



Till berörd remissinstans

ANGÅENDE REMISSEN OM REVIDERAD MODELL FÖR FÖRDELNING AV MEDEL TILL STADSELSNÄMNDERNAS STADSMILJÖVERKSAMHET

Detta gäller remissvar på "Reviderad modell för fördelning av medel till stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet"
Dnr: 119-2456/2007

Remisstiden sträcker sig till den 30 augusti 2007, 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 Carolina Selin, tfn 08-508 29 081.

- Remissvar ska skickas, endast i digital form (word/excel), till *Finansroteln* (RI-remissvar, GroupWise). Ange KS:s diarienummer som namn på ärendet. Ex: KS 314-331-2004
- Remissvaren ska även skickas till KF/KS kansli i pappersform.

Adresserna är följande:

Rotelns e-post: RI-remissvar (GroupWise) eller
RI-remissvar@stadshuset.stockholm.se

KF/KS kansli, Stadshuset, 105 35 STOCKHOLM

Med vänliga hälsningar

Finansroteln



Remitteringsmapp

Ärende: Reviderad modell för fördelning av medel till stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet

Inkom till KF/KS kansli den 6 juni 2007

Behandling i övrigt:

För yttrande senast: 30 augusti 2007

Stadsdelsnämnderna
Samtliga SDN

Facknämnderna

Övriga

Stadsmiljöverksamheten år 2006 resp 2005

Diagram 1.1 Korrelation: fördelningsnyckel - bokslut 2006

Korrelation=0,94

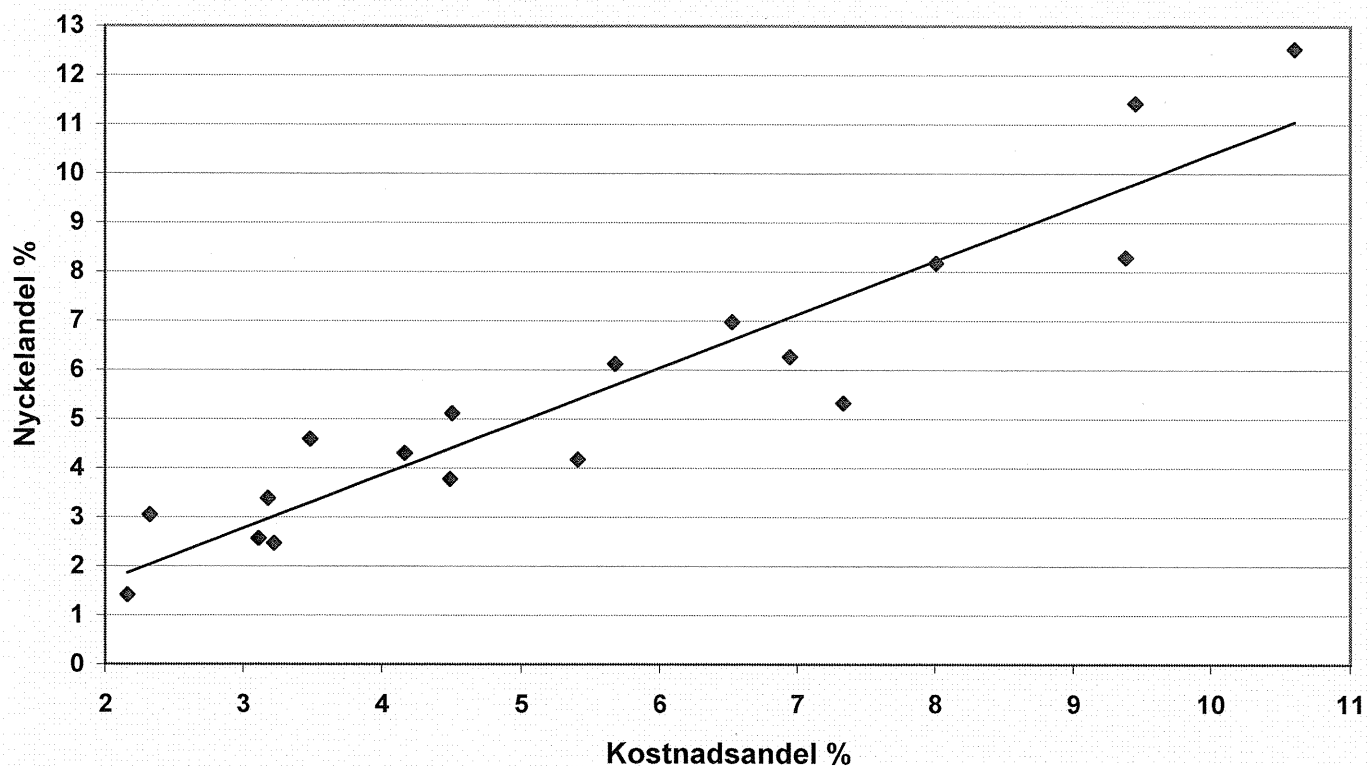
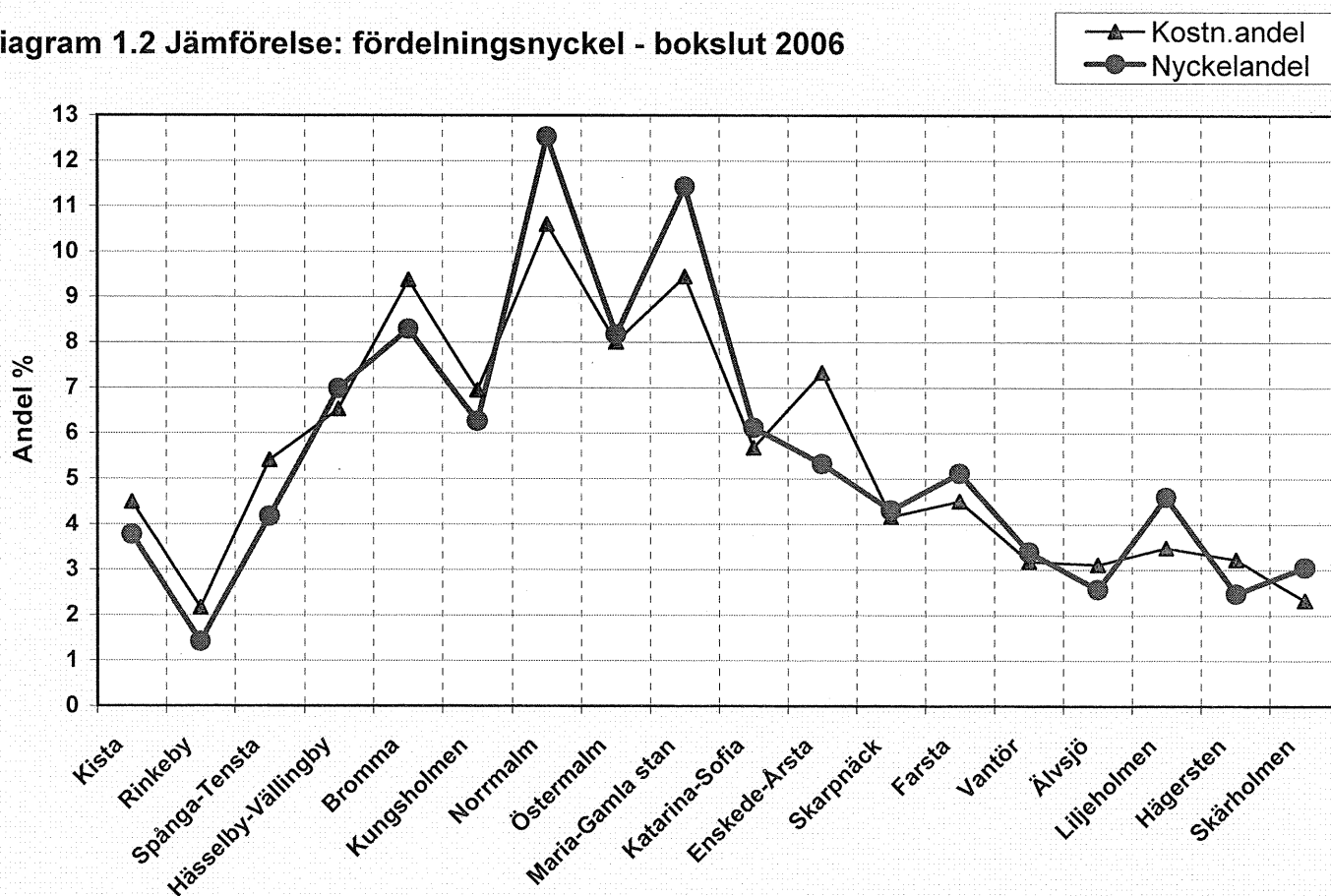


