

Stockholms parkdrift i ett antal perspektiv

I detta kapitel kommer jag att belysa parkdriftens utveckling genom att redovisa följande punkter:

- * Parkernas historia
- * Parkdriftens ekonomiska utveckling från skiftet mellan 70- och 80-talen till idag
- * Hur denna ekonomi påverkats av att parkdriften varit underordnad olika samordnande organisationer (Fritidsförvaltningen, Gatu- och Fastighetskontoret)
- * Vilken roll det har spelat att stadsdelsnämnderna har haft ansvaret för parkdriften
- * Vad de olika omorganisationerna i sig själva kan ha inneburit
- * En jämförelse med parkdriften villkor i två andra städer, Malmö och Enköping.

Parkernas historia¹

De första parkerna i Stockholm var kungliga (Humlegården, Kungsträdgården och Kungliga Djurgården) som öppnades för allmänheten. Kring mitten av 1800-talet var parkerna i Stockholm viktiga umgängesmiljöer. De präglades av blomprakt och exotiskt växtval. Parkerna sköttes av olika entreprenörer. En kraftig expansion runt mitten av 1800-talet gjorde att stadens blev för tät, hygien blev därmed undermålig. Fler parker anlades för att förbättra situationen. 1869 ansågs det att Stockholm behövde en stadsträdgårdsmästare. Denne fick huvudansvaret för parkernas gestaltning.

I och med Lindhagensplanen (presenterad 1866, fastslagen omkring 1880) försökte man få in en lantlig natur i staden. Kort efter Lindhagensplanens fastställande började man anlägga de nya parkerna. Den mark som togs i anspråk till detta var stadens bergigare partier, dels för att de var svåra att bebygga men även på grund av att de med enkla medel kunde förvandlas till prunkande parker. Parkerna gavs ett så naturligt uttryck som möjligt. Under några få år anlades Vitabergsparken, Tantolunden, Vanadislunden, Tegnérlunden, Vasaparken och Kronobergsparken. Alla dessa har ett markant drag av bergspark och utmärks av sin naturlighet. Praktfulla blomplanteringar, vanliga tidigare under seklet, förekom inte i dessa parker. Nu infördes också lekplatser i parkerna och alla ytor fick beträdas.

När staden vid sekelskiftet växte utanför tullarna dominerade först en tendens att betona vikten av odlingsmöjligheter. Trädgårdsstäder anlades med enhetligt växtmaterial i form av fruktträd och bärbuskar. En koloniträdgårdsrörelse växte nu fram. En avgörande vändpunkt i gestaltningen förefaller ha kommit i och med tendensen att använda mälardalslandskapet som utgångspunkt i formgivningen av parkerna. Detta verkar ha initierats genom skapandet av Ålstensparken (anlagd 1927-1935). Den var från början tänkt som en konstrik promenadpark. En botanikprofessor vid namn Rutger Sernander föreslog att den i stället skulle skapas utifrån landskapets naturliga förutsättningar. Denna gestaltungsprincip blev sedan alltigenom dominerande en mycket lång tid.

Under i stort sett hela 1900-talet hade Stockholm en stark tillväxt. I takt med staden växte samhällets gemensamma funktioner. Folkhemmet växte fram, staden började alltmer ta ansvar för sin befolkning och dess behov. Stockholms stadsträdgårdsmästare Holger Bloms parkprogram från 1946 visar tydligt på hur den funktionalistiska synen på parkerna betonar deras roll som stadens lungor samt offentliga rum för lek, och rekreation och kulturupplevelser. Blom redovisade 1941 ett förslag om ett parknät för Stockholm, i vilket stråk av parker band samman det omgivande natur- och kulturlandskapet med bostadsområden, vilka i sin tur bands samman med gångstråk och centrumtorg.

Två tendenser blir tydliga under epoken med Holger Blom som stadsträdgårdsmästare och Erik Glemme som dominerande landskapsarkitekt: för att klara funktionskraven blev byggnadselementen i parkerna i hög grad sand, gräs, vatten och naturmark. Andra element, med renodlat estetisk funktion (praktrabatter, örtagårdar, paviljonger och konstverk) lades samlat i parkerna eller förlades till torg. Parkleken, den bemannade lekplatsen som fick sin start i Vasaparken 1938, växte fram till mitten på 1980-talet. Det fanns då 150 parklekar och 50 skolgårdslekar sammantaget i inner- och ytterstaden.

Rent skötselorganisatoriskt så fanns det en självständig parkförvaltning från någon gång i slutet av 1800-talet till 1979 då man uppgick i Fritidsförvaltningen. Vid någon period har man samarbetat med Gatukontoret. Åren 1979-92 låg driften av parker hos Fritidsförvaltningen. 1986 decentraliserades driften på 14 fritidsdistrikt inom förvaltningen. I samband med en omorganisation 1993 överfördes ansvaret för parkskötseln till det nybildade Gatu- och Fastighetskontoret (Gfk). Skötseln upphandlades då, till en början av Stockholm Entreprenad, den avspjälkade del av förvaltningen som tidigare utfört skötselarbetet. I och med stadsdelsnämndsreformen 1996 övergick ansvaret för skötseln till stadsdelsförvaltningarna.

Skötselarbetets karaktär

Trädgårdsmästarprofessionen går ursprungligen att spåra i ett slags folkhälsobehov, dennes roll var att säkra² produktionen av frukt och därmed trygga tillförseln av C-vitamin under den mörka delen av året.

I och med inrättandet av en trädgårdsmästare för en hel stad så förändras vissa delar av professionen. Över tiden sker sedan en förskjutning av innehållet i parkerna och därmed inriktningen på skötseln av dem. Promenadparkerna lade tonvikten vid hantering av växtmaterial att titta på. Vid 1800-talets slut börjar parkernas ytor bli avsedda att brukas, dvs gräsmattorna fick beträdas och lekplatser fördes in i parkerna. Samtidigt går karaktären över från att försöka se exklusiv ut till att verka naturlig. Därefter verkar pendeln ett tag svänga över mot att erbjuda möjlighet till odling. Den funktionalistiska tendensen var dock att parkerna skulle vara till lek och förströelse. Samtliga³ dessa förändringar måste ha påverkat skötselarbetets innehåll och den kompetens som krävdes.

Under 1960- och 1970-talen förändras anläggandet av parker bort från det hantverkmässiga som dominerat under de tidigare decennierna. Parkerna började byggas från grunden istället för att destilleras ut ur landskapet. Formgivningen präglades av standardiseringsambitioner och normer som skulle säkerställa att funktions- och teknikkraV blev tillgodosedda. ”I den nya maskinåldern

var det plötsligt traktorföraren som hade den högsta lönen av parkarbetarna”^{4,5}.

I Fritidsförvaltningens verksamhetsberättelse för 1987 så skriver ett antal av distrikten, som kommentar till att de inte förbrukat sina anslag för parkskötsel, att de inte kunnat anställa tillräckligt med parkarbetare.⁶ Konkurrensen om arbetskraften var stor det året på grund av många bygg- och anläggningsarbeten, bland annat byggdes Globen. Lönen för parkarbetarna i kommunal tjänst var så låg att många sökte sig till de privata företagen.⁷ Detta ger en indikation om hur statusen för parkarbete förändrats kontra andra verksamheter.

Ekonomisk utveckling för Parkförvaltningen, åren fram till 1981

När det gäller statistik så är jag hänvisad till att använda år 1900 som startpunkt. Parkförvaltningens verksamhet går relativt lätt att följa. Dess verksamhetsberättelser präglas av en vilja att klart och redigt redovisa hur man använt sina resurser. Som exempel kan man här se en uppställning från Fritid i Stockholm 1981 (Fig 1.).

