



Hedemora
välkomnar

Kommunrevisionen

2021-09-08

Till:

Kommunfullmäktige

För kännedom:

Kommunstyrelsen

Granskning av kommunens långsiktiga finansiella planering

Revisorerna i Hedemora kommun genomfört en granskning avseende Hedemora kommuns långsiktiga finansiella planering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen till betydande del bedriver ett ändamålsenligt arbete vad gäller långsiktig finansiell planering. Vi har dock noterat vissa förbättringsområden samt identifierat utmaningar som kommer att påverka förutsättningarna för en långsiktigt hållbar ekonomi. Det kommer att krävas effektiviseringar speciellt om den negativa befolkningsutvecklingen fortsätter. En fördel är dock att kommunen inte har några långsiktiga lån och ingen nyupplåning planeras för planperioden.

Mot bakgrund av granskningen rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- arbetet med de *Bostadspolitiska riktlinjerna* färdigställs så snart som möjligt
- se över möjligheten att utveckla *Långtidsprognosen* till att bli ett ännu bättre verktyg och att därigenom stärka arbetet med planeringsförutsättningarna
- formalisera omvärldsbevakningen till innehåll och struktur för att säkerställa att den inte är personberoende utan att det goda arbetet upprätthålls även om ansvariga tjänstepersoner byts ut
- se över finanspolicy och vid behov revidera

Revisionen rekommenderar fullmäktige att begära in ett yttrande avseende de förbättringsområden och rekommendationer som framgår av revisionsrapporten från kommunstyrelsen till fullmäktiges sammanträde i februari år 2022.

Yttrandet bör även lämnas till revisionen för kännedom.

För de förtroendevalda revisorerna i Hedemora kommun.

A handwritten signature in black ink, reading "Jan-Erik Olhans". The script is cursive and fluid, with the first name "Jan" and last name "Olhans" clearly distinguishable.

Jan-Erik Olhans
Ordförande i kommunrevisionen



Granskning av långsiktig finansiell planering

Rapport

Hedemora kommun

KPMG AB

2021-09-08

Antal sidor 22



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Organisation	6
3.2	Styrande dokument	7
3.3	Prognoser och övriga planeringsförutsättningar	10
3.4	Omvärldsbevakning och budgetprocess	13
3.5	Hedemora kommun i jämförelse med andra kommuner	14
3.6	Yttre förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi	17
4	Slutsats och rekommendationer	21
4.1	Rekommendationer	21

1 Sammanfattning

Vi har av Hedemora kommuns revisorer fått i uppdrag att granska Hedemora kommuns långsiktiga finansiella planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur Hedemora kommuns förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut. Granskningen ingår i revisionsplanen 2021.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen till betydande del bedriver ett ändamålsenligt arbete vad gäller långsiktig finansiell planering. Vi har dock noterat vissa förbättringsområden samt identifierat utmaningar som kommer att påverka förutsättningarna för en långsiktigt hållbar ekonomi. Det kommer att krävas effektiviseringar speciellt om den negativa befolkningsutvecklingen fortsätter. En fördel är dock att kommunen inte har några långsiktiga lån och ingen nyupplåning planeras för planperioden.

Vi har fått till oss tre styrdokument *Mål och budget 2021*, *Riktlinjer för god ekonomisk hushållning* samt *Finanspolicy* som på ett eller annat sätt påverkar Hedemora kommuns finansiella planering. Vår bedömning är att den finansiella planeringen är i enlighet med vad kommunallagen stipulerar. Vi anser dock att dokumentet *Mål och budget* skulle kunna utvecklas genom att föra in ett avsnitt med en känslighets- och riskanalys där effekterna av förändringar hos viktiga parametrar framgår. Ovanstående nämnda styrdokument är politiskt förankrade då de är antagna av kommunfullmäktige i Hedemora kommun.

Därutöver använder sig Hedemora kommun av ett antal prognoser och annat material i arbetet med planeringsförutsättningar för framtida beslut. Vi ser positivt på att *Bostadspolitiska riktlinjer* är under framtagande. Vi anser också att det är bra att Sveriges kommuner och regioners (SKR)s skatteunderlag används och att egna antaganden gällande befolkningsutvecklingen görs då skatteunderlagets utveckling annars skulle överskattas. Vidare anser vi också att det är bra att Hedemora kommun tar hjälp av specialiserad pensionsadministratör för att ta fram pensionskostnader och pensionsskuld inför delår och årsbokslut. Vi ser också positivt på att en *Långtidsprognos* som sträcker sig till 2027 finns framtagen och används i arbetet med planeringsförutsättningarna. Det råder dock stor osäkerhet i många av de ingående variablerna vilket gör att vi anser att *Långtidsprognosen* skulle kunna utvecklas till att möjliggöra förändringar av ingående variabler och därmed vara ett verktyg för en utvecklad känslighetsanalys. Vi tror att det skulle stärka arbetet med planeringsförutsättningarna.

Vi konstaterar att budgetprocessen är tydligt formaliserad i skrivelse daterad 2021-01-08 vilket vi anser är bra. Vi har dock noterat att omvärldsbevakningen varken till innehåll eller struktur finns formaliserat i ett beslut varken på tjänstepersonshåll eller som politiskt beslut vilket vi anser är en brist. Vår bedömning är att nuvarande arbetssätt och innehåll gällande omvärldsbevakning och budgetprocess bör ge goda förutsättningar att upptäcka förändringar som kan komma att påverka den långsiktiga finansiella planeringen.

Förutom att det är viktigt att det interna arbetet med långsiktig finansiell planering sker på rätt sätt och i tillräcklig omfattning så påverkas kommunen av yttre faktorer som både kan underlätta och försvåra arbetet. Vi konstaterar att Hedemora kommuns

Hedemora kommun

Granskning av långsiktig finansiell planering

2021-09-08

försörjningskvot är högre än rikets i genomsnitt och är stigande. Det innebär att varje person i arbetsför ålder får fler och fler att försörja. Detta får negativa konsekvenser på sikt. Vi kan också konstatera att befolkningsutvecklingen är negativ vilket påverkar intäktssidan negativt. Andelen äldre ökar enligt befolkningsstatistiken och det är den åldersgrupp som också kostar mest. Detta faktum måste tas i beaktande gällande förutsättningarna för en långsiktigt hållbar ekonomi. Vår bedömning är det finns utmaningar gällande Hedemora kommuns förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi.

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- arbetet med de *Bostadspolitiska riktlinjerna* färdigställs så snart som möjligt
- se över möjligheten att utveckla *Långtidsprognosen* till att bli ett ännu bättre verktyg och att därigenom stärka arbetet med planeringsförutsättningarna
- formalisera omvärldsbevakningen till innehåll och struktur för att säkerställa att den inte är personberoende utan att det goda arbetet upprätthålls även om ansvariga tjänstepersoner byts ut
- se över finanspolicyn och vid behov revidera

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Hedemora kommuns revisorer fått i uppdrag att granska Hedemora kommuns långsiktiga finansiella planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur Hedemora kommuns förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut. Granskningen ingår i revisionsplanen 2021.

