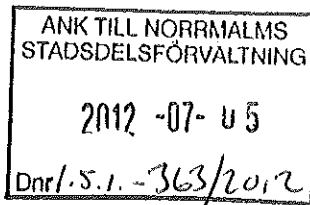




KOMMUNSTYRELSEN
RI

DNR: 336-908-2012
DATUM: 2012-06-29



Till berörd remissinstans

ANGÅENDE REMISSEN OM FÖRÄNDRING AV FÖRDELNINGSNYCKELN FÖR STADSMILJÖVERKSAMHET

Detta gäller remissvar på "Förändring av fördelningsnyckeln för stadsmiljöverksamhet"

Dnr: 336-908-2012

Remisstiden sträcker sig till den 29 augusti 2012, vilket vi ber er respektera. Om det av några skäl inte är möjligt för er att inkomma med svar inom utsatt tid måste en kontakt tas med den för ärendet ansvariga personen på roteln.

Ansvarig handläggare/borgarrådssekreterare på Finansroteln är Martin Edgélius, tfn 08-508 29 216.

Remissvar skickas till:

- RI i digital form (word/excel). Ange KS:s diarienummer som namn på ärenderubrik. Ex: KS 314-331-2004
- KF/KS kansli i pappersform.

Adresserna är följande:

Rotelns e-post: Funktion SLK RI-remissvar eller
RI-remissvar@stockholm.se

KF/KS kansli, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar

Finansroteln



Remitteringsmapp

Ärende: Förändring av fördelningsnyckeln för stadsmiljöverksamhet

Inkom till KF/KS kansli den

Behandling i övrigt:

För yttrande senast: 29 augusti

Stadsdelsnämnderna

Facknämnderna

Övriga

Rinkeby-Kista

Spånga-Tensta

Hässelby-Vällingby

Bromma

Kungsholmen

Norrmalm

Östermalm

Södermalm

Enskede-Årsta-Vantör

Skarpnäck

Farsta

Hägersten-Liljeholmen

Skärholmen

Älvsjö



Handläggare: Stefano Prestinoni
Telefon: 076 122 92 91

Till
Kommunstyrelsen

Förändring av fördelningsnyckeln för stadsmiljöverksamhet

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Modell för fördelning av budget till stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet godkänns i enlighet med förslaget i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Irene Lundquist Svenonius
Stadsdirektör

Kerstin Sandström
Tf avdelningschef

Bakgrund

Driftsbudgeten för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet fördelas sedan 2008 enligt en fördelningsnyckel som ger en andel av en total. Nyckeln räknar fram andelar som omvandlas till kostnadsandelar.

Nyckeln är uppbyggd av två block: grönområdesskötsel och övrig stadsmiljö. I "grönområdesskötsel" ingår arealer för parkmark och naturmark. Hänsyn tas till slitage och nedskräpning genom att en justering görs för dag- och nattbefolkning. I blocket "övrig stadsmiljö" tas hänsyn till stadsdelsnämndernas uppgift att medverka i stadsplaneringen som remissorgan och därmed ingår också antalet lägenheter i godkända eller antagna detaljplaner.

I budgeten för Stockholms stad 2012 har kommunstyrelsen erhållit uppdraget att följa upp och eventuellt justera fördelningsnyckeln för stadsmiljöverksamhet.

Stadsledningskontoret har ansvarat för uppföljningen som genomförts i samarbete med Sweco Eurofutures.

Utöver detta har en arbetsgrupp med representanter från söderort (Farsta och Skarpnäck stadsdelsnämnder), västerort (Hässelby- Vällingby stadsdelsnämnd) och innerstaden (Norrmalm stadsdelsnämnd) deltagit i arbetet.

Ärendet

I bil 1 redovisas Sweco Eurofutures slutrapport. I slutrapporten redogörs för det nya förslaget på ny fördelningsnyckel, motiv till varför den bör förändras samt effekter av den föreslagna nyckeln.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets förnyelseavdelning.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret föreslår att fördelningsnyckeln för stadsmiljöverksamhet justeras enligt förslag i bilaga 1 och att den börjar gälla från och med budget 2013.

Stadsledningskontoret föreslår även att till 2013 öka budgeten för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet med 17,6 mnkr. Kontoret bedömer att det skulle motsvara stadsdelsnämndernas kostnader för stadsmiljöverksamheten bättre.

Rekommendationen från Sweco är att nyckeln måste förändras. Den främsta orsaken till detta är att viktningen i nuvarande nyckel inte på ett rättvist sätt motsvarar stadsdelsnämndernas kostnader för en skötselyta då befolkningen har större påverkan på utfallet än själva ytan. Utöver detta är nyckeln varken tydlig eller enkel att förstå. Stadsledningskontoret delar Swecos bedömning. Representanterna från Söderort (Farsta stadsdelsnämnd) och Västerort (Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd) är eniga med denna bedömning.

Förslag till förändring

Precis som tidigare föreslås fördelningsnyckeln vara uppbyggd på två block, grönområdesskötsel och övrig stadsmiljö.

Grönområdesskötsel

- Basskötsel – Avser parkyta och naturmark och viktas ihop på samma sätt som tidigare (skötseln för park antas vara 10 gånger större än skötseln för naturmark).

- Slitage/nedskräpning – Basskötseln viktas lika med slitage/nedskräpning. Slitage mäts med antalet boende och antalet besökare i stadsdelsnämnden. De boende motsvarar antalet folkbokförda i stadsdelsnämnden medan besökarna mäts med dagbefolkningen (de som arbetar i stadsdelsnämnden).
- Grönområdesskötseln antas stå för 85 procent av stadsmiljöverksamheten.

