

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-11-20

Ärendenummer SMF-2023-04741

Handläggare

Stefan Granlund

Telefon: 031-365 57 14

E-post: stefan.granlund@stadsmiljo.goteborg.se

Revidering av riktlinje för uteserveringar

Förslag till beslut

1. Stadsmiljönämnden antar reviderade riktlinjer för uteserveringar, enligt bilaga 3 till stadsmiljöförvaltningens tjänsteutlåtande.
2. Stadsmiljönämnden ger stadsmiljöförvaltningen i uppdrag att inför säsongen 2024 genomföra informationsmöten samt ge ökad möjlighet till individuell rådgivning på plats inför ansökan.
3. Uteserveringar med oförändrade utformningar från före pandemin får fortsatt undantag från riktlinje för uteserveringar (bilaga 3 till stadsmiljöförvaltningens tjänsteutlåtande) under säsongen 2024 och 2025.
4. Stadsmiljönämnden förklarar uppdraget från trafiknämnden, 2022-12-15 §427, där ansvarig förvaltning får i uppdrag att under övergångsperioden föra dialog med fastighetsägare, verksamhetsutförare och funktionsrättsrörelsen och återkomma till ansvarig nämnd med förslag på eventuella justeringar av regelverket i god tid före full implementering av riktlinjer för uteserveringar, som fullgjort.

Sammanfattning

Hösten 2022 gav byggnadsnämnden (2022-11-22, §644) och trafiknämnden (2022-12-15, §427) sina respektive förvaltningar i uppdrag föra dialog för eventuell revidering inför säsongen 2024. Samtidigt gav byggnadsnämnden (2022-12-13, §725) dessutom stadsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att se över och revidera tillståndsprocessen för uteserveringar för att möjliggöra tillstånd för uteserveringar året runt.

Totalt deltog cirka 50 personer på workshop under maj och juni och vi fick in cirka 100 svar på enkäten som skickades ut till 700 mottagare. Dialogerna och enkätsvaren har legat till grund för förslag till reviderad riktlinje, samt ett antal andra åtgärder, såsom en övergångsperiod på 2 år innan riktlinjen implementeras fullt ut och ett pilotprojekt för individuell rådgivning på plats inför ansökan (markupplåtelse och lov).

Bedömning ur ekonomisk dimension

Ärendet väntas ha både positiv och negativ inverkan på café- och restaurangägarnas ekonomiska situation.

När riktlinjen börjar gälla fullt ut väntas den inverka positivt på verksamhetsutövarnas ekonomiska situation på så sätt att de, i och med möjligheten att söka permanenta bygglov, slipper en återkommande bygglovavgift. Initialt kommer också ärendet att inverka negativt för dem som behöver göra en anpassning av den befintliga uteserveringen så att den följer riktlinjen. Hårdast drabbas de verksamhetsutövare som

satte upp uteserveringen första gången sommaren 2021. Dessa serveringar kommer att ha haft fem år på sig att hämta hem investeringen i uteserveringen tills när riktlinjen föreslås börja gälla fullt ut 2026. I längden innebär riktlinjen dock att fler kommer att kunna nyttja de tillgängliggjorda uteserveringarna, vilket i sin tur torde inverka positivt på verksamhetsutövarnas ekonomiska situation.

Ärendet anses inte ha någon nämnbar inverkan på stadens övriga invånares ekonomiska situation.

Ärendet förväntas inverka negativt på stadens ekonomiska situation.

För stadsbyggnadsförvaltningen kommer de permanenta byggloven innebära färre ärenden att handlägga, vilket kommer att resultera i minskade intäkter. De permanenta säsongsloven tar i sin tur längre tid att handlägga än tidsbegränsade. Samma sak gäller för stadsmiljöförvaltningen, om man väljer att ha en längre upplåtelseid i sina avtal för att harmonisera med de permanenta byggloven.

Det pilotprojekt som föreslås för en säsong, med syfte att ge individuell rådgivning på plats inför ansökan (markupplåtelse och bygglov), spår även det bli resurskrävande för båda förvaltningar.

För stadsmiljöförvaltningens del kommer dessutom ett större fokus på tillgänglighet och utformning att leda till en ökad handläggningstid i samband med upplåtelseerna, framför allt för de öppna uteserveringarna som inte kräver bygglov.

Bedömning ur ekologisk dimension

I ärendet har verksamhetsutövarnas önskemål balanserats i förhållande till de ekologiska konsekvenserna av dessa önskemål. Det är svårt att avgöra ärendets konsekvenser ur ekologisk dimension, men generellt kan sägas att det ekologiska fotavtrycket ökar ju mer omfattande åtgärder som krävs för att få till stånd en uteservering. Exempelvis är det mer hållbart att använda stadens golv, som redan finns, för att på så sätt inte behöva använda trä eller andra material, för att göra uppbyggnader.