De offentliga finanserna har präglats av god tillväxt vilket inte gått obemärkt förbi i sammanställningar av kommunernas resultaträkningar. I ett historiskt perspektiv visar skatteunderlaget en relativt låg ökningstakt. Förklaringen är framförallt att den begynnande konjunkturnedgången som orsakat en omsvängning på arbetsmarknaden från en kraftig ökning av arbetade timmar 2018 till en minskning 2019. Sveriges kommuner och regioners (SKR) prognos för 2020 visar att skatteunderlaget bromsar in ytterligare, till följd av kraftig ytterligare minskning av arbetade timmar.¹

Enligt SKR har såväl coronapandemin som de åtgärder som aviserats och beslutats i syfte att mildra de ekonomiska effekterna av pandemin haft stor påverkan på samhällsekonomin i Sverige och internationellt. Detta har betydelse för skatteunderlaget och bidrar till att prognosen är behäftad med större osäkerhet än normalt.

Samtidigt står kommunerna inför stora demografiska utmaningar de kommande åren. Befolkningstillväxten i riket förväntas fortsatt öka i en förhållandevis hög takt. Befolkningen förväntas dock inte vara jämnt fördelad för olika befolkningsgrupper. Det är främst bland äldre, men också bland yngre, som utvecklingen är som högst. Detta medför att demografin kommer ställa höga krav på kommunernas finanser framöver. I juni 2019 presenterade finansdepartementet en analys som visade att med oförändrat välfärdsåtagande skulle gapet mellan intäkter och kostnader öka till 90 miljarder kronor år 2026. Denna utveckling kommer ställa stora krav på kommunerna att tillhandahålla kostnadseffektiva verksamheter framöver.

Med anledning av ovanstående drar kommunens revisorer slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens rutiner avseende Hedemora behöver granskas.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet är att granska Hedemora kommuns långsiktiga finansiella planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur Hedemora kommuns förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Vilka långtidsprognoser finns över kommunens ekonomi och är dessa förankrade på ett ändamålsenligt sätt hos de förtroendevalda?
- Finns riktlinjer för god ekonomisk hushållning och bedöms dessa som ändamålsenliga?
- Har kommunen antagit strategidokument eller annat dokument som reglerar långsiktig finansiell planering och täcker dessa upp väsentliga områden?

¹ SKR, Cirkulär 20:39

- Finns en tillräcklig omvärldsbevakning för att upptäcka yttre faktorer som påverkar den långsiktiga ekonomiska planeringen?

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen
- Tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av relevanta styrdokument samt protokoll
- Intervjuer med ekonomichef samt ekonom

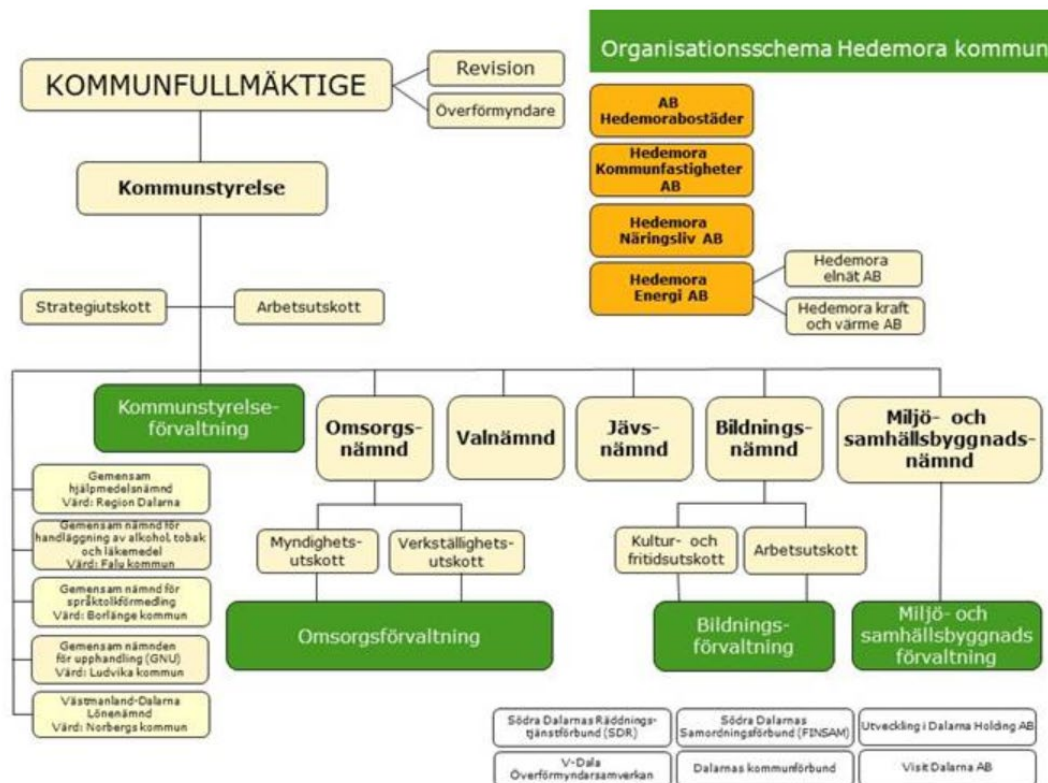
Rapporten är faktakontrollerad av ekonomichef och ekonom.

3 Resultat av granskningen

För att kunna avgöra hur Hedemora kommuns förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut finns ett antal faktorer att ta hänsyn till. Först och främst spelar den samhällsekonomiska utvecklingen roll då den i hög grad påverkar kommunens intäkter som till största delen består av skatteintäkter och statsbidrag. Därutöver spelar kommunens befolkningsutveckling stor roll. Den enklaste kommunen att driva är den där befolkningsutvecklingen är stabil och där ålderskullarna är lika stora mellan åren, men verkligheten är ofta en annan. Hur åldersstrukturen ser ut och hur den förväntas förändras påverkar efterfrågan på kommunens tjänster och ser olika ut för olika åldersgrupper vilket måste tas i beaktande.

Rapporten inleder med att redogöra för de inre förutsättningarna det vill säga kommunens organisation och styrande dokument som Hedemora har att arbeta efter gällande långsiktig finansiell planering.

3.1 Organisation



Källa: https://www.hedemora.se/kommunens-organisation/organisationsschema-hedemora-kommun_1136

Hedemora kommuns organisation består av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnder och kommunala bolag. Hedemora kommun har fyra helägda bolag; AB Hedemorabostäder, Hedemora Kommunfastigheter, Hedemora Energi och Hedemora Näringsliv AB.

Hedemoras vision kallas för *”Hållbara Hedemora”* och det är ett långsiktigt utvecklingsarbete som fokuserar på vad kommunen ska sträva mot. Kommunen har utformat sex övergripande mål vilka är följande;

- I Hedemora lever kvinnor, män, flickor och pojkar ett bra liv i en levande kommun där människor och näringsliv utvecklas.
- Hedemora kommun är en attraktiv arbetsgivare
- I Hedemora är människor inkluderade och samhället fritt från rasism
- Hedemora kommun har god ekonomisk hushållning som ger utrymme för investeringar
- Hedemora är jämställt, jämlikt och hälsan är god

- Hedemora är en klimatsmart och miljövänlig kommun

3.2 Styrande dokument

3.2.1 Mål och budget 2021²

Hedemora kommun har under 2000-talet haft en vikande befolkningstrend vilket påverkat kommunens ekonomi. Åren 2018 och 2019 redovisade kommunen negativa ekonomiska resultat medan resultatet för 2020 stannade på ett överskott på ca 35 mkr. För år 2021 fastställdes en budget med ett beräknat resultatöverskott på 1%, dvs ca 10,2 mkr. Budgetramarna för 2021 har räknats upp för lönekostnadsökningar, volymförändringar samt fattade politiska beslut. I snitt ökas nämndernas budgetramar med 4,0 %. Detta till stor del tack vare stora extra generella statsbidrag från staten till följd av coronapandemin. Den största ökningen i både procent och belopp får Bildningsnämnden där ökningen är 5,0% eller 20,4 mkr. De extra statsbidragen är, enligt budgetdokumentet, tillfälliga och kommunens intäkter beräknas inte öka i samma takt under planåren 2022-2023. Det teoretiska sparkravet inför 2022, om kostnader och intäkter räknas upp enligt prognoserna, uppgår enligt budgetdokumentet till cirka 1% av skatter och bidrag. Vidare framkommer i budgetdokumentet att effektiviseringsbehoven uppgår till 9,1 respektive 3,3 mkr för åren 2022 och 2023 vid ett antagande att kostnaderna ökar med 2%. Om kostnaderna istället ökar med 2,5% är motsvarande effektiviseringsbehov 14,2 respektive 8,5 mkr.

