



Handläggare: Britt Mattsson
Telefon: 08-508 09 330

Till
Östermalms stadsdelsnämnd
sammanträde 2012-08-13

Förändring av fördelningsnyckeln för stadsmiljö – remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Remissen besvaras med förvaltningens tjänsteutlåtande.

Göran Månsson
stadsdelsdirektör

Britt Mattsson
avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen (KS) har begärt yttrande från bl.a. Östermalms stadsdelsnämnd (SDN) med anledning av ett förslag från stadsledningskontoret (SLK) om förändring av budgetfördelningsnyckeln för stadsmiljöverksamhet.

SLK föreslår att fördelningsnyckeln för stadsmiljöverksamhet justeras enligt förslag från Sweco EuroFutures AB och att den nya nyckeln börjar gälla från och med budget 2013. SLK redovisar också att budgeten för SDN:ernas stadsmiljöverksamhet kommer att ökas med 17,6 mnkr vilket mer än väl kompenserar för de senaste årens prishöjningar (inflation). SLK bedömer att den nya ramen bättre skulle motsvara SDN:ernas kostnader för stadsmiljöverksamheten.

Förvaltningen anser sammanfattningsvis att den nu föreslagna ändringen kan ses som ett första steg i en större förändring av fördelningssystemet. I ett sådant perspektiv och med den budgetförstärkning som indikeras kan förslaget tillstyrkas.

Ett nytt system från budget 2014 bör bygga på en bredare genomlysning av olika delar i fördelningssystemet, men också innehålla förslag om hur ramförändringar med anledning av utökade ytor och ökad folkmängd kan ske ”automatiskt”, liksom andra peng- eller schablonsystem i stadens budget.

Bakgrund

Driftsbudgeten för SDN:ernas stadsmiljöverksamhet fördelas sedan 2008 enligt en fördelningsnyckel som ger respektive SDN en andel av en total. Nyckeln räknar fram andelar som omvandlas till kostnadsandelar. I budgeten för Stockholms stad 2012 har KS fått i uppdrag att följa upp och eventuellt justera fördelningsnyckeln



för stadsmiljöverksamhet.

KS har begärt yttrande från bl.a. Östermalms SDN med anledning av ett förslag från SLK om förändring av fördelningsnyckeln för stadsmiljöverksamhet. Remissvaret ska vara KS tillhanda senast den 29 augusti 2012.

Ärendet

SLK föreslår att fördelningsnyckeln för stadsmiljöverksamhet justeras enligt förslag från Sweco EuroFutures AB (fd USK, i fortsatt text Sweco) och att den börjar gälla från och med budget 2013.

SLK informerar om att budget för 2013 kommer att innehålla förslag om ökad utgiftsram för SDN:ernas stadsmiljöverksamhet med 17,6 mnkr. Kontoret bedömer att den högre ramen bättre skulle motsvara SDN:ernas kostnader för stadsmiljöverksamheten.

Analys av nuvarande fördelningsnyckel

Fördelningsnyckeln har två delmodeller – en avseende grönområdesskötsel och en för övrig stadsmiljö.

Enligt den analys som SLK låtit ta fram genom Sweco är fördelningsnyckeln idag inte riktigt rättvisande. Enligt rapporten har den faktiska parkytan för liten betydelse. I huvudsak avgör folkmängden budgetfördelningen. Vidare framförs att modellen är instabil avseende övrig stadsmiljö, beroende på variabeln som anger antalet lägenheter i detaljplaner.

Enligt rapporten har analysen av fördelningsnyckeln visat att den nuvarande fördelningsmodellen har så stora brister att det med kunskap om dessa brister inte är lämpligt att låta den förbli oförändrad.

Nyckelns uppbyggnad har bl.a. visat sig medföra att en utökad parkyta ger en negativ effekt på utfallet för övrig stadsmiljö. Det konstateras också att fördelningsnyckelns komplexa uppbyggnad gör den svår att förstå.

Förslag till ny fördelningsnyckel

Sammanfattande krav på en fungerande fördelningsnyckel är att modellen ska vara enkel, lättförståelig, baserad på objektiva data, adaptiv med avseende på väsentliga förändringar av markanvändning, fördelade, tillämplig på alla stadsdelar, rättvisande och accepterad. Slutsatsen av genomförd utredning är att den gamla nyckeln brister vad avser merparten av dessa krav.

Förslaget till ny fördelningsnyckel har, liksom den nuvarande, två delmodeller – en avseende grönområdesskötsel och en för övrig stadsmiljö.



I den nya modellen antas stadsdelsområdets grönområdesskötsel ha en basskötsel som viktas lika med slitage/nedskräpning som mäts genom folkmängden (folkbokförda respektive dagbefolkning = arbetande i stadsdelen). Dessa variabler blir oberoende av varandra och en utökad grönyta liksom en större befolkning ger en högre utdelning, vilket inte var fallet med den gamla modellen.

