

Handläggare: Christina Holst Halbert
Tfn: 508 03 433

Till
Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

11. Svar på remiss om förslag till ny modell för fördelning av medel för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet

Förslag till beslut

Stadsdelsnämnden godkänner förvaltningens förslag till svar på remiss om fördelning av medel enligt ny modell till stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet.

Jack Kindberg
Stadsdelsdirektör

Mats Carinder
Avdelningschef

Sammanfattning

Utrednings- och statistikkontoret (USK) har på uppdrag av stadsledningskontoret utarbetat ett förslag till ny modell för fördelning av medel för stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet (tidigare benämnt fysisk verksamhet).

Förslaget avser ny fördelningsmodell för de inom staden totala budgeterade kostnaderna för stadsdelarnas stadsmiljöverksamhet. För intäkterna har ingen förändring föreslagits utan fördelning kommer att ske enligt nuvarande princip baserat på historiska utfall.

Utgångspunkten för fördelningen av budgeterade kostnader är åtta ställda krav på den nya modellen och att verksamhetsansvaret huvudsakligen avser skötsel av mark med tillbehör samt att inga standardskillnader skall byggas in i modellen.

Förslaget till ny modell baseras på data om arealer, befolkning och stadsplanering. Gatuskötsel, grönområdesskötsel samt övrig stadsmiljö

beräknas var för sig för att i enlighet med ställda krav kunna beakta bl.a. förändrad markanvändning. Dessa verksamhetsgrenar viktas med tidigare års kostnader för staden. Standardiserade korrektiv har byggts in i modellen för komplikationer till följd av tät bebyggelse och skräp och för parker med slitage och skräp. Dessutom beaktas i modellen att naturmark är billigare att sköta än parker.

Bakgrund

Stadsdelsförvaltningarnas ansvar för stadsmiljö/fysisk verksamhet består av barmarkrenhållning, vinterväghållning, parkskötsel och underhåll. Vidare ingår ansvar för markupplåtelser, vissa mindre bygglovsärenden och bygganmälningar, Agenda 21- arbete samt remissberedning och bevakning av detaljplaner m.m. i stadsplaneringen.

Nuvarande modell för fördelning av medel från staden till stadsdelarnas stadsmiljö/fysiska verksamhet enligt ovan har kritiserats för att den inte byggts på enhetliga, objektiva kriterier samt att den baserats på inaktuella avtal. Av denna anledning har stadsledningskontoret via USK låtit ta fram en helt ny fördelningsmodell.

Kraven på modellen har varit att den skall vara enkel, lättförståelig och rättvisande. Den skall också vara baserad på objektiva variabler som den enskilda nämnden inte kan påverka. Den skall vara adaptiv med avseende på väsentliga förändring, t.ex. nyexploateringar. Vidare skall modellen vara fördelande och inte i sig kostnadsdrivande och kunna tillämpas på alla stadsdelar. Den skall också vara accepterad.

Under förutsättning att kommunfullmäktige beslutar om budgeten enligt inriktningsbeslut kommer 341, 3 mnkr att fördelas ut enligt vald modell för kostnaderna och 21,6 mnkr i enlighet med intäkterna i 2004 års budget.

Fördelning av intäkterna

Stadsdelsnämndernas intäkter från stadsmiljöverksamhet avser bygglov/bygganmälningar och markupplåtelser. De förstnämnda beslutas enligt plan- och bygglagen av kommunfullmäktige på förslag av stadsbyggnadsnämnden. Taxan för markupplåtelser fastställs av kommunfullmäktige och är differentierad avseende olika slag av upplåtelser och olika lägen.

USK har efter en övergripande analys inte funnit några mått som skulle kunna ingå i en modell för fördelning av budgeterade intäkter för stadsmiljöverksamhet. De mått som funnits lämpliga att använda för att fördela kostnader är inte relevanta för att fördela intäkter och kan därför inte fördelas inom samma modell. Fördelningen av intäkter för stadsmiljöverk-

samhet har därför föreslagits som tidigare få basera sig på historiska värden med hänsyn till taxeförändringar samt stadsdelsnämndernas bedömningar.