Befolkningsutvecklingen är en osäkerhetsfaktor som påverkar beräknat budgetutrymme. Budget för 2021 är enligt budgetdokumentet för 2021 beräknad utifrån 15 445 invånare. I plan 2021 och 2022 räknar man med en befolkningsminskning på 5 invånare per år. Skattesatsen antas oförändrad, 22,17 kr, under mandatperioden. Enligt den politiska majoritetens förslag på budgetramar inför 2022 antas en befolkningsminskning på 45 personer årligen för planperioden.

Hedemora kommun har ett finansiellt mål som lyder *Hedemora kommun har god ekonomisk hushållning som ger utrymme för investeringar*. Detta mål mäts med hjälp av tre nyckeltal, se tabell nedan. Målet för samtliga nyckeltal uppnåddes för 2020.

Mål	Utfall 2020	Mål
Nettokostnad som andel av skatt och generella statsbidrag (%)	96,8%	99,0%
Soliditet inkl pensionsåtaganden i kommunen (%)	17,8%	14,0%
Årets resultat som andel av skatt och generella statsbidrag kommun (%)	3,5%	1,0%

Källa: Hedemora kommuns årsredovisning 2020.

² Mål och Budget 2021 Hedemora kommun KF 2020-11-24

Resultaträkning	Bokslut 2020	Budget 2021	Budget 2022	Budget 2023
Verksamhetens intäkter	215,1	189,9	191,5	194,8
Verksamhetens kostnader	-1 168,0	-1 184,7	-1 197,2	-1 217,2
Avskrivningar	-16,4	-17,1	-17,4	-17,6
Verksamhetens nettokostnader	-969,2	-1 012,0	-1 023,1	-1 040,1
Skatteintäkter	693,5	697,5	722,3	750,6
Gen. Statsbidrag och utjämning	308,1	320,1	308,0	297,0
Verksamhetens resultat	32,3			
Finansiella intäkter	3,2	4,8	5,0	5,0
Finansiella kostnader	-0,4	-0,2	-2,0	-2,0
Årets resultat	35,1	10,2	10,3	10,6
Resultat i % av skatter och utjämning	3,5	1,0	1,0	1,0

Investeringsbudgeten uppgår till totalt 31,6 mkr för 2021 och enligt plan 2022 och 2023 till 32,1 samt 32,8 mkr. Sedan 2007 har Hedemora kommun inga långfristiga lån och budget 2021 innehåller heller ingen nyupplåning. Investeringarna planeras således att ske utan upplåning.

3.2.2 Riktlinje för god ekonomisk hushållning³

Ett styrdokument om god ekonomisk hushållning finns upprättat från 2020-12-10. Kommuner ska enligt kommunallagen bedriva sin verksamhet med ekonomisk hushållning. Kommunfullmäktige ska fatta beslut om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen. Dessa riktlinjer om god ekonomisk hushållning ska kopplas till både finansiella mål och verksamhetsmål. Dokumentet beskriver att Hedemora kommun är ansvarig för förvaltningen av invånarnas skattepengar. Kommunen skall därför eftersträva att skattepengarna används på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. De ekonomiska medlen utgör en restriktion för verksamhetens omfattning. De mål kommunfullmäktige fastställer ska bidra till att resurserna används

³ Beslutade av kommunfullmäktige 2021-02-16.

effektivt och till rätt saker. Resultatet måste vara tillräckligt stort för att motsvarande servicenivå ska kunna säkerställas för kommande generationer.

3.2.3 Finanspolicy ⁴

De övergripande målsättningarna för finansverksamheten i Hedemora kommun är att finansverksamheten ska bedrivas på ett säkert och effektivt sätt helt utan spekulativa inslag. Medelsförvaltningen ska medverka till att kapitalanskaffning- och användning i kommunen och dess företag blir effektiv och att kommunens räntenetto i ett långsiktigt perspektiv, och med beaktande av säkerhetsaspekten, blir så bra som möjligt. Finanspolicyen syftar vidare till att lägga fast mål och riktlinjer för kommunen inklusive de kommunala bolagen inom följande områden:

- Beslutanderätt, organisation och rapportering
- Koncernsamordning av finansverksamheten
- Likviditetsplanering
- Upplåning och leasing
- Placering
- Utlåning
- Försäkringsinstrument
- Borgen och garantier

Enligt Bilaga 1 "Riktlinjer för rapportering till kommunstyrelsen" ska kommunens finansiella ställning rapporteras regelmässigt till kommunstyrelsen per den 30/4, 31/8 samt i årsredovisningen. Väsentliga händelser och avvikelser ska dock enligt bilagan rapporteras vid nästkommande sammanträde. Enligt företrädare för verksamheten har ekonomichefen en stående informationspunkt vid varje kommunstyrelse- och kommunstyrelsens arbetsutskottssammanträde.

3.2.4 Bedömning styrande dokument

Granskning av *Mål och Budget 2021* visar att dokumentet innehåller resultat-, och balansbudget, driftbudget för nämnder samt investeringsbudget för 2021 samt plan 2022-2023. Kommunens finansiella planering är därmed i enlighet med vad kommunallagen stipulerar. Vi anser dock att budgetdokumentet skulle kunna utvecklas genom att föra in ett avsnitt med en känslighets- och riskanalys där effekterna av förändringar hos viktiga parametrar framgår. Till exempel vad innebär i miljoner kronor en löneökning på en procent eller hur påverkas skatteintäkter och utjämning av en befolkningsförändring på +/- femtio personer. Riktlinjen för god ekonomisk hushållning

⁴ Finanspolicy antagen av kommunfullmäktige 2001-10-25 §138 och reviderad 2016-02-16 §14.

är kortfattad. Det redogörs till exempel inte för mål för god ekonomisk hushållning utan hänvisning görs till kommunfullmäktiges årliga beslut. Riktlinjen innehåller dock vad som stipuleras i kommunallagen. Vidare anser vi att finanspolicyn bör ses över och eventuellt revideras då detta senast genomfördes 2016-02-14.

Ovanstående nämnda styrdokument är politiskt förankrade då samtliga är antagna av kommunfullmäktige i Hedemora kommun.

3.3 Prognoser och övriga planeringsförutsättningar

3.3.1 Skatteunderlagsprognos

Hedemora kommun använder sig av Sveriges Kommuner och Regioners (SKR:s) skatteunderlagsprognos för att prognostisera intäkterna. För utvecklingen av skatteunderlaget används enligt företrädare för verksamheten SKR:s prognos medan egna antaganden om befolkningsutvecklingen görs. Befolkningen antas minska med 5 personer per år. Skatteunderlaget per oktober 2020 används i Mål och budget 2021. Skatteprognosen antar oförändrad skattesats. Ekonomichefen presenterar nya skatteunderlagsprognoser i kommunledningsgruppen samt för kommunstyrelsens arbetsutskott.

