

Avgift för områdessamverkan

– och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö

*Betänkande av Utredningen om
åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:5

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1119-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-1120-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Andreas Carlson

Den 22 juni 2023 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera i vilken omfattning samverkan bör vara obligatorisk mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet samt lämna nödvändiga författningsförslag. Den 27 juni 2023 förordnades professor Olle Lundin till särskild utredare. Som huvudsekreterare i utredningen anställdes lektor Patrik Bremdal från och med den 1 september 2023 och som utredningssekreterare anställdes departementssekreterare Veronica Gates Carlsson från och med den 1 september 2023.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 21 november 2023 departementssekreterare Andreas Fällström (Justitiedepartementet), departementssekreterare Ann Rodenstedt (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet), kansliråd Annika Århammar (Arbetsmarknadsdepartementet), departementssekreterare Li Björk Dronjak (Finansdepartementet), rättssakkunnig Niklas Dahlgren (Justitiedepartementet), departementssekreterare Simon Palme (Finansdepartementet).

Kansliråd Annika Århammar entledigades från och med den 1 februari 2024, departementssekreterare Rebecca Kaufmann ersatte henne. Departementssekreterare Li Björk Dronjak entledigades från och med den 29 april 2024. Departementssekreterare Simon Palme entledigades från och med den 24 juni 2024, departementssekreterare Anna Clara Örtendahl ersatte honom.

Som experter i utredningen förordnades den 21 november 2023 samordnare brottsförebyggande arbete Anton Fahlgren (Länsstyrelsen), näringspolitisk expert Anna Thureson (Fastighetsägarna), poliskommissarie Erik von Essen (polisen), bostadspolitisk expert Jan-Ove Östbrink (Sveriges Kommuner och Regioner), projektchef Karin Ahlzén (Stockholm stad), bostads-

politisk chef Karin Lindeberg (Hyresgästföreningen), universitetsadjunkt Karl Kronkvist (Malmö universitet), expert boendefrågor Lena Liljendahl (Sveriges allmännytt), näringspolitisk expert Marie Enhörning (Svensk handel), planeringsarkitekt Mirja Ranesköld (Boverket) och utredare Victor Mazilu (Brottsförebyggande rådet).

Arbetet har bedrivits i nära samarbete med sakkunniga och experter. Till betänkandet har fogats tre särskilda yttranden.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö* (SOU 2025:5). Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Uppsala i januari 2025

Olle Lundin

Patrik Bremdal
Veronica Gates Carlsson

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	25
1 Författningsförslag.....	37
1.1 Förslag till lag om avgift för områdessamverkan	37
2 Utredningens uppdrag och tillvägagångssätt	47
2.1 Uppdrag att utreda åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön.....	47
2.2 Bakgrund till utredningen	48
2.3 Utredningens arbete	50
2.4 Utgångspunkter och avgränsningar	51
3 Grundläggande begrepp och samhällsfenomen.....	53
3.1 Introduktion.....	53
3.2 Den byggda miljön.....	53
3.3 Trygghet, säkerhet och tillit som begrepp	55
3.3.1 Inledning	55
3.3.2 Trygghet som paraplybegrepp	56
3.3.3 Tillit	59
3.3.4 Säkerhet och brottsförebyggande arbete	60
3.4 Utsatthet för brott och oro för brott	62
3.4.1 Inledning	62

3.4.2	Utsatthet för brott mot enskild person och särskilt om dödligt våld.....	63
3.4.3	Oro för brott	64
3.5	Områden med särskild social och ekonomisk utsatthet	65
3.5.1	Inledning.....	65
3.5.2	Miljonprogrammet och bostadssegregation.....	66
3.5.3	Lägesbild och verktyg för att mäta segregation	69
3.6	Handel i centrum och ojämn tillgång till kommersiell service.....	72
3.7	Oseriösa företag och fastighetsägare.....	74
4	Områdessamverkan som ett nytt samlingsbegrepp.....	77
4.1	Inledning	77
4.2	Olika definitioner av platssamverkan förekommer	77
4.3	Områdessamverkan – ett nytt begrepp	80
5	Olika aktörers roller i trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete i den byggda miljön	83
5.1	Inledning	83
5.2	Kommunens ansvar	83
5.2.1	Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.....	83
5.2.2	Kommuners tillsynsansvar	85
5.3	Polisens ansvar	87
5.4	Fastighetsägarnas ansvar	89
5.4.1	Inledning.....	89
5.4.2	Fastigheter och deras gränser i jordabalken	89
5.4.3	Underhåll och vårdat skick – så att de tekniska egenskaperna bevaras enligt plan- och bygglag	90
5.4.4	Nedskräpning och ovårdade tomter enligt plan- och bygglag samt miljöbalk.....	90
5.4.5	Förvaltning av bostadsfastigheter enligt bostadsförvaltningslagen	91

5.4.6	Fastighetsägares ansvar för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet	92
5.4.7	Hyresvärds ansvar för att lägenhet är i fullt brukbart skick	92
5.4.8	Utökade möjligheter för fastighetsägare att säga upp hyresgäster som begår brott	94
5.5	Andra aktörers ansvar och bidrag	94
5.5.1	Regioners ansvar	94
5.5.2	Länsstyrelsen ansvar	95
5.5.3	Civilsamhälle och kulturhus	96
6	Samverkan mellan myndigheter	97
6.1	Inledning.....	97
6.2	Samverkanskyldighet enligt lag	97
6.3	Kommuners samverkan	99
6.4	Myndighetsgemensam tillsyn.....	100
7	Kommunal kompetens och självstyrelse	101
7.1	Inledning.....	101
7.2	Finansieringsprincipen.....	102
7.3	Den allmänna kommunala befogenheten	103
7.4	Stöd till enskilda.....	105
7.5	Självkostnadsprincipen	107
8	Teoretiska utgångspunkter och modeller	109
8.1	Inledning.....	109
8.2	Fas-modellen	109
8.3	Broken Windows.....	111
8.4	Crime Prevention Through Environmental Design	112
8.5	Business Improvement Districts – internationellt och i Sverige	113

8.6	Effektiv samordning för trygghet.....	115
8.7	Idéburet offentligt partnerskap	116
8.8	Purple Flag-modellen	117
8.9	Samverkansöverenskommelser och medborgarlöften.....	117
8.10	BoTryggt2030.....	118
9	Rapporter om områdessamverkan	119
9.1	Inledning	119
9.2	Boverket – brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen	119
9.3	Boverket – Förutsättningarna för stärkt platssamverkan i Sverige	121
9.4	Brottsförebyggande rådet – tre rapporter om brottsförebyggande arbete.....	123
9.5	Fastighetsägarna – starkare tillsammans	125
9.6	Handelsrådet – införandet av BID	126
9.7	KTH – trygg stadsmiljö	128
9.8	Region Dalarna – service-BID, levande orter med smarta servicelösningar	129
9.9	Svenskt näringsliv – brottslighetens kostnader 2023	130
9.10	Sveriges Allmännyttan – samverkan i bostadsområden, en vägledning	131
10	Kartläggning av områdessamverkan i Sverige	133
10.1	Inledning	133
10.2	Platsbesök	135
10.2.1	Inledning.....	135
10.2.2	Avesta – Avesta centrum	135
10.2.3	Avesta – Projekt Krylbo	136
10.2.4	Borås stad.....	137
10.2.5	Göteborg stad med flera	138

10.2.6	Göteborg - BID Gamlestaden	139
10.2.7	Göteborg – BID Kville.....	141
10.2.8	Helsingborg – Drottninghög.....	142
10.2.9	Helsingborg - stadskärnan	143
10.2.10	Järva - Fastighetsägare Järva.....	144
10.2.11	Landskrona statsutveckling AB.....	146
10.2.12	Malmö – BID Sofielund	147
10.2.13	Stockholm – Sergels Torg	148
10.2.14	Umeå kommun.....	149
10.2.15	Uppsala kommun	151
10.2.16	Uppsala – Forumtorget.....	152
10.2.17	Uppsala – platssamverkan Gottsunda-Valsätra ...	152
10.2.18	Uppsala – platssamverkan Gränby-Kvarngärdet...	154
10.3	Övriga möten m.m.....	154
10.3.1	Inledning	155
10.3.2	Möten med myndigheter.....	155
10.3.3	Möten med branschorganisationer	156
10.3.4	Möten med platssamverkansaktörer	158
10.4	Samverkan i utsatta områden	159
10.4.1	Inledning	159
10.4.2	Förekomst av organiserad områdessamverkan	159
10.4.3	Avslutande kommentarer.....	161
10.5	Enkät om områdessamverkan	161
10.5.1	Om enkäten	161
10.5.2	Synen på otrygghet.....	162
10.5.3	Synen på områdessamverkan	162
10.5.4	Erfarenheter av områdessamverkan.....	163
10.5.5	Synen på obligatorisk områdessamverkan	164
10.6	Utvärderingar av områdessamverkan.....	165
10.6.1	Inledning	165
10.6.2	BID Sofielund.....	165
10.6.3	BID Gamlestaden	167
10.6.4	EST-arbetet i Örebro	169
10.6.5	Umeå växer tryggt och säkert.....	171
10.7	Sammanfattande kommentarer och nulägesbeskrivning	172
10.7.1	Om underlaget.....	172

10.7.2	Varför områdessamverkan har initierats.....	173
10.7.3	Hur arbetet med områdessamverkan har organiserats	173
10.7.4	Aktörer som varit involverade.....	174
10.7.5	Vilka mål och syften som samverkan har	175
10.7.6	Hur samverkan finansieras	176
10.7.7	Resultat av samverkan.....	177
10.7.8	Framgångsfaktorer	178
10.7.9	Hinder för framgångsrik platssamverkan	179
11	Internationell utblick.....	181
11.1	Inledning	181
11.2	USA	181
11.2.1	Inledning.....	181
11.2.2	BDS Planning & Urban Design	182
11.2.3	Portland, Oregon State, USA	183
11.2.4	Seattle, Washington State, USA.....	186
11.3	Kanada.....	190
11.3.1	Inledning.....	190
11.3.2	Vancouver, British Columbia, Kanada.....	191
11.4	Obligatorisk områdessamverkan i Europa.....	196
11.4.1	Inledning.....	196
11.4.2	Norge, Danmark, Finland	196
11.4.3	Tyskland, Hamburg	201
11.4.4	Nederländerna.....	207
11.5	Internationell kartläggning av tvingande områdessamverkan – en rapport av HFI.....	211
11.5.1	Inledning.....	211
11.5.2	Vem betalar avgiften?.....	211
11.5.3	Hur kommer samverkan till stånd?	212
11.5.4	Vad innebär tvånget?.....	213
11.6	Sammanfattande kommentarer.....	213
11.6.1	Begreppsanvändning	213
11.6.2	Vem kan initiera en BID	214
11.6.3	Krav på ansökan	214
11.6.4	Beslut om att etablera en BID	215

11.6.5	Finansiering av en BID.....	215
11.6.6	Förlängning och avveckling av en BID	216
11.6.7	Framgångsfaktorer och kritik.....	217
12	Behov som en lagstiftning om avgift för områdessamverkan behöver förhålla sig till	219
12.1	Inledning.....	219
12.2	Platsens betydelse	220
12.3	Snålskjutsproblematiken	221
12.4	Finansiering	222
12.5	Organisation.....	223
12.6	Involvering av olika aktörer.....	225
13	En lag om avgift för områdessamverkan	227
13.1	Konstitutionella förutsättningar för en obligatorisk avgift	227
13.1.1	Inledning	227
13.1.2	Obligatorisk avgift – skatt eller avgift?	228
13.1.3	Egendomsskyddet	234
13.1.4	Föreningsfrihet.....	244
13.1.5	Näringsfriheten.....	248
13.1.6	Utredningens bedömning	249
13.2	Rättsliga förutsättningar för kommunal medverkan i områdessamverkan.....	250
13.3	En ny lagstiftning om avgift för områdessamverkan	252
13.3.1	Inledande bedömning.....	252
13.3.2	Lagstiftningen reglerar avgift och inte verksamhet	254
13.3.3	En samlad lagstiftning med två spår	255
13.3.4	En modell med inbyggd incitamentsstruktur	257
13.3.5	En modell som reglerar ansvar, insyn och möjligheter att avsluta.....	258

13.4	Avgift för områdessamverkan initierad av fastighetsägare	259
13.4.1	Reglering av samfälligheter – en liknande reglering	259
13.4.2	Ansökan om att införa en obligatorisk avgift för alla fastighetsägare inom samverkansområdet ..	263
13.4.3	Krav på samråd och omröstning innan ansökan behandlas	267
13.4.4	Krav på en förening som förvaltar en obligatorisk avgift för områdessamverkan	269
13.5	Kommunal avgift för områdessamverkan	277
13.5.1	Inledning	278
13.5.2	Beslut om kommunal avgift	279
13.5.3	Förvaltning av kommunal avgift	282
13.5.4	Beslut om att upphöra med kommunalt avgiftsuttag	283
13.6	Andra aktörers medverkan i områdessamverkan	284
13.7	Överklagande	286
13.8	Ikraftträdande	287
14	Ett nationellt kunskapscentrum för trygghet och säkerhet i den byggda miljön	289
14.1	Inledning	289
14.2	Bakgrund	290
14.3	Behoven av ett nationellt kunskapscentrum för trygghet och säkerhet i den byggda miljön	292
14.4	Utredningens förslag	295
14.4.1	Kunskapscentrum föreslås placeras vid ett universitet	295
14.4.2	Uppgifter för ett kunskapscentrum	298
15	Förbättringar i tillsynen bör utredas	303
15.1	Inledning	303
15.2	Bakgrund	304

15.3	Behov av att utreda hur tillsynen inom den byggda miljön kan förbättras	306
15.4	Utredningens förslag	309
16	Tillstånd för fastighetsägare att få ta ut hyra bör utredas..	313
16.1	Inledning.....	313
16.2	Utredningen ”Vem äger fastigheten”	314
16.3	Tillstånd som ett sätt att försvåra för oseriösa aktörer.....	315
16.4	Utredningens förslag	317
16.4.1	Inledning	317
16.4.2	Ett tillstånd för att få ta in hyra.....	318
16.4.3	En automatiserad tillståndsprcess	319
16.4.4	Tillståndets potentiella rättsliga verkningar.....	320
16.4.5	Konstitutionella frågeställningar	322
16.4.6	Frågan behöver utredas ytterligare	323
17	Konsekvensanalys.....	325
17.1	Inledning.....	325
17.2	Konsekvenser av en ny lag om avgift för områdessamverkan	327
17.2.1	Inledning	327
17.2.2	Vem berörs av förslaget om en ny lag om avgift för områdessamverkan	327
17.2.3	Vilket behov ska förslaget om en ny lag möta? ...	331
17.2.4	Hur möter utredningens förslag de behov som identifierats?	332
17.2.5	Vilka konsekvenser uppstår om lagförslaget inte genomförs?.....	334
17.2.6	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ...	334
17.2.7	Konsekvenser i förhållande till Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten	335
17.2.8	Särskilda konsekvenser som enligt direktiven ska utredas.....	335
17.2.9	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	340

17.2.10	Andra lösningar som har övervägts av utredningen	340
17.2.11	Ekonomiska konsekvenser och finansiering	343
17.2.12	Ikraftträdandedatum	346
17.3	Konsekvenser av övriga förslag	347
17.3.1	Nationellt kunskapscentrum för trygghet och säkerhet i den byggda miljön	347
17.3.2	Konsekvenser av övriga förslag	353
18	Författningskommentar	355
18.1	Förslaget till lag om avgift för områdessamverkan	355
	Referenser	385
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:99.....	397
Bilaga 2	To bid or not to bid? Internationell kartläggning av tvingande platssamverkan.....	407
Bilaga 3	Områdessamverkan i brottsförebyggande och trygghetsskapande syfte: En forskningsöversikt av Business Improvement Districts	435
Bilaga 4	Enkätundersökning om platssamverkan Sammanställning och analys av resultat	473
	Särskilda yttranden	497

Sammanfattning

Förslag till författningsstöd för samverkan mellan det offentliga och fastighetsägare

Förutsättningar för framgångsrikt samverkansarbete

I kartläggningen framkom följande behov och hinder som utredningen har strävat efter att adressera genom förslaget till författningsstöd.

Varje område har sina särskilda förutsättningar och behov. Till exempel kan områdets karaktär, demografi, utformning, potential och utmaningar skilja sig åt. Därför behöver författningsstödet ge utrymme för att områdets behov får avgöra hur resurser ska prioriteras, vilka aktörer som ska vara involverade och vilken typ av organisering som är lämplig.

Lagstiftningen behöver därmed ge utrymme för **flexibilitet kring organiseringen**, i form av en stor frihet att bland annat anpassa organisationens sammansättning till områdets förutsättningar. Samtidigt behöver detta balanseras mot behovet av att säkerställa en tydlig organisation med insyn och transparens.

Lagstiftningen behöver också ge möjlighet att **engagera ytterligare aktörer** i arbetet, utöver fastighetsägarna och kommunen. Polisen intar en särställning men även de boende, handeln och företrädare för näringslivet och civilsamhällets organisationer bör ha möjlighet att delta i arbetet på frivillig basis. Privata aktörer kan inte binda det offentliga till deltagande eller ekonomiskt åtagande i verksamheten. Det är inte heller lämpligt att en avgift för områdes-samverkan ska vara obligatorisk för andra privata aktörer än fastighetsägare.

Alla fastighetsägare inom ett område behöver bidra till områdes-samverkan. Annars finns risk att vissa fastighetsägare "åker snålskjuts" på andras arbete och får samma fördelar och vinning, utan att själva

bidra. Bakom detta ställningstagande finns dels en rättvisetanke, dels en strävan att få maximalt genomslag för arbetet. Dessutom kan det stärka tilliten mellan aktörerna i området och skapa en sundare konkurrenssituation.

Arbetet behöver en **säkrad långsiktig finansiering**. Många processer inom samhällsutveckling tar lång tid. Dagens samverkansorganisationer lägger regelbundet resurser på att säkra ett fortsatt stöd. Med ett annat system för finansiering skulle dessa resurser i stället kunna användas till den faktiska verksamheten i området.

Dessutom varierar fastighetsägares förmåga att betala. Ett författningsstöd behöver därför möta olika typer av fastighetsägare, samtidigt som det behöver ge fastighetsägarna en rimlig förutsebarhet och ge organisationerna förutsättningar att arbeta fokuserat under en längre tid, för att kunna uppnå resultat.

En ny lag om avgift för områdessamverkan

Utredningens författningsförslag innebär två alternativa möjligheter att införa en avgift som blir obligatorisk för alla fastighetsägare inom ett samverkansområde. Det ena ger majoriteten av fastighetsägarna i ett samverkansområde möjligheten att initiera en avgift. Det andra ger kommunen möjlighet att införa en kommunal avgift.

Intressenter har i kartläggningen framhållit att även om det inte går att lagstifta fram engagemang, kan lagstiftning förbättra de ekonomiska förutsättningarna för de som är engagerade. Utredningen har därför valt att, förutom att reglera syftet med verksamheten och att denna ska bidra till ett långsiktigt förbättringsarbete i hela samverkansområdet, inte särskilt reglera något krav på deltagande eller krav på att viss verksamhet bedrivs. I stället fokuserar lagförslaget på förutsättningarna att ta ut obligatorisk avgift.

Utredningens utgångspunkt vid utformningen av lagförslaget är att frivillig områdessamverkan fortsatt kommer att vara den vanligaste formen. Utredningens bedömning är att den föreslagna lagstiftningen skulle kunna fungera som ett incitament för att fler fastighetsägare ska välja att delta i områdessamverkan, i första hand i den frivilliga, i andra hand i fastighetsägarinitierad områdessamverkan. Bedömningen bygger på antagandet att fastighetsägarna har

ett intresse av att själva ha så stort inflytande som möjligt hur en avgift används.

Utredningen har uppfattat kritik från forskning och andra aktörer mot olika typer av organisationer för områdessamverkan. Kritiken handlar exempelvis om bristande insyn i organisationerna, deras val av åtgärder samt risken att spä på gentrifiering och segregation.

Utredningens slutsats är att dessa frågor troligen inte kan lösas enbart genom reglering om avgift för områdessamverkan. En lagstiftning kan dock ta hänsyn till kritiken genom att reglera förutsättningarna för insyn och påverkan för både kommunen och andra aktörer som kan påverkas av en områdessamverkans verksamhet. En lagstiftning kan också ge kommunen möjlighet att avslå eller avsluta en avgift om områdessamverkan.

Fastighetsägarinitierad avgift

Förslaget till fastighetsägarinitierad avgift för områdessamverkan innebär att minst tre fastighetsägare går samman i en förening och ansöker om att införa en avgift för områdessamverkan, som blir obligatorisk för alla fastighetsägare inom samverkansområdet.

Detta liknar regleringen av samfälligheter och samfällighetsföreningar, som därför har använts som grund för utformningen av förslaget krav på organisationer som förvaltar en obligatorisk avgift för områdessamverkan. Detta alternativ liknar också flera internationella exempel på reglering.

Förslaget innebär att en förening förvaltar en obligatorisk avgift för områdessamverkan. Alla fastighetsägare i området blir medlemmar i föreningen och får rösträtt utifrån ett fastställt andelstal. Föreningen beslutar årligen om hur stor avgiften ska vara. Föreningen säkerställer också att alla medlemmar betalar sin avgift. Avgiften får endast användas för samverkansområdets gemensamma bästa. Kommunen ska ha insyn i föreningens verksamhet och möjlighet att avsluta ett obligatoriskt avgiftsuttag om det inte längre är lämpligt.

Ansökan om avgift ska bland annat innehålla förslag till geografisk avgränsning, budget, verksamhetsplan och andelstal samt stadgarna för föreningen. Innan ansökan lämnas in till kommunen ska föreningen hålla ett samråd med relevanta aktörer. Föreningen

ska också genomföra en omröstning där alla fastighetsägare i området ska ha möjlighet att delta. Om inte mer än en tredjedel av fastighetsägarna röstar emot kan föreningen ansöka hos kommunen om att införa avgiften.

Kommunen behandlar ansökan. Kommunen ska pröva så att kraven i lagstiftningen är uppfyllda och att avgiften inte blir orimligt betungande för någon enskild fastighetsägare.

Kommunal avgift

Utredningen föreslår att en kommun vid behov ska kunna införa en kommunal avgift för områdessamverkan, som blir obligatorisk för alla fastighetsägare inom ett samverkansområde. Behovet ska bedömas utifrån lägesbilden enligt 4 § i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete eller annan information som är relevant för syftet.

Innan avgiften införs ska kommunen försöka uppnå samma mål med en mindre ingripande åtgärd. Kommunen ska också hålla samråd med relevanta aktörer i området före beslutet om avgift.

Kommunen avgör hur samverkansarbetet ska organiseras och vilken verksamhet som ska bedrivas. Kommunen bestämmer avgiftens storlek och fördelningen av andelstal. Kommunen ska ha ett bestämmande inflytande över arbetet med områdessamverkan och ska därför ha ett andelstal som motsvarar femtioen procent. Vid beslutet om avgift och andelstal ska kommunen säkerställa att avgiften för en enskild fastighetsägare inte blir oskälig.

Kommunen ska kalla alla fastighetsägare till ett årligt möte där det föregående årets verksamhet ska utvärderas och det kommande årets verksamhet ska diskuteras. Vid mötet ska kommunen informera om avgiftens storlek för det kommande året och en preliminär plan för avgiften de kommande fem åren.

Kommunen ska också regelbundet kalla till möten med representanter för fastighetsägarna och andra relevanta aktörer för att diskutera samverkansarbetet inom området.

Andra aktörers medverkan

Flera andra aktörer är viktiga för en välfungerande områdessamverkan. Några exempel är polis, boende, handel, andra näringsidkare, regionen, civilsamhällets organisationer, religiösa samfund och kulturhus.

