

Handläggare: Eva Leijon
Region Innerstad
Upplåtelsebyrån
Tel: 08 508 269 22
eva.leijon@gfk.stockholm.se

2005-04-07

Dnr 05-420-817
Dnr 05-
Dnr 05-422-1013

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

Effekter av revidering av avgifter för upplåtelse av offentlig plats

Skrivelser från Sten Nordin (m) , Martina Lind (fp) och Björn Nyström (kd) samt från Leif Rönngren (s) , Per Bolund (mp) och Kajsa Stenfeldt (v)

medborgarskrivelser från Michael Ivarsson (Café Eldkvarn) och John Higson (Bondens Marknad och Street)

FÖRSLAG TILL BESLUT

1. Gatu- fastighetsnämnden beslutar att godkänna och återropa detta tjänsteutlåtande som svar på skrivelserna.

Göran Gahm
tf

SAMMANFATTNING

Sjösättningen av det reviderade avgiftssystemet för upplåtelse av offentlig plats har orsakat en hel del reaktioner. Detta är i det stora hela bra – upplåtelse av offentlig plats berör många; tillståndshavare, allmänhet såväl som politiker och tjänstemän i ett flertal förvaltningar i Stockholms stad. De regler och riktlinjer som används för upplåtelse av offentlig plats ska

\\\\web01\inetpub\insyn.stockholm.se\work\gfk\2005-04-26\Dagordning\Tjänsteutlåtande\08.doc

Bilaga 1: Skrivelse från Nordin (m), Lind (fp) och Nyström (kd)

Bilaga 2: Skrivelse från Rönngren (s), Bolund (mp) och Stenfeldt (v)

Bilaga 3: Skrivelse från Michael Ivarsson

Bilaga 4: Skrivelse från John Higson, “Bondens Marknad” och “Street”

Bilaga 5: Jämförelse före och efter av samtliga avgifter på beräkningsnivå

Bilaga 6: Kioskavgifter jämförelse på enskild ärendenivå före och efter

stämman med bakomliggande lagstiftning och spegla hur staden och stockholmarna vill att gaturummet ska användas. Stadens avgiftssättning, som utgör en del av dessa regler och riktlinjer, ska fastställa vad som är skälig ersättning från de som genom sitt polistillstånd får ensamrätt att bedriva verksamhet på en speciell plats. Avgiftssystemet, fastställt av kommunfullmäktige, utgör det arbetsverktyg som stadens tjänstemän använder för att fastställa avgiften för den enskilda upplåtelsen.

Gatu- och fastighetskontorets avsikt med revideringen har varit:

- ? Att uppfylla de krav som lagstiftaren ställer på hur avgifterna ska vara utformade.
- ? Att, eftersom avgifterna inte kontinuerligt indexregleras, rätta in avgiftssättningen i rådande prisnivå.
- ? Att skapa ett rättvist avgiftsberäkningssystem som ska spegla den nytta den enskilda näringsidkaren har av att få ensamrätt till en del av Stockholms offentliga rum – mark som egentligen är avsatt för allmänhetens begagnande.
- ? Att skapa ett beräkningssystem som ska kunna användas av de 19 förvaltningar som nu hanterar upplåtelse av offentlig plats. Systemet ska medföra att avgiften beräknas på samma sätt vid jämförbara förutsättningar oavsett i vilken del av Stockholm den enskilda upplåtelsen sker.

Vis av erfarenhet kan man nu konstatera att vi missat på vissa punkter. Det är inget konstigt med det – det går inte att lägga ett mönster över en vilt spretande befintlig avgiftssättning och tro att ingen anpassning behövs. Enligt kontorets mening är avgiftssystemet i det stora hela bra. Men för att fungera fullt ut som det var tänkt behöver det kompletteras med tolkningsföreskrifter / dokumenterad praxis samt utbildning och samordning av de handläggare, spridda på 19 förvaltningar, som ska praktisera det.

