

Business Improvement District (BID)

- Vilken utformning fungerar i Sverige?

Jens Edholm

© 2013 Jens Edholm

Fastighetsvetenskap
Institutionen för teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00 Lund

ISRN/LUTVDG/TVLM/13/5268 SE
Tryckort: Lund

Business Improvement District (BID) – Vilken utformning fungerar i Sverige?

Business Improvement District (BID) – What form works in Sweden?

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Jens Edholm, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Ingemar Bengtsson, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Klas Ernald Borges, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponenter/Opponents:

Fabian Musiolik och Sara Nilsson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Business Improvement District, friåkare, fastighetssamverkan, stadskärneutveckling, allmän platsmark, gemensamhetsanläggning, kommunala avgifter, klubbteori

Keywords:

Business Improvement District, free-riding, town centre management, public space, joint facility, municipal fees, club theory

Business Improvement District – Vilken utformning fungerar i Sverige?

Abstract

Cooperation among property owners can be arranged in several different ways. However, there is a need of finding methods for the public and the private sector to co-finance measures for the development of city centers. Business Improvement District (BID) has been introduced in several countries to make cities more attractive and competitive by letting property owners and retailers in a certain area contribute to e.g. physical improvements and marketing campaigns. The idea is to minimise free-riding behaviour in order to make the improving measures more effective.

The purpose of this master thesis is to find out what form of BID that works in Sweden. I have investigated (1) whether compulsory BIDs can be created in tune with the current legislation and (2) how BIDs can be applied to free will cooperation in town centre management organisations.

The results show that joint facilities have a number of features that could make them suitable for compulsory BIDs like the international predecessors. However, the municipalities' strong influence on the development of public space in Swedish cities makes it difficult to apply joint facilities as BIDs. In order to let commercial property owners in a shopping district co-finance improvement measures through a joint facility, certain changes to the detailed plans are required. The Planning and Building Act and legal practice usually prevents such changes from happening in the city centers.

BID-like effects, with users paying for the utility of improvement measures, could have been obtained had the municipalities used fees for street construction costs to a higher extent. The legislation for such fees is considered dodgy and can implicate expensive investigation work for the municipalities that opt to apply it. A modification of the legislation in the future could possibly allow the municipalities to assign higher tariffs in certain development areas, where property owners get to co-finance the improvements that are carried out in a BID-like manner.

Cooperation through town centre management organisations can carry out a lot and is probably the form of BID that works the best in Sweden as of today. These organisations work with development of the city centre as a whole in cooperation with the municipality and the local businesses. In the absence of compulsive legislation the town centre management organisations have to work hard to recruit its members. A successful cooperation requires ways of showing that the activities benefit the city centre as a whole, as well as each of the members. It is also important for them to take the members' different time perspectives into consideration when choosing the activities.

Business Improvement District – Vilken utformning fungerar i Sverige?

Sammanfattning

Det finns ett flertal samverkansformer för att lösa gemensamma behov fastigheter emellan, men det finns ett behov av finansieringslösningar mellan kommuner och privata aktörer i utvecklingen av landets stadskärnor. Business Improvement District, eller BID, är en samverkansform som används i flera länder för att stärka stadskärnors attraktivitet och konkurrenskraft genom att låta förbättrande åtgärder såsom upprustning av gator och marknadsföring samfinansieras av kommunen, fastighetsägarna och handlarna i det aktuella området. Tanken är att det ska minimera risken för snålskjutsåkande, vilket ska öka effektiviteten av förbättringsåtgärderna.

Syftet med detta examensarbete är att jag tar reda på vilken utformning av BID som fungerar i Sverige. Jag har dels undersökt huruvida tvingande BIDs kan skapas utifrån gällande lagstiftning, dels hur BIDs kan tillämpas i samband med frivillig samverkan.

Resultaten visar att gemensamhetsanläggningar har ett flertal egenskaper som talar för att det skulle kunna utgöra tvingande BID som de internationella föregångarna. Det starka kommunala inflytandet över offentliga platser i städerna gör det dock svårt att tillämpa gemensamhetsanläggningar som BIDs. För att t.ex. låta kommersiella fastighetsägare längs ett handelsstråk medfinansiera förbättrande åtgärder genom en gemensamhetsanläggning krävs planändringar från kommunalt till enskilt huvudmannaskap. PBL och praxis tillåter normalt inte enskilt huvudmannaskap i centrumbebyggelse.

Om kommunerna skulle delfinansiera upprustning av allmän platsmark med hjälp av gatukostnadsavgifter i större utsträckning hade det kunnat ge BID-liknande effekter, där fastighetsägare som gynnas av upprustningsåtgärder också får stå för en del av kostnaderna. Regelverket för detta anses dock krångligt och kan innebära kostsamt utredningsarbete för de kommuner som tillämpar det. En framtida lagändring kan möjligen tillåta att kommunerna sätter högre taxor i särskilda utvecklingsområden, där fastighetsägarna får medfinansiera de förbättringar som görs.

Genom samarbeten i s.k. stadskärneföreningar kan man åstadkomma mycket och detta är troligen den utformning av BID som är mest gångbar i Sverige i dagsläget. Dessa organisationer arbetar med utvecklingen av stadskärnan som helhet i samverkan mellan kommunen och det lokala näringslivet. I avsaknad av tvingande lagstiftning får stadskärneföreningarna jobba hårt för att rekrytera stadens aktörer. För en framgångsrik samverkan krävs att de hittar sätt att visa att verksamheten gynnar dels stadskärnan som helhet, dels var och en av medlemmarna. Samtidigt är det viktigt för dem att ta hänsyn till de olika aktörernas tidsperspektiv vid utformning av verksamheten.

Business Improvement District – Vilken utformning fungerar i Sverige?

Förord

Detta examensarbete avslutar min civilingenjörsutbildning i lantmäteri på LTH. Jag skulle vilja tacka Olle Anderberg och Måns Andersson på Tyréns, som gav mig idén till detta examensarbete och som varit till stor hjälp längs vägen. Tack också till min handledare Ingemar Bengtsson på avdelningen för Fastighetsvetenskap på LTH. Slutligen vill jag tacka alla som ställt upp på intervjuer och som på annat sätt kommit med värdefull information.

Lund den 17 februari 2013

Jens Edholm

Business Improvement District – Vilken utformning fungerar i Sverige?

Författningar och begrepp

AL	Anläggningslag (1973:1149)
AvtL	Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område
FBL	Fastighetsbildningslag (1970:988)
JB	Jordabalk (1970:994)
KL	Kommunallag (1991:900)
LOU	Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
MB	Miljöbalk (1998:808)
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen, Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
SFL	Lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter
SOU	Statens offentliga utredningar
ÄPBL	Plan- och bygglag (1987:10)

Business Improvement District – Vilken utformning fungerar i Sverige?

Innehållsförteckning

1. INLEDNING.....	17
1.1. Bakgrund.....	17
1.2. Syfte och frågeställningar	18
1.3. Metod	18
1.4. Avgränsningar.....	18
1.5. Felkällor	19
1.6. Disposition	19
2. KOLLEKTIVA ÅTGÄRDER	21
2.1. Ekonomiska motiv till samverkan.....	21
2.1.1. Kostnadseffektivitet	21
2.1.2. Produktionskostnad	21
2.1.3. Skal- och samproduktionsfördelar	21
2.1.4. Externa effekter.....	22
2.1.5. Transaktionskostnader	22
2.1.6. Brister i tillgänglig information	23
2.2. Svårigheterna med samverkan	23
2.2.1. Kollektiva varor och gemensamma åtgärder.....	23
2.2.2. Allmänningarnas tragedi	24
2.2.3. Fångarnas dilemma	24
2.2.4. Friårkarbeteende.....	25
2.3. Lösningar på problemet	26
2.3.1. Institutioner	26
2.3.2. Lagstiftad samverkan	26
2.3.3. Avtalad samverkan.....	27
2.3.4. Offentlig-privata samarbeten	27
2.3.5. Klubbteori	28
3. NÅGOT OM PBL OCH KOMMUNERNAS ROLL	31
3.1. PBL	31
3.2. ÖP och DP.....	31
3.3. Allmänna och enskilda intressen.....	32
3.4. Huvudmannaskap för allmän platsmark.....	32
3.4.1. Kommunalt huvudmannaskap.....	32
3.4.2. Enskilt huvudmannaskap	32
3.4.3. Markreservat på kvartersmark.....	33
3.4.4. Storkvarter.....	33
3.5. Kommunala avgifter	33
3.5.1. Planavgifter	34

Business Improvement District – Vilken utformning fungerar i Sverige?

3.5.2. Gatuavgifter	34
3.6. Kommunernas val av huvudmannaskap.....	35
3.6.1. Ekonomiska aspekter	35
3.6.2. Andra aspekter	36
3.7. Handelspolicys	36
4. BUSINESS IMPROVEMENT DISTRICT.....	37
4.1. Bakgrund.....	37
4.1.1. Historik	37
4.1.2. Lagstiftning	37
4.1.3. BIDs i världen	38
4.1.4. Begrepp och definition.....	38
4.2. Funktioner	39
4.2.1. Allmänt	39
4.2.2. Drivkrafter bakom BID	40
4.2.3. Ändamål	41
4.2.4. Aktörers incitament att stödja BID	43
4.2.5. Utvärdering och mätbarhet.....	43
4.3. Utformning.....	44
4.3.1. Allmänt	44
4.3.2. Skapandet	44
4.3.3. Organisation	46
4.3.4. Finansiering.....	47
4.4. Kritik	48
4.4.1. Allmänt	48
4.4.2. Fördelar	48
4.4.3. Nackdelar	49
4.5. BIDs i Sverige.....	50
4.5.1. BID-konferens.....	50
4.5.2. Diskussionen kring BID.....	51
4.6. Juridiska aspekter.....	52
4.6.1. Förenlighet med PBL	52
4.6.2. Funktion för beskattning och tvångsvis anslutning.....	53
4.6.3. Självkostnads- och likställighetsprincipen, föreningsfriheten	53
4.6.4. Offentlig upphandling	54
5. GEMENSAMHETSANLÄGGNINGAR	55
5.1. Allmänt	55
5.2. Villkor för inrättande av gemensamhetsanläggning	56
5.2.1. Skydd för allmänna intressen	56
5.2.2. Skydd för enskilda intressen	56
5.2.3. Stadigvarande betydelse, 1 § AL	56
5.2.4. Väsentlighetsvillkoret, 5 § AL	57
5.2.5. Båtnadsvillkoret, 6 § AL	58
5.2.6. Opinionsvillkoret och lokaliseringsregeln	58

Business Improvement District – Vilken utformning fungerar i Sverige?

5.3. Kostnadsfördelning	58
5.4. Förvaltningsformer.....	59
5.4.1. Delägarförvaltning	59
5.4.2. Föreningsförvaltning	59
5.5. Verkan av ändrade förhållanden	59
5.6. Gemensamhetsanläggning vs. BID	60
6. STADSKÄRNEUTVECKLING	63
6.1. Allmänt	63
6.1.1. Inledning	63
6.1.2. Handeln som drivkraft för stadsplanering.....	63
6.1.3. Stadskärneutveckling genom åren.....	64
6.2. Stadskärneföreningar	65
6.2.1. Allmänt	65
6.2.2. Framgångsfaktorer	66
6.2.3. Svenska Stadskärnor och kvalitetsmärkning	67
6.3. Stadskärneförening vs. BID	68
7. UNDERSÖKNINGAR	71
7.1. Tvingande BID i Sverige	71
7.1.1. BID genom GA?	71
7.1.2. BID genom kommunal avgift?.....	76
7.2. Frivilliga BID i Sverige.....	77
7.2.1. Allmänt	77
7.2.2. Urval och beskrivning av respondenterna.....	77
7.2.3. Resultat	78
8. ANALYS	81
8.1. BID genom GA?	81
8.2. BID genom kommunal avgift?.....	82
8.3. BID genom stadskärneföreningar?.....	84
9. SLUTSATSER OCH DISKUSSION.....	85
9.1. Slutsatser.....	85
9.2. Metodreflektion.....	86
9.3. Avslutande kommentarer	86
Källförteckning	87
Digitala källor	87
Tryckta källor.....	89
Myndighetspublikationer	90
Förarbeten och rättsfall	90
Offentliga utredningar.....	91

Business Improvement District – Vilken utformning fungerar i Sverige?

1 Inledning

1.1. Bakgrund

I Sverige finns ett flertal olika former för samverkan mellan fastigheter, där gemensahetsanläggningar är den vanligaste. Det finns dock behov av mer långsiktiga finansieringslösningar för utveckling av stadskärnor. För att skapa en levande stad med stor mångfald krävs samverkan¹. Vidare är det idag hård konkurrens mellan städerna och deras handelsplatser. På vissa håll hotas också tätorterna av handelsplatser i externa lägen².

En samverkansform som är relativt okänd i Sverige är Business Improvement District (BID). BID är en samverkansform där de involverade parterna under en viss tid gemensamt finansierar åtgärder för att förbättra attraktiviteten inom ett tydligt avgränsat geografiskt område. Tanken är att fastighetsägare, handlare, kommunen och eventuella andra intressenter sätter upp gemensamma mål och en budget för att på ett koordinerat och effektivt sätt kunna genomföra projekt för att utveckla t.ex. förutsättningarna för handel i en del av stadskärnan. Andra tillämpningsområden för BID är marknadsföring, minskad brottslighet, ökad ekologisk hållbarhet, ökad säkerhet och andra speciella ändamål såsom parkeringslösningar. Denna samverkansform är vanlig i Nordamerika men har på senare år införts mer och mer i Europa och övriga världen.

De länder där BID förekommer har på olika sätt ändrat sin lagstiftning för att möjliggöra införandet av denna samverkansform. Exempelvis har man skapat regler för förfarandet vid bildandet av ett BID och hur fastigheter som motsatt sig kan komma att anslutas tvångsvis. I dagsläget finns ingen sådan lagstiftning i Sverige, även om gemensamhetsanläggningar utgör ett liknande verktyg som saknas internationellt.

BID-liknande samverkan kan upprättas på frivillig basis, där alla involverade parter är överens om budget, finansiering, målsättningar etc. Sådan samverkan, där alla fastigheter i området är frivilligt anslutna, kan i teorin komma till stånd och få avsedd effekt utan ändringar i lagstiftningen. Faktum är att frivillig samverkan är vanligt förekommande bland organisationer för utveckling av stadskärnor och stadsdelscentra, på olika håll i landet. I praktiken är det dock ovanligt att alla aktörer väljer att ingå i sådan samverkan. Detta försämrar marknadens effektivitet eftersom

¹ Trafikverket 2010

² HUI 2009

icke-medlemmar kan åka snålskjuts på de förbättrande åtgärder som genomförs i området.

1.2. Syfte och frågeställningar

På flera håll utomlands har BID har visat sig vara ett kraftfullt verktyg för att gemensamt utföra åtgärder för att göra områden mer attraktiva. BID är ingen allmänt vedertagen samverkansform i Sverige, även om det förekommer initiativ inspirerade av detta.

Syftet med examensarbetet är att jag tar reda på vilken form av BID som fungerar i Sverige. För att sätta ramarna för exjobbets omfattning har jag valt att utgå ifrån följande frågeställningar för att uppnå syftet:

- Kan tvingande BID skapas utifrån gällande fastighetsrättslig lagstiftning?
- Hur kan BID appliceras på frivillig samverkan?

1.3. Metod

Examensarbetets metodik är uppdelad i en litteraturstudie och en undersökningsdel och dessa har jag jobbat med parallellt. I litteraturstudien har jag fördjupat mig i valda delar av de ämnesområden som berörts genom att ta del av böcker, vetenskapliga artiklar, rapporter och andra publikationer. Det som behandlas är: teorier om kollektiva nyttigheter, planprocessen, gemensamhetsanläggningar och klubbteori. Jag har också läst på om olika länders erfarenheter av BID samt om andra samverkansformer där både offentliga och privata aktörer innefattas.

Undersökningsdelen består av två undersökningar, för att besvara var och en av frågeställningarna ovan. För att besvara den första frågeställningen har jag gjort en fallstudie samt studerat förarbeten och rättsfall. Jag har undersökt om gemensamhetsanläggningar eller kommunala avgifter kan tillämpas för att bilda tvingande BID.

För att besvara den andra frågeställningen behövde jag bilda mig en uppfattning om hur frivillig samverkan hanteras i olika organisationer för utveckling av stadskärnor i landet. Därför har jag genomfört semistrukturerade intervjuer med anställda i åtta olika sådana centrumorganisationer.

Resultaten från undersökningarna har jag sedan analyserat kvalitativt.

1.4. Avgränsningar

I undersökningarna om tvingande BID tar jag ställning till ett par möjliga lösningar enligt gällande lagstiftning. Jag har valt att fokusera på den befintliga lagstiftningen och inte på eventuella författningsändringar som behöver göras för att införa BID i

Sverige. Frågeställningarna och denna inriktning har tagits fram i samförstånd med Tyréns, som vill veta vilka tillvägagångssätt som går att tillämpa idag.

I undersökningen om gemensamhetsanläggningar (avsnitt 7.1.1.) har jag inte gjort någon fullständig prövning utan fokuserat på vissa utvalda aspekter av lagstiftningen.

Jag har mest läst om BIDs i USA och Storbritannien eftersom den mesta litteraturen jag hittat fokuserar på erfarenheter från dessa länder.

I bedömningen om vilken form av BID som fungerar i Sverige har jag i första hand utgått ifrån huruvida lösningsförslagen är juridiskt genomförbara. Andra aspekter såsom planprocessens effektivitet har jag alltså inte tagit ställning till.

1.5. Felkällor

I undersökningen kring tvingande BID har jag på egen hand tolkat rättsfall, förarbeten och gällande rätt. Det är möjligt att professionella yrkesutövare hade gjort annorlunda bedömningar.

Antalet intervjuobjekt är en möjlig felkälla. Det finns idag cirka 150 organisationer för utveckling av stadskärnor och stadsdelscentra i landet och jag har varit i kontakt med åtta av dem. Det är deras intervjusvar som ligger till grund för undersökningen om frivilliga BID och jag har inte granskat deras verksamhet i övrigt.

Stadskärneutveckling handlar om olika saker i olika städer. Dessa variationer har en rad orsaker som exempelvis skillnader i regionala tillväxtförutsättningar, historia, politiska förhållanden och inte minst enskilda personers engagemang för den stad de lever och verkar i. Vad som utgör framgångsrik samverkan är dessutom en subjektiv bedömningsfråga.

Att undersöka hur en internationell företeelse som BID skulle fungera i Sverige är komplicerat och fler aspekter än de som tas upp i rapporten påverkar huruvida det är lämpligt.

1.6. Disposition

Kapitel 2 behandlar ekonomiska motiv till kollektiva åtgärder, de svårigheter som är förenade med detta, samt de lösningar som finns för att komma till rätta med det.

Kapitel 3 beskriver bestämmelser om planprocessen i PBL samt kommunernas roll i plangenomförandet.

Kapitel 4 innehåller en genomgång av samverkansformen BID, dess bakgrund, funktioner och utformning. Dessutom behandlas kritik mot BID, BID i Sverige och juridiska aspekter inför ett eventuellt införande av BID.

Kapitel 5 behandlar gemensamhetsanläggningar, inklusive tillämplig lagstiftning. En jämförelse mellan gemensamhetsanläggningar och BID ingår även i kapitlet.

Kapitel 6 handlar om hur svenska stadskärnor utvecklats genom åren, samt vilken inverkan handeln haft på denna utveckling. Stadskärneföreningar behandlas och jämförs med BID.

Kapitel 7 beskriver de undersökningar som gjorts och framställer resultaten av dem.

Kapitel 8 innehåller analysen av resultaten, med förslag på lösningar till frågeställningarna.

Kapitel 9 avslutar rapporten med en sammanfattning av slutsatserna och ett diskussionsavsnitt.

2. Kollektiva åtgärder

2.1. Ekonomiska motiv till samverkan

2.1.1. Kostnadseffektivitet

För att landets fastigheter ska fungera på ett tillfredsställande sätt behöver de tillgång till olika typer av infrastrukturella funktioner. Exempelvis så behöver en bostadsfastighet försörjas med bl.a. vägar, parkeringsutrymme, vatten, avlopp och olika typer av ledningar. Vissa av behoven kan fastigheterna lösa var för sig genom individuella anläggningar, men det är även vanligt att flera fastigheter går samman för att gemensamt anordna och förvalta dessa infrastrukturanläggningar³. Det finns olika aspekter som påverkar huruvida man använder sig individuella eller gemensamma lösningar, men jag kommer här utgå ifrån att valet görs efter vad som är mest kostnadseffektivt, d.v.s. så att de totala kostnaderna minimeras. Med effektivitet menas att produktion och konsumtion organiseras så att ingen förändring för att öka någons nytta kan göras utan att någon annans nytta försämras. En sådan ekonomisk allokering sägs vara Pareto-effektiv⁴.

2.1.2. Produktionskostnad

Produktionskostnaderna för en anläggning varierar beroende på hur man organiserar utförande, drift och underhåll. Situationer som ger högre ekonomisk effektivitet vid samverkan är då det förekommer skalfördelar, samproduktionsfördelar eller externa effekter⁵.

2.1.3. Skal- och samproduktionsfördelar

Figur 1 visar hur kostnaderna för produktion av varor och tjänster i allmänhet ser ut på kort sikt. Figuren anger genomsnittskostnaden (AC) och marginalkostnaden (MC) vid olika produktionsvolym. Då ett fåtal fastigheter går ihop för att gemensamt finansiera t.ex. en parkeringsplats så sjunker genomsnittskostnaden då antalet fastigheter ökar, vilket beror på att investeringskostnaden slås ut på fler aktörer. Den storlek på parkeringsplatsen som ger lägst kostnad per kvm bestäms av den producerade mängden i skärningspunkten mellan marginalkostnadskurvan och kurvan för genomsnittskostnaden⁶. Om den mängd parkeringsyta som efterfrågas bland fastigheterna understiger denna så föreligger skalfördelar och genomsnittskostnaden sjunker då fler ansluter sig till anläggningen. Om den efterfrågade storleken på parkeringsplatsen i fråga istället hamnar till höger om skärningspunkten föreligger

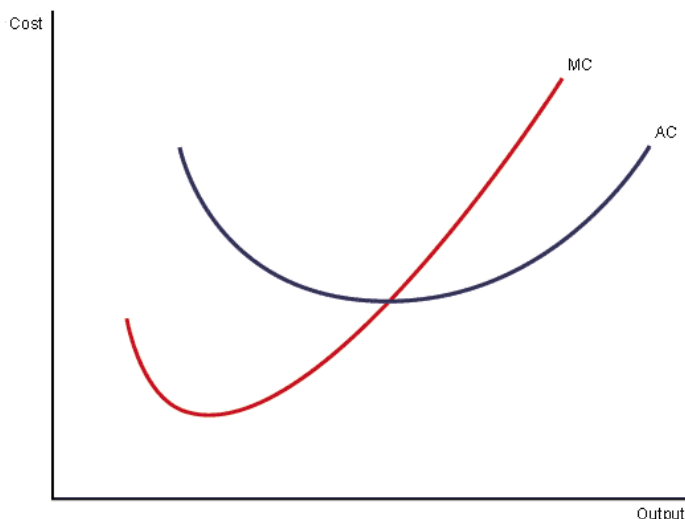
³ Ekbäck 2007. s. 1

⁴ Ibid. s. 2

⁵ Ibid.

⁶ Ibid., s. 3.

inga skalfördelar och fastighetssamverkan för att bygga parkeringsplatsen är därmed inte motiverad av produktionstekniska skäl⁷.



Figur 1. Genomsnittskostnad och marginalkostnad, på kort sikt, för produktion⁸

2.1.4. Externa effekter

Externa effekter uppkommer då en viss verksamhet påverkar omgivningen utanför verksamhetsområdet, på ett antingen positivt eller negativt sätt. Omgivningspåverkan uppstår vid många olika markanvändningar och det ekonomiska problem som föreligger då är att den som skall vidta en viss åtgärd inte fattar sina beslut med tanke på de totala kostnader eller de totala nyttor det medför⁹. Om alla parter som berörs av en viss åtgärd istället gick ihop och träffade avtal om t.ex. lokalisering, utformning och finansiering av en väg så skulle en Pareto-effektiv allokering erhållas. Detta kan härledas ur nobelprisvinnaren Ronald Coase klassiska teorem som säger att när det inte förekommer några kostnader att förhandla för de parter som utsätts för externa effekter kommer de alltid träffa Pareto-effektiva avtal¹⁰. Det föreligger dock omständigheter som förhindrar att de externa effekterna försvinner (internaliseras) genom sådana avtal, nämligen transaktionskostnader och bristande information.

2.1.5. Transaktionskostnader

Transaktionskostnader kan definieras som processrelaterade kostnader för att förvärva, byta, upplåta eller på annat sätt förändra rättigheterna till ett visst objekt¹¹. Ekonomiskt utbyte mellan flera individer kräver tid och andra resurser. Kostnaderna för att organisera ett möte, ta fram information, lägga fram förslag, förhandla, träffa

⁷ Ibid., s. 4.