Utredningens bedömning är att det ingår i polisens uppdrag att samverka med både kommun och fastighetsägare i dessa frågor och att deras deltagande därför inte behöver regleras särskilt. Övriga aktörers medverkan sker på frivillig basis och utredningen kan inte se tillräckliga skäl för att göra deras medverkan obligatorisk. Kommunen ska dock verka för skriftliga överenskommelser om områdessamverkan med relevanta aktörer.

Överklagande

Utredningen föreslår att de beslut som fattas av kommunen inom ramen för den föreslagna lagstiftningen ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det innebär att besluten överprövas genom förvaltningsbesvär, inte genom laglighetsprövning.

Eftersom besluten innebär en tvångsavgift och ett obligatoriskt medlemskap i en förening är det viktigt att en domstolsprövning uppfyller kraven på rättssäkerhet i RF och EKMR. I likhet med andra tvångsavgifter och personligt riktade beslut ska besluten därmed överprövas genom förvaltningsbesvär. Det innebär visserligen ett större ingrepp i den kommunala självstyrelsen än en laglighetsprövning gör, men utredningen bedömer att detta är proportionerligt för en avgiftsskyldighet för enskilda.

De beslut som fattas av en förening för områdessamverkan ska kunna överklagas, i enlighet med allmänna rättsprinciper, i allmän domstol.

Rättsliga förutsättningar för att införa en obligatorisk avgift

Utredningen bedömer att en obligatorisk avgift för områdessamverkan kan vara tillåten, under förutsättning att regleringen uppfyller vissa krav.

En avgift för områdessamverkan är en **tvångsavgift**. Kritiker menar att det är fråga om en straffskatt. Avgiften är kopplad till en specificerad motprestation som kommer en väldefinierat kollektiv till gagn. Det är tydligt vilka som ingår i avgiftskollektivet och alla träffas av den obligatoriska avgiften. Därför är det fråga om en tvångsavgift och inte en skatt.

Under kartläggningen har frågor om intrång i **ägenderätten** aktualiserats. Utredningen kan konstatera att även om egendoms-skyddet har flera syften, är regleringen i regeringsformen och Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) inte tänkt att ge ett heltäckande skydd för all egendom, utan att ge ett betryggande skydd för den enskildes egendom. Det innebär att regelverket måste vara tydligt och förutsebart kring när och hur det allmänna får göra ingrepp i annans egendom.

Utredningen bedömer att en obligatorisk avgift för områdessamverkan inte faller in under tillämpningsområdet för 2 kap. 15 § RF, men kan ses som en begränsning av egendoms-skyddet i EKMR. Utredningen bedömer dock att avgiften är en proportionerlig och tillåten begränsning.

Utredningen bedömer att författningsförslaget är förenligt med **föreningsfriheten**. Farhågor har framkommit kopplade till föreningsfriheten, eftersom områdessamverkan ofta genomförs i form av en förening. Utredningens slutsats är att det inte finns ett entydigt svar på om det är tillåtet att tvinga in fastighetsägare i en förening för områdessamverkan. Svaret beror på hur regleringen kring denna särskilda förening ser ut. För att det ska vara tillåtet behöver formerna för föreningen särskilt regleras i lag, och det ska finnas en kontroll från det allmänna kring föreningens verksamhet.

Förslag till andra trygghetsskapande och brottsförebyggande åtgärder

Inrätta ett nationellt kunskapscentrum

I utredningens direktiv konstaterar regeringen att det behövs ”kunskapsunderlag för att kunna arbeta mer evidensbaserat med trygghetsskapande åtgärder i den fysiska miljön”. Utredningen delar regeringens bild och lägger därför ett förslag om att inrätta

ett nationellt kunskapscentrum för trygghet och säkerhet i den byggda miljön.

I dag sker en mängd olika trygghets- och säkerhetssatsningar, exempelvis inom socioekonomiskt utsatta områden. Samtidigt finns en brist på forskning om dessa frågor i en svensk kontext. Flera organisationer efterfrågar evidensbaserad kunskap om bland annat områdessamverkan, till exempel Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttan och Boverket.

Utredningens bedömning är att det bör vara en statlig angelägenhet att trygghetsskapande och brottsförebyggande insatser och åtgärder är evidensbaserade och effektiva.

Utredningens förslag innebär att kunskapscentrumet placeras vid ett universitet, och inte inom någon annan statlig myndighet. En anledning är att universiteten i större utsträckning har erfarenhet av forskning och undervisning samt tillgång till befintlig relevant och aktuell forskning och expertis. En annan anledning är att forskningen behöver vara oberoende och kunna kritiskt granska och belysa alla typer av aspekter av och åtgärder för trygghet och säkerhet i den byggda miljön, inklusive myndigheternas arbete.

Kunskapscentrumet föreslås få i uppdrag att ansvara för kunskapsspridning, bedriva utbildning och forskning samt ge stöd till organisationer som arbetar med trygghet och säkerhet i den byggda miljön.

Organisationer för områdessamverkan behöver underlag för sina insatser, i form av oberoende evidensbaserad information om vilka åtgärder som är effektiva. Ett kunskapscentrum kan därför vara viktigt även för att en lag om avgift för områdessamverkan ska ha genomslag och faktiskt bidra till ett långsiktigt och effektivt förbättringsarbete, som är brottsförebyggande, skapar trygghet, höjer bostadsområdets attraktivitet och stärker det lokala näringslivet.

Kunskapscentrumet föreslås även få i uppgift att stödja kommunerna i deras nya ansvar för det brottsförebyggande arbetet, genom att tillhandahålla dem evidensbaserat kunskapsunderlag.

Utred förbättringar i tillsynen av den byggda miljön

Utredningen förslår en utredning av tillsynen av den byggda miljön, för att klarlägga orsakerna till att den inte är tillräckligt effektiv.

Utredningens kartläggning har visat att det runt om i landet finns uppenbara brister i underhållet av den byggda miljön. Denna bild bekräftas av andra aktörer, som Boverket.

Trots flera tidigare utredningar, uppdrag och skrivelser kring förbättringar i tillsynen, kan utredningen konstatera tillsynen inte alltid är tillräcklig för att rättelse ska åstadkommas, i den utsträckning som behövs för att den byggda miljön runt om i Sverige ska vara trygg och säker.

Om tillsyn inte fungerar tillfredställande kan vissa aktörer tillåtas agera utan att följa kraven i lagstiftningen. Detta riskerar att leda till flera typer av negativa effekter både för samhället och för enskilda. En risk är att konkurrensen på marknaden kan snedvridas. En annan risk är att vissa företag ostört kan användas inom grov organiserad brottslighet. I förlängningen kan en bristande tillsyn också minska människors tillit till välfärdssystemet och till den offentliga sektorn.

Boverket föreslog år 2021 en total översyn av byggnadsnämndernas tillsyn utifrån plan- och bygglagstiftningen. Utredningen har uppfattat brister även i regleringen kring tvångsförvaltning, och föreslår därför att denna reglering också ses över, inom ramen för en utredning av tillsynen.

Utred ett krav på tillstånd för att ta ut hyra

Utredningen föreslår en utredning om att införa ett krav på tillstånd, för att fastighetsägare ska få ta ut hyra av bostadshyresgäster.

Utredningens kartläggning har visat att det finns ett problem med oseriösa fastighetsägare som inte sköter förvaltningen av bostadsfastigheter på ett adekvat sätt. En fastighet med bristande underhåll kan påverka ett helt område negativt.

Utredningen bedömer att kommunen behöver ett starkare påtryckningsmedel i förhållande till fastighetsägarna för att dels komma till rätta med befintliga problem, dels försvåra för oseriösa fastighetsägare att komma in på marknaden.

För andra typer av verksamheter har det visat sig effektivt med tillstånd som kan återtas. Exempelvis innebär ett indraget serverings-tillstånd att en verksamhet inte längre får servera alkohol, vilket tydligt påverkar omsättningen.

Ett krav på tillstånd kan träffa både befintliga och framtida ägare av bostadshyresfastigheter, till skillnad från förslagen i SOU 2023:55.

Förslagsvis kan fastighetsägarna få tillståndet via en relativt enkel och automatiserad process. Den viktiga effekten ligger i att tillståndet kan dras tillbaka, om inte kraven för tillstånd uppfylls, vilket skulle få direkta ekonomiska konsekvenser för fastighetsägaren.

Utredningen anser att det är viktigt att komma till rätta med dessa problem, utan att äventyra rättssäkerheten eller äganderätten hos den enskilda fastighetsägaren.

Summary

Remit

The Inquiry has a two-part remit. The first part is to analyse and propose necessary measures to establish forms of cooperation, with joint and mandatory responsibility shared between public institutions and property owners to carry out long-term improvement work in the built environment. The second part is to propose other initiatives that contribute to enhanced security and crime-prevention measures in the built environment as a way to elevate vulnerable areas.

The Inquiry's interpretation is that the first part of the remit is to *formulate* a proposal for statutory support, not to consider *whether* such statutory support should be drafted.¹ In other words, the Inquiry has interpreted that the primary task is to regulate mandatory forms of cooperation between property owners and public institutions. This does not necessarily mean that proposed legislation would lead to the creation of additional organisations for area improvement cooperation or changes to the collaboration currently taking place.

The Inquiry's work

The Inquiry has mapped out what measures are taking place, what cooperation organisations are currently in place and what their needs are.

¹ Refer to Terms of Reference 2023:99 and specifically the heading "Remit to formulate statutory support for collaboration between public institutions and property owners aimed at improving safety and attractiveness" p. 4.

The survey has been carried out through meetings and study visits. This includes more than 20 digital meetings with representatives of central government agencies (including the National Board of Health and Welfare, the National Board of Housing, Building and Planning and the Swedish National Council for Crime Prevention), researchers, county administrative boards, municipalities, consultants and other interested parties, such as the Swedish Property Federation, the Swedish Trade Federation, the Swedish Association of Local Authorities and Regions, Stiftelsen Tryggare Sverige and Svenska Stadskärnor. The Inquiry has undertaken around 15 study visits across Sweden to organisations of various sizes, from Projekt Krylbo in Avesta to Sergels torg in Stockholm, from Umeå in the north to Malmö in the south. It has also undertaken more than 10 international study visits in Europe and North America, and held meetings with representatives experienced with issues related to area improvement cooperatives in Denmark, Finland, Norway and the Netherlands. The Inquiry has also taken part in conferences, seminars and webinars throughout Sweden.

The Inquiry has studied reports from stakeholder organisations, central government agencies and researchers. Consultants have been hired to distribute a questionnaire, carry out an international survey of compulsory area improvement cooperatives and prepare a research review on area improvement cooperatives aimed at crime prevention and security enhancement.

Proposal for statutory support for collaboration between public institutions and property owners

Conditions for successful collaboration

The survey revealed the following needs and obstacles that the Inquiry has sought to address through a proposal for statutory support.

Every area improvement cooperative has specific conditions and needs. For example, area improvement cooperatives' character, demographics, structure, potential and challenges may differ. For this reason, the statutory support needs scope to allow a area improvement cooperative's needs to determine how resources are

prioritised, what actors are involved and what type of organisation is suitable.

The legislation therefore needs to provide scope for an **organisation to have flexibility** to adapt its configuration to the community's conditions. At the same time, this must be offset against the need to ensure a clear organisation with insight and transparency.

The legislation also needs to allow for **engagement of additional actors** beyond property owners and municipalities. The Police occupy a special position, but residents, trade and business sector representatives and civil society should also have the opportunity to take part on a voluntary basis. Private actors cannot force public institutions to participate or make financial commitments to the activity. Nor is it suitable for a area improvement cooperative fee to be mandatory for private actors other than property owners.

All property owners in an area need to contribute to the area improvement cooperative. Otherwise, there is a risk that certain property owners 'freeload' on the work of others and receive the same benefits and gains without contributing. This position is based partly on fairness and partly on the aspiration for the work to have the maximum impact. Moreover, this can foster trust between actors in a community and create a healthier competition environment.

The work needs **secured long-term funding**. Many societal development processes take a long time. Today's cooperative organisations regularly invest resources in securing continued support. With a different funding system, those resources could instead be dedicated to the actual activity in the community.

Moreover, the ability of property owners to pay varies. Statutory support would therefore need to accommodate various types of property owners while also giving them reasonable predictability and providing organisations the right conditions for focused work over a long period in order to achieve results.

A new act on area improvement cooperative fees

The Inquiry's legislative proposal entails two alternatives for introducing a fee that is mandatory for all property owners within an area. One gives the majority of property owners in an area the ability to introduce a fee. The other gives the municipality the ability to introduce a municipal fee.

In the Inquiry's survey, interested parties indicated that even if engagement cannot be legislated, legislation can improve the economic conditions for those who are engaged. The Inquiry has therefore opted to refrain from proposals to regulate requirements concerning participation or certain activities, and instead proposes regulating the conditions for administering a mandatory fee.

The Inquiry's basic premise in formulating the legislative proposal is that voluntary area improvement cooperatives will continue to be the most common form of collaboration. The Inquiry finds that the proposed legislation could serve as an incentive for more property owners to take part in area improvement cooperatives – primarily in voluntary area improvement cooperatives and secondarily in mandatory property owner-initiated area improvement cooperatives. This assessment is based on the assumption that property owners have an interest in having the greatest possible influence on how proceeds of fees are used.

Researchers and other actors have expressed criticism of various types of area improvement cooperative organisations. The criticism concerns issues such as lack of transparency, their choice of measures and the risk of stimulating gentrification and segregation.

The Inquiry's conclusion is that these issues probably cannot be solved solely by regulating area improvement cooperative fees. However, legislation could take account of this criticism by regulating the conditions for transparency and influence for both municipalities and other actors that could be affected by a area improvement cooperative's activity. Legislation could also give a municipality the possibility of rejecting or terminating a area improvement cooperative fee.

Property owner-initiated fees

According to the proposal for property owner-initiated fees for area improvement cooperatives, at least three property owners would form an association and apply to introduce a area improvement cooperative fee that is mandatory for all property owners within the area.

This is similar to the regulation of joint properties and joint property associations, which has thus served as a basis in formulating the proposal's requirements on organisations that administer mandatory area improvement cooperative fees. This alternative is also similar to several international examples of regulation.

According to the proposal, an association would administer a mandatory area improvement cooperative fee. All property owners in the area would become members of the association and have voting rights based on their participatory share. The association would determine the size of the fee annually. The association would also ensure that all members pay their fee. The proceeds could only be used for the area's common good. The municipality would have to have insight into the association's activity and be able to terminate administration of mandatory fees if they are no longer suitable.

An application to administer fees should include proposals for geographical boundaries, a budget, operational plans, participatory shares and articles of association. Before submitting an application to the municipality, an association would have to consult with relevant actors. The association should also hold a vote where all property owners in the area have the opportunity to take part. Unless more than one third of the property owners were opposed, the association would be able to apply with the municipality to introduce the fee.

The municipality would then process the application. In doing so, the municipality would examine the application to ensure that the legislative requirements are fulfilled and the fee is not unreasonably high for any individual property owner.

Municipal fee

The Inquiry proposes that a municipality should, when necessary, be able to introduce a municipal fee for the area improvement cooperative, which becomes mandatory for all property owners

within the area. The need should be determined based on a status report in accordance with Article 4 of the Act on municipalities' crime prevention work (2023:196) or other relevant information.

Before introducing the fee, the municipality would have to attempt to achieve the same objective through a less invasive measure. The municipality would also have to consult with relevant actors in the area before deciding on a fee.

The municipality would determine how the cooperative's work is organised and what activities are carried out. The municipality would also determine the size of the fee and the distribution of participatory shares. The municipality should have decisive influence over the work related to the area improvement cooperative and thus have a participatory share equivalent to fifty-one per cent. When deciding on the fee and participatory shares, the municipality would have to ensure that the fee is not unreasonable for an individual property owner.

The municipality would summon all property owners to an annual meeting, during which the previous year's activity is evaluated and the coming year's activity is discussed. During the meeting, the municipality would also announce the size of the fee for the coming year and present a forecast for the fee for the next five years.

The municipality would also hold meetings regularly with property owner representatives and other relevant actors to discuss the area improvement cooperative's work.

Participation of other actors

A number of other actors are important for a well-functioning area improvement cooperative. Examples include the Swedish Police Authority, residents, commercial actors, other business operators, the region, civil society organisations, faith communities and cultural centres.

The Inquiry's analysis is that the Police's mandate includes collaborating with both municipalities and property owners on these issues and that their participation does not need to be specifically regulated. Other actors' participation takes place on a voluntary basis and the Inquiry does not see adequate grounds to make their participation mandatory. However, a municipality should work to

reach a written agreement on a area improvement cooperative between relevant actors.

Appeals

The Inquiry proposes that it be possible to appeal decisions made by a municipality within the framework of the proposed legislation to an administrative court. This means that decisions would be reviewed through administrative appeal, not through a legality review.

As decisions entail a compulsory fee and mandatory membership in an association, it is important that a judicial review fulfils the requirements on legal certainty in the Instrument of Government and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Like other compulsory fees and personalised decisions, these decisions are subject to review through administrative appeal. This certainly entails a greater encroachment on municipal self-determination than a legality review, but the Inquiry finds that this is proportional for an obligation for individuals to pay a fee.

It should be possible to appeal the decisions taken by a area improvement cooperative association in a general court in accordance with general legal principles.

Legal conditions for introducing a mandatory fee

The Inquiry finds that a mandatory area improvement cooperative fee may be permissible if the regulation fulfils certain requirements.

A area improvement cooperative fee is a **compulsory fee**. Critics argue that this a penalty tax. The fee is tied to a specified service in return that has a well-defined collective benefit. It is clear who belongs to a cooperative with membership fees, and all members must pay the mandatory fees. It is therefore a compulsory fee and not a tax.

In the course of the Inquiry's survey, questions have emerged concerning encroachment of **ownership rights**. The Inquiry finds that although the protection of property has a number of purposes, the regulation in the Instrument of Government and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental

Freedoms is not intended to provide comprehensive protection for all property, but rather to provide adequate protection for the individual's property. This means that the regulatory framework must be clear and predictable as regards when and how public institutions may encroach on someone's property.

The Inquiry finds that a mandatory fee for area improvement cooperatives does not fall under the scope of application for Chapter 2, Section 15 of the Instrument of Government, but can be considered a limitation of the protection of property in the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Therefore, the Inquiry finds that the fee is a proportional and permissible limitation.

The Inquiry also considers the legislative proposal compatible with the **freedom of association**. Apprehensions concerning the freedom of association have emerged, as area improvement cooperatives are often implemented in the form of an association. The Inquiry's conclusion is that there is no clear answer as to whether it is permissible to force property owners to join a area improvement cooperative association. The answer depends on how the regulation concerning this specific association is formulated. For it to be permissible, the forms of the association need to be specifically regulated by law, and the association's activities should be subject to monitoring by public institutions.

Proposals for other security enhancement and crime prevention measures

Establish a national knowledge centre

In the Inquiry's Terms of Reference, the Government identified the need for a "knowledge base to be able to take an evidence-based approach to security-enhancing measures in the physical environment." The Inquiry shares the Government's view and therefore proposes establishing a national knowledge centre for safety and security in the built environment.

Many different safety and security initiatives are currently under way, such as those aimed at socio-economically disadvantaged areas. At the same time, research on these issues in a Swedish context is

lacking. Several organisations have requested evidence-based knowledge concerning area improvement cooperatives and similar initiatives. These include the Swedish Property Federation, Public Housing Sweden and the National Board of Housing, Building and Planning.

The Inquiry finds that there should be a central government priority for security-enhancing and crime prevention initiatives and measures to be evidence-based and effective.

The Inquiry proposes that the knowledge centre be located at a university, and not within another central government agency. One reason for this is that universities have more experience with research and instruction, and access to existing relevant and current research and expertise. Another reason is that the research needs to be independent and capable of critically examining and highlighting all types of aspects of and measures for safety and security in the built environment, including the work of government agencies.

It is proposed that the knowledge centre be tasked with responsibility for disseminating knowledge, engaging in education and research, and providing support to organisations that work on safety and security in the built environment.

Area improvement cooperative organisations need background material for their initiatives. This should be independent, evidence-based information about what measures are effective. A knowledge centre could therefore also be important in order for an act regulating area improvement cooperative fees to have an impact and actually contribute to long-term and effective improvement, i.e. crime prevention, improving security, making residential areas more attractive and improving the local business sector.

It is further proposed that the knowledge centre be tasked with supporting municipalities in their new responsibility for crime prevention work by providing them with evidence-based knowledge.

Identify potential for improvement in supervision of the built environment

The Inquiry proposes appointing an inquiry on the supervision of the built environment to identify the reasons for its inadequate effectiveness.

The Inquiry's survey has revealed obvious deficiencies in the upkeep of the built environment throughout the country. This

picture is confirmed by other actors such as the National Board of Housing, Building and Planning.

Despite several previous inquiries, remits and government communications on improvements in supervision, the Inquiry finds that the supervision does not always result in adequate rectification to the extent needed for the built environment throughout Sweden to be safe and secure.

If supervision does not function satisfactorily, certain actors may be able to operate without complying with legislative requirements. This risks leading to several types of negative effects for both society and the individual. One risk is that competitiveness in the market becomes distorted. Another risk is the unfettered use of certain companies for serious organised crime. By extension, deficient supervision can also reduce people's confidence in the welfare system and the public sector.

In 2021, the National Board of Housing, Building and Planning proposed a comprehensive review of the supervision by building committees based on planning and building legislation. The Inquiry has also identified deficiencies in the regulation on compulsory management, and therefore proposes that this regulation also be reviewed within the scope of an inquiry on supervision.

Investigate a requirement on permits to be able to collect rent

The Inquiry proposes appointing an inquiry on introducing a permit requirement for property owners to collect rent from residential tenants.

The Inquiry's survey has revealed the problem of unscrupulous property owners who do not adequately maintain residential properties. A property with inadequate upkeep can negatively impact an entire area.

The Inquiry finds that municipalities need stronger coercive means in relation to property owners in order to rectify existing problems and prevent unscrupulous property owners from entering the market.

For other types of activity, revocable permits have proved an effective approach. For example, revoking a business's license to serve alcohol has a clear impact on turnover.

Requiring a permit can affect both current and future owners of residential rental properties, unlike the proposals in SOU 2023:55.

The Inquiry proposes that property owners be able to obtain permits via a relatively simple and automated process. The important factor is that a permit can be revoked if the requirements for the permit are not fulfilled, which would have direct financial consequences for the property owner.

The Inquiry considers it important to address these problems without jeopardising legal certainty or the ownership rights of individual property owners.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om avgift för områdessamverkan

1 kap. Lagens innehåll, syfte och definitioner

1 § I denna lag finns bestämmelser som reglerar avgift för områdessamverkan mellan fastighetsägare alternativt mellan kommun och fastighetsägare.

2 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att möjliggöra ett långsiktigt förbättringsarbete inom ett definierat geografiskt område i den byggda miljön där brottsförebyggande, trygghetsskapande eller andra åtgärder för att stärka attraktivitet och det lokala näringslivet vidtas.

3 § Innehållet i denna lag hindrar inte andra former av avgifter för områdessamverkan.

4 § I denna lag avses med
områdessamverkan: att flera olika aktörer med en gemensam plan för långsiktigt förbättringsarbete går samman för att med gemensamma resurser utveckla ett geografiskt avgränsat område,
samverkansområde: det geografiska område inom vilket det finns en områdessamverkan, och
relevanta aktörer: de som berörs av områdessamverkan i samverkansområdet.

5 § Om en byggnad med bostäder eller kommersiell verksamhet står på fastighet som ägs av annan ska i stället ägaren av byggnaden anses vara fastighetsägare enligt denna lag.