	1900	1935	1945	1955	1965	1975	1980	1981
Areal (hektar)	ca 70	429	1 354	2 763	3 400	5 290	5 346	5 332
Totala utgifter (tusental kronor)	138	2 461	6 060	16 536	32 800	110 173	162 900	
Antal lekparker ¹			27	75	113	192 ²	200 ³	200
Antal arrangemang av parkteater ⁴			178	189	270	462	335	326
AB 80-anställda varav ..		18	45	101	520	676	917	914
Park- och trädgårdsarbetare		247	431	389	318	362	332	334

¹ Verksamheten började 1937
² Varav 41 skolgårdar
³ Varav 56 skolgårdar
⁴ Verksamheten började 1937

Fig 1. Stockholms parkers utveckling åren 1900-1981⁸

Parkförvaltningen hade formellt sett upphört redan 1979, men medan man besatte tjänsterna i den nya organisationen så arbetade man vidare som tidigare. Under 1981 hittade man folk till alla tjänsterna och den nya organisationen tog vid.⁹ Detta senare ser man på att utgiftssiffran för år 1981 saknas i uppställningen.

För att göra det hela tydligare så har jag valt att presentera siffrorna i diagramform (Fig 2). För att möjliggöra ytterligare jämförelser har jag valt att lägga till två kurvor: dels Stockholms befolkningsutveckling under ett antal år, dels parkförvaltningens kostnader omräknade till 2001 års penningvärde.

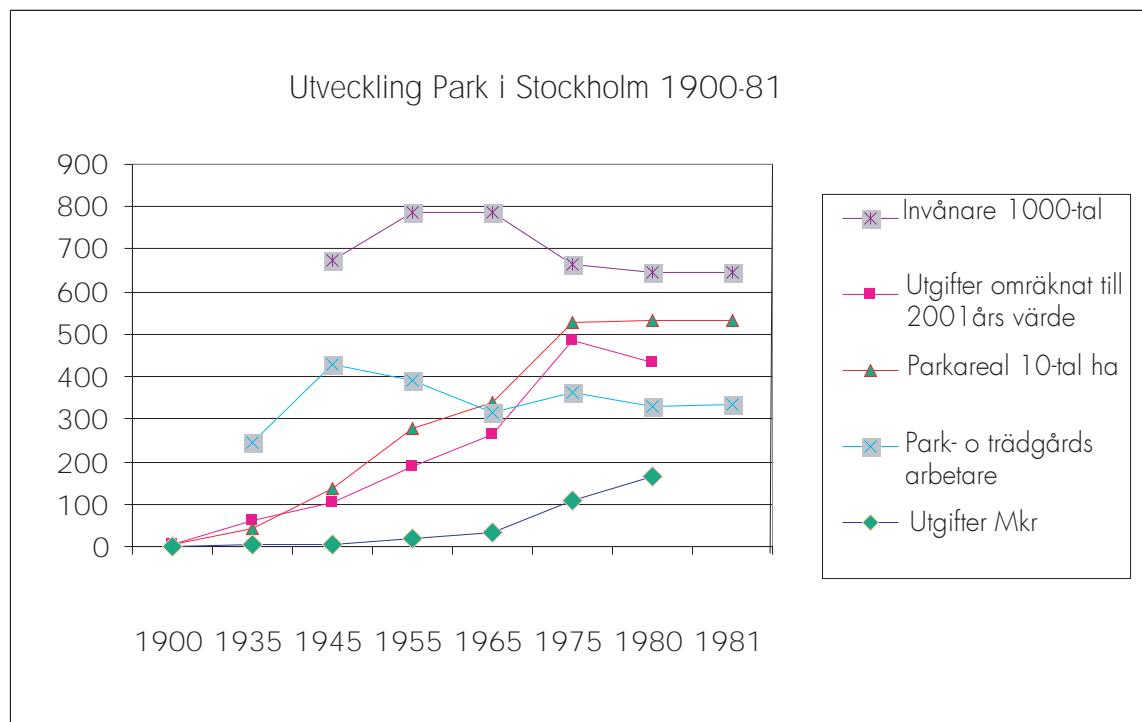


Fig 2. Utveckling park i Stockholm 1900-81¹⁰

Här kan man se ett ganska tydligt samband mellan parkarealen och de indexerade kostnaderna. Det är intressant att se hur litet samband som finns mellan antalet park- och trädgårdsarbetare å ena sidan och å andra sidan kostnader respektive areal. Förmodligen ligger det i dessa båda samband, eller snarare brist på sådant, en antydning om att rationaliseringar och förändring av arbetsmetoder ägt rum.

Ekonomisk utveckling åren 1979-96

Tolkning av siffrorna

Huruvida man höll reda på hur stor del av den gemensamma kostnaden som varje del av verksamheten var upphov till, har jag inte lyckats utröna. De allra flesta år har man funnit anledning att redovisa kostnaderna för den rena parkverksamheten, dvs vad driften har kostat oaktat den vidhängande administrationen. Därför är det vanskligt att jämföra kostnadsuppgifter från åren före 1979 med åren efter detta år. En begränsad överlappning finns i skiftet mellan 70-tal och 80-tal. För åren 1979-84 har jag bokslutssiffror, dvs vad kostnaderna faktiskt blev. För åren 1987-96 har jag budgetsiffror, dvs storleken på de anslag som beviljats verksamheten. 1985 och 1986 valde man att inte skilja ut några värden för park i verksamhetsberättelsens redovisning. Efter 1996 så har förvaltningen av stadens utemiljö varit stadsdelsnämndernas ansvar. Ingen samlad statistik existerar från dessa år, så vitt jag vet. Jag har försökt samla in budgetsiffror för år 2002,

med blandat resultat. Jag har talat med andra som också har försökt och haft ungefär lika begränsad framgång.

Sätten att räkna och ställa upp olika kostnader i verksamhetsberättelser och andra dokumentationer har genom åren förmodligen varierat en del. Detta bör man vara medveten om när man läser det här materialet. Största möjligheten till jämförelser bör finnas när det finns kontinuitet i huvudmannskapet, dvs att driften ligger hos en och samma förvaltning under ett antal år. Ser man till övergripande tendenser snarare än går in på detaljer så får man troligen en mer korrekt bild.

Låt oss titta på den vidare utvecklingen, framför allt det kostnadmässiga. Rent organisatoriskt var parkdriften, som tidigare nämnts, lagd under fritidsförvaltningen redan 1979. Den förvaltningen var en sammanslagning av de tidigare organ som administrerat park, fritid och idrott. En sammanställning för tiden mellan Parkförvaltningen och Stadsdelsnämnderna, om det tillåts mig att blanda bokslut och budget enligt ovan, ser ut så här:

