



Datum: 2014-02-12  
Handläggare: Hans Ivarsson  
Ekonomi- och upphandlingsavdelningen

Kommunstyrelsen

## Inriktning för kommunens arbete med budget 2015 och ramar 2016-2017

### Förslag till beslut

1. Godkänna skrivelsen, såsom utgångspunkt för kommunens arbete med budget 2015 och ramar 2016-2017.

### Beslutsnivå

Kommunstyrelsen

### Utgångsläge

Den ekonomiska situationen i Värmdö kommun är relativt stabil. Resultatutvecklingen har varit positiv under ett flertal år, rensat från engångshändelser har det ekonomiska resultatet mestadels överträffat målsättningen om + 40 miljoner kr per år. Bokslutet för 2013 visar ett starkt resultat, + 124 miljoner kr; exklusive större engångsposter, såsom exempelvis reavinster, uppgick resultatet till + 84 miljoner kr.

Den goda resultatutvecklingen är viktig inte minst för att klara en acceptabel egenfinansiering av kommunens investeringar. Detta är i sin tur angeläget för att hålla tillbaka ökningen av kommunens skuldsättning. Kommunen har en förhållandevis hög låneskuld, ca 1,5 miljarder kr, och soliditeten är ungefär hälften av genomsnittet i kommunsektorn. Det gör att Värmdö är sårbar för förändringar inom finansmarknaden och när det gäller ränteutvecklingen. Notabelt är dock att låneskulden under 2013 sjönk med några tiotal miljoner kr och att soliditeten stärktes med tre procentenheter från 24 till 27 procent.

Värmdös kommunalskatt är alltså klart högre än genomsnittet i länet. Emellertid har kommunen sänkt skatten successivt under några år och 2013 förbättrades Värmdös ranking i landet i detta avseende från plats 129 till 104.

Bekymmersamt har varit nämndernas budgetunderskott. Under 2013 förbättrades budgetföljsamheten avsevärt jämfört med året innan, 2013 – 0,6 %, relativt 2012, - 1,7 %. Likväl är det ett observandum att några nämnder alltså redovisar betydande underskott.

Demografins förändringar har stor betydelse för kommunernas kostnadsutveckling. Det demografiska trycket var i Värmdö 2013 ganska måttligt, märk exempelvis minskat antal



barn i förskolan och färre elever i gymnasieskolan. Detta har haft en återhållande effekt på kostnadsutvecklingen, man ska då vara medveten om att vi kommer att se betydligt större volymökningar inom några år.

## Framtidsutsikter

### Återhämtning på fastare mark

Den svenska ekonomin utvecklades svagt under hösten 2013. Positiva signaler från omvärlden och ett allt starkare stöd från inhemska indikatorer tyder dock på att tillväxten tar bättre fart under 2014. BNP växer sannolikt under 2014 med ca 2,5 procent och 2015 är det rimligt att räkna med en tillväxt på 3 procent.

Under senare tid har framträtt positiva tecken på arbetsmarknaden. Sysselsättningen fortsätter att öka och det förefaller troligt att arbetslösheten vänder nedåt under 2014 och kan förväntas ligga nära 7 procent 2015. Hushållens framtidstro ökar och konsumtionen stiger, en viss risk för bakslag skulle kunna vara ett eventuellt fall i bostadspriserna.

Trots återhämtningen förefaller pristrycket vara fortsatt lågt. Löneavtal på låga nivåer i kombination med lågt internationellt pristryck talar för en inflation (KPIF) de närmaste två åren under Riksbankens mål på 2 procent.

### Kärvare tider för kommunerna

År 2013 blev ett tämligen gott ekonomiskt år för kommunerna – emellertid gör engångsposter att det är svårt att jämföra det ekonomiska resultatet mellan åren. Sektorns resultat är dopat främst beroende på återbetalning för försäkringspremier från AFA försäkring.

Framöver begränsar den låga inflationen det kommunala skatteunderlagets tillväxt. I reala termer, d v s efter avdrag för pris- och löneökningar, är ändå skatteunderlagets tillväxt relativt god. Emellertid gör bromsen i pensionssystemet att den delen av skatteintäkterna innevarande år utvecklas svagt. Samtidigt ligger statsbidragen kvar på oförändrad nivå, d v s de urholkas realt sett. Sammantaget innebär detta att kommunernas resultat faller rejält år 2014.