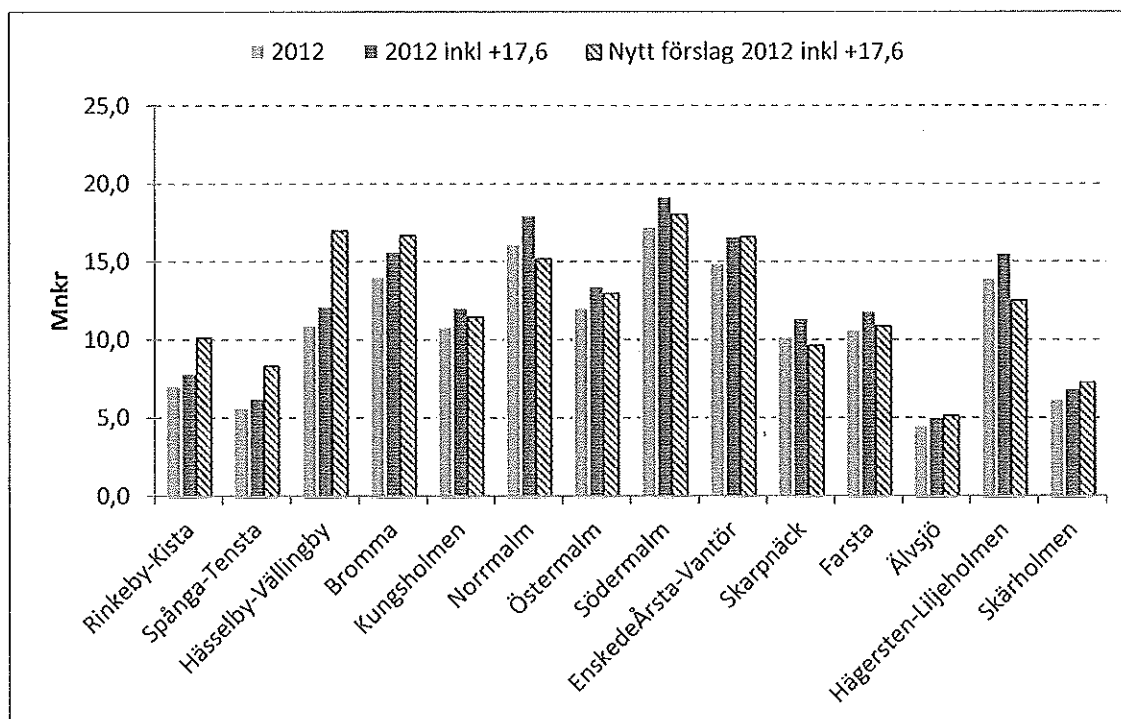
Övrig stadsmiljö

- Boende – Kostnaderna för övrig stadsmiljö mäts med stadsdelsnämndens befolkningsstorlek.
- Övrig stadsmiljö antas stå för 15 procent av stadsmiljöverksamheten.

Effekt av en den föreslagna nyckeln

Effekterna den nya fördelningsnyckeln inklusive medelförstärkningen om 17,6 mnkr redovisas i tabellen nedan. Den första stapeln visar fördelningen av stadsmiljöbudgeten 2012. Den andra visar hur tilldelningen inkl. medelförstärkningen skulle bli enligt gällande fördelningsnyckel. Tredje stapeln visar hur fördelningen inkl. en medelförstärkning skulle bli enligt den föreslagna nyckeln.

Tabell 1. Fördelning av budget stadsmiljöverksamhet.



En fördelning av budgeten enligt den föreslagna nyckeln inkl. medelförstärkningen skulle innebära att Norrmalm, Skarpnäck och Hägersten-Liljeholmen får mindre i tilldelning jämfört med vad de fått idag.

Kontoret anser att det är rimligt att den föreslagna nyckeln minskar skillnaderna i tilldelningen mellan stadsdelsnämnderna. Det sker framförallt en omfördelning från Söderort till Västerort. Detta är med anledning av att den nya nyckeln i högre grad tar hänsyn till den faktiska parkytan i nämnderna.

Stora delar av stadsdelsnämndernas parksskötsel är utlagd på entreprenad med avtal som indexuppräknas varje år. För att kompensera stadsdelsnämnderna för de årliga uppräkningarna har stadsdelsnämndernas representanter framfört att det vore önskvärt att budgetramen för stadsmiljöverksamheten indexuppräknas årligen. Stadsledningskontoret understryker att storleken på ramen som fördelningsnyckeln fördelar mellan stadsdelsnämnderna beslutas årligen utav kommunfullmäktige.

Stadsledningskontoret föreslår att modell för fördelning av budget till stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet godkänns i enlighet med förslaget i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Bilagor

1. PM - Översyn av stadsmiljönyckeln SWECO_slutrapport

PM

2012-05-14

Översyn av stadsmiljönyckeln

I kommunfullmäktiges budget för Stockholm stad 2012 har kommunstyrelsen erhållit uppdraget att följa upp och eventuellt justera fördelningsnyckeln för stadsmiljöverksamhet. Uppdraget ska vara genomfört under 2012. Detta är en sammanfattning av den översyn som gjorts av Sweco Eurofutures med förslag på förändring.

Översynen har genomförts av Sweco Eurofutures. Under uppdragets gång har det även funnits en arbetsgrupp som sammanträtt vid 3 tillfällen. Arbetsgruppen har bestått av representanter från Stadsledningskontoret, Söderort (Farsta), Västerort (Hässelby-Vällingby), Innerstaden (Norrmalm) och Sweco Eurofutures. Vid första sammanträdet deltog även en representant från Skarpnäck som var med vid den förra översynen.