Diagram 1.2 Jämförelse: fördelningsnyckel - bokslut 2006



Stadsmiljöverksamheten år 2006 resp 2005

Diagram 1.3 Korrelation: fördelningsnyckel - bokslut 2005

Korrelation=0,97

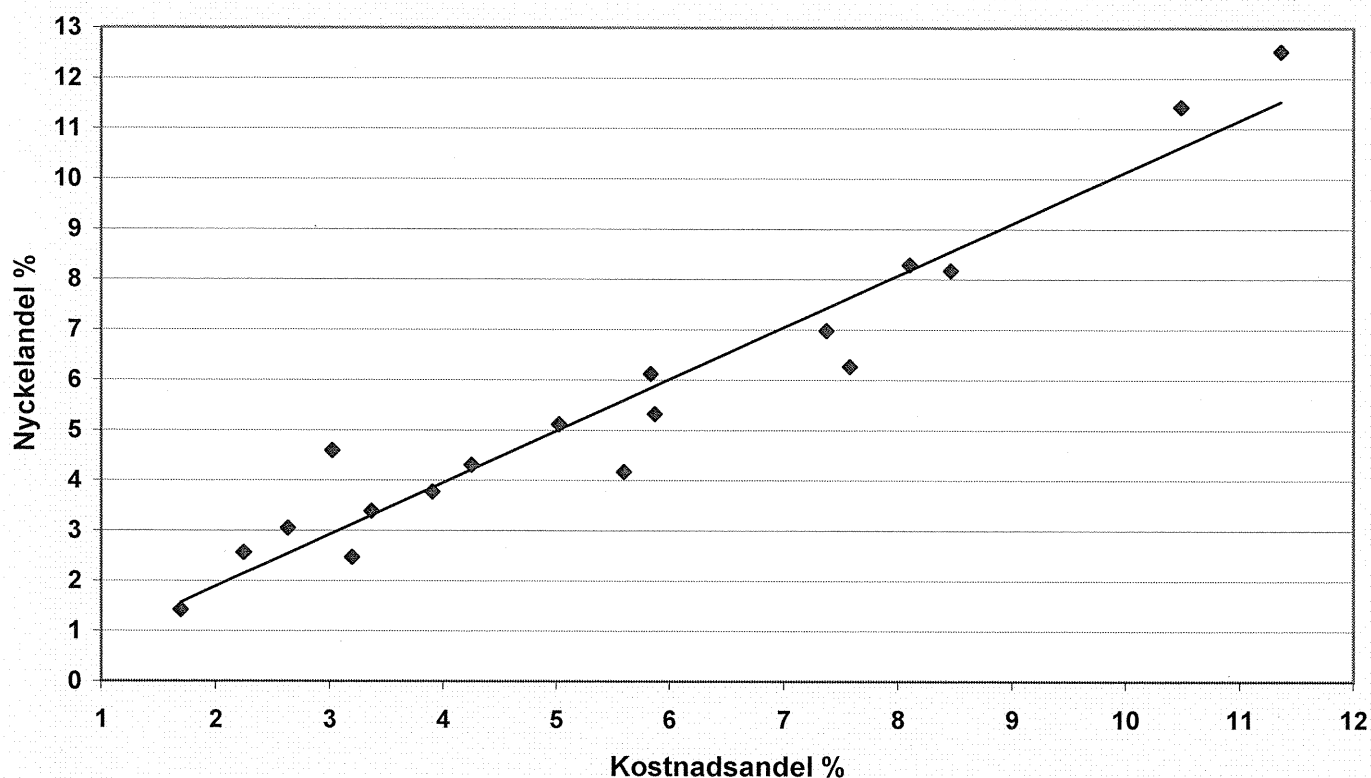
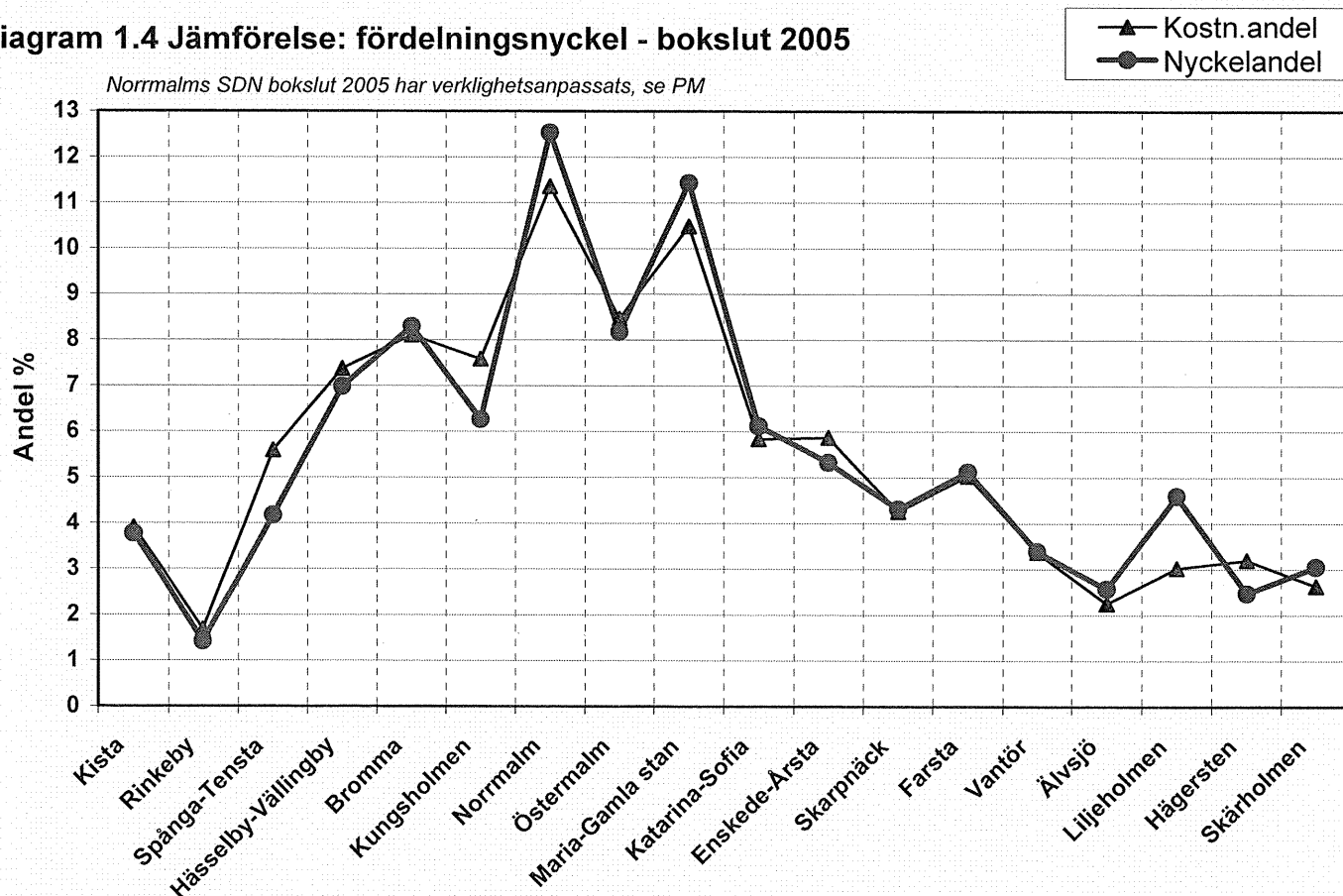