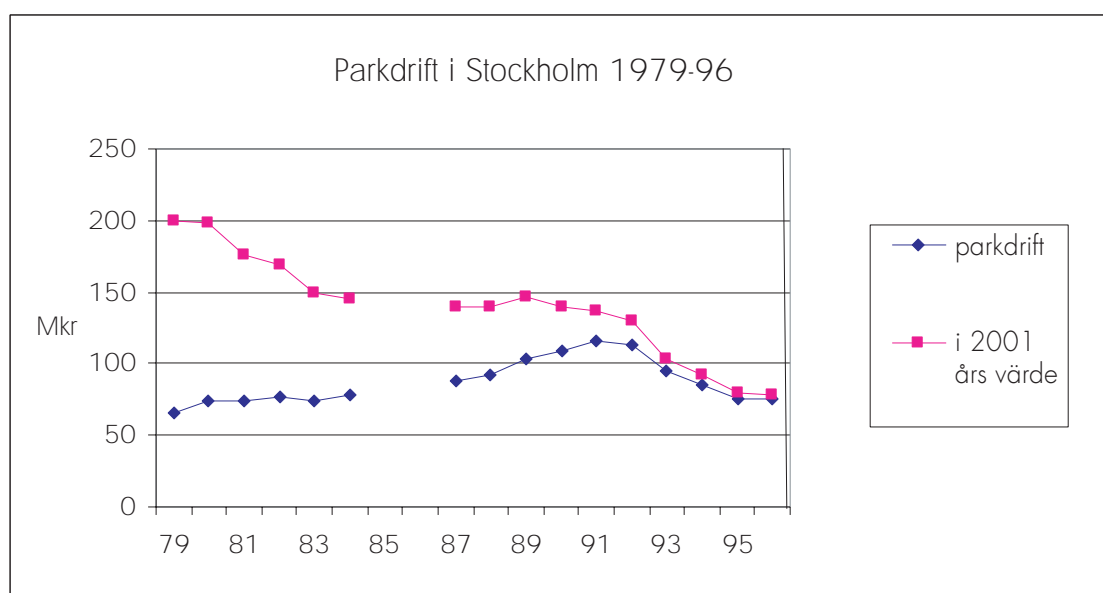


Fig 3. Parkdrift i Stockholm åren 1979-96.¹¹

De resurser som funnits tillgängliga för drift och underhåll har på dessa år minskat till 40 % av utgångsvärdet. Anslagen/kostnaderna har minskats drastiskt i två omgångar med en mellanliggande plåtå-fas. En faktor som man bör ha i åtanke när man betraktar dessa siffror är att det någon gång under 1990 startade försöksverksamhet med tre små enheter inför stadsdelsreformen. Hur stora anslag dessa tre förvaltningar (Aspudden, Rinkeby och Skarpnäcksfältet) hade att röra sig med har jag inte kunnat följa eftersom de fick en summa till ”teknik, fritid och kultur”¹², i vilken driften av parker var inkluderad. Fritidsdistrikten fick naturligtvis därmed också något mindre att sköta, men exakt hur mycket parkmark som låg i dessa tre försöksområden har jag inte kunnat följa upp. Ytmässigt utgjorde de 2,2 % av Stockholms totala landyta och de hyste 4,2 % av dess befolkning¹³.

Ekonomisk utveckling åren 1997-2002

För att försöka fånga in utvecklingen under de år som återstår att studera, 1997-2002, så har jag gjort ett par nedslag. På en fråga om nuvarande driftbudget för park, distribuerad per mail i april 2002, fick jag in 12 svar av 18 möjliga. Svaren på min mail-fråga var sinsemellan mycket olika. Stadsdelsförvaltningarna har förmodligen olika sätt att räkna och inkluderar delvis olika saker i begreppet drift. Nedanstående uppställning får därför betraktas som en grov jämförelse. Jag har tagit med de administrativa enheterna som hade samma geografiska omfattning 1987 som idag och som jag har fått uppgifter i från.

Område	Nuvarande anslag för parkdrift (Mkr)	% av 1987 års nivå	% av 1979 års nivå
Bromma	ca 7,5	48,7	34
Enskede-Årsta	3,37	41,1	29
Innerstaden	ca 11-14	30-40	21-28
Skarpnäck	2,8	42,4	30
Södermalm	ca 5-6	40-50	28-35
Skärholmen	5,2	67	47
Vantör	1,4	24	17

Fig 4. Ett antal stadsdelar 1979, 1987 och idag.¹⁴

Rent allmänt så verkar omkring 70 % av skötselanslagen ha försvunnit under tiden 1979-2002, med reservation för de delar av staden som jag saknar uppgifter från.

Dessa anslagsnivåer får sättas i relation till huruvida skötsel har blivit dyrare eller billigare att bedriva. Eftersom skötsel i hög grad är hantverksmässig så finns det få anledningar att misstänka sänkta kostnader, däremot har Stockholms uttalade miljöprofil föranlett att man försöker klara sig utan kemiska bekämpningsmedel, vilket har gjort skötseln mer tidskrävande och kapitalförstöringen mer definitiv.¹⁵

För att klara den ekonomiska situationen har de senare åren skötselansvariga varit tvungna, eller valt, att låta hela parker förfalla förbi den punkt där skötsel och underhåll är verksamt att ta till. I stället har man rustat parkerna med jämna mellanrum. Ansvar för upprustningar, vilka räknas som investeringar, ligger hos Gfk och bekostar dess budget. Detta är i hög grad sanktionerat från högre nivå.¹⁶ Man har alltså byggt upp en struktur där det kan löna sig för en sdf att inte sköta sin uppgift. På samma gång ser vi hur investeringsmedel på ett förtäckt sätt förs in i driften.

Parkdriften under Fritidsförvaltningen, åren 1981-92

Det är intressant att studera de ekonomiska effekter som omorganisationer haft på parkdriften. Har man haft glädje av att ingå i ett större sammanhang med flera andra verksamheter, eller har parken haft svårt att hävda sitt värde i umgänget med sina sängkamrater?

Till att börja med så ser vi på hur samarbetet sett ut i Fritidsförvaltningen, en sammanslagning av de tidigare Idrotts-, Fritids och Parkförvaltningarna.

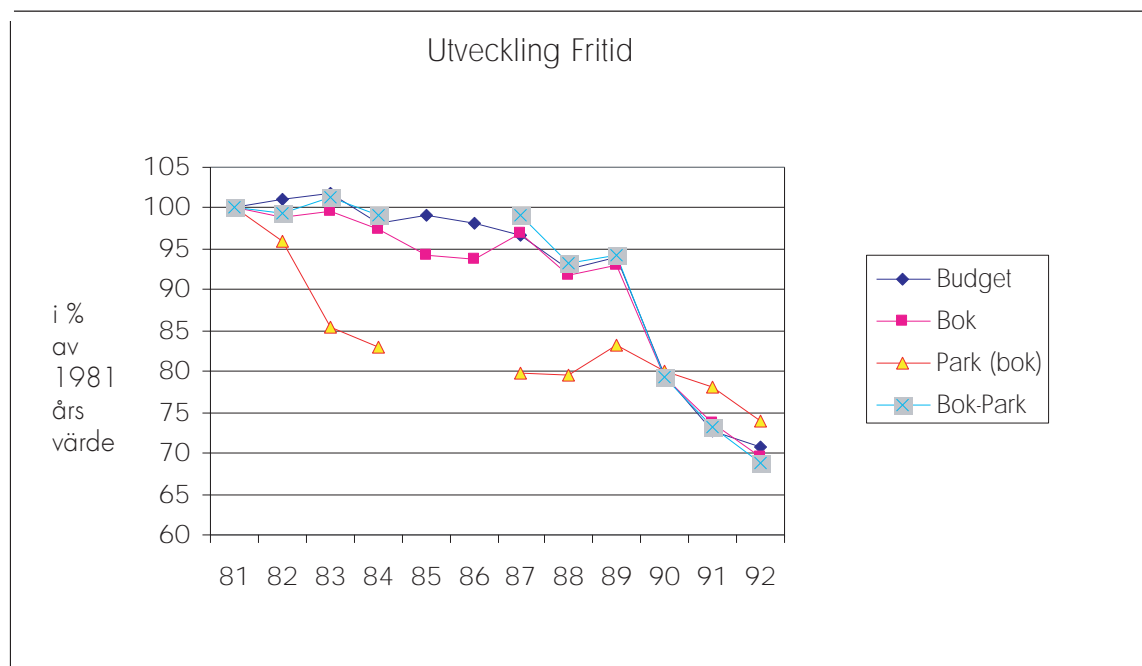


Fig 5. Utvecklingen för parkdriften under Fritidsförvaltningen i procent av 1981 års värde.¹⁷

Jag har valt att presentera alla siffror i procent av ett utgångsvärde. Samtliga värden är dessutom räknade i 2001 års penningvärde. Jag har valt både budget och utfall (bok) för förvaltningen i avsikt att fånga in dels vad man tilldelades, dels vad man gjorde av med. För parkdriften har jag valt utfallet för att se vad som verkligen kom verksamheten till del. Till sist har jag valt att visa utfallet för fritid som helhet, minus parkdriften, med andra ord hur den sistnämnda klarat sig i förhållande till de andra verksamheterna i förvaltningen.