I ärendet har verksamhetsutövarnas önskemål om bygglovpliktiga väderskydd vintertid balanserats i förhållande till de ekologiska konsekvenserna. För att kunna nyttja ett bygglovpliktigt väderskydd ändamålsenligt även under vintern behöver utrymmet värmas upp till minst 15 grader, vilket kräver isolerade väggar och tak för att klara energikraven. Krav på uppvärmning innebär en ökad energianvändning och den grövre konstruktionen innebär en ökad materialåtgång.

I ärendet har uppbyggda golv balanserats i förhållande till verksamhetsutövarnas önskemål, stadsbilden och förekomst av råttor. Uppbyggda golv blir ofta gömställen för råttor, vilket är ett allt större problem i stadsmiljön.

Bedömning ur social dimension

Stadens alla invånare och besökare berörs i mer eller mindre utsträckning av riktlinjen, eftersom den kommer att påverka många uteserveringar i Göteborg. Ärendet har framför allt positiv inverkan för personer med funktionsnedsättning, men det är även positivt för stadens alla invånare och besökare, då riktlinjen tydligare beskriver allmän plats och

lyfter fram vikten av att utforma uteserveringar så att allmänheten inte stängs ute. Uteserveringar som är tillgängliga för alla, utförda med omsorg, samt är väl integrerade i stadsmiljön, i bebyggelsen och på gatan, bidrar till möten mellan människor och ett inbjudande stadsliv.

Samverkan

Partssamverkan med personalorganisationer har inte varit aktuell i detta fall.

Bilagor

1. Protokollsutdrag trafiknämnden 2022-12-15 § 427
2. Befintliga riktlinjer för uteserveringar
3. Förslag på reviderade riktlinjer för uteserveringar

Ärendet

Hösten 2022 gav byggnadsnämnden (2022-11-22, §644) och trafikinämnden (2022-12-15, §427) sina respektive förvaltningar i uppdrag föra dialog för eventuell revidering inför säsongen 2024. Samtidigt gav byggnadsnämnden (2022-12-13, §725) dessutom stadsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att se över och revidera tillståndsprocessen för uteserveringar för att möjliggöra tillstånd för uteserveringar året runt. Stadsmiljönämnden ska ta ställning till om man kan godkänna Riktlinje för uteserveringar (bilaga 3), ge stadsmiljöförvaltningen i uppdrag att genomföra informationsmöten och ge ökad möjlighet till individuell rådgivning på plats inför ansökan. Dessutom ska stadsmiljönämnden avgöra om man kan förklara trafiknämndens uppdrag för fullgjort.

Beskrivning av ärendet

Hösten 2022 gav byggnadsnämnden (2022-11-22, §644) och trafikinämnden (2022-12-15, §427) sina respektive förvaltningar i uppdrag föra dialog för eventuell revidering inför säsongen 2024. Samtidigt gav byggnadsnämnden (2022-12-13, §725) dessutom stadsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att se över och revidera tillståndsprocessen för uteserveringar för att möjliggöra tillstånd för uteserveringar året runt. Detta ärende hanterar båda uppdragen.

Totalt deltog cirka 50 personer på workshop under maj och juni och vi fick in cirka 100 svar på enkäten som skickades ut till 700 mottagare. Dialogerna och enkätsvaren har varit ett värdefullt underlag i det fortsatta arbetet med att ta fram förslag i syfte att underlätta uteserveringstillståndsprocessen för verksamhetsutövarna, samt utreda möjligheterna till uteserveringar året runt.

Under dialogarbetet framkom det att verksamhetsutövarna inte har intresse av tillfälliga väderskydd vintertid. Man vill ha permanenta väderskydd året runt och därför har stadsbyggnadsförvaltningen utrett möjligheterna till detta.

De största förändringarna i riktlinjen är tydliggöranden kring:

- att riktlinjen grundar sig i lagstiftning och förtydliganden i rättsliga avgöranden
- att kreativitet uppmuntras så länge kraven följs
- innebörden och vår vilja gällande allmän plats
- möjlighet att motivera avsteg för uppbyggda golv
- möjligheterna till väderskydd på olika platser, året runt

I syfte att underlätta uteserveringstillståndsprocessen för café- och restaurangägare föreslås dessutom ett antal andra åtgärder, utöver förändringarna i riktlinjen, bland andra en övergångsperiod på 2 år innan riktlinjen implementeras fullt ut för alla, ett pilotprojekt för individuell rådgivning på plats inför ansökan (markupplåtelse och lov) och högre krav på ansökningshandlingar för att undvika missförstånd (markupplåtelse).

