

ORGANISATIONSÖVERSYN GATU- OCH FASTIGHETSKONTORET

1 Ny organisation för parkeringsverksamheten

1.1 Beskrivning och analys

Stockholms stad bedriver parkeringsverksamhet i två organisationer:

- P-avdelningen inom GFK som ansvarar för övervakning och kontroll på gatumark. Vidare ingår i verksamheten upplåtelse av parkeringsutrymme m.m. på gatumark samt uttagande av avgift för parkering.
- Stockholm Parkering (inklusive dess dotterbolag Parkab) som tillhandahåller och övervakar parkeringsplatser på tomtmark.

Parkering på gatumark och tomtmark styrs av olika lagstiftning. Till den skillnaden kommer att syftet med verksamheterna är olika. I fallet Stockholm Parkering är det att tillhandahålla en tjänst och ta betalt för detta, för P-avdelningen är det ett led i att se till att framkomligheten på stadens gator är acceptabel.

Eftersom ett av syftena med översynen av GFK är att effektivisera (minska kostnaderna) bör de möjligheter som, med bibehållen kvalitet ger bäst effektivisering, övervägas först. Trots olikheterna i syfte och lagstiftning finns det fördelar med en integration med Stockholm Parkering. Inom det företaget finns en tydlig företagskultur som i högre grad än vad fallet är inom P-avdelningen betonar produktivitet och kostnadseffektivitet. I fältverksamheten finns rationaliseringsmöjligheter genom att övervakningsområdena gränsar till varandra.

P-övervakning på gatumark är en myndighetsutövning liksom flera andra av de uppgifter som handhas inom P-avdelningen (t.ex. utfärdande av tillstånd för rörelsehindrade att parkera på särskilt markerade platser, parkeringstillstånd för nyttotrafik m.m.). P-avdelningen har även ansvaret för utfärdande av lokala trafikföreskrifter. En närmare integration mellan P-avdelningen och Parkab kan därför inte innefatta hela avdelningen utan enbart själva p-övervakningen.

Sett ur stadens synvinkel skulle Parkab kunna utföra p-övervakning på uppdrag av P-avdelningen. En sådan "entreprenadmodell" fungerar såväl i Göteborg som i Malmö och har även prövats (Securitas) i Stockholm med kvalitetsmässigt gott resultat.

1.2 Förslag med motivering

I sammanfattning innebär huvudförslaget:

Den nuvarande P-avdelningen delas i en myndighetsdel och i en övervakningsdel. Övervakningstjänsten upphandlas och erforderligt antal p-övervakare erbjuds anställning inom Parkab.

Till myndighetsdelen förs de uppgifter som utförs av de nuvarande enheterna för:

- Juridik
- Dispenser
- Upphandling
- Flytt och eskorttjänst (delar)
- Erforderliga lednings-, utvecklings- och administrativa resurser.

Eftersom lagstiftningen (LOU) kräver att även tjänster som köps av stadens egna bolag upphandlas, innebär lösningen en risk för att Parkab inte vinner upphandlingen (upphandlingarna) och att ett större antal p-vakter bli övertaliga. I praktiken torde detta vara ett begränsat problem eftersom de entreprenörer som vinner anbuden kommer att behöva utbildad arbetskraft för att genomföra uppdragen och är därför troligen intresserad av flertalet av p.vakterna.

Motiven för förslagen är i sammanfattning:

- Samordningen av de två organisationerna ger synergivinster, främst inom ledning och administration.
- Stockholm Parkering och Parkab har en styrning och uppföljning som ger möjligheter till produktivitetsökning, utöver den samordning som kan ske även på "fältet".

