

Handläggare
Kajsa Pärke
Telefon: 08-508 21 083

Till
Älvsjö stadsdelsnämnd
2016-11-17

Grönare Stockholm – Riktlinjer för planering, genomförande och förvaltning av stadens parker och naturområden

Remiss från kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

Stadsdelsnämnden överlämnar detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Per Kjellander
Stadsdelsdirektör

Elisabet Tullgren
Avdelningschef

Sammanfattning

Grönare Stockholm innehåller riktlinjer för planering, genomförande och förvaltning av stadens parker och naturområden. Förvaltningen påpekar att det inte framgår om detta dokument ska ersätta till exempel *Den gröna promenadstaden*. Förvaltningen anser att förslaget om en strategisk samordningsgrupp som ska ledas av stadsträdgårdsmästaren är bra. Men det behöver tydliggöras hur målkonflikter mellan förvaltningarna ska hanteras inom den gruppen. Därutöver framhåller förvaltningen att driftbudgeten för parksköteln begränsar möjligheterna att följa riktlinjerna. Förvaltningen efterlyser också riktlinjer för grönkompensation vid exploateringar samt ett uppdrag till någon av fackförvaltningarna att driva frågan om olovligt ianspråktagen parkmark.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för HR och extern service, som även har gjort en bedömning ur jämställdhetsperspektiv. Förslag till beslut bedöms vara positivt ur jämställdhetsperspektiv, eftersom välplanerade och välskötta parker skapar större trygghet, och kvinnor ofta upplever högre grad av otrygghet i den offentliga miljön. Remisstiden sträcker sig till den 28 november 2016. Ärendet behandlas i rådet för funktionshinderfrågor, pensionärsrådet respektive förvaltningsgruppen den 10 november 2016.

Bakgrund

Kommunstyrelsen fick i budget 2016 i uppdrag att se över samordning, styrning och finansieringslösningar avseende grönstrukturfrågor inom Stockholms stad, med syftet att staden ska kunna växa på ett hållbart sätt. Stadsledningskontoret har utifrån det tagit fram dokumentet Grönare Stockholm.

Remissen i sammanfattning

Grönare Stockholm innehåller riktlinjer för planering, genomförande och förvaltning av stadens parker och naturområden. Stadsledningskontorets förslag har inriktats på att skapa en tydligare styrning och uppföljning för parker och naturområden med utgångspunkt från stadens övergripande vision, översiktsplanen och miljöprogrammet.

Tre övergripande riktlinjer föreslås, där de två första finns med i miljöprogrammet och översiktsplanen, och den tredje har formulerats till detta dokument utifrån målbilden i stadens vision och kommunfullmäktiges budget.

1. Stockholmarna ska ha god tillgång till parker och natur med höga rekreations- och naturvärden.
2. Trygga en livskraftig grönstruktur med rik biologisk mångfald.
3. Ett effektivt resursutnyttjande och samspel mellan förvaltning och utveckling.

Grönare Stockholm innehåller också ett kapitel med strategisk vägledning. Där beskrivs hur gröna kvaliteter ska säkras i stadens centrala processer. Under rubrikerna *Planering och utredning*, *Genomförande*, och *Förvaltning* beskrivs hur gröna kvaliteter behandlas i varje steg i processen. Varje rubrik innehåller också en lista (även kallad riktlinjer) med frågor att ta ställning till i projektet.

Stadsledningskontoret föreslår att i samband med beslutet om *Grönare Stockholm* ska kommunfullmäktige även besluta om inrättande av en strategisk samordningsgrupp för de gröna frågorna. Gruppen ska ledas av stadsträdgårdsmästaren och den ska samordna behov av kunskapsunderlag, stadsövergripande strategier och ges ett helhetsansvar för att följa upp att stadens roller, arbetssätt och organisation är ändamålsenlig.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Allmänt

Grönare Stockholm är ett nytt viktigt styrdokument för stadens arbete med parker och naturmark. Älvsjö stadsdelsförvaltning har inte medverkat i utarbetandet av dokumentet, och det framgår inte om några andra stadsdelsförvaltningar medverkat. Eftersom stadsdelsnämnderna har ansvar för drift, underhåll och investeringar i stadens parker och naturområden bör de ges en större roll i framtagandet av riktlinjer och andra styrdokument för stadens hantering av parkmark.

I remissen anges hur dessa riktlinjer förhåller sig till centrala styrdokument som översiktsplanen och miljöprogrammet. Däremot nämns inte andra styrdokument inom området alls. Det gäller *Den gröna promenadstaden* (2013) och *Parkprogrammet* (2006), det är otydligt om *Grönare Stockholm* ska ersätta dessa.