Sammanfattning

Översynen av den nuvarande fördelningsnyckeln för stadsmiljöverksamheten har kommit fram till att nuvarande modell måste ersättas med en ny. Den nuvarande nyckeln är inte enkel och lättförståelig. Den nuvarande nyckeln är heller inte rättvisande med avseende på att den faktiska parkytan har för liten betydelse för utfallet och att det i huvudsak är folkmängden som avgör budgetfördelningen. Vidare är den nuvarande modellen instabil på grund av variabeln som avser lägenheter i detaljplaner.

Grundat på det arbete som genomförts i arbetsgruppen föreslås en ny modell. Den föreslagna fördelningsnyckeln har liksom nuvarande nyckel två delmodeller – en avseende grönområdesskötsel och en för övrig stadsmiljö. Den föreslagna fördelningsnyckeln tar både hänsyn till att det finns kostnader för basunderhåll och för slitage/nedskräpning i stadens stadsdelsområden. Den föreslagna nyckeln tar även i högre grad hänsyn till skillnader i besöksstryck mellan stadens stadsdelsområden. Slutligen föreslås det att detaljplanerna exkluderas i delmodellen för övrig stadsmiljö för att göra modellen enklare och mer stabil.

Utfallet i den föreslagna nyckeln innebär framförallt att skillnaderna minskar mellan Söderort och Västerort i kronor per skötselyta. Utfallet innebär även en viss omfördelning från Norrmalm till övriga staden.

Bakgrund

Driftsbudgeten för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet fördelar sedan 2008 enligt nuvarande fördelningsnyckel som ger en andel av en total. Nyckeln räknar fram andelar som omvandlas till kostnadsandelar.

1 (12)

Sweco	Sweco EuroFutures AB	Patrik Waaranpera
Kaplansbacken 10	Org.nr 556342-6559	Seniorkonsult
Box 415	Styrelsens säte: Stockholm	Sweco Eurofutures AB
SE-112 24 Stockholm, Sverige		Telefon direkt +46 (0)8 6130881
Telefon +46 (0)8 6130800		Mobil +46 (0)725302491

Nyckeln är uppbyggd av två block: grönområdesskötsel och övrig stadsmiljö. I "grönområdesskötsel" ingår arealer för parkmark och naturmark. Hänsyn tas till slitage och nedskräpning genom att en justering görs för dag- och nattbefolkning. I blocket "övrig stadsmiljö" tas hänsyn till stadsdelsnämndernas uppgift att medverka i stadsplaneringen som remissorgan och därmed ingår också antalet lägenheter i godkända eller antagna detaljplaner.

Sweco har fått i uppdrag att se över följande:

- Analys av ingående variabler för att se om det finns möjlighet att förenkla nyckeln och göra den mer förståelig
- Undersöka huruvida en korrigering av viktning mellan naturmark och parkmark är nödvändig för att nyckeln ska bli mer rättvisande
- Undersöka huruvida en korrigering av viktning av befolkningsfaktorn (inkl. dagbefolkning) är nödvändig för att nyckeln ska bli mer rättvisande
- Jämföra nuvarande modell som är tillämplig på alla stadsdelar med en modell för ytterstaden och en för innerstaden.

Utöver detta ska ett antal frågor ur mer allmän perspektiv lösas:

- Undersöka hur väl återspeglar nyckeln den snabba exploateringen i staden?
- Borde nyckeln inkludera andra faktorer än den gör idag? Ex. finns en del objekt som är dyra att underhålla men som nyckeln inte tar höjd för, ex. plaskdammar, trappor, fontäner, mm
- Går det att höja korrelationskoefficienten?

Krav på en fördelningsnyckel

Vid konstruktionen av den nuvarande fördelningsnyckeln 2007 ställde SLK åtta krav som en fördelningsnyckel måste uppfylla. Inga ändrade krav har redovisats och därför förutsätts att samma krav gäller nu som då. Modellen ska vara:

- Enkel
- Lättförståelig
- Rättvisande
- Baserad på objektiva variabler som SDN inte kan manipulera
- Adaptiv med avseende på väsentliga förändringar, t.ex. ändrad markanvändning vid exploateringar
- Fördelande, inte kostnadsdrivande
- Tillämplig på alla stadsdelar
- Accepterad

Översyn av den nuvarande stadsmiljönyckeln

Sweco har sett över den nuvarande resursfördelningen för stadsmiljöverksamheten. De generella kraven på en fördelningsnyckel har varit utgångspunkten när översynen genomförts. Följande problem har identifierats med den nuvarande fördelningsnyckeln:

- Nyckeln är inte *enkel* och *lättförståelig*. Det är svårt att härleda vilka effekter bland annat markanvändning och exploatering innebär för utfallet i resursfördelningsmodellen.
- Modellen är inte *rättvisande*:
 - Parkslietaget har orimligt stor vikt. *Parkytan har för liten betydelse för utfallet i modellen för grönområdesskötsel.*
 - Parkytan har en *negativ* effekt på utfallet i modellen för övrig stadsmiljö. Detta beror på att folkmängden tas i relation till skötselytan.
 - Det är i *huvudsak* stadsdelsområdenas folkmängd som avgör utfallet i stadsmiljönyckeln.
 - Detaljplanerna gör modellen *instabil* genom att den orsakar stora svängningar i modellen och variabeln är inte heller *rättvisande* i den bemärkelsen att stora detaljplanearbeten enstaka år inte har någon betydelse för utfallet.