Under de senaste åren har stigande behov beroende befolkningsförändringar inom vissa verksamhetsområden delvis kompenseras av fallande volymtal inom andra. Åren efter 2014 börjar befolkningsförändringar i form av ökad andel äldre och barn ställa allt högre krav på kommunernas finanser. En utblick över åren fram till 2020 visar växande behov inom i stort sett alla områden, såsom grundskola, förskola, gymnasieskola, äldreomsorg och omsorg funktionshindrade. Samtidigt behöver investeringsnivån höjas (därmed stiger kommunernas upplåning), som en följd av slitna anläggningar och kraftig urbanisering. För kommunerna har demografiska förändringar under de senaste tio åren inneburit ökade resursbehov med ungefär 0,5 procent per. De närmaste åren framöver ökar dessa behov dubbelt så snabbt.



### Utmaning för kommunerna – ökad produktivitet

Man kan konstatera stora skillnader i produktiviteten bland kommunerna. Visserligen kan en del av variationerna förklaras av lokalpolitiska prioriteringar, men klart är att det finns en betydande potential att öka produktiviteten i sektorn. Statistiken visar exempelvis att skillnaden mellan högsta och lägsta kostnaden för grundskolan i svenska kommuner är ca 70 procent, samtidigt är sambandet med kvalitet svagt. Liknande variationer avseende kvalitet och kostnader går även att finna inom hemtjänst, särskilt boende, förskola och gymnasieskola. Det finns anledning för många kommuner att fundera över hur verksamheten ska effektiviseras.

### Välfärden slår rekord

En vanlig uppfattning är att det satsas mindre och mindre på välfärdstjänster såsom skola, vård och omsorg. SKL har följt upp kommunektorns satsning på välfärden från år 1980 fram till 2012, med tyngdpunkt på de senaste åren. Den visar att välfärden kontinuerligt växer snabbare än vad demografin kräver. Under den senaste mätperioden, 2005-2012, har kostnaderna ökat årligen med 1 procentenhet mer än vad som kan anses motiverat av förändringar i befolkningen. Sett över den längre tidshorisonten, 1980-2012, har Sveriges kommuner utökat satsningen på välfärdstjänster sammantaget med 44 procent utöver demografiskt betingade krav. Under samma period har resurserna till övrig verksamhet (dvs det som inte är välfärdstjänster) ökat med 12 procent.

Det innebär samtidigt att kostnaderna har stigit med 0,5 procentenhet per år mer än vad skattekraftstillväxten gett utrymme för. Det har finansierats med kommunala skattehöjningar och ökat stöd från statens sida.

### Reformering av skatteutjämningen

I slutet av 2013 fattade riksdagen beslut om reformering av skatteutjämningsystemet från den 1 januari 2014. Förändringarna innebär för Värmdö kommun ett positivt utfall 2014 med 15 mnkr, något som har beaktats i kommunens budget. År 2015 spås ett ytterligare förbättrat utfall för kommunen med i storleksordningen 10 – 15 mnkr.

### Utgångspunkter för årets budgetarbete

I budgetprocessen inför 2015 bör följande beaktas:

**Vision och inriktningsmål.** Den av fullmäktige tagna visionen för Värmdö kommun samt beslutade sex inriktningsmål utgör utgångspunkten för budgetarbetet (bifogas).

Utgångspunkter och målsättningar i övrigt, bl a:

Målsättningen är att Värmdös skolor ska tillhöra länets bästa senast år 2014. Kommunen ska ha en väl fungerande barnomsorg, tillgänglig för alla under dygnets alla tider. Kommunens stöd till ungas fritidssysselsättningar ska medverka till ett jämställt samhälle, ökat välbefinnande, trygghet, kamratskap och ökat samhällsengagemang.



Alla ska känna sig trygga i Värmdö. Valfrihet och hänsyn till individuella behov ska präga omsorgen och samhällsplaneringen. Värmdöbornas grundläggande sociala trygghet ska alltid eftersträvas. Värdegrunden ska omfatta all verksamhet för människor. Insatser ska tidigt stödja människors behov av att stärka sin livssituation. Förebyggande arbete ska ha hög prioritet.