Stadens parkprogram har länge varit i behov av en uppdatering, som förvaltningen har väntat på, i förhoppningen att i denna få stöd i olika frågor. Om *Grönare Stockholm* ska utgöra stadens parkprogram saknas en del frågor som skulle behöva belysas för att få en likvärdig hantering i staden, t.ex. brukaravtal, medborgarförslag rörande park, stadsodling, skyltning och hundrastning. De lokala parkplanerna beskrivs, men där behöver syftet utvecklas till att även omfatta inventering av behovet av investeringar, underhåll, och ändrad skötsel. Det finns även behov av gemensamma skötselbeskrivningar för parkytor, för att få en enhetlighet i stadsdelsnämnderna upphandlingar av parkdrift.

I *Grönare Stockholm* finns dock många viktiga frågor som förvaltningen anser är positivt att de lyfts fram. Det gäller till exempel parkernas värde för ekosystemtjänster vid klimatförändringar och människors hälsa och välbefinnande. Verktuget grönytefaktor lyfts också upp, som ett sätt att få mer grönska även på fastighetsmark.

Det har förvaltningen tidigare efterlyst vid exploateringar, och hoppas att det kommer att införas för alla projekt.

När det gäller utformningen av riktlinjer i dokumentet har förvaltningen en invändning. I kapitlet *Strategisk vägledning* finns riktlinjer listade vilka är utformade som frågor. Det ger ett oklart intryck av vilken status punkterna ska tillmätas, avseende till exempel om det något man i varje projekt ska eller bör uppfylla. I det kapitlet finns också en underrubrik *Genomförande* där det inte framgår vilken förvaltning som ansvarar för vad i genomförandet, vilket givetvis är en viktig fråga. Där önskar förvaltningen också ett förtydligande gällande slutbesiktning och överlämnandebesiktning, och hur staden ska ställa sig om en anläggning inte bedöms hålla måttet.

Ekonomi

En viktig fråga för stadsdelsförvaltningen är att det är svårt att få den driftbudget som stadsdelsnämnderna tilldelas för parkskötsel, att räckta till för att sköta och underhålla parkerna såsom riktlinjerna i *Grönare Stockholm* anger. En växande befolkning innebär att fler använder de befintliga parkerna vilket ökar slitaget och inriktningen mot mer mångfunktionella parker, som förespråkas i riktlinjerna, innebär också ökade driftinsatser.

Förslaget att en del parkområden ska skötas av föreningar eller fastighetsägare för att upprätthålla attraktiva parker ställer sig förvaltningen mycket tveksam till. Idag finns ett antal brukaravtal för mindre ytor i Älvsjö, men det handlar om boende som vill ha högre skötselnivå på en yta än vad förvaltningen normalt har. Det skapar ett mervärde för medborgarna, men är en marginell företeelse och minskar inte förvaltningens driftskostnader. Att en förening eller fastighetsägare skulle ta på sig att sköta en park utan ersättning är inte troligt, och inte heller lämpligt utifrån ansvarsfrågan.

Förvaltningen är positiv till att skol-, idrotts- och parkytor i högre grad samnyttjas, vilket föreslås i riktlinjerna. Däremot uppstår ett högt slitage i de parker som används av skolor utan egen skolgård. Dessutom uppstår konflikter mellan verksamheter som nyttjar parken och övriga parkbesökare. Förvaltningen önskar vägledning i hur kostnader och konflikter, till följd av att verksamhetsutövare använder parkmark i sin verksamhet, kan hanteras.

Parkdatabasen är ett mycket viktigt arbetsverktyg för stadsdelsförvaltningen och vår parkdriftsentreprenör. Mängduppgifterna för

olika ytor används dessutom vid upphandlingar och vid fördelningen av kommunfullmäktiges budget. Det är dock resurskrävande att uppdatera databasen, vilket sköts dels av parkansvariga på stadsdelsförvaltningarna, dels av trafikkontoret, som debiterar stadsdelsförvaltningarna för det arbetet.

I Grönare Stockholm anges att stadsdelsnämndernas lokala parkplaner ska finansieras inom driftbudgeten. Tidigare har detta skett med investeringsmedel. Att finansiera en ny parkplan med driftmedel är inte möjligt, om inte särskilda medel kan sökas för detta.