Grönområdesskötseln antas stå för 85 procent av stadsmiljöverksamheten. För övrig stadsmiljö förslås att kostnaderna mäts med stadsdelsområdets befolkningsstorlek (folkbokförda). Övrig stadsmiljö antas stå för 15 procent av stadsmiljöverksamheten.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av Parkmiljöavdelningen Norra Innerstaden.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen välkomnar att en översyn av fördelningsnyckeln för stadsmiljö har påbörjats, men betonar att det presenterade förslaget behöver utvecklas ytterligare för att bli tillräckligt bra, rättvist och långsiktigt hållbart.

Östermalms SDN framförde i ett ärende, som överlämnades till KS i augusti 2010, behovet av att se över gällande fördelningsnyckel. Förvaltningen ser att den nya fördelningsnyckeln delvis överstämmer med SDN:s tidigare förslag om förändring samtidigt som andra delar saknas.

Enligt Sweco har tiden inte medgivit en del mer analyser. Sweco konstaterar i sin rapport att det inte finns någon enhetlig definition och därmed heller inga kostnadsuppgifter på vad som är basskötsel och vad som är skötsel till följd av slitage/nedskräpning. Det har heller inte varit möjligt att väga in olika skötselytor som strandbad, bryggor, trappor m.m. som kostar mer att underhålla än t.ex. gångvägar och gräsytor. Enligt SDN ärende till KS i augusti 2010 var detta ett område i fördelningsnyckeln som behövde ses över. Denna översyn valdes dock bort i förslaget till ny fördelningsnyckel, delvis beroende på att uppgifter inte gick att få fram inom projektets tidsplan.

Förvaltningen anser att förslaget till ny modell är mer lättförståelig och transparent, men målen om att den ska vara accepterad och tillämplig för alla SDN uppstår kanske inte fullt ut. För ytterstaden har den en utjämnande effekt på skillnaderna mellan Västerort och Söderort, men för Innerstaden löser den inte de problem som finns med nuvarande nyckel. Förvaltningen anser bl.a. inte att det är rimligt att det är så stora skillnader i tilldelning mellan innerstadens SDN. Vidare undrar förvaltningen om det är riktigt att dagbefolkningen mäts enbart genom antalet arbetande i SDN-området. Turism och besökare från andra områden räknas



inte med i underlaget. Förvaltningen konstaterar dock att dagbefolkningens inverkan har höjts från 25 procent i den nuvarande modellen till 100 procent i den nya modellen, vilket är i linje med SDN:s tidigare framställan.

Förvaltningen är positiv till förändringen av delmodellen för övrig stadsmiljö som utesluter detaljplanernas inverkan och att detta mäts med stadsområdets befolkningsstorlek. Övrig stadsmiljö antas fortsatt stå för 15 procent av stadsmiljöverksamheten, vilket förefaller rimligt.

Effekter för stadsdelsnämnden

Inom Östermalms stadsdelsområde finns mycket populära ytor där besöksstrycket ställer stora krav på städning – daglig städning under hela sommaren. I exempelvis Humlegården vistas fina sommardagar många tusen besökare från hela stockholmsregionen. Varken nuvarande eller föreslaget fördelningssystem tar hänsyn till kostnader för driften av sådana populära ytor i vårt eller något annat stadsdelsområde. Parker i världsklass kräver löpande underhåll. De stora kostnaderna enbart för städning av stora parkytor i stadsdelsområdet gör att det löpande underhållet eftersätts.

Om ny modell introduceras med oförändrad ram förlorar SDN omkring 0,3 mnkr (exakt siffra ej redovisad i remissmaterialet). Om däremot budgetförstärkning genomförs med 17,6 mnkr kommer nämndens budget att förstärkas med upp emot 1 mnkr jämfört med budget för 2012.

Förslag till utökning av budget

Förvaltningen delar SLK uppfattning om att ramen för SDN:ernas stadsmiljöverksamhet ska utökas. Stockholm växer och med parker i världsklass enligt vision 2030 följer ett ökat drift- och underhållsbehov för att kunna skapa långsiktigt hållbara ytor för allt fler invånare och besökare.

Stadsledningskontorets förslag om att till 2013 öka budgeten för stadsmiljöverksamheten med 17,6 mnkr är, som förvaltningen förstår det, att betrakta som en information om vad som kan förväntas i höstens budgetförslag och egentligen inte en del i remissen. Samtidigt redovisar SLK i sitt ärende en tabell som visar fördelningen av SDN:ernas stadsmiljöbudget enligt den nya fördelningsnyckeln, inklusive denna utökning. Enligt förvaltningen bör tabellen visa fördelningen både utan och med utökning av budget för att ge en allsidig information.