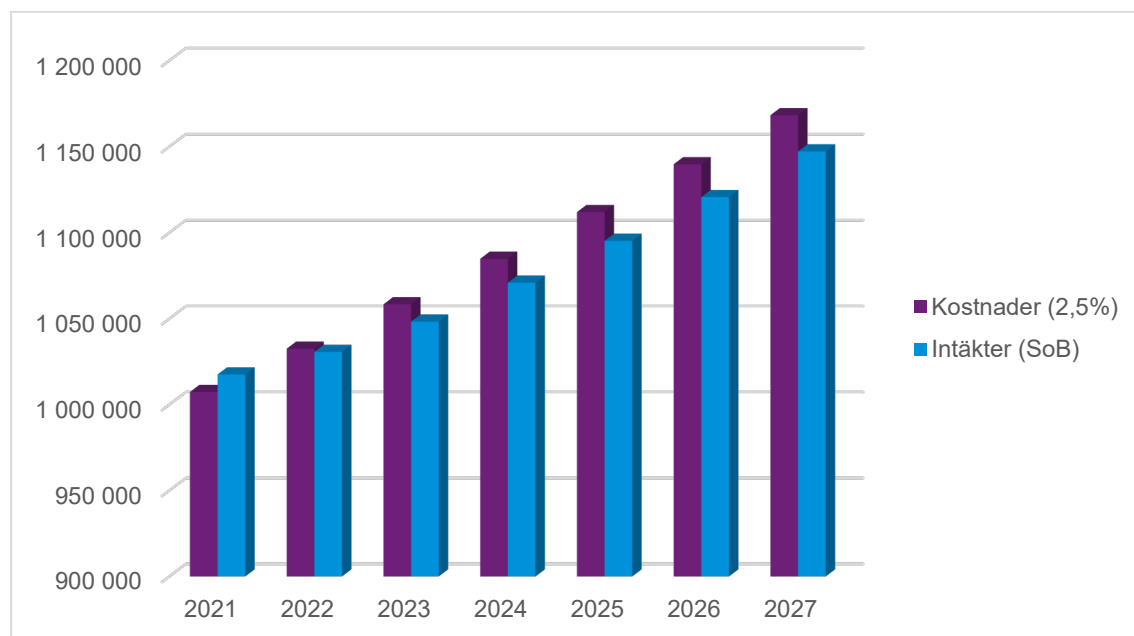
3.3.2 Pensionsprognos

2020-12-31 har Hedemora en total pensionsskuld på 193,0 mkr. Pensionsåtagandet redovisas enligt den så kallade blandmodellen, vilket innebär att en mindre del redovisas som avsättning i balansräkningen och en större del utanför balansräkningen, som en ansvarsförbindelse. Det som redovisas utanför balansräkningen är intjänat före 1998. Pensionsåtagande har minskat kraftigt genom kommunen gjort en så kallad partiell inlösen av pensioner med ca 300 mkr under 2015 och 2016.

Skandia genomför på uppdrag av Hedemora kommun beräkning av pensionsskuld och pensionskostnader för pensioner inför delårsbokslut samt till årsbokslut.

3.3.3 Långtidsprognos

Det finns en *Långtidsprognos* som är upprättad 2020-11-26 och som innehåller prognos för kostnader och intäkter samt effektiviseringsbehov för perioden 2021 - 2027. Se figur nedan. Intäktsprognosen är baserad på Sveriges kommuner och regioners (SKR) verktyg medan kostnaderna prognostiseras öka med 2,5 procent årligen. Befolkningen antas i prognoshänseende vara oförändrad men enligt företrädare för verksamheten framhålls vid presentationer att detta inte speglar verkligheten. Differensen mellan kostnader och intäkter visar vilket effektiviseringsbehov som föreligger givet oförändrad befolkning. Långtidsprognosen har presenterats i centrala kommunledningsgruppen, i kommunstyrelsens arbetsutskott samt för kommunstyrelsen men är inte politiskt beslutad.

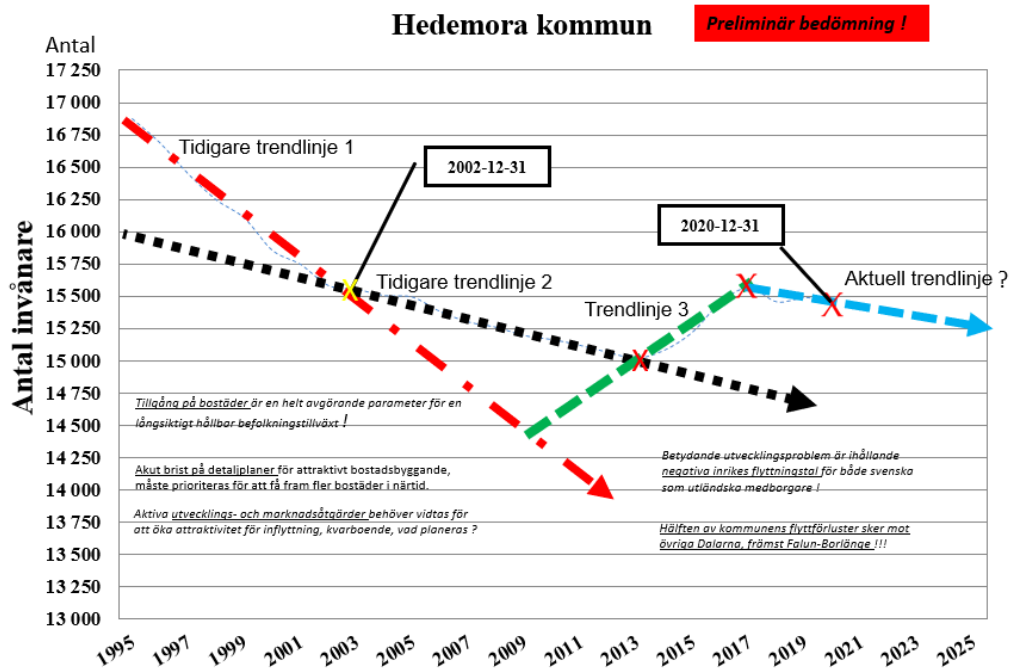


Källa: Långtidsprognos 2020-11-26 Hedemora kommun

3.3.4 Bostadspolitiska riktlinjer 2021 - 2024/2029

Bostadspolitiska riktlinjer är under framtagande. Utgångspunkten är prognostiserad befolkningsförändring och vilka behov detta för med sig kopplat till bostadsbyggande. Inom Hedemora kommun, som har en landareal på 840 kvadratkilometer bor idag ca 15 500. Jämfört med andra kommuner är Hedemora något mer glesbefolkad än den genomsnittliga kommunen i Sverige. 2013–2017 ökade kommunens befolkning. Den huvudsakliga orsaken var den stora invandringen där Hedemora kommun har varit en stor mottagningskommun. I det längre perspektivet 1994–2013 har befolkningmängden minskat med i genomsnitt 101 personer årligen⁵. Den preliminära bedömningen i riktlinjen visar en minskande befolkningmängd men en ökande andel invånare i åldrarna 80+. På grund av att andelen 80+ ökar är bedömningen enligt riktlinjen att det finns ett framtida utbyggnadsbehov av platser i särskilt boende för äldre på preliminärt 50-75 platser mellan åren 2020-2030. En sammanfattning av utvecklingen presenteras i nedanstående figur. Figuren behöver dock kompletteras med förklarande text för att underlätta för läsaren men i dagsläget är riktlinjen endast ett första utkast.