⁸ Biz/ed – business education brought to life

⁹ Ekbäck 2007, s. 6

¹⁰ Coase 1960, s. 15

¹¹ Ekbäck 2007, s. 7

avtal och sen se till att dessa genomförs är alla exempel på transaktionskostnader. Hur höga transaktionskostnader som uppstår beror på den givna situationen. I förhandlingssituationer med många parter är transaktionskostnaderna höga, särskilt om flera kombinerade frågor måste samordnas. Ett exempel på detta är vägfrågor, där markägarna måste komma överens om vägens lokalisering, standard, vilka som ska anslutas, finansiering m.m.¹² Även markanvändningsfrågor som rör få fastigheter kan leda till höga transaktionskostnader, eftersom marken är lägesbunden och man därmed inte kan hitta några alternativa avtalsparter. Man kan säga att varje fastighetsägare har monopol på sin mark och sitt eventuella deltagande i samverkan med andra parter¹³.

2.1.6. Brister i tillgänglig information

För att kunna träffa effektiva avtal krävs också att de ingående parterna har tillgång till fullständig information om t.ex. markförhållanden, kostnader och de övriga aktörernas behovs och önskemål. Detta är inte fallet normalt sett, eftersom informationen är ofullständig och det kostar tid och pengar att ta fram den. Förutom att informationen är ofullständig, kan den också vara ojämnt fördelad – asymmetrisk. Detta innebär att vissa parter besitter kunskaper som inte delas av alla¹⁴. I vissa fall ger detta upphov till oportunt beteende såsom ”free-riding” (snålskjutsåkande), vilket jag återkommer till i avsnitt 2.2.4.

2.2. Svårigheterna med samverkan

2.2.1. Kollektiva varor och gemensamma åtgärder

Det finns ett flertal teorier som förklarar problematiken med att få urbana aktörer att utföra gemensamma åtgärder. Den främsta orsaken till detta problem är att de i teorin inte har någon anledning att samarbeta för att producera en kollektiv nytta, om tillräckligt många andra aktörer går ihop och ser till att den skapas. Detta gäller särskilt för aktörer i den privata sektorn, som strävar efter att maximera sin egen nytta. Det faktum att en grups nytta ökar vid kollektiva åtgärder inte räcker för att få dess rationella (nyttomaximerande) individer att samarbeta. Förutom gruppens ökade nytta krävs också s.k. selektiva incitament, såsom prestige eller ekonomisk vinst för, för att få individer att samarbeta. I de fall där det inte går att exkludera de som inte samarbetar från att dra nytta av den vara som produceras (vilket är karaktäristiskt för kollektiva varor) är det särskilt svårt att få till samarbeten¹⁵.

Dels är det svårt att begränsa varje individs utnyttjande av en kollektiv vara, dels är det svårt att begränsa brukargruppens storlek. Kollektiva varor kännetecknas också av att det inte finns någon rivalitet i konsumtionen, d.v.s. att en individ konsumerar

¹² Ibid.

¹³ Ibid s. 8

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Olson 1965, s. 1

varan minskar inte möjligheterna för andra individer att göra detsamma¹⁶. Förutom privata (lätt att exkludera andra samt rivalitet i konsumtionen) och kollektiva nyttigheter finns också mellanliggande varianter såsom klubbvaror. Klubbvaror återkommer jag till i avsnitt 2.3.4.

2.2.2. Allmänningarnas tragedi

Allmänningarnas tragedi är ett exempel på ett socialt dilemma som visar på att nyttigheter som delas kollektivt oundvikligen förbrukas. Exemplet beskriver hur en gemensam yta med betesmark öppen för alla överanvänds eftersom individerna handlar efter sin egen nytta, trots att de vet om att det strider mot vad som är bäst för var och en av dem på lång sikt. En individ kan genom att låta ytterligare ett djur beta på allmanningen tillgodose sig all nytta det ger, medan alla individer delar på skadan som denna förbrukning innebär¹⁷.

2.2.3. Fångarnas dilemma

Ett annat tankeexperiment på samma tema är fångarnas dilemma, där två personer arresteras och placeras i varsin cell. Polisen medger att man saknar bevis, men lägger fram följande alternativ. Om en av fångarna erkänner till brott får denna gå fri, medan den andra får avtjäna tio år i fängelset. Om båda erkänner blir båda dömda, men till ett lättare straff om sju år i fängelse. Erkänner ingen av fångarna får de båda ett kort fängelsestraff på ett år¹⁸. Figur 2 visar en matris som beskriver de möjliga resultaten av detta spel. I den övre högra halvan av respektive kvadrant anges straffet för fånge B, medan den nedre halvan till vänster visar straffet för fånge A. De båda parterna kan välja mellan att erkänna, eller att inte erkänna och straffet beror på hur den andra fången väljer att göra. Fånge A vet inte hur fånge B resonerar, men inser att om B erkänner får A sju år genom att erkänna och tio år för att hålla tyst. A vet också att om B inte erkänner får A gå fri genom att erkänna och annars det ettåriga straffet.

¹⁶ Ekbäck 2007, s. 11

¹⁷ Hardin 1968

¹⁸ Kay 1995, s. 35

		B	
		Erkänna	Inte erkänna
A	Erkänna	7 7	0 10
	Inte erkänna	10 0	1 1

Figur 2. Resultatmatris till Fångarnas dilemma¹⁹

Fånge A vet alltså att oavsett av hur B agerar så gör A bäst i att erkänna. Så resonerar även B, vilket resulterar i att båda får sju år i fängelse.

2.2.4. Friåkarbeteende

Ett centralt problem för exemplen ovan är ”free-riders” (friåkare, snålskjutsåkare), vilket är den ekonomiska termen för konsumenter, företag, fastighetsägare och andra brukare som på ett eller annat sätt döljer sin faktiska betalningsvilja för en vara eller tjänst²⁰. Eftersom det är fritt fram för alla att konsumera nyttigheten utan att betala är det rationellt att åka snålskjuts och hoppas att någon tar på sig kostnaderna, vilket resulterar i en för låg produktionsnivå av kollektiva nyttigheter²¹.

Stadsbebyggelse präglas av mer eller mindre kollektiva nyttigheter, såsom kollektivtrafik, upplysta gator och andra offentliga platser. Uppkomsten av friåkare är därför ett centralt problem för effektiviteten i städer. P.g.a. transaktionskostnader och brister i tillgänglig information är det kostsamt för den som försöker organisera ett samarbete att samla in information om de övriga aktörernas betalningsvilja, oavsett om projektet genomförs eller inte. Visar det sig att den sammanlagda betalningsviljan inte täcker kostnaderna för de gemensamma åtgärderna kommer inte samarbetet genomföras och initiativtagaren riskerar därmed att få stå för denna kostnad. De enskilda brukarna kan dock erhålla störst nytta genom att inte avslöja sin

¹⁹ Figuren är skapad av författaren.

²⁰ Trafikverket 2010, s. 3

²¹ Ekbäck 2007, s. 12

betalningsvilja och det kan därmed finnas starka incitament att åka snålskjuts på de andras åtgärder²².

2.3. Lösningar på problemet

2.3.1. Institutioner

Det finns många olika sätt att komma till rätta med friåkarproblematiken och de mest vedertagna strategierna kan delas in i informella och formella lösningar. De förstnämnda bygger på att normer och moral ska få alla aktörer att inse styrkan med samarbete och de fördelar det kan ge, medan institutioner med lagstiftning hör till de formella lösningarna²³. Institutionerna påverkar individernas ekonomiska och sociala val, genom att organisera, begränsa, belöna eller bestraffa olika handlingsalternativ. Den fastighetsrättsliga lagstiftningen utgör ett verktyg för myndigheterna att bl.a.:

- Etablera och säkerställa markanknutna rättigheter
- Skapa alternativa beslutsformer när avtal inte kan träffas
- Ange spelregler för förhandlingar
- Organisera förvaltning²⁴

Institutionernas syfte är att skapa förutsättningar för effektiva allokeringar till låga transaktionskostnader, men Pareto-effektiva lösningar uppstår aldrig eftersom alla transaktioner är förenade med olika typer av kostnader. Däremot kan institutionerna hjälpa till med att minska transaktionskostnaderna²⁵. Problemet med friåkare kan avhjälpas genom att stat eller kommun uppskattar den samlade betalningsviljan bland fastighetsägare, för t.ex. ett vägbygge, och sedan beskattar dessa för att kunna finansiera vägen. På så sätt bidrar brukarna till produktionen av den kollektiva varan. Detta kan samtidigt leda till en annan friåkning då de som bor i området och har mest nytta av vägen får stå för kostnader som betydligt understiger deras betalningsvilja²⁶.

2.3.2. Lagstiftad samverkan

Förutom beskattning av kollektiva varor är en annan lösning är att införa tvingande områdesreglerande lagstiftning²⁷. Till denna kategori hör Business Improvement District men även samfälligheter såsom gemensamhetsanläggningar. Genom anläggningslagen (AL) är det möjligt att inrätta gemensamhetsanläggningar så att fastigheter tvingas vara med och betala för uppförande, underhåll och drift av de nyttigheter som de brukar. Gemensamhetsanläggningar används bl.a. i detaljplanelagda områden med enskilt huvudmannaskap, det vill säga då kommun inte är huvudman (se avsnitt 3.3). Då måste t.ex. utfartsvägar till allmän väg lösas av de

²² Trafikverket 2010, s. 4

²³ Forsberg 1999, s. 316

²⁴ Ekbäck 2007, s. 13

²⁵ Ibid., s. 18

²⁶ Trafikverket 2010, s. 5

²⁷ Ibid., s. 6

enskilda fastighetsägarna. I tätbebyggelse kan det finnas gemensamma behov av t.ex. lekplatser, garage och parkeringsplatser. I kapitel fyra behandlar jag gemensamhetsanläggningar mer utförligt.

Förutom gemensamhetsanläggningar erbjuder vår lagstiftning en rad andra lösningar på gemensamma behov. Några av dessa, samt deras respektive tillhörande lagrum finns sammanfattade i tabell 1 nedan.

Tomtägareföreningar	Lagen om ekonomiska föreningar
Servitut	14 kap JB och 7 kap FBL
Marksamfälligheter	6 kap FBL
Gemensamt arbete	9 kap FBL
Vattenrättsliga samfälligheter	Lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, 21-22 kap MB
Fiskevårdsområden	Lagen om fiskevårdsområden
Viltvårdsområden	Lagen om viltvårdsområden ²⁸

Tabell 1. Former för fastighetssamverkan.

2.3.3. Avtalad samverkan

Många gemensamma åtgärder kan utföras även utan att det organiseras av särskild lagstiftning, så länge de berörda parterna är överens. Sådana samarbeten baseras på allmänna avtalsrättsliga principer och det är alltså avtalslagens (AvtL) regler om bindande avtal som är tillämpliga.

Exempelvis är det vanligt med centrumorganisationer baserade på frivilligt medlemskap, där fastighetsägare, butiker och andra näringsidkare har möjlighet att gå samman för att tillsammans förbättra förutsättningarna i stadskärnor eller stadsdelscentra. Dessa initiativ sker ofta i samråd med kommunen. Mer om stadskärneföreningar i avsnitt 6.2. Dessutom förekommer semifrivilliga samarbeten i t.ex. köpcentrum där butiksägarna måste anpassa sig efter regler om gemensamma öppettider m.m.²⁹.

2.3.4. Offentlig-privata samarbeten

Förutom partnerskap mellan olika privata aktörer finns även flera exempel på samsarbetsformer mellan privat och offentlig sektor. Då varken den offentliga eller den privata sektorn kan tillhandahålla varor och tjänster som ger upphov till omfattande externa effekter används offentlig-privata samarbeten³⁰. Förutom i gemensamhetsanläggningar och frivilliga samarbeten i centrumorganisationer

²⁸ Ekbäck 2007, s. 29

²⁹ Trafikverket 2010, s. 24

³⁰ Ibid., s. 26

samarbetar kommuner och privata aktörer också genom entreprenader vid uppförandet av allmännyttiga byggnader och annan infrastruktur³¹.

Entreprenadformer

En entreprenadform som ofta används, då t.ex. en kommun vill bygga en väg, är generalentreprenad eller utförandeentreprenad, som den också kallas. Vid en generalentreprenad specificerar beställaren hur vägen ska se ut samt hur arbetet ska gå till väga³². Totalentreprenad är en annan variant, där beställaren endast specificerar hur vägen ska se ut, varpå entreprenören på egen hand planerar och utför byggnationen. Funktionsentreprenad är en tredje entreprenadform som påminner om totalentreprenad, med skillnaden att den som utför arbetet har ansvar för servicekostnaden efter det att byggnationen är avslutad. Detta ger entreprenören möjlighet att välja om man ska satsa mest på investeringskostnaden för att sedan få lägre underhållskostnader, eller vice versa³³.

OPS

Då en privat aktör tillhandahåller en vara eller tjänst åt den offentliga sektorn kan en variant av funktionsentreprenad tillämpas, nämligen offentlig-privat samverkan (OPS). Vid OPS tecknas ett kontrakt för en lång förutbestämd period, inom vilken den privata aktören ska uppföra t.ex. en väg eller ett sjukhus enligt en avtalad finansieringsmodell. På så sätt tar den privata entreprenören över en del av den risk som är förenad med denna typ av större byggprojekt³⁴.

Offentlig upphandling

Vid all offentlig upphandling, alltså då myndigheter köper in varor, tjänster och byggentreprenader, krävs att ett antal grundläggande principer följs så att alla som vill ingå affärsmässiga avtal med myndigheter behandlas lika. Dessa principer regleras i lagen om offentlig upphandling (LOU) som syftar till att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda de offentliga medlen genom att dra nytta av den rådande konkurrensen. Dessutom ska bestämmelserna ge leverantörerna möjlighet att tävla på lika villkor i varje upphandling³⁵.

2.3.5. Klubbteori

Utformningen av effektiva institutioner för produktion, finansiering och fördelning av olika varor och tjänster diskuteras inom klubbteori. I en artikel slog från 1965 slog Buchanan fast att det finns mellanting mellan strikt privata och strikt kollektiva varor. Han såg klubbar som privata, icke-offentliga alternativ till att optimalt kunna

³¹ Ibid., s. 27

³² Ibid.

³³ Ibid., s. 28

³⁴ Ibid.

³⁵ Konkurrensverket, LOU:s tillämplighet

tillhandahålla en form av kollektiva varor som kom att kallas klubbvaror. Klubbvaror är exkluderande och föremål för viss rivalitet i form av trängsel³⁶.

Klubbteori behandlar möjligheterna för aktörer med gemensamma intressen att gå samman och bilda en klubb för produktion och tillvaratagande av ett intresse. Nyttan och kostnaden för de som samarbetar är beroende av dels antalet medlemmar som samarbetar, dels antalet tillhandahållna varor eller tjänster genom samarbetet³⁷. En nation kan ses som den yttersta formen av klubb för produktion av kollektiva nyttigheter inom landet. Likaså utgör kommuner lagstiftade klubbar som medborgarna är tvungna att tillhöra³⁸. Klubbteori har tillämpats i många olika sammanhang, inte minst inom urban ekonomi. Därför utgör detta en teoretisk ingång till BID, som behandlas närmare i kapitel 4.

Frivilligt medlemskap

Något som kännetecknar privat tillhandahållna klubbar, såsom t.ex. golfklubbar, är att de är frivilliga och deras medlemmar väljer att delta eftersom det förväntas ge en nettovinst. Därför måste nyttan överstiga medlemskostnaden för att aktörer ska välja att ingå i medlemskapet. Detta gäller inte nödvändigtvis för strikt kollektiva varor. Exempelvis upplever vissa individer att nyttan av ett militärt försvar inte överstiger dess kostnader³⁹.

Trängsel

Klubbvaror delas gemensamt av flera brukare vilket, till skillnad från vad fallet är med strikt kollektiva varor, ger upphov till trängsel. Hur mycket trängsel som uppstår beror på användningen, som i sin tur beror på t.ex. antalet medlemmar, antalet besök eller förhållandet mellan medlemsantalet och antalet producerade klubbvaror. I många fall ökar trängseln då användningen ökar, medan den minskar då en större kvantitet produceras. Detta beror på att en större anläggning får större kapacitet, vilket ger mindre trängsel vid en viss användningsnivå⁴⁰.

Exkluderande mekanism

Något som utmärker klubbvaror är också förekomsten av en mekanism som övervakar användningen. Denna exkluderande mekanism ser till så att brukare får betala och att ickemedlemmar hålls borta. Detta har betydelse för hur man väljer att ta ut avgifterna till klubben, t.ex. som besöksavgift kontra som årlig medlemsavgift. Kostnaderna för att exkludera anses vara acceptabla om de understiger nyttan som ges av att allokera den gemensamma resursen i en klubb⁴¹.

Konkurrens mellan klubbar

³⁶ Sandler & Tschirhart 1997, s. 336

³⁷ Trafikverket 2010, s. 5

³⁸ Ibid, s. 6

³⁹ Sandler & Tschirhart 1997, s. 337

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid., s. 338

Om alla individer i en population är allokerade i en uppsättning klubbar kallas det att populationen är partitionerad av den uppsättningen klubbar. Partitionering är det som möjliggör konkurrens mellan olika klubbar. Någon motsvarande egenskap har inte rena kollektiva varor⁴².

Två beslut: produktionsnivå och medlemsantal

Allokering av klubbvaror innefattar förutom valet av den mängd som ska produceras också minst ett val till. P.g.a. de exkluderande mekanismerna måste också medlemsantalet fastställas. Dessa två beslut är beroende av varandra och måste därför genomföras samtidigt⁴³.

Medlemsantalet är ändligt i klubbar för att ge en balans mellan de minskade kostnaderna som många medlemmar innebär och förlusterna som trängsel innebär. Ickemedlemmar för en given klubb kan antingen gå med i en annan klubb som tillhandahåller samma klubbvara, eller låta bli att gå med i någon klubb som ger den varan⁴⁴.

Optimala klubbar

Om man antar att medlemmarna i en klubb samarbetar för att maximera gruppens nytta blir resultatet Pareto-effektiva lösningar för medlemmarna – medlemmarna går ju med i klubbar eftersom de upplever en nettonytta. Om klubben dessutom tar beslut utifrån nyttan för de utanför klubben blir resultatet Pareto-effektivt för hela ekonomin⁴⁵.

En kärnlösning kan uppkomma om populationen är partitionerad i en uppsättning klubbar som är optimalt justerade med avseende på antal medlemmar och produktionsnivå. Klubbar kan ha en rad olika utformningar. Exempelvis kan de ägas gemensamt av medlemmarna eller tillhandahållas av bolag eller det offentliga. När bolag tillhandahåller klubbvarorna i en konkurrensutsatt miljö maximeras varje bolags vinst eftersom varje medlem ges maximal nytta i en samarbetande klubb ägd av medlemmarna⁴⁶.

⁴² Ibid., s. 337

⁴³ Ibid., s. 338

⁴⁴ Ibid., s. 337

⁴⁵ Ibid., s. 338

⁴⁶ Ibid., s. 339

3. Något om PBL och kommunernas roll

3.1. PBL

I plan- och bygglagen (PBL) finns lagar och bestämmelser som reglerar användningen av mark, vatten och byggnader. Lagen är till för att främja en samhällsutveckling med hållbar livsmiljö och goda levnadsförhållanden för dagens samhälle och nästkommande generationer (1 kap. 1 § PBL). Kommunen bär ansvaret för att planlägga användningen av mark och vatten i enlighet med PBL (1 kap. 2 § PBL).

Kommunen använder sig av översiktsplaner (ÖP) och detaljplaner (DP) för visa på vad som är möjligt och tillåtet att göra på mark och vatten som är beläget inom kommungränsen. Det är deras angelägenhet att planläggningen sker så att mark och vatten används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för⁴⁷.

3.2. ÖP och DP

Översiktsplanen ska vara både strategisk på lång sikt och vägledande för konkreta beslut i bygg- och tillståndsärenden. I planen ska kommunen redovisa sin avsikt när det gäller mark- och vattenanvändning, bebyggelseutveckling, riksintressen, miljö kvalitetsnormer och allmänna intressen i övrigt. Man ska också redovisa hur man tänker ta hänsyn till nationella och regionala mål, planer och program samt områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Översiktsplanens innebörd och konsekvenser ska vara framgå tydligt⁴⁸.

Kommunen kan använda en DP för att pröva om ett mark- och vattenområde är lämpligt för bebyggelse. Det gäller till exempel både när det ska byggas nytt och när bebyggelse ska förändras eller bevaras. Detaljplanen ska redovisa allmänna platser, kvartersmark och vattenområden och gränserna för dessa. Den bedömning som görs i en detaljplan ger ramarna för prövningen av framtida bygglovsärenden, vilket underlättar arbetet med lovhantering⁴⁹. Detaljplanen reglerar även andra rättigheter och skyldigheter, inte bara mellan markägarna och samhället utan också markägarna emellan såsom fastighetsindelningen och gemensamhetsanläggningar (4 kap. 18 § PBL).

⁴⁷ Karlbro 2007, s. 34

⁴⁸ Boverket, Om översiktsplan

⁴⁹ Boverket, Vad är en detaljplan

3.3. Allmänna och enskilda intressen

Det är i första hand de förtroendevalda i kommunen som genom plan- och lovbeslut får ta ställning till vilken utveckling som är lämplig för kommunen. Vid prövningen av frågor enligt plan- och bygglagen ska kommunen dock ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL). De enskilda intressena är inte specificerade i lagen utan de uppkommer först när någon enskild blir berörd av kommunens planläggning eller lovbeslut. Mark och vattenområden ska användas till det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet och läge och till behoven (2 kap. 2 § PBL). Mark får dock bara tas i anspråk för att bebyggas om den, från allmän synpunkt, är lämplig för ändamålet (2 kap. 4 § PBL). Vid hantering av ärenden ska kommunen främja:

- en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder
- en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper
- en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt
- en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens (2 kap. 3 § PBL).

3.4. Huvudmannaskap för allmän platsmark

3.4.1. Kommunalt huvudmannaskap

Allmän plats är en gata, en väg, ett torg eller annat område som enligt en detaljplan är avsedd för ett gemensamt behov (1 kap. 4 § PBL). Varje detaljplan anger en eller flera huvudmän för allmänna platser. Kommunen ska enligt PBL normalt vara huvudman för allmänna platser. Huvudmannaskap medför en skyldighet att ställa i ordning och underhålla dessa allmänna platser (6 kap. 18, 21 §§ PBL).

3.4.2. Enskilt huvudmannaskap

Även enskilda fastighetsägare eller samfällighetsföreningar kan vara huvudman om det finns särskilda skäl för det (4 kap. 7 § PBL). Enligt förarbetena till PBL ska hittillsvarande praxis vara styrande även i fortsättningen, för vad som godtas som särskilda skäl⁵⁰. Av förarbetena till ÄPBL framgår att ansvaret över lag ska fördelas på det sätt som skedde i 1947 års byggnadslag. Där gällde kommunalt huvudmannaskap för områden med stadsplan och enskilt för områden med byggnadsplan. Av detta kan slutsatsen dras att kommunen ska kunna avsäga sig huvudmannaskapet i områden bebyggda med fritidshus och i mindre orter, medan kommunen ska vara ansvarig i städer med permanentbostadsbebyggelse⁵¹.

⁵⁰ SOU 2012:91, s. 68

⁵¹ Ibid.

I rättspraxis har enskilt huvudmannaskap accepterats även i tätbebyggelse, om det funnits områden med enskilt huvudmannaskap i närheten. En enhetlig förvaltning av ett större område har framhållits som en omständighet som utgör särskilda skäl⁵².

Sedan 2011 finns det en möjlighet att dela upp de allmänna platserna inom en och samma detaljplan, så att vissa har kommunalt och andra har enskilt huvudmannaskap. Ska ansvaret för allmänna platser läggas över på fastighetsägarna hanteras det ofta genom att man inrättar en gemensamhetsanläggning enligt AL⁵³.

3.4.3. Markreservat på kvartersmark

Det är vanligt att detaljplaner, med stöd av 4 kap. 6 § PBL, innehåller bestämmelser om att områden på kvartersmark ska användas för allmänna ändamål genom s.k. x-, z- och u-bestämmelser⁵⁴. Marken ska vara tillgänglig för allmän gång- och cykeltrafik (x), allmän körtrafik (z) eller allmänna underjordiska ledningar (u). Bestämmelsen innebär endast att inget får byggas på platsen som hindrar användningen för allmänt ändamål. Allmänhetens rätt till sådan mark kan säkras genom avtal eller servitut. Beteckningar som ”gx” förekommer också. Då är tanken att det ska inrättas en gemensamhetsanläggning som allmänheten får nyttja⁵⁵.

3.4.4. Storkvarter

Storkvarterplanläggning kännetecknas av att det mest är kvartersmarkens avgränsning och storleken på byggrätterna som regleras. Vid sådan planläggning läggs både bostäder och anläggningar ut som kvartersmark, trots att anläggningarna är avsedda att användas av fler än de boende i området. Följden av det blir att fastighetsägarna får ta ansvar för att anlägga, driva och underhålla anläggningarna⁵⁶.

3.5. Kommunala avgifter

Kommuner (och landsting) har rätt att ta ut avgifter eller taxor för de tjänster och nyttigheter de tillhandahåller. För sådant de är skyldiga att tillhandahålla får de bara ta ut avgifter om det står särskilt föreskrivet (8 kap. 3 b § KL). Avgifterna får inte vara högre än vad som motsvarar självkostnaderna för tjänsten eller nyttigheten (8 kap. 3 c § KL). Kommunala åtaganden för vilka avgifter förekommer är bl.a. planläggning, bygglov, gator, vägar, parkering, parker, vatten och avlopp, näringslivsfrämjande åtgärder och turistverksamhet⁵⁷.