Diagram 1.4 Jämförelse: fördelningsnyckel - bokslut 2005

Normalms SDN bokslut 2005 har verklighetsanpassats, se PM





ARBETSGRUPPEN ÖVERSYN FÖRDEL- NINGSMODELL STADSMILJÖVERKSAMHET

UTREDNINGS- RAPPORT

SID 1 (11)
2007-06-05

Handläggare: Håkan Serdén
Telefon: 08-508 29 261, 08-508 01 114

Till: Stadsdirektören

Reviderad modell för fördelning av medel till stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet

1 Inledning

Ansvarsgränsen mellan facknämnder och stadsdelsnämnder ändrades från och med år 2007 vad avser stadsmiljöverksamheten. Med anledning härav har stadsdelsdirektören för Södermalm av stadsdirektören givits i uppdrag att genomföra en översyn av resursfördelningsmodellen för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet. Stadsdelsdirektören har till sig knutit en arbetsgrupp med representanter från Stadsledningskontoret, Utrednings- och statistikkontoret (USK) samt från stadsdelsförvaltningar i Innerstaden, Västerort och Söderort. Arbetsgruppen har bestått av BrittMarie Kyndel, ordförande, och Håkan Serdén (blivande Södermalms sdf), Rose-Marie Lind (SLK), Anders Lindgren (Östermalms sdf), Mats Berglund (Skarpnäcks sdf), Annica Lagerqvist (Bromma sdf) samt Ann Ponton Klevestedt och Lars Sigte (USK). Till gruppen har också delvis Göran Gahm (Trafikkontoret) varit adjungerad. Förutom eliminering av de delar av fördelningsmodellen som avsåg resurser till den nu centraliserade gaturenhållningen/vinterväghållningen m.m., har gruppen studerat och övervägt olika varianter på en reviderad fördelningsmodell liksom alternativa variabler i modellen. Arbetsgruppen redovisar i denna promemoria resultatet av sin översyn.

2 Uppdraget

Stadsdelsdirektören för blivande Södermalms stadsdelsförvaltning har den 26 februari 2007 givits i uppdrag att genomföra en övergripande analys av resursfördelningssystemet för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet. Uppdraget är av i huvudsak följande lydelse.

- ”Jämförelse av utfall 2006 för gröna ytor (referensalternativ) med fördelning budget 2007 per stadsdelsnämnd samt fördelning innerstad och ytterstad.
- Analys av de ingående korrelationerna m.m. i nyckeln och hur dessa påverkar fördelningen mellan stadsdelsnämnderna vid organisationsförändringar, exempelvis trängselfaktorn.
- Analys av fördelning av ”nycklade” investeringsmedel och huruvida denna fördelning stämmer överens med mål som finns inom området trygg och snygg stad.
- Förslag på hur en fördelningsnyckel för drift och investeringsramen ska konstrueras som håller över tiden med de organisatoriska förändringar som kan ske totalt i staden eller inom vissa verksamhetsområden och som då endast berör enstaka stadsdelsnämnder, som t.ex. förändring av ansvarsförhållande av trafikleder år 2006.”