Värmdö kommun ska bli en förebild i miljö- och klimatarbetet. Kommunen ska utvecklas och växa med minimal miljöpåverkan, omställningen till förnybar energi är en viktig del i klimatarbetet. Biologisk mångfald, kulturmiljöer, landområden och vattenmiljöer ska värnas.

Näringslivet och skapandet av fler arbetstillfällen i kommunen för ökad livskvalitet och minskad arbetspendling ska främjas. Värmdö ska vara en attraktiv företagarkommun genom att ha en hög servicenivå gentemot företagare och underlätta för både små och stora företag.

Kommunens kulturarv ska värnas och levandegöras. Barn och ungdomar prioriteras vid fritids- och kultursatsningar. Utvecklingen av hamnområdet innebär stora möjligheter att utveckla och samordna aktiviteter.

Bebyggelseutvecklingen i Värmdö ska främst ske i kommunens centrumområden. Tillväxt, utveckling och exploatering måste ske i balans avseende bostäder, trafikförsörjning och möjligheter till jobb på hemmaplan. Nybyggnationen ska främja ett varierat utbud av bostäder för alla åldrar med olika upplåtelseformer främst i kollektivtrafiknära lägen.

Samhällsservicen ska fungera för dem som bor och arbetar i skärgården. Tillgängligheten och rörligheten ska öka genom tvärförbindelser, replipunkter och förbättrad pendlingstrafik.

Kommunen ska styras långsiktigt och genomtänkt mot vision Värmdö 2030. Organisationen ska fortsätta utvärderas och utvecklas. Tydligt ledarskap där mål, indikatorer och uppföljning resulterar i konkreta åtgärder. Demokratin och samrådsförfarandet ska stärkas.

Medborgarna ska i största möjliga utsträckning göra fria val inom kommunens ansvarsområden som ska tillhandahållas med bästa möjliga kvalitet.

**Resultatmål + 40 mnkr.** Framtida utveckling förutsätter en ekonomi i balans.

Kommunfullmäktiges målsättning är, sedan flera år, att det ekonomiska resultatet ska uppgå till minst + 40 mnkr eller ca 2 procent av omsättningen. Detta ska vara ledstjärnan även för det kommande arbetet med budget 2015. Emellertid har det gått ganska lång tid sedan målet utkristalliserades, det kan finnas anledning att i budgetprocessen överväga omprövning av målet. Utifrån ett långsiktigt perspektiv är det dags att diskutera en högre resultatnivå.

**Soliditeten.** Sett över tid har låneskulden i Värmdö kommun vuxit kraftigt och ligger på ca 1,5 miljarder kr. Kommunens soliditet är därmed ca hälften av genomsnittet i kommunsektorn. Mot denna bakgrund har kommunfullmäktige beslutat att kommunens soliditet ska långsiktigt stärkas, vilket ska utgångspunkt för budgetarbetet.



**Låg pristryck.** Pristrycket i den svenska ekonomin är lågt. Detta talar för att budgeten för 2015 bör beräknas med försiktighet, kompensation för löneökningar och inflation bör inte överskattas.

**Återhållsamhet.** Visserligen går vi mot en konjunkturförstärkning, men det mesta tyder på försämrade ekonomiska utsikter framöver för kommunsektorn. Värmdö kommun bör vara ytterst återhållsam med stadigvarande kostnadsökningar medan engångssatsningar kan vara tänkbara, i mån av utrymme. En klok strategi är att reservera utrymme centralt såsom beredskap för sådant som kan vara svårt att förutse.

**Effektivisering – verksamhetens kostnader.** Grundläggande för att kommunen ska klara ekonomin i framtiden krävs ett kontinuerligt arbete med att få ut mer av varje skattekrona, öka effektivitet och produktivitet. Det gäller såväl verksamhet som stödfunktioner och administration.

Med utgångspunkt från skatteutjämnings standardkostnader kan konstateras att Värmdö kommuns kostnader inom flera tunga kärnverksamheter har varit relativt höga, jämfört med Stockholms län som ett genomsnitt. På senare tid har Värmdö närmat sig länet, ambitionen bör vara att kommunen fortsätter i den riktningen.