⁵² Ibid., s. 69

⁵³ Ibid., s. 68

⁵⁴ Ibid., s. 70

⁵⁵ Ibid., s. 71

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ SKL 2010, s. 29

3.5.1. Planavgifter

Enligt 12 kap. 8 § PBL har kommunerna rätt att ta ut avgifter för bygglov och planläggning. Avgifterna får motsvara kommunernas genomsnittliga kostnader för åtgärden. För planläggningen får dock kommunerna endast ta ut avgifter om fastighetsägaren har nytta av planen. Taxorna ska fastställas i kommunfullmäktige och regleras av självkostnadsprincipen. Sådan avgiftsfinansiering varierar kraftigt mellan olika kommuner⁵⁸.

3.5.2. Gatuavgifter

Enligt 6 kap. 24 och 25 §§ PBL har kommunen rätt att ta ut avgifter för anläggning eller förbättring av allmänna platser som den är huvudman för. De två metoderna för uttag av gatukostnaderna som anges i dessa paragrafer är områdesvist uttag och uttag för gatudel.

Områdesvist uttag av gatukostnader innebär att de totala kostnaderna inom ett område ska fördelas mellan berörda fastighetsägare. Ska det tillämpas måste kommunen:

- ange vilka fastigheter som ska vara med att betala kostnaderna,
- fastställa de totala kostnaderna (kostnadsunderlaget) samt
- bestämma hur kostnaderna ska fördelas mellan fastigheterna⁵⁹.

Metoden uttag för gatudel innebär att varje fastighet ska betala de kostnader som uppstår för halva den gatudel som ligger framför fastigheten. När det gäller prioriteringen mellan metoderna antyder man i förarbetena att områdesvist uttag är huvudmetoden och att uttag för gatudel kan användas i undantagsfall⁶⁰.

Vid områdesvist uttag av gatukostnader måste kommunen: ange vilka fastigheter som ska vara med att betala (avgränsa ett fördelningsområde); fastställa de totala kostnaderna (kostnadsunderlaget); samt bestämma hur kostnaderna ska fördelas mellan fastigheterna (fördelningsgrunden).

Fördelningsområde

Fördelningsområdet ska sättas så att endast de fastigheter som har nytta av den aktuella gatan, grönområdet etc. ska ingå i området.

Kostnadsunderlag

Avgifterna får täcka kommunens kostnader för byggande och standardförbättringar, och omfattar således inte några underhållskostnader. Gränsen mellan standardförbättring och underhåll kan dock vara flytande. Breddning av gata, separering av gång- och cykeltrafik från annan trafik samt asfaltering av en grusväg är

⁵⁸ SKL 2010, s. 29

⁵⁹ SOU 2012:91, s. 106

⁶⁰ Ibid.

exempel på förbättringar, medan asfaltering av en redan asfaltbelagd väg räknas som en underhållsåtgärd⁶¹.

Endast områdesanknutna gator får ingå i kostnadsunderlaget och anläggningarna ska alltså vara till direkt, lokal nytta för fastigheterna inom fördelningsområdet⁶².

Kommunen ska utföra gator enligt ortens sed, vilket också har en begränsande inverkan på kostnadsunderlagets storlek. Kostnaderna ska baseras på den standardnivå för gator som är vanlig i kommunen, vilket innebär att fastighetsägarna inte ska behöva betala för överstandard på gatorna⁶³.

Kostnadsunderlaget bestäms genom att antingen beräkna de faktiska kostnaderna när gatan är färdigställd, eller genom schablonberäkningar på erfarenhetsmässiga kostnader innan anläggningen byggts (6 kap. 27 § PBL). Av förarbetena till PBL framgår att metoden faktiska kostnader normalt är att föredra. Beslut om uttag av gatukostnader tas genom en s.k. gatukostnadsutredning⁶⁴.

Fördelningsgrund

Kostnadsfördelningen ska grunda sig på fastigheternas tillåtna användningssätt i detaljplanen. En fastighet behöver alltså inte vara bebyggd för att kostnader ska kunna tas ut. Det praktiska genomförandet av kostnadsfördelningen baseras till stor del på vilken bebyggelse som finns i området. Vid blandad bebyggelse kan kostnaderna fördelas mellan olika bebyggelsetyper på följande två sätt:

- Lägenheterna för respektive bebyggelsetyp tilldelas andelstal eller
- Området delas upp i mindre fördelningsområden, ett för varje bebyggelsetyp⁶⁵.

I praktiken är det få kommuner som tar ut gatukostnader av fastighetsägarna, även om avgiftsintäkterna ökat mer än kostnaderna de senaste åren⁶⁶.

3.6. Kommunernas val av huvudmannaskap

3.6.1. Ekonomiska aspekter

Det har påståtts att kommunernas val av huvudmannaskap styrs alltför mycket utifrån ekonomiska aspekter. Vid enskilt huvudmannaskap behöver inte kommunerna

⁶¹ Ibid., s. 107

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid., s. 108

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ SKL 2010, s. 32

ansvara för framtida drift- och underhållskostnader, vilket kan vara en anledning för kommuner att försöka få igenom enskilt huvudmannaskap i detaljplaner⁶⁷.

3.6.2. Andra aspekter

Vissa kommuner är å andra sidan försiktiga med att lägga över ansvaret på fastighetsägarna, då det kan vara betungande. Anläggningarna kan vara dyra att anlägga och driva, samtidigt som de kan vara svåra att sköta för fastighetsägare utan rätt kompetens⁶⁸.

Områdets karaktär samt kommunens strävan att hjälpa till med uppbyggnaden av allmänna platser är sådant som visat sig haft betydelse vid bedömningen av huvudmannaskapet⁶⁹.

Det har förekommit att vissa kommuner låtit frågan om huvudmannaskapet för allmänna platser avgöras av fastighetsägarnas inställning till att betala gatukostnader. Om en tillräcklig opinion har varit beredd att betala för kostnaderna som kommunen kommit fram till i en preliminär gatukostnadsutredning, så har huvudmannaskapet blivit kommunalt men annars enskilt⁷⁰.

3.7. Handelspolicys

Översiktsplaneringen ska visa hur kommunfullmäktige anser att de allmänna intressena bör hanteras för att åstadkomma en från allmän synpunkt bra bebyggelseutveckling och markanvändning. Detta innefattar riktlinjer för större handelsetableringar.

En undersökning av Boverket från 2008 visar att områden som detaljplanläggs för stormarknader inte avsatts för sådana ändamål i översiktsplanerna. I många fall tillåts handel i detaljplaner utan något stöd för det i översiktsplanerna⁷¹.

⁶⁷ SOU 2012:91, s. 69

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid., s. 70

⁷⁰ Ny PBL 2010, Val av huvudmannaskap, s. 4

⁷¹ Boverket 2008, s. 73

4. Business Improvement District

4.1. Bakgrund

4.1.1. Historik

BID har sitt ursprung i frivilliga samverkansorganisationer som skapades av näringsidkare i nordamerikanska städer under 1930- och 40-talen för att motverka att företag, återförsäljare och kunder flyttade från de centrala stadsdelarna till mer avlägsna kommuner. Dessa organisationer syftade till att locka kunder och investerare till centrum genom t.ex. marknadsföringsåtgärder såsom parader och skyltning. Man tillhandahöll även parkeringsmöjligheter⁷².

I mitten av 1960-talet kom en grupp affärsmän i Toronto på ett sätt att kringgå problematiken med att vissa näringsidkare i området, utan att bidra med något, drog nytta av de åtgärder som de frivilliga affärsorganisationerna genomförde. De upptäckte möjligheten med att en självstyrande, privat administrerad organisation kunde lägga på en extra avgift för ägare av kommersiella fastigheter. Med hjälp av de medlen kunde man finansiera åtgärder för att utveckla området. När den erforderliga lagstiftningen vann laga kraft i början på 1970-talet föddes den första BID-modellen och en lokal samverkan som fortgår än idag⁷³. År 1975 spred sig konceptet till USA då ett första BID bildades i New Orleans.

4.1.2. Lagstiftning

Gemensamt för de länder som infört BID är som nämnt ovan att de på olika sätt gjort ändringar i lagstiftningen för att ge utrymme åt denna samverkansform. De lagändringar som behöver göras skiljer sig naturligtvis åt beroende på hur ett lands lagstiftning är uppbyggt. I federala länder såsom USA, Kanada, Storbritannien och Tyskland kan lagstiftningen dessutom skilja sig åt mellan olika delstater och provinser.

I England och Wales gjorde man ändringar i kommunallagstiftningen (*The Local Government Act*) för att möjliggöra införandet av BID, medan man i Skottland gick via ändringar i planlagstiftningen (*Planning Act*)⁷⁴. I Tyskland var Hamburg första

⁷² Hoyt, m.fl. 2007. s. 947

⁷³ Ibid.

⁷⁴ UK BIDs, Legislation

delstat ut med BID då man införde en lag för att stärka handels- och serviceområden (*Gesetz zur Stärkung von Einzelhandels- und Dienstleistungszentren*)⁷⁵.

För Storbritannien tog det ungefär fem år från det att diskussionen om BID intensifierades tills det att en lagstiftning som möjliggjorde skapandet av BID infördes⁷⁶.

4.1.3. BIDs i världen

Det verkliga antalet BIDs i världen är svårt att fastställa, men man uppskattar att det rör sig om omkring 1 700 stycken varav ca 1 000 stycken finns i Nordamerika⁷⁷. Sedan tidigt 1990-tal har BID också etablerats i bl.a. Sydafrika, Nya Zeeland, Storbritannien, Irland, Tyskland, Jamaica, Albanien och Serbien⁷⁸.

Storbritannien var först i Europa med BID när det etablerades på 2000-talet och ett hundratal har bildats här sedan dess. BID-lagstiftning infördes i England 2004, i Wales 2005 och i Skottland 2007⁷⁹. Tyskland har använt sig av BIDs sedan 2005, då Hamburg införde sin BID-lagstiftning. Idag finns mer än 25 stycken BIDs utspridda i sex av Tysklands 16 förbundsländer⁸⁰.

4.1.4. Begrepp och definition

BIDs har spridits till många olika länder men det finns ingen riktig konsensus om vare sig namn eller definition⁸¹. I Storbritannien och USA är just BID den mest vedertagna termen, även om det i viss mån skiljer sig åt mellan olika amerikanska delstater. I Kanada används namnet Business Improvement Area, medan det i Sydafrika kallas City Improvement District⁸². I Tyskland används Urban Improvement Districts som ett övergripande begrepp och mer specifika namn används beroende på vad för typ av område som avses. Förutom BID används, då modellen appliceras på bostadsområden, begreppen Neighbourhood Improvement District och Housing Improvement District,⁸³.

Det finns ännu ingen accepterad svensk beteckning men ”affärsutvecklingsområde” eller ”stadsdelsutvecklingsområde” är möjliga begrepp för BIDs i Sverige⁸⁴. Fortsättningsvis i rapporten använder jag termen BID oavsett vilket land det är fråga om.

⁷⁵ Kreutz 2009, s. 307.

⁷⁶ Trafikverket 2010, s. 13

⁷⁷ Ibid, s. 8

⁷⁸ Morçöl 2010, s. 906

⁷⁹ UK BIDs, Legislation

⁸⁰ Urban Improvement Districts

⁸¹ Hoyt 2003, s. 4

⁸² Ibid., s. 946

⁸³ Kreutz 2009, s. 305

⁸⁴ Trafikverket, 2010, s. 1

Med begreppet business improvement district åsyftas i litteraturen de områden där samverkan sker, de organisationer som handhar dem och samverkansformen som sådan⁸⁵. En definition som syftar på organisationen är denna:

En offentligt sanktionerad, privat styrd organisation som kompletterar den offentliga servicen för att förbättra gemensamma, geografiskt avgränsade, offentliga utomhusmiljöer. Det ska också finnas en obligatorisk självbeskattningsmekanism som genererar en intäkt över ett antal år⁸⁶.

Följande definition tar mer sikte på området:

Självbeskattande områden som vanligtvis initieras och styrs av fastighetsägare eller näringsidkare, möjliggörs av lagar och godkänns av lokala myndigheter för att tillhandahålla offentlig service i specificerade stads- och förstadsområden⁸⁷.

Det finns ingen enhetlig bild över vad ett BID ska göra, men några gemensamma drag hos BID i olika länder är:

- En lagändring krävs innan BID kan införas
- Bildandet är kopplat till en omröstning bland fastighetsägare eller berörda parter
- Avgiften till BID tas ut genom ett pålägg på en befintlig skatt
- Varje BID ska vara sanktionerat av staten eller kommunen
- Avtalsperioden för ett BID är ofta relativt kort (ca 5 år)⁸⁸

4.2. Funktioner

4.2.1. Allmänt

Den grundläggande principen bakom BID är följande. Genom att beslut tvingande fattas gemensamt bland medlemmarna internaliseras de externa effekter som ofta uppstår mellan närliggande aktörer i ett område och friåkarproblematiken minimeras. De sänkta transaktionskostnaderna ett BID erbjuder leder till ökad effektivitet, vilket minskar osäkerheten om avkastningen från de gemensamma insatserna. Lägre risk och högre transparens ökar möjligheten att genomföra kraftfulla insatser för förnyelse⁸⁹.

Ett BID ska alltså lösa friåkarproblematiken under kortare perioder inom ett avgränsat område med betydande externa effekter, genom samverkan mellan konkurrerande

⁸⁵ Morçöl 2010, s. 906

⁸⁶ Hoyt 2003, s. 4

⁸⁷ Morçöl 2010, s. 906

⁸⁸ Trafikverket 2010, s. 33

⁸⁹ Ibid., s. 1

privata aktörer. Kommunen ska medverka eller se över BIDs. Det finns likheter med entreprenadformen offentlig-privat samverkan (OPS), men detta syftar i första hand till att lösa finansierings- och effektivitetsproblem vid större stadigvarande infrastrukturinvesteringar⁹⁰. I Europa har BID istället ansetts utgöra en laglig möjlighet för konkurrerande aktörer att samverka inom avgränsade områden med syftet att stärka marknadens effektivitet⁹¹.

4.2.2. Drivkrafter bakom BID

Myndigheterna har generellt mindre inflytande över lokal utveckling i t.ex. USA och Storbritannien jämfört med Sverige, där kommunerna ansvarar för den fysiska planeringen och har en tydlig bestämmanderätt. Kommunalpolitiken och lagstiftningen i USA präglas av att starka aktörer i näringslivet är de som är mest lämpade att påverka riktningen man ska ta för att ackumulera välstånd i städerna. Även i Storbritannien har man en inställning som uppmuntrar ingripanden i samhällsplaneringen från den privata sektorn för att motverka urban socioekonomisk nedgång⁹².

Denna inställning kan ta sig i uttryck genom uppkomsten och utbredningen av ett instrument som BID. USA är det land med flest antal BIDs vilket kan förklaras av flera socioekonomiska och politiska faktorer. Nedgångna stadskärnor, urban utbredning i och med ett extensivt nät av motorvägar, nya former och miljöer för handel samt lokala myndigheters allt svagare roll p.g.a. minskande skatteintäkter är några av dessa faktorer. I Kanada, Storbritannien och andra länder kan liknande orsaker förklara förekomsten av BIDs, även om varje samhälle har sina specifika underliggande förhållanden till varför städernas attraktivitet minskar⁹³.

Det finns olika drivkrafter bakom bildandet av ett BID, men det föregås ofta av förekomsten av rädsla eller tillfälle⁹⁴. Rädsla kan vara orsaken om t.ex. en stor arbetsgivare i ett område ska flytta eller om det finns en känsla av otrygghet p.g.a. kriminalitet. Exempel då ett tillfälle är orsak till att skapa ett BID är om ett särskilt evenemang ska hållas och området behöver rustas upp först för att göras mer respektabelt. Då någon av dessa drivkrafter finns får fastighetsägare, näringsidkare och invånare anledning att gå ihop och börja förhandla om samverkan⁹⁵.

Aktörernas behov att förhandla är en viktig faktor i sammanhanget. Tittar man på stadskärnor, där varje fastighetsägare förvaltar sin fastighet och de allmänna ytorna sköts av kommunen, har de ett sämre utgångsläge för förhandlingar än vad t.ex. köpcentra har. Köpcentra ägs normalt av en aktör och har lättare att agera på ett

⁹⁰ Ibid. s. 6

⁹¹ Ibid., s. 28

⁹² Hoyt, m.fl. 2007. s. 948

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Levy 2001, s. 125

⁹⁵ Ibid.

samlat sätt, med avseende på t.ex. lämplig butiksmix, gemensamma öppettider och underhållsfrågor, än vad stadskärnor med ett uppdelat ägande har. I stadskärnor finns därför större behov för effektiva samverkansformer⁹⁶.

Kanada har genomgått en kraftig suburbanisering och BID har blivit ett integrerat verktyg för kommunerna att säkerställa stadskärnors tillväxt och att de kan verka på samma villkor som förorterna⁹⁷. Storbritannien införde BID enligt nordamerikansk modell och drivkraften var att näringslivet efterfrågade mer långsiktiga resultat. Man ville skapa bättre sätt att säkerställa finansiering än vad de befintliga frivilliga samverkansformerna kunde erbjuda⁹⁸.

I Tyskland var det bakomliggande motivet till att införa BID en negativ trend med en hög utflyttningsgrad och ett negativt födelsenetto i många områden och städer i landet. Fastighetsägare och företagare bildar BIDs i främst urbana områden i Tyskland för att locka tillbaka invånare och förnya områdena. BIDs används även som ett grepp för lokala politiker att möjliggöra samarbeten mellan fastighetsägare och därigenom bibehålla inflytandet samt för att visa en någorlunda enad framtoning trots flera olika fastighetsägare⁹⁹.

4.2.3. Ändamål

Förekomsten av BIDs på olika håll i USA beror på vilka åtgärder de lokala myndigheterna åtar sig att ansvara för. För det mesta kompletterar BIDs uteblivna eller bristfälliga kommunala verksamheter vilket bekräftas av att de städer som saknar BIDs visar upp engagerade, väl fungerande lokala myndigheter¹⁰⁰. I sin mest grundläggande form använder ett BID sin budget för att tillhandahålla offentlig service på lokal nivå genom t.ex. renhållning och säkerhetsåtgärder. I vissa amerikanska delstater har BIDs stort inflytande i samhällsutvecklingen och ges behörighet att vara involverade i t.ex. planarbete, medan sådan myndighetsutövning förekommer på vissa håll även då den inte är berättigad¹⁰¹. Användningsområdena för BIDs varierar vilket bl.a. beror på olika storlek på städerna och på BID-organisationerna i sig. Små BIDs siktar typiskt sett in sig på fysiskt underhåll, mellanstora på marknadsföringsåtgärder och de stora på alla typer av åtgärder¹⁰².

I Kanada, USA, Nya Zeeland och Storbritannien är marknadsföring och reklam de tjänster som förekommer mest¹⁰³. Utveckling av BID-områden som varumärken, reklamkampanjer, julbelysning och utveckling av hemsidor hör till de vanligaste

⁹⁶ Trafikverket 2010, s 7

⁹⁷ Ibid., s 8

⁹⁸ Ibid., s. 13

⁹⁹ Ibid., s. 17

¹⁰⁰ Briffault 1999, s. 400

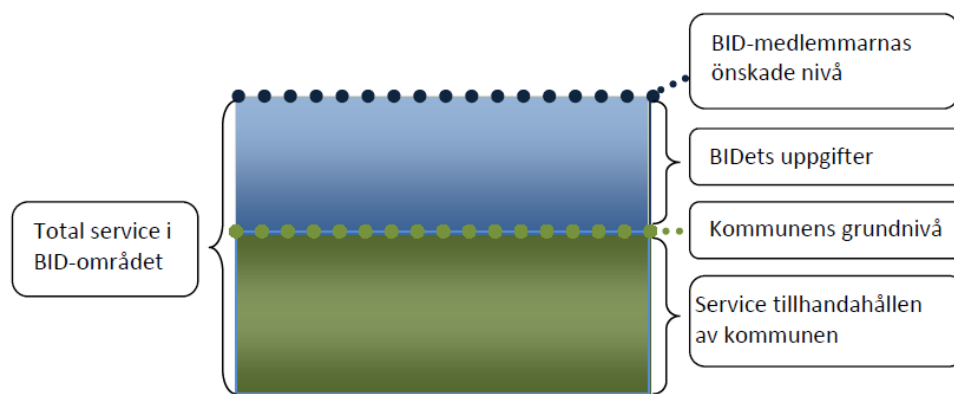
¹⁰¹ Morçöl 2010, s. 907

¹⁰² Hoyt, m.fl. 2007. s. 950

¹⁰³ Ibid., s. 949

aktiviteterna i denna kategori av tjänster¹⁰⁴. I Sydafrika utgör däremot säkerhetstjänster den vanligaste kategorin av åtgärder. Exempelvis avsätts närmare tre fjärdedelar av budgeten i ett BID i centrala Johannesburgs till detta¹⁰⁵.

BIDs i Ontario, Kanada, används förutom marknadsföring, renhållning och upprustning, även till att hålla nere vakanserna i lokaler samt till att skapa variation i utbudet i området¹⁰⁶. Gemensamt för bildandet av BIDs i Storbritannien är att kommunen utfärdar en beskrivning av grundnivån på den kommunala servicen i området, ett s.k. *baseline agreement*. Detta dokument anger vilket ansvar den lokala myndigheten har för var och en av de tjänster som BIDet ska tillhandahålla. På så sätt åskådliggörs vilka insatser som kommunen utför och vilka som kommer att utföras av BIDet¹⁰⁷. Listan med kommunens ansvarsområden jämförs med BID-medlemmarnas önskemål för vilken servicenivå som ska gälla. Att staka upp ansvarsområdena är nyttigt inte bara för näringsidkarna utan också för kommunen, som inte alltid är medveten om vilken service de faktiskt tillhandahåller¹⁰⁸. Se figur 3.



Figur 3. Servicenivå tillhandahållen av kommunen respektive BID¹⁰⁹.

I ett exempel från Tyskland gick fastighetsägare på en gata gick ihop och bildade ett BID med det enda syftet att sätta upp gemensam julbelysning ett år. Tyskland har, som första land i Europa, genomfört ett pilotprojekt med en BID-modell som riktar sig till fastighetsägare i bostadsområden. I bostadsområdet Steilshoop i Hamburg skulle sex olika fastighetsägare sköta om bl.a. städning, underhåll och utemiljön gemensamt. Projektet anses inte ha varit särskilt framgångsrikt vilket bl.a. förklaras av att fastighetsägarna i bostadsområden inte har samma gemensamma intressen som i kommersiella BIDs. Det påpekas också att man inte kan tvinga aktörerna att samarbeta även om de tvingas samfinansiera åtgärderna¹¹⁰.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Trafikverket 2010, s. 9

¹⁰⁷ UK BIDs 2005, s. 4

¹⁰⁸ Trafikverket 2010, s 15

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid., s 19

I Skottland vill man inte att BID-konceptet ska vara inskränkt till att bara tillämpas i stadskärnor. BIDs har skapats på små orter med färre än 5 000 invånare och man tittar även på möjligheterna att skapa BIDs på landsbygden för att t.ex. förbättra servicenivån eller främja turistnäringen. Det är då troligt att flera BID-områden skulle behöva samarbeta för att säkra finansieringen av åtgärderna¹¹¹.

4.2.4. Aktörers incitament att stödja BID

För det mesta är det fastighetsägare eller handlare som initialt uttrycker behovet av att skapa ett BID. Fastighetsägarnas incitament till att stödja bildandet av ett BID är att den ökade attraktiviteten från åtgärderna ska leda till ökade fastighetsvärden.

BIDs anses främst gynna fastighetsägarna, men om kommunen verkar för att skapa konkurrens mellan olika områden kan det på sikt även gynna hyresgäster och andra brukare¹¹². Den ökade attraktiviteten kan öka flödet av människor i området, vilket kan gynna handeln genom ökad omsättning¹¹³. Dessutom kan BIDs medföra positiva bieffekter såsom ökad stimulans för kringliggande områden att förnya sig eller ökad konkurrens mellan olika lokal- och bostadsmarknader¹¹⁴.

Kommunerna deltar inte nödvändigtvis ekonomiskt i BID-projekt, men de måste godkänna upprättandet av ett BID. Ett framgångsrikt BID innebär att kommunens (och medborgarnas) resurser kan användas bättre på grund av den ökade effektiviteten¹¹⁵.

Det råder delade meningar om i vilken mån det gynnar olika aktörer i staden, vilket berörs vidare i avsnitt 3.4.

4.2.5. Utvärdering och mätbarhet

Det är vanligt att man utför undersökningar i ett område före och efter bildandet av ett BID, för att se vad som hänt med t.ex. vakanser, fastighetsvärden, antalet besökare och invånarnas uppfattning om området. Ett annat vanligt sätt är att matcha de på förhand uppsatta målsättningarna mot vad som genomförs, för att se om ett BID är framgångsrikt¹¹⁶. I Storbritannien använder man ofta speciella kameror för att räkna ut hur många människor som rör sig på gatorna. Detta är ett sätt att erhålla statistik som visar huruvida olika aktiviteter och tjänster lockar till sig fler människor¹¹⁷.