Med anledning av uppdraget har Stadsledningskontoret 2007-03-12 givit USK följande uppdrag:

- ”Analys av ingående variabler för att se om det finns möjlighet att förenkla nyckeln och göra den mer lättförståelig exempelvis att ta bort korrelationen för gymnasieelever.
- Undersöka huruvida en korrigering av viktningen av trängselfaktorn är nödvändig beroende på de organisatoriska förändringar som har skett mellan åren - exempelvis den som berörde de kommuncentrala parkerna - för att nyckeln ska bli mer rättvisande.
- Undersöka huruvida en korrigering av viktning mellan naturmark och parkmark är nödvändig för att nyckeln ska bli mer rättvisande.
- Undersöka huruvida en korrigering för parkvägar i parkmark 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.
- Undersöka möjligheten att fördela investeringsramen på ett enklare sätt.”

3 Krav på en fördelningsnyckel

Vid konstruktionen av den nuvarande fördelningsmodellen år 2003 ställdes åtta krav som en fördelningsnyckel måste uppfylla. Arbetsgruppen har förutsatt att samma krav alltså bör gälla. Det vill säga modellen skall vara:

1. Enkel
2. Lättförståelig
3. Rättvisande
4. Baserad på objektiva variabler som SDN inte kan manipulera
5. Adaptiv med avseende på väsentliga förändringar, t.ex. ändrad markanvändning vid exploateringar
6. Fördelande, inte kostnadsdrivande
7. Tillämplig på alla stadsdelar
8. Accepterad

För en analys av konsekvenserna av dessa krav vid konstruktionen av en fördelningsmodell för stadsmiljöverksamhet hänvisar arbetsgruppen till kommunstyrelsens utlåtande 2004:93, i vilket den nuvarande fördelningsmodellen för stadsmiljöverksamheten behandlades.

4 Några klarlägganden

I fördelningsnyckeln har hittills ingen *trängselfaktor* utnyttjats. Inte heller används *korrelationer* i fördelningsnyckeln som variabler. Däremot har två *korrektiv* använts. Ett korrektiv för beaktande av hinder m.m. som försvårar och fördyrar gatuskötsel i mycket tät bebyggelse (tätbebyggelsefaktorn) och ett för beaktande av nedskräpning och slitage i parker och grönområden (folkfaktorn). I den reviderade modell som föreslås i denna promemoria är det förra korrektivet, det som gällt gatuskötsel, inte längre aktuellt.

En fördelningsnyckel ska just *fördela* en pott och ange andelar, inte beräkna potten eller summera sig till en monetär pott eller monetära "påsar pengar" per stadsdelsnämnd. Stadsdelsnämndernas specifika kostnader skall därför inte användas som variabler i fördelningsnyckeln.

Att kvarvarande två verksamhetsgrenar – (1) Parkskötsel och (2) Övrig stadsmiljö – beräkningsmässigt behandlas var för sig i fördelningsnyckeln följer enbart av de på modellen ställda kraven (bl.a. med avseende på ändrad markanvändning). Stadsdelsnämnderna är naturligtvis inte bundna per beräkningsblock och det finns ingen precision i respektive block – det är den totala andelen som skall vara så fördelningsmässigt "rättvis" som möjligt.

5 Nuvarande Fördelningsnyckel

Den nuvarande fördelningsmodellen består, sedan gatudriften bortfallit, av dels grönområdesskötsel, dels övrig stadsmiljö, vilka viktas med utgångspunkt från fem års justerade bokslut. Grönområdesskötseln viktas sålunda till 84 % av den totala bruttokostnaden som fördelats till stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet och Övrig stadsmiljö till 16 % av nämnda bruttokostnad. Grönområdesskötseln räknas fram genom att parkytan korrigerad för en slitage- och skräpfaktor plus ytan för naturmarken räknas samman och där park- respektive naturmark givits vikterna 10 respektive 1. Övrig stadsmiljö räknas fram genom att genomsnittet för andelen behandlade detaljplaner under den senaste femårsperioden plus andel av folktätheten inom staden, där respektive variabel givits lika vikter. För en närmare redovisning av slitage- och skräpkorrektivet samt begreppet folktäthet hänvisas till en PM i vilken USK redovisat de av Stadsledningskontoret och arbetsgruppen givna uppdragen. Promemorian finns tillgänglig hos stadsledningskontoret.

Arbetsgruppen har studerat hur den nuvarande fördelningsnyckeln har fungerat i förhållande till stadsdelsnämndernas bokslut för åren 2005 och 2006. Andelarna enligt fördelningsnyckeln redovisas till skillnad från boksluten *exklusive* övergångsregler och särskilda "satsningar" vid sidan om fördelningsnyckeln. Fördelningsnyckeln har en hög – i själva verket mycket hög – förklaringsgrad. Enligt USK:s mätning en korrelation på ca 95 %. Med hänsyn till att stadsdelsnämnderna dels varit uppbundna av fleråriga entreprenadavtal, dels fick kortfristiga övergångsregler kan inte det goda utfallet enbart bero på effektiva nämnder som snabbt "rättat mun efter matsäcken". Värt att notera är att den nuvarande fördelningsnyckeln bibehållit en hög förklaringsgrad även sedan ansvaret för vissa grönområden, centrala parker och trafikleder ändrats mellan facknämnder och stadsdelsnämnder. Så länge ansvarsändringarna avser sådant som utnyttjade variabler i modellen representerar kan dessa således fångas upp av en fördelningsnyckel. För en närmare redovisning hänvisas till bilagda promemoria från USK.

6 Referensalternativet

Varken bokslut eller nyckeltal utgör ett egentligt *facit* för en fördelningsmodell. Det enda seriösa sättet att konstruera en fördelningsnyckel är att söka sådana variabler som på logisk och/eller saklig grund kan förklara skillnader i kostnaderna för de olika stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet – och som nämnderna inte kan påverka. Bokslut/Nyckeltal bör man under konstruktionsarbetet kunna snegla på för att se om fördel-

ningsnyckeln ”spretar åt rätt håll”. Eftersom arbetsgruppen anser att de nyckeltalsbaserade kostnaderna är mer tillförlitliga än bokslutssiffrorna, så har dessa använts vid konstruktionen av ett referensalternativ.