Dialogarbetet

I april 2023 bjöd stadsbyggnadsförvaltningen och stadsmiljöförvaltningen in, via mejl och på goteborg.se, till dialog med fastighetsägare, verksamhetsutövare och funktionsrättsrörelse inför eventuell justering av riktlinje för uteservering. Samtidigt skickades även en enkät ut. I maj och juni genomfördes ett antal dialogtillfällen i workshopformat och mer fria drop-in-möten. Vi fick en engagerad dialog med representanter från fastighetsägare, verksamhetsutövare och funktionsrättsrörelse.

Uppdraget har varit att föra en dialog med branschen och enkäten har främst syftat till att ge verksamhetsutövare en möjlighet att lämna synpunkter. Resultatet av enkäten kan inte ses som en redovisning av vad verksamhetsutövarna som helhet tycker om riktlinjen. Det vi vet är att de som svarat tycker så här och att det är åsikter som finns i branschen. Liknande åsikter har kommit fram i dialogarbetet. Drygt 700 verksamhetsutövare har fått information om enkäten och tagit ställning till att svara eller inte svara. Vad de som inte svarat på enkäten eller medverkat i dialogen tycker om riktlinjen för uteserveringar vet vi inte.

Totalt deltog cirka 50 personer på workshop under maj och juni och vi fick in cirka 100 svar på enkäten som skickades ut till 700 mottagare.

En majoritet av de som svarat upplever riktlinjen som tydlig och hälften av de som svarat upplever att innehållet i riktlinjen inte är bra.

Utformning och gestaltning

Representanter från verksamhetsutövarna framförde att det är svårt att veta vad som gäller och hur man ska utforma sin uteservering, speciellt för små eller väldigt stora serveringar. De för också fram en osäkerhet kring vad som är lagkrav.

Tillståndsprocessen

Representanter för verksamhetsutövarna framförde att tillståndsprocessen upplevs som krånglig och omfattande. Fastighetsägare vill ha möjlighet att stoppa eller påverka uteserveringar i tillståndsprocessen.

Uteservering på allmän plats

Representanter för verksamhetsutövarna uppfattar ofta att ytan för uteservering tillhör caféet eller restaurangen. Representanter för verksamhetsutövarna tycker också att uteserveringar bör få mer plats i staden.

Implementering av riktlinjen

Representanter för verksamhetsutövarna meddelar att branschen inte hinner anpassa sig och att stora investeringar har gjorts i nuvarande uteserveringar som inte längre får vara kvar. Vikten av tillsyn och uppföljning uppmärksammades och att det behöver vara en konsekvent tillämpning av riktlinjerna för att ge jämlika förutsättningar till alla verksamhetsutövare.

Tillgänglighet

Representanter för verksamhetsutövarna tycker att staden ska vara mer tillåtande gällande uppbyggda golv då marken många gånger är ojäm och det kan förbättra tillgängligheten för besökare och personal. Representanter för funktionsrättsrörelsen håller med när det gäller ojämna ytor men menar att verkligheten ofta innebär en sämre tillgänglighet med för branta ramper och fastskruvade möbler. Representanter för funktionsrättsrörelsen för också fram att det finns restauranger som tycker att det är besvärande när funktionsnedsatta kommer in på serveringen.

Uppbyggda golv

Representanter för verksamhetsutövarna anser att uteserveringar ska vara tillgängliga för alla att besöka men att det bör finnas en ”rimlighet” i tillgängligheten. En hel uteservering kan inte vara tillgänglighetsanpassad. Funktionsrättsrörelsen tycker att riktlinjen idag är bra ur ett tillgänglighetsperspektiv.

Väderskydd

Representanter för verksamhetsutövarna anser att det i högre grad är nödvändigt med väderskydd på grund av regn och blåst. Man önskar även väderskyddade uteserveringar året runt.

Stadsmiljöförvaltningens bedömning

Nämndernas roller och ansvar

Merparten av alla uteserveringar hanteras endast av stadsmiljöförvaltningen. Cirka 10 procent av stadens 700 uteserveringar är bygglovspliktiga och övriga bygglovsfria uteserveringar hanteras alltså enbart av stadsmiljöförvaltningen, som inför polistillståndet skickar ett yttrande till Polisen med stadens samlade villkor för upplåtelse av stadens mark. Således har stadsmiljönämnden ensamt ansvar för de bygglovsfria uteserveringarna och stadsmiljönämnden och stadsbyggnadsnämnden har gemensamt ansvar för de bygglovspliktiga uteserveringarna.