¹¹¹ BIDs Scotland, Rural Settlements

¹¹² Trafikverket 2010, s. 2

¹¹³ Ibid., s. 22

¹¹⁴ Ibid., s. 2

¹¹⁵ Ibid., s. 22

¹¹⁶ Mitchell 2001, s. 122

¹¹⁷ Trafikverket 2010, s. 16

En av svårigheterna med utvärderingen av BIDs är att avgöra vilka effekter som beror på exogena variabler och vilka som faktiskt går att härleda till dess införande. Tittar man exempelvis på ökningarna i handelns omsättning eller hyresnivåerna i området, kan dessa bero på konjunkturen i allmänhet i landet eller på upp- eller nedgångar i världsekonomin¹¹⁸.

Ett annat problem är hur man ska utvärdera huruvida resultaten av BID-åtgärderna är rättvisa, med avseende på vem som gynnas. T.ex. finns risken att bostadsområden försummas om det läggs ett stort fokus på förnyelseåtgärder i kommersiella områden¹¹⁹.

4.3. Utformning

4.3.1. Allmänt

Både Storbritannien och Tyskland har överfört den amerikanska BID-modellen, med vissa modifikationer. Diskussionen om BIDs i Europa har dock förändrats de senaste åren, från att ha handlat om att titta på fall från USA fokuserar man nu mer på referenser från Storbritannien¹²⁰.

4.3.2. Skapandet

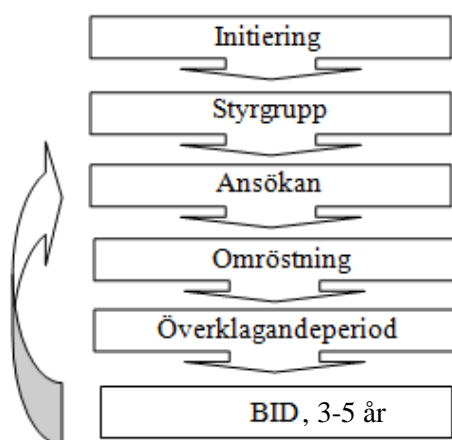
Vid upprättandet av ett BID underlättar det om det finns existerande partnerskap med goda relationer mellan olika aktörer i det lokala näringslivet. Från första steget till det att omröstning om bildandet sker tar ungefär två år, beroende på vilket engagemang och stöd det får. Kostnaden för hela förfarandet kan vara allt mellan en och fem miljoner kronor¹²¹. Jag beskriver nedan hur bildandet av ett BID brukar gå till och sammanfattar även processen i figur 4.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Mitchell 2001, s. 122

¹²⁰ Cook 2012, s. 136

¹²¹ UK BIDs 2005, s. 5



Figur 4. Ett BID blir till.

Det typiska är att en grupp näringsidkare, såsom fastighetsägare eller köpmän initierar bildandet genom en ansökan hos kommunen¹²². Ansökan kan också göras av ett existerande partnerskap eller av kommunen själv¹²³. En styrgrupp bestående av intressenter från näringslivet, hyresgäster och kommunen bildas för att samordna och arbeta fram ansökan. I ansökan anges vilket område som ska omfattas, samt huvuddragen av BIDets åtgärds- och finansieringsplan. Förslaget ska även visa på att det finns stöd för och behov av ett BID, samt att det är en lämplig lösning för det aktuella området¹²⁴.

Fördelaktiga förutsättningar är om: kommunen i fråga är positiv till BID som samverkansform; fastighetsägarna visat prov på tidigare samarbete; området består av betydligt fler kommersiella lokaler än bostäder; det finns få icke-vinstdrivande markanvändare; låg vakansgrad etc.¹²⁵.

Får ansökan tillräckligt stort stöd är nästa steg att kommunen ser över förslaget, med avseende på bl.a. områdets gränsdragning, funktioner, budget och finansiering. Kommunen har i allmänhet rätt att förminska men inte förstora området, samt reducera men inte öka den föreslagna beskattningen. Även om en det finns stort stöd bakom ett förslag om ett BID så har kommunen rätt att lägga in sitt veto och inte godkänna det¹²⁶.

Godkänns ansökan av kommunen genomförs normalt en omröstning för alla berörda fastighetsägare. I de flesta amerikanska stater tilldelas de ingående fastigheterna röstvärden proportionella mot fastigheternas taxerings- eller marknadsvärden, medan

¹²² Briffault 1999, s. 378

¹²³ UK BIDs 2005, s. 5

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ New York City Department of Small Business Services, s. 10

¹²⁶ Briffault 1999, s. 379

en röst per fastighetsägare eller bägge dessa gäller i vissa stater. Omröstningssystemet i Storbritannien, tar både hänsyn till antalet röstande samt hur stor del av det taxerade fastighetsvärdet varje röstande fastighetsägare utgör. Vissa argumenterar för att principen med en röst per medlem urholkar syftet med BID, då det minskar incitamenten för stora fastighetsägare att medverka.¹²⁷ Andelen intressenter i BID-området som behöver rösta ja för att skapandet ska fortgå sträcker sig mellan 20 % och två tredjedelar, men det vanligaste är att det åtminstone krävs att majoriteten ställer sig positiva till bildandet¹²⁸.

Efter omröstningen följer vanligtvis en överklagandeperiod, då de parter som ska beskattas, samt andra berörda i området, kan hindra skapandet om tillräckligt många motsätter sig beslutet. Precis som vid den initiala ansökan krävs det för det mesta ett majoritetsbeslut, baserat på antingen fastighetsvärden eller antalet röster, för att överklaga kommunens beslut. De ingående parterna kan alltså överklaga ett BID som kommunen godkänt, men de kan däremot inte invända mot kommunens eventuella beslut att avslå en ansökan som fått tillräckligt stöd¹²⁹.

Efter den förutbestämda tidens, vanligtvis mellan tre och fem år, utgång krävs generellt en ny omröstning. Om en tillräcklig majoritet av medlemmarna eller kommunfullmäktige röstar mot en fortsatt samverkan upplöses BIDet, men detta har visat sig vara väldigt ovanligt¹³⁰. Exempelvis har alla BIDs som skapats i New York sedan 1980-talet fått stöd för att fortsätta eller utöka sina verksamheter¹³¹. En egenskap som utmärker BIDs i ursprungsprovinsen Ontario är att de inte är tidsbegränsade, som de normalt är i Europa och resten av världen, utan de fortgår på obestämd tid. De kan istället avvecklas om hälften av kommunfullmäktige är emot dess fortsatta existens eller om en tredjedel av medlemmarna inte stödjer den föreslagna årsbudgeten¹³².

4.3.3. Organisation

Kopplingen mellan kommunen och BIDet kan se ut på olika sätt, men vanligtvis samordnar kommunen med antingen en styrgrupp eller ett bolag.

BID-organisationens styrgrupp består av representanter från fastighetsägare, köpmän och andra hyresgäster, samt av kommunala tjänstemän. Representanterna domineras vanligtvis av fastighetsägare och handeln. Styrgruppen har en rådgivande roll och kan lägga fram rekommendationer om förändringar i t.ex. genomförande- eller finansieringsplanen, som den kommunala enhet som handhar BIDs kan anta, justera

¹²⁷ Trafikverket 2010, s. 10

¹²⁸ Briffault 1999, s. 378

¹²⁹ Ibid., s. 380

¹³⁰ Hoyt, m.fl. 2007, s. 949

¹³¹ New York City Department of Small Business Services, s. 5

¹³² Trafikverket 2010, s. 9

eller avslå. På papperet har inte styrgruppen någon bestämmanderätt, men de har ofta påtaglig kontroll över ett BIDs verksamhet¹³³.

På många håll avtalar kommunen med en intresse- eller branschorganisation, eller ett fristående bolag att ha hand om den dagliga driften av ett BID. Detta BID-bolag har hand om ekonomin, anlitar personal och utvärderar de olika aktiviteterna¹³⁴. I England är det inte nödvändigt för intressenterna att bilda en juridisk person för BIdet, men samarbetet tas på större allvar och inger mer förtroende om ett bolag bildas¹³⁵.

Representanterna i styrgruppens eller BID-bolagets styrelsemedlemmar innefattar i regel som sagt intressenter från stadens olika parter och utses ibland av kommunen och ibland efter omröstning. Den grupp av intressenter som stod bakom det ursprungliga BID-förslaget utgör en kärna som ofta hamnar i styrgruppen/styrelsen¹³⁶.

4.3.4. Finansiering

Den huvudsakliga finansieringen av ett BID sker med medel från avgifter, som läggs som ett tillägg på en befintlig skatt. Dessa skattemedel riktas sen tillbaka till BID-området. I de flesta länder med BIDs beskattas de ingående fastighetsägarna för att finansiera ett BID, medan det i Storbritannien är hyresgästerna som beskattas genom en sorts affärsverksamhetsavgift. Anledningen till detta är att man i Storbritannien saknar fastighetsskatt för kommersiella fastigheter¹³⁷.

Avgifterna bestäms genom särskilda procentsatser av taxerings- eller marknadsvärdena på fastigheterna. I Tyskland räknas dock både fastighetsvärdet och värdet på den kommersiella verksamheten in i underlaget för avgiften¹³⁸. I ett exempel från England har man delat in BID-området i ett inre och ett yttre område där näringsidkarna i det yttre årligen fick betala en procent av verksamhetens taxeringsvärde och de i kärnområdet fick betala två procent¹³⁹.

Även om avgiften från medlemmarna utgör det huvudsakliga bidraget till ett BIDs budget (ca 80 %), inkommer också medel från ideella organisationer, samt från intäkter från aktiviteter inom BIdet. Särskilda bidrag från kommunen kan också förekomma¹⁴⁰. Kommunen har andra viktiga roller i vid finansieringen av BIDs. Exempelvis används ett kommunalt skattesystem för att ta ut medlemmarnas avgifter och det är normalt kommunen som ”fakturerar” BIdet, eller dess ingående intressenter, och samlar in betalningarna. En viss kommunal kontroll finns också i att

¹³³ Briffault 1999, s. 409

¹³⁴ Ibid., s. 410

¹³⁵ UK BIDs 2005, s. 5

¹³⁶ Briffault 1999, s. 413

¹³⁷ Trafikverket 2010, s. 13

¹³⁸ Ibid., s. 17

¹³⁹ Ibid., s. 13

¹⁴⁰ Briffault 1999, s. 392

beskattningsmekanismen och formeln för hur det appliceras på ett BIDs medlemmar, måste godkännas av kommunen innan BIdet kan skapas¹⁴¹.

4.4. Kritik

4.4.1. Allmänt

BID som samverkansform har fått ta emot både positiv och negativ kritik dels från myndigheter och näringsidkare, dels från forskare. Den mesta av kritiken kretsar kring följande frågeställningar: är BIDs demokratiska; är de ansvarsskyldiga; vad skapar de för bieffekter; överreglerar de det offentliga rummet?¹⁴².

Det är entydigt att BIDs de senaste årtiondena har suddat ut linjen mellan vad som är ”offentligt” och vad som är ”privat”. Samspelet mellan privat och offentlig sektor är något diffust eftersom kommunen anlitar ett privat företag att ansvara för området. Detta BID-företag anlitar i sin tur privata aktörer som ska tillhandahålla de tjänster som ingår i handlingsplanen¹⁴³.

En av orsakerna till att BID accepterats i så många länder är att det kan anpassas efter lokala förutsättningar¹⁴⁴. Forskare och andra med erfarenhet från arbete med BIDs är också överens om vikten av att man på förhand granskar implikationer och potentiella effekter kritiskt, innan det implementeras som ett verktyg för urban utveckling¹⁴⁵. Ska ett koncept som BID överföras krävs noggrann anpassning för att göra det lämpligt med avseende på kulturella, legala och fiskala aspekter¹⁴⁶.

4.4.2. Fördelar

Det finns viss konsensus om att BID-modellen är en framgångssaga då det lyckas ta till vara på kreativitet och investeringar från den privata sektorn för att förbättra områden.¹⁴⁷ BIDs anses vara ett innovativt och effektivt sätt att lösa problem och tillhandahålla tjänster, vilket vissa kopplar ihop med det faktum att de är mer självständiga och inte hindras av politiker och byråkrati¹⁴⁸.

Ett framgångsrikt BID kan ge fastighetsägare och köpmän högre avkastning på sina verksamheter. En ökad effektivitet på marknaden innebär att kommunens och medborgarnas resurser kan nyttjas bättre, samtidigt som BID-åtgärderna kan ge ökade skatteintäkter. I BID-områden kan nackdelarna med fragmenterat ägande bland

¹⁴¹ Ibid., s. 393

¹⁴² Hoyt m.fl. 2007, s. 951

¹⁴³ Briffault 1999, s. 411

¹⁴⁴ Hoyt m.fl. 2007, s. 948

¹⁴⁵ Ibid., s. 956

¹⁴⁶ Kreutz 2009, s. 313

¹⁴⁷ Hoyt 2007, s. 956

¹⁴⁸ Morcöl 2010, s. 907

fastigheter i centrum motverkas, eftersom en enda fastighetsägare inte behöver förvärva alla fastigheter för att åstadkomma enade förändringar i området¹⁴⁹.

4.4.3. Nackdelar

Demokrati

Kritiken mot BIDs, med avseende på demokratiska aspekter, tar bl.a. fasta på problemet med en orättvis fördelning av intressenterna som tar besluten i ett BID. Vissa BIDs inkluderar ägare till bostäder såväl som kommersiella lokaler. Även om bostäder ofta är undantagna BID-avgiften och för det mesta har rösträtt i beslutsfattandet, får de boende sämre utgångslägen, menar kritikerna. Detta eftersom röstvärdena ofta baseras på fastighetsvärden, vilket ger mer bestämmanderätt åt större fastighetsägare. Kritikerna menar att detta är odemokratiskt då det ger makt åt vissa privilegierade grupper som inte är folkvalda¹⁵⁰. Det finns också en risk att de ökade fastighetsvärdena som ett BID medför, tränger ut mindre kapitalstarka hyresgäster¹⁵¹.

Ansvarsskyldighet

Argumenten kring BIDs ansvarsskyldighet kretsar kring rättssäkerhet. När ett BID väl är infört så finns det ingen egentlig makt som kan ställa det till rätta, eller avsätta dess styrelsemedlemmar. Även om kommunerna ofta besitter en sådan makt på papperet så används den sällan¹⁵². BIDs har kritiserats för att vara självstyrande rättsliga enheter som inte är ansvarsskyldiga mot de boende, fastighetsägare, handlare eller det samhälle de verkar i. Detta ställer krav på god transparens och insyn i BIDets organisation och verksamhet. Resultaten från insatserna och deras mätbarhet är viktigt, men svårt att säkerställa då det inte finns några vedertagna metoder¹⁵³. Övervakning av BIDs försvåras också av deras breda verksamhetsutövning, vilket ökar risken för korruption¹⁵⁴. Avsaknad av konkurrens inom ett BID kan leda till kartellbildning och kommuner som ska tillämpa BIDs måste kunna övervaka konkurrensförhållandena på marknaderna för att undvika detta¹⁵⁵.

Sidoeffekter

En annan frågeställning är effekterna av omfördelningen av handeln. Kritiker menar att områden som ligger runtomkring ett BID kan drabbas negativt p.g.a. den omfördelning som sker. Vad gäller fördelningen av handel i stadskärnor kontra på externa handelsplatser, är BID dock ett verktyg vars avsikt inte sällan är att påverka just detta¹⁵⁶. En liknande bieffekt som diskuteras är om t.ex. minskad brottslighet, till följd av säkerhetsåtgärder i ett BID, medför att kriminaliteten trängs ut till områden utanför BID-området. De studier som gjorts på detta ger inget entydigt svar. En annan

¹⁴⁹ Trafikverket 2010, s. 22

¹⁵⁰ Hoyt m.fl. 2007, s. 951

¹⁵¹ Trafikverket 2010, s. 22

¹⁵² Ibid., s. 23

¹⁵³ Hoyt m.fl. 2007, s. 952

¹⁵⁴ Briffault 1999, s. 412

¹⁵⁵ Trafikverket 2010, s. 23

¹⁵⁶ Ibid., s 22

sidoeffekt som studerats är påverkan på fastighetsvärden. En studie som utförts i New York visade att stora BIDs medför en märkbar ökning i fastighetsvärdena, men också att de gav positiva bieffekter¹⁵⁷.

Det offentliga stadsrummet

BIDs styrs av ekonomiska syften, men påverkar allmänna platser. Det riktas därför kritik mot det inflytande BIDs kan få över det offentliga rummet. Glasar man exempelvis in en gata och sätter öppettider för när man får besöka den är det inte längre en offentlig plats. Kritiker menar också att marknadsföringskampanjer och investeringar skapar en alltför homogen och slätstruken stadsbild, som tar udden av vitaliteten i området som BIdet skulle återuppliva¹⁵⁸.

4.5. BIDs i Sverige

4.5.1. BID-konferens

Under åren 2005-2010 pågick ett nationellt projekt vid namn Den Goda Staden, där Trafikverket, Boverket, kommunerna Jönköping, Norrköping och Uppsala, samt Sveriges Kommuner och Landsting medverkade. Syftet med projektet var att gemensamt utveckla kunskap om planering för stadsutveckling och stadens trafik¹⁵⁹. Det fanns ett tydligt fokus mot samverkansbaserade lösningar¹⁶⁰.

Som en del av detta arrangerade Svenska Stadskärnor¹⁶¹, Fastighetsägarna och Den Goda Staden i oktober 2009 en konferens om BID där man bjudit in experter från Kanada, Tyskland och Storbritannien för att föreläsa och utbyta erfarenheter. En mängd olika personer från offentlig och privat sektor deltog, såsom planerare, konsulter och arkitekter varav många hade erfarenheter av centrumutveckling¹⁶². Svenska Stadskärnor är intresserade av att hitta fleråriga finansieringsformer som vilar på intressenternas egna engagemang som frivilliga samarbeten medför, samtidigt som man vill bli av med snålskjutsåkare. Konferensen behandlade hur BIDs har använts i olika delar av världen kontra hur det skulle kunna fungera i Sverige. Man förde diskussioner och tittade på hur man skulle kunna ändra lagstiftningen för att eventuellt implementera BID i Sverige¹⁶³.

Ett par missuppfattningar om BID rättades till. Kommunerna har tidigare uppfattat BIDs som ett sätt att tvinga på företag skatter för att finansiera offentliga infrastrukturprojekt, men efter konferensen framgick att det rörde sig om ett ”bottom-up-perspektiv” som ger enskilda aktörer större inflytande i stadsutvecklingen¹⁶⁴.

¹⁵⁷ Hoyt m.fl. 2007, s. 954

¹⁵⁸ Ibid., s. 955

¹⁵⁹ Trafikverket, Den Goda Staden

¹⁶⁰ Cook 2012, s. 137

¹⁶¹ Se avsnitt 5.2.3

¹⁶² Cook 2012, s. 137

¹⁶³ Ibid.

¹⁶⁴ Ibid., s. 36

Det fanns en generell åsikt om behovet av att titta på utländska exempel för att få idéer och inspiration till att förbättra existerande samverkansformer. BID-modellen hyllades för att den är självstyrande och flexibel, men diskussionen avtog efter konferensen. Detta förklarar förespråkare för BID med att man ville avvakta till efter det nära förestående valet, i september 2010, med att jobba för att introducera BID. Att få igenom en sådan stor förändring framstod som politisk otänkbart. Även efter valet rådde tvivel om hur den obligatoriska beskattning, som kommer med BID, skulle accepteras¹⁶⁵.

4.5.2. Diskussionen kring BID

I Sverige finns erfarenheter av olika samverkansformer mellan t.ex. fastighetsägare och andra företag, men också samarbeten mellan privat och offentlig sektor. Det finns alltså ett nätverk av aktörer som dels ser fördelarna med att samarbeta, dels är beredda att betala för insatserna¹⁶⁶.

Konkurrensförhållanden

Ett BID hade kunnat eliminera småskjutsåskandet, men det finns anledning, inte minst för mindre kommuner, att beakta att samverkan mellan fastighetsägare och handlare kan leda till lokala monopol som upphäver konkurrensförhållandena på marknaden. Risken är särskilt stor om externa handelsområden eller närliggande kommuner med attraktiv handel saknas. Ett sätt att komma till rätta med det är att skapa flera BIDs intill varandra, för att skapa konkurrens mellan olika delar av en tätort¹⁶⁷.

Drivkrafter

I diskussioner som förts i nätverket Svenska Stads kärnor och i andra forum, om förutsättningarna för BIDs i Sverige, är en av drivkrafterna bakom bildandet av BID är att se till att de som brukar och har nytta av en investering också betalar för den. En annan sporre är att man med hjälp av BID kan bibehålla mångfalden av fastighetsägare inom t.ex. stadskärnan. Detta gör den i sin tur mer robust och mindre beroende av ett fåtal fastighetsägare som kan vara sårbara vid t.ex. ekonomiska motgångar¹⁶⁸.

Effektivitet

I diskussionerna har man också kommit fram till att resurserna för utveckling av stadskärnor används mer effektivt om drivkraften kommer från de som har mest nytta av investeringen. När pengarna kommer från den egna plånboken, som vid finansiering av ett BID, ökar alltså effektiviteten av resursanvändningen¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Trafikverket 2010, s. 27

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ibid., s. 28

¹⁶⁹ Ibid., s. 29

Ingen konsensus

För tillfället är inte aktörerna inom stadsutveckling övertygade om att det värde som BID-modellen tillför - jämfört med existerande samverkan genom stadskärneföreningar och samfälligheter - överstiger kostnaden av att införa den BID-avgift som ofta uppfattas som ”ännu en skatt”¹⁷⁰. En lösning på det kan vara att kalla det en investering och upprätta kontrakt där det tydligt framgår när och hur varje resurs ska användas¹⁷¹.

Det råder också osäkerhet kring lämpligheten i att anamma ett politiskt verktyg som BID från neoliberala länder som Storbritannien och USA¹⁷².

En annan svårighet som lyfts fram av internationella utövare är att namnet innehåller ”business”, vilket för tankarna enbart till kommersiella intressen i städer och företagsinvesteringar snarare än samhällsinvesteringar. På BID-konferensen lyfte de utländska experterna dock fram att denna ”policy” ska vara applicerbar på olika typer av områden och kunna uppfylla flera olika syften. Exempelvis kan det användas även i tätorter utan en faktisk stadskärna¹⁷³.

4.6. Juridiska aspekter

Det finns många lagar att ta ställning till vid ett införande av BID i Sverige. Några viktiga aspekter att ta hänsyn till är: planmonopolet; hur BID-avgiften ska tas ut; den tvingande aspekten samt konkurrenslagstiftningen.

I diskussionerna som förts kring BID i Svenska Stadskärnor kom man fram till att det skulle ta åtminstone sju år att anpassa lagstiftningen för att möjliggöra införandet av BIDs. Det behövs mer forskning kring hur lagstiftningen kan ändras så att den blir förenlig med BID. Ett förslag från en rapport från Den Goda Staden är att man i PBL inför lagtext som gör det möjligt för fastighetsägare att bilda BID. I den paragrafen kan det finnas en hänvisning till en speciallag kopplad till AL. Rapporten slår också fast att man bör se över hur kommunerna använder sig av kortvariga gemensamhetsanläggningar¹⁷⁴, vilket jag återkommer till i avsnitt 7.1.1.

4.6.1. Förenlighet med PBL

Eftersom kommunerna ansvarar för detaljplaneringen kan inte privata aktörer göra förändringar på bebyggd mark utan tillstånd från kommunfullmäktige. Åtgärder i ett BIDs handlingsprogram måste därför vara förenliga med reglerna i PBL och måste ske i samråd med kommunen¹⁷⁵.

¹⁷⁰ Cook 2012, s. 142

¹⁷¹ Trafikverket 2010, s. 29

¹⁷² Cook 2012, s. 145

¹⁷³ Trafikverket 2010, s. 29

¹⁷⁴ Ibid., s. 34

¹⁷⁵ Ibid., s. 31

4.6.2. Funktion för beskattning och tvångsvis anslutning

Vidare så måste avgifterna från medlemmarna i ett BID kunna tas ut på ett fungerande sätt. Avgifterna går vanligtvis från medlemmarna till kommunen som en skatt och sedan åter till BIDet. Enligt gällande rätt krävs dock myndighetsbeslut för att använda skattemedel till att t.ex. anlita entreprenörer. Styrelsen för ett BID har dock inte rätt att fatta sådana beslut¹⁷⁶. Ett annat problem är vilken typ av beskattning som ska användas för att finansiera BIDs. Fastighetsskatten för kommersiella fastigheter är statlig och samlas alltså inte in av kommunen. Kommunerna har därför ingen möjlighet att tillgodose sig avkastningen från ökade fastighetsvärden till följd av BID-åtgärder för upprustning av stadskärnan¹⁷⁷.

Gemensamhetsanläggning

Idag finns alltså ingen struktur för hur avgifterna till BIDs kan tas ut. Den tvingande aspekten hos BID går dock att känna igen i vissa delar av gällande svensk rätt. T.ex. kan en fastighet enligt 5 § AL anslutas tvångsvis till en gemensamhetsanläggning och medfinansiera uppförandet och driften av en väg, om den anses ha väsentlig betydelse för fastigheten (se avsnitt 7.1.1).