**Nämndernas obalanser.** Under flera år har nämnderna sammantaget visat relativt kraftiga underskott jämfört med budget. Även 2013 utföll i minus, dock blev det en markant förbättring jämfört med året dessförinnan. Emellertid är det ostridigt att flera nämnder och ett flertal resultatenheter alltså har svårt att hålla budget. I några fall handlar det om att förbruka tidigare upparbetade överskott, men mestadels rör det sig om underskott, som balanseras till kommande år.

En viktig signal under 2014 och inför budget 2015 är *Håll budget!* Den är avgörande för att kunna upprätthålla en ekonomi i balans men den är också viktig av demokratiska skäl, d v s att politiskt fattade beslut rörande ramar och pengnivåer ska vara gränssättande. Man ska ha i medvetande att beslutade nivåer för peng och ersättning också i princip gäller för enskilda alternativ som inte har möjlighet att leva på kredit från kommunen.

**VA-ekonomin.** En central fråga är VA-ekonomin kopplad till den ambitiösa utbyggnaden i kommunen. Kommunen måste ha starkt fokus på resultatutvecklingen både på kort och lång sikt och en beredskap för korrigerande åtgärder. Det gäller såväl kostnader som att intäktstillflödet från nya abonnenter måste hålla någorlunda jämna steg med ökade kapitalkostnader. I och med bokslut 2013 är VA-kollektivets ekonomiska reserver uttömda, saldot är negativt, d v s det finns en fordran från skattekollektivet. År 2015 behöver VA-ekonomin närma sig balans mellan kostnader och intäkter.

#### **Förändrade avskrivningsprinciper**

År 2014-2015 införs nya principer för avskrivning, s k komponentavskrivning, såväl i kommunen som i de kommunala bolagen. Förändringen berör framförallt större investeringar



i lokaler; avsikten är att olika komponenter med varierande livslängd ges olika avskrivningstider (i dag avskrivs respektive investering i stort sett i klump).

Sett över en längre tid kommer de nya reglerna inte att påverka kommunens ekonomiska resultat. Emellertid innebär förändringen att vissa kostnader som i dag definieras som underhåll (på driftbudgeten) framdeles ska redovisas som investering. Det gör att belastningen på driftresultatet kan komma att minska något under några år. Med tanke på att effekten är kortvarig, på längre sikt uppvägs den av ökade avskrivningar, måste det utrymmet hanteras varsamt, det kan inte tas i anspråk för ambitionshöjningar.

**Framtidens Gustavsberg.** Allteftersom att projektet Framtidens Gustavsberg framskrider blir det en allt viktigare del i kommunens planering i årsbudget och ramar, vilket ska beaktas i budgetarbetet.

**Volymförändringar.** I en växande kommun, som Värmdö, är volymförändringarna i kärnverksamheten från det ena året till det andra omfattande. Det är synnerligen viktigt att dessa budgeteras på ett realistiskt sätt, inte minst med tanke på att en dominerande del av verksamheten finansieras genom pengsystem. Osäkerheten om ekonomin gör att utrymmet utöver volymökningar får betraktas som ytterst begränsat.

**Planeringsunderlag – befolkningsprognos.** Det underlag som krävs för budgetarbetet kommer att bli känt successivt under våren, såsom t ex regeringens vårproposition och SKL:s rapporter och prognoser. Det är vidare viktigt att utveckla och kvalitetssäkra kommunens befolkningsprognos, så att den ger relevant underlag på aggregerad nivå men även ett tillförlitligt stöd för olika överväganden, inklusive strukturförändringar, i kommundelarna.

**Detaljbudgeten.** Detaljbudgeten är viktig, såsom planering att förhålla sig till av kommunfullmäktige beslutade ramar och peng/ersättningar. I och med att 2014 är valår kommer budget 2015 att beslutas av det nyvalda kommunfullmäktige i november (två månader senare än vad har fallet övriga år i mandatperioden). Detaljbudgeten fastställs av respektive nämnd som tillträder den 1 januari 2015. Därmed kommer detaljbudgeten att bli klar betydligt senare än vad som varit ambitionen de senaste åren. Det är emellertid viktigt att detaljbudgetarbetet prioriteras högt, i syfte att budgeten ska vara klar i ett tidigt skede av år 2015.

Stellan Folkesson  
Kommundirektör

Hans Ivarsson  
Ekonomichef