I sammanfattning bedöms en sammanslagning inom parkeringsövervakningen ge följande effekter:

Enhet	Nuläge		Riktvärde M		Riktvärde P	
	"Indirekt"	"Direkt"	"Indirekt"	"Direkt"	"Indirekt"	"Direkt"
Chef och stab	8		1	0	1	
Ekonomi	4		1	0	1	
Personal	4				1	
Utveckling	9		3			
Projektgruppen	6		1			
Upphandling o fältgrupp	13		7			
Dispens	1	19	1	14		
Juridik	1	12	1	9		
Delsumma	46	31	15	23	3	0
Flytt o eskort *	7	44	6	30	1	10
P-övervakning	28	173			22	150
Delsumma	35	217	6	30	23	160
Summa	81	248	21	53	25	160

*/ av de 44 p-vakterna som arbetar inom enheten "Flytt och eskort" är ca 10 sysselsatta med p-övervakning kvälls- och nattetid. Dessa överförs till Parkab tillsammans med 1 arbetsledare.

I tabellen ovan har för jämförbarheten med dagens organisation den nuvarande organisatoriska indelningen behållits. I den nya organisationen för Trafikkontoret delas dock resurserna upp så att Utveckling, Projektgruppen samt Upphandling och fältgrupp inordnas i enheten "Trafik; Utveckling och planering" medan Dispens, Juridik samt Flytt och eskort ingår i "Trafik; Myndighet". De administrativa resurserna ingår antingen i någon av dessa enheter eller i samordnade administrativa resurser för avdelningen eller kontoret.

Sammantaget borde det finnas möjligheter att minska antalet medarbetare inom P-avdelningen vid en sammanslagning med Parkab med:

- Ca 35 "indirekta" (chefer, administratörer, och handläggare) =43% av nuvarande antal.
- 25-30 p-vakter = 11-12 % av nuvarande antal.

Räknat efter en snittkostnad på 350 kkr/år och medarbetare innebär det en möjlig kostnadsminskning om ca 23 Mkr/år utan att kvaliteten borde försämrans.

Potentialen för rationalisering är inte helt lätt att bedöma eller beräkna av bl.a. följande skäl:

- P-avdelningen har f.n. inte några uttalade lönsamhets- eller produktivitetsmål. Följaktligen har man heller inte utvecklat mätetal och statistik som redovisar sådan information.
- När man jämför med Parkab, måste detta ske med försiktighet eftersom lagregler och företagsstrategier är olika.
- Jämförelser med Göteborg och Malmö försvåras genom att de tre städerna valt skilda organisatoriska modeller. (Göteborgs och Malmö har dock i grunden en likhet genom att man separerat myndighetsdelen från p-övervakningen).

De jämförelser och analyser som kunnat göras pekar dock mot att P-avdelningen har en större organisation (fler "indirekta" och handläggare) än som är motiverat. Detta verifieras av de chefer som intervjuats som medger att man "tagit hand om X personer inom sin enhet" (av personalpolitiska skäl).

För att ge en indikation på rationaliseringspotentialen har vi gjort nedanstående jämförelse, som tillsammans med de övriga punkterna ovan visar på storleksordningen. Vid en jämförelse med p-verksamheten i Göteborg och Malmö kan man beträffande antalet chefer och handläggare konstatera följande:

- Antalet p-platser där övervakning och reglering m.m. skall ske är i de tre städerna:
 - Göteborg 11 000
 - Malmö 7 600
 - Stockholm 29 000
- Antalet heltidstjänster för administration och handläggning är:
 - Göteborg 12
 - Malmö 9
 - Stockholm 76 (46+31, se tabellen ovan)
- Om vi antar att administration och ledning är direkt proportionell mot antalet p-platser så skulle Stockholm ha:
 - Ca 32 i jämförelse med Göteborg
 - Ca 34 i jämförelse med Malmö.
- Det kan tänkas att p-förhållandena i Stockholm är mer komplexa (och inte direkt proportionella mot antalet p-platser). Öka därför bemanningen till ca 40. Till detta kommer planering och ledning för själva p-övervakningen vilket gör totalt ca 46.