Kommunala avgifter

Som jag nämnt i avsnitt 3.5 får kommunerna ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller – t.ex. för nybyggnation och upprustning av gator. Detta är en möjlig metod för att tvinga fastighetsägare att betala för förbättrande åtgärder i stadskärnor (se avsnitt 7.1.2).

4.6.3. Självkostnads- och likställighetsprincipen, föreningsfriheten

Självkostnadsprincipen

Enligt kommunallagen får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än vad som motsvarar kostnaden (löner, räntor, avskrivningar m.m.) för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller (8 kap. 3 c § KL). Självkostnadsprincipen gäller både gentemot de egna medlemmarna och mot andra. I samband med att självkostnadsprincipen infördes i kommunallagen uttalades att denna inte bör vara tillämplig i fråga om förvaltning av kommunal egendom. Inte heller den kommunala medelsförvaltningen eller kommunal fastighetsförvaltning ansåg man omfattas av principen¹⁷⁸.

Likställighetsprincipen

I samband med kommunal myndighetsutövning kan den s.k. likställighetsprincipen aktualiseras. Enligt den ska kommunerna behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 2 § KL). Det innebär att det inte utan lagstöd

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Ibid., s. 32

¹⁷⁸ SOU 2007:72, s. 84

är tillåtet att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund.

Principen gäller bara kommunens egna medlemmar, just i egenskap av kommunmedlemmar och inte t.ex. när en kommun anställer personal, gör en upphandling eller vid köp och försäljning av fastigheter¹⁷⁹. Likställighetsprincipen har framför allt betydelse vid fastställande av avgifter och taxor. I fråga om kommunala avgifter innebär principen att sådana inte utan särskilt författningsstöd får bestämmas till olika belopp beroende på konsumentens betalningsförmåga i det enskilda fallet¹⁸⁰.

Föreningsfrihet

I fråga om BID kan också den s.k. föreningsfriheten aktualiseras. Den är lagstadgad i Regeringsformen och innebär: frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § RF). Det är den enskilde medborgarens sak att frivilligt få välja politisk tillhörighet, trossamfund eller facklig organisation. Likaså har man rätt att avstå från att ansluta sig till en sådan förening, vilket kallas negativ föreningsfrihet (2 kap. 2 § RF).

4.6.4. Offentlig upphandling

Vid samarbeten mellan det offentliga och det privata är det också viktigt att ta hänsyn till EG-lagstiftningen och LOU så att inte offentliga medel används på ett sätt som leder till snedvriden konkurrens. Alla avtal ska vara transparenta och den offentliga upphandlingen ska innefatta alla intresserade parter.

Då kommunerna ofta äger gatumarken i städerna skulle det kunna innebära att de måste erbjuda alla potentiella intressenter möjligheten att ingå samarbeten i BID-områden¹⁸¹.

¹⁷⁹ Ibid., s. 75

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ Trafikverket 2010, s. 33

5. Gemensamhetsanläggningar

5.1. Allmänt

Behovet av fastighetssamverkan och gemensamt ägande har funnits länge och allmänningar, som ungefär motsvarar dagens marksamfälligheter, omnämns redan i de medeltida landskapslagarna¹⁸². Gemensamhetsanläggningar är troligen den vanligaste formen av reglerad samverkan i praktiken. En gemensamhetsanläggning är enligt anläggningslagen en anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ett ändamål av stadigvarande betydelse för dem.

AL 1 § 1 st.

Enligt denna lag kan inrättas anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem (gemensamhetsanläggning). Fråga om gemensamhetsanläggning prövas vid förrättning.

Gemensamhetsanläggningar inrättas vid förrättning av Lantmäteriet genom att meddela ett anläggningsbeslut. Utöver fastigheter kan även gruva, tomträtt, byggnad på ofri grund eller naturreservat anslutas till en gemensamhetsanläggning (2 §). Anslutna fastigheter kallas delägarfastigheter och ägare av dessa kallas delägare.

Det vanligaste ändamålet är väg, som ingår i över 60 % av alla för gemensamhetsanläggningar, men också VA-ledningar, brunnar och grönområden är nyttigheter som förekommer ofta¹⁸³. En gemensamhetsanläggning kan innehålla flera ändamål, även om de flesta bara tillgodoser ett (ca 70 %) eller två (ca 15 %) olika behov. Antal delägarfastigheter varierar, men mer än hälften av alla anläggningar har fem eller färre fastigheter anslutna¹⁸⁴. År 2012 fanns det drygt 87 000 aktiva anläggningar registrerade i fastighetsregistret och antalet ökar årligen med 2 000-3 000¹⁸⁵.

AL är uppbyggd som en tvingande lagstiftning, men innehåller regler för att skydda allmänna respektive enskilda intressen. I PBL finns regler som ger kommunen möjlighet att i en detaljplan bestämma: markreservat för gemensamhetsanläggningar; vilka anläggningar som ska utgöra gemensamhetsanläggningar; de utrymmen som ska

¹⁸² Ekbäck 2007, s. 31

¹⁸³ Ibid., s. 37

¹⁸⁴ Ibid., s. 39

¹⁸⁵ Lantmäteriet 2012, s. 2

tas i anspråk samt vilka fastigheter som ska ingå. Dessa beslut måste kommunen ta så att de är förenliga med reglerna i AL (4 kap. 18 § 2 st. PBL).

5.2. Villkor för inrättande av gemensamhetsanläggning

5.2.1. Skydd för allmänna intressen

Anläggningslagen ställer upp vissa villkor till skydd för allmänna intressen. Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får inte gemensamhetsanläggning inrättas om den strider mot planen eller bestämmelserna (9 § AL). En gemensamhetsanläggning får heller inte inrättas i ett område utan detaljplan om anläggningen skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig bebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området (10 § AL).

5.2.2. Skydd för enskilda intressen

Vissa villkor har i anläggningslagen ställts upp för att skydda de enskilda intressena vid inrättande av gemensamhetsanläggning eftersom en fastighet kan anslutas till en gemensamhetsanläggning mot ägarens vilja.

Dessa intressen benämns:

- Väsentlighetsvillkoret (5 § AL)
- Båtnadsvillkoret (6 § AL)
- Opinionsvillkoret (7 § AL)

Lokaliseringsregeln är ett villkor som skyddar både allmänna och enskilda intressen och regleras i 8 § AL¹⁸⁶.

Flera av de villkor som ger skydd för enskilda intressen är dispositiva enligt 16 § AL. Enligt denna paragraf kan avsteg göras från 5 §, 8 § om det avser enskilt intresse, 12 § första stycket, 12a § andra meningen, 13 § och 15 §. Dessa avsteg får endast göras då fastigheternas och anläggningens ägare medger det.

5.2.3. Stadigvarande betydelse, 1 § AL

Att en gemensamhetsanläggning är av stadigvarande betydelse menas att den inte kan inrättas för ett tillfälligt behov eller ändamål, men hindrar inte en tidsbegränsad samverkan. Det finns inget krav på att ändamålet för all framtid ska tillgodoses med den aktuella anläggningen¹⁸⁷. I anläggningsbeslutet kan det således bestämmas att den aktuella anläggningen ska bestå en viss tid för att tillgodose det avsedda ändamålet. När den tidsgränsen uppnåtts förfaller anläggningsbeslutet automatiskt¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Ekbäck 2007, s. 48

¹⁸⁷ Prop. 1973:160, s. 178

¹⁸⁸ Handbok AL, s. 161

I förarbetena till AL räknas ett antal ändamål upp som uppfyller kravet på stadigvarande betydelse. Bl.a. nämns följande nyttigheter: parkeringsanläggning, förbindelseled, gårdsutrymme och lekplats. Det har inte ansetts nödvändigt att i nuvarande anläggningslag ha med denna uppräknade då det lätt kan tolkas som att anläggningar som ska inrättas ska jämföras med de uppräknade. Det avgörande ska istället vara att anläggningen är av stadigvarande betydelse för de deltagande fastigheterna¹⁸⁹.

Behovet och ändamålet ska vara knutet till fastigheten och inte till den nuvarande ägaren, vilket också gäller för övriga krav som gäller vid inrättandet av gemensamhetsanläggningar.

5.2.4. Väsentlighetsvillkoret, 5 § AL

Väsentlighetsvillkoret innebär att en fastighet endast kan delta i gemensamhetsanläggningen så länge det är av väsentlig betydelse för fastigheten. Kan en fastighetsägare visa att så inte är fallet kan fastigheten i fråga inte tvingas med i gemensamhetsanläggningen¹⁹⁰.

Bestämmelsen är dispositiv och kan därmed avtalas bort om ägarna till fastigheterna som skall delta är överens om det. Kravet på stadigvarande betydelse gäller dock fortfarande. För att en gemensamhetsanläggning ska kunna tvingas på en fastighetsägare krävs att fastigheten i fråga har ett påtagligt behov för den avsedda anläggningen¹⁹¹.

I regel behöver en fastighet som redan har tillgång till en nytting, som den aktuella gemensamhetsanläggningen avser att uppfylla, inte delta i anläggningen. Undantag kan dock göras om den befintliga anläggningen till exempel är utsliten¹⁹². Ett undantag borde också kunna göras i sådana fall då anläggningen skulle medföra en påtaglig förbättring för den deltagande fastigheten vad gäller t.ex. betydande minskning av driftskostnaderna, minskning av körlängden eller möjlighet att undgå besvärande backar i fråga om vägar¹⁹³.

Innebörden av att en gemensamhetsanläggning är av väsentlig betydelse för en fastighet är också att det ger rätt för fastigheten att delta i anläggningen. Befintliga deltagare i en gemensamhetsanläggning kan därmed inte hindra en sådan fastighets deltagande i anläggningen. Nyttigheter som kan vara väsentliga för en fastighet är till exempel vägar, grönområden, parkering och vatten- och avloppsledningar¹⁹⁴.

¹⁸⁹ Prop. 1973:160, s. 178

¹⁹⁰ Julstad 2008, s. 145

¹⁹¹ Prop. 1973:160, s. 150

¹⁹² Ibid., s. 151

¹⁹³ Handbok AL, s. 41

¹⁹⁴ Karlbro 2007, s. 76

Vid bedömningen av väsentlig betydelse ska hänsyn även tas till det framtida behovet av anläggningen. Det innebär att även om fastigheten inte har behov av gemensamhetsanläggningen idag så kan väsentlig betydelse anses vara uppfyllt om ett sådant behov väntas föreligga inom den närmsta framtiden¹⁹⁵.

5.2.5. Båtnadsvillkoret, 6 § AL

Båtnadsvillkoret innebär att nyttan av den föreslagna gemensamhetsanläggningen ska övervinna kostnaderna och olägenheterna av densamma. Båtnad uppkommer alltså då vinsten av anläggningen är större än kostnaderna.

Nyttan kan vara av både ekonomisk och annan art. Förutom vinster såsom en ökning av fastigheternas värde ska också hänsyn tas till t.ex. sociala faktorer vid beräkningen av båtnad. Hänsyn ska även tas till anläggningens betydelse för dem som använder sig av fastigheten, t.ex. hyresgäster. Villkoret är dock att anläggningen, och de vinster som kommer med den, räknas med avseende på de deltagande fastigheterna och inte personerna knutna till dem. Till skillnad från villkoret om väsentlig betydelse är båtnadsvillkoret tvingande vid en anläggningsförrättning. Detta är en viktig förutsättning för eventuella fordringsägare, så att deras säkerhet inte ska riskera att försämrars¹⁹⁶.

5.2.6. Opinionsvillkoret och lokaliseringsregeln

Det så kallade opinionsvillkoret innebär att en gemensamhetsanläggning inte kan inrättas ”om ägarna av de fastigheter som skall delta i anläggningen och hyresgästerna i sådana fastigheter mera allmänt motsätter sig åtgärden och har beaktansvärda skäl för det” (7 § AL).

Lokaliseringsregeln innebär att ”gemensamhetsanläggningen ska förläggas och utföras på sådant sätt att ändamålet med anläggningen vinnes med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad” (8 § AL).

5.3. Kostnadsfördelning

För att fördela kostnaderna för utförande tilldelas de deltagande fastigheterna ett andelstal som motsvarar hur mycket fastigheten i fråga ska bidra med. Andelstalet ska spegla nyttan som varje fastighet får av anläggningen, d.v.s. den värdeökning som uppkommer i och med gemensamhetsanläggningens inrättande (15 § AL).

Ett andelstal för driften av gemensamhetsanläggningen tilldelas också fastigheten i förhållande till hur mycket anläggningen används. En annan variant är att ta ut avgifter för driften, vilket kan vara lämpligt när faktiska användningar av t.ex. värme, vatten och el ska betalas¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Prop. 1973:160, s. 188

¹⁹⁶ Handbok AL, s. 52

¹⁹⁷ Karlbro 2007, s. 79

5.4. Förvaltningsformer

De i gemensamhetsanläggningen deltagande fastigheterna utgör en samfällighet för anläggningens utförande och drift (14 § AL). Denna samfällighet kan sedan förvaltas som en delägarförvaltning där medlemmarna fattar beslut gemensamt, eller genom föreningsförvaltning där det finns en styrelse som sköter om den löpande förvaltningen¹⁹⁸.

5.4.1. Delägarförvaltning

Delägarförvaltning är en förvaltningsform som används då delägarna tillsammans beslutar i frågor som rör samfälligheten. Deltagarna måste vara helt eniga i ärenden som rör samfälligheten för att beslut ska kunna tas, majoritetsröstning räcker alltså inte. Delägarförvaltning föreligger i de fall man inte har bildat en samfällighetsförening¹⁹⁹.

5.4.2. Föreningsförvaltning

Föreningsförvaltning föreligger då delägarna ingår i en samfällighetsförening för samfällighetens drift och underhåll. Samfällighetsföreningen fungerar som en juridisk person som självständigt kan företräda delägarna, ingå förbindelser och förvärva rättigheter. Eftersom det är fastigheten som är knuten till samfälligheten följer även medlemskapet med när fastigheten överläts till en ny ägare. Den som säljer sin fastighet upphör att vara medlem i samband med överlåtelsen²⁰⁰.

5.5. Verkan av ändrade förhållanden

I vissa fall uppkommer situationer då det kan finnas behov av att ändra på befintliga gemensamhetsanläggningar. I de flesta fall ska en omprövning av ett beslut som fattats vid inrättande av gemensamhetsanläggning ske i en ny förrättning. För att en sådan omprövning ska kunna komma till stånd krävs enligt huvudregeln att det har inträtt ”ändrade förhållanden som väsentligt inverkar på frågan”. En ny förrättning får också äga rum om det i det tidigare avgörandet föreskrivits att frågan får omprövas efter viss tid. Även om ett ”klart behov” av omprövning framkommit kan en förrättning göras.

Vissa ändringar kan dock göras utan en ny förrättning behöver äga rum. Styrelsen för samfällighetsföreningen kan enligt 24 a § AL bestämma att ett andelstal för en fastighet ändras, om användningssättet för denna förändrats stadigvarande. Detta gäller enbart om Lantmäteriet redan i anläggningsbeslutet bestämt att så får ske. Även om en fastighet ska utträda med stöd av överenskommelse enligt 43 § AL kan man slippa förrättning om det godkänts av Lantmäteriet.

¹⁹⁸ Karlbro 2007, s. 80

¹⁹⁹ Ekbäck 2007, s. 89

²⁰⁰ Ibid., s. 91

5.6. Gemensamhetsanläggning vs. BID

Gemensamhetsanläggningar har vid en första anblick flera likheter med BID. Bägge samverkansformerna regleras av tvångsbestämmelser i lag och avser väl avgränsade geografiska områden. De är båda flexibla sett till nyttigheterna de kan tillhandahålla då det inte finns regler som radar upp särskilda ändamål.

I tabell 2 jämför jag olika egenskaper hos gemensamhetsanläggningar (GA) respektive BID. Därefter följer en förklaring till tabellen.

<i>GA</i>	<i>BID</i>
Ändamålet ska vara en anläggning	Även kommersiellt, marknadsföring
Anslutna är delägarfastigheterna	Ibland även handlare och andra hyresg.
Tvångsansluta men skyddsregler finns	Tvångsanslutning om BID röstas igenom
Finansieras av ingående fastigheter	Ingående parter samt kommunala medel
Vanligtvis på obestämd tid	Viss tid och sen eventuell förlängning
Ovanligt för förändringar i städer	BID vanligast i stadsmiljöer
Andelstal efter nytta och användning	Avgift till BID tas ut som % på skatt
Initieras av fastighetsägare eller LM	Initieras av fastighetsägare eller hyresg.
Handläggs av LM	Handläggs av kommunal myndighet
Delägar- eller föreningsförvaltning	Bolags- eller föreningsform + styrgrupp
Utrymme för GA ägs samfällt	Fastighetsindelningen berörs inte

Tabell 2. Egenskaper hos gemensamhetsanläggningar respektive BID.

AL räknar inte upp några särskilda ändamål för gemensamhetsanläggningar, men det framgår av 1 § AL att det ska röra sig om just en anläggning. Bland de nyttor som tillgodoses av BIDs ingår även mer renodlat kommersiella tjänster, t.ex. marknadsföringsåtgärder i form av evenemang eller annonseringar.

I en gemensamhetsanläggning är det fastigheterna i sig som ansluts. I BID kan ibland även handlare och andra hyresgäster vara delaktiga i samverkan.

Fastigheter kan tvångsanslutas till en GA om väsentlighetsvillkoret i AL är uppfyllt. I ett BID tvingas alla kommersiella fastigheter i området delta. En annan skillnad är det faktum att kommunen medfinansierar BIDs. I en GA ingår kommunen endast om en kommunal fastighet ansluts till den.

Det vanliga är att gemensamhetsanläggningar inrättas på obestämd tid, även om AL ger utrymme för samverkan på viss tid - om det bestäms i anläggningsbeslutet. I anläggningsbeslutet kan också föreskrivas att det omprövas efter viss tid (35 § AL). Ett BID är oftast tidsbestämt och när samverkanstiden passerat tar man ställning till en eventuell ny period genom omröstning.

Gemensamhetsanläggningar används av tradition, eller i brist på förebilder, sällan för förändringar i stadsmiljöer. Här är det istället vanligast att kommunerna tar på sig allt ansvar²⁰¹. BIDs förekommer däremot vanligtvis i stadsbebyggelse, även om de kan bildas i andra typer av områden.

Vad varje delägarfastighet ska betala avgörs genom de andelstal som tas fram i anläggningsbeslutet. Andelstal för uppförandet bestäms efter den nytta som fastigheten får av anläggningen, medan användningen avgör andelstalet för driften. BIDs finansieras genom ett påslag på en skatt. Det görs ingen bedömning av nyttan för varje ingående fastighet för att bestämma avgiften. Istället avgör en procentsats på en befintlig skatt hur stor avgiften blir.

Initiativrätt till en anläggningsförrättning har fastighetsägare, kommunen och i vissa fall länsstyrelsen m.fl. Även lantmäteriet kan ta initiativ till inrättandet, vid exploateringsförrättningar²⁰². Bildandet av BIDs sker vanligtvis på initiativ av en grupp av fastighetsägare eller köpmän och förfarandet handläggs av kommunen. Gemensamhetsanläggningar förvaltas genom delägar- eller föreningsförvaltning. BIDs förvaltas normalt i bolags- eller föreningsform.

Utrymmet som krävs för en GA får tas i anspråk på fastighet (12 § AL). Gemensamhetsanläggningen och rätt till dess utrymme ägs samfällt mellan delägarfastigheterna (14 § AL). BIDs påverkar däremot inte fastighetsindelningen.

²⁰¹ Trafikverket 2010, s. 26

²⁰² Handbok AL, s. 18

Business Improvement District – Vilken utformning fungerar i Sverige?

6. Stads kärneutveckling

6.1. Allmänt

6.1.1. Inledning

I Sverige finns inte den lagstiftning som erfordras för att rösta igenom och bilda BIDs, som är tvingande även för de aktörer som motsätter sig. Däremot förekommer, vid sidan av lagstiftad samverkan såsom gemensamhetsanläggningar, organisationer som verkar på frivillig basis med att gemensamt finansiera olika åtgärder för att stärka sina stads kärnor. Sådana initiativ har blivit allt vanligare och kan ske genom insatser från offentliga, privata och ideella aktörer²⁰³.

6.1.2. Handeln som drivkraft för stadsplanering

Stads kärnor fyller flera viktiga funktioner för de städer och regioner de tillhör. I urbana samhällen har stadskärnan traditionellt sett utgjort en mötesplats, en marknadsplats och en knutpunkt för olika trafikflöden i området. Just handels utveckling har varit en viktig drivkraft för förändringen av svenska stads kärnors utformning genom åren²⁰⁴.

Från att ha varit koncentrerad till stadskärnorna, etablerades i mitten av 1900-talet även handelsplatser i städernas utkanter i takt med den urbana utbredningen. Butikskedjor och varuhus dök upp för första gången på 30-talet och på 50- och 60-talen skedde stora omvandlingsprocesser till följd av de förändrade handelsmönstren. Omfattande saneringar på flera håll gav utrymme för större butikslokaler, expansion av varuhus och etablerandet av köpcentrum. Rationaliseringar i detaljhandeln ledde också till nya förutsättningar för dagligvaruhandeln med den följden att många mindre butiker, med hög grad av personlig betjäning, fick lägga ner²⁰⁵.

Handelsplatser utanför stadskärnorna etablerades också till följd av förändringar i trafikplanering på 70-talet, då man började leda trafiken runt stadskärnorna istället för igenom dem. I flera städer anlades också gågator, vilket ogillades av köpmännen. God tillgång till mark till låga priser i kombination med det ökade bilresandet bidrog till etablerandet av fler externa handelsplatser²⁰⁶. För att konkurrera med dem satsade man också på varuhus och köpcentrum i centrala lägen på 80-talet. Den hårdnande

²⁰³ Cook 2008, s. 779

²⁰⁴ Trafikverket 2007, s. 7

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Ibid.

konkurrensen från externa köpcentra och den finansiella krisen i början av 90-talet drabbade handeln i stadskärnorna hårt²⁰⁷.

Butikerna i städerna kompletteras idag av bl.a. restauranger, caféer och kulturella verksamheter, vilket successivt lett till en funktionsuppdelning mellan stadskärnor och externhandel. Externhandeln präglas av stora volymer medan städer ofta är mer inriktade på kvalitativ och serviceinriktad upplevelsehandel. Omsättningen från den externa handeln har visserligen ökat snabbare än i stadskärnorna, men inom upplevelsehandeln har de sistnämnda ökat sin marknadsandel²⁰⁸. Den växande externa handeln har drabbat stadsdelscentra och mindre tätorter hårdast, samtidigt som det skapat incitament för stadskärnors aktörer att genomföra förnyelsearbeten genom samverkan²⁰⁹.

6.1.3. Stadskärneutveckling genom åren

Under första halvan av 1900-talet, när handeln var koncentrerad till stadskärnorna, förelåg det i första hand konkurrens mellan de olika handlarna. När nya marknadsplatser sedermera utvecklades uppstod även konkurrens mellan dessa, vilket gav anledning för aktörer på samma marknadsplats att åta sig gemensamma insatser för att stärka den²¹⁰. Sverige har, till skillnad från t.ex. Danmark, Norge och Storbritannien, ingen särskild lagstiftning för att reglera externhandeln. Istället för statlig kontroll genom nationell handelspolitik så har kommunerna stort inflytande över handelsplatsernas lokalisering i och med planmonopolet och arbetet med den fysiska planeringen. Numera är arbetet med stadskärneutveckling inte enbart en kommunal angelägenhet, till skillnad från före 1990-talet²¹¹.

Under 70-talet växte intresset för stadskärnan som mötes- och handelsplats, till följd av stora trafikomläggningar och fysiska omvandlingsprojekt. Förändrade värderingar och attityder ledde till diskussion om att ”återerövra” stadskärnorna som offentliga platser. I Helsingborg byggde man landets första gågata, efter inspiration från Ströget i Köpenhamn. Trafikbegränsande åtgärder såsom gågator är generellt ett tvisteämne mellan köpmännen i centrum och stadens samhällsplanerare, även om motiven till dessa ofta var att främja shoppingen. Man ansåg nämligen att en viktig orsak till framgången för amerikanska köpcentrum var en hög lokal tillgängligheten för fotgängare. Samspelet mellan bil- och gångtrafik och inte minst parkeringsplatser var och förblir därför en stor fråga inom stadskärneutveckling²¹².

På 80-talet började samverkansorganisationer som värnar om stadskärnans utveckling skapas, med inspiration från Storbritannien där denna företeelse benämns *Town*

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Ibid. s 8

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Ibid. s 9

²¹¹ Ibid.

²¹² Ibid.

Centre Management. Förutom att verksamheterna i svenska stadskärnor drabbades hårt av finanskrisen i början av 90-talet, slog den även mot kommunernas ekonomiska ställning och deras tydliga maktställning för fysisk planering försämrades. Till följd av detta påbörjades i början av 90-talet flera initiativ för stadskärneutveckling där både offentlig och privat sektor medverkade. Det var dock först under andra halvan av 90-talet som dessa centrumorganisationer började sprida sig på bred front i landet²¹³. Stadskärneförnyelse genom dessa organisationer karaktäriserades på 90-talet av åtgärder inom:

- Förbättringar av den fysiska miljön
- Påverkan av utbudet av affärer och verksamheter
- Underhåll och förvaltning av den offentliga miljön
- Marknadsföring av stadskärnan och genomförandet av evenemang²¹⁴

Sedan 90-talet, när centrumorganisationer fick fäste på många håll i landet, har många städer börjat rusta upp men även expandera sina stadskärnor. För att möta den växande handeln i externa lägen, har man på senare år tagit till liknande medel i stadskärnorna med utvidgning och nyinvesteringar i centralt belägna handelsstråk och gallerior²¹⁵.

