



Till
Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Översyn av resursfördelningssystem för stadsmiljö

Remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

1. Tjänsteutlåtandet utgör svar på remissen
2. Beslutet justeras omedelbart

Verner Stadthagen
t.f. stadsdelsdirektör

Håkan Serdén
kanslichef

Sammanfattning

Stadsledningskontoret redovisar, med stöd i en utredningsrapport, ett förslag till reviderad fördelningsnyckel för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet. Sedan gatumar-ken bortfallit föreslås att modellen består av grönområdesskötsel och övrig stadsmiljö. Kontoret föreslår några förändringar i beräkningsgrunderna som leder till relativt stora omfördelningar mellan stadsdelsnämnderna, varvid Rinkeby-Kista stadsdelsnämnds resurstilldelning skulle minska med 1,8 à 3,2 mnkr eller med ca 20-30 procent.

Förvaltningen kan tillstyrka flertalet av de enskilda förslagen i den reviderade fördel-ningsmodell som föreslås. Men förvaltningen avstyrker samtidigt några av förslagen, eftersom förslagen – enligt förvaltningens uppfattning - inte beaktar viktiga utgångspun-ter och därför får ohållbara konsekvenser för bland annat Rinkeby-Kista stadsdelsområde. De stadsplanemässiga förutsättningarna för stadsmiljöverksamheten skiljer sig åt inom stadens olika delar. Förvaltningen anser, bland annat mot denna bakgrund, att korrektivet för ökad nedskräpning och ökat slitage bör tillämpas som i den hittillsvarande fördel-ningsmodellen, d.v.s. att det alltid är en fråga om en uppräknig. Förvaltningen anser vidare att viktningen parkmark – naturmark behöver korrigeras samt budgetfördelningen mellan stadsdelsnämnderna och trafikkontoret behöver ses över. En kraftig minskning av resurstilldelningen till stadsmiljöverksamheten inom Rinkeby-Kista stadsdelsområde om i storleksordningen 20-30 procent skulle få omfattande konsekvenser. Förvaltningens möj-ligheter att upprätthålla en tillräckligt hög standard i områdets parker och på de gångvägar i bostads- och arbetsplatsområden som i formell mening är belägna på parkmark skulle kraftigt minskas. Förvaltningen bedömer samtidigt att det inte är möjligt att omfördela resurser till stadsmiljö från andra verksamhetsområden. Vidare skulle intentionerna i Jär-valyftet motverkas. Detta skulle inte bara beröra invånarna i bostadsområdena utan i lika hög grad besökare, förvärvsarbetande, företagare och fastighetsägare inom arbetsplatsom-rådena. I de senare implicerar tomträttsavgälderna höga ambitioner från stadens sida när det gäller den kommunala infrastrukturen.

Bilaga:

1. SLK:s tjänsteutlåtande 2007-06-07
2. Arbetsgruppens utredningsrapport 2007-06-05

Remissbehandling

Kommunstyrelsen har till samtliga stadsdelsnämnder för yttrande, senast den 30 augusti 2007, remitterat ett inom stadsledningskontoret utarbetat tjänsteutlåtande "Reviderad modell för fördelning av medel till stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet" med bifogad utredningsrapport. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande bifogas (*bilaga*).

Ärendet

Ansvarsgränsen mellan facknämnder och stadsdelsnämnder ändrades från och med år 2007 vad avser stadsmiljöverksamheten. Framförallt har ansvaret för skötseln av gatumark överförs från stadsdelsnämnderna till trafik- och renhållningsnämnden. Av detta skäl har fördelningsmodellen för stadsmiljö reviderats. En arbetsgrupp, ledd av stadsdelsdirektören för Södermalms stadsdelsförvaltning med representanter för stadsledningskontoret, utrednings- och statistikkontoret, trafikkontoret samt olika stadsdelsförvaltningar, har på stadsdirektörens uppdrag genomfört en övergripande analys av resursfördelningssystemet för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet. Förutom att ta bort de delar av fördelningsmodellen som avser resurser till den nu centraliserade gatuhållningen och vinterväghållningen, har gruppen studerat och övervägt olika varianter på en reviderad fördelningsmodell.

Nuvarande fördelningsmodell

Sedan driften av gatumark bortfallit består den nuvarande fördelningsmodellen av dels grönområdesskötsel, dels övrig stadsmiljö, vilka viktas med utgångspunkt från fem års justerade bokslut. Grönområdesskötseln viktas till 84 procent av den totala bruttokostnaden för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet och Övrig stadsmiljö till 16 procent. 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.

Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen anser att det även fortsättningsvis finns anledning att beräkningsmässigt basera fördelningsnyckeln på två beräkningsblock, d.v.s. att skilja på "Grönområdesskötsel" och "Övrig stadsmiljö". Viktningen av de två beräkningsblocken baseras liksom nu på uppdaterade femårsserier bokslutsdata.

I blocket "Grönområdesskötsel" utnyttjas dels arealer för parkmark respektive naturmark, dels "folk" per skötselyta. Parkmarkstalet justeras med ett korrektiv för slitage och nedskräpning (folkfaktorn). Folkfaktorn består av 100 procent av de boende plus 25 procent av dagbefolkningen, vilket innebär att folkfaktorn ändras så att dagbefolkningen viktas ned från 50 till 25 procent och att antalet gymnasieelever helt utgår. Det justerade parkmarkstalet viktas oförändrat i proportionerna 10:1 i förhållande till naturmarkstalet. De andelar som räknats fram på detta sätt omvandlas till kostnadsandelar inom beräkningsblocket.

Blocket "Övrig stadsmiljö" föreslås, som hittills, beräknas med hjälp av två standardiserade variabler. I fråga om av Stadsbyggnadsnämnden godkända eller antagna detaljplaner, förordar gruppen, att antalet lägenheter som berörs av dessa planer utnyttjas i stället för antalet planer i sig samt att medianvärdet i stället för medelvärdet under de senaste fem åren används. Dessutom utnyttjas den nedviktade folkfaktorn ovan per total skötselyta. Framräknade andelar omvandlas till kostnadsandelar inom beräkningsblocket.

Kostnadsandelarna i de två blocken summeras till *fördelningsnyckeln* som summerar sig till 100 procent.

Arbetsgruppen föreslår att fördelningsmodellen för stadsdelsnämndernas mindre investeringar, liksom hittills, är densamma som för driften.

Med hänvisning till att statistikunderlaget för fördelningsmodellen har brister av varierande omfattning, anser arbetsgruppen, att kommunstyrelsen bör få i uppdrag att löpande se över fördelningsmodellen för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet.

Konsekvensanalys

Arbetsgruppen redovisar hur en tillämpning av den föreslagna reviderade fördelningsnyckeln hade utfallit för stadsdelsnämnderna vid fördelningen av de medel som kommunfullmäktige avsatt för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet för år 2007. Samtliga stadsdelsnämnder i Västerort hade erhållit lägre resurser eller sammanlagt en minskning om drygt 10 mnkr, varav Rinkeby-Kista -1,8 mnkr. De tre samverkande stadsdelsnämnderna i norra Innerstaden liksom Södermalms stadsdelsnämnd hade vardera erhållit ytterligare 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.

Stadsledningskontorets synpunkter

Stadsledningskontoret förordar att "den enkla och tydliga modell" för fördelning av medel till stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet som arbetsgruppen föreslår godkänns att gälla från och med budgetåret 2008. Kontoret anser också att modellen fortlöpande bör utvärderas. I övrigt anför stadsledningskontoret i huvudsak följande.

"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 ta 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 av 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 slitage 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."

Förvaltningens synpunkter

Fördelningsmodellen för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet har setts över av en särskild arbetsgrupp. Gruppens överväganden och förslag redovisas i en utredningsrapport. Stadsledningskontoret tillstyrker i det remitterade utlåtandet arbetsgruppens förslag. Förvaltningen kan tillstyrka flertalet av de enskilda förslagen i den reviderade fördelningsmodell som föreslås. Men förvaltningen avstyrker samtidigt några av förslagen, då de – enligt förvaltningens uppfattning - inte beaktar viktiga utgångspunkter och därför får ohållbara konsekvenser för bland annat Rinkeby-Kista stadsdelsområde. Förvaltningen anser att de skillnader i resurstilldelningen som uppstår mellan stadsdelsnämnderna inte kan motiveras med att de som föreslås få lägre resurstilldelning har högre ambitionsnivå vad gäller standard eller andra förutsättningar för lägre driftkostnader.

Ansvar för stadsmiljöverksamheten bör vara odelat

Årsskiftet 2006/2007 överfördes ansvaret för skötseln av gatumark till trafik- och renhållningsnämnden, vilket medfört att ansvaret för skötseln av grönområden och gatumarken åvilar olika nämnder. Förvaltningens anser att denna tudelning medfört en mängd resurskrävande gränsdragningsproblem vad gäller såväl driften som finansieringen av verksamheten. Förvaltningens uppfattning är att ansvaret för stadsmiljöverksamheten odelat antingen även fortsättningsvis bör åvila stadsdelsnämnderna eller i sin helhet överföras till facknämnder. Om emellertid ansvaret skulle överföras till facknämnder är det viktigt att stadsdelsnämnderna även fortsättningsvis ges möjlighet att påverka parkinvesteringarnas inriktning och omfattning.

