



Handläggare
Hans Ivarsson
Sektorn för ekonomi och uppföljning

Diarienummer
2016KS/0001

Inriktning för budgetarbetet 2017, ramar 2018-2019

Förslag till beslut

Skrivelsen godkänns som utgångspunkt för kommunens arbete med budget 2017 och ramar 2018-2019.

Beslutsnivå

Kommunstyrelsen

Ärendebeskrivning

Inriktning för budgetarbetet redogör för förutsättningar och riktmärken för budgetprocessen och påbörjar budgetarbetet 2017.

Bedömning

Skrivelsen föreslås godkännas som utgångspunkt för kommunens arbete med budget 2017 och ramar 2018-2019.

Ekonomiska konsekvenser

Skrivelsen redogör för ekonomiska utgångspunkter som ekonomiskt resultat, soliditet, demografiska förändringar samt omvärldsfaktorer som konjunkturläge. Skrivelsen redogör även för finansiella mål enligt Värmdö kommuns riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Konsekvenser för miljön

Utgångspunkter för årets budgetarbete är bl.a. Värmdö kommuns inriktningsmål. En hållbar kommun och Resurshushållning är två inriktningsmål med betydelse för miljön.

Konsekvenser för medborgarna

Utgångspunkter för årets budgetarbete är bl.a. Värmdö kommuns inriktningsmål, där exempelvis Inflytande och dialog, Omsorg och trygghet samt Livslångt lärande för livet och arbetslivet är av betydelse för medborgarna.

Konsekvenser för barn

Förslag till beslut har inga konsekvenser för barn utöver vad som framgår under konsekvenser för medborgarna.



Ärendets beredning

Ärendet har beretts av sektorn för ekonomi och uppföljning.

Handlingar i ärendet

Nr	Handling	Bilaggs/Bilaggs ej
1	Inriktning för arbetet med budget 2017, ramar 2018-2019	Bilaggs

Sändlista för beslutsexpediering

Samtliga nämnder

Stellan Folkesson
Kommundirektör

Hans Ivarsson
Sektorschef ekonomi och uppföljning



Inriktning för budgetarbetet 2017, ramar 2018-2019

Inriktning för budgetarbetet

I och med detta ärende börjar arbetet med budget 2017. I ärendet pekas ut, i relativt generella ordalag, några förutsättningar och riktmärken för budgetprocessen. I skrivande stund föreligger däremot inte så mycket av stadigt planeringsunderlag, det färdigställs senare under våren. Utifrån inriktningsbeslutet tar kommundirektören fram ett första budgetförslag, som presenteras i slutet av maj. Nämnderna remissbehandlar förslaget i juni, varefter kommundirektören lämnar sitt slutgiltiga förslag. Kommunstyrelsen behandlar budgeten i september och kommunfullmäktige fastställer budgeten den 5 oktober.

Utgångsläget i Värmdö

Den ekonomiska situationen i Värmdö utläser vi bl a i det ekonomiska resultatet, d v s skillnaden mellan driftintäkter och kostnader. Resultatutvecklingen har varit positiv under en följd av år, utfallet har överträffat målsättningen om + 40 miljoner kr per år. År 2015 innebar en markant förbättring jämfört med året innan, resultatet blev + 100 miljoner kr jämnt. Insikten om att siffrorna stärkts av tillfälliga intäkter, i form av statsbidrag och reavinster på sammanlagt något tiotal miljoner kr, förtar inte bilden av att det ekonomiska utgångsläget är ganska gott.

Ett resultat på 100 miljoner kr kan tyckas högt, men för en starkt växande kommun som Värmdö, där mycket händer, är det värdefullt att ha ett handlingsutrymme, som en bra ekonomi medger. Resultatet 2015 motsvarar drygt 4 procent av kommunens skatteintäkter och utjämningsbidrag.

En god balans mellan kostnader och intäkter är viktig inte minst för att klara en acceptabel självfinansiering av kommunens investeringar. Det är i sin tur angeläget för att hålla tillbaka kommunens skuldsättning. Kommunen har en hög låneskuld (vid senaste årsskiftet 1,6 miljard kr), soliditeten är ungefär hälften av genomsnittet i kommunsektorn. Det gör att Värmdö kommun är sårbar för förändringar inom finansmarknaden och när det gäller ränteutvecklingen.