Fördelning av kostnaderna

Övergripande för modellen är att den skall vara **icke-kostnadsdrivande**. Samma totalram skall hållas oavsett om det uppstår fysiska förändringar i någon eller några stadsdelar, till exempel när nya bostadsområden byggs på tidigare skötselmässigt billig naturmark. En konsekvens av detta med den nya modellen är att de stadsdelar som då får betydligt dyrare gator och parker att sköta får en större andel av totalbudgeten medan övriga får en mindre andel än tidigare. En penningmässig kompensation för ändrade totaler för stadsdelsförvaltningarna kan inte byggas in i modellen utan måste hanteras av kommunfullmäktige vid sidan om i samband med beslut om totala budgeten för staden.

Kravet på en **rättvisande** modell medför att nuvarande kostnader eller andelar inte kan användas som facit. Utgångspunkten har i stället varit att söka sådana faktorer som i väsentlig grad påverkar verksamhetsvolym och kostnader. Även om strävan att hålla standard- och prioriteringsaspekter utanför fördelningsmodellen så kan det kosta mer i en del stadsdelar att upprätthålla likvärdig standard än i andra, beroende på omständigheter som stadsdelen inte råder över. Detta skall beaktas i modellen genom att medelvärden på kostnader över en längre tidsperiod används.

Kravet på att modellen skall vara **enkel och begriplig** kan innebära en konflikt med kravet på rättvisa enligt ovan. Om alla särförhållanden i alla stadsdelar skulle beaktas skulle visserligen graden av rättvisa öka men antalet variabler i modellen skulle bli så många att modellen skulle bli svårbegriplig och ohanterlig. Utgångspunkten i modellbygget har varit att så långt som möjligt prioritera enkelhet framför millimeterrättvisa.

Av naturliga skäl är storleken på arealerna i stadsdelarna en grundläggande variabel. Men behovet av åtgärder på marken och därmed kostnaderna påverkas av många andra faktorer, bl.a. av vad som finns på marken och vad den används till och hur frekvent den används. För att kunna beakta förändringar i markanvändningen har fördelningsmodellen beräkningsmässigt byggts upp i tre delar: **Gatuskötsel, grönområdeskötsel och övrig stadsmiljöverksamhet**.

Beträffande gatuskötsel har modellen kompletterats med vissa korrektiv för att kunna ge samma standard på denna i alla stadsdelar, då i vissa stadsdelar finns förhållanden som det inte går att råda över. **Tätbebyggda områden** kännetecknas bl.a. av trånga och besvärliga gatu-utrymmen som

ger platsbrist för plogvallar och snöupplag, som fördyrar snöröjningen väsentligt, då snön måste fraktas bort. Vidare genererar tätbebyggda områden skräp på offentliga platser som stadsdelen har skötselansvar för. Olika grupper ur befolkningen skräpar ner mer än andra, okänt vilka, men några faktorer har valts ut för att på något sätt beakta nedskräpningsgraden. Dessa faktorer är dagbefolkning, folkmängd och antalet gymnasieelever. Korrektiven standardiseras så att de bara återspeglar hur respektive stadsdelsområde förhåller sig till genomsnittet för alla stadsdelsområden.

Beträffande **grönområdesskötseln** finns i nuläget inte någon gränsdragning mellan park och naturmark. Kostnaderna för de två typerna av grönområden är mycket olika vilket beaktas i den nya modellen genom viktning. Även för denna verksamhet fordras korrektiv i modellen för att en likvärdig standard kan hållas i alla stadsdelar med tanke på förhållanden som stadsdelen inte råder över. Det gäller skräp och extra slitage på gräsmattor, rabatter m.fl. inte bara av människor som bor där utan av många andra som är på besök.

Vad gäller **övrig stadsmiljöverksamhet** inom stadsdelarna är denna av huvudsakligen administrativ karaktär. Verksamheten omfattar upplåtelse av olika slag på offentlig plats, hantering av smärre bygglov och bygganmälan på offentlig plats, upphandlingsadministration, remissbehandling och bevakning av stadsplaneförslag samt Agenda 21-arbete. Alla dessa verksamheter behandlas i en klump i modellen med genomsnittligt antal fastställda detaljplaner, befolkningskoncentration och skötselansvar för markareal i stadsdelen som variabler.

Härutöver har kostnadsskillnaderna för de olika verksamhetsgrenarna ovan vägts in i modellen samt för olika objekt inom grönområdesskötseln vad avser parkmark och naturmark. Dessa vikter blir schabloner som föreslås få vara fasta genom åren.