Förvaltningen tillstyrker följande förslag.

- att samma fördelningsmodell används för hela staden, d.v.s. för både innerstad och ytterstad
- att fördelningsmodellen baseras på två beräkningsblock – ett för grönområdeskötsel och ett för övrig stadsmiljö
- att anlagd parkmark viktas upp i relation till naturmark
- att ett korrektiv för ökat slitage och nedskräpning via en ”folkfaktor” tillämpas
- att vid beräkningen av folkfaktorn dagbefolkningen ges en lägre vikt än tidigare- och antalet gymnasieelever utgår
- att vid beräkningen av värdena för ”övrig stadsmiljö” antalet antagna/godkända lägenheter i detaljplaner används i stället för antalet detaljplaner i sig
- att medianvärde tillämpas i stället för aritmetiskt medelvärde vid beräkning av antalet lägenheter enligt ovan
- att fördelningsmodellen också tillämpas för mindre investeringar

Stadsplanemässiga förutsättningar för parkdrift olika inom staden

Bortsett från korrektivet för nedskräpning och slitage genom den s.k. folkfaktorn så förutsetts stadsdelsnämnderna ha samma förutsättningar att sköta sina grönområden vare sig det gäller natur- eller parkmark. Detta medför att resurstilldelningen per ytenhet endast är relaterad till hur mycket ”folk” per ytenhet som finns inom berört stadsdelsområde. Förvaltningen anser att kostnaden för att sköta parkmark i större utsträckning beror på områdets karaktär och utformning och i mindre utsträckning på antalet boende i ett stadsdelsområde.

Förvaltningens grundläggande kritik mot det föreliggande förslaget är att det härigenom helt bortser från att de stadsplanemässiga förutsättningarna skiljer sig kraftigt åt stadsdelsområdena emellan. Om man bortser från innerstadens i huvudsak kompakta stads-

kvarter, kan konstateras att ytterstadens många olika områden under det senaste seklet planerats i form av t.ex. trädgårdsstäder, funkisförorter, miljonprogramsområden eller mer postmodernistiska områden. De generalplaner, områdesplaner eller stadsplaner som fastställts inom staden under denna epok har på så sätt givit helt olika förutsättningar för bland annat grönområdesskötseln.

Rinkeby-Kista stadsdelsområde är i sin helhet präglad av 1960- och 1970-talets planideal, som konsekvent förordade trafikseparering mellan bil- respektive gång- och cykeltrafik. Bostadsbebyggelsen ligger så att säga omgiven av parkmark med ett nät av gångbanor som sammanbinder bebyggelsen och stadsdelarna samt leder till allmänna kommunikationer eller till parkeringsplatser. Detta har för Rinkeby-Kista medfört att gångbanorna inte ligger på gatumark, som trafiknämnden svarar för, utan i parkmark, som stadsdelsnämnden svarar för. Tilldelningen av resurser för parkmarksdriften förutsätter att gångbanorna på parkmark ges låg prioritet när det gäller t.ex. snöröjning. Men eftersom nära nog samtliga invånare i våra fyra stadsdelar måste använda sig av dessa gångbanor för att ta sig hemifrån måste renhållningen av dessa ges hög prioritet även om resurstilldelningen förutsätter motsatsen.

Utformningen av korrektivet folkfaktor bör vara oförändrad

I den nuvarande fördelningsnyckeln har Rinkeby-Kista i viss mån kompenserats för de driftkrävande nätet av gångbanor genom att korrektivet för ökat slitage och ökad nedskräpning endast tillämpats på så sätt att stadsdelsnämnder med hög folkfaktor fått ökade resurser, men stadsdelsnämnder med låg folkfaktor – som Rinkeby-Kista - inte fått minskade resurser. I det nu föreliggande förslaget till reviderad fördelningsnyckel tas nämnda spärr bort. För Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd skulle en sådan förändring i slutändan medföra att resurstilldelningen enbart minskar med cirka 0,5 mnkr.