Emellertid har försäljningen av en minoritetspost i VärmdöBostäder AB i slutet av 2015 påtagligt förbättrat kommunkoncernens finansiella situation. Den stärkta kassan hos moderbolaget Kivab skapar utrymme för att finansiera framtida bostadsinvesteringar. I närtid kommer den att användas till att minska kommunens externa låneskuld, som till sommaren 2016 kommer att ha sänkts till ca 1 miljard kronor.

Värmdös kommunalskatt är alltså klart högre än genomsnittet i länet. Emellertid har kommunen sänkt skatten successivt under några år och har varje år sedan 2008 förbättrat sin ranking i landet, år 2015 steg Värmdös ranking i detta avseende från plats 77 till plats 67.

Bekymmersamt under flera års tid har varit nämndernas budgetunderskott (även om budgetavvikelsen på totalnivå inte varit direkt dramatisk, mindre än en procent). Glädjande var utfallet för 2015, då nämnderna bröt trenden och sammantaget gav ett överskott med ca 5 miljoner kronor. Emellertid visar någon enstaka nämnd alltså betydande underskott, det är en utmaning att framdeles komma till rätta även med det.

Demografins förändringar har stor betydelse för kommunernas kostnadsutveckling. Det demografiska trycket i Värmdö har några år varit ganska måttligt, exempelvis har såväl barnantalet i förskolan som antalet elever i gymnasieskolan sjunkit. Detta har haft en återhållande effekt på kommunens kostnadsutveckling. Inför år 2017 ser vi en kraftigare volymutveckling, i stort sett alla kärnverksamheter möter en ökad efterfrågan.

Förutsättningar - framtidsutsikter

Svensk ekonomi mot högkonjunktur

Svensk ekonomi utvecklas starkt, BNP (bruttonationalprodukten) beräknas ha ökat med närmare 4 procent under 2015 och i år förutses tillväxten bli lika hög. Snabbt växande investeringar och kraftigt ökad offentlig konsumtion är två faktorer som driver de höga tillväxttalen. Inte minst kommunernas kostnader beräknas i år växa snabbt till följd av det stora flyktingmottagandet.

Den snabba tillväxten innebär att den svenska ekonomin går från lågkonjunktur till högkonjunktur. Sysselsättningen stiger snabbt och arbetslösheten sjunker gradvis ner mot 6,5 procent. I år och nästa år ökar skatteunderlaget snabbt, därefter väntas ökningstalen mattas något. Samtidigt leder flyktinginvandringen till att befolkningen växer mycket snabbt. I själva verket växer befolkningen betydligt snabbare än skatteunderlaget, vilket innebär betydande problem för kommunerna.

Svårt läge för kommunerna

Den snabba sysselsättningsökningen för med sig att skatteunderlaget växer i reala termer med närmare **3 procent i år**, vilket är den största ökningen på mycket länge. Men samtidigt **beräknas kommunsektorns kostnader öka med närmare det dubbla**.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) stödjer fortlöpande kommunerna med omvärldsbevakning, konjunkturbedömningar och underlag för skatteberäkningar. Under vintern 2015/2016 har SKL dock ansett läget som så pass svårbedömt att man har avstått från att uppdatera sina prognoser. I en rapport från oktober 2015 pekar SKL på att ökade kostnader för verksamheterna och befolkningsökningen kommer att leda till en försämrad ekonomi i kommunsektorn. Det demografiska trycket ökar på ett sätt som gör att skatteintäktsökningen inte räcker till. Fram till 2020 växer behovet inom i stort sett alla områden, såsom grundskola, förskola, gymnasieskola, äldreomsorg och omsorg om funktionshindrade. Ökade krav inom olika kärnområden och stora investeringsbehov gör



att kommunerna står inför stora utmaningar.

Beräkningarna pekar på att kommunerna skulle behöva höja skatten med närmare två kronor för att uppnå ett resultat på en procent av skatter och bidrag. Kommunernas ekonomiska resultat har vid flera tillfällen under senare år säkrats tack vare återbetalning av premier från AFA Försäkring. Emellertid skedde den sista utbetalningen år 2015, några flera räddningsplankor med AFA-pengar finns inte.