6 § Kommunens beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte kommunen beslutar om något annat.

2 kap. Avgift för områdessamverkan initierad av fastighetsägare

Inledande bestämmelser

1 § Detta kapitel reglerar förutsättningarna för en grupp fastighetsägare att inleda en process för införande av en avgift för områdessamverkan som omfattar samtliga fastighetsägare inom samverkansområdet.

2 § Fastighetsägare som enligt detta kapitel kan ansöka om införande av en avgift för områdessamverkan är privata fastighetsägare samt allmännyttiga bostadsbolag enligt lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och andra offentligt ägda fastighetsbolag.

Ansökan om införande av avgift för områdessamverkan

3 § En ansökan om införande av en avgift för områdessamverkan ska göras av minst tre fastighetsägare tillsammans. Ansökan ska göras till den kommun där området är beläget.

4 § Ansökan om införande av avgift för områdessamverkan ska innehålla följande

1. geografisk avgränsning enligt 5 §,
2. verksamhetsplan enligt 6 §,
3. budget enligt 7 §,
4. andelstal för fastighetsägarna enligt 8 §, och
5. organisation enligt 9 §.

Utöver ovanstående ska ansökan innehålla en sammanställning över områdets fastighetsägare samt en kartläggning av andra i området relevanta aktörer. Om det finns särskilda skäl får enskilda fastighetsägare undantas från att omfattas av avgiften.

Ansökan ska även beskriva hur samråd med, kommunen, polisen samt andra relevanta aktörer i området har genomförts. Samrådet ska syfta till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge

möjlighet till insyn och påverkan. De synpunkter som har kommit fram i samrådet ska redovisas i ansökan. Det ska även framgå vilka kommentarer och förslag som dessa synpunkter föranleder.

Ansökan ska visa att en majoritet av fastighetsägarna stödjer ansökan genom en omröstning i enlighet med 10 §.

5 § Förslag till samverkansområde ska visa den geografiska avgränsning som avgiften föreslås omfatta och innehålla underlag för bedömning av områdets avgränsning enligt andra stycket.

Samverkansområdet ska vara sammanhängande och rimligt i förhållande till verksamhetens mål, genomförande och effektivitet.

6 § Förslag till verksamhetsplan ska innehålla en beskrivning av verksamheten under det kommande verksamhetsåret samt en plan för arbetet de kommande fem verksamhetsåren.

Verksamhetsplanen ska beskriva hur verksamheten bidrar till ett långsiktigt förbättringsarbete enligt 1 kap. 2 § och hur det kommer hela samverkansområdet till nytta.

7 § Förslag till budget ska innehålla en redogörelse för de kostnader som förväntas under det kommande verksamhetsåret. Förslaget ska också innehålla en prognos över kostnader för de kommande fem verksamhetsåren.

8 § Förslaget till andelstal ska innehålla en lista över alla fastighetsägare i området som ska omfattas av avgiften och en preliminär beräkning av varje sådan fastighetsägars andelstal. Det ska framgå av underlaget utifrån vilka kriterier andelstalen har beräknats. Kriterierna ska syfta till att ge en skälig fördelning av inflytande och kostnader.

9 § Förslaget till organisation ska innehålla uppgift om vald föreningsform inklusive stadgar. Föreningen får inte vara vinstdrivande.

10 § Innan ansökan skickas in till kommunen ska en omröstning hållas bland berörda fastighetsägare inom samverkansområdet som visar att ansökan har tillräckligt stöd.

Vid omröstningen har varje fastighetsägare en röst. För att ansökan ska anses ha tillräckligt stöd får inte mer än en tredjedel av

fastighetsägarna rösta emot. Det totala andelstalet för de som röstar emot ska även överstiga en tredjedel av det totala andelstalet i området.

För att omröstningen ska vara godkänd ska alla fastighetsägare i området ha delgivits information senast 14 dagar före omröstningen om när och hur omröstningen sker samt relevant dokumentation om vad beslutet innebär.

11 § Kommunen ska besluta om införande av avgift för områdessamverkan om nedanstående punkter är uppfyllda. En förutsättning för att kommunen ska behandla ansökan är att förslaget har fått tillräckligt stöd i den omröstning som ska genomföras enligt 10 §.

Vid beslut om införande av avgift för områdessamverkan ska kommunen särskilt bedöma om

1. samverkansområdets geografiska avgränsning är sammanhängande och rimlig i förhållande till verksamhetens mål, genomförande och effektivitet,

2. verksamhetsplanen är genomförbar och bidrar till ett långsiktigt förbättringsarbete, enligt syftet i 1 kap 2 §, som kommer hela samverkansområdet till nytta,

3. budgeten ger en rättvisande bild av verksamhetsplanens kostnader,

4. kriterierna för beräkning av andelstal ger en skälig fördelning av inflytande och kostnader samt att avgiften för varje enskild medlem inte är oskälig, och

5. att samråd skett med relevanta aktörer på ett ändamålsenligt sätt och att de synpunkter som inkommit vid samrådet beaktats.

Om kommunen bedömer att någon av ovanstående punkter inte är uppfyllda ska kommunen avslå ansökan. Kommunen får även lägga annan information till grund för avslag. Om kommunen anser att ansökan är bristfällig ska fastighetsägarna få möjlighet att inom en månad avhjälpa bristen.

Särskilda krav på en förening som förvaltar avgift för områdessamverkan

12 § I förening som förvaltar avgift för områdessamverkan ska samtliga fastighetsägare inom samverkansområdet vara medlemmar.

Föreningen får i stadgarna föreskriva att även annan får vara medlem men det får inte påverka omröstningsreglerna enligt 14 §.

13 § Årsstämma ska hållas inom två månader från kommunens beslut om införande av en avgift för områdessamverkan.

14 § Vid årsstämman utövar medlemmarna sin rätt att besluta i föreningens angelägenheter. Vid årsstämma har kommunen närvaro- och yttranderätt.

Kallelse till årsstämma ska vara alla medlemmar i samverkansområdet samt kommunen tillhanda senast tre veckor före mötet.

En röstberättigad medlem som är närvarande vid en årsstämma har, oavsett om han eller hon äger en eller flera fastigheter inom samverkansområdet, en röst. I en fråga som har ekonomisk betydelse ska röstetalen i stället beräknas efter fastighetsägarnas andelstal, om en medlem begär det. En medlems röstetal får dock inte överstiga en tredjedel av det sammanlagda röstetalet för samtliga närvarande röstberättigade medlemmar.

En medlems rösträtt kan utövas genom ombud. Ett ombud får inte företräda mer än en medlem. Årsstämmans beslut utgörs av den mening som har fått flest röster. Vid lika röstetal har stämmans ordförande utslagsröst. Val avgörs dock vid lika röstetal genom lottning.

Endast den medlem som har fullgjort sina ekonomiska förpliktelser gentemot föreningen har rösträtt vid årsstämman. En medlem har dock alltid närvaro- och yttranderätt vid årsstämman.

Oavsett vad som anges i stadgarna får årsstämman hållas digitalt, om särskilda omständigheter kräver det.

15 § Styrelsen kallar till årsstämma. I kallelsen ska de ärenden som ska behandlas på stämman anges. Underlag till de beslut som anges i 16 § ska bifogas kallelsen.

Om styrelsen inte kallar till ordinarie årsstämma i enlighet med stadgarna, ska länsstyrelsen på ansökan av en medlem kalla till föreningsstämma. Om minst en femtedel av samtliga röstberättigade

medlemmar eller det mindre antal som kan vara bestämt i stadgarna, hos styrelsen begär att extra föreningsstämma ska hållas och anger de ärenden som ska behandlas, ska styrelsen inom en vecka kalla till en sådan stämma, som ska hållas så snart som möjligt med hänsyn till stadgarnas bestämmelser om tid för kallelse. Om styrelsen inte gör det, ska länsstyrelsen kalla till stämma på ansökan av en medlem.

16 § Årsstämman ska besluta om

1. verksamhetsplan för det kommande verksamhetsåret,
2. budget för det kommande verksamhetsåret,
3. avgiftsuttag för kommande verksamhetsåret,
4. verksamhetsberättelse och årsredovisning för föregående verksamhetsår,
5. revisionsberättelse för föregående verksamhetsår, och
6. styrelse för det kommande verksamhetsåret.

Vid beslut om avgiftsuttag enligt punkt 3 får avgiften för en enskild medlem inte vara oskäligen.

Föreningen ska skicka in årsmötesprotokoll till kommunen senast två månader efter årsstämman.

17 § Styrelsen handhar föreningens angelägenheter i överensstämmelse med denna lag, stadgarna och årsstämmobeslut.

Sammansättningen av styrelsen kan helt eller delvis regleras av stadgarna. Annan än fastighetsägare kan vara styrelseledamot.

Styrelsen har sitt säte på den ort där områdessamverkan bedrivs.

18 § Föreningen får inte driva verksamhet som är främmande för det ändamål som områdessamverkan ska tillgodose. Föreningen ska vid förvaltningen tillgodose medlemmarnas gemensamma bästa. Varje medlems enskilda intressen ska även beaktas i skäligen omfattning.

Ansökan om ändring av andelstal

19 § Föreningen kan årligen ansöka hos kommunen om ändring av andelstal i föreningen.

Om ansökan om ändring av andelstal beror på förändring i ägarförhållanden inom samverkansområdet ska föreningen inkludera en uppdaterad fastighetsägarförteckning i ansökan. Kommunen ska

pröva om de nya andelstalen följer de kriterier som föreningen uppgett vid ansökan enligt 8 §.

Om ändring av andelstal beror på reviderade kriterier för beräkning av andelstal ska kommunen bedöma om dessa kriterier ger en skäligen fördelning av inflytande och kostnader.

Vid prövning enligt andra och tredje stycket ska kommunen säkerställa att avgiften för varje enskild medlem inte är oskälig.

Beslut om att avgiftsuttag för områdessamverkan ska upphöra

20 § Föreningen kan ta beslut om att avgiftsuttag för områdessamverkan enligt detta kapitel ska upphöra. Beslutet ska tas vid två på varandra följande årsstämmor, med minst sex månader emellan. Vid beslutet ska minst hälften av de röstande rösta bifall och dessa röster måste utgöra minst hälften av av andelstalen.

Innan andra beslutet enligt första stycket kan tas måste minst fem år förflutit sedan beslut togs om att införa en avgift för områdessamverkan om inte särskilda skäl talar emot.

Efter att stämman tagit beslut enligt första och andra stycket ska föreningen ansöka hos kommunen om att avgiftsuttag för områdessamverkan ska upphöra. Kommunen ska bifalla ansökan om inte särskilda skäl talar emot.

21 § Kommunen kan, oberoende av vad som regleras i 20 §, besluta om att avgiftsuttag för områdessamverkan enligt detta kapitel ska upphöra om det finns särskild anledning att anta att den är olämplig för att uppnå syftet enligt 1 kap 2 § denna lag.

22 § Föreningens tillgångar, vid tidpunkten för beslut enligt 20 § om att avgiftsuttag för områdessamverkan ska upphöra, ska återföras till fastighetsägarna. Fördelningen ska ske enligt deras respektive andelstal om inte stämman beslutar att föreningen ska fortsätta verksamheten utan en avgift enligt denna lag.

Om en fastighetsägare önskar utträda ur föreningen i samband med beslut om att avgiftsuttag för områdessamverkan ska upphöra ska fastighetsägaren erhålla medel som motsvarar fastighetsägarens andelstal av föreningens totala kvarvarande avgift vid beslutet.

3 kap. Kommunal avgift för områdessamverkan

Inledande bestämmelser

1 § Detta kapitel reglerar förutsättningarna för en kommun att införa en kommunal avgift för områdessamverkan för samtliga fastighetsägare inom samverkansområdet. Samverkansområdet ska innehålla minst två fastighetsägare utöver kommunen.

2 § Om kommunen beslutar att införa en kommunal avgift för områdessamverkan ska kommunen verka för att skriftliga överenskommelser om områdessamverkan ingås med relevanta aktörer.

Beslut om att införa avgift för områdessamverkan

3 § Kommunen får ta beslut om att införa en avgift för områdessamverkan för alla fastighetsägare inom samverkansområdet om det föreligger behov som identifierats utifrån

1. lägesbilden enligt 4 § i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete, eller
2. annan information av betydelse för syftet i 1 kap 2 §.

4 § Beslut om att införa en avgift för områdessamverkan enligt 3 § får tas först när kommunen uttömt möjligheterna att uppnå samma resultat med mindre ingripande åtgärder.

Kommunen ska innan beslut tas samråda med relevanta aktörer. Samrådet ska syfta till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan. De synpunkter som har kommit fram i samrådet ska redovisas. Kommunen ska även redovisa vilka kommentarer och förslag som dessa synpunkter föranleder.

5 § Kommunens underlag till förslag om att införa en avgift för områdessamverkan, som samrådet enligt 4 § avser, ska innehålla

1. geografisk avgränsning,
2. verksamhetsplan,
3. budget inklusive avgiftsuttag,
4. plan för det långsiktiga förbättringsarbetet för de kommande fem verksamhetsåren inklusive preliminär kostnadsberäkning,

5. andelstal för fastighetsägarna och kriterierna för dessa,
6. organisation,
7. sammanställning över områdets fastighetsägare, och
8. kartläggning av andra i området relevanta aktörer.

6 § Avgiftsuttag fördelas utifrån andelstal. Kommunens andelstal ska vara 51 procent. Andelstal hos fastighetsägarna ska syfta till att ge en skälig och rättvis fördelning av kostnader. Kommunen ska säkerställa att avgiften för de enskilda fastighetsägarna inte är oskälig.

Särskilda krav på kommun vid förvaltning av avgift för områdessamverkan

7 § Inom två månader från kommunens beslut om införande av avgift för områdessamverkan ska samtliga fastighetsägare inom samverkansområde kallas till möte. Vid mötet ska kommunen redovisa sin plan för förvaltningen av avgiften för områdessamverkan. Kommunen ska även redogöra för hur arbetet ska organiseras och hur fastighetsägarnas insyn och inflytande säkerställs.

8 § Kommunen ska vid förvaltningen av avgiften tillgodose samverkansområdets gemensamma bästa. Varje fastighetsägares enskilda intressen ska även beaktas i skälig omfattning.

9 § Kommunen ska årligen kalla alla fastighetsägare i samverkansområdet till möte. Vid mötet ska områdessamverkan under föregående år utvärderas och ramarna för det kommande årets verksamhet diskuteras. Kommunen ska presentera underlag för beräkning av avgiften för det kommande året samt en preliminär plan för de kommande fem årens kostnader. Kommunen ska även presentera eventuella förändringar i andelstalen beroende på fastighetsöverlåtelse eller förändring i kriterierna för beräkning av andelstalen.

Utöver det årliga mötet ska kommunen regelbundet kalla representanter för fastighetsägarna till möten för att diskutera arbetet inom samverkansområdet. Till dessa möten ska även andra relevanta aktörer kallas.

Beslut om att avgiftsuttag för områdessamverkan ska upphöra

10 § Kommunen ska regelbundet bedöma om behov av avgift för områdessamverkan enligt 3 kap 3 § kvarstår. När det inte längre finns behov att ta ut en avgift för områdessamverkan ska kommunen besluta att avgiftsuttaget ska upphöra. Kommunen ska verka för att områdessamverkan fortsätter i lämplig form och omfattning i den mån det bedöms föreligga ett fortsatt behov av sådan samverkan.

Kommunen kan även i andra fall besluta att avgiftsuttag för områdessamverkan ska upphöra om den anses olämplig för att uppnå syftet enligt 1 kap 2 § denna lag.

4 kap. Överklagande och bemyndiganden

1 § Kommunens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

2 § Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. särskilda krav på geografisk avgränsning,
2. om att vissa fastigheter ska exkluderas från att betala avgift för områdessamverkan,
3. formerna för samråd enligt 2 kap 4 § och 3 kap 4 §,
4. formerna för omröstning enligt 2 kap 10 §, och
5. avgifter för administration som uppstår vid tillämpningen av 2 kap.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2026.

2 Utredningens uppdrag och tillvägagångssätt

2.1 Uppdrag att utreda åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön

Den 22 juni 2023 beslutade regeringen att tillsätta utredningen Åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön (dir. 2023:99). Professor Olle Lundin förordnades som utredare och gavs i uppdrag att analysera i vilken omfattning samverkan bör vara obligatorisk mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet samt lämna nödvändiga författningsförslag. Utredaren ska också föreslå andra insatser som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön.

I utredningens direktiv poängteras att alla ska ha möjlighet att leva i ett samhälle som är tryggt och attraktivt, och att hur områden planeras och utformas påverkar förutsättningarna för att skapa goda livsmiljöer som har en positiv inverkan på människors livskvalitet samt känsla av delaktighet och omsorg om den fysiska miljön. Vidare framgår det att 27 procent av befolkningen uppger att de känner sig mycket eller ganska otrygga vid utevistelse i sitt bostadsområde sent på kvällen, och att det är vanligare att kvinnor känner sig otrygga än män.

I direktiven konstateras att det finns behov av verktyg och ett gemensamt ramverk för att lyfta platser och bostadsområdets attraktivitet och trygghet. Det framgår att det finns en sårbarhet när det gäller att få med relevanta aktörer i samverkan och att tvingande lagstiftning kan säkerställa medverkan från aktörer som har en avgörande betydelse för att samverkan ska bli framgångsrik.

Vidare menar regeringen i direktivet att om samverkan mellan olika aktörer regleras i lag kan även ”snålskjutsåkande” motverkas

när en plats eller ett område utvecklas. Det framgår att en aktör inte bör kunna dra nytta av en åtgärd utan att själv bidra till dess tillkomst och underhåll, samtidigt som de lokala behoven ska vara utgångspunkten.

Direktivet är uppdelat i två delar, och innehåller flera punkter, där några här beskrivs i korthet.

Den första delen handlar om att föreslå åtgärder som behövs för att uppnå samarbetsformer med gemensamt och obligatoriskt ansvar mellan det offentliga och fastighetsägare för att bedriva långsiktigt förbättringsarbete i den byggda miljön. Utredaren ska bland annat redogöra för problembilden och vilka behov som finns av obligatorisk samverkan. Vidare ska en kartläggning och översiktlig analys göras av vilka åtgärder som finns i dag, både i Sverige och internationellt. Utredaren ska även analysera vilka delar som ska vara obligatoriska, vilka aktörer som ska ingå, vilken geografisk avgränsning som ska göras, hur samverkan ska initieras och vilken samarbetsform som är mest effektiv. Även hur utvärdering ska ske och hur samverkan bör finansieras omfattas. Utredaren ska föreslå nödvändiga författningsförslag och eventuella följdändringar. Det framgår även att frågor kopplade till äganderätt och mänskliga rättigheter är viktiga att beakta.

Den andra delen av direktivet är att utredaren ska föreslå andra insatser som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön som ett sätt att lyfta utsatta områden.

Utredningen ska under arbetets gång inhämta synpunkter från myndigheter och organisationer, däribland Fastighetsägarna Sverige, Sveriges Allmännyttan, Sveriges kommuner och Regioner, Hyresgästföreningen, Bostadsrätterna, Boverket, Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Socialstyrelsen. Andra relevanta pågående utredningar, rapporter och forskning på området ska även beaktas.

2.2 Bakgrund till utredningen

I Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna för mandatperioden 2022–2026, finns en punkt om platssamverkan och BID under rubriken Långsiktiga strukturer för att lyfta utsatta områden. Där anges följande:

Författningsstöd ska tas fram för samarbetsformer med gemensamt och obligatoriskt ansvar mellan det offentliga och alla fastighetsägare för att bedriva långsiktigt förbättringsarbete i bostadsområden. Möjliga former kan vara stärkt platssamverkan (eller det som på engelska kallas Business Improvement Districts, BID).

Ett antal rapporter och uppdrag har tidigare utförts på uppdrag av regeringen kopplat till ökad trygghet, platssamverkan och byggd miljö.

År 2019 tog Boverket fram en rapport om brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen¹. Rapporten innehöll en överblick över kunskapsläget i Sverige, lyfte olika exempel på samverkansmodeller, metodik och fysiska åtgärder för brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Några slutsatser från rapporten var att en bred samverkan mellan olika aktörer är viktigt för att uppnå en planering som bygger på lokalkännedom och platsspecifik kunskap. Därutöver är det få kommuner som har inarbetade rutiner för samverkan i det ordinära brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Brist på kunskap, tid och riktade budgetar gör att brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder riskerar att bli punktinsatser utan helhetssyn och långsiktighet.

I februari år 2021 gav regeringen Boverket i uppdrag att undersöka förutsättningarna för stärkt platssamverkan i Sverige². I uppdraget nämndes att lokal samverkan mellan fastighetsägare, näringsidkare och det allmänna i dag förekommer i olika former i syfte att bekämpa utanförskap och skapa tryggare bostadsområden samt stärka det lokala näringslivet. I uppdragsbeskrivningen nämndes dock att det saknades en enhetlig bild av vad platssamverkan är, och att begreppet ges olika betydelser i olika sammanhang. Uppdraget redovisades i Boverkets rapport Förutsättningar för stärkt platssamverkan.³ Boverket konkluderade att det inte fanns behov av särskild lagstiftning om platssamverkan. Snarare framhölls frivilligheten som en styrka, då Boverkets respondenter menade att frivillig medverkan leder till större engagemang och vilja att investera i gemen-

¹ Boverket, rapport 2019:20, *Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen*.

² Fi2021/00763 *Uppdrag att undersöka förutsättningarna för stärkt platssamverkan i Sverige*.

³ Boverket, rapport 2021:30, *Förutsättningar för stärkt platssamverkan*.

samma åtgärder. I stället menade Boverket att stärkt platssamverkan skapas bäst genom kunskapsspridning och erfarenhetsutbyte.

Vidare konstateras att en samordnad myndighetstillsyn vad gäller miljö och hälsoskyddsfrågor, räddningstjänst och brandsäkerhet med mera kan komma till rätta med en del av problematiken med slumfastighetsägare och friårarbeteende utan ny lagstiftning. Sammanfattningsvis såg Boverket inget behov av tvingande lagstiftning varför inget förslag lades på området.

Som en del av rapporten gjordes en juridisk utredning. Denna bifogades Boverkets rapport som en bilaga. Utredningen syftade till att undersöka om det fanns några juridiska hinder i gällande lag mot att bedriva så kallad stärkt platssamverkan.⁴ Resultaten var att lagstiftningen i dag, i vid mening, inte innehåller hinder för att platssamverkan med olika aktörer, fastighetsägare, kommun, polis med flera ska kunna komma till stånd.

2.3 Utredningens arbete

Utredaren tillförordnades i juni 2023 men arbetet inleddes i september 2023 i samband med att sekretariatet anställdes. Sekretariatet har varit bemannat av två personer fram till januari 2025.

Utredningen har genomfört en kartläggning av olika organisationer som arbetar med samverkan för ökad trygghet i den byggda miljön runt om i Sverige samt ett antal ytterligare länder. Kartläggningen har bland annat fokuserat på vilka åtgärder som sker i dag, hur aktörerna organiserat sig, vilka positiva effekter dessa har och vilka behov som finns. Kartläggningen har genomförts i form av möten och studiebesök.

Ett tjugotal digitala möten har genomförts med representanter för statliga myndigheter (bland annat Socialstyrelsen, Boverket och Brå), forskare, länsstyrelser, kommuner, konsulter och andra intressenter såsom Fastighetsägarna, Svensk handel, Sveriges Kommuner och Regioner, Tryggare Sverige och Svenska stadskärnor.

⁴ Denna utredning gjordes av Olle Lundin och Erika Björkdahl vid juridiska institutionen, Uppsala universitet. *Boverkets rapport 2021:30, bilaga 1 Juridik – Platssamverkan* <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2021/starkt-platssamverkan>.