Utöver detta kan förvaltningen konstatera att den s.k. folkfaktorn eller ”folk” per ytenhet underskattas för Rinkeby-Kistas vidkommande, eftersom förvärvsfrekvensen inom stadsdelsområdet är cirka 20 procentenheter lägre än för staden i genomsnitt. Härigenom vistas väsentligt fler personer dagtid i områdets parker - med ökad nedskräpning och slitage som följd - än vad folkfaktorn låter antyda.

Förvaltningen ifrågasätter inte att livligt frekventerade parkytor utsätts för ökat slitage och ökad nedskräpning. Men förvaltningen anser att det kan ifrågasättas om lågfrekventerade parkytor medför så mycket lägre driftkostnader, eftersom de fasta kostnaderna ändå är omfattande - för att klippa gräs, rensa sly, snöröja och halkbekämpa.

Utredningsrapporten antyder att den skillnad i utfall mellan Västerort och Söderort, som den föreslagna fördelningsmodellen ger upphov till, beror på att stadsdelsnämnderna inom respektive regioner tillämpar olika upphandlingsmodeller. I Västerort används à priser och i Söderort fasta totalbelopp per säsong. Modellen med à priser anges bli kostnadsdrivande och skillnaderna i utfall bero på standardskillnader, som en fördelningsnyckel inte ska beakta. Förvaltningen kan konstatera att påståendet inte stämmer, eftersom bokslutssiffror för perioden 2002-2006 visar att kostnaden för parkskötsel inom de båda regionerna är i stort sett likvärdiga eller till och med något lägre i Västerort.

Sammantaget och mot bakgrund av det ovan anförda anser förvaltningen att korrektivet för ökad nedskräpning och ökat slitage bör tillämpas som i den hittillsvarande fördelningsmodellen, d.v.s. att det alltid är en fråga om en uppräknings.

Viktning parkmark – naturmark behöver korrigeras

Vid beräkningen av fördelningsnyckeln ges parkmarken (efter korrigerad för ”folkfaktorn”) en större vikt än naturmarken i proportionerna 10:1. Förvaltningens erfarenhet är att kostnadsskillnaden är väsentligt större. Förvaltningen föreslår därför att den föreslagna fördelningsnyckeln förändras så att parkmarken viktas upp ännu mer i förhållande till naturmarken.

Budgetfördelningen mellan stadsdelsnämnderna och trafikkontoret behöver ses över
Kommunfullmäktiges budget år 2007 för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet om totalt 162,2 mnkr utökades genom en budgetjustering med 17,6 mnkr. De extra medlen fördelades till de 11 stadsdelsnämnder som under år 2005 hade haft högre kostnader för parkverksamheten än vad som budgeterats för år 2007. Omfördelningen av dessa medel från trafik- och renhållningsnämnden till stadsdelsnämnderna uppfattar förvaltningen som en kompensation för att trafik- och renhållningsnämnden hade tilldelats hela anslaget för vinterväghållningen trots att ansvaret för vinterväghållningen av parkvägar och trappor på parkmark åvilar stadsdelsnämnderna. Mot den bakgrunden anser förvaltningen att resursfördelningen mellan trafik- och renhållningsnämnden samt stadsdelsnämnderna behöver ses över inom ram för den löpande översyn av fördelningsmodellen som föreslås i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Syftet bör vara att permanent tillföra stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet resurser för vinterväghållningen i parker från trafik- och renhållningsnämnden.

Konsekvensanalys

Enligt förslaget till justerad fördelningsnyckel erhåller Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd 7,7 mnkr i resurstilldelning för stadsmiljöverksamheten. Det genomsnittliga utfallet för motsvarande verksamhet under femårsperioden 2002 till 2006 uppgick till 10,9 mnkr. År 2007 erhåller nämnden 9,5 mnkr för att klara nämnda åtagande. Detta skulle innebära en minskning av resurstilldelningen till stadsmiljöverksamheten inom Rinkeby-Kista stadsdelsområde med 20-30 procent. Härigenom skulle förvaltningens möjligheter att upprätthålla en tillräckligt hög standard i områdets parker och på de gångvägar i bostads- och arbetsplatsområden som i formell mening är belägna på parkmark kraftigt minska. Förvaltningen bedömer samtidigt att det inte är möjligt att omfördela resurser till stadsmiljö från andra verksamhetsområden. Vidare skulle intentionerna i Järvalyftet motverkas. Effekterna av förslaget skulle inte bara beröra invånarna i bostadsområdena utan i lika hög grad besökare, förvärvsarbetande, företagare och fastighetsägare inom arbetsplatsområdena. I de arbetsplatsområdena implicerar tomträttsavgälderna höga ambitioner från stadens sida när det gäller den kommunala infrastrukturen.