Tidsavsnittet delar sig i två perioder med varsin tendens: åren 1981-87 med en svag budgetnedgång för fritidsförvaltningen och åren 1988-92 då förvaltningens anslag bantades rejält. Dessa två perioder kan också delas upp i varsin tendens för parkdriften. Under den svaga budgetförsämringen lyckades övriga delar av fritidsverksamheten hålla sina anslag i stort sett intakta på bekostnad av parkdriften.

När nedskärningarna verkligen tar fart under sent 80-tal och tidigt 90-tal, så tar man smällarna solidariskt inom fritidsförvaltningen. Parkdriften tillåts till och med komma tillbaka till sin ingångsnivå proportionerligt sett. Under denna period var ansvaret för parkskötseln utlagd på de så kallade fritidsdistrikten, geografiska enheter som i mycket liknar dagens stadsdelar.

Under de tolv åren i Fritidsförvaltningen tappade parkdriften 25 % i fasta värden, men fritidsverksamheten som helhet tappade något mer.

Utöver siffrorna så har jag hittat skriftliga vittnesmål i verksamhetsberättelserna. Under fritidsförvaltningens första år, en period av kraftiga besparingar för parkdriften, kan man inte utläsa några reaktioner i dessa. Det dröjer till 80-talets slut, då driftbudgeten, i fasta värden, motsvarade ca 70 % av vad den var 1979. I sin verksamhetsredovisning år 1988 skriver fritidsdistrikt Spånga:

”Arbetet i distrikt Spånga har under 1988 i mångt och mycket präglats av den svåra ekonomiska situationen i vilken distriktet befunnit sig, där möjligheter att möta krav och förväntningar från allmänhet inte överensstämmer med de ekonomiska resurserna.

Distriktsnämnd och distriktsledning har genom en mängd olika åtgärder av FFO-karaktär men även av nedskärningskaraktär försökt möta de ekonomiska krav som staden ålagt distriktet.

Dessa åtgärder har inte passerat obemärkt förbi utan uppfattats av allmänheten mer eller mindre som ett hån satt i relation till alla de vackra ord som i många sammanhang yttrats rörande en satsning på miljonprogramstadsdelarna, särskilt på Södra Järva.”¹⁸

Fritidsdistrikt Hägersten skriver 1989:

”En annan svårighet är den ständiga urholkningen av distriktets budget som sker varje år, beroende på att priser och löner stiger betydligt mer än den kompensation vi erhåller. Under 1989 har detta klarats dels med hjälp av kostnadsminskningen genom samordning av lokaler med socialförvaltningen, men i huvudsak genom nedskärning av parkdriftens kostnader. Nedskärningen har fått negativa konsekvenser när det gäller nivån på parkunderhållet, som redan tidigare var eftersatt.”¹⁹

Parkdriften under Gatu- och fastighetskontoret, åren 1993-96

De kommunala förvaltningarna delades nu i hög grad upp i beställar- respektive utförarenheter. Skötseln köptes upp av entreprenörer, till en början endast av Stockholm Entreprenad, som den nybildade utförarorganisationen heter. Vid övergången från Fritidsförvaltningen till Gatu- och Fastighetskontoret (Gfk) tappade parkdriften ordentligt i anslag. 1992 var driftanslaget 112,6 Mkr (129,5 Mkr i 2001 års penningvärde) och 1993 var det nere i 94,7 Mkr (105 Mkr i 2001 års värde), en nedskärning med 19 %. Det vidare umgänget inom kontoret går att studera i Fig 6. Jag lyckades inte göra en jämförelse med hela Gfk, jag kunde inte hitta något, för de olika verksamhetsberättelserna, gemensamt mått.

Jag har valt att göra en jämförelse med det program inom kontorets verksamhet som kallas Park- o Väghållning (PoV). PoV har som helhet kostnader i storleksordningen 700-800 Mkr (1993-96, dåtida värde) under de år som det hela gäller. Fritidsförvaltningen hade något större omfattning med kostnader som mest på upp emot en miljard (1981-87, dåtida värde). För övrigt så har jag försökt göra en likadan jämförelse som med Fritidsförvaltningen.

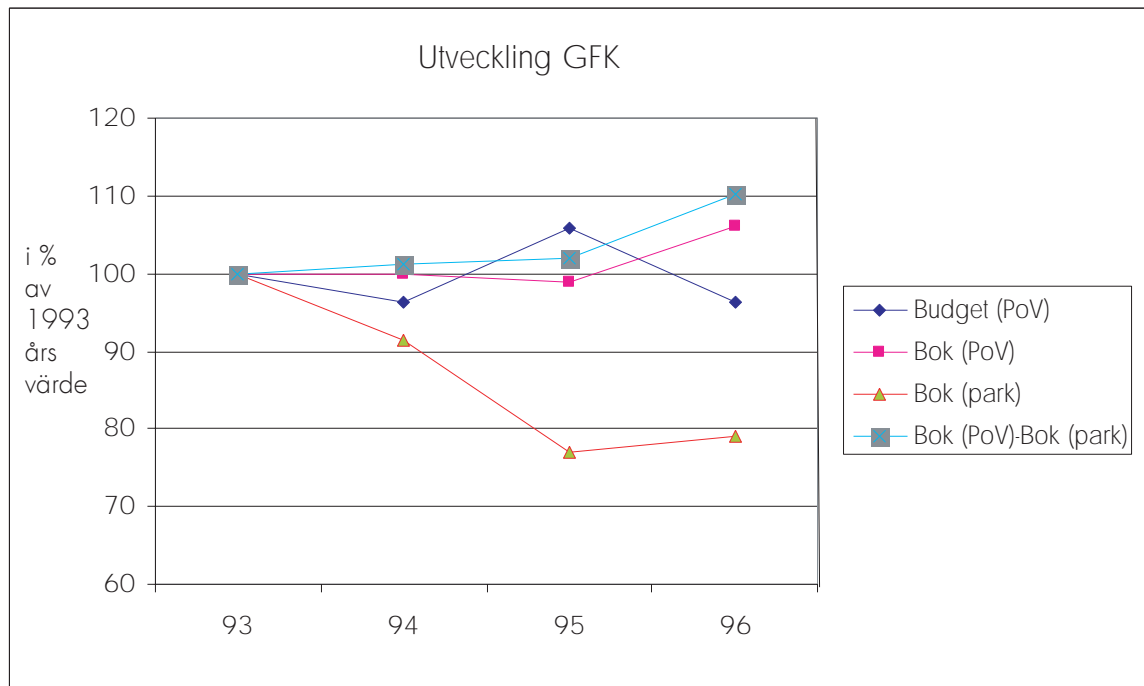


Fig 6. Utveckling för parkdriften under tiden i Gfk i procent av 1993 års värde.²⁰

Park- och Väghållning klarar sig som synes mycket bra under tiden som man har parkdriften under sig. Anslagen varierar något, men utfallet håller sig mycket nära 1993 års nivå, fram till 1996, men då drar man istället över ordentligt. Diagrammet visar tydligt att parkdriften har mycket svårt att hävda sig mot andra driftslag under det här huvudmannskapet.