Utredningen har gjort ett femtontal studiebesök hos organisationer av olika storlek och geografi, från Projekt Krylbo i Avesta till Sergels torg i Stockholm, från Umeå i norr till Malmö i söder. Utredningen har också gjort ett tiotal studiebesök i Europa och Nordamerika. Därutöver har utredningen hållit digitala möten med representanter som arbetat med frågor kopplade till områdessamverkan i Danmark, Finland, Norge och Nederländerna. Därtill har utredningen deltagit i ett flertal konferenser, seminarier och webinarier.

Utredningen har studerat rapporter från bland annat intresseorganisationer, statliga myndigheter och forskare. På utredningens uppdrag har en enkät genomförts och en internationell kartläggning av tvingande områdessamverkan har gjorts. Därutöver har en forskningsöversikt kring områdessamverkan i brottsförebyggande och trygghetsskapande syfte gjorts på utredningens uppdrag.

Utredningen har även haft hjälp av en grupp sakkunniga och experter från Regeringskansliet, intresseorganisationer, kommuner, statliga myndigheter med mera. Vid dessa möten har utkast till betänkandet diskuterats och synpunkter i sakfrågor inhämtats. Åtta möten har hållits med denna grupp. Experter och sakkunniga har även bistått utredningen med skriftliga synpunkter, förslag och deltagit i enskilda möten.

2.4 Utgångspunkter och avgränsningar

Utredningens uppdrag var tvådelat. Den första delen var att analysera och föreslå de åtgärder som behövs, för att uppnå samarbetsformer, med gemensamt och obligatoriskt ansvar mellan det offentliga och fastighetsägare, för att bedriva långsiktigt förbättringsarbete i den byggda miljön. Utredningens ambition har varit att hitta en juridiskt framkomlig, lämplig och effektiv modell för att reglera sådan platssamverkan. Utredningens tolkning är att den första delen omfattar att utforma ett förslag till författningsstöd, inte att överväga om ett sådant ska tas fram. Utredningen har med andra ord gjort tolkningen att den primära uppgiften är att reglera obligatoriska samarbetsformer mellan fastighetsägare och det

offentliga, inte nödvändigtvis att fler organisationer för områdes-samverkan skapas eller att den frivilliga samverkan som finns i dag förändras.

Den andra delen var att föreslå andra insatser, som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön, som ett sätt att lyfta utsatta områden.

3 Grundläggande begrepp och samhällsfenomen

3.1 Introduktion

Trots att utredningens uppdrag har två tydligt definierade deluppdrag har de två delarna flera beröringspunkter. Syftet med detta första kapitel är att, utöver en gemensam bakgrund, även beskriva och resonera kring vissa begrepp, exempelvis trygghet, säkerhet och den byggda miljön. Kapitlet syftar till att ge en bakgrund och att visa hur utredningen har förstått dessa begrepp i relation till direktiven. Kapitlet är också tänkt att ge en introduktion till några samhällsfenomen av betydelse för utredningens uppdrag.

3.2 Den byggda miljön

Det är många olika faktorer som samspelar när det kommer till ett tryggt och attraktivt samhälle. Utredningens uppgift enligt direktiven är att utreda åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön. Direktiven innehåller däremot ingen definition av begreppet den byggda miljön. För att klargöra vad begrepp innebär har utredningen sökt ledning i olika källor, för att sedan göra en samlad bedömning av vad begreppet den byggda miljön innebär inom ramen för denna utredning.

I utredningens direktiv framgår att de åtgärder utredningen ska föreslå syftar till att skapa tryggare "samhällen" och "bostadsområden". Det talas om planeringen av "städer" och om samarbete mellan det offentliga och fastighetsägare "för att lyfta bostadsområden och platser". Med andra ord är åtgärderna inte tänkta att riktas in mot landsbygd eller enstaka byggnader, utan handlar om samhällen, bostadsområden, städer och platser

I plan- och bygglag (2010:900), PBL, finns regler om planläggning och byggande. Begreppet byggd miljö förekommer i exempelvis 3 kap. 2 § PBL. Där anges att översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön, samt att planen även ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden och den byggda miljön ska användas. I propositionen om kommunal översiktsplanering beskrivs hur begreppet bebyggelse bör bytas till begreppet den byggda miljön.

Begreppet den byggda miljön bör ersätta begreppet bebyggelse. Därmed ges uttryck för ett vidare synsätt där den byggda miljön ses som en helhet i vilken, förutom bebyggelsen, även anläggningar samt vegetation, parker och andra grönområden ingår.¹

Under rubriken Ökad miljöhänsyn i den fysiska planeringen i samma proposition beskrivs begreppet den byggda miljön som

tätorter och annan bebyggelse, kommunikationsleder, anläggningar och teknisk infrastruktur.²

Andra begrepp som byggnad, byggnadsverk, bebyggelse och anläggning blir alltså relevanta för tolkningen av begreppet den byggda miljön. Byggnad definieras i 1 kap 4 § PBL. Något förenklat, kan man säga att en byggnad är en varaktig konstruktion av tak och väggar som står på marken och är så stor att människor kan befinna sig i den (1 kap 4 § PBL). Byggnadsverk definieras (1 kap 4 § PBL) som en byggnad eller annan anläggning. ”Annan anläggning” i sin tur kommer ur EU:s byggproduktförordning och där det framgår att det inte bara avser sådana byggnader och andra anläggningar som regleras i PBL utan även till exempel vägar, järnvägar, ledningsnät, plattformar, slussar och dammar.

Begreppet bebyggelse (1 kap 4 § PBL) definieras som en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader. Det framgår även av lagkommentaren att en bebyggelse består av minst tre byggnader.

Utredningen gör tolkningen av beskrivningarna i PBL och propositionen till densamma att begreppet den byggda miljön svårigen kan tolkas som en enskild byggnad eller en jord- eller skogsbruksfastighet.

¹ Proposition 1994/95:230 *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.* s. 54, samt Tidigare Plan- och bygglag (1987:10) En kommentar, Suppl 16, Wolters Kluwer.

² Proposition 1994/95:230 *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.* s. 30 ff.

Sammanfattningsvis beskrivs begreppet den byggda miljön i förarbeten till PBL som tätort och annan bebyggelse, kommunikationsleder, teknisk infrastruktur, anläggningar, vegetation, parker och andra grönområden. Utredningen ser ingen anledning att frånga den användning av begreppet den byggda miljön som redan framkommer i förhållande till PBL.

3.3 Trygghet, säkerhet och tillit som begrepp

3.3.1 Inledning

I utredningsuppdraget ingår i korthet att föreslå vissa åtgärder som bidrar till långsiktigt förbättringsarbete, ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön. Det kan konstateras att inte heller begreppen trygghet eller brottsförebyggande åtgärder definieras i utredningens direktiv. Det händer att dessa begrepp sammanblandas eller används med överlappande syften inom samhällsutvecklingsfrågor. Även begreppen trygghet och säkerhet används ibland som synonymer till varandra. Tillit är ett annat begrepp som är relaterat till trygghet och säkerhet relevant för utredningens syfte.

För att kunna föreslå åtgärder som bidrar till exempelvis ökad trygghet behövs kunskaper om vad det är som ska påverkas.³

Den exakta gränsen mellan trygghet och säkerhet, eller trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete, kan vara något otydlig. I den tidigare regeringens brottsförebyggande program Till sammans mot brott beskrevs denna otydlighet:

Brottsförebyggande arbete bedrivs ofta med målet att skapa trygghet. Men trygghetsskapande arbete och brottsförebyggande arbete är inte alltid samma sak. Det är inte givet att människors trygghetsupplevelse går hand i hand med den faktiska risken för brott. En enskild människas känsla av otrygghet på en plats kan avspegla den faktiska risken, men det förekommer också att situationer och platser upplevs som otrygga trots att risken för brott är låg. Här kan variationen mellan olika grupper som t.ex. kvinnor och män eller yngre och äldre skilja sig mycket åt. I det brottsförebyggande arbetet, inte minst i samverkan mellan flera aktörer, är det därför viktigt att tydliggöra hur trygghetsbegreppet

³ Wikström P-O H., *När brott blir ett acceptabelt handlingsalternativ*, 2023, på uppdrag av Stockholms Handelskammare.

https://stockholmshandelskammare.se/wp-content/uploads/2023/04/230410-nar_brott_blir_ett_acceptabelt_handlingsalternativ_lasversion.pdf hämtad 15 nov 2024.

används och vilka åtgärder som ska betraktas som brottsförebyggande respektive trygghetsskapande, dvs. vilket mål och syfte åtgärderna har.⁴

I vissa fall innefattar definitionerna ingen ytterligare ledning än det rent språkliga. Exempelvis använder polismyndigheten följande definitioner; trygghetsskapande arbete är aktiviteter som myndigheten "genomför eller aktivt deltar i med det primära syftet att åtgärda orsaker som kan skapa rädsla för brott" och definitionen för brottsförebyggande arbete är "aktiviteter som myndigheten genomför eller aktivt deltar i med det primära syftet att förhindra att brott begås".⁵

För att få en viss förståelse av dessa begrepp och vilka åtgärder som kan tänkas lämpliga kan därför en översiktlig beskrivning av begreppen vara lämplig. För en fördjupad förståelse av begreppen hänvisas till vidare studier av forskning på området och exempelvis olika organisationers handböcker, rapporter och samlade erfarenheter.

3.3.2 Trygghet som paraplybegrepp

Det finns många olika sätt att beskriva och förstå begreppet trygghet. Med begreppet avses både tillit och säkerhet, samt en avsaknad av rädsla, oro och risk. Trygghet relaterar till individens upplevelse av risken att utsättas för brott och ordningsstörningar, det vill säga en rädsla för brott och en allmän oro. Begreppet ska alltså förstås som en känsla eller en reaktion på att ständigt bedöma risker förknippade med sin omgivning. Trygghet handlar även om människors livsvillkor och hur de ser på dessa. Otrygghet brukar användas för att beskriva motsatsen till trygghet.⁶

Upplevelsen av otrygghet kan bestå av flera olika typer av känslor, bland annat reaktioner på direkt hot (rädsla), återkommande tanke-mönster kopplat till en odefinierad framtida risk (oro) eller mer vanlig men lågintensiv känsla (ångest) som skiljer sig från känslan av ett direkt hot.⁷

⁴ Skr. 2016/17:126 *Tillsammans mot brott - ett nationellt brottsförebyggande program*.

⁵ PM 2022:12 *Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet*.

⁶ Heber A, *En guide till trygghetsundersökningar, om brott och trygghet, Tryggare och mänskligare Göteborg*, 2008, Elanders Göteborg.

⁷ Kronkvist K, *Locating place, crime and the fear of crime Methodological and theoretical considerations*, 2022, Malmö universitet.

Upplevelsen av otrygghet påverkas alltså både av den objektiva utsattheten, men den påverkas även av andra faktorer. Förutom oro för brott kan människors upplevelse av trygghet även relatera till ekonomi och sociala faktorer som likabehandling eller känsla av delaktighet. Oro för att drabbas av yttre händelser som kriser och olyckor kan också påverka. Vad som upplevs som tryggt eller otryggt hänger alltså ihop med människors livssituation, normer, tidigare erfarenheter, känsla av delaktighet, men även med den faktiska risken att utsättas för något negativt.

På sin hemsida beskriver Boverket psykologin bakom rädsla och otrygghet som en biologisk mekanism som tenderar att framhäva sådan information som kan uppfattas handla om hot. Denna mekanism är viktig för att varna människan för fara. Vidare menar Boverket att det mesta av vår information om risker erhålls från andra människor. Exempelvis kan samhällsdebatter påverka känslan av otrygghet. Den sociala interaktionen med andra människor skapar normer och kulturer, dessa påverkar vad vi är rädda för eller inte rädda för, men också om vem som upplevs som farlig och vem som inte är det.

Vidare skriver Boverket att det är vanligt att associationer och förutfattade meningar avgör hur tryggt något upplevs. Den enskildes tolkning av platser påverkas av minnen eller tidigare iakttagelser, erfarenheter, eller vad andra har förmedlat. Boverket menar alltså att minnet av hot, trygghet eller otrygghet kombineras med de aktuella sinnesintrycken av platsen.

Upplevelsen av otrygghet korrelerar inte alltid med den reella risken att utsättas för brott. Ibland visar mätningar till och med att vissa brott minskar samtidigt som allmänheten uppfattar sig som mer otrygg. Upplevelsen av otrygghet kan exempelvis kopplas till vilka konsekvenser utsatthet för brott skulle kunna medföra för den utsatta. Som exempel kan eventuella fysiska konsekvenser av ett överfall vara större ju äldre och skörare människor blir, vilket sannolikt förklarar varför andelen trygga vid utevistelse är nästan lika stor bland äldre som bland yngre, trots att äldre i betydligt mindre grad är utsatta för sådana typer av brott.

Det kan alltså konstateras att otrygghetens subjektiva karaktär innebär att det alltid finns utrymme för olika upplevelser bland olika individer. Det här gör också att trygghetsarbete riskerar att utgå från normativa uppfattningar om vad trygghet är och hur den

ser ut. Det kan i sin tur generera otrygghet för en minoritetsgrupp eller personer med andra erfarenheter. För att säkerställa att insatserna är effektiva krävs därför noggranna undersökningar om vilken typ av trygghet som ska påverkas och hur insatser kan riskera att påverka övriga grupper och situationer.

Platsbaserad trygghet

När det gäller trygghet kopplat till områdessamverkan framstår begreppet platsbaserad trygghet, eller "place-based fear of crime" som det kallas på engelska, som relevant. Platsbaserad trygghet har alltså med platser och deras utformning att göra, snarare än med individers egenskaper eller deras erfarenheter av trygghet.

Inom forskning talas ibland om otrygga platser snarare än otrygga områden. Det innebär en fokusflyttning från individens upplevelse eller utsatthet - till fokus på platsen och vad i kontexten som inverkar på upplevelsen av trygghet.

Boverket har tagit fram en vägledning om Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen. I samband med det arbetade man fram en definition av begreppet trygghet kopplad till fysisk miljö:

Trygghet är den känsla som utlöses när individen tolkar en fysisk miljöns utformning och användning genom att sinnesintryck kombineras med såväl egna erfarenheter som med andra individers eller mediers beskrivningar av risken för att utsättas för brott eller hotfulla situationer.

Denna definition av trygghet utgår från individens upplevelse av sin egen eller närståendes risk för att utsättas för brott, vilket har en koppling till hur den fysiska miljön är utformad och till den faktiska risken för en sådan händelse. Trygghet kopplat till fysiska platser handlar å ena sidan om att det existerar en faktisk risk att bli utsatt för brott eller hotfulla situationer. Å andra sidan tolkas dessa risker alltid i en kulturell kontext. Information om den faktiska risken att bli utsatt för brott går att finna i brottsstatistiken, det vill säga hur många brott som begås och som anmäls i ett geografiskt område. Men den säger ingenting om huruvida miljön upplevs som säker eller inte. Det är individens bedömning av sin egen förmåga att kunna hantera en hotfull situation om den uppstår, snarare än brottsstatistik, som påverkar huruvida platsen upplevs som trygg eller inte.⁸

⁸ Boverkets rapport 2019:20, *Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen*.

Det finns olika faktorer som påverkar om en plats upplevs som otrygg, ofta delas de upp i två olika grupper. Den första är materiella och greppbara – exempelvis undermåligt utformad belysning eller utformning av gaturummet. Detta hänger samman med människors faktiska erfarenheter av olika platser. Den andra kopplar till immateriella faktorer så som rykten och medierapportering. Dessa faktorer handlar om vad människor tror om vissa platser.

Brå redovisar i en rapport vilka faktorer som påverkar hur trygga eller otrygga vi känner oss i våra bostadsområden.⁹ Brå delar i rapporten upp faktorerna som påverkar otrygghet i bostadsområden i individfaktorer och områdesfaktorer, men konstaterar samtidigt att dessa påverkar varandra. Den områdesfaktor som har störst betydelse är sociala ordningsstörningar, dit räknas till exempel öppen narkotikahandel, gäng som bråkar eller personer som beter sig på ett oberäkneligt sätt. Sociala ordningsstörningar är den faktor med enskilt störst betydelse för otryggheten, större än individfaktorer. Individfaktorer kan exempelvis vara att själv ha utsatts för brott under det föregående året.

Sammanfattningsvis konstaterar Brå i rapporten att individfaktorerna generellt har störst inverkan på tryggheten, men att dessa samtidigt kan vara svårare att påverka än områdesfaktorerna. Brå menar att resultaten indikerar att en minskning av ordningsstörningarna i den fysiska miljön, så som nedskräpning, skadegörelse och klotter, borde kunna få effekter på risken för otrygghet i ett bostadsområde. Detta samtidigt som åtgärderna sannolikt inte behöver vara särskilt komplicerade eller resurskrävande.

3.3.3 Tillit

Med begreppet tillit menas att människor har förtroende för att bekanta och obekanta vill dem väl. Det kan också inkludera en tillit till olika typer av institutioner. Misstro används ofta som motsats till tillit.

Upplevelser av otrygghet är nära kopplat till tilliten i samhället. Den höga nivån av social tillit i de nordiska ländernas uppges vara en förklaring till vår jämförelsevis framgångsrika samhällsmodell.

⁹ Brå, kortanalys 4/2024, *Risk för otrygghet i bostadsområden En statistisk analys utifrån Nationella trygghetsundersökningen (NTU)*.

Det ligger alltså i samhällets intresse att främja hög tillit då det i sin tur genererar enklare processer i samhället, främjar ekonomiska och sociala utbyten, ökar folkhälsan och ökar den sociala kontrollen. Förmåga till tillit till bekanta och obekanta skapar förutsättningar för att hantera och motverka rädsla och otrygghet.¹⁰ Otrygghet och bristande tillit kan dessutom påverka den enskildes fysiska, psykiska och sociala välbefinnande negativt.¹¹

Tilliten och relationen till andra människor kan bland annat påverkas av hur kvarter och bostadsområden är utformade och hur områdena hänger samman med det övriga samhället. Att prioritera sociala ytor och mötesplatser i samhällsplaneringen kan bygga tillit och förtroende.¹² Några exempel på platser och faktorer som kan ha påverkan på människors tillit kan vara utformningen av bostadsgårdar, lekplatser, kulturhus, stadsdelstorg och områdesparker.

3.3.4 Säkerhet och brottsförebyggande arbete

Med begreppet säkerhet avses den faktiska risken att utsättas för brott och ordningsstörningar. Det mäts ofta kvantitativt och är tätt kopplat till typ eller antal brott som begås. Säkerhet används i betydelsen huruvida en person kan skydda sig i förhållande till risken. Säkerhet är ofta kopplat till fysiska aspekter och individuella faktorer.¹³

Brott är ett begrepp som är definierat i brottsbalk (1962:700) 1 kap. 1 §. Lite förenklat innebär det att brott är en gärning som är beskriven i brottsbalken eller i annan lag eller författning för vilken straff är föreskrivet. Brottsförebyggande arbete är däremot ett tvärsektorielt begrepp som saknar såväl legal som formell definition.¹⁴ Begreppen brottsförebyggande- och brottspreventivt arbete används

¹⁰ Boverket, *Psykologin bakom rädsla och otrygghet*:

<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/trygghet-och-brott/psykologin-bakom-radsla-och-otrygghet/> hämtad den 15 november 2024.

¹¹ Kronkvist K & Engström A, *Stunda: Mobilapplikationen som verktyg för ökad kunskap om (o)trygghet och oro för brott bland unga vuxna i Malmö*, 2019, Malmö University, Department of Urban Studies.

¹² Boverket, *Tillits- och trygghetsfrämjande planering*, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/halsa-forst/social-inkludering/tillit-och-trygghet/> hämtad den 15 november 2024.

¹³ Heber A, *En guide till trygghetsundersökningar, om brott och trygghet, Tryggare och mänskligare Göteborg*, 2008, Elanders Göteborg.

¹⁴ SOU 2021:49 *Kommuner mot brott*.

ibland synonymt. Brå med flera beskriver brottsförebyggande arbete som åtgärder som syftar till att ”förhindra att människor begår brott, genom att försöka påverka antingen vissa omständigheter i en situation där brott riskerar att ske, eller vissa personers benägenhet (motivation) att begå brott.”¹⁵

Den vanligaste indelningen av brottsförebyggande åtgärder är i social prevention respektive situationell prevention. Social brottsprevention fokuserar på att ändra människors beteende genom sociala åtgärder. Det kan till exempel röra sig om tidiga insatser för att förhindra att barn och unga börjar begå brott, insatser för unga i riskzonen och åtgärder för att hjälpa personer som inlett en kriminell livsstil att bryta den. Situationellt brottsförebyggande arbete handlar i stället om att förhindra eller försvåra att brott begås genom att förändra den aktuella platsen eller situationen där brott kan begås.¹⁶

Vidare kan brottsförebyggande arbete delas in i olika steg i den så kallade preventionsprocessen. De olika stegen är primär, sekundär eller tertiär prevention. Så kallad primär brottsprevention är åtgärder inriktade på alla eller de flesta. Sekundär prevention är inriktad på riskpersoner, aktiviteter eller miljöer. Till sist är tertiär brottsprevention åtgärder som är inriktade på att hindra återfall i brott och upprepade utsatthet för brott hos både person och miljö. Processen kan vara användbar för att planera och utvärdera vilka åtgärder som ska sättas in i en viss situation och vilka aktörer som i så fall är relevanta.¹⁷

Brottsförebyggande aspekter i fysisk planering eller bostadsbyggande nämns uttryckligen i den tidigare regeringens nationella brottsförebyggande program som metoder att förhindra eller försvåra att brott begås.¹⁸ Den fysiska utformningen av samhället är alltså en viktig del i situationell brottsprevention.

När det kommer till platssamverkan är situationell brottsprevention mest relevant. Situationell brottsprevention fokuserar på hur den byggda miljön utformas och förvaltas, det vill säga vad i

¹⁵ Brå, *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*.

¹⁶ SOU 2021:49 *Kommuner mot brott*, se även Skr. 2016/17:126 *Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program* och Brå, *Situationell prevention*, <https://bra.se/forebygga-brott/forebyggande-metoder/situationell-prevention.html> hämtad den 15 november 2024.

¹⁷ Brå, *Välj åtgärder som påverkar orsakerna*, <https://bra.se/forebygga-brott/arbeta-brottsforebyggande/genomforande/valj-atgarder-som-paverkar-orsakerna.html> hämtad den 15 november 2024.

¹⁸ Skr. 2016/17:126 *Tillsammans mot brott*.

den fysiska miljön som attraherar eller möjliggör tillfällen att begå brott och hur detta kan minimeras genom fysiska åtgärder. Tanken är att om dessa platsspecifika faktorer kan identifieras, kan brott förebyggas, förhindras och hanteras effektivare. Situationell brottsprevention fungerar därför som bäst när brott är koncentrerade till en viss fysisk plats.¹⁹

Situationell brottsprevention kan användas vid utveckling och utformning av den fysiska miljön i planeringsstadiet, bygg- eller förvaltningsfasen av samhällsbyggnadsprocessen. Planarbetet ska enligt PBL bidra till en från social synpunkt god livsmiljö och dit räknas till exempel trygghet och hälsa. Därför utgör kommunernas arbete inom planering, utformning och utveckling av den fysiska miljön en viktig del i situationell brottsprevention. Detta kan exempelvis handla om utformningen av kommunikationsleder, torg och grönområden, men även om uppförande och gestaltning av byggnader eller åtgärder av eventuella brister.²⁰

3.4 Utsatthet för brott och oro för brott

3.4.1 Inledning

Den organiserade brottsligheten har under senare år fått stor offentlig och medial uppmärksamhet. De brottsuttryck som särskilt varit i offentlighetens och mediernas bevakning är skjutningar och sprängningar kopplade till konflikter i kriminella miljöer. Över en tioårsperiod är det en allt större andel av befolkningen som oroar sig för brottsligheten i samhället. Brå menar att det är rimligt att anta att det ökade skjutvapenvåldet är en bidragande faktor till det.²¹ I den senaste nationella trygghetsundersökningen har däremot andelen av befolkningen som oroar sig för brottsligheten i samhället minskat.