Samordning

Förvaltningen anser att förslaget är bra om en strategisk samordningsgrupp som ska ledas av stadsträdgårdsmästaren vilken får ett ökat inflytande. Men stadsträdgårdsmästaren är idag endast enhetschef på trafikkontoret och föreslås inte få någon mer central placering. Stadsdelsförvaltningen är tveksam till hur oenighet mellan förvaltningarna ska hanteras inom gruppen. De olika nämnderna har olika uppdrag som ibland kan hamna i konflikt och alla har en begränsad budget. Detta kan göra att det i vissa fall blir svårt att hitta samförståndslösningar. Förvaltningen anser att det behöver konkretiseras i uppdraget till gruppen hur frågorna ska hanteras, och att placeringen av stadsträdgårdsmästaren behöver utredas. Uppdraget som enhetschef innebär ett personal- och budgetansvar som lämnar mindre tid för stadsträdgårdsmästaren att ägna sig åt stadens strategiska parkplanering.

Förvaltningen hoppas att samordningsgruppen även får i uppdrag att arbeta med de frågor som vi ovan angett som saknade i *Grönare Stockholm*: t.ex. brukaravtal, medborgarförslag rörande park, stadsodling, skyltning, hundrastning, gemensamma skötselbeskrivningar.

Dialog med medborgarna

Stadsdelsförvaltningen för kontinuerligt en dialog med medborgarna kring parkfrågorna. Många invånare hör av sig med synpunkter, idéer och frågor kring skötseln av parkmark. Älvsjö stadsdelsnämnd får även årligen in ett antal medborgarförslag kring stadsmiljöfrågor.

De frågor som lämpar sig väl att bjuda in till en medborgardialog handlar framför allt om planerade större parkinvesteringsprojekt. Då gäller det vanligtvis hur man önskar att en park ska utformas vid en

större upprustning och frågan är konkret och begränsad. Svårare är det att hitta ett engagemang kring frågor om exempelvis strategisk parkplanering, som i stadsdelsnämndens parkplan. Det fungerar heller inte att ha en medborgardialog kring rena skötselåtgärder, såsom frekvensen på städning och gräsklippning.

Medborgarförslagen är ett sätt för medborgarna att framföra ett förslag utanför de större medborgardialoger som genomförs. Eftersom en del av de förslag som kommer in till stadsdelsnämnden avser till exempel trafiknämnden och idrottsnämnden anser förvaltningen att medborgarna bör ges möjlighet att lämna medborgarförslag även till facknämnderna.

Fond för grönkompensation

Stadsdelsförvaltningen har tidigare vid flera tillfällen efterlyst riktlinjer för grönkompensation vid exploateringar på park- och naturmark. Idag saknas riktlinjer och det som avgör om några sådana medel utbetalas är främst den totala ekonomin i ett exploateringsprojekt, inte behovet av kompensation till följd av projektet.

I uppdraget till kommunstyrelsen angavs att de skulle se över möjligheten att inrätta en stadsövergripande fond för grönkompensation. Något förslag kring detta presenteras inte i ärendet, men stadsdelsförvaltningen är också tveksam till en sådan fond. Det är viktigt att den lokala anknytningen inte försvinner. När parkmark tas i anspråk för exploatering bör behovet av kompensation i närområdet alltid utredas. Kopplingen till närområdet är viktig dels för dem som bor i området, dels för att den ökande befolkningen till följd av exploateringen skapar ett behov av nya parkinvesteringar. Förvaltningen hoppas att riktlinjer för grönkompensation kan bli en fråga för den strategiska samordningsgruppen.

Olovligt ianspråktagen mark

En viktig fråga som stadsdelsförvaltningen vill lyfta fram i detta sammanhang är olovligt ianspråktagen mark. Det är vanligt att villaägare, vars tomter gränsar till park- eller naturmark, olovligt ianspråkta angränsande mark som tillhör staden. Det kan dels handla om tjuvtippning av trädgårdsavfall, dels om att man utökar sin tomt på olika sätt, t.ex. genom att anlägga trädgård, parkeringsplats, bodar, m.m. utanför den egna tomten. I samband med uppdateringen av Älvsjös parkplan har en översiktlig inventering gjorts av dessa ytor, och det visar sig vara ett omfattande problem. Annekteringen av stadens mark innebär att den parkmark som är allmänt

tillgänglig minskar, samtidigt som befolkningen ökar. Stadsdelsförvaltningarna saknar såväl resurser som juridisk kompetens för att kunna driva frågan gentemot berörda fastighetsägare. Förvaltningen föreslår att staden ger exploateringsnämnden, såsom markägare, i uppdrag att arbeta med denna fråga.

Bilaga

Remiss om Grönare Stockholm.