Siffrorna kan sättas i relation till kommentarer i verksamhetsberättelserna. Följande kan man läsa under rubriken "Mål och måluppfyllelse" i verksamhetsberättelsen för 1993:

"Kontorets bedömning är att ha lyckats förhållandevis bra med att utifrån givna resurser nå givna mål. Den utförda produktionen stämmer väl med den planerade. För vissa verksamheter har kontoret till och med kunnat utföra mer för samma pengar. Målet att bibehålla 1992 års standard har dock ej kunnat uppnås. Minskade resurser har således lett till att standarden har på flera områden försämrats jämfört med 1992 vad gäller tillgänglighet, miljöntryck, estetik, säkerhet och framkomlighet. Försämringen är i flertalet fall begränsad till 5-10 % enligt kontorets bedömning trots resursbegränsningar i storleksordningen 20-30 %.

Det allvarliga är inte standarden på kort sikt, även om allt fler reagerar över att vi t.ex. fått en skräpigare och mer ostädad miljö. Det allvarliga är att den kapitalförstöring som pågått under lång tid inte har kunnat hejdas, utan tvärtom har accelererat.

Inom programmet park- och väghållning, är kontorets bedömning att stadens framtida kostnader för eftersatt underhåll har ökat med mångmiljonbelopp mellan 1992 och 1993. De kostnader som ett eftersatt underhåll representerar är kostnader som förr eller senare måste betalas."²¹

1994 skriver man:

"Målet att hålla 1993 års standard också under 1994 har inte kunnat nås för alla verksamheter.

Det gäller framförallt parkskötsel, barmarksrenhållning samt hissar och rulltrappor. Minskningen av värdet av det anlagda kapitalet (gator, broar etc) har inte heller kunnat hejdas.”²²

I verksamhetsberättelsen för 1996 skriver man:

”Kontoret bedömer att målen för året i huvudsak kunnat uppnås. Det har dock inte varit möjligt att undvika kapitalförstöring. För lite pengar till det förebyggande underhållet är det främsta skälet till att kapitalförstöringen fortsatt.”²³

Eftersom övergången mellan Fritidsförvaltningen och Gfk verkade innebära stora nedskärningar för parkdriften så undrar jag hur nästa övergång gick, på vilka grunder anslagen till stadsdelsförvaltningarna (Sdf) beräknades. Jag har av finansavdelningen på Stockholms Stadsledningsskontor fått antydningar om att man använde 1996 års skötselkostnader för att beräkna vilken tilldelning sdf skulle få. Man hade alltså en beräkningsgrund. Frågan är dels vilken siffra den grunden utgjordes av och dels hur man sedan hanterade den. Trots intensiv jakt har jag inte fått tag på den uppgiften. Vid stadsdelarnas skapelse tillkom ett nytt begrepp: fysisk verksamhet. Därmed blir det återigen svårt med jämförelser. Jag har dock funnit att det från Gfk:s budget överfördes 220,4 Mkr (2001 års värde) till Sdf för ”*barmarksrenhållning, vinterväghållning samt parkskötsel mm*”²⁴. 1996 omfattade Gfk:s budget för de tre förstnämnda 265,8²⁵ Mkr (2001 års värde), budgeten 1996 för mm är svårare att följa upp, men antyder att anslagsminskning överstiger 50 Mkr, eller ca 20 % av det tidigare värdet.

Parkdriften under stadsdelsförvaltningarna

Att göra jämförelser över tiden blev svårt i och med att parkdriften hamnade tillsammans med andra driftslag i olika förvaltningar. När den i och med stadsdelsnämndsreformen delas upp på 24, sedermera 18, olika förvaltningar blir dess utveckling ännu svårare att följa. För att skaffa ett perspektiv på den roll stadsdelsnämnderna (SDN) spelar för hur det offentliga rummet i Stockholm ser ut, så kommer jag att utreda en del aspekter på själva reformen och nämnderna.

Syftet med att inrätta stadsdelsnämnder var:.

”Att stärka den lokala demokratin och delaktigheten.

Att öka kvaliteten och förbättra servicen.

Att effektivisera verksamheten”²⁶

Institutet för Kommunal Ekonomi (IKE), en självständig enhet inom Företagsekonomiska Institutionen vid Stockholms Universitet, fick 1994 av Stockholms kommunfullmäktige huvudansvaret för att göra en utvärdering på vetenskaplig grund av stadsdelsnämndsreformen.

Den resulterande rapporten diskuterar bla inkonsekvenser man tycker sig se i att reformen över huvud taget genomfördes, tex konstaterar man i rapporten att erfarenheter av tidigare försök med stadsdelsnämnder givit vid handen att just det man är ute efter, en förstärkt lokaldemokrati, inte tyder på att sådana effekter uppstår. IKE:s slutsats blir att problemet kommunens politiker försökte lösa genom reformens införande inte var lokaldemokratins kris, utan välfärdskommunens. Denna utsattes för ett ideologiskt och ekonomiskt bombardemang, som gjorde styrandet av administrationen och produktionsapparaten till det allt överskuggande problemet. En omorganisation fick bli lösningen, motiverad med demokratimålet.²⁷

Det halvhjärtade i kommunens förhållningssätt till reformen beskrivs vidare:

”Inslagen av detaljstyrning kan sammanhålla med att den centrala politiska organisationen inte anpassats till det förhållande att Stockholms stad sedan fyra år tillbaka har stadsdelsnämnder. Kommunledningen har å andra sidan avhållit sig från att söka bedriva en sådan resultatriktad styrning och uppföljning av stadsdelsnämndernas verksamhet som egentligen ska följa en decentralisering. Som en konsekvens av det har det inte heller utvecklats något, informations- och rapportsystem, som gör det möjligt för kommunledningen att fortlöpande utvärdera och jämföra hur de olika stadsdelsnämnderna sköter de uppgifter de tilldelats. Under senare tid har ett sådant system dock börjat utvecklas.”²⁸

Följande ger perspektiv på ovanstående citat:

”Enligt flertalet stadsdelsdirektörer är kunskapen om de centrala, politiska målen mer utbredd i organisationen än vad som tidigare var fallet. Den centrala ekonomiska uppföljningen sägs vidare vara mer eller mycket mer omfattande än före stadsdelsnämndsreformen.”²⁹

Enligt Finansavdelningen i Stockholms stadshus följer man i dagsläget (hösten 2002) upp SDN:s ekonomiska aktiviteter till en nivå som är mindre detaljerad än vad som skulle krävas för att se vilka resurser som läggs på parkdrift. Man talar om ”fysisk verksamhet”, i vilket parkdriften bara är en del. Hur mycket resurser som går till fysisk verksamhet i varje stadsdel följs upp fyra gånger årligen.³⁰