Den nuvarande fördelningsnyckelns struktur och uppbyggnad är komplex. Detta är den viktigaste orsaken till svårigheten att härleda variabelernas betydelse i modellen. När de olika beräkningsstegen i modellen brutits ner och analyserats har icke rättvisande faktorer uppenbarats.

I den nuvarande nyckeln finns faktorn *parkslietage/nedskräpning* som motsvarar antalet människor per kvadratmeter parkyta. Denna faktor vägs ihop med den faktiska parkytan, vilket ger en *justerad parkyta*. Tillvägagångssättet innebär dock att stadsdelsområdets parkyta knappt får någon betydelse för utfallet. Det är framförallt folkmängdens storlek som avgör hur mycket pengar stadsdelsområdena får för att sköta sina parktor, inte storleken på parkytan.

I nyckeln har även ett liknande mått använts för att skatta kostnaderna för övrig stadsmiljö genom att ta folkmängden dividerat med summan av park och naturmark. Detta innebär att en större parkyta inneburit en lägre budgetandel avseende övrig stadsmiljö medan en större folkmängd inneburit en högre budgetandel.

I modellen tas medianen av detaljplanerna under 5 år. Detta innebär att ett stadsdelsområde kan få värdet 0 trots att det byggts mycket lägenheter under något specifikt år. Medianen varierar kraftigt mellan åren och ger inte en rättvis bild av det faktiska detaljplanearbetet budgetåret.

Förslag – En ny reviderad modell

Slutsatsen av den genomförda översynen är att fördelningsnyckeln måste göras om. Modellen är inte *enkel* och *lättförståelig* och framförallt inte *rättvisande*.

I Swecos arbete med att ta fram en ny modell har bland annat följande saker beaktats:

- Modellen ska uppfylla de generella kraven på en fördelningsnyckel
- Modellen ska vara stabil över tid
- Parkytan ska ha större betydelse för utfallet
- Alternativa sätt att mäta slitage/nedskräpning
- Eventuell särbehandling av olika skötselytor

Utifrån dessa förutsättningar har en ny modell tagits fram. Ny särbehandling av olika skötselytor har inte inkluderats i den föreslagna nyckeln. Detta beror bland annat på att det inte finns heltäckande data med enhetliga definitioner.

Den föreslagna fördelningsnyckeln är både enklare och mer rättvisande än den nuvarande modellen. En beskrivning av den föreslagna modellen ges nedan:

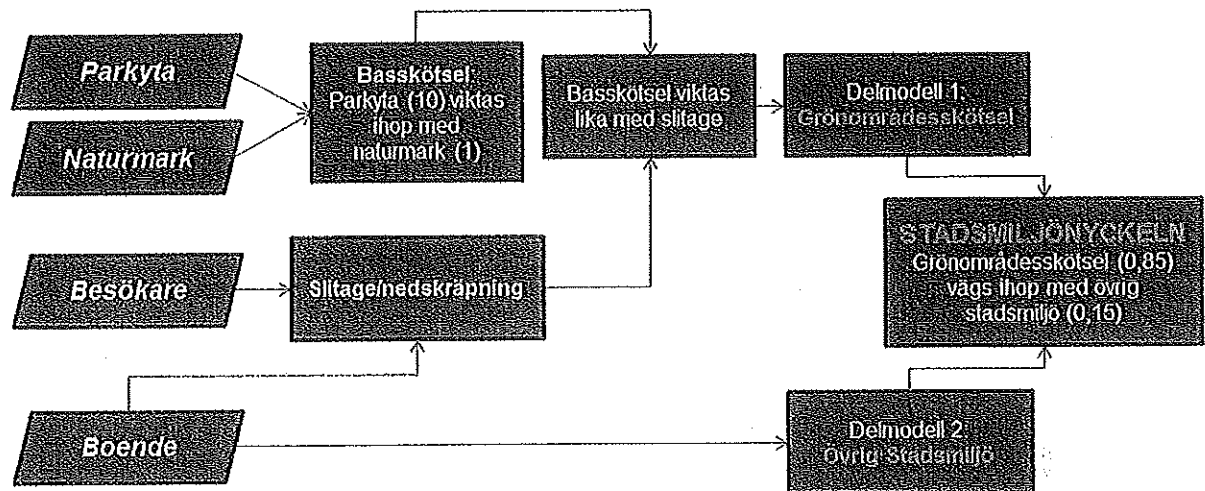
Grönområdesskötsel

- **Basskötsel** – Avser parkyta och naturmark och viktas ihop på samma sätt som tidigare (skötseln för park antas vara 10 gånger större än skötseln för naturmark).
- **Slitage/nedskräpning** – Basskötseln viktas lika med slitage/nedskräpning. Slitaget mäts med antalet boende och antalet besökare i stadsdelsområdet. De boende motsvarar antalet folkbokförda i stadsdelsområdet medan besökarna mäts med dagbefolkningen (de som arbetar i stadsdelsområdet).
- Grönområdesskötseln antas stå för 85 procent av stadsmiljöverksamheten.

Övrig stadsmiljö

- **Boende** – Kostnaderna för övrig stadsmiljö mäts med stadsdelsområdets befolkningsstorlek.
- Övrig stadsmiljö antas stå för 15 procent av stadsmiljöverksamheten.