Riktlinjen beslutas i både stadsbyggnadsnämnden och stadsmiljönämnden.

Dokumentets utformning

Syftet med *Riktlinje för uteserveringar* är att underlätta för den som planerar för en uteservering genom att beskriva vilka krav som ställs och hur tillstandsprocessen ser ut. *Riktlinje för uteserveringar* är dock ett reglerande dokument som styr handläggningen för stadsbyggnadsförvaltningen och stadsmiljöförvaltningen. Därför har riktlinjen nu lagts i stadens mall för styrande dokument.

Riktlinjen vänder sig också till en extern målgrupp, det vill säga den som planerar för en uteservering. Tanken var att denna målgrupp skulle få ta del av riktlinjen i en guidelik webbstruktur på goteborg.se, men det har visat sig att många istället vill läsa riktlinjedokumentet. Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer därför, tillsammans med stadsmiljöförvaltningen, att man behöver ta fram ett dokument i en förenklad, kortare version av riktlinjen som vänder sig till en extern publik.

Utformning och gestaltning

I förslag till reviderade riktlinjer har befintliga rutor med råd ersatts med tydliga rutor med lagkrav. Detta för att stötta verksamhetsutövarna i vad som gäller och hur man ska utforma sin uteservering.

I förslag till reviderad riktlinje för uteserveringar tydliggörs ska-krav och bör-krav där nämnderna genom att anta riktlinjerna fastställer ska-krav som ska efterlevas och bör-krav där handläggare får mandat att bedöma utifrån plats och utformning.

Stadsmiljö- och stadsbyggnadsförvaltningen bedömer att informationsmöten bör genomföras och ökad möjlighet till individuell rådgivning på plats ges inför säsongen 2024. Vid rådgivning behöver kompetenser från markupplåtelse, bygglov och gestaltning finnas och råd och tips ska ges utifrån gällande lagkrav och riktlinjen, beroende på vad

den sökande behöver stöd med. Arbete med informationsmöten och rådgivning utvärderas också under år 2024.

Tillståndprocessen

Stadsbyggnads- och stadsmiljöförvaltningen bedömer att arbete bör intensifieras och fortsätta med visualisering av uteserveringsprocessen i sin helhet på webben, goteborg.se. Detta arbete pågår redan i samarbete med BRG och förvaltningen för demokrati och medborgarservice.

I förslag till reviderade riktlinje tydliggörs att dialog mellan verksamhetsutövare och fastighetsägare uppmuntras men också att fastighetsägare enligt regelverk inte har mandat men ska kunna lämna synpunkt.

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer, tillsammans med stadsmiljöförvaltningen, att det behöver ges större möjligheter till råd på plats, se *Utformning och gestaltning*.

Uteservering på allmän plats

När den allmänna platsen privatiseras med till exempel uteserveringar ändras karaktären från en plats där alla har tillträde, till att bli en del av ett privat intresse. Samtidigt är en förutsättning för fungerande stadsmiljöer att de är levande och befolkade, något som lockar och drar. Uteserveringar utgör ett viktigt inslag i vårt stadsrum.

I förslag till reviderad riktlinje för uteserveringar tydliggörs att stadens allmänna platser, som torg, gator och parker, är till för alla göteborgare och besökare att vistas på. En uteservering behöver därför vara så väl integrerad i stadsmiljön och så öppen att gästerna kan ta del av livet utanför uteserveringen, det vill säga inte verka avhållande mellan gästerna på serveringen och förbipasserande.

I förslag till reviderad riktlinje för uteserveringar tydliggörs ska-krav och bör-krav där stadsmiljöförvaltningen gällande bör-krav får rätten att avgöra rimlighet i utbredning i förhållande till kraven i riktlinjen. Det är många olika intressen som ska samsas på den allmänna platsen. I fall där riktlinjen inte specificerar särskilda krav, kan en särskild bedömning behöva göras för att uteserveringen ska bli godkänd. Uteserveringar ska utformas med stor hänsyn till platsens förutsättningar och värden eftersom uteserveringens påverkan på platsen kan vara stor. Några aspekter som behöver bedömas är konsekvenser gällande exempelvis framkomlighet, utökade faciliteter, samt övriga anspråk på den allmänna platsen.

Utöver ändringsförslagen i riktlinjen bedömer stadsbyggnadsförvaltningen, tillsammans med stadsmiljöförvaltningen, att stadsmiljöförvaltningen bör verka för högre kvalitet på ansökningshandlingar i samarbete med Polismyndigheten. Detta för att säkra god gestaltning i stadsrummet.