Vi föreslår

- ? att den informella samordningsroll som gatu- och fastighetskontoret haft övertas av trafikkontoret och stärks upp på så sätt att trafikkontoret får ansvar för att samordna avgiftsbedömningen över samtliga berörda förvaltningar samt
- ? **att denna samordning genomförs genom att det reviderade avgiftssystemet kompletteras med tolkningsföreskrifter på handläggarnivå.** Dessa bör det kommande trafikkontoret ansvara för, på samma sätt som det kommer att ansvara för övriga riktlinjer vad gäller upplåtelse av offentlig plats.

UTLÅTANDE

Bakgrund

Sten Nordin (m) , Martina Lind (fp) och Björn Nyström (kd) föreslår att gatu- och fastighetsnämnden ska uppdraga åt gatu- och fastighetskontoret att redovisa effekterna av de reviderade avgifterna. Författarna

uppmärksammar särskilt i sin skrivelse kioskavgifterna, avgifterna för försäljningsplatser samt ett särskilt evenemang – ”Bondens Marknad”.

Rönngren (s), Bolund (mp) och Stenfeldt(v) skriver i sin skrivelse att den reviderade avgiftssättningen visat sig få ogynnsamma konsekvenser för en del småföretagare, kioskägare och torghandlare.

De båda skrivelserna önskar i princip samma sak - att gatu- och fastighetsnämnden ska uppdra åt kontoret att redovisa effekterna av de reviderade upplåtelseerna. Detta gjordes på principiell nivå, dvs inte ärende för ärende, redan i det ursprungliga ärendet. I bilaga 4 finns denna jämförelse igen, nu med de nya avgifterna uppräknade till prisnivå september 2004. Korta förklaringar för varför ändringen gjordes finns inlagda i tabellen. Kontoret går här inte vidare in på varje enskild ärendetyp, med undantag av de ärendetyper som särskilt omnämns i skrivelsen, nämligen kiosker och serveringsbyggnader, försäljningsplatser samt ”Bondens Marknad” och ”Street”. Torghandlarnas avgifter sätts självständigt av stadsdelarna, vilket kontoret inte har någon överblick över eller samordningsansvar för. Därför berörs dessa inte vidare i detta utlåtande mer än att indexregleringen av denna enda kvarvarande högsta avgift redovisas i tabell i bilaga 5.

Ett beräkningssystem utifrån de grunder som fastställs i lag (1954: 259) om rätt för kommun att ta ut avgift för upplåtelse av offentlig plats mm är ett måste för att:

- 1) uppfylla lagstiftningens krav på att det ska finnas en beräkningsgrund samt att denna ska vara fastställd av kommunfullmäktige. Det tidigare systemet, där vissa ärendetyper endast hade en högsta avgiftsnivå fastställd, överensstämde inte med detta. Därför har samtliga ärendetyper som tidigare haft endast en högsta avgift, fått denna utbytt mot en beräkningsgrund, som i stora drag ska överensstämma med tidigare använd praxis som handläggarna använt.
- 2) klara av att sätta avgifter likartat oavsett var i staden upplåtelsen sker och vilken förvaltning som handlägger den.

Det nu framtagna och av kommunfullmäktige fastställda systemet är i stora delar överensstämmande med tidigare avgiftssättning. I bilaga 5 listas samtliga ärendetyper; deras avgift innan revideringen, hur och varför avgiften ändrats samt den nya avgiften efter revideringen. Den största delen av förändringarna var påtvingade för att följa lagstiftningen – samtliga ärendetyper som tidigare endast hade en reglerad högsta avgift har ändrats till fastställda beräkningsgrunder. Detta redovisades också i ursprungsärendet, men då utan att indexregleringen kunde visas eftersom den ännu inte var känd.

Michael Ivarsson, innehavare av Café Eldkvarn på Norr Mälarstrand, har skickat en skrivelse som anknyter till ovanstående, varför även denna tas upp här. Ivarsson kopplar rörelsens omsättning till markkostnaden / hyreskostnaden för en lokal, och till utbudet av varor; till exempel om utskänkningstillstånd finns eller ej. Vidare berör han kommunallagens

generella principer för en kommuns rätt att ta ut taxor. Under ”Analys” nedan bemöter kontoret dessa invändningar. Ivarssons egen avgift, enligt uppgift i hans skrivelse, överstiger dock, enligt kontorets uppfattning, vad beräkningssystemet och hittills framarbetad praxis ger. Enligt kontoret korrekt beräkning redovisas i tabellen i bilaga 4.