Det är lätt att glömma bort vilken utomordentligt stor omorganisation bildandet av stadsdelsnämnderna handlade om, och hur besvärligt det förmodligen var eftersom alla fick nya uppgifter att klara av med helt nya förutsättningar. I 1997 års ekonomiska redovisning för Stockholms stad skriver Stellan Folkesson, Liljeholmens stadsdelsdirektör:

”Det finns all anledning när man läser årsredovisningens siffror för Liljeholmen, att inte glömma de förutsättningar som gällde under 1997. När Liljeholmens stadsdelsförvaltning startade i januari 1997 var det i praktiken ca fyra till fem gamla organisationer i upplösning som skulle samordnas till en ny förvaltning. Stadsdelsnämnden beräknades sakna mellan 40 till 50 miljoner till den verksamhet man fick ansvar för.”³¹

Omedelbart utsattes man för krav på besparingar ”betydligt större än de som fördes fram i stadsdelsnämndernas förarbeten”³². Detta kan ha haft något att göra med att majoriteten i kommunfullmäktige skiftade från socialistisk till borgerlig. SDN-reformen var och är huvudsakligen ett vänsterpartiernas projekt. Sten Nordin, dåvarande gatu- och fastighetsborgarrådet, skyllde parkernas tråkiga tillstånd på stadsdelsnämnderna i en intervju i Svenska Dagbladet den 4/9 2002³³. Från finansavdelningen i Stadsledningskontoret har jag också fått veta att alltmer av de anslag som SDN får numera är öronmärkta. Parkdriften tillhör inte de områden som pengar öronmärks för.³⁴

I IKE-rapporten har man jämfört hur SDN fördelar sina resurser, med beräkningsgrunderna som tillämpades vid uträkningen av dessa. Då framkommer att SDN använt mer medel till fysisk verksamhet jämfört med tilldelningen.³⁵ Detta är ett intressant faktum med tanke på att en av mina hypoteser, den som jag också fått indikationer på är mycket vanlig bland parkfolk både i Stockholm och ute i landet, att stadsdelspolitiker inte skulle klara av opinionstrycket från medborgarna och därför styra resurserna till vård, skola och omsorg, motsägs av det.

IKE-rapporten omfattar vidare ett antal delrapporter. En delrapport behandlar bla parkskötseln, i alla fall enligt titeln. Vid närmare studier visar det sig att man blivit tvungna att exkludera just parkskötseln ur studien på grund av den dåliga kvalitén på de insamlade uppgifterna. Man tvingas arbeta med enbart barmarksrenhållningen men konstaterar även där är siffrorna ibland undermåliga, eller redovisade enligt olika principer. Rapporten gör inget försök att förlänga perspektivet förbi stadsdelsnämndernas startdatum, ingen jämförelse med tiden innan görs.

För att sammanfatta ovanstående indiciekedjas betydelse för parkdriftens utveckling, så har denna från och med 1997 hamnat under ett antal förvaltningar som bildades under ganska besvärliga former. I denna skapelseprocess togs inte de nödvändiga stegen fullt ut för att de nya förvaltningarna skulle ha tillräcklig självständighet för att lösa sina uppgifter, tvärtom behöll ledningen uppifrån kontrollen i högre grad än vad som är lämpligt vid en sådan förändring. Inte heller skapades ett system för återkoppling till den högre nivån om hur det faktiska arbetet förlöper. Vidare får dessa förvaltningar med tiden allt fler sparbetning uppifrån.

Slutligen finns det ett stort frågetecken för hur pass tillräckliga resurser nämnderna hade vid tillblivelsen, dels ifråga om rena pengar, dels i fråga om kompetens att sköta upphandlingssituationer. Trots att SDN satsar mer pengar på fysisk verksamhet än Finanskontoret i Stadshuset beräknat nödvändigt³³ så ser det faktiska resultatet ut som det gör (se bildmaterialet). SDN verkar, med andra ord, redan från allra första början ha stått inför en mycket besvärlig situation som förmodligen påverkade resultatet av fler verksamheter än just parkdriften.

Omorganisationernas roll

Organisationsförändringar har karaktären av långsiktiga investeringar, initialt medför de oftast ett merarbete för dem som arbetar administrativt. Nya rutiner tar tid att lära in och få att fungera smidigt. 1994 börjar Gatu- och Fastighetskontorets inledning till verksamhetsberättelsen så här:

”Fortsatt konsolidering av nya organisationen

1994 var den nya organisationens andra år. Framsteg har gjorts i att utveckla och etablera beställarrollen och att skapa en gemensam kultur och enkelhetssyn på verksamheten. Erfarenheten visar att det är fråga om en mognadsprocess som tar sin tid. Kanske är det först om ett eller ytterligare ett par år som den nya organisationen har nått fullt genomslag och full effektivitet.”³⁷

Vid tidigare omstruktureringar av verksamheten bedömer jag att förändringarna i många fall inte berörde dem som jobbade på fältet i nämnvärd grad. En stabilitet kan ha funnits i att skötsel-folket i viss utsträckning var samma personer som tidigare och kunde fortsätta göra det de gjort tidigare. Vid övergång till att handla upp tjänster av en utomstående part blir det däremot mycket tydligare om det administrativa arbetet inte fungerar tillfredsställande. Det är i detta ljus som jag tycker man får se de två senaste organisationsförändringarna. 1992 hade man en kunnig skötselorganisation som man knoppade av, som det heter. Gfk kämpar sedan med att få sin egen verksamhet att ta form, samtidigt som man försöker lära sig styra externa aktörer. När man börjar få grepp om situationen så tas den ifrån kontoret och läggs ut på 24 nybildade enheter, de olika stadsdelsförvaltningarna, där det sitter folk som blir tvungna att i sin tur försöka få grepp om situationen. Här kan kunnande och andra resurser ha gått till spillo. 1995 skrev Gfk i sin verksam-

hetsberättelse under rubriken ”Kvalitetssäkring”:

”Utarbetande av kontrollsystem för funktionsentreprenader

Sedan stadens skötsel av gator och parker lagts ut på entreprenad har det visat sig nödvändigt att tillskapa resurser för att kontrollera i vad mån entreprenörerna sköter sina åtaganden kontraktsevenligt. Inte minst den gångna vinterns problematiska vinterväghållning har satt saken på sin spets. De sex kontrollanterna som kontoret tillsatte vid årsskiftet 1994-95 har haft gott om brister att dokumentera.”³⁸

Året därpå konstaterade man att det hela hade blivit mycket bättre, men vintern 2001-02 var det dags för en minst sagt problematisk situation för vinterväghållningen igen.