¹⁹ Boverket, *Brottsförebyggande åtgärder är platsspecifika*, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/trygghet-och-brott/brottslighet-och-brottsprevention/> hämtad den 15 november 2024, se även Brå, *Situationell prevention*, <https://bra.se/forebyggabrott/forebyggande-metoder/situationell-prevention.html> hämtad den 15 november 2024.

²⁰ SOU 2021:49, *Kommuner mot brott*.

²¹ Brå, rapport 2024:6, *Dödligt våld i Sverige sedan 1990 Omfattning, utveckling och karaktär*, samt Brå, *Förberedande åtgärder avseende införandet av ett lagstadgat ansvar för kommunerna för brottsförebyggande arbete Slutredovisning*.

På nationell nivå har en mängd regeringsinitiativ tagits under 2023, vilket har resulterat i flera nya uppdrag till nationella myndigheter, och nya utredningar med inriktning på brottsförebyggande frågor. Exempelvis har Polismyndigheten nu en brottsförebyggande strategi som ska genomsyra hela myndigheten och flera myndigheter har fått uppdrag om att förebygga ekonomisk och organiserad brottslighet. Flera myndigheter har även fått i uppdrag att inrätta nya samverkansstrukturer, på nationell, regional och lokal nivå, kring barn och unga i organiserad brottslighet.

3.4.2 Utsatthet för brott mot enskild person och särskilt om dödligt våld

Det finns flera källor till information om brottsutsatthet. En är Nationella trygghetsundersökningen (NTU) som utförs av Brottsförebyggande rådet (Brå) en gång per år.

Enligt NTU 2024 uppgav 20 procent av befolkningen (16–84 år) att de under 2023 utsattes för någon eller några av de brottstyper som i NTU sammantaget kallas brott mot enskild person: misshandel, hot, sexualbrott, personrån, fickstöld, försäljningsbedrägeri, kort och kredit-bedrägeri eller nätkränkning. Bland kvinnor är det 21 procent, och bland män 19 procent, som utsattes för något brott mot person. Utav de som utsattes för brott var det en mindre grupp av respondenterna som var utsatta för upprepade brott. Av alla som varit utsatta för brott var det en mindre del (27,4 procent) som varit utsatta för majoriteten (76,2 procent) av alla brotthändelser som rapporterats in i NTU 2023.²²

Oavsett kontext utgör dödligt våld ett av de grövsta våldsbrotten. De flesta fall av dödligt våld kommer till rättsväsendets kännedom, vilket gör att mörkertalet är lågt jämfört med många andra brottstyper. Brå konstaterar i en rapport att antalet fall av dödligt våld med skjutvapen ökat under den senaste tioårsperioden, från 17 fall

²² Brå, rapport 2024:8, *Nationella trygghetsundersökningen 2024 Om utsatthet, otrygghet och förtroende*, samt Brå, rapport 2023:9, *Nationella trygghetsundersökningen 2023 Om utsatthet, otrygghet och förtroende*, och Brå, *Nationella trygghetsundersökningen*, <https://bra.se/statistik/statistiska-undersokningar/nationella-trygghetsundersokningen.html> hämtad den 15 november 2025.

år 2012 till 62 fall år 2022. År 2023 minskade antalet skjutningar med dödlig utgång till 53.²³

Skjutningar har en stark koppling till konflikter inom och mellan kriminella nätverk. Ungefär åtta av tio fall av dödligt skjutvapenvåld sker i gängmiljö. Skjutningarna sker ofta utomhus och på allmän plats. Det innebär att otryggheten ökar på grund av skjutningar samtidigt som den faktiska risken för utomstående att drabbas också ökar.²⁴

I Brås rapport om det dödliga våldets utveckling under perioden 1990–2021²⁵ framkommer att trots den markanta ökningen av händelser i kriminell miljö sker fortfarande två av tre fall av dödligt våld i Sverige i andra sammanhang. Andra typer av dödligt våld utgör med andra ord en större andel av det totala antalet. Spontana bråk och dispyter med dödlig utgång är en nästan lika stor kategori som dödligt våld i kriminell miljö. Detta kan uppstå i missbrukarkretsar, vid konflikter kopplade till alkohol och nöjesliv, ungdomsvåld eller svartsjukegräl. Omkring en fjärdedel av allt dödligt våld sker inom familjen, dit hör exempelvis partnervåld. Mellan kvinnor och män skiljer sig riskerna kopplat till dödligt våld. Kvinnor dödas oftast i sitt eget hem, typiskt sett av en familjemedlem eller en nära bekant eller vän. Män dödas tvärtom oftare av någon de enbart känner till ytligt eller inte alls, och brotten sker då typiskt sett utomhus, vanligtvis i gatumiljö.²⁶

3.4.3 Oro för brott

Information om otrygghet och oro kan användas för att förstå var behovet av trygghetsskapande åtgärder är störst och utgöra underlag för beslut om var och hur eventuella insatser ska fokuseras. Otrygghet och oro för brott är mångfacetterade fenomen och är därför svåra att mäta. För att få en mer nyanserad bild behöver flera variabler läggas till, exempelvis kön, ålder och utbildningsnivå. Här

²³ Brå, *Förberedande åtgärder avseende införandet av ett lagstadgat ansvar för kommunerna för brottsförebyggande arbete Slutredovisning* samt Brå, *Det ökade våldet i kriminella miljöer*, <https://bra.se/om-bra/nytt-fran-bra/arkiv/nyheter/2024-10-01-det-okade-valdet-i-kriminella-miljoer.html> hämtad den 15 november 2024.

²⁴ Brå, rapport 2024:7, *Ökningen av skjutvapenvåld i Sverige*, och prop. 2023/24:84 *Säkerhetszoner*.

²⁵ Brå, rapport 2024:6, *Dödligt våld i Sverige sedan 1990 Omfattning, utveckling och karaktär*.

²⁶ Brå, rapport 2024:6, *Dödligt våld i Sverige sedan 1990 Omfattning, utveckling och karaktär*.

återges endast ett fåtal av de frågor och svar som återfinns i Nationella trygghetsundersökningen (NTU).

I NTU ställs bland annat frågor om i vilket utsträckning respondenterna är oroliga över brottsligheten i samhället. År 2024 oroade sig 50 procent i stor utsträckning över brottsligheten i samhället, år 2022 var det 46 procent som oroade sig över det. År 2023 syntes en tydlig ökning och andelen låg då på den högsta nivån sedan mätningarna inleddes (53 procent).

Oron över brottslighet i samhället ser olika ut för olika grupper i befolkningen. Exempelvis oroar sig boende i småhus i högre grad för brottsligheten i samhället än vad boende i flerfamiljshus gör. Andelen är även större bland boende i mindre städer, tätorter och landsbygdskommuner än bland boende i större städer och kommuner nära större stad. Boende i socioekonomiskt blandade områden och boende i områden med goda socioekonomiska förutsättningar oroar sig i något större utsträckning jämfört med boende i områden med socioekonomiska utmaningar. Det är även betydligt vanligare att kvinnor känner sig otrygga vid utevistelse sen kväll än att män gör det. Personer som är svenskfödda men med båda föräldrar utrikesfödda uppger en högre grad av otrygghet än personer som är utrikesfödda eller svenskfödda med minst en svenskfödd förälder.²⁷

Sammanfattningsvis skiljer sig otryggheten mellan olika grupper i samhället och olika typer av platser. Några faktorer som påverkar är områdets socioekonomiska förutsättningar, utbildningsnivå, könstillhörighet, civil status och ålder påverkar hur och när olika individer upplever otrygghet.

3.5 Områden med särskild social och ekonomisk utsatthet

3.5.1 Inledning

Alla människor ska ha möjlighet att bo och leva i ett samhälle som är tryggt och attraktivt. Samtidigt är det inte så förutsättningarna ser ut i alla delar av landet. Det finns flera olika benämningar på områden som anses utsatta, till exempel socialt utsatta områden,

²⁷ Brå, rapport 2024:89, *Nationella trygghetsundersökningen 2024 Om utsatthet, otrygghet och förtroende*.

eftersatta områden, missgynnade områden eller utanförskapsområden. Ofta skiftar benämningen beroende på i vilket sammanhang den används och beroende på vilken aktör som använder begreppen.

I regeringens arbete mot utanförskap används begreppet områden där utanförskapet är stort. Regeringens resultatredovisning tar sin huvudsakliga utgångspunkt i områdestyperna 1 och 2 enligt Statistiska centralbyråns (SCB) definition, i jämförelse med riksgenomsnittet. Områdestyp 1 är områden med stora socioekonomiska utmaningar och områdestyp 2 är områden med socioekonomiska utmaningar. I dessa områden är utbildningsnivån lägre än genomsnittet i riket, den ekonomiska standarden lägre, fler är arbetslösa och fler erhåller långvarigt ekonomiskt bistånd än genomsnittet i riket.²⁸

Polisen tar årligen fram en nationell lägesbild över utsatta områden, ofta kallad polisens lista, som utgångspunkt för det gemensamma arbetet på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Mer om denna lägesbild nedan under kap. 3.5.3.

3.5.2 Miljonprogrammet och bostadssegregation

Bostadssegregation och upplevelsen av trygghet hänger ofta tätt samman. Segregation i sin språkliga betydelse innebär rumsligt åtskiljande av befolkningsgrupper. Bostadssegregation å sin sida innebär att olika grupper av människor bor åtskilda. Det är ett vanligt förekommande synsätt inom segregationsforskningen att det är de resursstarka hushållen som driver segregationen. Hushåll med högre inkomster har större möjligheter att välja bostäder i ett attraktivt bostadsområde på grund av höga bostadspriser. På hyresbostadsmarknaden märks en bostads värde genom att det är fler sökande och längre kötider i attraktiva lägen.²⁹

I en rapport från Brå om otrygghet och segregation konstateras att inte bara ekonomiska resurser är relevanta för otrygghet i bostadsområden, utan också brist på sociala resurser är väsentliga för att förklara människors otrygghet. Olika former av delaktighet i

²⁸Prop. 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025* UO 13. Se även tidigare regeringens strategi för att minska och motverka segregation Ku2018/01462/D, *Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation*.

²⁹Boverket, rapport 2023:23, *Boendesegregationens utveckling och mekanismer Årsrapport 2023 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige*.

samhället har stor betydelse för upplevd trygghet. Åtgärder som ökar framför allt utsatta människors delaktighet i samhället har positiva effekter på trygghet.³⁰ Denna aspekt är viktig att ta med sig i diskussionen om metoder för att motverka segregation och otrygghet.

Att bostadssegregation och upplevelsen av trygghet hänger samman framgår i bland annat Boverkets rapport Boendesegregationens utveckling och mekanismer. Där kopplas bostadsområden med socioekonomiska utmaningar även samman med bostadsområden som byggdes under miljonprogrammet. Det bostadsbyggande som skedde i Sverige under miljonprogrammet påverkar alltså fortfarande dagens samhällen och samhällsutveckling.

Boverket har i rapporten Bostadssegregationens utveckling och mekanismer bland annat beskrivit framväxten av miljonprogrammet.³¹ I rapporten beskrivs tiden efter andra världskriget som en tid med mycket stark tillväxt i Sverige. Landets industri och näringsliv växte, liksom den offentliga sektorn. Tillväxten ledde till en kraftig urbanisering och många människor flyttade från landsbygden in till städerna. En omfattande arbetskraftsinvandring förstärkte befolkningstillväxten. Dessa förändringar ledde till en stor bostadsbrist i många svenska städer. Samtidigt höll det befintliga bostadsbeståndet på många håll en mycket låg standard. Riksdagen beslutade 1965 att en miljon bostäder skulle byggas över en tioårsperiod – det så kallade miljonprogrammet. Målet var både att lösa bostadsbristen och höja bostadsstandarden.

I Boverkets rapport framgår vidare att det krävdes en hög grad av rationalitet och industrialisering för att genomföra miljonprogrammet. Standardisering, serietillverkning, elementbygge och storskalighet behövdes för att hålla en hög takt och hålla nere kostnaderna för byggandet. Lättxploaterad och billig mark var även en förutsättning, varför många områden byggdes i utkanten av städerna. Områdenas utformning påverkades även starkt av den ökande biltrafiken. Den traditionella funktionsblandade kvarterstaden övergavs till förmån för trafik- och funktionsseparerade miljöer. I dag finns uppfattningen att dessa trafiklösningar gör att platserna på

³⁰ Brå, rapport 2008:16, *Otrygghet och segregation – Bostadsområdets betydelse för allmänhetens otrygghet och oro för brott*.

³¹ Boverket, rapport 2023:23, *Boendesegregationens utveckling och mekanismer, Årsrapport 2023 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige*, samt Ahlzén K, *Miljonprogrammet*, 2024, Komm2024/00479/LI 2023:05–3.

många ställen upplevs som ödsliga och svåra att orientera sig i. Dessutom kan motorleder utgöra fysiska barriärer som förstärker avstånden mellan olika delar i staden.

Vidare framgår i rapporten att bostäderna till att börja med snabbt fylldes med både svenskar och arbetskraftsinvandrare från andra delar av Europa. Men redan mot slutet av 1960-talet rapporterades om svårigheter att hyra ut lägenheterna, och under 1970-talet gick Sverige in i en lågkonjunktur samtidigt som urbaniseringen avtog. Detta ledde till att efterfrågan på bostäderna minskade. En mycket negativ bild spreds i media och områdena beskrevs som monotona, trista och storskaliga. Medias beskrivning i kombination med tomma lägenheter ledde snabbt till en minskad attraktivitet. De hyresgäster som hade ekonomiska förutsättningar lämnade områdena och en socioekonomisk segregation inleddes.

På 1980- och 1990-talen blev många miljonprogramområden förknippade med problem som hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå och kriminalitet. Den ekonomiska krisen på 1990-talet förvärrade situationen ytterligare. Kvar i miljonprogrammets hyreslägenheter är i stor utsträckning hushåll med sämre socioekonomiska resurser eller nyligen inflyttade. I många kommuner är miljonprogramslägenheterna i dag hem för de hushåll som har det svårast på bostadsmarknaden.

Under den ekonomiska krisen på 1990-talet genomförde många kommuner och allmännyttiga bostadsbolag utförsäljningar av hyresrätter i miljonprogramområden. Kritiker menade att utförsäljningen bidrog till att förvärra den sociala segregationen och ledde till sämre underhåll av de sålda fastigheterna. Den demografiska utvecklingen gjorde att befolkningstätheten sjönk i många miljonprogramområden, vilket ledde till minskad efterfrågan på offentlig och privat service. Det i sin tur gjorde det svårt att motivera fortsatt drift av exempelvis skolor och butiker, varpå exempelvis centrumanläggningar fick sämre ekonomiska förutsättningar. Efter decennier av intensiv användning och begränsat underhåll stod och står många miljonprogramområden inför stora renoveringsbehov.

Miljonprogrammet har i dag blivit nära förknippat med segregation, utanförskap och utsatta områden. Andelen personer som upplever otrygghet är i dag större i dessa områden än boende i andra typer av områden. Många av miljonprogramsområdena har i dag en större omflyttning, en större andel utlandsfödda och hushåll med

lägre socioekonomisk situation jämfört med andra områden. Den negativa bild som funnits av miljonprogramsområdena sedan 1970-talet finns delvis kvar och påverkar investeringsviljan och områdenas rykte.

3.5.3 Lägesbild och verktyg för att mäta segregation

Inledning

I direktiven, och under utredningens kartläggningsarbete, har polisens lista och verktyget Segregationsbarometerns indelningar kommit upp. Dessa verktyg har bland annat nämnts som en grund till geografisk avgränsning för en eventuell lagstiftning. Det är därför relevant med en kortare redogörelse kring dessa olika källor till information och uppdelning av områden.

Polisens lägesbild över utsatta områden

Polisen tar på uppdrag av regeringen årligen fram en nationell lägesbild över utsatta områden, vilken ibland kallas för ”polisens lista”. Lägesbilden är tänkt att användas som utgångspunkt för det gemensamma arbetet på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Syftet med lägesbilden är att öka kunskapen om de problem som präglar vissa områden samt synliggöra hur situationen i dessa kan påverka samhället i vidare mening. Kunskapen ska ligga till grund för att identifiera åtgärder som behöver vidtas på samhällsnivå för att undvika att problem förvärras eller sprids.³²

Utöver att utgöra underlag till den nationella lägesbilden kan polisens lokala lägesbild utgöra en viktig källa till information om vilken typ av område en aktör arbetar i, vilka insatser som kan vara aktuella och hur polisens arbete ser ut i det området. Polisens lägesbild över utsatta områden kan även användas som en källa till information vid en eventuell uppstart av en områdessamverkan.

Inhämtning av information sker genom dialog mellan lokalpolisområden, kommuner och polisens nationella operativa avdelning. Polisen delar in de utsatta områdena i tre kategorier; utsatt område, riskområde och särskilt utsatt område. Begreppen belyser olika

³² Polismyndigheten, PMY rapport, *Lägesbild över utsatta områden Regeringsuppdrag 2023*.

grader och effekter av utsatthet inom ett specifikt geografiskt område. Ett utsatt område kännetecknas av en låg socioekonomisk status där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Inverkan är knuten till det sociala sammanhanget i området snarare än att det finns en uttalad avsikt att ta makten och kontrollera lokalsamhället. Ett riskområde uppfyller samtliga kriterier för ett utsatt område, men når inte upp till kriterierna för ett särskilt utsatt område. Läget är dock så allvarligt att det finns en överhängande risk att området blir särskilt utsatt om inte lämpliga åtgärder sätts in. Ett särskilt utsatt område är ett geografiskt avgränsat område som kännetecknas av en allmän ovilja att delta i rättsprocessen. Det kan även förekomma systematiskt hot och våld mot vittnen, målsägare och anmälare i området. Situationen innebär att det är svårt eller nästintill omöjligt för polisen att fullfölja sitt uppdrag.³³

Den senaste lägesbilden visar bland annat att antalet utsatta områden sjunker men att problemen i de utsatta områdena är fortsatt stora. Lägesbildsuppdateringen visar att narkotikahandeln är basförsörjningen i de kriminella nätverken i områdena och en av anledningarna till att unga rekryteras. Lägesbilden visar även att utvecklingen av problemnivåerna i de i någon grad utsatta områdena uppvisar en relativt hög grad av stabilitet genom åren. År 2023 hade det totala antalet utsatta områden minskat från 61 till 59 sedan 2021. Det var fyra nya områden som tillkommit och sex områden som inte längre bedömdes som utsatta.³⁴

Polisens lista har genererat effekter även utanför polisens arbete. Polisens lista får stor uppmärksamhet i media och i politiken. Det faktum att listan över utsatta områden är offentlig är en omdebatterad och till viss del kontroversiell fråga, som kan innebära en stigmatisering av de områden som berörs, eftersom det ger dessa områden en negativ stämpel. Det har rapporterats i media att kommuner inte vill att listan ska publiceras öppet och att ett område som hamnar på polisens lista får en nedgång i bostadspriser.³⁵ En annan effekt är att

³³ Polisen, *Utsatta områden – polisens arbete*, <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/utsatta-omraden/> hämtad den 15 november 2024.

³⁴ Polismyndigheten, PMY rapport, *Lägesbild över utsatta områden Regeringsuppdrag 2023*.

³⁵ Riksrevisionen, RiR 2020 :20, *Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden*, Nationalekonomiska föreningen, *Polisens lista över utsatta områden minskar efterfrågan på att bo i de utpekade områdena*, <https://www.nationalekonomi.se/wp-content/uploads/2023/11/51-8-Andersson-Blind-mfl.pdf> hämtad den 15 november 2024 och SVD, *Utsatta områden listas igen – trots hård kritik*, <https://www.svd.se/a/70jd14/utsatta-omraden-listas-igen-trots-hard-kritik> hämtad den 15 november 2024.

statliga myndigheter har fått olika uppdrag om att göra insatser i utsatta områden. Socialstyrelsen ska exempelvis fördela medel kopplat till en satsning på sociala insatser för barn och unga i utsatta områden. Ett annat exempel är riksidsrottsförbundet som fått medel för att skapa en meningsfull fritid för fler barn och stärka idrottens närvaro i utsatta områden.³⁶

Segregationsbarometern

Segregationsbarometern är ett webbaserat uppföljningssystem som visar statistik med hjälp av olika indikatorer. Det kan användas som underlag vid bedömning av om och var det finns behov av områdes-samverkan och vilken typ av åtgärder som är lämpliga på platsen. Syftet med Segregationsbarometern är att ha ett verktyg i arbetet med att minska och motverka segregation, samt att öka kunskapen kring segregation och dess utveckling över tid.

Med Segregationsbarometern får användare möjlighet att ta fram en samlad bild av segregationen på olika geografiska nivåer. Genom att kontinuerligt arbeta med mätning och analys kan användarna få indikationer på vilken typ av frågor det finns störst behov av att arbeta vidare med för att minska och motverka segregation.³⁷

Systemet gör det möjligt att mäta och följa indikatorer som har betydelse för den socioekonomiska boendesegregationen och dess utveckling på många olika geografiska nivåer. Till exempel kan systemet användas för att visualisera, jämföra och samla statistik av betydelse för socioekonomisk boendesegregation. Statistiken som visas i Segregationsbarometern kommer från befintlig statistik från SCB:s registerdata.

Segregationsbarometern utgår från socioekonomisk boendesegregation. Den geografiska platsen har betydelse för människors livschanser. Segregationsbarometern visar hur områden förhåller sig till varandra utifrån en geografisk kontext. Segregationsbarometern innehåller indikatorer för att mäta och följa segregationens utveckling. En annan är ojämlikhetsindex som beskriver hur olika inkomstgrupper fördelar sig geografiskt i en kommun eller i riket.

³⁶ Polismyndigheten, PMY rapport, *Lägesbild över utsatta områden Regeringsuppdrag 2023*.

³⁷ Boverket, *Om Segregationsbarometern*, <https://segregationsbarometern.boverket.se/om-segregationsbarometern/> hämtad den 15 november 2024.

Ett sista exempel är områdestyper. Denna områdesindelning gör det möjligt att följa utvecklingen av olika områden över tid.³⁸

Även om segregationsbarometern är ett användbart verktyg finns det vissa brister. Eftersom utgångspunkten är vissa faktorer som andel personer med arbete, utbildningsnivå och lönestatistik kan vissa utfall bli missvisande. Exempelvis kan områden med en hög andel studentboenden visas i samma kategori som socioekonomiskt utsatta områden. I förhållande till utredningens uppdrag är det även problematiskt att det inte finns någon koppling till otrygghet och brottsstatistik.

3.6 Handel i centrum och ojämna tillgång till kommersiell service

Det är ofta flera faktorer som påverkar tryggheten och utvecklingen i ett område. I utredningens kartläggning har bristande tillgång till service lyfts som ett särskilt problem kopplat till både trygghet och attraktivitet i mindre samhällen och förortsområden.

Ett centrum med tomma lokaler, brist på samhällsservice eller andra målpunkter skapar färre tillfällen till möten människor emellan. Handeln är en viktig och ofta avgörande förutsättning för ett fungerande samhälle, både för staden och för landsbygden. Handeln kan även spela en viktig roll som arbetsgivare, utgöra platser för möten, generera aktivitet och därför bidra till att skapa trygghet för invånare och besökare i ett område.