Den föreslagna modellens struktur



Skillnader med nuvarande nyckel

- I den föreslagna modellen antas en stor parkyta innebära större kostnader för grönområdesskötseln jämfört med en mindre parkyta, givet allt annat lika. I den nuvarande modellen har parkytan *väldigt liten* betydelse för utfallet.
- I den nuvarande fördelningsnyckeln beräknas kostnaderna för övrig stadsmiljö bland annat genom att folkmängden divideras med park och naturmark. En ökad skötselyta medförde därmed ett lägre utfall (mindre pengar) för övrig stadsmiljö. Detta anses *inte vara rättvisande* och denna vikt ersätts därför med folkmängden (de boende) i den föreslagna modellen.
- Lägenheter i detaljplan tas bort i den föreslagna modellen. Anledningen till detta är bland annat att göra modellen enklare och mer stabil över tid.
- Besökare till stadsdelsområdena antas stå för lika stor andel av slitaget/nedskräpning som de boende i stadsdelsområdena (generellt i staden som helhet). I den nuvarande modellen inkluderades 25 procent av dagbefolkningen medan 100 procent av dagbefolkningen inkluderas i den föreslagna modellen.

Utfallet av den föreslagna fördelningsnyckeln

Utfallet med den föreslagna modellen visas i Figur 1 och i Figur 2. Den första figuren visar hur mycket stadsdelsområdena får per skötselyta (parkmark viktat med naturmark). Den andra figuren visar faktiskt utfall i kronor givet budgetramen 2012. I båda figurerna visas en tidsserie för det faktiska utfallet budgetår 2010-2012 samt föreslagen nyckel givet förutsättningarna år 2012.

Den huvudsakliga förändringen med föreslagen modell jämfört med nuvarande är att skillnaderna minskar mellan stadens stadsdelsområden. Det sker framförallt en omfördelning från Söderort till Västerort. Detta beror i huvudsak på att den föreslagna modellen i högre grad tar hänsyn till den faktiska parkytan i stadsdelsområdena. Skillnaderna mellan Söderort och Västerort utjämnas därmed.

Norrmalm får även ett betydligt lägre utfall än tidigare. Detta beror på att stadsdelsområdet har väldigt lite parkyta i förhållande till övriga stadsdelsområden. Fortfarande får dock Norrmalm mycket pengar per skötselyta jämfört med övriga stadsdelsområden i Innerstaden.

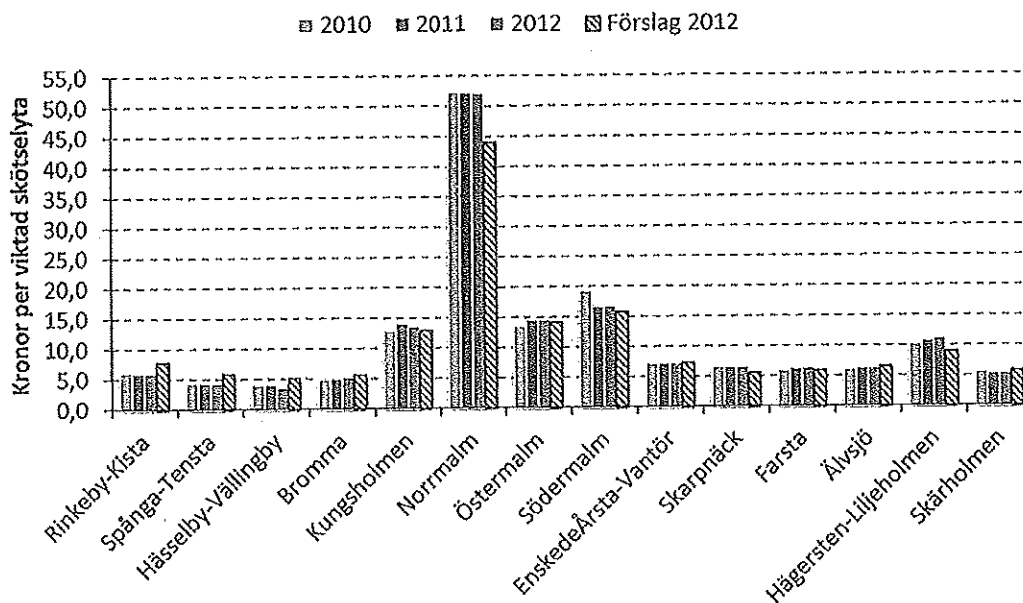
Den nya modellen omfördelar 9,6 miljoner kronor givet förutsättningarna budgetår 2012. Den största omfördelningen sker till Hässelby-Vällingby. Trots detta är Hässelby-Vällingby det stadsdelsområdet som får minst pengar per kvadratmeter skötselyta.

Norrmalm och Hägersten-Liljeholmen är de två stadsdelsområden som det omfördelas mest pengar från. För Norrmalm beror detta på att stadsdelsområdet har förhållandevis liten parkyta. Utfallet för Norrmalm, och även för övriga Innerstaden, vägs dock upp med att *hela* dagbefolkningen inkluderas i den föreslagna modellen. Hägersten-Liljeholmen får mindre pengar på grund av att hänsyn ej tas till antalet lägenheter i detaljplan. Eftersom detaljplanerna dock kan variera kraftigt över tid så är det inte självklart att denna förändring på sikt kommer ha en negativ betydelse för Hägersten-Liljeholmen. Norrmalm får liksom tidigare mest pengar per skötselyta i staden och Hägersten-Liljeholmen får mest pengar per skötselyta i ytterstaden.