Skötselavtalen

Förutom kontroll av entreprenaderna så är ett viktigt instrument de avtal som reglerar dessa. Vid omvandlingen till utförare-beställar-organisationen handlade Gfk till en början endast upp skötseln av Stockholm Entreprenad, den avknoppade skötselorganisationen³⁹. Det är ett vanligt tillvägagångssätt vid en sådan situation och bör vad jag förstår gjort omorganisationen lite mindre abrupt. Jag antar att detta också medförde att upphandlingssituationen förenklades något, en hel del var gammalt och invariant för många av de inblandade. Möjligen åsidosattes därmed själva avtalstexterna en aning. Enligt Jan Ekman på Farsta sdf så förekommer det fortfarande under säsongen 2002 att Stockholm Entreprenad upptäcker att personalen sköter ytor man en gång i tiden brukade sköta men som inte längre omfattas av avtalet⁴⁰. I skiftet mellan 80- och 90-talen gjorde man vidare avkall på kvaliteten på vissa ytor för att klara de minskade anslagsnivåerna⁴¹. Eftersom skötselorganisationen då fortfarande var en del av den kommunala administrationen så skrev man förmodligen inte ner vilka ytor som skulle skötas som tidigare och vilka som skulle få en mer extensiv behandling. Nu spekulerar jag, även om jag har funnit antydningar om att det är så här det har gått till. På så vis hade det, med all sannolikhet, dels uppstått en tyst kunskap om det kvantitativa innehållet i arbetet, dels ett eftersläpande skötselbehov. När så skötseln lagts på entreprenad med Stockholm Entreprenad som ensam utförare så handlades förmodligen en skötsel upp, som i omfattning var jämförbar med tidigare års dito. När sedan andra aktörer blandades in, så bör dessa nya aktörer inte bara själva ha räknat fram ett pris, utan även sneglat på den tidigare prissättningen. Därmed skulle priset för skötseln och kvaliteten på det levererade arbete definieras mer av ett slags konvention än av de skrivna avtalen. Båda parter, beställare och utförare, skulle i en sådan situation vara medvetna om att det som står i avtalet inte skall tolkas så bokstavligt. Det råder i mina ögon ingen tvekan om att diskrepansen mellan det som är beskrivet i text och det resultat som går att iakta på mina bilder, eller i var och ens närhet, är mycket stor (Avtalstexterna finns tillgängliga i vänsterkolumnen på hemsidedelen av det här arbetet. Jag har inte där redovisat avtalen i sin helhet, de är skrivna i ett antal preciserande nivåer, men det jag valt ut är den översiktliga nivån, andemeningen i avtalen). Entreprenörerna har skrivit under avtalen, det verkar ju öppna för en mycket lättolkad situation, de har därmed inte utfört vad de lovat. Den ovan beskrivna, hypotetiska, situationen med avtalstexter som blivit åsidosatta, nyanse-rar däremot bilden. Den skulle kunna visa på att skötselentreprenörer skrivit på kontrakt, trots att det skulle innebära stora ekonomiska avbräck för dem om de till fullo utförde vad som står skrivet.

Jämförelse med Malmö och Enköping

I Malmö lyckas man utmärkt med att hålla staden i allmänhet, och parkerna i synnerhet, propra och välskötta. Jag var där 24/10 2002 och inspekterade då en stor del av det offentliga rummet i de centrala delarna såväl som i ytterstaden. Jag träffade Arne Mattsson på drift- och underhållsavdelningen på Gatukontoret. Han berättade att man har skapat en avdelning som har hand om alla stadens driftområden. Denna avdelning är skild från dem som har ansvaret för att genomföra investeringar. På så sätt finns ingen risk för att man önsketänker om att klara ökad drift med oförändrade medel, för att man väldigt gärna vill genomföra ett projekt. All drift är lagd⁴² på entreprenad, även om en av dessa entreprenörer finns inom kommunens egen organisation.

Malmö är, i likhet med Stockholm indelat i stadsdelar, men de styrande nämnderna i dessa har inte ansvaret för parkdriften. Detta anser Arne Mattsson vara mycket betydelsefullt. Han tror att det skulle vara omöjligt för stadsdelsnämnderna att dels hålla tillräcklig kompetens, dels orka med att kontrollera och styra entreprenaderna.

I Malmö handlade uppdelningen i beställare och utförare till en början (1992) i hög grad om att spara pengar. Uppdelning är i sig själv i högsta grad önskvärd, enligt Arne Mattsson, kontoret är inte helt och hållet tillfredsställt med det resultat som entreprenörerna levererar, men en intern organisation är inte ett alternativ, den skulle bli tung att jobba med och att få effektiv. Efter hand har dock fokus allt mer förts över på så kallade mjuka värden (estetik, trygghet, tillgänglighet). Denna utveckling har i hög grad varit ett resultat av tjänstemännens intresse, de har fört en dialog med politikerna för att förskjuta balansen mot dessa värden.

Dialogen med de folkvalda stöder sig på uppföljning och utvärdering, inte minst av de ekonomiska parametrarna. Driftavdelningen använder sig av ett ambitiöst och lättförståeligt presentationsmaterial för att äska medel för sin verksamhet och för att visa på konsekvenserna av olika nivåer i anslagstilldelningen. All information som är av intresse samlas i databaser och kartmaterial samt ställs upp så att den är lättolkad och tillgänglig.

Enköping är mycket framstående både vad det gäller innehållet i parkerna och driften av dessa. Jag har varit där vid ett antal tillfällen och kunnat konstatera detta. Jag har vid två tillfällen under 2002 intervjuat Stefan Mattson, parkchef, Park- och idrottskontoret.

I Enköping görs allt arbete som har med parkerna att göra, projektering, anläggning och skötsel, av en intern organisation. Denna parkavdelning har visat att betydande vinster av olika slag kan göras genom att organisationen utvecklas på olika plan. Tätt samarbete mellan de som projekterar och nyanlägger å ena sidan, och skötselpersonal å andra sidan, ger stora vinster i form av förenklad och förbättrad skötsel. Kompetent personal på fältet, med både ansvar och befogenheter att agera, ger en platt, effektiv och trimmad skötselorganisation. Nyttänkande inom materialhantering och skötselmetoder hjälper till att sänka kostnaderna.

Stefan Mattson bedömer organisationen, det vill säga personalen och hur den fungerar kollektivt och individuellt, som den kanske viktigaste förutsättningen för ett bra resultat. Han brukar poängtera hur mycket tid han lade ner i början av sin chefsgärning med att få samtliga i verksamheten att dra åt samma håll. Mycket tid går också till att motivera för stadens politiker varför parkerna ska få kosta. Anslagsutvecklingen kan studeras i fig 7. Tyvärr har jag inte siffror för hela pe-

rioden med Stefan Mattson som högste ansvarig för parkerna i Enköping, men jag⁴³ tycker att det går att konstatera att nivån på anslagen bibehållits snarare än höjts eller sänkts.