USK har på arbetsgruppens uppdrag, med utgångspunkt från den s.k. Utvecklingsgruppen reducerade kostnader enligt rapporterade nyckeltal under perioden 2002-2006, utarbetat ett referensalternativ för de nuvarande 14 stadsdelsnämnderna. Reduceringarna betingas av de ändringar av stadsdelsnämndernas stadsmiljöansvar som gjordes från och med verksamhetsåret 2006 respektive 2007. Med hänsyn till variationerna mellan åren är *medianvärdet* att föredra framför medelvärde. Någon mer tillförlitlig jämförelsegrund har inte stått att uppbära inom ramen för denna översyn.

7 Variabler

Med utgångspunkt från kraven på de variabler som används bör i huvudsak samma variabler kunna användas i en reviderad resursfördelningsmodell som i den nuvarande fördelningsnyckeln, förutom de som hittills utnyttjats för gatumarken. För grönområdesskötseln gäller då arealer och folk och för de mer administrativa uppgifterna stadsplaner och folk.

7.1 Arealer i parker och andra grönområden

Det enda centrala registret över stadens ägande av grönområden, som avser rent fysiska data, är den av Exploateringsnämnden förvaldade databasen PARK. Den har utnyttjats i den nuvarande fördelningsmodellen. Stadsdelsnämnderna har också tillgång, och kan rapportera in förändringar, till denna databas. Stadsdelsnämnderna rapporterar emellertid också årligen in nyckeltal, med sammanfattande arealuppgifter, till Trafikkontoret som sammanställer och vidarebefordrar uppgifterna till Stadsledningskontoret. Till skillnad från hanteringen av PARK sker ingen central kontroll av att de rapporterade arealuppgifterna i nyckeltalen är korrekta. Och uppgifterna skiljer sig åt – för vissa stadsdelsområden i betydande grad.

Ett försök att inom ramen för denna översyn bringa klarhet i vad skillnaderna beror på, liksom att få en från skötselkostnadssynpunkt precisare klassificering, har misslyckats. Staden har anlitat en konsult som nu genomför en snabb översyn av grunduppgifterna i databasen PARK. Arbetet ska vara slutfört inför arbetet med budget 2008. Men det pågår också ett, relativt resurskrävande, arbete med att under några år stadsdel för stadsdel inventera och kontrollera alla grönområden både på plats och i databasen PARK. Allt eftersom detta arbete fortskrider torde eventuella oklarheter i PARK kunna klaras ut. Med utgångspunkt från kraven på använda variabler bör således även fortsättningsvis endast databasen PARK komma ifråga som källa för de här aktuella arealuppgifterna.

I den nuvarande fördelningsnyckeln beaktades att egentlig park – totalt sett och igenomsnitt – är betydligt dyrare att sköta än naturmark genom en viktning i proportionerna 10:1. Eftersom ingen annan, bättre grund för denna viktning framkommit, så finns det – för närvarande – inte anledning att ändra denna i en reviderad resursfördelningsmodell. Ett arbete har på arbetsgruppens initiativ påbörjats med att precisera och differentiera parkytorna i hög- och lågkostnadsytor med syftet att om möjligt införa en sådan differentiering i databasen PARK. Detta arbete är av den omfattningen att resultatet inte hinner beaktas i budget 2008.

I den hittillsvarande fördelningsnyckeln inordnades bland gatuarealerna även så kallade hårdgjorda ytor i grönområdena (parkvägar m.m.). Motivet för att behandla parkvägar m.m. som gatumark (exklusive tätbebyggelsekorrektivet) var framför allt att dessa – åtminstone delvis – behöver snöröjas och halkbekämpas. En fortsatt särbehandling av parkvägar m.m. har studerats inom ramen för denna översyn. Enbart denna justering, med diverse tester av olika vikter, leder dock inte till någon mer påtaglig förändring av fördelningsnyckelns förklaringsgrad, så motivet att särskilja de hårdgjorda ytorna från de egentliga parkarealerna är svagt. Även kravet på enkelhet talar emot en sådan särbehandling – så länge inte tillförlitligt underlag som kan tjäna som grund för viktningen föreligger. Något underlag att objektivt och enkelt beakta nämnda ”*delvisa behov*” på något annat sätt än genom folkfaktorn (se nästa avsnitt) föreligger således inte.

7.2 Korrektiv för slitage & nedskräpning (folkfaktorn)

I den nuvarande fördelningsmodellen används som nämnts ett korrektiv till arealerna i form av en *folkfaktor*. Den har hittills bestått av folkmängd (boende), gymnasieelever (efter skolans geografiska placering) och hälften av dagbefolkningen (de med arbetsplats) i respektive stadsdelsområde. Reduceringen av dagbefolkningen motiverades med att de under vinterhalvåret – i huvudsak – befinner sig på sina arbetsplatser och sedan åker hem. Det bör noteras att dagbefolkning + gymnasieelever i fördelningsmodellen hittills fått representera även tillfälliga besökare (turister m.fl. som det inte finns någon tillförlitlig statistik på).

Behovet av ett korrektiv för slitage och nedskräpning i parkerna är både sakligt och logiskt motiverad. Ty utan folk som frekventerar en yta, heller inget skräp; och ju mer folk desto mer skräp. Med inget folk på arealerna, heller inget *behov* av att snöröja och halkbekämpa; och ju mer folk desto större *behov* att göra det. Ambitions- och standardskillnader härvidlag kan naturligtvis förekomma mellan stadsdelsnämnder, men sådant skall en resursfördelningsmodell inte ta hänsyn till.

Studier av data, som de kommer till uttryck i rapporterade nyckeltal, från dels åren 2001-2004, dels åren 2005-2006 redovisar att folkfaktorn har en hög förklaringsgrad. Eftersom korrektivet också är logiskt väl förankrat, måste folkfaktorn anses vara en ”äkta”, förklarande variabel (och således inte bara något som råkar samvariera med utfallet).