Allt flera riktade statsbidrag – i stället för generella

Nästan en femtedel av kommunernas intäkter utgörs av statsbidrag. Bidragen utges till större delen i form av **generella bidrag**. D v s bidragen är inte riktade till någon bestämd verksamhet utan kan i likhet med skatteintäkterna fördelas efter lokala politiska prioriteringar. Många anser att det är på den lokala nivån som man känner verksamheten bäst i detalj och kan ta tillvara möjligheter att öka effektiviteten. Dessutom är generella bidrag enkla att administrera.

Emellertid förekommer även **riktade statsbidrag**, dess omfattning tenderar att öka, det finns i dag t ex i storleksordningen 40 bidrag att söka från Skolverket. Riksrevisionen har kritiserat de specialdestinerade statsbidragen på skolområdet. Systemet fungerar inte tillräckligt effektivt, det bidrar inte tillräckligt till en likvärdig utbildning för eleverna och bidragen går inte till de skolor som har störst behov av insatser.

Trenden är att de generella statsbidragen successivt urholkas samtidigt som att de riktade bidragen blir allt flera. Det är på sikt en problematisk utveckling för kommunsektorn, det leder till dubbel styrning, omfattande administration och dessvärre risk för ett mindre effektivt resursutnyttjande.

Utgångspunkter för årets budgetarbete

Utgångspunkter för budgetprocessen 2017 är i första hand kommunens vision, av fullmäktige beslutade inriktningsmål samt finansiella mål.

Vision för Värmdö kommun, se bilaga.

Inriktningsmål

En hållbar kommun

Vi ska ge förutsättningarna att utveckla Värmdö kommun, så att en omställning till en mer hållbar livsstil kan underlättas. Vi vill skapa ett modernt samhälle som i alla aspekter är ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart för generationer framåt.

Värmdö kommun skall vara attraktiv och berikande att vistas och arbeta i. Vi vill erbjuda en livskraftig skärgårdskommun där naturens lugn möter pulserande lokala samhällen, där vårt kulturarv tas tillvara.

Styrning utåt

Inflytande och dialog

Demokrati och brukares påverkan i Värmdö kommun skall utvecklas och därmed ge ett ökat inflytande, bland annat genom olika former av dialoger, möjlighet till medborgarförslag samt att ställa frågor när kommunfullmäktige sammanträder.

Ungdomars och unga vuxnas inflytande skall öka och följas upp. Mellan kommunen och olika intressegrupper skall samverkan vara stark och förbättras kontinuerligt.

Omsorg och Trygghet

I Värmdö kommun skall social hållbarhet vara grunden för medborgarnas trygghet och välfärd. Utsatta personer och grupper ska stöttas på bästa möjliga sätt. Värmdö kommun skall i sina verksamheter och tjänsteskrivelser beakta ett barnperspektiv.

Personer som omfattas av kommunens omsorg ska erbjudas möjlighet till förebyggande hälso- och friskvård. Alla omsorgsalternativ i Värmdö ska alltid hålla hög kvalitet och anpassas efter individuella önskemål.

Värmdö skall vara en attraktiv kommun för boende, studerande och besökare där alla, oavsett kön, ålder, funktionshinder, etnisk tillhörighet, religion eller sexuell läggning ska känna sig trygga och säkra.

Livslångt lärande för livet och arbetslivet

Alla Värmdös invånare, oavsett ålder, skall erbjudas möjligheter till livslångt lärande i de inriktningar de själva önskar. Värmdö kommun ska stimulera sina medborgare till att höja och utveckla sin kompetens, i förhållande till arbetsmarknaden, för att stärka sina möjligheter till ett rikt arbetsliv.

Eleverna ska erbjudas en kreativ skola som skapar bra förutsättningar för lärande, med utbildningar av hög kvalité. En skola som uppmuntrar till aktiv rörelse, kritiskt tänkande och ger en stark kunskapsbas.

Styrning inåt

Ledarskap och medarbetarskap

Medborgarnas behov, statens krav i lagar och förordningar samt de kommunala styrdokumenterna är grunden för vårt uppdrag.

Politiker, chefer, ledare och medarbetare skall ges bästa möjliga förutsättningar för att skapa en gemensam kultur som inger mod, öppenhet och engagemang. Det i sin tur möjliggör för ständiga förbättringar. Ett tydligt och moget ledarskap utgör också en viktig grund för en organisation i ständig utveckling.