6.2. Stadskärneföreningar

6.2.1. Allmänt

Organisationer för utveckling av stadskärnor och stadsdelscentra benämns ibland som stadskärneföreningar och strävar efter att samla ihop och koordinera intressenter från den offentliga och den privata sektorn.²¹⁶ Vissa kommuner arbetar med att engagera flera aktörer i hur stadskärnan ska se ut och fungera, genom att ta fram gemensamma riktlinjer och principer för utformningen av stadsmiljön i s.k. stadsmiljöprogram. I likhet med dessa kommunala produkter arbetar centrumorganisationerna för att mobilisera och samordna olika aktörer i staden²¹⁷.

Stadskärneföreningar återfinns idag i olika storlekar i ungefär hälften av landets kommuner. Motivet bakom bildandet av en stadskärneförening är i många fall att stadskärnan förlorat sin attraktivitet, vilket drabbar kommunen och de näringsidkare som verkar där²¹⁸.

De kan utgöras av ideella eller ekonomiska föreningar, men det är vanligare att centrumorganisationerna landar i aktiebolag. Bolagens delägare är ofta lokala

²¹³ Ibid. s. 10

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Forsberg 1999, s. 316

²¹⁷ Trafikverket 2007, s. 75

²¹⁸ Trafikverket 2010, s. 25

handels- och fastighetsägarföreningar och i vissa fall även kommunen. Verksamheten i stadskärneföreningar bygger på att fastighetsägare, handlare och kommuner skjuter in pengar.

Finansieringen av stadskärneföreningarnas verksamhet kan skötas på olika sätt. Evenemang finansieras ofta till hög grad av privata medel, medan fysiska ombyggnationer ofta kräver kommunala investeringar initialt för att mobilisera de privata aktörerna. Åtgärder som ger direkt nytta för fastighetsägarna samfinansieras normalt mellan kommun och fastighetsägarna. Stadskärneföreningarna har ofta en viktig roll i arbetet med att lösa finansieringsfrågor i stadsförnyelseprojekt då de i egenskap av en neutral part kan förhandla fram en samfinansiering²¹⁹.

6.2.2. Framgångsfaktorer

Varje stad har sina lokala förutsättningar för vad som går att åstadkomma med stadskärneutveckling. Enligt en undersökning som gjorts om stadskärneutvecklingsprocesser i Sverige och utomlands, finns det dock ett antal framgångsfaktorer som återkommer nästan regelmässigt i de studerade fallen²²⁰.

Gemensamma målsättningar och helhetsperspektiv

Att ha en gemensam strävan mot något som alla är överens om har visat sig vara en kraftig utvecklingsfaktor och många städer håller detta högt bland framgångsfaktorer för stadskärneutveckling²²¹.

Det är också viktigt att få de enskilda aktörerna att lyfta blicken från sina egna verksamheter så att de inser att alla har att vinna på att det går bra för helheten. En av stadskärneföreningarnas viktigaste uppgifter, är att bygga upp och förmedla detta helhetstänk. Detta är också ett av de grundläggande skälen till centrumorganisationers uppkomst och utbredning i svenska och utländska städer²²².

Förtroende

I många städer anses medlemmarnas förtroende för stadskärneföreningen vara en viktig framgångsfaktor. Det går sällan att ta förtroendet för givet, även om det underlättar om verksamheten pågått ett tag och blivit etablerad. Det kan vara svårt att bibehålla förtroendet, då det t.ex. är lättare att motivera intressenter att gå från dåligt till bra än från bra till ännu bättre. När en stad utvecklas negativt är det mer uppenbart att det krävs förnyelsearbete och det är då lättare att bygga upp förtroende. I avsaknad av en hotsituation är det därför viktigt att på ett pedagogiskt sätt peka ut varför stadskärneutveckling behövs²²³.

²¹⁹ Trafikverket 2007. s. 78.

²²⁰ Ibid., s. 75.

²²¹ Ibid.

²²² Ibid.

²²³ Ibid., s. 76

Offentliga och privata initiativ

För att lyckas med arbetet med stadskärneutveckling är det av yttersta vikt att det finns både offentligt och privat engagemang och deltagande. För att ge en långsiktig stabilitet och struktur på samverkan är det viktigt att kommunen deltar aktivt i stadskärneutvecklingen. Annars riskerar verksamheten mestadels bli inriktad på enskilda evenemang. Fastighetsägarna och handlarna har viktiga roller eftersom de representerar marknaden och kan se till att strategierna för stadskärneutveckling styrs efter vad som efterfrågas. Aktiva fastighetsägare och köpmän behövs för att förhindra tröghet i arbetet och för att anpassa det efter marknadens behov. Ett bra förhållande mellan kommunen och näringslivet är värdefullt då det ger en god dialog mellan stadens olika aktörer och möjliggör delad finansiering vid fysiska upprustningsåtgärder.²²⁴

Stadskärnans betydelse för staden

Det finns olika drivkrafter bakom bildandet av stadskärneföreningar och det är inte entydigt att de skapas för att stärka stadskärnan för att kunna konkurrera med externa köpcentra, även om detta är en av orsakerna. En stark drivkraft för att bygga upp strategier för stadskärneutveckling är behovet av att rusta upp stadskärnan för att öka stadens attraktivitet och konkurrenskraft som helhet. Detta gäller för kommuner med såväl negativ som positiv ekonomisk och befolkningsmässig utveckling²²⁵.

6.2.3. Svenska Stadskärnor och kvalitetsmärkning

Många av landets stadskärneföreningarna är medlemmar i en paraplyorganisation vid namn Svenska Stadskärnor, som kom till 1993²²⁶. Där ingår Sveriges Kommuner och Landsting, Svensk Handel, Fastighetsägarna Sverige, Visita Svensk Besöksnäring, Boverket, samt ett hundratal enskilda företag, kommuner och samverkansorganisationer med ambitioner att utveckla städerna²²⁷. I Svenska Stadskärnor genomförs kunskaps- och erfarenhetsutbyten genom konferenser och utbildningar. Svenska Stadskärnor ingår i nätverket TOCEMA Europe, ett INTERREG III C-projekt delfinansierat av EU för att främja det internationella kunskapsutbytet inom ämnet.

TOCEMA har utvecklat ett program för kvalitetscertifiering av stadskärneutveckling²²⁸. Man har tagit fram en internationell standard för kvalitetsmärkning av samverkan utifrån en uppsättning kriterier och genom Svenska Stadskärnor kan stadskärneföreningar ansöka om denna utmärkelse. Kriterierna är anpassade efter svenska förhållanden och handlar i stort om att visa upp god struktur och styrning av verksamheten. Organisationen ska kunna uppvisa vision, strategi, åtgärdsprogram och prioriteringar. Verksamheten ska ha varit igång i minst tre år,

²²⁴ Ibid. s. 78

²²⁵ Ibid. s. 79

²²⁶ Forsberg 1999, s. 315

²²⁷ Svenska Stadskärnor, Om

²²⁸ Trafikverket 2007, s. 10

alternativt ha skriftliga åtaganden från aktörerna på fortsatt samverkan i tre år framåt²²⁹. De stadskärneföreningar som innehar kvalitetsmärkningsen har möjlighet att ansöka om utmärkelsen Årets stadskärna, som ges till den stad som gjort störst mätbara framsteg i sin förnyelse av centrum genom samarbete mellan både privata och offentliga aktörer²³⁰.

6.3. Stadskärneförening vs. BID

Stadskärneföreningar och BIDs har ett antal likheter, inte minst i det praktiska arbetet²³¹. Båda dessa samverkansformer fokuserar på att förbättra förhållandena för ekonomisk lönsamhet i städer. De syftar båda till att öka antalet besökare och investerare, samt att öka handelns omsättning. En stark drivkraft är ofta att avvärja ökad konkurrens utifrån, från t.ex. externa handelsområden eller rivaliserande stadskärnor. Gemensamt för de båda samverkansformerna är också deras verksamheter, som ofta rör sig om marknadsföring, tjänster för renhållning av gator eller för ökad säkerhet genom ordningsvakter²³².

Tittar man närmare på vissa av de egenskaper hos BIDs, som presenterades i kapitel tre, kontra stadskärneföreningars egenskaper visar det sig att det finns en rad skillnader. Se tabell 3 nedan.

<i>BID</i>	<i>Stadskärneföreningar</i>
Tidsbegränsad samverkan	Samverkan på obestämd tid
Tydligt geografiskt avgränsat område	Samverkan i stadskärnan
Tvingande medlemskap	Frivilligt medlemskap
Alla inom området är medlemmar	Alla är inte nödvändigtvis medlemmar
Fast finansiering över viss tid	Finansiering efter antal medlemmar
Avgift läggs på befintlig skatt	Medlemsavgifter

Tabell 3. Egenskaper hos BID respektive stadskärneföreningar.

När ett BID upprättas bestämmer man den tidshorisont som ska gälla för samfinansiering och utförande av de bestämda aktiviteterna. Efter den tidens utgång beslutas det om en eventuellt förnyad samverkansperiod. Stadskärneföreningar arbetar däremot fortlöpande utan särskild tidsbegränsning, även om de ingående aktörernas ekonomiska åtaganden kan regleras genom avtal över viss tid.

I BID har man tydligt avgränsade geografiska områden dit åtgärderna riktas medan stadskärneföreningar har själva stadskärnan som helhet som verksamhetsområde.

²²⁹ Svenska Stadskärnor, QM

²³⁰ Svenska Stadskärnor, Årets Stadskärna 2013

²³¹ Trafikverket 2010, s. 35

²³² Cook 2008, s. 778

Inom ett BID-område är alla aktörer (fastighetsägare eller hyresgäster, beroende på lagstiftningens utformning) tvångsvis medlemmar, medan medlemskapet är frivilligt i stadskärneföreningar. I sammanhanget beskrivs stadskärneföreningarna mer som en process med strategisk överblick på områdets utveckling, istället för ett förnyelseområde.²³³

Bägge samverkansformerna finansieras typiskt sett med medel från dels den offentliga, dels den privata sektorn. I Sverige är andelen privat finansiering i stadskärneföreningarna relativt hög, jämfört med andra länder i Europa²³⁴.

De privata medlen inkommer på olika sätt. BIDs finansieras genom en på förhand bestämd finansieringsplan där varje medlem betalar en avgift i form av ett pålägg på en befintlig skatt – t.ex. fastighetsskatt då fastighetsägare är de ingående parterna – som sedan kan användas för förbättrande åtgärder i området.

I avsaknad av den självbeskattande funktion BIDs har, är man i stadskärneföreningar istället beroende av de olika medlemmarnas frivilliga deltagande för att säkra de ekonomiska medlen till organisationens budget. De svenska stadskärneföreningarna har dock lyckats relativt väl med att inkludera fastighetsägare och butiksägare trots att det saknas någon tvingande BID-lagstiftning²³⁵.

Bildandet av BID föregås oftast av att det redan finns goda relationer och samarbeten i staden. Inte sällan bildas BIDs därför som förlängningar av existerande stadskärneföreningar²³⁶.

²³³ Trafikverket 2010, s. 26

²³⁴ Ibid., s. 25

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Cook 2008. s. 932

Business Improvement District – Vilken utformning fungerar i Sverige?

7. Undersökningar

7.1. Tvingande BID i Sverige

7.1.1. BID genom GA?

För att undersöka huruvida tvingande BID kan bildas utifrån gällande lagstiftning valde jag att jämföra det med den svenska samverkansform det mest liknar, nämligen gemensamhetsanläggningar. Till grund för undersökningen ligger jämförelsen i avsnitt 5.6 där jag identifierade karaktärdrag som skiljer de båda samverkansformerna åt. Med hjälp av förarbeten, rättsfall och fallstudier har jag undersökt olika teoretiska möjligheter att i enlighet med gällande rätt inrätta gemensamhetsanläggningar med funktioner som liknar BIDs.

Är det möjligt att inrätta gemensamhetsanläggningar i stadskärnor genom vilka fastighetsägare och kommunen tvingas samfinansiera åtgärder för att förbättra den bebyggda miljön och för marknadsföring av området?

För att undersöka detta har jag tittat på följande aspekter:

- GA för kommersiella ändamål
- GA för upprustning av offentliga platser
- Tvångsvis anslutning till en sådan GA
- GA som delfinansieras av kommunen
- GA med tidsbegränsning

GA för kommersiella ändamål

För att kunna inrätta en gemensamhetsanläggning krävs att nyttigheten faktiskt är en anläggning. Exemplifieringarna i förarbetena nämner inte några ”mjuka” nyttigheter såsom marknadsföring. I ett utslag från hovrätten godtogs inte fiske som en anläggning och det kunde därför inte ingå i en gemensamhetsanläggning²³⁷.

I en gemensamhetsanläggning med föreningsförvaltning kan man tänka sig att samfällighetsföreningen vid sidan av förvaltning av anläggningarna ordnar med gemensamma marknadsföringsåtgärder. Föreningen är dock bunden av ändamålet i anläggningsbeslutet och får inte driva verksamhet som är främmande för ändamålet som samfälligheten ska tillgodose (18 § SFL). Vissa avvikelser förekommer dock i praxis, t.ex. för att göra anpassningar till den tekniska utvecklingen²³⁸.

²³⁷ Ekbäck 2007, s. 37

²³⁸ Ibid., s. 92

Kommersiella åtgärder kan dock handhas av samfällighetsföreningar på andra sätt. Gemensamhetsanläggningar kan ha handel som ändamål, i form av t.ex. torg och gator där kommersiell verksamhet bedrivs. I området Nordstan i Göteborg byggde man på 1960-talet upp ett shoppingcentrum med hjälp av en serie av gemensamhetsanläggningar²³⁹. Övertäckta torg och gågator, samt ett parkeringshus ägs samfällt. Anläggningarna ingår i sex olika gemensamhetsanläggningar som förvaltas av Nordstans Samfällighetsförening. Parkeringshuset har plats för 2 700 bilar och omsatte i mitten på 90-talet ca 30 miljoner kr årligen²⁴⁰.

Dessutom kan en samfällighetsförening, i egenskap av juridisk person, förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter (17 § SFL). I Nordstan genomförs ca 180 evenemang och utställningar varje år. Sådana marknadsföringsåtgärder sköts av bolaget Nordstans Marknadsledning, som ägs av samfällighetsföreningen och hyresgästerna²⁴¹. Det är styrelsen i en samfällighetsförening som handhar föreningens angelägenheter och styrelsen är behörig att företräda föreningen i förhållande till tredje man (35 och 37 §§ SFL). Styrelsens beslut får inte strida mot SFL eller mot föreningens stadgar, men i princip kan styrelsen efter omröstning besluta om att starta ett bolag som sysslar med marknadsföring. För att det ska kunna finansieras (uttaxeras) av medlemmarna krävs att styrelsen upprättar en budget (utgifts- och inkomststat) som godkänns på föreningsstämman (41 § SFL).

GA för upprustning av offentliga platser

Gemensamhetsanläggningar kan inrättas för ny såväl som befintlig anläggning²⁴². Ingen territoriell begränsning gäller i AL²⁴³ och det finns därmed inget som förhindrar att gemensamhetsanläggningar inrättas i befintlig stadsbebyggelse, så länge det inte strider mot detaljplaner eller områdesbestämmelser.

Varje år uppstår ett antal situationer där allmänna platser hamnar under privat förvaltning. Gemensamhetsanläggningar kan då inrättats på allmän platsmark eller på kvartersmark av offentlig karaktär och fastighetsägarna får bekosta förvaltning av nyttigheter som i någon utsträckning används av allmänheten²⁴⁴.

I Rönninge centrum i Salems kommun lades en mängd anläggningar i en detaljplan på kvartersmark. Gemensamhetsanläggningar inrättades för bl.a. parkering, vägbelysning och ett torg. Se figur 5. Kommunen är huvudman i planen och området bebyggdes med bostäder och kommersiella lokaler. Närheten till pendelstationen och en matbutik på torget innebär att många människor utanför delägarkretsen rör sig i området.

²³⁹ Fritz 1997, s. 42

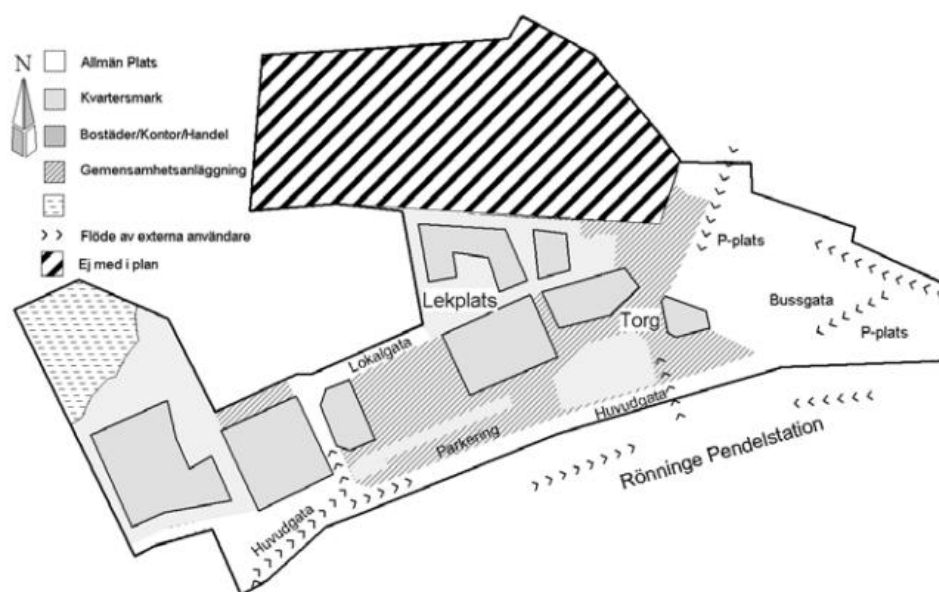
²⁴⁰ Ibid., s. 43

²⁴¹ Faktablad om Nordstan, 2010

²⁴² Handbok AL, s. 20

²⁴³ Ibid., s. 12

²⁴⁴ SOU 2012:91, s. 80



Figur 5. Rönninge centrum²⁴⁵.

Kommunen har ingen fastighet ansluten, även om det krävdes ett avgörande från högsta domstolen (NJA 1997 s. 491) för att fastslå det. Enligt ett examensarbete från KTH, där föreståndare för samfällighetsföreningen intervjuats, är det väldigt betungande för fastighetsägarna att själva ansvara för anläggningar av sådan allmännyttig karaktär²⁴⁶. Man ser dock allmänhetens tillträde som en tillgång eftersom fastighetsägarna kan ta ut högre hyror p.g.a. flödet av människor²⁴⁷.

Ett annat exempel är Starrbäcksängen, på Gärdet i Stockholm. I detaljplanen är kommunen huvudman för allmänna platser. Ett område med en vattendamm (se bild 1), som i planbeskrivningen ansågs vara ett viktigt offentligt stadsrum, lades ut som gemensamhetsanläggning i plankartan av kostnadsskäl²⁴⁸.

²⁴⁵ Eriksson & Karlsson 2006, s. 32

²⁴⁶ Ibid., s. 33

²⁴⁷ Ibid., s. 34

²⁴⁸ Andersson & Björklund 2003, s. 59



Bild 1. Dammen i Starrbäcksängen.²⁴⁹

Även om det i dessa fall kan vara betungande för samfällighetsföreningarna och det diskuterats huruvida kommunen borde ingå i gemensamhetsanläggningarna, eller på annat sätt ge finansiellt stöd till förvaltningen av dem, så framgår det att det är möjligt att inrätta gemensamhetsanläggningar för offentliga platser.

I exemplen ovan inrättades gemensamhetsanläggningar i samband med exploateringsprojekt. Det är dock tänkbart att använda sig av (tillfälliga) gemensamhetsanläggningar för att förbättra stadsmiljön, även om det inte sker i samband med nybyggnation. I en prövning vid en anläggningsförrättning måste sådana upprustningsåtgärder godtas som en anläggning enligt 1 § AL. Enligt förarbeten faller åtgärder som benämns ”gårdssanering” normalt under definitionen för gemensamhetsanläggning²⁵⁰. Begreppet syftar på upprustningsåtgärder av bakgårdar till flerbostadshus, som t.ex. genomfördes i stor skala i Stockholm på 1970-talet²⁵¹.

Godtas det som anläggning krävs det att ansvaret för gatan tillfälligt läggs över på fastighetsägarna innan en anläggningsförrättning kan ske. Kommunen är i regel huvudman i detaljplaner och ska således ansvara för att allmänna platser iordningställs och underhålls. För att lägga över ansvaret för befintliga gator på fastighetsägarna genom gemensamhetsanläggningar krävs en planändring så att huvudmannaskapet blir enskilt, vilket förutsätter att det finns särskilda skäl för det (se avsnitt 3.4.2). En detaljplan kan ändras på två sätt; ändring genom tillägg eller att den gamla planen ersätts med en ny. I planen får kommunen bestämma hur de allmänna platserna ska utformas (4 kap. 8 § 2 p PBL).

²⁴⁹ Ibid., s. 60

²⁵⁰ Handbok AL, s. 21

²⁵¹ Stadsbyggnadskontoret Stockholms Stad 1977

Tanken är att ett BID-samarbete ska vara tidsbegränsat och kunna avslutas efter det att åtgärderna genomförts. I så fall krävs ytterligare en planändring för att lägga tillbaka ansvaret på kommunen.

Tvångsvis anslutning av fastigheter

BID genom en gemensamhetsanläggning bygger också på att det är möjligt att tvångsansluta fastigheter enligt väsentlighetsvillkoret i 5 § AL. Enligt förarbetena till AL ska det föreligga "ett påtagligt behov för fastigheten att ha tillgång till den nytta som avses med gemensamhetsanläggningen" för att tvångsvis anslutning ska kunna ske²⁵².

Vidare bör bedömningen av väsentlig betydelse utgå från fastigheternas användningssätt enligt gällande detaljplan²⁵³. Inrättas en gemensamhetsanläggning för att förvalta och rusta upp en gata så får nog fastigheter som i detaljplan är utmarkerade för handel eller bostäder längs med gatan normalt anses ha ett sådant behov.

Delfinansieras av kommunen

För att en gemensamhetsanläggning ska delfinansieras av kommunen, som ofta är fallet i ett BID, finns två tänkbara lösningar.

Den första är att en kommunal fastighet ansluts till gemensamhetsanläggningen. Den tilldelas då andelstal precis som övriga fastigheter och bidrar till finansieringen av anläggningen. Detta förutsätter att det finns en kommunal fastighet som anläggningen är av stadigvarande betydelse för. Frågan om kommuners anslutning till GA har utretts i SOU 2005:77 och nu senast i SOU 2012:91. I den senaste utredningen är förslaget att kommunen ska kunna anslutas utan någon koppling till en fastighet, och på så sätt bidra till kostnaderna för utförande och drift motsvarande den del som följer av det allmännas behov²⁵⁴.

En annan möjlig lösning är att kommunen ger bidrag till samfällighetsföreningen för att avlasta den. I fall där kommunen lagt över ansvaret för anläggningar på de enskilda fastighetsägarna är det dock möjligt att kommunen avstår från att vara med och finansiera anläggningarna frivilligt²⁵⁵.

Tidsbegränsning

För att inrätta en tidsbegränsad gemensamhetsanläggning finns två möjliga tillvägagångssätt. Det första är att i anläggningsbeslutet ange en tid för anläggningens bestånd, enligt 24 § 6 p. AL. När tiden går ut förfaller anläggningsbeslutet. Bestämmelsen motiveras inte i förarbetena, mer än att den bör finnas med eftersom

²⁵² Prop. 1973:160, s. 151

²⁵³ NJA 1997 s. 491

²⁵⁴ SOU 2012:91, s. 83

²⁵⁵ Eriksson & Karlsson 2007, s. 42

det fanns en sådan i föregångaren till AL, LGA²⁵⁶. Tillämpas denna bestämmelse krävs en ny anläggningsförrättning om samarbetet i ett område ska fortsätta.

Det andra sättet är att man i anläggningsbeslutet anger att beslutet får omprövas efter en viss tid, genom en ny förrättning enligt bestämmelsen i 35 § AL. Det primära syftet med bestämmelsen var att kunna begränsa giltighetstiden för andelstal som bestäms i fråga om skogsvägar, men den kan också användas för andra förrättningsbeslut. Enligt förarbetena till AL bör bestämmelsen tillämpas restriktivt för att undvika onödiga förrättningar, vilket talar emot att den skulle börja användas i större utsträckning²⁵⁷.

7.1.2. BID genom kommunal avgift?

I denna del av undersökningen tittade jag på vilka möjligheter kommunerna har att ta ut avgifter från fastighetsägare för att finansiera förbättrande åtgärder i stadskärnor. Genom en lämplig kommunal avgift skulle effekter som liknar de från BIDs kunna uppnås, där de som har mest nytta av en åtgärd också tvingas vara med och finansiera den.