John Higson – företrädare för ”Bondens marknad” samt för ”Street” skriver i sin skrivelse att både ”Bondens marknad” och ”Street” har en utpräglad lokal kundkrets. Arrangemangen har heller inga yttre sponsorer som mot att de sponsrar verksamheten får marknadsföringsyta för sin egen verksamhet. Med utgångspunkt i från detta menar Higson att dessa båda evenemang inte kan bedömas med samma måttstock som mer regelmässigt förekommande arrangemang.

Juridik

Kommunens avgiftsrätt i samband med upplåtelse av offentlig plats grundar sig på Lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats mm. I första paragrafen stadgas följande:

Om tillstånd enligt 3 kap 1 § ordningslagen (1993:1617) har lämnats ifråga om sådan offentlig plats som står under kommunens förvaltning, får kommunen ta ut ersättning för användningen. Rätt att ta ut ersättning föreligger också ifråga om användning, som avser salutorg eller liknande plats som kommunen har upplåtit till allmän försäljningsplats.

Ersättning utgår i form av en avgift med belopp, som kan anses skäligt med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter.

Grunder för beräkning av avgiften beslutas av kommunfullmäktige. Bestämmelserna i andra och tredje stycket gäller inte, när kommunen enligt 3 kap 2§ andra stycket 2 ordningslagen inte hörs över ansökan om tillstånd.

De reviderade avgifterna avgifter är baserade på de punkter som stadgas i ovanstående avsnitt av avgiftslagen:

? ”Ersättning utgår i form av en avgift med belopp”

Detta betyder att:

- Inga procenttal på omsättningssiffror eller liknande finns.
- Alla avgifter är satta i kronor i förhållande till nyttjad markyta i kvadratmeter, till affischyta per kvadratmeter, till kronor per dygn och föremål, eller liknande.
- Tillfällen då nolltaxa får användas är specificerade.
- Inga anbudsförfaranden får förekomma.

? Avgifterna ska vara skäliga.

Kontoret försökte tillgodose detta genom att utöka remissförfarandet till berörda branschföreningar. Däremot kan vi nu konstatera att för att säkra skäligheten i det enskilda fallet behövs tolkningsföreskrifter och samordning.

- ? Ändamålet med upplåtelsen och nyttjarens fördel av upplåtelsen
Avgifterna baseras på ändamål och flera andra faktorer som framgår av avgiftstabellen, se bilaga 5.
- ? Kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen.
Kommer in i form av lägsta avgifter, för att täcka handläggningskostnader, besiktningens kostnader, ändringar av lokala trafikföreskrifter (exkl omskyltning) mm.
- ? Övriga omständigheter.
- ? Grunder för beräkning av avgiften beslutas av kommunfullmäktige.
Alla tidigare förekommande högsta belopp och så kallade ”flytande lägesbedömningar” är borttagna och ersatta med fasta belopp eller med beräkningsscheman. Denna beräkningsgrund är fastställd av kommunfullmäktige.

Då vissa av ärendetyperna idag är spridda över många förvaltningar är det viktigt att oavsett var i staden ärendet behandlas samma avgift gäller vid likartade förutsättningar. Vi kan konstatera att tillämpningsföreskrifter och samordning krävs för att detta ska uppnås.

Analys

Kontorets uppfattning är att avgiftsberäkningssystemet kommer att fungera väl när det väl landat. Dock är taxan grovt schematisk i sin uppbyggnad. Detta av praktiska skäl eftersom det rör sig om stora mängder ärenden av många olika typer med i huvudsak en enda gemensam faktor, den att de bedrivs på offentlig plats. Mindre anpassningar görs kontinuerligt på handläggarnivå genom att praxis utarbetas då man dagligdags tolkar och använder sig av avgiftsnormen.