När det gäller bedömningen av erforderligt antal p-vakter är det svårare. Ur den statistik och de uppföljningsdata som P-avdelningen har tillgängligt går det inte direkt att utläsa samband mellan t.ex. antalet p-platser, antalet rätt parkerade fordon eller antalet p-anmärkningar på ena sidan och antalet p-vakter på den andra. Klart är dels att inget av övervakningsområdena f.n. når det uppsatta kvalitetsmålet 90% rätt parkerade fordon (utfallet låg 2003 kring 60%). Eftersom varje p-vakt snabbt täcker sina egna kostnader genom att skriva ut p-anmärkningar finns det från ekonomiska utgångspunkter anledning att diskutera en ökning av antalet p-vakter i stället för en rationalisering och kostnadsminskning. En alltför stor ökning och samma antal p-anmärkningar per p-vakt som idag riskerar till att skapa en situation där bilisterna uppfattar sig som "jagade". Frågan om antalet p-vakter kan då lätt bli en politisk fråga.

Å andra sidan, och utgångspunkten för bedömningen i tabellen ovan, pekar de anbud som togs in 2002 (i den avbrutna upphandlingsprocessen) på att privata/kommunala entreprenörer varit beredda att genomföra p-övervakningen i snitt 10% billigare än P-avdelningen. (Parkab som hade mest kostnadseffektiva anbudet på Ytterstaden hade 11% lägre kostnader) än P-avdelningen.

I tabellen ovan med förslag till bemanning har vi därför bedömt att det borde gå att uppnå ungefär samma effektivitet, men till 10 % lägre övervakningskostnader (här lika med 10 % färre p-vakter) d.v.s. ca 195 i stället för nuvarande 217. Därtill har vi bedömt att samordning med Parkab borde ge möjligheter minst motsvarande 5 p-vakter d.v.s. en sammanlagd minskning av 25-30.

En del av förklaringen till P-avdelningens kostnadsnackdel ligger i ett generösare avtal än vad övriga aktörer (inklusive Parkab) tillämpar. Man får ut mindre tid "på fältet" och tvingas därför ha en större numerär för att nå samma effektivitet i övervakningen. Utgångspunkten måste i det fallet vara att den kortare tiden utnyttjas effektivare d.v.s. de förmånligare villkoren leder till högre "aktivitet" när man faktiskt är "på passet". Liksom i alla tjänstproducerande enheter spelar därför den direkta arbetsledningen en stor roll för vilka mål som kan uppnås.

2 Alternativ lösning för parkeringsverksamheten

2.1 Inledning

Under utredningens gång har alternativa förslag till organisation och ansvar för parkeringsverksamheten diskuterats. Huvudförslaget att samordna själva p-övervakningen med Parkab ha en inbyggd nackdel eller risk, eftersom en sådan överföring enligt stadsjuristen ovillkorligen kräver en upphandling. Detta skulle i sin tur kunna leda till att Parkab inte vann upphandlingen och i sin yttersta förlängning skulle GFK (Stockholms stad) stå med ett antal övertaliga p-vakter. I praktiken torde detta inte vara ett alltför stort problem eftersom det/de företag som vunnit en sådan upphandling säkert är intresserade av att anställa utbildade p-vakter.