Samtidigt har vissa stadskärnor svårigheter att behålla företag och kunder. E-handeln och externhandelns utbredning och dess påverkan på våra handelsmönster har ibland betraktats som ett direkt hot mot centrumhandeln. Detta skifte påverkar all handel och aktivitet i centrumlägen. Boverket uppgav år 2020 att omsättningen från e-handeln nästan har fyrdubblats på tio år.³⁹ Branschorganisationen Svensk handel förutspår att e-handeln väntas stå för mellan 31 och 40 procent av detaljhandelns totala försäljning år 2030.⁴⁰

³⁸ Boverket, *Om Segregationsbarometern*, <https://segregationsbarometern.boverket.se/om-segregationsbarometern/>, hämtad den 15 november 2024.

³⁹ Boverket, *E-handel och paketterleveranser*, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/godstransporter-i-fysisk-planering/godstransporter-i-planeringsprocessen/x/e-handel-och-paketleveranser/> hämtad den 17 oktober 2024.

⁴⁰ Svensk handel, *Läget i handeln 2023, 2023 års rapport om branschens*

Viss typ av service som tidigare var statliga monopol, som apotek och post, är i dag en del av en marknad. Denna utveckling beskrivs i en rapport från Tillväxtverket år 2024.⁴¹ I de statliga monopolbolagens uppdrag ingick att värna om en god tillgänglighet i hela landet. I dag är det i hög grad andra mekanismer som bestämmer utbudet och tillgängligheten till grundläggande kommersiell service, bland annat marknadsprinciper och lokaliseringslogik lokalt. Förutom befolkningsunderlag, flyttströmmar, förändringar i den lokala ekonomin, svårigheter att hitta personal följer den lokala servicen samma geografiska spridning som befolkningen i landet. I rapporten anges att befolkningen är mycket ojämnt fördelad regionalt, lokalt samt mellan städer, orter och landsbygder. En annan faktor som påverkar lokal service är hushållens disponibla inkomst. Stora och ökande skillnader i hushållens konsumtionsutrymmen mellan och inom olika regioner bör ses som en avgörande drivkraft för lokal service i olika delar av landet enligt rapporten.⁴²

När det kommer till tillgänglig service i hela landet har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) gjort en sammanställning över viktiga samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden och säkerhet. Målet med listan är att viktiga samhällsfunktioner ska upprätthållas för att på så vis stärka samhällets beredskap. Några funktioner som nämns är post, sjukvård, drivmedelsstationer, apotek, tandvård, livsmedelsbutiker och handel.⁴³

En god tillgång till såväl kommersiell som offentlig service är grundläggande för att det ska vara attraktivt att bo, leva och verka i alla delar av landet. Upprätthållandet av olika typer av service har alltså flera funktioner där trygghet och attraktivitet i ett område är några aspekter och att stärka samhällets beredskap en annan. När det kommer till grundläggande kommersiell service som apotek och livsmedel är det till stor del marknadsprinciper och de lokala förhållandena som bestämmer utbudet. Detta kan behöva hanteras som ett marknadsmisslyckande, där det offentliga kan behöva kliva in för att säkra tillgången på denna service.

ekonomiska utveckling, <https://www.svenskhandel.se/api/documents/rapporter/laget-i-handeln-2023.pdf> hämtad den 12 oktober 2024.

⁴¹ Tillväxtverket, rapport 0478 *Tillgänglighet till grundläggande kommersiell service 2024*.

⁴² Ibid.

⁴³ MSB, MSB1844 – reviderad oktober 2023, *Lista med viktiga samhällsfunktioner, Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*.

3.7 Oseriösa företag och fastighetsägare

I utredningen om bolaget som brottsverktygs betänkande⁴⁴ beskrivs oseriösa företag som företagare som driver verksamhet på oriktiga grunder, och som strävar efter att kringgå regelverk. I de allra flesta företagen finns det en strävan efter att följa lagar och regler, men under senare år har det uppmärksamrats alltmer att företag också används för brottsliga ändamål av oseriösa aktörer.

I ett flertal utredningar och rapporter har det framkommit att det finns tydliga indikationer på att företag systematiskt används inom den grova organiserade brottsligheten. I sådana fall kan själva syftet med företaget vara att bryta mot regelverken för att tjäna eller tvätta pengar. Företagen kan bland annat användas för att undanhålla skatter och avgifter eller för att tillskansa sig ersättningar, bidrag och förmåner på felaktiga grunder. Att det förekommer brottslighet och andra oegentligheter genom användande av företag medför flera negativa effekter. Det leder till att samhället går miste om betydande skatteintäkter och drabbas av stora ekonomiska förluster, som vid missbruk av de utbetalande välfärdssystemen. Det gör att vanliga näringsidkare riskerar att slås ut, eftersom de tvingas konkurrera med aktörer som bryter mot lagar och regler.

De oseriösa aktörerna skadar också förtroendet för företag i stort och tilliten till samhällssystemet. Dessutom kan annan grov organiserad brottslighet som är kopplad till kriminella nätverk finansieras genom de ekonomiska vinster som på olika sätt genereras när bolag används som brottsverktyg. Brottsligheten drabbar givetvis även enskilda, inte minst de personer som får arbeta under dåliga arbetsvillkor i oseriösa företag eller utsätts för människoexploatering. För att komma till rätta med eller minska omfattningen av de nämnda problemen krävs det en rad olika insatser, bland annat från tillsynsmyndigheter.

Även om de flesta fastighetsägare är seriösa och engagerade i sitt fastighetsbestånd förekommer oseriösa företag även inom fastighetsbranschen. Oseriösa fastighetsägare kan ha en stor påverkan på ett lokalområde oavsett om deras bestånd är stort eller litet. Detta påverkar bland annat behov av insatser från tillsynsmyndigheter, men de oseriösa aktörernas förekomst på marknaden tenderar även

⁴⁴ SOU 2023:34 *Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag.*

att snedvrider konkurrensen och försvåra för de fastighetsbolag som är seriösa.

Det är svårt att med säkerhet uppskatta hur utbrett problem med oseriösa fastighetsägare är, men en kartläggning gjord i september 2024 av Sveriges television och Hyresgästföreningens tidning Hem & Hyra visade att en tredjedel av alla svenska kommuner har problem med oseriösa hyresvärdar, och över 100 slumfastighetsägare identifierades. Granskningen visade även att det inte bara är ett landsbygdsproblem, utan oseriösa hyresvärdar finns även i landets fem största städer – Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala och Linköping. Sex av tio västmanländska kommuner har problem med oseriösa hyresvärdar. I Arboga och Kungsör räknar kommunerna med att minst 500 personer bor i sådana lägenheter.⁴⁵

De oseriösa fastighetsägarnas påverkan på lokalsamhället kan ta sig flera olika uttryck. Det kan drabba omgivningen i form av eftersatta utemiljöer, men det kan även drabba hyresgäster i form av rent ohälsosamma brister i levnadsmiljön.

⁴⁵ Hem & Hyra, *Larmet: Över 100 oseriösa hyresvärdar – 85 kommuner drabbade*, <https://www.hemhyra.se/nyheter/larmet-var-tredje-kommun-har-problem-med-oseriosa-hyresvardar/> hämtad den 15 november 2024 och SVT, *Luna bodde i mögel – oseriösa hyresvärdar i 85 svenska kommuner*, <https://www.svt.se/nyheter/granskning/luna-bodde-i-mogel-oseriosa-hyresvardar-i-85-svenska-kommuner>, hämtad den 15 november 2024 samt SVT, *Arboga kommun ändrar arbetssätt för att komma åt oseriösa hyresvärdar*, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vastmanland/arboga-kommun-andrar-arbetsatt-for-att-komma-at-oseriosa-hyresvardar> hämtad den 15 november 2024.

4 Områdessamverkan som ett nytt samlingsbegrepp

4.1 Inledning

Det finns inte någon enhetlig definition av platssamverkan i Sverige. Vidare förekommer det flera olika typer av samverkan mellan såväl privata aktörer som offentliga aktörer i den byggda miljön. Metoder och finansiering kan vara olika och arbetet kan ha delvis olika syften. Generellt kan sägas att det handlar om ett arbete där flera aktörer inom ett geografiskt avgränsat område går samman och arbetar för olika typer av förbättring inom området. I dag förekommer platssamverkan runtom i hela Sverige.

Syftet med platssamverkan kan se olika ut i olika verksamheter. Det är vanligt att platssamverkan är inriktad mot och kommer de som bor, verkar eller passerar i det aktuella området till del. Verksamheten är inte inriktad på någon enskild mottagare, utan snarare handlar det om ett slags ideellt värde. Trygghetsskapande, brottsförebyggande eller trivselskapande åtgärder är vanliga. Många gånger kan det, på kort eller lång sikt, leda till minskade kostnader eller ekonomisk vinning för de inblandade aktörerna

4.2 Olika definitioner av platssamverkan förekommer

I utredningens kommittédirektiv (dir 2023:99) görs ingen tydlig definition av begreppet platssamverkan. Däremot omnämns platssamverkan som samverkan mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet. Vidare ska utredaren enligt direktiven föreslå ”åtgärder som behövs för att uppnå samarbetsformer med gemensamt och obligatoriskt

ansvar mellan det offentliga och fastighetsägare för att bedriva långsiktigt förbättringsarbete i den byggda miljön”. Uppdraget beskriver även olika exempel på samarbetsformer för platssamverkan exempelvis Business Improvement District (BID). Eftersom begreppet inte definieras i direktiven har utredningen sökt ledning i andra källor för att försöka ringa in betydelsen ytterligare.

År 2021 fick Boverket i uppdrag av regeringen att undersöka förutsättningarna för stärkt platssamverkan i Sverige¹. Uppdraget innebar att Boverket skulle kartlägga svenska erfarenheter av lokal, långsiktig och platsbaserad samverkan mellan fastighetsägare, näringsidkare och det allmänna med syfte att bekämpa utanförskap, skapa tryggare bostadsområden och stärka det lokala näringslivet. I bakgrundstexterna till uppdraget sattes uppdraget i kontexten av att försöka lyfta utsatta områden, minska segregation, skapa jämlika uppväxtvillkor, minska brottsligheten och öka människors trygghet. Det konstateras att många aktörer kan bidra till arbetet, men att behovet av samordning mellan aktörerna är stort.

Boverket definierar platssamverkan som ”En metod att uppnå samordning av aktörers resurser för att gemensamt göra förändringar, åtgärder och tillhandahålla service inom ett geografiskt avgränsat område.”² I de flesta fall omfattar platssamverkan även ett avgränsat område, oftast i en tätort, inom vilket samverkan mellan till exempel fastighetsägare, aktörer inom handel, berörda boende och den aktuella kommunen är formaliserad. Inom samarbetet kan aktörerna öka tryggheten och attraktiviteten i ett område genom att investera i den offentliga miljön, i fastigheter och i särskilt trygghetsskapande åtgärder som även gör miljön mer inkluderande ur ett jämställdhetsperspektiv.

Boverket konstaterar att geografisk avgränsning är en förutsättning för platssamverkan. Exakt vilka aktörer som behöver ingå bestäms inte i förväg, utan det ska snarare vara något som är avhängigt både ändamålet med platssamverkan och vilka aktörer som finns inom det geografiska området. I rapporten presenteras även några exempel på aktörer som vanligen deltar i samverkan. Några av dessa är bostadsrättsföreningar, fastighetsägare, polisen, kom-

¹ Fi2021/00763, *Uppdrag att undersöka förutsättningarna för stärkt platssamverkan i Sverige*.

² Boverket, rapport 2021:30, *Förutsättningar för stärkt platssamverkan*.

munen, lokala näringslivet och olika typer av cityföreningar. I Boverkets rapport finns flera bilagor. Den ena bilagan utgörs av en juridisk bilaga. Där framgår att:

... platssamverkan kortfattat kan sägas innebära att en rad aktörer går samman i syfte att samverka för att skapa trygghet, säkerhet, ordning och reda i ett avgränsat geografiskt område. Vilka aktörerna är varierar, men vanligen engagerar sig fastighetsägare, representanter från olika kommunala instanser, företag som verkar i området, köpmannaföreningar och olika slag av ideella organisationer. Och att målet är att skapa trygghet, säkerhet, ordning och reda i ett område samt en för alla inkluderande miljö. Vad det är fråga om är närmast ett slags ideellt värde. Vidare, verksamheten inriktas inte mot någon enskild mottagare. I stället ligger det i målsättningens karaktär att den inriktas mot och kommer alla till del; de som bor och verkar i det aktuella geografiska området, de som regelbundet eller tillfälligt uppehåller sig i eller passerar området, men i någon mån alla kommuninvånare i aktuell kommun eftersom en framgångsrik platssamverkan kan leda till minskade kostnader generellt sett.

En annan bilaga till Boverkets rapport utgörs av en konsultrapport som gör en något annorlunda definition av platssamverkan, där beskrivs den som en process för att ”skapa attraktiva platser som människor vill bo, arbeta och vistas i. Denna process kan utgå från olika teoretiska ramverk eller modeller och vara mer eller mindre planerad och organiserad.” Denna definition omfattar inte någon specifik metod och låser sig inte till en specifik teoretisk modell.

Fastighetsägarna Stockholm beskriver i sin rapport BIDs på Svenska – Lokal fastighetsägarsamverkan från 2017 en samverkansform inspirerad av BID som de använder sig av. I rapporten framgår att BID utomlands definieras av lagstiftning som innebär tvångsanslutning av exempelvis fastighetsägare som äger fastigheter inom ett specifikt område. Lagen möjliggör för lokala myndigheter att driva in skatt eller avgifter från de övriga medlemmarna i området under förutbestämda villkor.

Västra Götalandsregionen förklarar platsutveckling som ”en lokalt ledd, långsiktig organisering på en avgränsad plats där civilsamhälle, näringsliv och offentliga aktörer samverkar för att lösa gemensamma behov.”

Stiftelsen Tryggare Sverige, Föreningen Svenska Stadskärnor och Länsstyrelserna i Dalarnas och Västmanlands län har tagit fram en gemensam definition kring platssamverkan. Deras definition lyder: ”Platssamverkan handlar om att kommunen, fastighetsägare

och andra aktörer går samman i en fristående, icke-vinstdrivande organisation och tar gemensamt ansvar för ett lokalt avgränsat område. Platssamverkan handlar om att skapa en levande och attraktiv miljö genom att ta ansvar för säkerhet, renhållning, planteringar, evenemang, design, belysning, förtäring, med mera”.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det finns flera definitioner av begreppet platssamverkan och att användningarna varierar. Vissa delar i definitionerna är däremot gemensamt, exempelvis betonas den geografiska avgränsningen, att arbetet ska utgå från lokala förutsättningar, att det offentliga och fastighetsägare är viktiga aktörer och att det handlar om långsiktigt arbete med syfte att skapa attraktiva platser.

4.3 Områdessamverkan – ett nytt begrepp

I direktiven till denna utredning används begreppen platssamverkan och BID för att beskriva vilken typ av samverkan som avses. Men båda dessa begrepp används redan i branschen, dessutom med delvis olika betydelser i olika sammanhang. När det kommer till användningen av begreppet BID i en svensk kontext har det en något annorlunda betydelse i Sverige än internationellt. I andra länder förekommer BID framför allt i ett affärsmässigt sammanhang som syftar till att öka attraktiviteten och fastighetsvärden i ett område. Dessutom används förkortningen på olika vis även inom en svensk kontext. Därför är begreppet BID inte lämpligt för att beskriva det som regleras i detta betänkande. Dessutom har begreppet BID en

Även begreppet platssamverkan används i Sverige i olika sammanhang och med lite olika betydelse. Utredningen har under kartläggningsarbetet och i diskussion med olika aktörer förstått att platssamverkans innebörd till stor del är beroende av plats, aktörer och målbild. Platssamverkan kan röra sig om olika typer eller olika storlek på områden, olika målbilder (såsom trygghet, attraktivitet eller ökad omsättning), olika organisationsformer och olika typer av medverkande aktörer. Det finns med andra ord en inneboende svårighet i att skapa ett begrepp som fångar in alla olika typer av platssamverkan, speciellt med tanke på den disparata användningen av begreppen som redan existerar i en svensk kontext. En alltför smal definition riskerar att missa begreppets mångsidighet och en

alltför bred definition å andra sidan riskerar att bli otymplig. Därför kan en mer framkomlig väg vara att försöka fånga de gemensamma dragen av de olika versionerna i ett nytt samlingsbegrepp.

Utredningen har därför beslutat att använda ett nytt begrepp för att inte komma i konflikt med någon redan etablerad term. Utredningen föreslår att begreppet områdessamverkan ska användas för den typ av samverkan som utredningens förslag omfattar. Begreppet områdessamverkan ska ses som ett paraplybegrepp som omfattar olika former av samverkan på en plats eller i ett område såsom plats-samverkan, BID med mera. Det är en relativt öppen definition med ambitionen att fånga in begreppets mångfasettering.

Utredningen nöjer sig därför med att konstatera att med områdessamverkan avses att flera olika aktörer med en gemensam plan för långsiktigt förbättringsarbete går samman för att med gemensamma resurser utveckla ett geografiskt avgränsat område.

I betänkandet kommer begreppet platssamverkan användas om det refererar till en annan aktörs tidigare arbete, men när det gäller fenomenet generellt används begreppet områdessamverkan.

5 Olika aktörers roller i trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete i den byggda miljön

5.1 Inledning

Det finns goda skäl att ge vissa rättsliga utgångspunkter som är gemensamma för utredningens båda deluppdrag. Det handlar om olika aktörers ansvar och bidrag till brottsförebyggande frågor och trygghetsskapande frågor. Nedan kommer kommunens, polisens och fastighetsägarnas ansvar att diskuteras närmare. Även regionens, länsstyrelsernas och civilsamhällets ansvar och roll kommer att lyftas.

5.2 Kommunens ansvar

5.2.1 Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete

Kommunen har många olika funktioner som påverkar och har ansvar för tryggheten och det brottsförebyggande arbetet inom kommunens område. Det kan exempelvis röra sig om insatser på socialtjänstens område, om kommunal tillsyn, förvaltning av gator och parker och stadsbyggnadsfrågor. Denna del av betänkandet kommer dock att fokusera på det ansvar för brottsförebyggande arbete som kommunen fått genom lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete som trädde i kraft i juli 2023.

Förhoppningen med den nya lagen är att kommunerna mer effektivt och träffsäkert ska minska brottsligheten genom ett kunskapsbaserat brottsförebyggande arbete. Bestämmelserna syftar till att säkerställa att kommuner utifrån ett kunskapsbaserat underlag

tar ställning till behovet av brottsförebyggande åtgärder och tar visst ansvar för samordningen av det brottsförebyggande arbetet inom kommunen. I Brås årliga redovisning avseende det brottsförebyggande arbetet i Sverige 2023 konstaterades att kommunerna upplevde att den nya lagstiftningen redan fått viss effekt genom ökat fokus på det brottsförebyggande arbetet och samverkan.¹

Lagen föreskriver ett antal olika åtgärder. En är att kommunen ska ta fram en lägesbild över brottsligheten inom kommunens geografiska område. Det innebär att faktabaserad kunskap om den lokala brottsligheten och dess orsaker ska tas fram. Lägesbilden ska innehålla en kartläggning av brottsligheten, dess omfattning och konsekvenser, annan information av betydelse i sammanhanget, och en analys av kartläggningen och informationen. Sådan information kan vara fakta om invånarnas levnadsförhållanden och villkor i övrigt, samt annan information om lokalsamhällets strukturer och förutsättningar sett ur olika perspektiv. Det kan även handla om platser där brott begås, vilka tider på dygnet eller året när brott begås eller anonymiserade uppgifter om gärningsperson eller offer.

Den lokala brottsproblematiken förändras över tid. Lägesbilden ska därför uppdateras minst vartannat år. Det finns inget som hindrar kommuner från att göra en uppdatering av lägesbilden oftare än vartannat år. I vissa kommuner kan läget vara sådant att det behövs mer frekventa översyner, på vissa håll finns behov av vecko- eller månadsvisa lägesbilder som åtföljs av mer reaktiva insatser.

En annan åtgärd som lagen föreskriver är att kommunen ska verka för att ett särskilt strategiskt råd inrättas, där både kommunen och relevanta aktörer ingår. I rådet ska strategiska brottsförebyggande frågor hanteras. I propositionen till lagen framgår att rådet ska utgöra ett forum för dialog mellan de aktörer som är närmast berörda, exempelvis Polismyndigheten, skolväsendet, socialtjänst och andra offentliga aktörer samt aktörer inom näringslivet och det

¹ Månaderna innan den nya lagen trädde i kraft mätte Brå hur kommunerna låg till i Brottsförebyggande rådets rapport *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige 2024. Nuläge och utvecklingsbehov*. Resultatet visade att innan lagen trädde i kraft hade knappt en fjärdedel av kommunerna sammanställt en lägesbild avseende brottsligheten i kommunen. Det finns skillnader mellan olika kommuntyper när det kommer till om man hade gjort en lägesbild innan lagen trädde i kraft. I kommuner i och kring större städer hade nästan sju av tio kommuner tagit fram en lägesbild, medan knappt två av tio hade gjort det bland kommunerna i och kring mindre städer, tätorter och landsbygden.

civila samhällets organisationer.² Kommunen ska även ha en samordningsfunktion för brottsförebyggande frågor.

I och med lagens införande ålades kommunerna att utföra uppgifter som de inte tidigare har haft, därför ersätts kommunerna enligt den kommunala finansieringsprincipen, genom ett allmänt bidrag via det kommunalekonomiska utjämningsanslaget.³

Kommuner kan även söka ekonomiskt stöd för brottsförebyggande åtgärder, samt för uppföljning och utvärdering av brottsförebyggande insatser.⁴

5.2.2 Kommuners tillsynsansvar

Inledning

Tillsyn är en självständig granskning för att kontrollera om ett objekt uppfyller krav som följer av lagar och bindande föreskrifter. Granskningen sker i efterhand och syftar till att den ansvarige ska vidta rättelse. Den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bland annat riksdagen och regeringen har beslutat. Medborgarna ska genom tillsynen kunna vara förvissade om att deras intressen tas till vara.⁵ Konkurrensen på marknaden riskerar även att påverkas negativt om vissa aktörer kan agera utan att följa lagstiftning. Tillsynen är alltså viktig av flera anledningar. Ett flertal olika myndigheter utövar tillsyn, exempelvis kommun, länsstyrelse och statliga myndigheter.

Kommunen har, genom så kallad avtalssamverkan, möjlighet att helt eller delvis delegera tillsynsuppgifter till en annan kommun.⁶

² Prop. 2022/23:43 *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete*.

³ I budgetpropositionen för 2022 tillfördes kommunerna 109 miljoner kronor för denna uppgift. Från och med 2024 beräknas kommunerna ersättas med 219 miljoner kronor. Regeringen har i budgetpropositionen för 2023 förstärkt Brå med 42 miljoner kronor fr.o.m. 2023. Vidare har regeringen i budgetpropositionen för 2022 förstärkt länsstyrelserna med 11 miljoner kronor 2023 och fr.o.m. 2024 beräknas de tillföras 21 miljoner kronor. Därutöver har regeringen i budgetpropositionen för 2022 också avsatt medel som kommunerna ska kunna söka för vissa brottsförebyggande åtgärder. Det är 26 miljoner kronor 2023 och fr.o.m. 2024 beräknas 52 miljoner kronor, varav högst 2 miljoner kronor får användas för kostnader för Brås administration av bidraget. Se prop. 2023/24:1 utgiftsområde 4 och 25.

⁴ Brå, *Sök ekonomiskt stöd*, <https://bra.se/forebygga-brott/sok-ekonomiskt-stod.html> hämtad den 15 november 2024.

⁵ Se SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn* samt Regeringens skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

⁶ 9 kap. 37 § KL.

Tillsynsmyndigheter kan om det är lämpligt samordna sin tillsyn. Exempel på samordnad tillsyn kan vara gemensamma inspektioner.