⁵ Scb, befolkningsstatistik.



Källa: Bostadspolitiska riktlinjer 2021-2024/2029 utkast

3.3.5 Långsiktig investeringsplan 2020-2040

Investeringsplanen är en samlad bedömning som gjorts i samverkan mellan kommunen och kommunbolagen som ger en grov bild av hur stora investeringar som koncernen kan komma att behöva göra under kommande 20 år. Ackumulerat uppgår summan till nästan 3,4 miljarder kronor, se fördelning i tabell nedan. Störst behov av investeringar är Hedemora energi AB.

Mkr	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030 -2040	Totalt
Hedemora kommun	169	25	15	285	15	15	15	15	310	914
Hedemora energi AB	353,8	353,2	47,8	47,8	47,8	47,8	47,8	47,8	473,3	1607,7
AB Hedemorabostäder	55	15	100	30	20	30	20	20	200	531
Kommunfastigheter AB	78	24	11	6	36	11	11	11	56	332
Totalt	655,8	417,2	173,8	368,8	118,8	103,8	93,8	93,8	1039,3	3384,7

3.3.6 Bedömning – Prognoser och övriga planeringsförutsättningar

Vi ser positivt på att Bostadspolitiska riktlinjer är under framtagande och rekommenderar att arbetet färdigställs så snart som möjligt.

Vi anser att det är bra att SKRs skatteunderlag används och att egna antaganden gällande befolkningsutvecklingen görs då skatteunderlagets utveckling annars skulle överskattas. Vi anser också att det är bra att Hedemora kommun tar hjälp av specialiserad pensionsadministratör för att ta fram pensionskostnader och pensionsskuld inför delår och årsbokslut.

Vi ser också positivt på att en Långtidsprognos som sträcker sig till 2027 finns framtagen och används i arbetet med planeringsförutsättningarna. Det råder dock stor osäkerhet i många av de ingående variablerna, till exempel skatteunderlagsprognos samt kostnadsutveckling, vilket gör att vi anser att Långtidsprognosen skulle kunna utvecklas till att möjliggöra förändringar av ingående variabler och därmed vara ett verktyg för en utvecklad känslighetsanalys. Vi tror att det skulle stärka arbetet med planeringsförutsättningarna. Vi rekommenderar därför att kommunstyrelsen ser över möjligheten att utveckla Långtidsprognosen till att bli ett ännu bättre verktyg och att därigenom stärka arbetet med planeringsförutsättningarna. De olika prognoserna som används i arbetet med planeringsförutsättningarna presenteras för de förtroendevalda främst under informationspunkter. Det ger en bra hjälp för de förtroendevalda att få förståelse viktiga variabler. Vår bedömning är i och med detta att de olika prognoserna är tillräckligt förankrade hos de förtroendevalda.

3.4 Omvärldsbevakning och budgetprocess

Enligt företrädare för verksamheten pågår omvärldsbevakningen kontinuerligt. Det sker genom att bland annat analysera befolkningsprognoser, flyttströmmar, SKRs olika bedömningar som kommer fördelat över året, ränteprogner på marknaden och andra instituts bedömningar av det ekonomiska läget. Ekonomichefen träffar bolagens ekonomichefer en gång i månaden och det finns även en ledningsgrupp för koncernen. Allt detta är olika inspel i den viktiga omvärldsbevakningen. Vad som ska ingå i omvärldsbevakningen finns dock inte formellt nerskrivet. Omvärldsbevakningen är således inte reglerad i något styrdokument men ingår som delar i de budgetförutsättningar för respektive tidsperiod som verksamheten arbetar fram.

Inför budget 2022 är en ny mål- och budgetprocess framtagen. Processen innebär att ekonomichefen tar fram förslag på preliminära budgetramar i januari månad. Dessa är baserade främst på skatteunderlags- och befolkningsprognos samt utvecklingen av prisindex för kommunal verksamhet. Till de preliminära budgetramarna följer också preliminära effektiviseringskrav per nämnd inför kommande budgetår. Kommunstyrelsens arbetsutskott fattar beslut angående de preliminära ramarna innan de via ekonomichefen går ut till verksamheterna.

Analysgruppen, bestående av ekonomichef, kommundirektör, HR-chef samt representanter från förvaltningarna, påbörjar uppföljning och analys av antagna mål och nyckeltal och sammanställer en nulägesanalys inför framtiden. Denna rapport ska vara klar under april månad och användas som inspel i mål- och budgetprocessen.

Under februari startar dialog i kommunens centrala ledningsgrupp (KLG) gällande de preliminära ramarna och deras påverkan på kvaliteten samt diskussion gällande eventuella effektiviseringsförslag. Efter dialogen i KLG tar respektive förvaltningschef mål- och budgetarbetet vidare till sin nämnd och förvaltning där effektiviseringsförslag arbetas fram. Förvaltningschefen ansvarar för att materialet är klart för utskick till kommunstyrelsens sammanträde i maj månad. Under april månad anordnas en workshop där förvaltningarnas effektiviseringsförslag med fokus på helheten diskuteras.

Eventuella justeringar kan beslutas i KLG innan materialet går upp politiskt. Respektive nämnd behandlar också förslagen.

Förvaltningschef och nämndsordförande presenterar sin nämnds effektiviseringsförslag i kommunstyrelsen under maj månad. Ledamöter får ställa frågor. Detta är en informationspunkt och inget beslut tas förrän vid kommunstyrelsesammanträdet i juni och därefter fastställs budgetramarna av kommunfullmäktige och då startar arbetet med internbudgeten. Nämnderna beslutar om internbudgeten i oktober.

Under september månad påbörjar analysgruppen den rapport som ska vara klar i januari. Under december lägger slutligen ekonomerna upp budgeten för kommande år i ekonomisystemet.

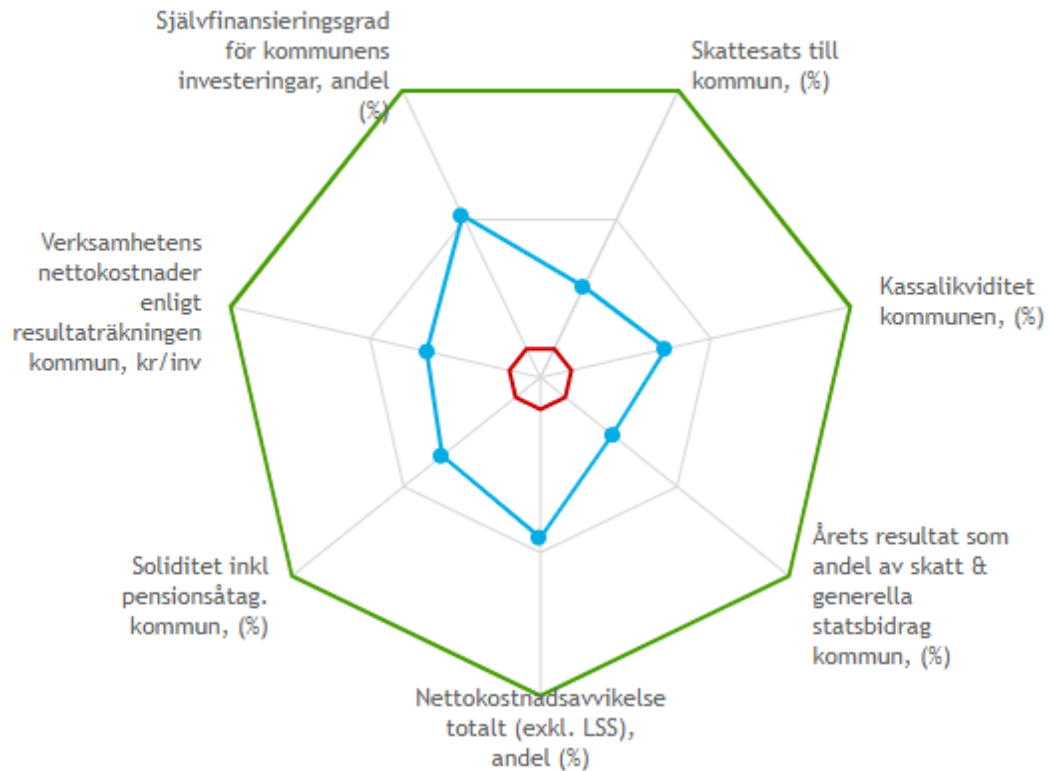
3.4.1 Bedömning omvärldsbevakning och budgetprocess