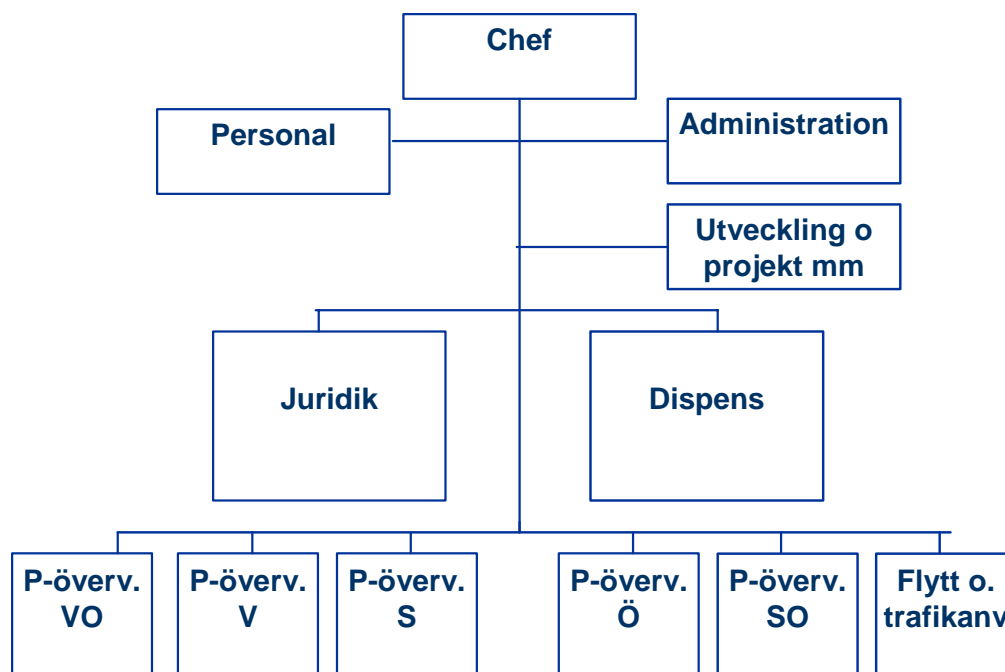
Inte heller kvalitetsaspekten på att man "riskerar" att få en extern (eller flera) entreprenör borde vara alltför besvärande. Erfarenheten från entreprenaden med Securitas pekar tvärtom på att de lyckades bättre med målet "antalet rätt parkerade fordon" (P-avdelningens huvudmål). Områdena som drevs i egen regi 2003 hade en procentsats "rätt parkerade fordon" lägre än 60% under det att Securitas låg på 65%.

Kan man inte, av något skäl, acceptera förslaget att integrera P-övervakningen mellan nuvarande P-avdelningen och Parkab återstår att rationalisera p-verksamheten inom ramen för en bibehållen P-avdelning. Förslag till detta redovisas nedan.

2.2 Organisation och omfattning av en utvecklad P-avdelning

2.2.1 Samlad P-avdelning i Trafikkontoret

Den nuvarande P-avdelningen har en i grunden logisk uppbyggnad med tydliga ansvargränser mellan enheterna. Flera av enheterna är små och vid en ytterligare effektivisering (med minskning av "indirekt personal" och handläggare) accentueras detta. Som ett alternativ för en samlad P-avdelningen skulle avdelningens struktur därför kunna justeras mot nedanstående:



Under chefen för P-avdelningen finns i detta alternativ följande enheter:

- Personal. I ett tjänsteproducerande och personalintensiv verksamhet är personalfrågorna strategiska och bör ha en tydlig/framträdande roll. Detta understryks genom att de hänförs till en egen enhet. (I den totala strukturen för det nya "Trafikkontoret" torde åtminstone delar av de personaladministrativa resurserna sammanföras till enheter/funktioner som är gemensamma för flera enheter inom hela förvaltningen.)
- Ekonomi, upphandlingsfrågor m.m. sammanförs till en gemensam enhet. Upphandlingsverksamheten får, när all p-övervakning genomförs i egen regi en mer underordnad roll och självfallet mindre arbetsvolym. Den mät- och uppföljning som sker i fältgruppens regi bör knytas till utvecklingsarbetet.
- Övriga enheter behåller sina roller, uppgifter och organisatoriska inplacering som i dagens organisation.