Kommunal tillsyn

Sveriges 290 kommuner har i uppgift att utöva tillsyn inom flera olika samhällsområden, exempelvis inom miljö- och hälsoskydd, folkhälsa, byggnadsväsende och räddningstjänst. Kommuners lokal-kännedom och erfarenhet är värdefull för att tillsynen i de områden och i de verksamheter där behovet utifrån ett trygghetsperspektiv är som störst. I detta kapitel kommer två områden för kommunal tillsyn att lyftas särskilt med tanke på dess koppling till den byggda miljön, nämligen plan- och bygglagen och miljörettens område.

Den kommunala byggnadsnämnden har inom plan- och byggom-rådet ansvar för tillsyn över att olika aktörer fullgör sina skyldigheter enligt plan- och bygglag (2010:900), PBL. Byggnadsnämnden har bland annat tillsyn över att ägare underhåller sina byggnader. Där ingår exempelvis att bevaka att den utformning och de tekniska egenskaper som ställdes när ett byggnadsverk uppfördes även be-varas under byggnadsverkets livslängd.

Boverket skriver i en rapport att byggnadsnämndernas tillsyn skiljer sig från annan kommunal tillsyn. Byggnadsnämndernas till-syn avser inte återkommande och regelbunden tillsyn av verksam-heter utan är oftast av engångskaraktär och omfattar i huvudsak byggnadsverk som ofta ägs av enskilda personer. Vidare skriver Boverket att det saknas möjlighet att ta ut tillsynsavgift, och att tillsynens omfattning därför oftast är helt beroende av politikerns vilja att avsätta resurser för tillsynsarbete.⁷

Kommunen har även ansvar för tillsyn inom miljöbalkens (1998:808), MB, område. Några exempel på brister kan vara före-komst av skadedjur, fukt, avfall och nedskräpning eller buller.

Kommunen ska säkerställa att syftet med miljöbalken uppfylls. Tillsynen kan göras efter anmälan från allmänheten eller egenini-tierad av kommunen. Som tillsynsmyndighet ska kommunen även underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter genom till exempel information.

⁷ Boverket, rapport 2021:13 *Tillsynsavgifter och byggsanktionsavgifter*.

Kommunen får meddela de föreläggande och förbud som be-
hövs i ett enskilt fall för att MB samt föreskrifter, domar och andra
beslut som har meddelats med stöd av MB ska efterlevas.⁸ Beslut
om förelägganden eller förbud får förenas med vite. Kommunen
ska i sin tillsyn utöva särskild uppmärksamhet åt byggnader som
innehåller en eller flera bostäder och tillhörande utrymmen.⁹

Bristande eller ineffektiv kommunal tillsyn

Samtidigt som det finns regler för tillsyn och verktyg för tillsyns-
myndigheten att ingripa kan det konstateras att det finns brister
i den byggda miljön och tillsynen av denna runt om i Sverige. Att
tillsynen är bristande framkom även i den granskning som gjorts
i september 2024 av SVT Nyheter och Hem & Hyra.¹⁰

Boverket konstaterar att det finns kvalitativa och kvantitativa
brister i byggnadsnämndernas tillsyn av plan- och bygglagstiftningen,
och att det skulle behövas mer grundläggande förändringar av reglerna
om tillsyn i plan- och bygglagstiftningen.¹¹

5.3 Polisens ansvar

Polismyndigheten är central förvaltningsmyndighet med en lag-
stadgad uppgift att förebygga brottslig verksamhet och andra stör-
ningar av den allmänna ordningen eller säkerheten.¹² Polismyndig-
heten definierar brottsförebyggande arbete som aktiviteter som
myndigheten genomför eller aktivt deltar i med det primära syftet
att förhindra att brott begås.

Polisens brottsförebyggande arbete ska bidra till att färre med-
borgare utsätts för brott och att fler upplever en ökad trygghet. Polis-
myndigheten ska samarbeta med andra myndigheter och organisa-
tioner vilkas verksamhet berör polisverksamheten (6 § tredje stycket

⁸ 26 kap. 9 § MB.

⁹ 45 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

¹⁰ SVT, *Oseriösa hyresvärdar avslöjas – kyla och väggloss*,
<https://www.svt.se/nyheter/granskning/oseriosa-hyresvardar-avslöjas-kyla-och-vaggloss>
hämtad den 15 november 2024.

¹¹ Boverket, rapport 2021:13 *Tillsynsavgift och byggsanktionsavgifter*,
<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/publikationer/dokument/2021/tillsynsavgift-och-byggsanktionsavgifter>.

¹² 2 § polislagen (1984:387).

samma lag). I sin strategi för det brottsförebyggande arbetet har Polismyndigheten tydliggjort att den aktivt ska verka för en väl fungerande samverkan och samordnade åtgärder med andra statliga myndigheter, kommuner, näringsliv och ideella aktörer.¹³ Samverkan ska ha ett långsiktigt perspektiv och ske lokalt, regionalt, nationellt och internationellt med en tydlig struktur för och samsyn kring vem som gör vad utifrån en gemensam lägesbild. Polismyndigheten ska genomföra sin del utifrån sitt uppdrag för att i så hög grad som möjligt bidra till de gemensamma målen.

Som ett led i samhällets verksamhet för att främja rättvisa och trygghet ska polisens arbete syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Att ”upprätthålla allmän ordning och säkerhet” innefattar polisens uppgift att förhindra att brott begås, att utreda begångna brott samt att övervaka den allmänna ordningen och ingripa för att ställa till rätta när ordningen störs.

Polisen ska, enligt 2 § polislagen (1984:387), förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Det här kan innebära brottsförebyggande insatser såsom information till allmänheten om hur man på olika sätt kan skydda sig mot att bli utsatt för brott. Ett annat exempel är att kartlägga och försöka – inte sällan i samarbete med kommunala organ – att komma till rätta med problem och företeelser som kan ge upphov till brott eller ordningsstörningar.

I Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet¹⁴ framgår att det brottsförebyggande arbetet ska vara problemorienterat och underrättelsebaserat. Det ska vara baserat på polisiär närvaro, kunskap och samverkan och fokusera främst på situationell brottsprevention. Grunden är att polisen utifrån lägesbilder på olika nivåer identifierar och analyserar de problem som orsakar brottslighet. Idén är att utifrån analysen använda relevanta metoder för att komma till rätta med problemen. Arbetssättet och effekterna följs upp och utvärderas såväl under som efter genomförandet.

Polisen har behov av ett väl fungerande kontaktnät med andra myndigheter och organ utanför den egna organisationen. Det brottsförebyggande arbetet bygger på dialog och samverkan med både

¹³ Polismyndighetens PM 2022:12.

¹⁴ Ibid.

medborgare och andra aktörer. Polisen ska enligt strategin vara uppsökande och närvarande, både fysiskt och digitalt. Medborgardialog och medborgarlöften är metoder som används och som är tänkta att engagera lokalsamhället i arbetet och bidra till att stärka förtroendet för polisens arbete.

5.4 Fastighetsägarnas ansvar

5.4.1 Inledning

Det förekommer att fastigheter och byggnader i den byggda miljön inte sköts på det sätt som kan förväntas. Utredningen kan konstatera att det i flera av de områden där områdessamverkan förekommer i dag finns byggnader med tvivelaktig förvaltning och underhåll, varför skyddsregler i exempelvis i PBL, bostadsförvaltningslagen, jordabalken och miljöbalken blir aktuella. Inledningsvis redogörs även för regler kopplat till fastigheter och dess gränser.

5.4.2 Fastigheter och deras gränser i jordabalken

I dagligt tal används ibland ordet fastighet för att beskriva en byggnad och fastighetsägare med avsikt att beskriva vem som äger byggnaden, men i en strikt juridisk mening är inte detta korrekt.

I 1 kap. 1 § jordabalk (1970:994), JB, anges att fast egendom är jord, och att denna är indelad i fastigheter. Med jord avses alla delar av jordytan. Någon definition av begreppet fastighet framkommer inte, men det brukar däremot anses att det är en enhet som ska vara införd i fastighetsregistret.¹⁵

En fastighet avgränsas antingen horisontellt, det vill säga med gränser enbart i markplanet, eller så avgränsas fastigheten både horisontellt och vertikalt. Detta brukar kallas för tredimensionella fastigheter. Dessa omfattar inte nödvändigtvis någon del av markytan. Till en fastighet kan det, enligt 2 kap. 1 § JB, höra byggnader. I juridisk mening är en byggnad ett fastighetstillbehör, en egendom som genom sitt fysiska samband hör till fastigheten. Ofta är den som äger byggnaden även den som äger marken som byggnaden står på, men inte alltid.

¹⁵ Hardvik Cederstierna, *Jordabalk (1970:994) 1 kap. 1 §*, Karnov 2024-05-08 (JUNO).

5.4.3 Underhåll och vårdat skick – så att de tekniska egenskaperna bevaras enligt plan- och bygglag

Enligt PBL ska ett byggnadsverk hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och tekniska egenskaper i huvudsak bevaras. (8 kap. 4 § samt 14 §). Några av dessa egenskapskrav är bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand, skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön, säkerhet vid användning, skydd mot buller, energihushållning och värmeisolering samt lämplighet för det avsedda ändamålet. Kraven ska med ett normalt underhåll komma att fortsätta vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd. Krav på underhåll och skick avser inte bara byggnadens yttre utan även dess inre.

Underhållskravet innebär inte att alla delar i ett byggnadsverk ständigt måste hållas i skick som nya. Avsikten är att byggnadsverkets funktioner inte påtagligt ska försämrats i förhållande till vad som ursprungligen krävdes.

Det är byggnadens ägare som har ansvaret för underhållsskyldigheten. Om ägaren inte sköter underhållet, kan byggnadsnämnden genom åtgärds- eller rättelseföreläggande förelägga ägaren att vidta nödvändiga åtgärder.

5.4.4 Nedskräpning och ovårdade tomter enligt plan- och bygglag samt miljöbalk

Enligt 8 kap. 15 § PBL ska en tomt hållas i vårdat skick och skötas så att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer. Det som gäller om vård och skötsel av en tomt ska i skäligen utsträckning också tillämpas på allmänna platser och på områden för andra anläggningar än byggnader.

Vid bedömningen av vad som i det enskilda fallet är att betrakta som en betydande olägenhet för omgivningen måste även beaktas områdets karaktär och förhållandena på orten.¹⁶

¹⁶ Boverket, *Ovårdad tomt – PBL Kunskapsbanken*, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/tillsyn/exempel-pa-tillsynsarenden/ovardad-tomt/>, hämtad den 15 november 2024.

Det finns även regler i miljöbalken (1998:808), MB, som förbjuder nedskräpning utomhus på plats som allmänheten har tillträde eller insyn till. Bestämmelsen omfattar till exempel även en fastighetsägare som skräpar ner på sin tomt dit allmänheten har insyn. Kommunen som tillsynsmyndighet ska förelägga den som har skräpat ned att städa upp efter sig. Föreläggandet kan förenas med vite.

5.4.5 Förvaltning av bostadsfastigheter enligt bostadsförvaltningslagen

Bostadsförvaltningslagen (1977:792) är tillämplig på fastigheter där det finns bostadslägenhet som är uthyrd eller kan hyras ut för annat ändamål än fritidsändamål. Hyresnämnden¹⁷ får besluta om ingripande i förvaltningen av en fastighet, om fastighetsägaren brister i sina skyldigheter mot bostadshyresgästerna genom att eftersätta underhållet av fastigheten eller annars förvalta fastigheten på ett sätt som inte är godtagbart för bostadshyresgästerna. Hyresnämnden får även besluta om ingripande i förvaltningen, genom förvaltningsföreläggande eller genom att hyresnämnden beslutar om tvångsförvaltning.

Om en hyresnämnd beslutar om tvångsförvaltning ska den samtidigt utse förvaltare. Kommunen ska få tillfälle att lämna förslag på förvaltare. Bara den som är villig att åta sig uppdraget kan utses till förvaltare. Kommunen har inga befogenheter att ålägga någon att ta på sig ett förvaltningsuppdrag. Om varken kommunen eller hyresnämnden kan hitta en lämplig förvaltare förfaller hela frågan om tvångsförvaltning. Om en sådan ansökan förfaller framgår i förarbetena till bestämmelsen att det för kommunens del i allmänhet torde kvarstå ett ansvar för att genom insatser av annat slag åstadkomma en lösning av de problem som har föranlett ansökningen

¹⁷ En hyresnämnd är en statlig förvaltningsmyndighet som i många avseenden har karaktär av domstol. Hyresnämndsorganisationen framgår av förordningen (1975:518) om rikets indelning i verksamhetsområden för hyresnämnd och arrendenämnd m.m. Se lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder.

om särskild förvaltning.¹⁸ Vid tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen har förvaltaren som utsetts rätt till ersättning för utgifter som krävs för att fullgöra uppdraget.¹⁹

I betänkandet Stärkt ställning för hyresgäster (SOU 2017:33) framgår att det är svårt att hitta förvaltare som kan tänka sig att ta på sig förvaltningen, och att Hyresgästföreningen i enstaka fall avstått från att ansöka om tvångsförvaltning med vetskap om att det inte finns förvaltare att tillgå.

5.4.6 Fastighetsägares ansvar för att förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet

En fastighetsägare, som exempelvis äger flerbostadshus, har ett ansvar enligt miljöbalken (1998:808), (MB), att bedriva verksamheten på det sätt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka medföra skada eller olägenhet.

Skada eller olägenhet kan vara många saker – det kan exempelvis röra sig om bristande ventilation, fuktskador eller mögel. Med olägenhet avses störning som kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.²⁰

Den som är verksamhetsutövare, exempelvis en fastighetsägare som äger flerbostadshus, är alltså skyldig att vidta åtgärder så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Tillsynsmyndigheten får meddela de föreläggande och förbud som behövs i ett enskilt fall. Särskild uppmärksamhet ska i tillsynen ägnas åt byggnader som innehåller en eller flera bostäder och tillhörande utrymmen.

5.4.7 Hyresvärds ansvar för att lägenhet är i fullt brukbart skick

Den som hyr ut hus eller delar av hus mot ersättning är i hyreslagens mening en hyresvärd. En hyresvärd har, enligt 12 kap. 9 § JB, skyldighet att tillhandahålla en lägenhet i ett sådant skick att den

¹⁸ Prop 1976/77:151 med förslag till bostadsförvaltningslag m.m., samt Hardvik Cederstierna, Bostadsförvaltningslag (1977:792) 8 §, Karnov 2024-04-03 (JUNO).

¹⁹ Prop. 2020/21:201 Stärkt skydd för hyresgäster.

²⁰ Prop 1997/98:45 Miljöbalk Del 2.

enligt den allmänna uppfattningen på orten är fullt brukbar för det avsedda ändamålet. Detta krav gäller i och runt en hyreslägenhet. Bestämmelsen är utformad så att vad som är fullt brukbart skick varierar i takt med samhällsutvecklingen och mellan olika orter. Normalt ingår standarden inomhus som ytskikt, temperatur, ventilation med mera, men även avsaknaden av störande ljud och att inte utsättas för trakasserier, brott eller hot om brott från grannar.

Standarden fullt brukbart skick gäller även utanför själva lägenheten, det vill säga även förvaltningen av gemensamma utrymmen samt omgivningen utanför byggnaden som exempelvis soprum, cykelrum med mera.²¹ Är marken kvartersmark eller samfälld bör det vara fastighetsägaren eller flera tillsammans som har ansvaret. (delvis andra regler gäller för allmän plats). Har lägenheten inte det förutsatta skicket, föreligger i princip en brist enligt 12 kap. 11 § JB.

Om en brist eller ringa skada föreligger får hyresnämnden förelägga hyresvärderna att avhjälpa bristen genom ett så kallat åtgärdsföreläggande. I lagkommentaren till 12 kap. 11 § JB framgår att begreppen skada och brist får anses vara uttryck för samma sak, nämligen att lägenheten inte är i det skick hyresgästen har rätt att fordra.²² Det handlar alltså om tvingande möjligheter för hyresgästerna att begära att hyresvärderna ser till att störningar upphör.²³

Exakt hur långt hyresvärdens skyldigheter sträcker sig är inte helt tydligt. Däremot är det enligt nu gällande regler i alla fall klart att en hyresvärd inte ska behöva ägna sig åt polisiära uppgifter.

Regeln om fullt brukbart skick i JB 12 kap. 9 § hindrar inte en rättsutveckling där hyresvärdens åligganden innefattar att vidta åtgärder för att uppnå trygghet och säkerhet. Som nämnts är bestämmelsen utformad för att rymma förändringar som följer av samhällsutvecklingen. Det är endast hyresgäster som kan utkräva verkställighet av den nämnda sortens åtgärder. Hyresvärdens åligganden med avseende på fullt brukbart skick som utgångspunkt ska inte generera hyreshöjningar.²⁴

²¹ Prop. 1983/94:137 med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen s. 122, SOU 1981:77 s. 337.

²² JUNO lagkommentar till 12 kap. 9 § PBL.

²³ 12 kap. 11, 16 §§ JB.

²⁴ Se, SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*, Boverkets rapport 2021:30, *Förutsättningar för stärkt platssamverkan, Bilaga 1 Juridik - Platssamverkan*, <https://www.boverket.se/contentassets/93a19f14611b4d7d8568abe41f499025/bilaga-1-juridik--platssamverkan.pdf> hämtad den 15 november 2024.

5.4.8 Utökade möjligheter för fastighetsägare att säga upp hyresgäster som begår brott

Många fastighetsägare lägger ned stora resurser på att arbeta mot störningar i boendet, åsidosättanden av sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten och på att upptäcka brottslig verksamhet i uthyrda bostäder eller lokaler. Den 1 juli 2024 trädde nya regler i kraft för uppsägning av hyresgäster som begår brott i lägenhet eller omkring lägenheten²⁵. Reglerna ska även underlätta uppsägning av hyresgäster som begår brott mot någon av fastighetsägarens anställda, samt att tvister ska handläggas särskilt skyndsamt. Regeringen förväntar sig att de nya reglerna ska göra att hyresvärdar behöver lägga mindre resurser på uppsägningsärenden.

5.5 Andra aktörers ansvar och bidrag

5.5.1 Regioners ansvar

Regionerna har inget brottsförebyggande ansvar. Men deras potentiella bidrag i brottsförebyggande arbete bedöms vara värdefullt. Även när det kommer till områdessamverkan kan regionernas delaktighet bli viktig. Beroende på område och situation kan de vara viktiga aktörer på den aktuella platsen. Regionen är exempelvis ansvarig för platser kopplade till kollektivtrafik som hållplatser och resecentrum men även för hälso- och sjukvård som barnhälsovård, tandvård eller vårdcentraler.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) skriver i en rapport att regionerna mycket sällan ingår i lokala brottsförebyggande råd eller liknande. SKR menar att regionerna trots det kan ha information som är av intresse för andra brottsförebyggande aktörer och att samverkan bör ske i så stor omfattning som bedöms möjlig.²⁶

Vissa regioner har även ansvar för regional fysisk planering enligt 7 kap. PBL.²⁷ Planeringen ska omfatta frågor av betydelse för den fysiska miljön som angår två eller flera kommuner i ett län.

²⁵ Se prop. 2023/24:112 *Åtgärder för tryggare bostadsområden*.

²⁶ Sveriges Kommuner och Regioner, 2024, *40 steg för ett tryggare samhälle*, slutrapport från SKR:s programberedning för trygghet.

²⁷ Boverket, *Regional fysisk planering enligt PBL*,

<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och->

Regionplanen skulle kunna användas för att ta fram strategier för brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete över kommungränser och dessutom samordna strategierna med det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet.

5.5.2 Länsstyrelsen ansvar

Länsstyrelsen är en statlig myndighet som agerar på regional nivå.

Länsstyrelserna ska enligt förordning (2016:1258) om regional samordning inom det brottsförebyggande området stödja och bidra till regional samordning av brottsförebyggande arbete.

I februari 2023 fick Länsstyrelserna även i uppdrag att utveckla det regionala stödet till kommunerna i det brottsförebyggande arbetet.²⁸ Länsstyrelserna ska inom uppdraget utveckla ett samordnat, behovsanpassat och praktisknära stöd till kommunerna i det brottsförebyggande arbetet i hela landet i samarbete med Brottsförebyggande rådet (Brå).

I uppdraget ingår att:

- stödja utvecklingen av ett kunskaps- och problembaserat lokalt och regionalt brottsförebyggande arbete,
- bidra till att samarbete och erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer utvecklas på lokal och regional nivå för att förebygga brott,
- stödja kompetensutveckling och gemensamma tvärssektoriella utbildningsinsatser inom det brottsförebyggande området,
- stödja och initiera kommunöverskridande brottsförebyggande åtgärder.

Enligt Brås uppföljning *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige nuläge och utvecklingsbehov* svarade knappt sex av tio kommuner att de fått stöd från Länsstyrelsen i att utveckla det kunskapsbaserade brottsförebyggande arbetet.²⁹

trygghetsskapande-atgarder/samhallsbyggnadsprocessen/regionplan/ och <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/regionplan/om-regionplanering/> hämtad den 15 november 2024.

²⁸ Ju2023/00475 Uppdrag att utveckla det regionala stödet till kommunerna i det brottsförebyggande arbetet.

²⁹ Brå, *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige nuläge och utvecklingsbehov* 2024.

5.5.3 Civilsamhälle och kulturhus

Civilsamhället fyller en viktig funktion i att skapa en livaktig demokrati och ett attraktivt samhälle. Det kan även bidra till socialt kapital och mellanmänsklig tillit, som i sin tur spelar en viktig roll för tilliten till viktiga samhällsinstitutioner och offentlig förvaltning. Civilsamhället fungerar ibland även som en sorts demokratiskola där människor ges verktyg och plats att utvecklas och växa. Den lokala närvaron är även viktig för organisationernas förtroende och för kulturhusens del bidrar en lokal närvaro till att öka allas möjlighet att ta del av och utöva kultur.

Vidare kan civilsamhället och de allmänna samlingslokalerna nå målgrupper som står långt från samhällets huvudstrukturer och resurser genom redan etablerade relationer och ofta starkt förtroende i lokalsamhället. Många civilsamhällesorganisationers arbete kan även fungera trygghetsskapande och brottsförebyggande när de bland annat tillhandahåller fritidsverksamhet, utbildning, mentorskap och arbetsmarknadsintegrering. Genom att engagera exempelvis religiösa församlingar eller andra lokala föreningar i polisens arbete kan en mer inkluderande och tryggare samhällsmiljö skapas.³⁰

Under utredningens kartläggning har civilsamhällets betydelse för lokaldemokrati, trygghet, tillit på lokal nivå blivit tydlig. Två exempel som utredningen fått presenterade vid kartläggningens studiebesök är Flamman SFC i Malmö och kulturhuset Klossen i Umeå. Se mer om dessa i kapitel 10.

Sammanfattningsvis har civilsamhället, kulturhus och de allmänna samlingslokalerna en viktig funktion i det lokala arbetet med trygghet och tillit. De kan utgöra en viktig plats för övergångar mellan passivt och aktivt deltagande. De kan även bidra till byggandet av socialt kapital och mellanmänsklig tillit. Däremot behövs långsiktig finansiering för att dessa organisationer ska kunna fortsätta sitt arbete och ha förmågan att utgöra en brygga mellan enskilda och samhällsaktörer.

³⁰ Forum - idéburna organisationer med social inriktning, *Ett starkt civilsamhälle förebygger gängkriminalitet - Så kan det brottspreventiva arbetet i Sverige utvecklas med civilsamhällets hjälp*, <https://socialforum.se/wp-content/uploads/2024/02/ett-starkt-civilsamhalle-forebygger-kriminalitet.pdf> hämtad den 15 november 2024.