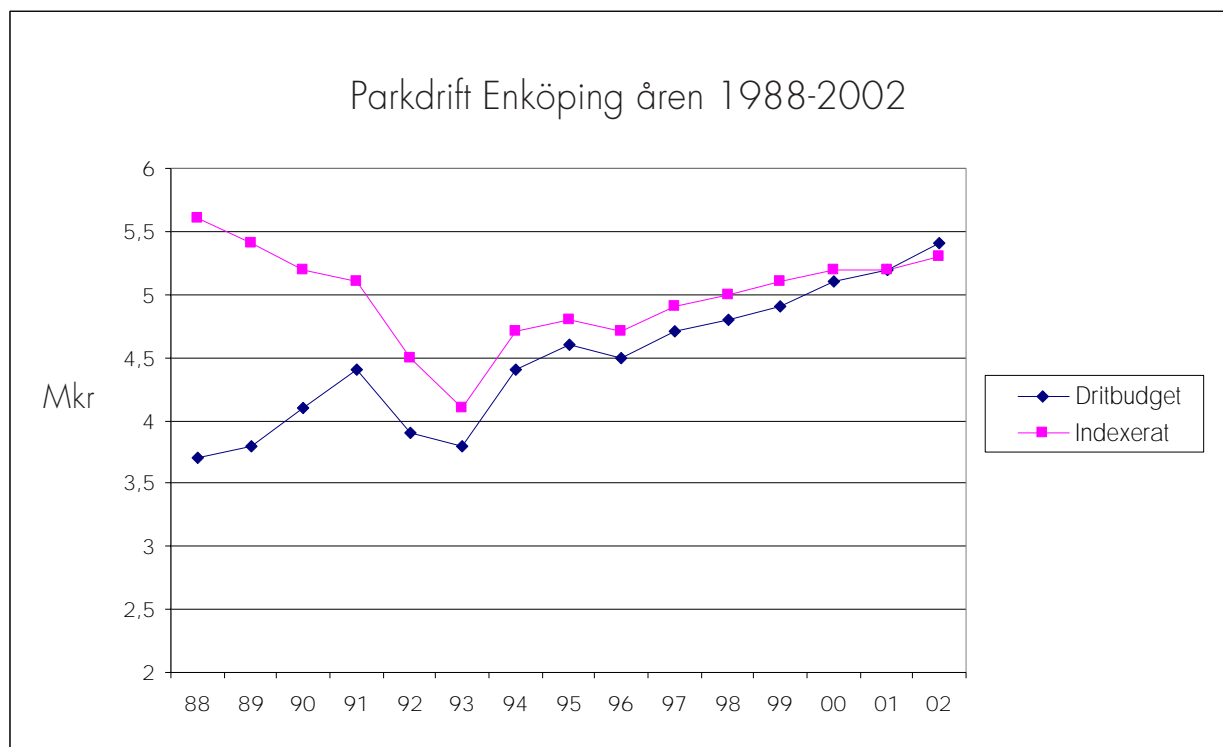


Fig 7. Anslag för parkdrift i Enköping 1988-2002.⁴⁴

Diagrammets noteringar för åren 1992 och 1993 bör tas med en nypa salt, en del av personalkostnaden var då bokförd på administrationen. Man kan sammanfatta bilden som att parkdriften i Enköping har haft i stort sett oförändrade anslag under åren. En viss minskning för anslagen skedde under sent 80-tal och tidigt 90-tal, men sedan följer en svag uppgång igen. Frågan är om inte Stefan Mattson har något att lära av vad Arne Mattsson gör idag och vad Holger Blom gjorde på 40-talet, att förklara parkernas värden och funktioner genom olika typer av presentationer. Bloms parkprogram spreds som särtryck till alla hushåll i Stockholm⁴⁵. Man kan tycka att väl-skötta parker talar sitt eget tydliga språk, men allting kan tolkas på flera sätt. Ett exempel på detta är att när parkförvaltningen i Enköping, under Stefan Mattson, började sitt uppbyggnadsarbete och parkerna började se allt bättre ut, fick kommunen mycket kritik från allmänhet och media eftersom man uppenbarligen slösade med pengar som behövdes bättre på annat håll, inom omsorg, vård och skola⁴⁶.

Har parkdriften i dessa båda städer drabbats av budgetnedskärningar på samma sätt som i Stockholm? I Malmös fall verkar en ansats till en liknande utveckling ha inletts 1992, den utvecklingen förändrades till innehåll, som vi sett tidigare, genom tjänstemännens agerande. I Enköping kan inga nedskärningar direkt påvisas, men man bör ha i åtanke att Stefan Mattson anställdes som parkchef i Enköping i 80-talets början. Han satte igång en för parkerna värdehöjande process innan kommunens nedskärningar hade börjat ta ordentlig fart. Parkernas allt mer attraktiva utseende har inte medfört att parkverksamheten fått ökade medel, men den har någorlunda lyckats försvara sina anslag genom åren. Rationaliseringarna har här alltså över tiden

fått ett ändrat innehåll på båda dessa orter. Engagerade personer har vänt utvecklingen på ett tidigt stadium genom att visa på de värden som förvaltas av den specifika verksamheten.

En fungerande kommunikation med de folkvalda och en central behandling av styrning, kunskande och information, däri ligger de gemensamma nämnarna för dessa två administrationer.

För att jämföra ovanstående med situationen i Stockholm så intervjuade jag Py Börjeson, stadsbyggnadsborgarråd från och med hösten 2002. Åren 1991-2002 var hon ledamot i Vantörs stadsdelsnämnd. Vid en intervju 6/12 2002 konstaterade Py att ”utemiljön har en tendens att försvinna” när det är ett antal frågor som är brännande. Hon hade inte heller upplevt vid något tillfälle, att någon tjänsteman försökt påvisa det allvarliga tillstånd som råder i stadsdelens offentliga miljö.⁴⁷

Det förefaller alltså som om situationen i Stockholm är väsentligt annorlunda än den är i både Malmö och Enköping vad det gäller tjänstemännens agerande. Stockholm är naturligtvis större än båda dessa städer, därav följer att kraven att lyckas göra sig hörd är annorlunda, men ”den starke, visionäre tjänstemannen”⁴⁸ som Thorbjörn Andersson ser i Holger Bloms gestalt, finns idag inte eller når av någon anledning inte fram. Kanske kan vi med ledning av det offentliga rummets tillstånd i Stockholm idag, dra slutsatsen att det är på tjänstemännen det vilar att föra dess talan. Lyckas inte de så finns det få eller inga andra funktioner som träder in.

Noter till kapitlet "Stockholms Parkdrift i ett antal perspektiv".

1. Under denna rubrik baserar sig samtliga uppgifter på historiedelen av Stockholms Parkprogram (Ståhle, 2002)
2. Krantz, 1998.
3. Ståhle, 2002.
4. Andersson, 2000, sid 78.
5. Andersson, 2000.
6. Fritidsförvaltningen, 1987.
7. Lange, 2002.
8. Fritidsförvaltningen, 1981.
9. Fritidsförvaltningen, 1981.
10. Fritidsförvaltningen, 1981;USK, 2002 (befolkningsstatistik samt SCB, 2002 (konsumentprisindex).
11. Fritidsförvaltningen, 1981-92; Gfk, 1993-96.
12. SLK, Budget 1996 för Stocholms Stad.
13. USK, Statistisk Årsbok för Stockholm 1996.
14. Fritidsförvaltningen, 1987; sdf enligt tabellen.
15. Delshammar, 2002.
16. Lange, 2002.
17. Fritidsförvaltningen, 1981-92.
18. Fritidsförvaltningen, 1988, sid 117.
19. Fritidsförvaltningen, 1989.
20. Gfk, 1993-96.
21. Gfk, 1993, sid 14.
22. Gfk, 1994, sid 19.
23. Gfk, 1996, sid 16.
24. SLK, Budget, 1997.
25. Gfk, 1996.
26. IKE, Bäck, 2001, sid 9.
27. IKE, Bäck, 2001.
28. IKE, Bäck, 2001, sid 10.
29. IKE, Bäck, 2001, sid 8.
30. Carstorp, 2002.
31. SLK, Årsredovisning 1997, bilaga, sid 32.
32. IKE, Bäck 2001, sid 9.
33. Svd, 2002.
34. Carstorp, 2002.
35. IKE, Jonsson, 2001.
36. IKE, Jonsson, 2001.
37. Gfk, 1994, sid 9.
38. Gfk, 1995, sid 12.
39. Lange, 2002.
40. Ekman, 2002.
41. Sandberg, 2002.
42. Samtliga uppgifter rörande Malmö härrör från Arne Mattsson, 2002.
43. Samtliga uppgifter rörande Enköping härrör från Stefan Mattson, 2002.
44. Mattson, Stefan, 2002.
45. Andersson, 2000, sid 48.
46. Mattson, Stefan, 2002.
47. Börjeson, 2002.
48. Andersson, 2000, sid 46.

Förkortningar:

IKE	Institutet för Kommunal Ekonomi
Gfk	Gatu- och Fastighetskontoret
sdf	stadsdelsförvaltning(ar)
sdn	stadsdelsnämnd(er)