Vi konstaterar att budgetprocessen är tydligt formaliserad i skrivelse daterad 2021-01-08 vilket vi anser är bra. Vi har dock noterat att omvärldsbevakningen varken till innehåll eller struktur finns formaliserat i ett beslut varken på tjänstepersonshåll eller som politiskt beslut. Vår bedömning är att nuvarande arbetssätt och innehåll gällande omvärldsbevakning och budgetprocess bör ge goda förutsättningar att upptäcka förändringar som kan komma att påverka den långsiktiga finansiella planeringen. Vi rekommenderar dock att innehåll och struktur gällande omvärldsbevakningen formaliseras inte minst för att säkerställa att den inte är personberoende utan upprätthålls även om ansvariga tjänstepersoner byts ut.

3.5 Hedemora kommun i jämförelse med andra kommuner

Kommunens ekonomiska läge kan beskrivas med hjälp av nedanstående spindeldiagram som avser 2019⁶. Den gröna linjen representerar genomsnittet för de 10 procent "bästa" kommunerna för respektive nyckeltal medan den röda linjen representerar de 10 procent "sämsta" kommunerna. Hedemora kommun representeras av den blå linjen. Av detta diagram framgår att både kommunens kortsiktiga och långsiktiga betalningsförmåga är svag i förhållande till övriga kommuner vilket kan avläsas i nyckeltalen Kassalikviditet samt i Soliditet. Årets resultat som andel av skatter och generella statsbidrag är också i det nedre fältet men då statistiken uppdateras med värden för 2020 kommer detta nyckeltal sannolikt att förbättras då Hedemora kommun hade ett starkt resultat år 2020.

⁶ Se www.kolada.se



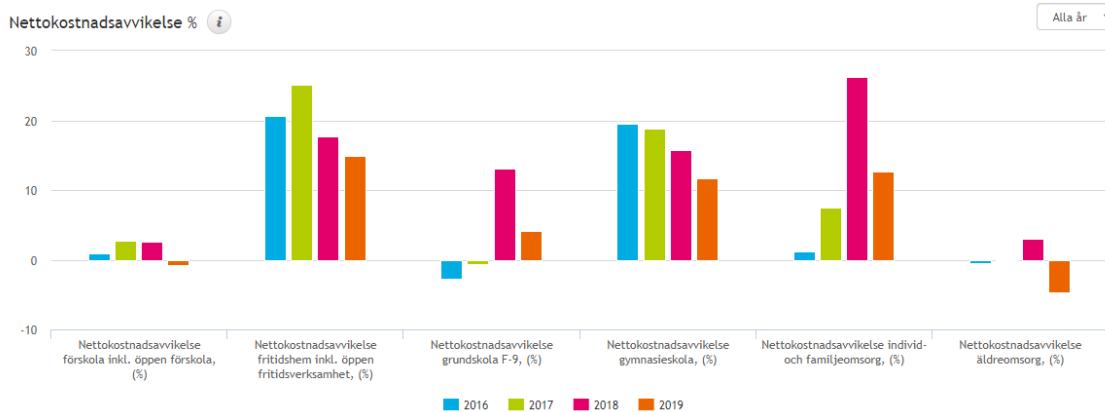
Istället för att jämföra sig med de "bästa" kommunerna i landet är det vanligt att kommunerna jämför sig med de kommuner som ingår i samma kommungrupp. Kommunerna är i dessa indelade med utgångspunkt i befolkningsstorlek. Hedemora ingår i kommungruppen *Pendlingskommun, till mindre tätort*. Av denna jämförelse med kommungruppen framgår också att både kassalikviditet samt soliditet är lägre än för kommungruppen i genomsnitt med undantag av kassalikviditeten för år 2020. Mellan 2019 och 2020 skedde en stor förbättring gällande kassalikviditeten i Hedemora vilket till största delen beror på det starka resultatet som Hedemora levererade för år 2020. Vi konstaterar också att soliditet har förbättrats från 6,6% till 17,8 % mellan åren 2016–2020 vilket är ett mått på att långsiktig betalningsförmåga har stärkts. Årets resultat som andel av skatter och statsbidrag har med undantag av år 2020 varit lägre än för kommungruppen i genomsnitt.

Hedemora kommun
Granskning av långsiktig finansiell planering

2021-09-08

		2016	2017	2018	2019	2020
Kassalikviditet kommunen, (%)	Hedemora	100,5	103,2	99,4	95,6	115,0
Kassalikviditet kommunen, (%)	Pendlingskommun till mindre tätort (ovägt medel)	113,6	114,2	104,4	104,5	112,9
Självfinansieringsgrad för kommunens investeringar, andel (%)	Hedemora	74,2	121,5	67,8	71,1	271,4
Självfinansieringsgrad för kommunens investeringar, andel (%)	Pendlingskommun till mindre tätort (ovägt medel)	134,2	101,9	71,7	73,9	111,7
Soliditet inkl pensionsåtag. kommun, (%)	Hedemora	6,6	10,0	12,4	11,2	17,8
Soliditet inkl pensionsåtag. kommun, (%)	Pendlingskommun till mindre tätort (ovägt medel)	8,9	12,4	14,1	15,5	18,7
Årets resultat som andel av skatt & generella statsbidrag kommun, (%)	Hedemora	0,2	0,1	0,0	-0,5	3,5
Årets resultat som andel av skatt & generella statsbidrag kommun, (%)	Pendlingskommun till mindre tätort (ovägt medel)	4,1	3,0	1,6	1,9	3,4

Källa: www.kolada.se



Nettokostnaden jämför nettokostnaden med referenskostnaden och kan sägas vara "statistiskt förväntad kostnad" Resultat över noll visar på ett högt kostnadsläge vilket kan bero på hög ambitionsnivå eller låg effektivitet medan negativa resultat visar på ett lågt kostnadsläge och kan bero på lågt kostnadsläge eller på hög effektivitet. För Hedemora kommun har verksamheterna fritidshem, gymnasieskola samt individ- och familjeomsorg ett högt kostnadsläge medan äldreomsorgen har ett lågt kostnadsläge. För att utreda huruvida det höga kostnadsläget i flertalet verksamheter beror på låg effektivitet eller hög ambitionsnivå krävs en mer omfattande analys av bakomliggande faktorer.