Samordningen av den praxis som växer fram var ett mindre problem då alla handläggare var samlade på samma förvaltning. Den genomförda decentraliseringen kräver nya arbetsformer. Kontoret har påbörjat framtagandet av en dokumenterad praxis – ”tolkningsföreskrifter”, som ska finnas tillgängliga för samtliga berörda handläggare via det gemensamma web-baserade markupplåtelsesystemet. Tolkningsföreskrifterna ska ge vägledning i avgiftssättningen, så att taxan inte ger en oskälig avgiftsnivå för vissa typer av ärenden.

? **Kiosker och serveringsbyggnader**

Kontoret har efter de nya beräkningsgrundernas införande tillsammans med stadsdelarna lokaliserat ett antal kiosker som skiljer ut sig från övriga där specialbedömningar måste göras och dokumenteras så att de görs lika:

1. **Serveringsbyggnader på parkmark.** Här slår uteserveringsavgiften fel. Uteserveringsavgiften är ju utformad efter serveringar på gångbanor och torg. På parkmark blir ytan oftast större eftersom den anpassas till omgivningen och utgör heller inget hinder för förbipasserande. Använder man sig av den taxa som hör till den geografiska zon som uteserveringen ligger i blir den sammanlagda avgiften för hög. Bättre blir det om man väljer en taxa för en zon längre ut i staden.
2. **Stora Essingen** hör geografiskt sett till innerstaden men utgörs till stora delar villabebyggelse som är mer jämförbar med ytterstaden utifrån

upplåtelsesynpunkt. Detta måste man ta hänsyn till där zonindelning tillämpas i avgiftsättningen.

3. **Satellit-serveringar** (dvs uteservering med mindre serveringsbyggnad som ligger en bit från ”moderlokalen”) Här måste användningen av beräkningsschemat anpassas för att avgifter för byggnaden ska bli rätt.
4. **Biljettkiosker.** Dessa stämmer inte in på vissa av bedömningsfaktorerna i beräkningsschemat, varför en ny modifierad beräkning bör genomföras.
5. **Kioskvagnar som står på platsen dygnet runt.** De problem som uppmärksammats i massmedia vad gäller Medborgarplatsen och Hamngatan gäller kioskplatser som tidigare varit andra ärendetyper och /eller hanterats av andra förvaltningar. Därav betydligt lägre avgifter från början och svårigheter att passa in det nya systemet. Kioskvagnar, utan vatten- och avlopp bör identifieras som ytterligare ett specialfall.

Mats Ivarssons synpunkter om att det borde finnas en **koppling mellan en rörelses omsättning och vilken avgift staden ska ta ut** är svår att ta hänsyn till. På principiell nivå går det inte att direkt lägga in en sådan koppling, det strider mot avgiftslagen. Avgiften får uttryckligen inte utformas som en ren omsättningsrelaterad avgift. Däremot borde en sådan avvägning kunna läggas in då specialfall, typ punkterna 1-5 ovan, utkristalliseras och därmed också dokumenteras i praxis så alla med liknande situation bedöms på likartat sätt. Beräknad avgift för den aktuella kiosken finns redovisad i bilaga 6. Vad gäller tillhörande uteserverings utformning och avgift är det en fråga för stadsdelen.

Ivarsson tar vidare upp att **en rörelses utbud av varor påverkar dess omsättning och därmed också möjligheten att erlagga avgift.** Avgiftberäkningen är som påpekats tidigare schematisk i sin uppbyggnad. Den skulle ha kunnat göra betydligt med detaljerat och därmed också än mer svåröverskådlig. Kontoret får inte reglera verksamheternas utbud i de villkor som ställs i samband med tillstånden. Följaktligen baseras inte heller avgiften på denna parameter – det är upp till tillståndshavaren att söka de tillstånd från andra myndigheter som behövs för att kunna utöka sin verksamhet om man så önskar. Kontoret har inga åsikter om det så länge man håller sig inom den yta och övriga villkor som kontoret satt upp i tillståndet.