Effekter av modellen

Den nya modellen innebär vissa omfördelningar av medel mellan de olika stadsdelsnämnderna. Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning beräknas få ett tillskott på ca 3,6 mnkr år 2004. Detta täcker dock inte de reella kostnaderna som stadsdelen i praktiken har för sin gatu- och parkskötsel.

Stadsdelsnämndernas stadsmiljöverksamhet bedrivs mestadels av entreprenörer enligt särskilda avtal, vilka en del löper ut först år 2008, vilket påverkar förmågan för stadsdelarna att anpassa verksamheten för nya budgetramar. Detta skulle innebära att resursfördelningsmodellen först får fullt genomslag år 2009. Stadsledningskontoret har därför föreslagit en

övergångslösning för de stadsdelar som har pågående entreprenadavtal som innebär att fullt genomslag kan ske till år 2006.

Synpunkter från Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning har sedan länge efterlyst ett mer rättvist system vad avser fördelningsnycklar för medel till stadsdelsmiljöverksamheten. Den budget som fördelats till stadsdelen för detta ändamål har inte räckt till utan stadsdelsförvaltningen har fått omdisponera medel från andra verksamhetsprogram som i sin tur fått stå tillbaka i sin utveckling.

Trots att den nya fördelningsmodellen inte kan täcka in alla de kostnader som stadsdelsförvaltningen har för sin stadsdelsmiljöverksamhet kan den anses vara ett kvalitetsmässigt mycket bättre och rättvisande fördelningsinstrument än nuvarande system.

Förvaltningen är dock beträffande skötseln av grönytorna tveksam till viktningen av förhållandet mellan kostnaderna för parkmark och naturmark. Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning lägger ned stora kostnader på naturmarken med betesdjur på Järvafältet och ekologisk drift för att bevara mångdfalden.

Kostnaderna för gatu- och parkskötseln i samband med att nya bostadsområden tillkommit p.g.a av ändrade detaljplaner och exploateringar, har hittills varit en stor ofinansierad kostnad för förvaltningen. Förvaltningen ser positivt på att detta nu rättas till i nya modellen så att ansvar och medel följs åt. Nackdelen är dock att medelstillelningen för detta ändamål sker på någon annan stadsdels bekostnad eftersom modellen har en inbyggd faktor med syfte att vara icke-kostnadsdrivande utanför totalramen. Stora bostadsområden planeras i grannstadsdelarna vilket således kan påverka den framtida fördelningen, varför nästa gång drabbas den egna stadsdelsförvaltningen istället av nedskärningar. Detta kan innebära en ryckighet i planeringen mellan åren för stadsdelsförvaltningarna.

Verbalt kan modellen anses vara begriplig. Det är dock ej helt lätt att följa sifferexercisen bakom modellen med alla viktade variabler som mynnar ut i en fördelad procentsats. Förvaltningen kan tänka sig fler variabler som bör ingå men förstår komplexiteten i att hitta ett system som ger millimeterrättvisa och som kan kompensera alla kostnader som är specifika för de olika stadsdelsförvaltningarna. Som helhet är därför modellen acceptabel. Om stadsdelsnämnden vill göra investeringar för att höja standarden utanpå de faktorer som ingår i modellen får en prioritering ske liksom tidigare inom den egna totala budgetramen.

Till sist skall framhållas att Spånga-Tensta stadsdelsnämnd sedan flera år tillbaka framfört att en ändring måste ske av nuvarande system, vilket också har planerats av stadsledningskontoret under flera år. Enligt det föreslagna övergångssystemet vid införandet av nya fördelningsmodellen skall 50 % av det kvoterade beloppet utgå till Spånga-Tensta år 2005 med 1,8 mnkr och först år 2006 med hela kvoten på 3,8 mnkr. Då nämnden nu redan idag har ett underskott på ca 7 mnkr för stadsdelsmiljöverksamhet föreslås att Spånga-Tensta och övriga stadsdelar, som förut varit kraftigt underkompenserade för sin stadsmiljöverksamhet, erhåller hela sin kvot redan från år 2005.

SLUT

Bilagor

Tabeller över variabler som ingår i fördelningsmodellen.