Det finns därför skäl att behålla folkfaktorn som ett korrektiv i en reviderad stadsmiljönyckel. Men det finns också anledning att beakta att nedskräpningen i grönområdena skiljer sig åt från nedskräpningen på gator och torg. Nedskräpningen i grönområdena är – framför allt – ett veckoslutsproblem under sommarhalvåret. Då är det framför allt de boende – och tillfälliga besökare – som genererar skräp i och orsakar slitage på grönområdena. Mot denna bakgrund och med beaktande av att de av staden tillhandahållna terminskorten för elever på SL inte gäller på kvällar och helger, har motivet att beakta även gymnasieelever i folkfaktorn bortfallit. En ytterligare nedviktning av dagbefolkningen kan också motiveras med anledning av att vissa av de mest frekventerade parkerna centraliserades år 2006. Det finns dock ingen tillförlitlig statistik som en sådan vikt kan baseras på, så den blir av naturliga skäl skönsmässig – en nedviktning från 50 till 25 % synes dock inte orimlig.

En begränsning av folkfaktorn i beräkningsblocket ”*Grönområdesskötsel*” föreslås således så att den fortsättningsvis omfattar 100 % av de boende + enbart 25 % av dagbefolkningen. Härutöver föreslås en justering som förbättrar modellens förklaringsgrad från 72 % till 85 % (med nämnda reservationer med anledning av att ett tillförlitligt ”facit” saknas). I den nuvarande fördelningsnyckeln tilläts aldrig skräp- och slitagejusteringen få till följd att parkmarkstalet för respektive stadsdelsnämnd blev lägre efter korrigeringen än före, d.v.s. det var alltid en fråga om uppräknings. Nu föreslås att den tillåts slå igenom fullt ut både uppåt och nedåt. Detta medför att de nämnder som har liten befolkning och stora grönområden får ett lägre justerat parkmarkstal.

I beräkningsblocket ”*Övrig stadsmiljö*” har hittills ingått den standardiserade variabeln folkfaktorn per total skötselyta och föreslås även fortsättningsvis göra det.

7.3 Stadsplaner

En uppgift som även framgent förvisso är en påtaglig stadsdelsnämndsuppgift är medverkan i stadsplaneringen som remissorgan. Den hittills använda variabeln för att beakta denna verksamhet (antalet av Stadsbyggnadsnämnden godkända eller antagna detaljplaner i genomsnitt de senaste fem åren) är inte idealisk. För exploateringsfall innebär den en lång eftersläpning och den skiljer inte heller på rena ”stämpelärenden” och detaljplaner som stadsdelsnämnden har anledning att lägga ner betydande arbetsinsatser på. Med visst fog kan dock hävdas att dessa olägenheter – åtminstone delvis – motverkas av att det är en femårsperiod som utnyttjas som grund för den standardiserade variabeln.

En lika enkel och logisk variabel, som också svarar upp mot de krav som ställts på fördelningsmodellen, har identifierats i form av antalet i sådana detaljplaner berörda *lägenheter*. Att ca 25 % (år 2006) av detaljplanerna var av annat slag, har inte ansetts vara någon avgörande nackdel. Totalt sett påverkas modellens förklaringsgrad inte i någon nämnvärd grad, men för enskilda stadsdelsnämnder har denna förändring betydande inverkan. För att minska effekten av extremvärden under femårsperioden, föreslås också att medianvärdet utnyttjas.

8 Reviderad fördelningsnyckel

Det bör inledningsvis betonas att modellens förklaringsgrad kan vara såväl högre som lägre än vad som i det följande redovisas. Detta beror på att tillförlitligheten i både de schabloniserade, nyckeltalsbaserade kostnaderna och de arealuppgifter i databasen PARK som ligger till grund för modellen delvis förefaller bristfällig.

8.1 Förslag till reviderad fördelningsnyckel

Utgångspunkt för den av arbetsgruppen rekommenderade reviderade fördelningsmodellen är dels de åtta ställda kraven på fördelningsmodellen, dels de överväganden som redovisats i föregående avsnitt.

Det finns anledning att fortsätta att beräkningsmässigt basera en reviderad fördelningsnyckel på två beräkningsblock, d.v.s. att skilja på ”Grönområdesskötsel” och ”Övrig stadsmiljö”. Det sistnämnda omfattar också fortsättningsvis kostnader om i storleksordningen 25 Mkr per år, motsvarande 15-20 % av stadsdelsnämndernas kostnader för

stadsmiljöverksamheten. Ett alternativ med bara ett beräkningsblock har dock övervägts och studerats, men förkastats.

Det finns också anledning att i samband med revideringen basera viktningen av de två kvarvarande beräkningsblocken på en uppdaterad femårsserie – med kostnadseffekterna av gjorda ansvarsändringar åren 2006 och 2007 justerade – bokslutsdata.

I övrigt utnyttjas ovan redovisade variabler och korrektiv. Arbetsgruppens förslag kan sammanfattas på följande sätt.

I blocket ”*Grönområdesskötsel*” utnyttjas arealer för parkmark respektive naturmark med databasen PARK som källa. Parkmarkstalet justeras fullt ut med det standardiserade korrektivet för slitage och nedskräpning (folkfaktorn). Folkfaktorn består enbart av 100 % boende + 25 % dagbefolkning. Det justerade parkmarkstalet viktas i proportionen 10:1 i förhållande till naturmarkstalet. Sålunda framräknade andelar omvandlas till kostnadsandelar enligt beräkningsblockets andel av alla stadsdelsnämnders totala stadsmiljökostnader enligt nyssnämnda femårsserie bokslutsdata.

I blocket ”*Övrig stadsmiljö*” utnyttjas medianvärdet av antalet lägenheter i av Stadsbyggnadsnämnden godkända eller antagna detaljplaner under de senaste fem åren. Dessutom utnyttjas av den nedviktade folkfaktorn per total skötselyta. I bägge fallen används standardiserade värden och medelvärden utnyttjas för beräkning av respektive stadsdelsnämnds andel. Sålunda framräknade andelar omvandlas på enahanda sätt till kostnadsandelar.

Kostnadsandelarna i de två blocken summeras till *fördelningsnyckeln* som summerar sig till 100 % för samtliga stadsdelsnämnder.

Denna reviderade fördelningsnyckel kan till 86 % förklara kostnadsskillnaderna mellan stadsdelsnämnderna – åtminstone såsom de kommer till uttryck i de schablonmässigt beräknade nyckeltalsbaserade, hos stadsdelsnämnderna kvarvarande, kostnaderna för stadsmiljöverksamheten. En korrelationskoefficient på 0,86 anses som regel som bra för en resursfördelningsmodell – i synnerhet mot bakgrund av den aktuella jämförelsegrunden. Utfallet redovisas i diagramform i bilaga 1. Modellen finns redovisad i bilaga 2.