BID genom avgifter för gatukostnader

Den kommunala avgift som ligger närmast till hands för upprustningsåtgärder är förmodligen avgifter för gatukostnader. Det är få kommuner som tar ut gatuavgifter eftersom regelverket anses krångligt, kan innebära orättvis kostnadsfördelning och leda till långa överklagandeprocesser. Det vanligaste är istället att allmänna platser finansieras genom skatter eller att det regleras i exploateringsavtal²⁵⁸. När det gäller finansieringen av förbättringsåtgärder är det särskilt ovanligt med finansiering genom avgifter²⁵⁹. De kommunala intäkterna från avgifter för gatukostnader har dock ökat mer än kostnaderna det senaste decenniet²⁶⁰.

I detaljplaner för vilka kommunen är huvudman ska användningen och utformningen av de allmänna platserna anges (4 kap. 5 § PBL). Vid utförandet av detaljplanen ska de allmänna platserna utformas i enlighet med ortens sed och enligt vad som bestäms i planen (6 kap. 18 § 3 st. PBL). När de allmänna platserna är färdigställda kan kommunen kräva en betalning av fastighetsägarna (6 kap. 34 § PBL) i enlighet med gatukostnadsutredningen.

För upprustningsåtgärder i ett område där det finns en genomförd detaljplan får inte kommunen ta ut avgifter av de fastighetsägare som redan betalat gatukostnader i ett

²⁵⁶ Prop. 1973:160, s. 237

²⁵⁷ Ibid., s. 256

²⁵⁸ SOU 2012:91, s. 111

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ SKL 2010, s. 32

tidigare skede²⁶¹. Har kommunen tagit ut avgifter tidigare behövs alltså ändringar i detaljplanen eller en ny detaljplan för att avgifter ska kunna tas ut på nytt.

Enligt gällande regelverk begränsas de kostnader som får tas ut av att allmänna platser ska vara ordnade i enlighet med ortens sed, vilket innebär att de ska ha den standardnivå som är vanlig i kommunen. Fastighetsägarna ska alltså inte behöva betala för någon överstandard på gatorna²⁶². Smärre avvikelser från den standard som gäller borde kunna godtas, så länge det inte motverkar syftet med gällande detaljplaner.

I detaljplaneområden som präglas av handel, t.ex. längs handelsstråk där mycket folk är i rörelse, kan man tänka sig att standardhöjningar i form av beläggning med gatsten etc. kan vara motiverade. Med hjälp av områdesvist uttag av gatukostnader (enligt 6 kap. 24 § PBL) kan fastighetsägare tvingas medfinansiera åtgärder som ger ökad attraktivitet och - i förlängningen - högre fastighetsvärden.

Tillämpas sådana avgifter är därmed är inte sagt att de nödvändigtvis ska täcka hela kostnaden. Vid blandad bebyggelse kan dessutom olika avgifter läggas på olika fastighetstyper. Kanske är det t.ex. lämpligt att rena bostadsfastigheter får stå för en mindre del av kostnaden.

7.2. Frivilliga BID i Sverige

7.2.1. Allmänt

Den andra undersökningen gick ut på att ta reda på hur BID kan appliceras på frivillig samverkan. Stads kärneföreningar har som jag nämnt i avsnitt 5.3 ett flertal likheter med BIDs, vilket gör dem intressanta att titta närmare på. Undersökningen har därför utförts genom telefonintervjuer med just stads kärneföreningar. Jag valde ut ett antal föreningar i syfte att bilda mig en uppfattning om vilka egenskaper de delar som gör dem till framstående stads kärneföreningar, för att sedan kunna återkoppla det till den ursprungliga frågeställningen.

7.2.2. Urval och beskrivning av respondenterna

Jag har varit i kontakt med anställda från åtta olika stads kärneföreningar. De organisationer jag har intervjuat valdes ut eftersom de innehar Svenska Stadskärnors kvalitetsmärkning, som tyder på ett stabilt partnerskap. De svenska städer vars stads kärneföreningar innehar denna kvalitetsmärkning för närvarande är följande sexton:

Borås, Falun, Gävle, Göteborg, Helsingborg, Jönköping, Karlstad, Malmö, Sundbyberg, Uppsala, Visby, Växjö, Ystad, Åmål, Örebro och Örnsköldsvik²⁶³.

²⁶¹ SOU 2012:91, s. 110

²⁶² Ibid., s. 107

²⁶³ Svenska Stadskärnor, Svenska städer med QM

De jag intervjuat är verkställande direktörer, anställda eller projektanställda i respektive organisation och de flesta är s.k. centrumledare som har en central roll i arbetet med strategiska och operativa frågor. De intervjuade stadskärneföreningarnas grundläggande egenskaper sammanfattas i bilaga 1.

7.2.3. Resultat

Jag ville jag beröra faktorer som identifierats som viktiga skillnader mellan stadskärneföreningar och BIDs, såsom avsaknaden av tvingande och självbeskattande egenskaper i de förstnämnda. En sammanställning av intervju svaren återfinns i bilaga 2. I detta avsnitt lyfter jag fram de svar som det fanns konsensus kring samt sådant som jag finner särskilt intressant för studien.

Framgångsfaktorer

Den viktigaste egenskapen för en framgångsrik stadskärneförening är att ha med sig alla tre parterna i staden, alltså kommunen, handlare och fastighetsägare, i sin samverkan.

En respondent menar att det för nystartade centrumorganisationer handlar om att hitta ”minsta gemensamma nämnare” mellan parterna och ta hänsyn till deras olika tidsperspektiv.

Få med sig de olika parterna

Det handlar om att ständigt förmedla vad man gör och vilka resultat insatserna medför för att övertyga aktörer att medverka i samverkan. Detta gör man genom informationsträffar och besök hos de näringsidkare som inte är medlemmar.

Det handlar om att i konkreta termer visa de fördelar som kommer med medlemskapet - dels visa att det krävs gemensamma insatser för att åstadkomma förändring, dels visa på den direkta nytta varje enskild näringsidkare får.

En organisation beskriver sin strategi som en uppåtgående spiral. Handlarna har kortast tidsperspektiv och man bör i första hand satsa på dem. När det går bra för handlarna ger det färre vakanser och nöjda fastighetsägare. Går fastighetsägarna då in och medfinansierar t.ex. renovering av gator blir även kommunen nöjd och bidrar med insatser. En attraktiv stadskärna drar till sig mer folk vilket gynnar handeln.

Mätning av resultaten

Man använder sig av marknadsundersökningar för att mäta resultaten av insatserna, dels via butiker med medlemskap, dels via besökare i staden.

Besöksräknare för att mäta flödet av människor under olika dagar och tider på dygnet är också vanligt förekommande.

Inspiration från BID

Business Improvement District – Vilken utformning fungerar i Sverige?

Upprustning av gator, t.ex. uppgradering av ytbeläggningen till någon form av gatsten, sker ofta i samverkan mellan fastighetsägare och kommunen.

Vissa anlitar städpersonal, utöver den renhållning som kommunen tillhandahåller.

Vissa anlitar väktare för ökad trygghet i utsatta områden.

En svarar att man, i likhet med BID, delar in sin stadskärna i mindre områden. Genom att diskutera gemensamma frågor med aktörer i samma kvarter får åtgärderna större genomslagskraft.

Kommunens roll

De flesta har daglig kontakt med kommunala tjänstemän och politiker i olika frågor.

Kommunen är delägare till en tredjedel av aktiebolaget i en av organisationerna. I en annan äger kommunen 10 % av bolaget. De övriga svarade att kommunen skjuter in pengar kontinuerligt eller för särskilda projekt som de vill backa upp.

En förklarar att kommunen har andra ansvarsområden förutom det som handlar om stadskärnan. Långsiktigt har man samma vision som kommunen, men stadskärneföreningen har mer fokus på de kommersiella värdena i ett kortsiktigt perspektiv.

Finansiering

De olika aktiviteterna finansieras med årliga medlemsavgifter eller genom projektfinansiering. Sponsring och bidrag från externa aktörer är ytterligare sätt att finansiera vissa av aktiviteterna.

Kommunernas bidrag utgör 10-33% av den totala budgeten. Kommunernas bidrag regleras, förutom om kommunen är delägare, genom treåriga avtal. Två respondenter nämner att kommunen bidrar med ca 1 500 000 kr årligen.

Medlemsavgiften för handlare baseras normalt på lokalens storlek. Några svarar att avgiften delvis beror på var i staden näringsidkarna är lokaliserade (A-, B- eller C-läge). För fastighetsägare är det vanligaste är att taxeringsvärdet på det aktuella fastighetsbeståndet bestämmer avgiften.

Två respondenter berättar också att kommunen ibland lägger över en del av verksamheterna på dem, t.ex. anlitas stadskärneföreningarna för att anordna invigningar och andra evenemang i staden.

Business Improvement District – Vilken utformning fungerar i Sverige?

8. Analys

8.1. BID genom GA?

Ändring av huvudmannaskap för allmänna platser

De olika aspekter som undersöktes ovan utesluter visserligen inte, var och en för sig, att det skulle vara möjligt att bilda BIDs i form av gemensamhetsanläggningar.

För att det ska bli aktuellt krävs det att det går att ändra huvudmannaskapet i det aktuella områdets detaljplaner, innan en prövning av AL kan göras. Skulle planändringarna gå att genomföra så att förvaltningen av allmänna platser blir enskild är det troligt att en BID-liknande gemensamhetsanläggning för de kringliggande fastigheterna skulle kunna inrättas.

Enskilt huvudmannaskap har visserligen accepterats för att få till en enhetlig förvaltning i ett större område, men detta räcker inte alltid som skäl. I ett avgörande (MÖD 2012:44) fick inte kommunen avsäga sig huvudmannaskapet för en detaljplan som gällt i över 20 år. Enbart det förhållandet att kommunen ville erhålla en enhetlig förvaltning ansågs inte utgöra särskilda skäl för att ändra huvudmannaskapet. I stadskärnor, där kommunen av tradition oftast är huvudman, lär det således vara svårt att få igenom sådana planändringar om t.ex. berörda fastighetsägare motsätter sig beslutet.

En tidsbegränsad samverkan skulle dessutom innebära att ansvaret måste läggas tillbaka på kommunen, genom ytterligare en planändring, när samarbetet är till ända. Detta måste ske i samband med att anläggningsförrättningen förfaller, så att det inte råder några tvivel om vem som ansvarar för de allmänna platserna. Ett sådant förfarande, som förutom anläggningsförrättningen även kräver två planändringar, framstår i min mening som både krångligt och kostsamt.

Osäkerhet kring samfällighetsföreningars verksamhet

För att tillgodose kommersiella nyttigheter inom en gemensamhetsanläggning kan samfällighetsföreningen besluta om att ingå i bolag som bedriver marknadsföring, som i fallet med Nordstan. Frågan är vad rättsläget skulle vara om medlemmarna är missnöjda med föreningens beslut att ge sig in i sådan verksamhet.

I uppbyggnaden av Nordstan samarbetade alla ingående fastighetsägare och var överens om att alla hade att vinna på att gemensamt satsa på marknadsföring. Skulle ett sådant styrelse-/stämmobeslut prövas är det möjligt att skulle anses vara främmande för samfällighetens ändamål enligt 18 § 2 st. SFL. Min bedömning är

alltså att det är osäkert om en samfällighetsförening kan tvinga medlemmar att samfinansiera marknadsföringsåtgärder. De fastighetsägare som vill kan gå ihop i någon form av association för att handha sådan verksamhet, även om sådana samarbeten aldrig kan vara tvingande p.g.a. föreningsfriheten.

Ökad effektivitet

Bortsett från problematiken med planändringar så hade gemensamhetsanläggningar kunna vara ett användbart sätt för kommuner att få in privat finansiering för förbättrande åtgärder i städer. På så sätt internaliseras de externa effekterna genom ett tvingande klubb-samarbete, och de aktörer som har nytta av åtgärderna får stå för en större del av finansieringen. En fördel med gemensamhetsanläggningar är också att det kommer med ett väl beprövat regelverk som används i stor utsträckning i landets kommuner.

Kostnadsfördelning och nytta

Genom olika andelstal för utförandet hade man kunnat skilja mellan kommersiella fastigheter och bostadsfastigheter. Upprustningsåtgärder för att t.ex. belägga en gata med gatsten för att göra den mer attraktiv för fotgängare, gynnar kanske främst kommersiella fastigheter i form av ökade hyresintäkter till följd av en ökad omsättning för handeln i området. För bostadsfastigheter är det inte lika tydligt vilken nytta sådana åtgärder medför, men alla fastigheter med lokaler i bottenplan har förmodligen ungefär samma monetära nytta av det.

För att reglera kommunens finansiering bör en lämplig kommunal fastighet anslutas till gemensamhetsanläggningen, så att den kan deltas ut som i någon mån motsvarar allmänhetens nytta av förbättringarna. Även om andelstalen för utförande enligt 15 § 1 st. AL främst ska bestämmas efter fastighetens och inte allmänhetens nytta så regleras åtminstone den kommunala finansieringen. Saknas möjligheterna att ansluta en kommunal fastighet får kommunens bidrag istället regleras genom ett frivilligt åtagande.

Delat huvudmannaskap för att underlätta förfarandet

Delat huvudmannaskap hade kunnat vara ett sätt att omfördela ansvaret för allmänna platser inom en detaljplan. På så sätt kan vissa anläggningar förvaltas av de enskilda fastighetsägarna. I centrumbebyggelse, där fastighetsägarna i hög grad gynnas av upprustningsåtgärder kan man låta huvudmannaskapet vara enskilt för det aktuella området medan stadsförnyelseåtgärderna genomförs. Sådana planändringar borde också vara lättare att genomföra än att ändra till enskilt huvudmannaskap inom en hel plan.

8.2. BID genom kommunal avgift?

Transaktionskostnader

Avgifter för gatukostnader kan användas för upprustning av allmänna platser i större utsträckning än vad det gör idag. I vissa fall har gatukostnadsutredningar dock visat

sig ta lång tid och lett till långa överklagandeprocesser. De kommuner som inte tillämpar gatukostnadsavgifter idag kan också förvänta sig ett visst arbete med att t.ex. beräkna kostnadsunderlag och anpassa den kommunala redovisningen vid införandet av avgifterna. Dessa transaktionskostnader är svåra att bedöma och varierar från kommun till kommun²⁶⁴.

I vissa kommuner är kanske förhandlingar mellan kommuner och fastighetsägare ett mer effektivt sätt att lösa finansieringsfrågor för stadsförnyelseåtgärder. Speciellt om det finns väletablerade stadskärneföreningar som kan fungera som en oberoende part för att tillgodose de olika aktörernas intressen.

I de fall kostnaderna för att träffa en överenskommelse förväntas överstiga kostnaderna för införandet av avgifterna och kostnaderna för gatukostnadsutredning är det dock aktuellt att tillämpa avgiftssystemet för gatukostnader.

Likställighetsprincipen

Ska ett system med avgifter tillämpas endast vid upprustning av områden med centrumbebyggelse, är det viktigt att tydliggöra för kommunmedlemmarna att det sker i ett led att öka områdets attraktivitet. För att följa likställighetsprincipen måste kommunen nämligen ha sakliga skäl för att behandla medlemmarna olika, t.ex. vid uttag av avgifter.

Att gatukostnadsbestämmelserna inte kommer till användning kan medföra att skattekollektivet får finansiera sådana åtgärder som i huvudsak är till nytta för enskilda fastigheter. Alternativt att åtgärderna inte kommer till stånd p.g.a. otillräcklig finansiering. Samtidigt kan det ifrågasättas om enskilda fastighetsägare som inte får någon direkt nytta av åtgärderna ska behöva belastas med i vissa fall betydande kostnader för kommunala anläggningar.

Kommunal taxa

Avgiftsbestämmelserna för gatukostnader är under utredning. Förslaget i utredningen SOU 2012:91 är att kostnadsuttag framöver borde skötas med hjälp av en kommunal taxa, med va-taxan som förebild. Motiveringen är att systemet skulle förenklas, göras mer transparent och skapa större rättvisa för fastighetsägarna i kommunerna²⁶⁵.

Införs sådana kommunala taxor skulle det kunna öppna upp för möjligheten att dela in kommunen i flera taxeoråden²⁶⁶. Då skulle högre taxor kunna sättas i särskilda utvecklingsområden i centrala delar av tätorter, där kommunen förväntar sig högre kostnader för upprustning av allmänna platser.

²⁶⁴ SOU 2012:91, s. 16

²⁶⁵ Ibid., s. 134

²⁶⁶ Ibid. s. 143

8.3. BID genom stadskärneföreningar?

Det finns många faktorer som avgör vad som utgör framgångsrik stadskärneutveckling i stadskärneföreningar. Nedan lyfter jag fram hur stadskärneföreningarna hanterar avsaknaden av tvingande BID-lagstiftning.

Följderna av frivilligt medlemskap

I avsaknad av tvingande medlemskap i stadskärneföreningarna krävs det att man i konkreta termer visar hur det gynnar dels staden som helhet, dels var och en av medlemmarna, för att få med sig stadens olika aktörer i samarbetet.

Förutom att presentera resultaten av de åtgärder man genomfört så lockar man med mer direkta incitament i form av t.ex. rabatterbjudanden för utbildningar eller annonsering. För att hålla de olika parterna nöjda gäller det att ta hänsyn till deras olika tidsperspektiv i valet av åtgärder.

Funktion för finansiering

BIDs har självbeskattande egenskaper, medan stadskärneföreningarna förlitar sig på att medlemmarna ingår avtal för finansiering. Detta gör man genom medlemsavgifter och projektfinansiering. En fördel med frivilligheten är att det kan ge mer engagemang än om en åtgärd är påtvingad.

Väldefinierat område

Ett BID har ofta ett mer väldefinierat område dit de olika åtagandena riktas. Fördelen med det är att de externa effekterna internaliseras inom det området genom samverkan. En bra lösning för stadskärneföreningar, som ofta verkar i hela stadskärnan, är att bryta ner den i mindre verksamhetsområden där diskussioner förs. När angelägenheter i ens direkta närhet diskuteras ger det mer engagemang och åtgärderna får större genomslagskraft.

Samverkan på obestämd tid

I BIDs sätter man upp en förutbestämd tid för hur länge samverkan ska fortgå, vilket tydliggör hur man ska nå de uppsatta målen med samarbetet. I stadskärneföreningarna utförs vissa åtgärder i projektform, vilket till viss del ger effekterna av en tidsbegränsad samverkan. Samtidigt kan samverkan på obestämd tid möjliggöra mer långsiktiga åtgärder som kan hjälpa till att uppfylla kommunernas visioner.

9. Slutsatser och diskussion

9.1. Slutsatser

Gemensamhetsanläggningar

Ska gemensamhetsanläggningar tillämpas som BIDs för fysiska förbättringsåtgärder i stadskärnor krävs det att huvudmannskapet för de allmänna platserna läggs över på fastighetsägarna genom ändringar i gällande detaljplan. Sådana planändringar har hittills endast tillåtits under särskilda omständigheter som inte omfattar detaljplaner i stadsbebyggelse.

Hade ett BID inrättats genom en gemensamhetsanläggning är det osäkert om samfällighetsföreningen hade kunnat ägna sig åt marknadsföring av området. Det finns exempel på när det skett, men då genom andra bolag. Det lämpligaste borde vara att de delägarfastigheter som är intresserade av sådan verksamhet går ihop i ett separat bolag, istället för att samfällighetsföreningen ägnar sig åt det.

Avgifter för gatukostnader

Kommunen kan ta ut avgifter för upprustningsåtgärder om inte fastighetsägarna redan fått betala för gatukostnaderna i samband med genomförandet av detaljplanen. I de områden där kommunen tagit ut avgifter i ett tidigare skede behövs en planändring alternativt en ny detaljplan för att avgifter ska kunna tas ut på nytt. De kommuner som inte använt sig av gatukostnadsavgifter tidigare kan förvänta sig kostnader med att införa systemet.

Kostnadsunderlaget för gatuavgifterna begränsas av gatustandarden som gäller på orten, och fastighetsägarna kan inte tvingas bekosta någon överstandard på de allmänna platserna.

Stadskärneföreningar

En framgångsrik stadskärneförening bygger på att kommunen, fastighetsägare och handlare samverkar. För att stadskärneföreningar ska lyckas få med de olika parterna måste de kunna uppvisa att verksamheten gynnar dels stadskärnan som helhet, dels var och en av medlemmarna. BID-liknande samarbeten går att uppnå utan tvingande lagstiftning, men det krävs mycket arbete för att hålla ihop det.

Vilken utformning av BID fungerar i Sverige?

Gemensamhetsanläggningar har stor potential som tvingande BID, men är inte aktuellt p.g.a. kommunernas starka inflytande över allmänna platser i stadsbebyggelse. Avgifter för gatukostnader kan utgöra tvingande BID för vissa upprustningsåtgärder, men kräver gatukostnadsutredningar och i vissa fall

planändringar. I de fall detta inte är tillämpligt eller ekonomiskt försvarbart så är frivilliga samarbeten genom stadskärneföreningar det verktyg som kommer närmast ett svenskt BID.

9.2. Metodreflektion

Metoden och det upplägg jag valde innebar en ganska bred ingång i ämnet. Det är positivt eftersom jag bara stött på ett fåtal publikationer som behandlar BID på svenska. Rapporten kastar därmed ljus på ett relativt nytt begrepp i Sverige.

Samtidigt blev analysen av resultaten lidande då den största delen av arbetet gick åt till att samla in information för att skapa förståelse för BID. De undersökningar jag genomförde utvecklade jag under arbetets gång och jag hade därmed inte tid att göra några djupdykningar i de lösningsförslag jag kom på. Hade jag i ett tidigare skede kommit på att kommunala avgifter hade varit ett alternativ hade jag t.ex. kunnat undersöka hur det används i Sveriges kommuner idag, vilket hade givit tydligare resultat.

9.3. Avslutande kommentarer

Under arbetets gång har jag insett att stadskärneföreningar är betydelsefulla för utvecklingen av landets stadskärnor. I avsaknad av några kompletta eller välbeprövade sätt att tvinga privata aktörer att medfinansiera stadsutvecklingsåtgärder framstår stadskärneföreningarna som särskilt viktiga. Några av de jag organisationer jag varit i kontakt med har genom samverkan mellan kommunen och det lokala näringslivet lyckats omsätta mångmiljonbelopp i upprustning av gator och torg.

Samtidigt är stadskärneföreningar ett relativt nytt påfund i Sverige – de jag varit i kontakt med grundades på 1990 eller- 2000-talen - och kommer säkerligen spridas och utvecklas ytterligare genom de kunskapsnätverk som finns, t.ex. Svenska Stadskärnor.

Det är svårt att generalisera hur kommuner över lag ska göra för att öka städernas attraktivitet. Bara för att ett samarbete är tvingande betyder det inte att det är den mest effektiva lösningen. Uppfattningar om vad som är rättvis fördelning av avgifter för kommunala tjänster skiljer sig dessutom åt mellan olika politiska åskådningar.

De flesta kommuner har på agendan att se över handeln och styra var nya handelsplatser etablerar sig. Vissa tätorter utarmas i konkurrensen med externa handelsområden och kommunerna behöver ta större ansvar för handelns utveckling. Detta är till viss del en planstrategisk fråga, men BID-konceptet framstår som ett intressant verktyg för att stärka städernas attraktivitet och konkurrenskraft som helhet, samt för att göra dem mer motståndskraftiga mot externhandel.

Källförteckning

Digitala källor

Bids Scotland – *Rural Settlements*

http://www.bids-scotland.com/index.php?option=com_content&view=article&id=144&Itemid=215
(hämtad 2012-12-11)

Boverket, *Detaljplanekravet*

<http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Detailplanering/Detailplaneinstrumentet/Krav-pa-att-uppratta-detailjplan/> (hämtad 2013-01-20)

Boverket, *Om Översiktsplan*

<http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/Oversiktsplanering/Om-oversiktsplanen/> (hämtad 2013-01-20)

Biz/ed – *business education brought to life*

<http://www.bized.co.uk/reference/diagrams/Marginal-Cost-and-Average-Cost-Curves>, (hämtad 2012-10-13)

History of the Bloor West Village BIA

<http://www.bloorwestvillagebia.org/about-us/history-of-the-bloor-west-village>
(hämtad 2012-10-25)

Handelns Utredningsinstitut (HUI) 2009, *Hot eller möjlighet?*

http://www.lantm.lth.se/fileadmin/fastighetsvetenskap/utbildning/Fastighetsvaerderingssystem/S120_Hot_eller_moejlighet.pdf (hämtad 2013-02-17)

Konkurrensverket, *LOU:s Tillämplighet*

http://www.kkv.se/t/Process_2120.aspx (hämtad 2013-01-07)

Lantmäteriet, *Fastighetsregistret halvårsstatistik år 2012*

http://www.lantmateriet.se/Global/Fastigheter/Fastighetsinformation/FR-Allm_delen/Statistik/2012/FR_Halvarsstatistik_2012_2.pdf
(hämtad 2013-02-12)

Nordstan, *Faktablad 2010*

<http://www.nordstan.se/wp-content/uploads/pdf/FAKTABLAD2010.pdf>
(hämtad 2013-01-29)

Ny PBL, *Val av huvudmannaskap*

<http://www.nytbl.se/wp-content/uploads/text-huvudmannaskap.pdf>

Business Improvement District – Vilken utformning fungerar i Sverige?