Översynen av GFK betonar bl.a. inriktningen att skapa en mer kostnadseffektiv organisation. Vi har tidigare redovisat vår bedömning att rationaliseringsmöjligheten är störst vid en integration med Parkabs verksamhet och tillskapande av en renodlat myndighetsfunktion för alla funktionerna utom den rena p-övervakningen. Väljs alternativet att rationalisera inom nuvarande huvudstruktur bedömer vi möjligheterna på följande sätt:

Enhet	Nuläge		Riktvärde M	
	"Indirekt"	"Direkt"	"Indirekt"	"Direkt"
Chef och stab	8		4	0
Ekonomi	4		4	0
Personal	4		3	
Utveckling	9		4	
Projektgruppen	6		2	
Upphandling o fältgrupp	13		8	
Dispens	1	19	1	15
Juridik	1	12	1	9
Delsumma	46	31	27	24
Flytt o eskort *	7	44	6	40
P-övervakning	28	173	22	156
Delsumma	35	217	28	196
Summa	81	248	55	220

Rationaliseringsmöjligheterna i det här alternativet är mindre än om synergieffekterna med Stockholm Parkering/Parkab kan utnyttjas (se avsnitt 8.3.2). I det ovan beskrivna fallet kan följande antal tjänster sparas:

- Ca 25 "indirekta" (chefer, administratörer, och handläggare) = 32% av nuvarande antal.
- Ca 15 parkeringsvakter = ca 9 % av nuvarande antal.

Med samma beräkning som redovisats tidigare finns det en möjlighet att sänka kostnaderna med ca 14 Mkr/år.

För att ovanstående skall kunna genomföras krävs:

- Att man är beredd att justera de personalpolitiska principerna för bemanning inom P-avdelningen.
- Ett aktivt chefskap och en stöttning från ledningen under omställningsprocessen.

Bedömningen av potentialen att minska antalet tjänster bland chefer, administratörer och handläggare grundar sig på den jämförelse som gjorts mellan liknande funktioner inom Göteborg och Malmö samt genom de intervjuer som genomförts med ett antal chefer inom P-avdelningen (och som sammanfattningsvis redovisats tidigare i avsnitt 1.2 ovan).

Till ovanstående kan som exempel noteras att inom enheten "Dispenser" finns f.n. 20 medarbetare. Dessa har att årligen handlägga ca 40 000 ärenden. Av dessa är ca 80% ansökan om tillstånd för boendeparkering, vilka i praktiken borde ha en mycket kort handläggningstid (kontroll av om den sökande är mantalsskriven i Stockholm, kontroll av om han/hon har ett registrerat fordon). Med 20 medarbetare borde den produktiva tiden ligga kring ca 30 000 timmar/år (1 500 t x 20) innebärande att varje ärende i snitt tar ca 45 minuter, något som med hänsyn till ärendenas karaktär förefaller högt. Av p-avdelningens interna statistik framgår även att spridningen mellan medarbetarnas "produktivitet" (antal handlagda ärenden) varierar mycket kraftigt - mellan 5 500 och ner till ett fåtal. I några fall kan ett ringa antal handlagda ärenden förklaras av sjukdom, men spridningen förefaller ändå anmärkningsvärd.

Beräkningen av den möjliga besparingen bland p-vakterna grundar sig på den redovisning som finns i p 1.2 ovan. I det här alternativet uppkommer inga synergivinster genom integration med Parkab.

2.2.2 Uppdelad P-avdelning inom Trafikkontoret

Som ett alternativ till en samlad P-avdelning i det nya Trafikkontoret kan strukturen vara som i p 1.2 ovan, d.v.s. med delar av resurserna ingående i "Trafik; Utveckling och planering" och delar i "Trafik; Myndighet". Till den senare enheten hör då även parkeringsövervakningen som en särskild utförarenhet. De administrativa resurserna inordnas i Trafikavdelningens och kontorets struktur. Denna struktur förordas,

d.v.s. samma struktur används för alla enheter utöver parkeringsövervakningen som i grundorganisationen för det nya Trafikkontoret.