8.2 Konsekvensanalys

Konsekvensanalys reviderad fördelningsnyckel jämförd med fördelning KF-budget 2007 före justeringsärendet (Mnkr)

	KF Budget 2007	Fördelning 2007 enl reviderad fördelningsnyckel	Differens
Rinkeby-Kista	9,5	7,7	-1,8
Spånga-Tensta	8,0	6,2	-1,8
Hässelby-Vällingby	16,3	12,9	-3,4
Bromma	16,4	13,2	-3,2
Kungsholmen	9,2	10,5	1,3
Norrholm	17,4	17,1	-0,3
Östermalm	9,8	11,8	2,0
Södermalm	17,3	20,4	3,1
EnskedeÅrsta-Vantör	15,9	15,4	-0,5
Skarpnäck	9,5	10,8	1,3
Farsta	10,1	10,5	0,4
Älvsjö	5,0	5,7	0,7
Hägersten-Liljeholmen	11,3	13,0	1,7
Skärholmen	6,5	7,0	0,5
Summa:	162,2	162,2	0,0

Omfördelning

11,1

Hade den föreslagna reviderade fördelningsnyckeln tillämpats vid fördelningen av de medel som kommunfullmäktige avsatt för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet för år 2007 hade resultatet blivit som ovanstående tabell visar. Samtliga stadsdelsnämnder i Västerort hade erhållit lägre resurser eller sammantaget en minskning om drygt 10 mnkr. De tre samverkande stadsdelsnämnderna i norra Innerstaden liksom Södermalms stadsdelsnämnd hade vardera erhållit ytterligare ca 3 mnkr. Inom Söderort skulle fem av sex stadsdelsnämnder ha erhållit ökade resurser och en marginellt minskade. För Söderort som helhet hade resursförstärkningen blivit drygt 4 mnkr.

Konsekvensanalys reviderad fördelningsnyckel jämfört med median utfall stadsmiljö mellan åren 2002-2006 (Mnkr)

	Utfall median 2002-2006	Fördelning 2007 enl justerad fördel- ningsnyckel	Differens
Rinkeby-Kista	10,9	7,7	-3,2
Spånga-Tensta	8,6	6,2	-2,4
Hässelby-Vällingby	11,4	12,9	1,5
Bromma	17,0	13,2	-3,8
Kungsholmen	12,7	10,5	-2,1
Norrmalm	14,9	17,1	2,2
Östermalm	14,6	11,8	-2,8
Södermalm	21,2	20,4	-0,9
EnskedeÅrsta-Vantör	14,8	15,4	0,7
Skarpnäck	7,9	10,8	2,9
Farsta	7,8	10,5	2,7
Älvsjö	4,9	5,7	0,8
Hägersten-Liljeholmen	10,5	13,0	2,5
Skärholmen	5,0	7,0	2,0
Summa:	162,2	162,2	0,0

Omfördelning

15,2

I ovanstående tabell redovisas en jämförelse mellan en fördelning enligt den justerade fördelningsnyckeln och ett genomsnittligt utfall för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet, justerat för ansvarsförändringar åren 2006 och 2007, under de senaste fem åren (2002-2006) så som de redovisas i nyckeltalen. I Västerort skulle tre av fyra stadsdelsnämnder ha erhållit mindre resurser och den fjärde mer än vad utfallet visar eller för regionen som helhet -7,9 mnkr. För de tre samverkande stadsdelsnämnderna i norra Innerstaden liksom för Södermalm skulle det reviderade förslaget till fördelningsmodell ha lett till en mindre resurstilldelning än vad utfallet redovisar. För Innerstaden sammantaget kan redovisas -3,6 mnkr. I Söderort skulle samtliga sex stadsdelsnämnder ha erhållit mer resurser än vad som redovisas i det genomsnittliga utfallet. För Söderort skulle resurstilldelningen sammantaget ha varit +11,6 mnkr.

Arbetsgruppens bedömer att skillnaden i utfall med den reviderade fördelningsmodellen beror på flera orsaker. Dels har Söderorts stadsdelsnämnder de större arealerna med grönområden. Dels indikerar arealuppgifterna för bl.a. Kista-Rinkeby och Spånga-Tensta att man handlat upp drift av större arealer än vad som framgår av PARK-databasen, vilken fördelningsmodellen bygger på. Dels tillämpar Söderorts respektive Västerorts stadsdelsnämnder olika upphandlingsmodeller, där de förra baserar sig på fasta totalbelopp per säsong och de senare i regel på å priser. Modellen med å priser kan bli kostnadsdrivande och potentiellt standardhöjande så länge inte entreprenörerna styrs upp i detalj och kontrolleras noggrant och fortlöpande. Modellen med fasta totalbelopp per säsong kan i motsats här till få entreprenörerna att göra så lite som möjligt. Skillnaden i utfall kan således bero på standardskillnader och sådana ska inte en fördelningsnyckel beakta.

9 Övrigt om uppdragen

9.1 Olika fördelningsnycklar för inner- respektive ytterstad

Inte bara det sjunde kravet (Allmängiltighet) i avsnitt 2 talar mot att staden använder olika fördelningsnycklar för inner- respektive ytterstad. Som redovisats i avsnitt 8 kan även behovet av sådana – eller andra rent geografiskt bestämda – olika fördelningsnycklar ifrågasättas. Men staden kan naturligtvis i arbetet med att fördela budgeten arbeta med två eller fler särskilda *potter* i stället för med en enda. Motivet för att över huvud taget arbeta med fördelningsnycklar försvagas dock i så fall.

Det finns också anledning ifrågasätta om olika fördelningsnycklar för innerstad respektive ytterstad – eller någon annan rent geografisk särskiljning – på saklig eller logisk grund verkligen kan basera sig på skilda förklarande variabler – som svarar upp mot de åtta ställda kraven.

9.2 Investeringsnyckel

Om enkelhet eftersträvas torde knappast någon enklare lösning stå till buds än att – som hittills – utnyttja samma fördelningsnyckel både för driftpotten och för potten för mindre investeringar, vilket arbetsgruppen förordar. Stadsdelsnämnderna har också betydligt större möjligheter att anpassa sin investeringsvolym efter potten för mindre investeringar än i fråga om driftpotten.