Värmdö kommuns personal, vår viktigaste resurs, förverkligar kommunens mål och utvecklar verksamheter. Medarbetarna skall få ett aktivt och bra stöd från chefer och ledare för att de ska kunna uppnå ett engagerat och delaktigt medarbetarskap i en god



och utvecklande arbetsmiljö. Värmdöborna kan därmed få bästa möjliga service och goda insatser i livets alla skeden.

Resurshushållning

Politiker, chefer, ledare och medarbetare skall gemensamt ansvara för effektiva arbetssätt samt utveckla smarta och kvalitetssäkrade rutiner med löpande uppföljning. De skall också tillsammans se till att kommunens resurser utnyttjas så effektivt som möjligt.

Kommunen skall ha en ekonomi i balans och en tydlig ekonomisk styrning som möjliggör minskad upplåning, med lägsta möjliga skatter och avgifter för Värmdöborna, med bibehållen god kvalitet i välfärd och omsorg. Kommunen skall även följa direktiv om cirkulär ekonomi för EU.

Värmdö kommuns naturresurser utgör livsförutsättningarna för människor, djur och växter och kommande generationers möjlighet att nyttja dessa naturresurser och skall ligga till grund för dagens beslut för en hållbar tillväxt med mindre negativ miljöpåverkan.

God ekonomisk hushållning – finansiella mål

Värmdö kommuns riktlinjer för god ekonomisk hushållning, beslutade av kommunfullmäktige, innefattar följande finansiella mål, som ska vara vägledande för arbetet med budget 2017:

Årets resultat i förhållande till skatteintäkter, skatteutjämning och generella statsbidrag ska vara **minst 2 % exklusive engångsposter**. Detta motsvarar år 2016 42 miljoner kr.

Soliditeten ska öka.

Nämndernas budgetföljsamhet, **budgetavvikelsen i bokslut ska vara positiv eller 0 %**.

Avgiftsfinansieringsgraden för den affärsdrivande verksamheten (Vatten och avlopp samt Renhållning) **ska över tid vara 100 %**.

Den affärsdrivande verksamhetens skuld till kommunen, skattekollektivet, får uppgå till maximalt **15 %** av verksamhetens omsättning. Under kort tid kan skuldsättningen tillåtas öka till **25 %**, det förutsätter dock att det finns en tydlig plan för återbetalning.

Soliditet - låneskuld. Sett över tid har låneskulden i Värmdö kommun vuxit kraftigt och soliditeten är ca hälften av genomsnittet i kommunsektorn. I och med försäljningen av aktier i VärmdöBostäder AB kan kommunkoncernen den närmaste tiden sänka låneskulden markant. Kommunfullmäktige har beslutat att kommunens soliditet ska långsiktigt stärkas. Detta är en viktig utgångspunkt för budgetarbetet, särskilt i perspektivet av omfattande framtida investeringsåtaganden beroende på snabb befolkningstillväxt.

Lågt pristryck. Pristrycket i den svenska ekonomin är synnerligen lågt. Samtidigt



iakttar vi just nu osedvanligt låsta positioner hos arbetsmarknadens parter i årets lönerörelse. Spridningen är stor när det gäller uppfattningen om vad som är ett realistiskt löneutrymme. SKL förhandlar med flera motparter, notabelt är att avtalet med Kommunal löper ut i månadsskiftet april/maj 2016.

Värmdös budget för 2017 ska upprättas med försiktighet, kompensation för kostnadsfördyringar ska i första hand grundas på vad kommunen faktiskt har råd med, inte kopplas ihop med specifika förväntningar när det gäller utfall i lönerörelsen. Förvaltningens och verksamhetens förmåga, att finna lösningar att få ut mer av insatta kronor och därmed klara kostnadsfördyringar, ska tas tillvara. Det krävs ett kontinuerligt arbete med att öka effektivitet och produktivitet, i såväl verksamhet som stödfunktioner och administration.

Återhållsamhet. I kommunsektorn väntas kostnadssidan stiga brantare än intäktssidan, vilket betyder sämre ekonomiska utsikter framöver. Värmdö kommun bör mot denna bakgrund vara vaksam och återhållsam med stadigvarande kostnadsökningar. En klok strategi är att reservera utrymme centralt såsom beredskap för sådant som kan vara svårt att förutse.