SLK bedömer att en utökning av budgetramen med 17,6 mnkr bättre skulle motsvara SDN:ernas kostnader för stadsmiljöverksamheten.

Enligt förvaltningen måste en utökad total skötselutgift i staden automatiskt generera en utökad rambudget enligt särskild beräkningsmodell, och inte som nu enbart



omfördela stadsmiljöbudgeten mellan SDN:erna. På samma sätt bör en större befolkning innebära en ökad ram och inte bara relativa omfördelningar mellan SDN:erna.

Driftbudgeten för parkverksamheten i staden har under de senaste åren legat still på 154 mnkr. Ingen indexuppräkning har gjorts mht generella prishöjningar (inflation), vilket betyder att det värdet av verksamheten i själva verket har minskat. Entreprenadprisindex E84 för åren 2008-2012 uppgår till 10,84 procent, vilket motsvarar ca 2,6 procent per år. SLK:s förslag till utökning av budgetramen kompenserar väl för de senaste årens minskning av budgetens faktiska värde, men utgör inte därutöver någon nämnvärd förstärkning av driftbudgeten. Hänsyn tas heller inte till de nya skötselstyrkor som tillkommit eller till den snabba befolkningsökning som sker.

Förvaltningen anser att det behöver tas fram driftskostnadsanalyser för varje SDN för att få reda på hur mycket det kostar att sköta parker så att de uppnår en långsiktigt hållbar och god kvalitet. Enligt förvaltningen bör alla SDN få i uppdrag av KF att inventera och utföra driftskostnadsanalyser för parkerna, till grund för framtida budgetarbete och som beslutsunderlag för stadens totala driftbudget för parkverksamhet.

Många av Stockholms parker har idag ett eftersatt underhåll. Detta leder i till att livslängden för parkanläggningarna har minskat och att behovet av reinvesteringar har ökat. Förvaltningen avser att under 2012 ta fram behovet av reinvesteringar i stadsdelsområdets parker och föreslår att KF ger alla SDN i uppdrag att upprätta en långsiktig reinvesteringsplan för parkerna enligt vision 2030.

Den gröna promenadstaden och Stockholms parkprogram

I två nya styrande dokument betonas parkernas betydelse för den växande staden. *Den gröna promenadstaden*, med fokus på frågor om utveckling av stadens parker och natur, remissbehandlas under hösten 2012. Stadsbyggnadsnämndens förslag, som efter remissbehandling och behandling av KF ska fungera som ett tillägg till stadens översiktplan, innehåller bl.a. följande konstaterande:

”När Stockholm växer är det givet att stadens satsningar på att sköta parkerna behöver öka i proportion till det tryck som en växande befolkning innebär.”

Stockholms parkprogram, med fokus på drift- och underhållsfrågor, utarbetas parallellt under ledning av trafikkontoret. Bägge dokumenten tar sin utgångspunkt i *Vision 2030*.

Frågor som bör utredas ytterligare i framtagande av ny stadsmiljönyckel
Förvaltningen anser att modellen för fördelningsnyckeln behöver ytterligare utred-



ning och mer fakta. Nedan följer några punkter som enligt förvaltningen behöver belysas:

- Pröva olika viktningar mer.
- Bestämma skötselnivåer.
- Pröva en mer differentierad klassning av ytorna, så att fördelningen blir mer rättvis utifrån den skötselintensitet som krävs för att uppnå önskad kvalitet.
- Pröva att utesluta cityområdet, och öka dagbefolkningens viktning ytterligare, och se om det ger en jämnare fördelning mellan innerstadens stadsdelar.
- Pröva effekten av att använda en innerstadsfaktor i stället för dagbefolkningen.
- Pröva att viktningen för parkyta/slitage är olika för inner och ytterstad. Går det?
- Hur ska en entreprenörs ansvar för skötsel under garantitiden, efter investering, räknas?
- Inarbete de uppdateringar av parkytor som genomförs nu och avslutas vintern 2012-2013, med uppgifter om murar, trappor, bryggor, strandbad m.m.
- Utarbeta system för ”automatisk” budgetuppräknning med anledning av ökade volymer – ytor liksom befolkning, liksom övriga schablon- och pengmodeller i staden.

Förändring av fördelningsnyckeln i två steg

Förvaltningen föreslår att den justering av nyckeln som arbetats fram av Sweco genomförs till budget 2013, under förutsättning att den budgetförstärkning SLK indikerar blir verklighet. Samtidigt måste dock arbetet med att förbättra nyckeln fortsätta inför budget 2014, då bl.a. de frågor som lyfts fram i detta tjänsteutlåtande kan belysas.

Bilaga

Remissen