Vad slutligen gäller uppdraget rörande kommunfullmäktiges mål om en trygg och snygg stad, så är det knappast något en fördelningsnyckel för stadsdelsnämndernas investeringar kan beakta. *Trygg* park har bland annat att göra med allmän belysning i parkerna, men detta är ett ansvar som åvilar Trafiknämnden – inte stadsdelsnämnderna. *Trygg* i betydelsen säker kan också avse snöröjning och halkbekämpning av parkvägarna. Detta är dock inte en investeringsfråga utan en ren driftfråga. Det gäller också *snygg* i betydelsen välstädd.

10 Arbetsgruppens sammanfattning och förslag till beslut

Vid en samlad bedömning föreslår arbetsgruppen att fördelningsmodellen som hittills beräkningsmässigt beaktar grönområdesskötseln respektive övrig stadsmiljöverksamhet var för sig. Grönområdesskötseln föreslås liksom hittills beräknas med hjälp av variabeln arealer och ett korrektiv för folk per skötselyta. Mot bakgrund att nedskräpning i parker skiljer sig från nedskräpningen på gatumarken, föreslår gruppen att folkfaktorn ändras så att dagbefolkningen ytterligare viktas ned och att antalet gymnasieelever helt utgår. Övrig stadsmiljö föreslås som hittills beräknas med hjälp av två standardiserade variabler. I fråga om detaljplaner förordar gruppen att antalet lägenheter som berörs av dessa planer utnyttjas i stället för antalet planer i sig och att medianvärdet i stället för medelvärde under de senaste fem åren används. Med hänsyn till att statistikunderlaget för fördelningsmodellen har brister av varierande omfattning bör kommunstyrelsen erhålla i uppdrag att löpande se över fördelningsmodellen för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet.



Fördelningsmodellen för stadsdelsnämndernas mindre investeringar föreslås liksom hittills vara densamma som för driften.

Arbetsgruppen föreslår sammanfattningsvis att stadsledningskontoret verkar för att kommunfullmäktige fattar följande beslut.

1. att från och med budgetåret 2008 tillämpa den i denna promemoria föreslagna reviderade modellen för fördelning av medel till stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet
2. att kommunstyrelsen uppdras att löpande se över modellen för fördelning av medel till stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet

För arbetsgruppen

BrittMarie Kyndel
stadsdelsdirektör



Handläggare: Rose-Marie Lind
Telefon: 08-508 29 261

Till
Kommunstyrelsen

Reviderad modell för fördelning av medel till stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Reviderad modell för fördelning av medel till stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet godkänns att gälla från och med budgetåret 2008 enligt bilaga.
2. Kommunstyrelsen får i uppdrag att löpande se över modellen för fördelning av medel till stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet

Irene Lundquist Svenonius
Stadsdirektör

Gunnar Björkman
Biträdande stadsdirektör

Ärendet

Ansvarsförhållande mellan trafik- och renhållningsnämnden och stadsdelsnämnderna har ändrats avseende skötsel av gatumark. Av detta skäl har fördelningsmodellen för stadsmiljö reviderats. Stadsdelsdirektören för Södermalms stadsdelsförvaltning har fått i uppdrag att, med hjälp av en arbetsgrupp, genomföra en övergripande analys av resursfördelningssystemet för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet. Förutom att ta bort de delar av fördelningsmodellen som avser resurser till den nu centraliserade gaturen- och vinterväghållningen, har gruppen studerat och övervägt olika varianter på en reviderad fördelningsmodell. Arbetsgruppens förslag redovisas i bilaga.

Nuvarande fördelningsmodell

Sedan driften av gatumark bortfallit består den nuvarande fördelningsmodellen av grönområdesskötsel och övrig stadsmiljö.

Arbetsgruppens sammanfattning

Vid en samlad bedömning föreslår arbetsgruppen att grönområdesskötseln, liksom hittills, beräknas med hjälp av variabeln arealer och folk per skötselyta. Gruppen föreslår att folkfaktorn ändras så att dagbefolkningen ytterligare viktas ned och att antalet gymnasieelever helt utgår. Övrig stadsmiljö föreslås, som hittills, beräknas med hjälp av två standardiserade variabler. I fråga om detaljplaner förordar gruppen att antalet lägenheter som berörs av dessa planer utnyttjas i stället för antalet planer i sig och att medianvärdet i stället för medelvärdet under de senaste fem åren används. Med hänsyn till att statistikunderlaget för fördelningsmodellen har brister av varierande omfattning bör kommunstyrelsen få i uppdrag att löpande se över fördelningsmodellen för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet.

Fördelningsmodellen för stadsdelsnämndernas investeringar föreslås, liksom hittills, vara densamma som för driften.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets finansavdelning. En arbetsgrupp, ledd av stadsdelsdirektören för Södermalms stadsdelsförvaltning, med representanter från olika förvaltningar har berett fördelningsmodellen.

Stadsledningskontorets synpunkter

Arbetsgruppen har vid arbetet med den reviderade fördelningsmodellen utgått från att samma krav ska gälla som tidigare. Det vill säga modellen ska vara enkel, lättförståelig, tillämplig på alla stadsdelsnämnder och klara av att möta väsentliga förändringar. Stadsledningskontoret förordar att den enkla och tydliga modell som nu föreslagits genomförs.

Att använda ett korrektiv för slitage och nedskräpning i parkerna är både sakligt och logiskt motiverat. Utan folk som frekventerar en yta blir det heller inget skräp, och ju mer folk desto mer skräp. Samma argument gäller för behovet av snöröjning och halkbekämpning. Ambitions- och standardskillnader kan naturligtvis förekomma mellan stadsdelsnämnder, men det ska inte en resursfördelningsmodell hänsyn till.

Den föreslagna fördelningsmodellen kan till 86 procent förklara kostnadsskillnaderna mellan stadsdelsnämnderna. En korrelationskoefficient på 0,86 anses som regel bra för en resursfördelningsmodell.

Förslaget innebär en omfördelning och cirka 12 mnkr jämfört med budget 2006. De negativa konsekvenserna blir störst i västerort till förmån för innerstaden och söderort. Förändringar i slitage har inte fullt ut fått genomslag i nuvarande modell då endast ökat slitaget har beaktats men inte ett relativt minskat. Nu föreslås detta få genomslag fullt ut, både



uppåt och nedåt. Detta medför att de nämnder som har liten befolkning och stora grönområden får ett lägre justerat parkmarkstal.

Kontoret anser också att modellen fortlöpande bör utvärderas. De aktuella statistiska underlagen bör fortlöpande utvecklas i syfte att hålla så god kvalitet som möjligt.