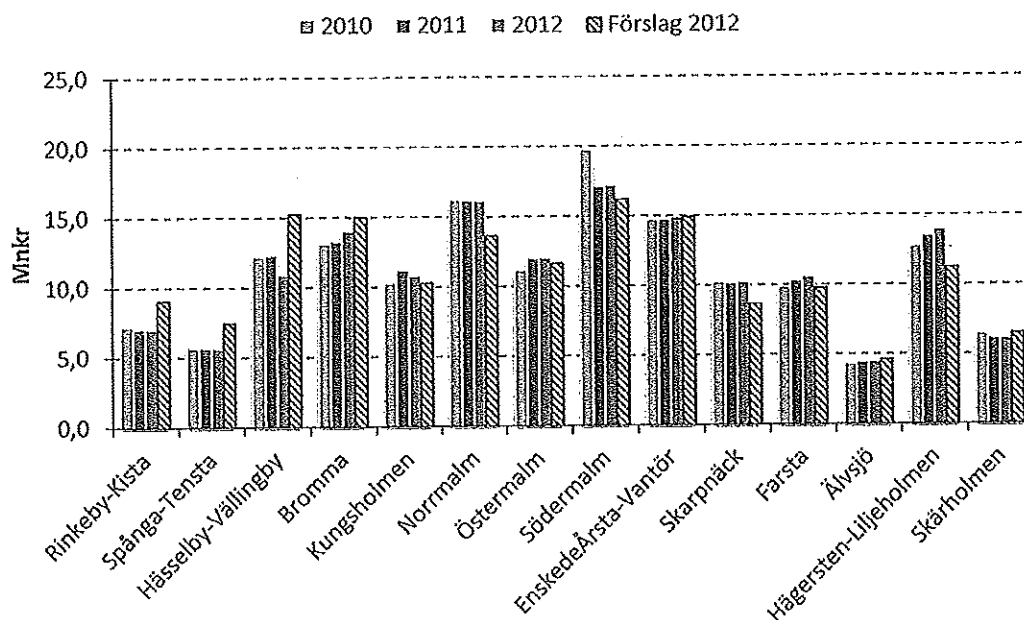
I tidsserien för utfallet i den nuvarande modellen går det att tyda två kraftigt negativa förändringar. Den ena är för Södermalm mellan budgetåren 2010 och 2011 samt för Hässelby-Vällingby mellan budgetåren 2011 och 2012. Detta beror i båda fallen på en kraftig minskning av medianen av antalet lägenheter i detaljplaner. Den föreslagna modellen är betydligt mer stabil som en följd av att detaljplanerna exkluderas och att befolkningens storlek styr utfallet i delmodellen för övrig stadsmiljö.

Den föreslagna modellen utjämnar kostnaderna per skötselyta i staden, vilket framförallt är fallet för ytterstaden. Skillnaderna är dock fortfarande stora mellan innerstad och ytterstad. I den föreslagna modellen får exempelvis Kungsholmen mer än dubbelt så mycket per skötselyta jämfört med ytterstaden. Norrmalm får dock över 6 gånger mer än ytterstaden, vilket trots allt är en minskning jämfört med tidigare. Anledningen till att Norrmalm får så mycket per skötselyta är kombinationen av att stadsdelsområdet har lite parkyta och en väldigt stor befolkning, framförallt dagbefolkning.

Figur 1 Kronor per skötselyta (parkmark viktat 10 gånger mer än naturmark). Nuvarande nyckel för år 2010-2012 jämfört med föreslagen nyckel för budget 2012. Antagit 2012 års budgetram för samtliga år.



Figur 2 Utfall miljoner kronor. Nuvarande nyckel för år 2010-2012 jämfört med föreslagen nyckel för budget 2012. Antagit 2012 års budgetram för samtliga år.



Slutsatser

Förslaget från Sweco är att modellen *måste* förändras. Sweco anser vidare att det inte är lämpligt att fortsätta använda nuvarande modell med vetskap om dess brister.

Det blir en jämnare fördelning mellan stadsdelsområden som liknar varandra med den föreslagna fördelningsnyckeln. Tidigare hade stadsdelsområden i Söderort generellt en högre tilldelning än i Västerort per kvadratmeter skötselyta trots likheter mellan olika områden. I den nya modellen kompenseras Västerort för detta vilket antogs vara logiskt för alla i arbetsgruppen.

Utifrån arbetsgruppens önskemål har Sweco beaktat möjligheten att särbehandla olika skötselytor, men detta har inte varit möjligt på grund av bristande underlag och brist på enhetliga definitioner.

Sammanfattande analys av Sweco

Nedan ges en kort sammanfattning av det analysarbete Sweco har gjort i översynen av stadsmiljönyckeln och arbetet med att ta fram förslag på en ny modell i samarbete med arbetsgruppen.

Grönområdesskötsel – Parkytan och slitagets betydelse

Det har inte ansetts vara rättvisande att parkytan knappt haft någon betydelse för grönområdesskötsel i den nuvarande modellen. Den nuvarande modellen för grönområdesskötsel styrs i huvudsak av folkmängdens storlek.

I den föreslagna fördelningsnyckeln för grönområdesskötsel vägs den viktade skötselytan¹ ihop lika med folkmängden². Med andra ord betyder detta att kostnaderna för "basskötsel" antas vara lika stor som kostnaderna för slitage/nedskräpning generellt i staden. Hur stor andel av kostnaderna som går till basskötsel och slitage/nedskräpning varierar kraftigt mellan stadsdelsområdena och detta tas även hänsyn till i den föreslagna modellen. Vissa stadsdelsområden får ett högt utfall på grund av mycket basskötsel (stor skötselyta) medan andra stadsdelsområden får ett högt utfall på grund av mycket slitage (stor folkmängd). Den genomsnittliga relationen i staden som helhet antas dock vara att hälften av kostnaderna motsvaras av basskötsel och hälften av slitage/nedskräpning. Det finns dock ingen enhetlig definition och därmed heller inga faktiska kostnadsuppgifter på vad som är basskötsel och vad som är skötsel till följd av slitage/nedskräpning.