3.5.1 Bedömning Hedemora kommun i jämförelse med andra kommuner

De finansiella nyckeltalen redovisade i spindeldiagrammet visar att Hedemora kommun ligger närmare de tio procent "sämsta" kommunerna än de tio procent "bästa" kommunerna för samtliga nyckeltal förutom ett, självfinansieringsgrad för investeringarna. I jämförelse med sin kommungrupp, *pendlingskommun till mindre tätort*, ser jämförelsen bättre ut. För flertalet av de finansiella nyckeltalen är nyckeltalet för Hedemora bättre än för kommungruppen. Nettokostnadsavvikelsena för 2019, med undantag av äldreomsorgen, visar på ett högt kostnadsläge vilket indikerar att det bör finnas möjlighet att minska på kostnaderna.

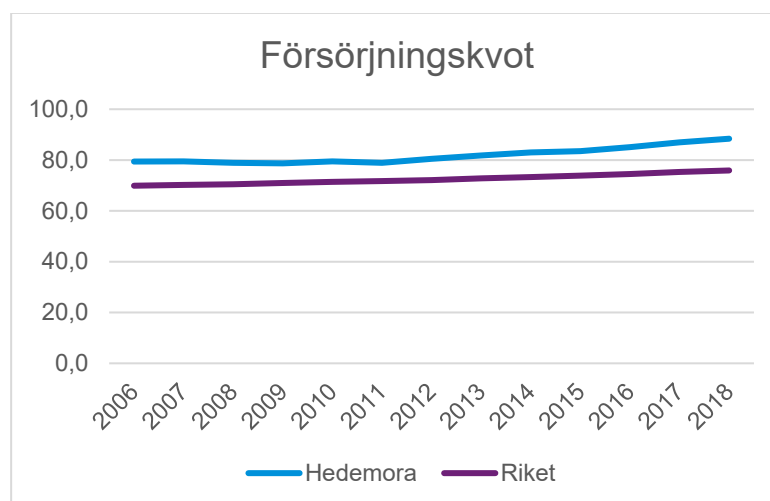
3.6 Yttre förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi

Förutom att det är viktigt att det interna arbetet med långsiktig finansiell planering sker på rätt sätt och i tillräcklig omfattning så påverkas kommunen av yttre faktorer som både kan underlätta och försvåra arbetet. Nedan lyfts ett antal yttre förutsättningar som påverkar en långsiktigt hållbar ekonomi för Hedemora kommun.

3.6.1 Försörjningskvot

Försörjningskvoten beräknas som antalet personer yngre än 20 år och äldre än 64 år, dividerat med antalet personer i åldern 20–64 år. Därefter multiplicerat med 100. En nivå på försörjningskvot på exempelvis 75, innebär att på 100 personer i åldrar där flest förvärvsarbetar, 20–64 år, finns det 75 personer som är yngre eller äldre. Måttet är rent demografiskt och tar inte hänsyn till hur många som verkligen förvärvsarbetar i olika åldrar. Det är önskvärt att ha ett lågt värde. En försörjningskvot på över 100 kan tolkas som "att varje förvärvsarbetande person skall försörja, förutom sig själv, ytterligare en person" och detta kallas ibland försörjningsbörda. Det är ett sätt att visa hur många som försörjer den svenska ekonomin med varor och tjänster i förhållandet till hur många som konsumerar dessa. Trycket på de yrkesverksamma blir högre ju högre försörjningskvoten är.

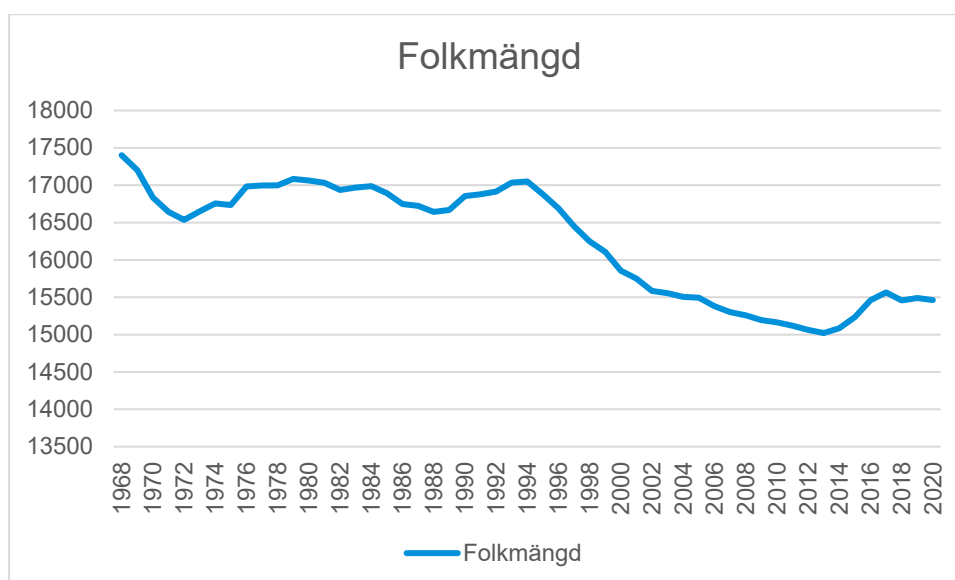
Försörjningskvoten för Hedemora kommun, se figur nedan, ligger för 2018 på 88,4 procent att jämföra med riket som har 75,9 procent. Försörjningskvoten har för Hedemora ökat sedan 2011 och ökningen är cirka dubbelt så stor som för riket i genomsnitt. Försörjningsbördan har med andra ord ökat i Hedemora.



Källa: SCB

3.6.2 Befolkningsutveckling

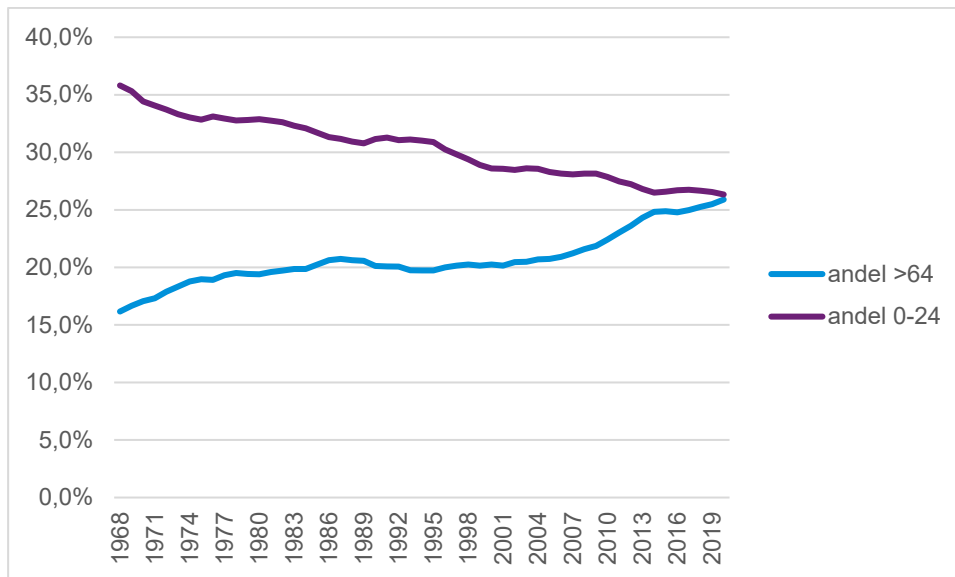
Enligt SCB uppgick Hedemoras befolkning till nästan 17 500 invånare år 1968. Den har därefter minskat, se figur nedan. Minskningen var som störst mellan åren 1995 – 2002 då Hedemora tappade i genomsnitt 183 personer per år. Mellan 2014–2017 har dock befolkningen ökat med i genomsnitt 136 personer per år för att därefter plana ut.