Implementering av riktlinjen

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer, tillsammans med stadsmiljöförvaltningen, att det behövs en övergångsperiod där tidigare oförändrade utformningar från före pandemin får användas även under sommarsäsongen 2024 och 2025. Detta under förutsättning att de följer riktlinjen gällande tillgänglighet och framkomlighet.

Tillgänglighet

Stadsmiljö- och stadsbyggnadsförvaltningen har i förslag till reviderad riktlinje för uteserveringar tydliggjort att många krav är lagkrav och inte stadens valda krav.

Uppbyggda golv

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer, tillsammans med stadsmiljöförvaltningen, att riktlinjen bör förbli oförändrad gällande uppbyggda golv. För att skapa en inbjudande uteservering för alla är det viktigt att den smälter in och upplevs som en del av vårt gemensamma stadsrum. Att använda stadens golv är ett sätt att tydliggöra att uteserveringen tillhör stadsrummet då det ofta har en väl genomtänkt gestaltning med tydliga karaktärsdrag, som binder samman rummet till en helhet. Stadens golv som består av allt från gatsten i bohuslänsk granit, betongmarkplattor och asfalt till grus, stenmjöl och gräs, berättar något om rummet och dess syften. Många uteserveringar placeras även i kulturhistoriskt känsliga miljöer där bland annat gatubeläggningen utgör en särskild viktig del för upplevelsen av kulturmiljön som helhet. Uppbyggda trägolv och egenvalda golv passar sällan in i dessa väl avvägda beläggningar utan förstärker i stället upplevelsen av något avvikande och privatiserat. Uteserveringen får ett helt annat utseende än den allmänna platsen och de båda upplevs då inte längre som en helhet.

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömer, tillsammans med stadsmiljöförvaltningen, att det fortsatt bör finnas möjlighet att motivera avsteg i ansökan. En bedömning behöver göras utifrån specifikt fall. Om uteserveringen inte kan göras tillgänglig på grund av till exempel brant mark eller väldigt ojämnt underlag kan vissa uteserveringar behöva bygga ett golv som en tillgänglighetsanpassning.

Väderskydd

I förslag till reviderade riktlinjer har ett stycke särskilt om väderskydd lagts till för att beskriva möjligheterna till väderskydd.

Det finns idag inget absolut hinder för bygglovfria väderskydd för uteserveringar året runt. En lättnad i bygglovsplikt hösten 2022 möjliggör för fler att väderskydda vintertid med höj- och sänkbar inramning och markis. För denna typ av uteservering behöver man numera endast söka markupplåtelse, vilket är möjligt även vintertid.

Om ett bygglovspliktigt väderskydd för servering ska stå kvar även under vintern betraktas det som varaktigt placerat på platsen. För att ett permanent bygglov ska kunna beviljas krävs det att alla förutsättningarna i 2 kap och 8 kap PBL är uppfyllda, vad gäller till exempel anpassning till platsen, varsamhet och tillgänglighet. För att få startbesked krävs att de tekniska egenskapskraven enligt 8 kap 4 § uppfylls.

En del väderskyddade serveringar ligger på kvartersmark, mark inom ett område med detaljplan som inte är allmän platsmark. I detaljplanen framgår det om permanent lov för väderskydd är tillåtet, eller inte. Det vanligaste är dock att marken inte får bebyggas och eller utgör förgårdsmark. Då kan inte bygglov beviljas för byggnationer i form av väderskyddad servering.

Merparten av våra uteserveringar ligger dock på allmän plats, ett område som i en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov och som inte mer än tillfälligtvis får upplåtas för en enskild verksamhet och inte får stängas av för allmänheten. En allmän plats kan till exempel vara en gata, ett torg eller en park. Vad som får göras på den allmänna platsen kan variera, men grundprincipen är att den allmänna platsens funktion och primära syfte fortfarande tydligt ska dominera. Vill kommunen kunna medge mer omfattande byggnationer måste den allmänna platsen omvandlas till kvartersmark genom prövning i en detaljplaneprocess (jmf detaljplan 5272 Lorensberg, detaljplan för entrébyggnad i kv Torpa, samt ändring av detaljplan för del av 7 kv Torpa mm, biograf Göta mm).

För en gata är huvudsyftet fordonstrafik samt gång- och cykeltrafik. Det är därför mycket svårt att se väderskyddade serveringsytor som något som behövs för användningens funktion och därmed avsett för ett gemensamt behov.

Anders Ramsby

Förvaltningsdirektör

Gunilla Åkerström

Avdelningschef Utemiljöer och stadsliv