I arbetet har Sweco sett över möjligheten att eventuellt differentiera på andra ytor än bara parkyta och naturmark. Diskussionerna i arbetsgruppen har bland annat handlat om att skilja på naturreservat och övrig naturmark samt att skilja på parkytor såsom anläggningar av olika slag och övrig parkyta. Sweco har även sett över möjligheten att ta hänsyn till antalet strandbad i stadsdelsområdena. Det har dock inte funnits fullständiga underlag för att skilja på olika typer av

¹ Parkytan viktas som tidigare ihop med naturmark, där parkytan antas kosta 10 gånger mera än naturmarken.

² Befolkningen (de boende) vägs ihop lika med dagbefolkningen (besökarna).

ytor. Dessutom är det inte helt enkelt att bedöma kostnadsskillnaden för att sköta olika typer av ytor. Även i den förra översynen av stadsmiljönyckeln som gjordes år 2007 studerades särbehandling av bland annat parkvägar. I den översynen konstaterades att en sådan justering inte skulle leda till någon mer påtaglig förändring av fördelningsnyckeln och att motivet att särskilja de hårdgjorda ytorna från de egentliga parkarealerna därför var svagt. Ytterligare faktorer som talar emot särbehandling av olika typer av ytor är att modellen ska vara *enkel* och *inte påverkbar* för stadsdelsnämnderna. Modellen blir mer komplicerad av att ta hänsyn till flera olika typer av ytor och blir även mer känslig för eventuella definitionsförändringar. Dessutom kan modellen bli påverkbar för stadsdelsnämnderna genom att anlägga ytor som ger högre utfall i fördelningsnyckeln.

Sweco har sett över alternativa sätt att mäta slitaget/nedskräpningen i grönområden. Sweco har bland annat sett över taxeringsvärden för hyreshusmark, antalet restauranger samt koncentration av andra typer av verksamheter i stadsdelarna som kan antas samvariera med stort besöksstryck såsom detaljhandel och logiverksamhet. Detta har dock inte medfört några större förändringar i utfall jämfört med dagens mått på dagbefolkningen. Dagbefolkningens storlek samvarierar kraftigt med dessa variabler. Dagbefolkningen kan ses som ett indirekt mått på besöksstrycket. Dagbefolkningens storlek ska inte bara ses som ett mått på hur många som har sin arbetsplats i stadsdelsområdet utan ska även ses som ett indirekt mått på övriga besökare till stadsdelsområdet som inte nödvändigtvis arbetar där. De boende och besökarna i stadens stadsdelsområden antas i genomsnitt stå för hälften var av slitaget/nedskräpningen. I den föreslagna modellen föreslås därför att de boende vägs lika med besökarna.

Övrig stadsmiljö – en enklare och mer stabil modell

Lägenheter i detaljplan har i den nuvarande modellen använts som mått på stadsdelsnämndernas medverkan i stadsplaneringen som remissorgan. I den förra översynen ändrades detta mått från att ha varit ett genomsnitt för de fem senaste åren till att vara medianen. Anledningen till detta var för att extremår inte skulle få för stor påverkan på utfallet. Det har dock visat sig att den alternativa beräkningen även var instabil och inte alls tog hänsyn till år med stora detaljplanarbeten. Exempelvis var det över 2 500 lägenheter i detaljplan för Norrmalm år 2009, men medianen för de senaste 5 åren var endast 20 lägenheter. I den föreslagna modellen har detaljplanerna exkluderats. Detta dels för att denna variabel medför stora svängningar i fördelningsnyckelns utfall som varken är rättvisande eller logiska. En annan anledning är för att förenkla modellen.

Som en följd av att detaljplanerna exkluderats så får folkmängden större betydelse för utfallet i delmodellen övrig stadsmiljö i den föreslagna fördelningsnyckeln. I den nuvarande modellen har folkmängden tagits i relation till park och naturmark. En ökad skötselyta medförde därmed ett lägre utfall i modellen. Tanken med en sådan beräkning kan ha varit att slitaget blir mindre då parken ökar, men att en ökad skötselyta skulle innebära lägre kostnader för övrigt stadsmiljöarbete antas inte vara rättvisande. Därför föreslås att endast folkmängdens storlek används som mått på den övriga stadsmiljöverksamheten, som i huvudsak är av administrativ art. Med folkmängdens storlek avses här de boende i stadsdelsområdena.

Viktningen mellan grönområdesskötsel och övrig stadsmiljö

Modellerna för grönområdesskötseln och övrig stadsmiljö har tidigare viktas så att grönområdesskötseln väger ungefär 84 procent och övrig stadsmiljö 16 procent. Denna vikt har baserats på en tidigare femårsserie med redovisade kostnader. Då inget nytt enhetligt underlag finns för att bestämma kostnadsandelarna för grönområdesskötsel och övrig stadsmiljö föreslås det att nivåerna ligger kvar. Andelarna jämnas dock ut så att grönområdesskötseln motsvarar 85 procent och övrig stadsmiljö 15 procent. Denna mindre justering har dock knappt någon betydelse för utfallet.

Modell för ytterstad och innerstad

Möjligheterna att ha en modell för innerstad och ytterstad har analyserats och diskuterats. Slutsatsen är att detta anses vara mindre lämpligt. För det första antas inte kostnadsläget för bland annat slitage och nedskräpning vara den samma mellan stadsdelsnämnderna i innerstaden eller mellan stadsdelsnämnderna i ytterstaden. För det andra är det inte självklart var gränsen ska dras mellan innerstad och ytterstad. Var går gränsen för när grönområdesskötseln är mer av innerstadskaraktär än ytterstadskaraktär? Detta är inte helt givet. För det andra kan detta tänkas förändras över tid vilket gör det ännu mer olämpligt att ha en modell som skiljer på grönområdesskötsel av innerstadskaraktär och ytterstadskaraktär.