? **Försäljningsplatser**

Försäljningsplatserna skiljer sig från kioskerna genom att föremålen står på platsen endast under den period som verksamheten pågår. Platserna har inte VA-anslutning och är inte bygglovspliktiga. För dessa har avgiften ändrats från att ha varit ett fast belopp för de 1,5m² som var standard för alla tillstånd tidigare till en avgift per m². Det innebär att den som även fortsättningsvis tar i anspråk 1,5 m² bara har fått en indexhöjning, medan den som valt att söka tillstånd för en större yta också betalar en högre avgift.

Att jämföra denna avgift med hyresnivåer som man gjort i massmedia anser kontoret är fel – tillståndshavaren betalar bara för den yta som föremålen

ianspråkta, inte för den yta som kunderna eller man själv ianspråkta, vilket oftast gäller i ett hyresförhållande.

I massmedia har man också hävdat att det enda man får för denna avgift är att nyttja några få m² asfalt. Dock är dessa få kvadratmeter tydligen värda så mycket att en marknad där tillstånden säljs svart uppkommit. Anledningarna till detta är fler.

Dels har tillståndshavaren ”evig förtur” till ”sin” plats så länge denne följer upplåtelsevillkoren och inte någon trafikomläggning ändrar förutsättningarna på platsen.

Dels är platserna fasta, dvs det finns ett begränsat antal och varje nytt förslag föregås av en bedömning av lämpligheten när det gäller framkomligheten.

Kontoret har försökt begränsa handeln med tillståndsbevis genom att införa intressekö där den som står först i kön får erbjudande så snart en plats blir ledig, samt att neka överlåtelse av tillstånd.

En sänkning av avgifterna lär inte minska handeln med tillståndsbevis, utan däremot ge utrymme för ännu högre överlåtelssummor.

Om avgifterna ska sänkas utan att detta blir effekten bör någon av de andra orsakerna förändras, alltså antingen att ta bort förturen för den som har ett tillstånd eller att tillstyrka flera försäljningstillstånd utan direkt knytning till en fast plats.

Kontorets uppfattning är dock att detta skulle ställa till med en hel del oreda i praktiken, och leda till ordningsbekymmer för polisen.

Vi föreslår istället att en metod för hur platserna ska mätas upp tas fram så att alla platser mäts på samma sätt, även efter det att stadsdelarna fr o m 2005-05-01 tar över ansvaret för denna typ av upplåtelser.

? **Bondens marknad och Street**

John Higson – företrädare för ”Bondens marknad” samt för ”Street” skriver i sin skrivelse att både ”Bondens marknad” och ”Street” har en utpräglad lokal kundkrets, 83% respektive 74% av kunderna kom från evenemangens direkta närområde enligt en intervjuundersökning genomförd av arrangören. Kontoret anser att bägge arrangemangen är av sådan karaktär att de inte går att direkt jämföra med andra större evenemang och därför inte hör hemma under kategorin ”övriga” evenemang enligt taxan. Arrangemangen har heller inga yttre sponsorer som mot att de sponsrar verksamheten får marknadsföringsyta för sin egen verksamhet. De uppgifter som Higson lämnat styrker kontorets uppfattning om att dessa båda evenemang bör bedömas som evenemang med lokal anknytning, som ger en annan avgiftssättning enligt fastställd beräkningsgrund.

Kontorets förslag/synpunkter

Kontoret föreslår följande:

- ? Den informella samordningsroll som gatu- och fastighetskontoret haft övertas av trafikkontoret och stärks upp på så sätt att trafikkontoret får ansvar för att samordna avgiftsbedömningen över samtliga berörda förvaltningar.
- ? Samordning genomförs genom att det reviderade avgiftssystemet kompletteras med tolkningsföreskrifter på handläggarnivå.
- ? Försäljningsplatserna kompletteras med en mätmetod så att försäljningsplatserna mäts upp lika över hela staden och tillståndshavaren bara betalar för den yta som han defakto ianspråkar.
- ? Att Bondens marknad och Street bedöms som lokala evenemang samt att avgiftens sätts i enlighet med denna beräkningsgrund.

SLUT