Källa: SCBs befolkningsstatistik

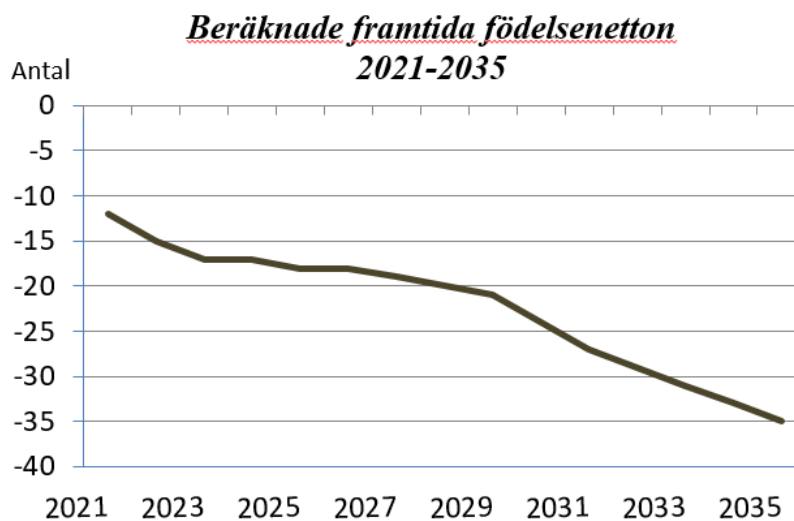
Det är inte bara en kommuns totala befolkningsmängd som påverkar kommunens kostnader och intäkter. Det är även åldersfördelningen som påverkar. Vid en analys av Hedemoras befolkning kan vi konstatera att andelen invånare mellan 0-24 år i

förhållande till total folkmängd minskar över tid vilket i förlängningen kan medföra att befolkningen minskar ytterligare. Däremot ökar andelen invånare över 64 år ökar. Se figur nedan.



Källa: SCBs befolkningsstatistik

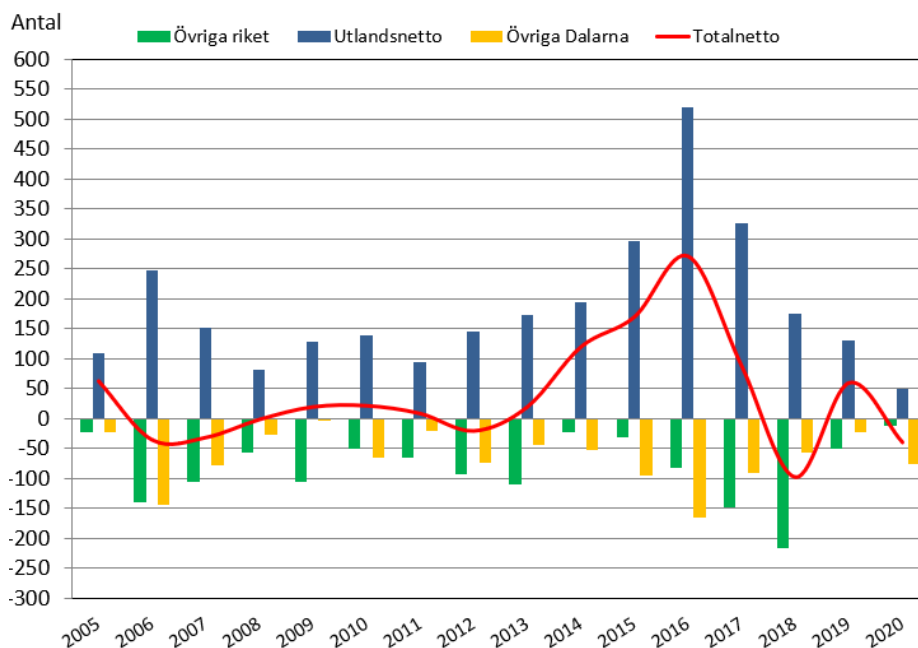
Enligt kommunstyrelseförvaltningen prognos minskar födelsenetto, se figur nedan, vilket tyder på att den utveckling som kan ses till och med 2019 prognostiseras fortsätta.



Källa: Hedemora kommun, kommunstyrelseförvaltningen/strategisk planering

Förutom födelsenettet kan en kommuns folkmängd även påverkas av antal in- och utflyttningar. Enligt den statistik som kommunstyrelseförvaltningen tagit fram har flyttnettet varierat över tid, se röd linje i figuren nedan.

Flyttningsbalans 2005-2020



Källa: Hedemora kommun, kommunstyrelseförvaltningen/strategisk planering

3.6.3 Samhällsekonomisk utveckling

Enligt Sveriges kommuner och regioner (SKR, Cirkulär 21:31) bedöms skatteunderlagstillväxten kraftigt öka för 2021 jämfört med 2020. Skatteunderlagstillväxten bedöms som fortsatt hög prognosperioden ut. Det råder dock mycket stor osäkerhet om hur utvecklingen blir framöver.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BNP*	2,0	-2,9	4,1	3,4	1,4	1,4
Sysselsättning, timmar	-0,2	-3,8	2,6	2,0	1,0	0,6
Relativ arbetslöshet, %	7,2	8,8	9,0	8,5	8,4	8,1
Inflation, KPIF	1,7	0,5	1,8	1,5	1,9	2,0
Inflation, KPI	1,8	0,5	1,5	1,6	2,1	2,4
Skatteunderlag apr		2,2	3,2	4,2	3,3	3,1
Skatteunderlag aug		2,1	3,7	3,6	3,4	3,1

3.6.4 Bedömning yttre förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi

Vi konstaterar att Hedemora kommuns försörjningskvot är högre än rikets i genomsnitt och är stigande. Det innebär att varje person i arbetsför ålder får fler och fler att försörja. Detta får negativa konsekvenser på sikt. Vi kan också konstatera att befolkningsutvecklingen är negativ vilket påverkar intäktssidan negativt. Andelen äldre ökar enligt befolkningsstatistiken och det är den åldersgrupp som också kostar mest. Detta faktum måste tas i beaktande gällande förutsättningarna för en långsiktigt hållbar ekonomi. Vår bedömning är det finns utmaningar gällande Hedemora kommuns förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi.

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen till betydande del bedriver ett ändamålsenligt arbete vad gäller långsiktig finansiell planering. Vi har dock noterat vissa förbättringsområden samt identifierat utmaningar som kommer att påverka förutsättningarna för en långsiktigt hållbar ekonomi. Det kommer att krävas effektiviseringar speciellt om den negativa befolkningsutvecklingen fortsätter. En fördel är dock att kommunen inte har några långsiktiga lån och ingen nyupplåning planeras för planperioden.

4.1 Rekommendationer

Mot bakgrund av genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- arbetet med de *Bostadspolitiska riktlinjerna* färdigställs så snart som möjligt
- se över möjligheten att utveckla *Långtidsprognosen* till att bli ett ännu bättre verktyg och att därigenom stärka arbetet med planeringsförutsättningarna
- formalisera omvärldsbevakningen till innehåll och struktur för att säkerställa att den inte är personberoende utan att det goda arbetet upprätthålls även om ansvariga tjänstepersoner byts ut
- se över finanspolicyn och vid behov revidera



Hedemora kommun
Granskning av långsiktig finansiell planering

2021-09-08

Datum som ovan

KPMG AB

Karin Helin Lindkvist
Certifierad kommunal revisor

Eva Henriksson
Kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.