Extremvärden

I både nuvarande och föreslagen modell avviker Norrmalm kraftigt från övriga stadsdelsområden, dock inte lika mycket i den föreslagna nyckeln. Detta beror på att Norrmalm har extremt lite park i relation till befolkningsstorlek samt väldigt stor dagbefolkning. Sweco har dock inte hittat någon annan lösning som kan hantera dessa kraftiga avvikelser.

Facit

Det finns inget "facit" för vad som är en korrekt fördelningsmodell. Stadsdelsnämndernas kostnader är mest troligt delvis anpassade för den budget som de har till sitt förfogande. Skillnader i faktiska kostnader kan även bero på skillnader i ambitionsnivå, effektivitet, entreprenörskostnader med mera. Därför är det ej lämpligt att utgå ifrån de faktiska kostnaderna när en modell ska tas fram.

Den föreslagna fördelningsnyckeln har nästan samma förklaringsgrad som den nuvarande fördelningsnyckeln, 84,5 procent jämfört med nuvarande modell med 84,6 procent. Den föreslagna fördelningsnyckeln innebär dock att skillnaderna mellan stadsdelsnämnderna minskar vad gäller kostnad per kvadratmeter skötselyta. Omfördelningen sker framförallt från Söderort till Västerort samt från Norrmalm till övriga staden. Sammanfattning av utfallet av den nya modellen visas i ett eget avsnitt.

Ökad exploatering

Sweco har även tagit i beaktande hur väl fördelningsnyckeln återspeglar den snabba exploateringen i staden. Den nuvarande modellen tar hänsyn till ökad befolkning och vad detta

innebär på ökat slitage och nedskräpning. Dock tar inte den nuvarande modellen hänsyn till de ökade kostnader som kommer av anläggning av nya parker. Den föreslagna modellen tar dock hänsyn till både ökad parkyta och ökad befolkning. Det som dock ligger utanför fördelningsnyckeln är hur mycket pengar som faktiskt fördelas. Om parkytan ökar och blir mer komplex samtidigt som befolkningen och besökarna ökar i stadens stadsdelsområden så innebär detta ökade kostnader för grönområdesskötsel och övrig stadsmiljö. Sådana ökade kostnader kan inte hanteras i fördelningsnyckeln. Ökade kostnader i staden som helhet, som en följd av ökad exploatering, kan endast hanteras med en förändrad budgetram.

Bilaga 1 – Ingående variabler

Föreslagen fördelningsnyckel, förutsättningar budgetår 2012

	Park*	Naturmark	Nattbefolkning (de boende)	Dagbefolkning (besökarna)
Rinkeby-Kista	1 262 878	1 567 391	45 691	35 331
Spånga-Tensta	1 375 440	1 760 551	37 675	10 750
Hässelby-Vällingby	3 144 758	4 819 430	65 239	13 853
Bromma	2 628 693	5 947 047	65 635	28 040
Kungsholmen	917 174	469 395	61 047	59 853
Norrmalm	373 789	38 807	66 812	137 340
Östermalm	883 444	1 173 915	65 528	75 919
Södermalm	1 176 085	701 782	121 655	78 854
Enskede-Årsta-Vantör	1 959 132	5 133 196	90 620	34 312
Skarpnäck	1 142 899	7 349 236	43 533	8 979
Farsta	1 454 791	5 415 351	50 750	14 188
Älvsjö	674 119	1 853 026	25 130	9 416
Hägersten-Liljeholmen	1 224 784	2 858 167	74 096	35 992
Skärholmen	1 027 399	3 415 276	33 662	7 787
SDO	19 245 385	42 502 570	847 073	550 614

*Summa av "summa anlagd park", "beläggningar" samt "långgräs"

Nuvarande fördelningsnyckel, förutsättningar budgetår 2012

	Park*	Naturmark	Nattbefolkning (de boende)	Dagbefolkning (besökarna)**	Detalj- planer***
Rinkeby-Kista	1 262 878	1 567 391	45 691	35 331	0
Spånga-Tensta	1 375 440	1 760 551	37 675	10 750	8
Hässelby-Vällingby	3 144 758	4 819 430	65 239	13 853	103
Bromma	2 628 693	5 947 047	65 635	28 040	581
Kungsholmen	917 174	469 395	61 047	59 853	370
Norrmalm	373 789	38 807	66 812	137 340	20
Östermalm	883 444	1 173 915	65 528	75 919	421
Södermalm	1 176 085	701 782	121 655	78 854	169
Enskede-Årsta-Vantör	1 959 132	5 133 196	90 620	34 312	245
Skarpnäck	1 142 899	7 349 236	43 533	8 979	90
Farsta	1 454 791	5 415 351	50 750	14 188	289
Älvsjö	674 119	1 853 026	25 130	9 416	45
Hägersten-Liljeholmen	1 224 784	2 858 167	74 096	35 992	760
Skärholmen	1 027 399	3 415 276	33 662	7 787	0
SDO	19 245 385	42 502 570	847 073	550 614	3 101

*Summa av "summa anlagd park", "beläggningar" samt "långgräs". I modellen används en justerad parkyta där parken justerats upp/ner med folkmängdens storlek.

**I modellen används endast 25 procent av dagbefolkningen.

***Median av lägenheter i detaljplan de fem senaste åren.