(hämtad 2013-02-12)

New York City Department of Small Services, *Starting a Business Improvement District – A step-by-step guide*

http://www.nyc.gov/html/sbs/downloads/pdf/bid_guide_complete.pdf

Svenska Stads-kärnor, *QM, kvalitetsmärkningsen av partnerskapet,*

http://www.svenskastadskarnor.se/QM/pg_5 (hämtad 2012-11-13)

Svenska Stads-kärnor, *Om*

http://www.svenskastadskarnor.se/Hem/V%C3%A4lkommen%20till%20Svenska%20Stadsk%C3%A4rnor/pg_167 (hämtad 2012-11-28)

Svenska Stads-kärnor, *Svenska städer med QM*

http://www.svenskastadskarnor.se/QM/Svenska%20st%C3%A4der%20med%20QM/pg_22 (2012-11-30)

Svenska Stads-kärnor, *Årets stadskärna 2013*

http://www.svenskastadskarnor.se/Aktuellt/%C3%85rets%20stadsk%C3%A4rna%202013/pg_177 (hämtad 2012-12-16)

Svenska Standardbolag, *Ordlista*

<http://www.standardbolag.se/information/ordlista/> (hämtad 2012-12-03)

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), *Avgifter i Kommuner och Landsting*

http://brs.skl.se/brsbibl/kata_documents/doc39710_1.pdf (hämtad 2013-01-21)

Trafikverket, *Den Goda Staden*

<http://www.trafikverket.se/dengodastaden> (hämtad 2012-12-13)

UK BIDs, 2005. *Local Authority Guide to Business Improvement Districts*

<http://www.ukbids.org/files/files/LA-BIDs.pdf> (hämtad 2012-11-05)

UK BIDs, 2012, *Legislation*

<http://www.ukbids.org/legislation.php> (hämtad 2012-10-24)

Urban Improvement Districts, *BID News*

http://www.urban-improvement-districts.de/files/File/DIHK_BID-NEWS_10-english.pdf (hämtad 2012-12-12)

Urban Improvement Districts, *Scientific Website on Urban Improvement District*

<http://www.urban-improvement-districts.de/?q=English> (hämtad 2012-10-24)

Tryckta källor

- Andersson, N. & Björklund, E. (2003), "Inrättande av gemensamhetsanläggningar – en fallstudie i fyra områden". Fastighetsvetenskap, KTH, Stockholm.
- Briffault, R. (1999), "A Government for Our Time? Business Improvement District and Urban Governance". *Columbia Law Review*, vol. 99, no. 2, s. 365-477
- Coase, R. (1960), "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, vol. 3, no. 2 (October 1960), s. 1-44
- Cook, I. R. (2008), "Mobilising Urban Policies: The Policy Transfer of US Business Improvement Districts to England and Wales". *Urban Studies*, no 45, s. 773-795
- Cook, I. R. (2012), "Conferences, informal infrastructures and mobile policies: The process of getting Sweden 'BID ready'". *European Urban and Regional Studies* no. 19, s. 137-152
- Ekbäck, P. (2007), "Fastighetssamverkan för utförande, drift och förvaltning av gemensamma anläggningar". Fastighetsvetenskap, KTH, Stockholm
- Eriksson, S. & Karlsson, N. (2007), "Gemensamhetsanläggningar för allmänheten – Vad tycker fastighetsägarna?". Fastighetsvetenskap, KTH, Stockholm
- Forsberg, H. (1999), Town centre management by co-operation. *Cities*, vol. 16, no. 5, s. 299-388
- Fritz, M. (1997), "Nordstan, från gårdagens vision till dagens affärscentrum". Tre Böcker Förlag AB, Göteborg
- Hardin, G. (1968), "The tragedy of the commons". *Science*, 162(13), 1243–1248
- Hoyt, L. (2003), "The Business Improvement District: An Internationally Diffused Approach to Revitalization". Department of Urban Studies and Planning, MIT
- Hoyt, L. m.fl (2007), "The business Improvement District Model: A Balanced Review of Contemporary Debates". *Geography Compass* 1/4, s. 946-958
- Julstad, B. (2008), "Fastighetsindelning och markanvändning". 3 uppl. Norstedts juridik, Stockholm
- Kalbro, T. (2007), "Markexploatering: juridik, ekonomi, teknik och organisation". 3. uppl. Norstedts juridik, Stockholm

Business Improvement District – Vilken utformning fungerar i Sverige?

Kay, J. (1995), "Foundations of Corporate Success: How Business Strategies Add Value". *OUP, Oxford*

Kreutz, S. (2009), "Urban Improvement Districts in Germany: New legal instruments for joint proprietor activities in area development". *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, vol 2, no 4, s. 304-317

Levy, P. R. (2001), "Paying for the Public Life". *Economic Development Quarterly*, vol. 15, no. 2, s. 124-131

Mitchell, J. (2001), "Business Improvement Districts and the 'New' Revitalization of Downtown". *Economic Development Quarterly*, vol 15, no. 2, s. 115-123

Morçöl, G. (2010), "Understanding Business Improvement Districts: A New Governance Framework". *Public Administration Review*, vol 70, no. 6, s. 906-913

Olson, M. (1965), "The Logic of Collective Action – Public Goods and the Theory of Groups". Harvard College

Sandler, T. & Tschirhart, J. (1997), "Club Theory: Thirty years later". *Public Choice*, vol 3, no 3-4, s. 335-355

Stadsbyggnadskontoret, Stockholms Stad (1977), "Gårdssanering: råd och riktlinjer". Stockholm

Trafikverket (2007), "Stadskärneutveckling – processer och arbetssätt"

Trafikverket (2010), "Improvement Districts i Sverige- Internationella erfarenheter av ett verktyg för hållbar utveckling"

Myndighetspublikationer

Lantmäteriet (2012), *Handbok AL, version 2012-01-10*

Förarbeten och rättsfall

MÖD 2012:44 – Upphävande av beslut om antagande av detaljplan

NJA 1997 s. 491 – "Rönningefallet"

Prop. 1973:160, *Kungi. Maj:ts proposition med förslag till anläggningslag m.m.*

Offentliga utredningar

SOU 2007:72, *Kommunal kompetens i utveckling*

SOU 2012:91, *Ett effektivare plangenomförande*

Bilaga 2 – Sammanfattning av intervjuer med stadskärneföreningarna

Föreningarnas syfte och metod:

- Vilka egenskaper är viktigast för en framgångsrik stadskärneförening?
- Vilken är er starkaste sida som stadskärneförening?
- Vad arbetar ni med mest för att förbättra organisationen?
- Hur mäter ni resultaten av de åtgärder ni utför?
- Inspireras organisationen av BIDs och i så fall på vilket sätt?

Samverkan inom föreningarna:

- Hur gör ni för att komma fram till gemensamma målformuleringar?
- Hur gör ni för att övertyga aktörer att medverka i samverkan?
- Hur gör ni för att komma fram till beslut i förhandlingar?
- Hur ser relationen med kommunen ut?
- Hur gör ni för att finansiera er verksamhet?

Föreningarnas syfte och metod

Vilka egenskaper är viktigast för en framgångsrik stadskärneförening?

De flesta svarar att det är viktigt att ha med sig alla tre parterna i staden, alltså kommunen, handlare och fastighetsägare i sin samverkan. Gemensamma mål och visioner nämns också som viktiga egenskaper, liksom insikt i de olika intressenternas olika arbetstempon och förutsättningar.

Vilken är er starkaste sida som stadskärneförening?

Det är tydligt att de flesta tillfrågade organisationerna anser att de har goda samarbeten med handlare, fastighetsägare och kommunen. Likaså är man nöjda med att man det finns förankring hos stadens aktörer för de åtgärder man genomför. En stark ekonomi och kompetent personal, som kan få ut så mycket som möjligt av de medel som är tillgängliga, anser flera av intervjuobjekten också höra till deras starka sidor.

Vad arbetar ni med mest för att förbättra organisationen?

Man jobbar på olika sätt och i olika omfattning med att förbättra sina organisationer. Vissa förklarar att det mest handlar om att förbättra ekonomin i allmänhet. Man trycker på vikten av att förbättra relationerna med de ingående parterna, att det är ett arbete som pågår hela tiden.

Utvärdering av den egna verksamheten tar flera upp och några nämner Svenska Stadskärnors kvalitetsmärkning som ett sätt att utvärdera sin organisation. Flera svarar att man jobbar med uppföljningen av de aktiviteter man genomför och att det ska finnas underlag i form av fakta och siffror för det man gör. Man svarar också att det handlar om att följa med i utvecklingen i omvärlden och att man ska vara beredd att förändra sin verksamhet utefter det.

En av de intervjuade från en mindre organisation nämner inget särskilt mer än att förbättra det administrativa arbetet, medan en från en av de större svarar att man jobbar med olika tematiska insatser varje år för att förbättra organisationen. Man tittade förra året på megatrender i samhället och hur de kommer påverka organisationen, samarbeten och finansieringen fram till 2016. Detta tog man sedan vidare till olika scenarion, där man bl.a. undersökte köpkraften och befolkningsstillväxten i området, samt om investeringsviljan går mot placeringar i stadskärnan eller externt. Resultaten från det ska man arbeta vidare med i pilotprojekt nästa år.

Hur mäter ni resultaten av de åtgärder ni utför?

Vad gäller mätning av resultaten från stadskärneföreningarnas insatser svarar samtliga att man använder sig av marknadsundersökningar. Dessa varierar i form och omfattning bland de intervjuade organisationerna, men gemensamt för de flesta är att man kontaktar dels butiker med medlemskap, dels besökare i staden. Man tittar på hur olika insatser påverkar butikernas omsättning, samt att man med hjälp av kundenkäter undersöker hur besökare upplever exempelvis ett evenemang.

Förutom att undersöka specifika insatser svarar några att man även gör återkommande generella marknadsundersökningar för att följa stadens utveckling på sikt, med avseende på handel och hur medborgarna uppfattar stadskärnan. En av organisationerna poängterar att man gör kundenkäter, men att man inte har råd med några större generella marknadsundersökningar. Vid generella marknadsundersökningar använder man sig av antingen data från egna undersökningar, eller av extern data från kommunala medborgarundersökningar, handelssiffror från HUI Research etc.

Fyra stycken svarar att man använder sig av besöksräknare för att mäta flödet av människor under olika dagar och tider på dygnet, medan ytterligare en förklarar att man arbetar med att kunna införskaffa detta hjälpmedel. Med besöksräknarna kan man se antalet gående och cyklister som passerar och se hur detta utvecklas över tiden och hur det påverkas av de aktiviteter man genomför. En organisation poängterar att man gjort vissa marknadsföringskampanjer som riktat sig utomlands som det varit svårt att mäta resultaten av, eftersom konsumenternas nationaliteter inte registreras hos handeln.

Inspireras organisationen av BID och i så fall på vilket sätt?

Sju av respondenterna känner till eller har hört talas om BID och flera av dessa känner igen det från diskussioner som har förts om det i Svenska Stadskärnor. Två svarar att man tittat på exempel från USA för inspiration och en av dem berättar att detta påverkat hur man arbetar i organisationen. I denna stadskärneförening har man, efter inspiration från ett BID i New York, anlitat personal som städade gator och torg i centrum, utöver den renhållning som kommunen tillhandahåller.

En annan svarade att man har en arbetsmodell som i och för sig har likheter med BID, men att man använder den för att det visat sig fungera och inte för att man inspirerats

av BID. Respondenten förklarar att man delar in sin stadskärna i mindre områden och diskuterar gemensamma frågor med hela näringslivet på samma gata eller i samma kvarter, vilket skapar ett stort engagemang. Näringsidkarna blir mer intresserade om diskussionen handlar om frågor i deras direkta närhet och insatserna får då mycket större genomslagskraft, berättar man.

Samma respondent utvecklar sina tankar kring BID och menar att det finns både för- och nackdelar med det. Fördelarna med en tvingande lagstiftning är att man kan spendera mindre tid på att säkra finansiering och undgå problematiken med free-riders. Nackdelarna som läggs fram är att en frivillig samverkan skapar mer vi-känsla och större engagemang bland medlemmarna, att insatserna upplevs vara en följd av deras medlemskap.

Samverkan inom föreningarna

Hur gör ni för att komma fram till gemensamma målsättningar?

De flesta av respondenterna svarar att de olika intressenterna i partnerskapet kommer med input, via medlemsmöten eller medlemsenkäter, om vilka aktiviteter man vill satsa på. I vissa av organisationerna finns också särskilda arbetsgrupper som lägger fram målsättningarna för respektive part. Denna input, tillsammans med utfallen av tidigare utförda aktiviteter, ligger till grund för styrelsens arbete med att ta fram och besluta om en plan för de verksamheter man ska åta sig. Det man beslutar om ska sedan förmedlas tillbaka till de anställda och till arbetsgrupperna med de olika medlemmarna. En förklarar att man förutom verksamhetsplanen har ett fyrtiotal olika projektgrupper där de ingående parterna själva fattar beslut om vad som ska göras.

En respondent anser att det för nystartade centrumorganisationer handlar om att hitta ”minsta gemensamma nämnare” mellan intressenterna och utgå från dessa. Man berättar att det gäller att ta hänsyn till parternas olika tidsperspektiv och att det är handlarna som har kortast tidsperspektiv. Detta resonemang utvecklas med att man säger att man anser att handlarna är de som är mest utsatta ekonomiskt och att de därför vill se insatser som ger omedelbar effekt i form av extra klirr i kassan. För att tillfredsställa övriga intressenter behövs kanske mer strategiska långsiktiga åtgärder som inte ger resultat direkt, förklarar man. Respondenten förklarar vidare att ett citysamverkansbolags uppdrag är omfattande trots att man har relativt liten ekonomi och få anställda. För att avgränsa sig har man därför i denna organisation sagt att det är handelsfrämjande aktiviteter som man ska fokusera på. Man förklarar att denna strategi kan ge en uppåtgående spiral. När det går bra för handlarna har de råd att betala sina hyror, vilket ger färre vakanser och nöjda fastighetsägare, utvecklar respondenten. Går fastighetsägarna då in med insatser som förbättrar upplevelsen av stadskärnan, som t.ex. renovering av gator och torg eller fasadbelysning så blir även kommunen nöjd och bidrar med insatser. Resonemanget avslutas med att en attraktiv stadskärna drar till sig mer folk vilket återigen gynnar handeln.

Hur gör ni för att övertyga aktörer att medverka i samverkan?

Samtliga intervjuobjekt är eniga om att det handlar om att ständigt förmedla vad man gör och vilka resultat insatserna medför. De flesta svarar att man dels håller

Bilaga 2 – Sammanfattning av intervjuer med stadskärneföreningarna

informationsträffar, dels att man är ute och besöker de näringsidkare som inte är medlemmar för att rekrytera dem. En svarar att man skickar ut informationsmaterial, men att detta inte är alls lika effektivt som att gå ut och förklara för aktörerna varför det är viktigt att de blir medlemmar. Två av de svarande säger att man i rekryteringsarbetet fokuserar på nyetablerade näringsidkare då det är svårt att övertala de som efter flera rekryteringsförsök inte går med.

En förklarar att centrumorganisationer ofta jobbar övergripande med t.ex. marknadsföring och evenemang, som påverkar alla kollektivt men att det är lätt för den enskilda att säga att ”vad gör det för skillnad om jag är med eller inte, de här sakerna händer ju ändå?”. Flera svarar att det handlar om att i konkreta termer visa de fördelar som kommer med medlemskapet - dels visa att det krävs gemensamma insatser för att åstadkomma förändring, dels visa på den direkta nytta varje enskild näringsidkare får. Tre respondenter nämner de erbjudanden man har, såsom presentkort och rabatter på utbildningar och annonsering, som verktyg för att få aktörer att se hur medlemskapet gynnar dem själva. En av de svarande förklarar att evenemangen är viktiga för att rekrytera medlemmar och att vissa intressenter väljer att ingå i medlemskapet enbart för att kunna få en marknadsplats på de gatumarknader som hålls några gånger per år.

En respondent berättar att man visar på betydelsen av varje extra medlem genom att bryta ner siffrorna och förklara vad en butiks medlemsavgift, baserad på lokalens yta, räcker till ihop med de andra medlemmarnas avgifter. Även en liten butik på 50 kvadratmeter med 3 000 kr i avgift gör stor skillnad, då det tillsammans med de andra parternas insatser ger en pott på nästan 10 000 kr.

Hur gör ni för att komma fram till beslut i förhandlingar?

Svaren gav ingen enhetlig bild över hur man hanterar eventuella förhandlingar som kan uppstå i arbetet i stadskärneföreningarna då man t.ex. ska besluta vilka insatser som ska genomföras.

En respondent svarar att det är viktigast att påverka beslutsfattande tjänstemän och kommunalpolitiker. Man förhandlar med kommunen och får dem att delta i arbetet med att fram verksamhetsplanen tillsammans med de övriga parterna. I en annan organisation förklarar man att det inte handlar så mycket om förhandlingar utan mest att centrumledare och annan personal får göra mycket förarbete för att ta fram olika förslag på åtgärder. Man får föra en konstant dialog om hur man ska prioritera innan besluten tas av styrelsen. På liknande sätt beskriver en annan att det är en process medlemmarna emellan att diskutera vilken typ av evenemang som ska genomföras. En förklarar att personalen har befogenhet att besluta själva om vissa mindre händelser, utan styrelsebeslut.

Att ha bra deltagande på de möten där man diskuterar verksamheten i de olika arbetsgrupperna är viktigt så att inte vissa känner sig bortglömda i efterhand, berättar en respondent. Man poängterar vidare att alla har lika stor möjlighet att delta i mötena och därigenom påverka vad deras respektive arbetsgrupp ska åstadkomma.

I en organisation genomför man av tradition tre stora evenemang varje år, som ger bra resultat. Man har provat mindre aktiviteter också, men eftersom de inte gav stort genomslag har man avstått från dessa och valt att satsa budgeten på sina väl beprövade insatser. Därför är valet av aktiviteter inget stort diskussionsämne, förklarar man.

Hur ser relationen med kommunen ut?

Svaren varierar något beroende på hur bolags- och ägandestrukturen ser ut i stadskärneföreningarna. Gemensamt för alla är att kommunen är en av parterna som man håller kontakt med i många frågor. I sex av stadskärneföreningarna sitter kommunala tjänstemän med i styrelsen och har rösträtt i besluten som tas. I de två andra för man en dialog med kommunen i vissa frågor.

Kommunen är delägare till en tredjedel av aktiebolaget i en av organisationerna. I en annan äger kommunen 10 % av bolaget. I dessa stadskärneföreningar får man in kommunala medel genom styrelsebeslut om de olika delägarnas insatser till verksamheten. Av de övriga sex svarade fem att kommunen skjuter in pengar kontinuerligt för att stötta organisationen samt för särskilda projekt som de vill backa upp. En berättar att man inte har avtal med kommunen om medfinansiering av organisationen i sig, utan man endast får medel från dem för vissa projekt. Bland insatserna som kommunen medfinansierar kan nämnas upprustning av gator eller evenemang på stan. En av respondenterna är anställd av kommunen men utlånad till centrumorganisationen för ett projekt där målet är att vinna utmärkelsen Årets stadskärna, som Svenska Stadskärnor delar ut varje år.

Två respondenter berättar också att kommunen ibland lägger över en del av verksamheterna på dem, t.ex. anlitas stadskärneföreningarna för att anordna invigningar och andra evenemang på stan.

Flera av de svarande berättar att man har daglig kontakt med tjänstemän och politiker. En berättar att anställda från stadskärneföreningen är med i kommunstyrelsens arbetsutskott och kan ta del av besluten om hur man ska satsa på stadskärnan framöver. Samma stadskärneförening har även tjänstemän med i de olika arbetsgrupperna, t.ex. ingår näringslivschefen i marknadsgruppen och folk från gatukontoret i stadsförnyelsegruppen som har hand om upprustning av gator etc.

En respondent beskriver organisationens relation med kommunen som mycket bra, med diskussioner, styrelsearbete och beslut som är djupt förankrade hos medlemmarna och invånarna. Förvaltningsdirektörer och politiker, folk med mandat, medverkar och tar sedan besluten vidare i respektive förvaltning, förklarar man. Framgången förklaras ha att göra med att de ursprungliga initiativtagarna till stadskärneföreningen var högt uppsatta i den tekniska nämnden. Man utvecklar resonemanget med att insatserna som genomförts varit viktiga för stadskärnans utveckling och att ingen sett något alternativ till att fortsätta stötta stadskärneföreningen ekonomiskt sedan dess.

En annan svarar att man har en relativt god relation med kommunen, men att det kan bli bättre. Man anser att kommunen inte har förmåga att tänka tillräckligt kommersiellt och att deras arbetssätt är en aning fyrkantigt. Vidare förklarar man att kommunen har andra roller och ansvarsområden förutom det som handlar om enbart stadskärnan. Långsiktigt anser man att man har samma vision som kommunen, men att stadskärneföreningen har mer fokus på de kommersiella värdena i ett kortsiktigt perspektiv.

Hur gör ni för att finansiera er verksamhet?

Fem av de svarande berättar att organisationens budget, inklusive de olika aktiviteterna, finansieras genom årliga medlemsavgifter och genom bidrag från kommunen. De två respondenter där organisationerna utgörs av ideella föreningar förklarar att varje medlem betalar dels en avgift för det administrativa i själva föreningen och en serviceavgift som ska finansiera aktiviteterna som ska genomföras. I en stadskärneförening har man medlemsavgifter som täcker administrativa kostnader och samordning av gemensamma frågor i centrum, medan all övrig verksamhet drivs i projektform och endast finansieras av de parter som väljer att delta. Man förklarar att för att projekten ska kunna genomföras måste de medverkande parterna skriva under särskilda avtal som tryggar finansieringen. Flera av respondenterna nämner också sponsring och bidrag från externa aktörer såsom ideella organisationer som sätt att finansiera vissa av aktiviteterna.

Sju av respondenterna uppger att kommunen dels ger ett årligt bidrag, dels medfinansierar vissa projekt. I en organisation har man inget avtal med kommunen som säkrar att kommunala pengar avsätts till dem årligen, utan kommunen medverkar endast genom vissa projekt. Av intervjuerna framgår att kommunernas bidrag till stadskärneföreningarna varierar, och utgör mellan 10% och 33% av den totala budgeten. Respondenternas svar på hur stor andel som är kommunala medel är: 10-20%, 17%, 17-18%, 20%, 20%, 33%, 33% och 33%.

Resterande delar av budgeten utgörs av de övriga intressenternas medlemsavgifter, projektfinansiering och eventuell sponsring, och det är alltså till övervägande del privata medel som skjuts in i organisationerna. Kommunernas bidrag regleras i flera av centrumorganisationerna genom treåriga avtal. I de två organisationerna där kommunen är delägare behövs inga avtal för kommunens bidrag utan de regleras via styrelsebeslut. Tre respondenter, från i sammanhanget stora centrumorganisationer, uttalar sig om hur mycket pengar de får av kommunen i bidrag. Kommunens bidrag till dessa organisationer årligen är: 400 000 kr exklusive projektfinansiering; 1 300 000 kr i totalt bidrag respektive 1 700 000 kr i totalt bidrag.

En respondent berättar att man har en särskilt projektsamverkan mellan kommunen och fastighetsägarna vid stadsförnyelseåtgärder. Vid upprustning av en gata kan de kringliggande fastighetsägarna gå in och medfinansiera åtgärden för att uppgradera ytbeläggningen till någon form av gatsten. Denna samordning används för att man vill undvika att alla gator beläggs med asfalt.

Bilaga 2 – Sammanfattning av intervjuer med stadskärneföreningarna

Medlemsavgifterna för intressenterna bestäms på olika sätt i de intervjuade stadskärneföreningarna. Fem respondenter förklarar att avgiften för butiker, caféer och restauranger baseras på lokalens storlek. En av dem nämner att man ska ändra så att avgiften blir omsättningsbaserad istället. Tre stycken svarar att avgiften delvis beror på var i staden näringsidkarna är lokaliserade. Man pratar om A-,B- och C-lägen och att medlemmar i bättre lägen ska få stå för en större del av budgeten eftersom de evenemang som hålls gynnar dem mer än aktörer i sämre lägen. Beträffande bestämningen av fastighetsägarnas avgifter svarar två stycken att den kommersiella ytan är avgörande medan det vanligaste är att taxeringsvärdet på det aktuella fastighetsbeståndet är det som påverkar avgiften mest.

En respondent förklarar att avgiften bestäms genom att titta på: antalet anställda för tjänsteföretag; antal rum för hotell; utifrån serveringstillståndet beskaffenhet för restauranger. Två av de intervjuade anger några belopp för medlemskostnaderna. Den ena uppger att medlemsavgiften för en butik är mellan 3 000 kr och 12 000 kr, medan den andra berättar att det rör sig om summor från 9 000 kr upp till 70 000 för en stor butik.

En respondent förklarar att man har kontrakt med medlemmarna och att medlemskapet löper årsvis per kalenderår. Vill man säga upp sitt medlemskap måste man göra det innan den 30 september, annars löper det vidare ett år till. Detta förklarar man är en förutsättning för att göra en budget för året, och att det hade blivit för osäkert med de ekonomiska åtagandena annars. En respondent berättar att man bestämmer avgifterna på stämman i maj månad och att man då vet vilka intäkter man har att röra sig med under nästkommande år. I en annan stadskärneförening tas beslut om handlingsplan och budget av styrelsen den 1 december.