Prioriteringar. Samtidigt som kommunens kostnader inte kan tillåtas öka generellt i alltför snabb takt är det viktigt att skapa utrymme för satsningar för utveckling. Engångssatsningar är tänkbara, i mån av utrymme. Ett exempel är att kommunen behöver prioritera utvecklingen av digitala tjänster.

Obalanser. Det är glädjande att nämnderna, som helhet, i och med bokslut 2015, uppnådde ekonomisk balans jämfört med budget. Ett stort steg i rätt riktning, dock kvarstår enstaka nämnder, som uppvisar betydande underskott. Ambitionen måste vara att under innevarande år, och inför 2017, även dessa nämnder ska komma väsentligt närmare ekonomisk balans.

Signalen Håll budget är central för att kunna vidmakthålla en ekonomi i balans för helheten. Det är också viktigt, utifrån demokratisynpunkt, att det finns en respekt för politiskt fattade beslut rörande ramar och peng- och ersättningsnivåer. 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.

Organisation, ekonomistyrning. Nuvarande nämnds- och förvaltningsorganisation etablerades 2015. Den nya förvaltningsorganisationen borgar för att kunna stärka samverkan över tidigare organisatoriska gränser och minska stuprören. Första året präglades av implementering, under innevarande år och inför år 2017 ska ambitionen vara att ta tillvara den nya organisationens förutsättningar att allokera och använda kommunens resurser på bästa sätt. I detta ingår också att se över och anpassa regelverk och mekanismer inom kommunens ekonomistyrning.

Höga avgifter, anpassning behövs. Värmdö har inom flera områden tämligen höga avgifter i jämförelse med andra kommuner. Denna bild bekräftas av en särskild utredning, gjord under 2015, av de mest betydelsefulla avgifterna. I budget 2016 togs steg mot en anpassning, några avgifter sänktes, mestadels frystes de på 2015 års nivå.

Inför 2017 är det dags att ta nästa steg för ytterligare anpassning.

Lägre räntekostnader. Det allmänna ränteläget har sjunkit markant under senare år och kommunens lånekostnader har minskat. SKL rekommenderar årligen en procentsats, att tillämpa som internränta, som belastar de verksamheter som nyttjar kommunens anläggningstillgångar. För 2017 rekommenderas 1,75 procent, att jämföra med 2,4 procent år 2016. Den kraftiga sänkningen ger betydelsefullt avtryck inom verksamheter med omfattande investeringar. Ett sådant exempel är VA-verksamheten, där ambitionen bör vara att framdeles sänka avgiftsuttaget.

Koncernbildning ger nya möjligheter. Den aktiebolagsrättsliga koncern som bildades för något år sedan ger möjligheter, som inte varit tillgängliga tidigare. Vinstmedel i ett bolag, såväl moder- som dotterbolag, kan inom koncernen omfördelas till ett annat bolag. Värmdö kommuns driftbidrag år 2017 till Gustavsbergbadet AB kan därmed begränsas eller helt elimneras.

Volymförändringar. I en växande kommun, som Värmdö, är demografiskt betingade volymförändringar i kärnverksamheten (t ex flera elever i skolan) 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. Preliminära beräkningar indikerar att i stort sett alla kärnverksamheter möter en ökad efterfrågan år 2017. 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 SKL:s rapporter och prognoser. Det är vidare av stor betydelse att kommunens befolkningsprognos har god kvalitet, så att den ger relevant underlag på aggregerad nivå men även ett tillförlitligt stöd för olika överväganden, inklusive strukturförändringar, i kommundelarna.

Statliga initiativ – vårändringspropositionen. Statens agerande har stor inverkan på kommunernas verksamhet och ekonomi. I april presenterar regeringen sin vårändringsproposition. Den och andra statliga initiativ ska vägas in i kommunens arbete med budget 2017, så långt det är möjligt och motiverat.

Detaljbudgeten. Nämndernas planering, i förhållande till av kommunfullmäktige beslutade ramar och peng/ersättningar, konkretiseras i detaljbudgeten. Detaljbudgeten ska fastställas av respektive nämnd senast i december 2016. För att kunna klara detta kan nämnder och förvaltning med fördel förbereda arbetet med detaljbudgeten tidigare under hösten, redan innan fullmäktige fastställt rambudgeten.