6 Samverkan mellan myndigheter

6.1 Inledning

För utredningens förslag är det viktigt att slå fast de rättsliga ramarna när det gäller kraven på myndigheter att samverka i olika frågor. Därför innehåller detta kapitel en redogörelse för myndigheternas förutsättningar till samverkan.

6.2 Samverkanskyldighet enligt lag

Det finns i 8 § förvaltningslag (2017:900), FL, en generell reglering om samverkanskyldighet mellan myndigheter. Bestämmelsen är som huvudregel tillämplig vid all verksamhet som myndigheten bedriver. Syftet är att effektivisera myndigheternas arbete samt att underlätta för enskilda när de har kontakt med myndigheten och kompletterar därmed bestämmelserna om serviceskyldighet i 6 § FL. Myndigheten måste själv avgöra i vilken utsträckning arbets-situationen medger att resurser avsätts för att bistå en annan myndighet.

Samverkan kan se ut på många olika sätt, exempelvis kan det handla om att låna ut arkivhandlingar, svara på en remiss, samråda, lämna varandra upplysningar eller bistå med särskild sakkunskap genom informella kontakter per telefon eller vid möten.¹ I de fall det i en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från 8 § FL, ska i stället den bestämmelsen tillämpas. Varje myndighet måste även säkerställa att informationsutbytet är förenligt med eventuellt tillämpliga bestämmelser om sekretess.

¹ Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 292.

Slutligen ger 8 § FL inte stöd för samverkansprojekt som faller utanför respektive myndighets verksamhetsområde. För förvaltningsmyndigheter under regeringen finns det även bestämmelser om samverkan i myndighetsförordningen (2007:515).

Utöver de generella reglerna om samverkan mellan myndigheter finns specialreglering i ett antal olika lagar varav några exempel nämns här. Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete (KABA-lagen) är ett sådant exempel. Enligt 9 § KABA-lagen ska kommuner verka för att skriftliga överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer. En sådan överenskommelse ska innehålla åtminstone uppgifter om för vilka syften och inom vilka områden som samverkan ska ske. Med begreppet relevanta aktörer avses att överenskommelser bör ingås först och främst med de aktörer med vilka samverkan är särskilt omfattande eller angelägen. Det kan även bli aktuellt i fråga om aktörer med verksamheter inom ett område som är särskilt drabbat av viss brottslighet.

Även i polislag (1984:387) finns regler om samverkan mellan myndigheter. I 6 § framgår att polisen förutom skyldighet att samverka med Säkerhetspolisen och åklagarmyndigheterna ska samverka med myndigheter inom socialtjänsten, särskilt om ett barn kan behöva skydd. Till sist ska Polismyndigheten och Säkerhetspolisen också samarbeta med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete.

I lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (2016:774) och förordning (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet finns bestämmelser om skyldighet för vissa statliga myndigheter som regeringen bestämmer att samverka. Några exempel på dessa myndigheter är Bolagsverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket och Polismyndigheten. Bestämmelserna gäller bara vid samverkan mellan bestämda myndigheter och ska syfta till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär, och som bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer.

Det pågår för närvarande utrednings- och lagstiftningsarbete om förbättrade möjligheter till informationsdelning mellan myndigheter och andra aktörer. I promemorian Utökat informationsutbyte

(Ds 2022:13) lämnas bland annat förslag om en generell sekretessbrytande bestämmelse. Förslagen resulterade i proposition 2023/24:85 En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Därutöver pågår en utredning om översyn av sekretessreglerna för att möjliggöra informationsutbyte mellan skola, socialtjänst och polis i ärenden som gäller unga.

6.3 Kommuners samverkan

Det finns många sätt för en kommun att samverka med andra aktörer. Det kan ske både formlost och mer formaliserat. Det finns några huvudtyper av formaliserad samverkan. De offentligrättsliga formerna är samverkan genom gemensam nämnd eller genom ett kommunalförbund. De privaträttsliga formerna är samverkan i bolag, stiftelser samt ideella och ekonomiska föreningar. Utöver detta finns även det som kallas avtalssamverkan.

Kommunalförbund regleras i 3 kap. 8 § KL och innebär att flera olika kommuner bildar en juridisk person som sköter angelägenheter som lämnats över till dem. Det handlar framför allt om samarbeten inom utbildningsfrågor, exempelvis gemensam gymnasieantagning, räddningstjänst, näringsfrämjande åtgärder samt vård och omsorg. Det finns i stadgandet ingen begränsning kring vilka kommunala angelägenheter som kan lämnas över till ett kommunalförbund. Beskattningsrätten kan dock inte överföras till kommunalförbundet.

En kommun får även, enligt 9 kap. 19 § KL, besluta att en viss nämnd ska vara gemensam med en annan kommuns. De regler i KL som styr nämnder ska tillämpas även på gemensamma nämnder. En gemensam nämnd är en egen myndighet men det skapas, till skillnad från ett kommunalförbund, ingen ny juridisk person. Det innebär att den gemensamma nämnden rent organisatoriskt måste ingå i den ena kommunens organisation. Däremot har respektive kommun fortfarande ansvar för de angelägenheter som lämnas över till nämnden.

En ytterligare variant är det som kallas kommunal avtalssamverkan. Det innebär att en eller flera kommuner ingår ett civilrättsligt avtal där kommunerna förpliktigar sig att utföra kommunala

uppgifter för en eller flera andra kommuner. Det kan röra sig om både frivilliga och obligatoriska uppgifter. Syftet med reglerna är att möjliggöra för kommuner att effektivisera vissa kommunala uppgifter genom samverkan där kommunerna delar på kostnader och resurser. Det ska klargöras att denna form inte omfattar några andra frågor än gemensam nämnd eller kommunalförbund. Tanken är i stället att det ska vara ett mer effektivt sätt då de två andra kräver en organisatorisk överbyggnad som kan motverka effektiviseringen.

En kommun kan även välja att lägga över delar av sin verksamhet i ett kommunalt bolag eller i en kommunal stiftelse. Det är vanligt att väsentliga delar av den kommunala verksamheten bedrivs i bolagsform. Det kan exempelvis röra sig om kommunala fastighetsbolag eller kommunala energibolag.

En kommun är även i andra fall fri att samverka med olika parter för att uppnå mål som ligger inom den kommunala kompetensen. Om kommunen går in med medel i dessa samverkansarbeten är det viktigt att säkerställa att det inte är i strid med kommunallagens regler om förbud mot understödjande av enskilda eller EU:s regler om statsstöd.

6.4 Myndighetsgemensam tillsyn

Bristande kontroll och tillsyn gör att det finns stor risk att oseriösa aktörer etablerar sig och bedriver verksamheter som inte följer gällande lagstiftning. Det finns även en risk att de oseriösa aktörerna på sikt tränger undan de seriösa. Dessa samhällsproblem är komplexa och kräver gemensamma insatser. Därför samordnar vissa tillsynsmyndigheter sina insatser med syfte att exempelvis stoppa osund konkurrens på marknaden eller att skapa tryggare samhällen. Till exempel samarbetar kommunala förvaltningar med Polismyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Arbetsmiljöverket.

Gemensam tillsyn har flera fördelar, några av dessa är informationsdelning, tillgång till ett bättre och bredare beslutsunderlag samt att tillsynsbesök planeras och genomförs gemensamt.

7 Kommunal kompetens och självstyrelse

7.1 Inledning

Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande princip i det svenska statsskicket. Detta framgår inte minst av i 1 kap. 1 § regeringsformen (1974:152), RF, där den nämns som en del av förverkligandet av den svenska demokratin. I 14 kap. 2 § RF framgår att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. En liknande reglering finns i 1 kap. 2 § KL där det stadgas att kommuner på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i KL eller i annan författning.

Trots att självstyrelsen är en grundläggande princip framgår det inte av lagtexten vad dess innehåll egentligen är. Ramarna för den kommunala självstyrelsen bestäms i stället av riksdagen. I 8 kap. 2 § 3 p. RF stadgas att det krävs lag för att reglera kommunernas befogenheter och åligganden. Det innebär att riksdagen har frihet att avgöra vad kommunerna får göra och vad de måste göra. Det finns dock en skyddsreglering för kommunerna i 14 kap. 3 § RF. Enligt regleringen krävs att en eventuell inskränkning av den kommunala självstyrelsen är proportionerlig i förhållande till de mål som ska uppnås. Lagstiftaren måste med andra ord motivera en eventuell inskränkning och visa att den är proportionerlig.

Det finns en stor mängd lagstiftning som på olika sätt tvingar kommunerna att agera eller att finansiera offentlig verksamhet. Stora delar av den svenska välfärden, såsom skola och äldreomsorg, ligger på kommunerna att genomföra. Även lagstiftning som innebär en skyldighet för kommunen att betala olika former av bistånd såsom ekonomiskt bistånd enligt Socialtjänstlag (2001:453) och insatser med stöd av Lag (1993:387) om stöd och service till vissa

funktionshindre belastar den kommunala budgeten. Till detta kommer också olika former av tillsynsreglering. Det innebär att utrymmet för den kommunala självstyrelsen till viss del är kringskuren.

I detta kapitel kommer regleringen kring den kommunala självstyrelsen att diskuteras med fokus på vad en kommun har möjlighet att göra inom gällande regelverk samt vad lagstiftaren kan och inte kan lagstifta om. Fokus ligger på de principer som sätter gränser för den kommunala kompetensen. Dessa principer är reglerade i 2 kap. KL och kan sägas utgöra grunden för den kommunala självstyrelsen. Nedan kommer de principer som är relevanta för utredningens arbete att presenteras. Inledningsvis kommer den så kallade finansieringsprincipen att presenteras som syftar till att skydda den kommunala självstyrelsen genom att staten ekonomiskt kompenserar kommunerna för ökat ansvar för offentliga uppgifter.

7.2 Finansieringsprincipen

Det ingår i utredningens uppdrag att göra en bedömning av vilka ekonomiska effekter de förslag som läggs fram har för kommunerna. Om förslaget innebär en ökad kostnad för kommunen ska det säkerställas att förslaget kan finansieras på annat sätt än med höjda skatter. Motsatsvis gäller att om förslag innebär minskade kostnader för kommunerna ska staten minska de statliga bidragen i motsvarande omfattning. Detta framgår av den kommunala finansieringsprincipen.

Principen är inte fastslagen i lag utan framkommer i förarbetena och har godkänts av riksdagen.¹ Den omfattar all kommunal verksamhet och ska tillämpas när riksdagen fattar beslut som binder den kommunala verksamheten. Den tillämpas inte på frivillig verksamhet utan när kommunerna tvingas agera på ett sätt som ökar kostnaderna för den kommunala verksamheten.

Situationer när principen blir tillämplig är när kommuner ska få nya uppgifter eller överta uppgifter som tidigare varit statliga samt när tidigare frivilliga uppgifter blir obligatoriska. Andra situationer som kan aktualisera principen är om möjligheten att ta ut avgifter

¹ Prop. 1991/92:150, avsnitt 4.4.2 *Finansieringsprincipen*.

för viss verksamhet förändras eller om staten beslutar om förändrade ambitionsnivåer inom viss verksamhet.

Som konstaterats ovan gäller principen i båda riktningarna, en reform får varken vara under- eller överfinansierad. Det innebär att en reform som innebär att en kommunal uppgift tas bort, görs frivillig eller överförs till staten ska det statliga bidraget minskas motsvarande den besparing reformen innebär för kommunen. Det samma gäller om ambitionsnivån inom en viss verksamhet minskar.

Principen tillämpas endast när det är fråga om beslut om åtgärder som direkt påverkar den kommunala verksamheten. Kostnader som uppstår indirekt på grund statliga beslut, exempelvis förändringar i skattesystemet eller kostnadsökningar, ingår inte i tillämpningen av finansieringsprincipen. Regeringen ska dock ha med dessa kostnader i den sammantagna bedömningen av storleken på de kommunala bidragen.

7.3 Den allmänna kommunala befogenheten

Enligt 2 kap. 1 § KL får kommuner och regioner själva ta hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. I denna reglering finns några viktiga begränsningar i den kommunala kompetensen. För det första måste det vara fråga om en angelägenhet av allmänt intresse och för det andra måste detta intresse ha en anknytning till kommunens geografiska område eller dess medlemmar.

Det framgår inte av regleringen vad som utgör ett allmänt intresse. Enligt propositionen ska det vara ”ett allmänt, samhälleligt och till det egna området knutet intresse”². Vidare konstateras att bedömningen får göras utifrån ”om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen befattar sig med angelägenheten”³. Det är viktigt att understryka att allmänintresset inte hindrar en kommun att vidta en åtgärd som endast berör en mindre del av kommunens område eller endast kommer en mindre del av kommunmedlemmarna till godo.

Sammanfattningsvis avseende allmänintresset kan sägas att detta ska vara vägledande för kommunen när den agerar. Det sätter en

² Prop. 2016/17:171 *En ny kommunallag* s. 299.

³ A st.

gräns för vilka åtgärder en kommun kan vidta inom ramen för den kommunala självstyrelsen. En åtgärd har ett allmänintresse om ”angelägenheten framstår som gemensam för alla medlemmar i kommunen [...] eller i varje fall för det stora flertalet av dem”⁴. Det är dock inget krav att åtgärden som sådan kommer alla till godo utan kan vara inriktad på ett visst område eller vissa kommun-medlemmar.

Den andra delen av den allmänna befogenheten är den så kallade lokaliseringsprincipen. Det är ytterligare en begränsning av den kommunala befogenheten som innebär att en kommunal åtgärd måste ha en anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Hela grunden för kommunerna är indelningen i separata geografiska områden och handlingsutrymmet är därför knutet till detta område.

Lokaliseringsprincipen innebär inte att all verksamhet måste vara knuten till det geografiska området. Det har i förarbeten och praxis framkommit att det inte finns något som hindrar att en kommun vidtar åtgärder eller finansierar åtgärder inom en annan kommuns område så länge det går att koppla till ett allmänintresse för de egna medlemmarna. Ett exempel på sådana åtgärder är investeringar i olika typer av infrastruktur, exempelvis vägbyggen som gynnar de egna medlemmarna eller medfinansiering av en flygplats som ligger inom en annan kommuns område. Det viktiga är att det handlar om en åtgärd som har ett allmänintresse hos de egna medlemmarna och kommer dessa till godo.

Utöver dessa två explicit uttryckta principer finns det även implicit ett krav på proportionalitet inbyggd i den allmänna befogenheten. I det ligger att den insats som kommunen gör ska motsvara en korresponderande nytta.

Ytterligare en begränsning av den allmänna kompetensen framgår av 2 kap. 2 § KL. Där stadgas att en kommun inte får ta hand om angelägenheter som någon annan ska ta hand om. Det kan exempelvis röra sig om statliga angelägenheter såsom försvars- eller utrikespolitik. Det finns även tydliga gränsdragningar mellan vad som är en kommunal angelägenhet och vad som är en angelägenhet för regionerna.

Till sist ska lagen om vissa kommunala befogenheter (2009:47) nämnas. Den specificerar vissa gränsdragningar mellan kommunal

⁴ Lundin & Madell, *Kommunallagen – en kommentar*, Norstedts Juridik AB, 2018, s. 42.

och statlig verksamhet för att klargöra när en kommun har befogenhet att agera eller inte.

7.4 Stöd till enskilda

I 2 kap. KL regleras på olika sätt gränser för möjligheten för en kommun att ge stöd till en enskild, vare sig det är en privatperson eller en näringsverksamhet. Rent generellt kan sägas att den allmänna kompetensen i 2 kap. 1 § KL motsatsvis innebär ett förbud mot att gynna en enskild.

Förbudet mot stöd till enskilda gäller både vederlagsfria prestationer, prestationer till underpris eller att efterge en fordran. Det finns undantag från detta men då ska det vara reglerat i lag, exempelvis sociallagstiftningen eller vara beslutad av en rättslig instans, exempelvis skadestånd eller dylikt.

Likställighetsprincipen som regleras i 2 kap. 3 § KL kompletterar det ovanstående genom att förtydliga att kommunen ska behandla alla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för annat. Det innebär att kommunen inte kan gynna enskilda medlemmar utan att ha stöd för detta. För att medlemmarna ska få behandlas olika krävs ”rationella skäl eller sakliga grunder”⁵ Med andra ord är det viktigt att kommunen motiverar varför en särbehandling sker och att dessa skäl är rationella och objektiva, exempelvis att nyttan av åtgärden kommer hela kommunen till gagn.

Det är viktigt att understryka att likställighetsprincipen inte hindrar kommunala prioriteringar. En kommun kan av olika skäl välja att satsa mer resurser i en del av kommunen än i en annan. Det innebär inte ett brott mot likställighetsprincipen utan handlar om politiska bedömningar av var behoven är störst. Principens huvudsakliga tillämpningsområde är att säkerställa att avgifter, taxor, bidrag med mera är likvärdigt och objektivt utformade. Det kan innebära att det regleras i kommunala föreskrifter eller riktlinjer som gör det tydligt vilka kriterier som avgör om ett visst stöd ska ges eller inte.

I 2 kap. 8 § KL regleras möjligheterna för en kommun att ge stöd till näringsverksamhet. Det stadgas att en kommun får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i en kommun. Det ska

⁵ Lundin & Madell, s. 50.

med andra ord inte vara riktat mot en specifik näringsverksamhet utan vara mer allmänt utformat. Exempel på sådana åtgärder är kommunala företagsparker med fördelaktiga villkor och som är öppna för alla. Det kan även handla om sponsring av lokala idrotts- evenemang med motiveringen att det gynnar kommunen i helhet.

I andra stycket i 2 kap. 8 § KL stadgas att individuellt riktat stöd till en enskild näringsidkare endast får ges om det finns synnerliga skäl för detta. Exempel på sådana synnerliga skäl är stöd till vissa företag för att säkerställa en viss minimistandard av kommunalt stöd till kommunmedlemmarna. Det kan vara ekonomiskt stöd till enskilda livsmedelsaffärer, hotell eller drivmedelsstationer. Det ska dock understrykas att det är en restriktiv syn på när detta är tillåtet och bevisbördan ligger på kommunen att visa att synnerliga skäl föreligger.

En särskild situation där en kommun kan gå in med riktat stöd till näringsverksamhet är vid så kallat marknadsmisslyckande. Denna situation uppstår när marknaden själv inte är intresserad av att driva viss verksamhet, exempelvis på grund av bristande lönsamhet. Om detta drabbar en verksamhet som kommunen bedömer är nödvändig för att kunna upprätthålla en lägsta servicenivå i kommunen kan den välja att själv driva verksamheten. Detta är framför allt aktuellt i mindre kommuner i glesbygd där det kan vara svårt att få lönsamhet i viss verksamhet som bensinstation, hotell eller restaurang. I dessa fall kan kommunen själva driva verksamheten eller stödja befintliga privata aktörer som driver verksamheten.

Kopplat till detta är den EU-rättsliga regleringen kring statsstöd. Enligt art 107 & 108 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) får en stat inte vidta åtgärder som skadar konkurrensen om det inte finns goda skäl för detta. Syftet med regleringen är att hindra att en stat vidtar åtgärder som hämmar konkurrensen på den fria marknaden inom EU. I EU-rättsliga sammanhang likställs ett kommunalt agerande med att staten agerar. Ett konkurrenshämmande stöd från en kommun till en enskild näringsidkare kan därmed vara i strid med EU-rätten. Ett exempel på ett sådant stöd som funnits vara i strid med statsstöds-reglerna är försäljning av mark för underpris till en näringsidkare.

7.5 Självkostnadsprincipen

Enligt 2 kap. 5 § KL får kommunen ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För den verksamhet som kommunen är skyldiga att tillhandahålla krävs stöd i lag för att kommunen ska få ta ut avgift. Avgiften får dock, enligt 2 kap. 6 § KL, inte överstiga kostnaden för tjänsten eller nyttigheten. Detta är den så kallade självkostnadsprincipen som innebär att kommun inte får bedriva en vinstdrivande verksamhet. Självkostnadsprincipen gäller både kommunens specialreglerade verksamhet och den frivilliga verksamheten om inte annat uttryckligen framgår av annan reglering.

Beräkningen av den kostnad som ligger till grund för avgiften kan beräknas utifrån kostnaden för en hel verksamhet. Med andra ord är det inte enbart kostnaden för det enskilda ärendet som kan ligga till grund för avgiften. De kostnader som ligger till underlag för beräkning av avgiften ska vara motiverade och endast ha uppkommit i den aktuella verksamheten. Det kan dock vara både direkta och indirekta kostnader. Exempel på direkta kostnader är personal- och materialkostnader och exempel på indirekta kostnader är lokal- och administrationskostnader. Avgörande för om en kostnad får läggas till grund för beräkning av avgiften är att den har ett naturligt samband med den aktuella verksamheten.

Det krävs inte att självkostnaden är exakt beräknad utan vissa schablonberäkningar godtas. För att en kommun ska anses bryta mot självkostnadsprincipen krävs att avgiften på ett påtagligt eller väsentligt sätt överstiger kostnaden.⁶ Det viktigaste är att den är beräknad mot verkliga kostnader som framgår av kommunens redovisning.

⁶ SOU 1971:84 *Kommunal kompetens* s. 40–41.

8 Teoretiska utgångspunkter och modeller

8.1 Inledning

Det förekommer många olika typer av teoretiska utgångspunkter och modeller för åtgärder eller metoder kopplat till arbete med områdessamverkan. Först i detta kapitel behandlas Fas-modellen som beskriver när olika insatser är lämpliga. Därefter beskrivs några teoretiska utgångspunkter som Broken Windows och Crime Prevention Through Enviromental Design (CPTED). Till sist behandlas några modeller eller metoder för arbetet BID (oftast en förkortning för Business Improvement District), Effektiv samordning för trygghet (EST), Idéburet offentligt partnerskap (IOP), Purple flag, samverkansöverenskommelser samt BoTryggt2030.

8.2 Fas-modellen

Brottsförebyggande rådet (Brå) har tagit fram en förklaringsmodell eller teori där utgångspunkten är att vidta åtgärder och aktiviteter i en tidsmässigt strategisk ordning. Denna modell kallas Fas-modellen. Brå menar att redan pågående och kommande aktiviteter i området bör relateras till modellen för bäst effektivitet.

Grunden är att ett område kan befinna sig i tre olika faser och att varje fas innebär olika förutsättningar för såväl ingripande som förebyggande arbete inom brottsbekämpningen. Arbetet utgår från tre inriktningar samtidigt i varje fas; synligt och repressivt polisarbete, brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, samt arbete mot den mindre synliga brottsligheten.

Ett område i fas 1 kännetecknas av att det är svårt för polis och kommun att arbeta i området. Det är konfrontativt och finns synliga problem i form av exempelvis öppen narkotikaförsäljning, bränder, rån, skjutningar, nedskräpning samt buskörning med mopeder och bilar. En stor del av polisarbetet är reaktivt och utrymmet för fotpatrullering och annat trygghets- och förtroendeskapande arbete är ofta begränsat. I fas 1 kan det vara svårt för polisen att engagera sina samverkanspartners. De första åtgärderna handlar därför om att ”återta” området genom ökad närvaro av polis och andra samhällsaktörer. Ett prioriterat mål i fas 1 är även att förbättra de boendes förtroende för rättsväsendet och deras upplevda trygghet.

I fas 2 har det etablerade samhället lyckats återta viss kontroll i området och polisen kan vistas i området utan att kontinuerligt utsättas för konfrontation. Detta ger ökade förutsättningar för att engagera och utöka antalet brottsförebyggande samverkanspartners. I fas två har även de boendes förtroende för polisen och samhället börjat öka vilket resulterar i ett förbättrat informationsflöde från medborgarna i form av brottsanmälningar, tips och vittnesmål. Det skapar bättre förutsättningar för lägesbilder och orsaksanalyser i det lokala brottsförebyggande arbetet. Vid slutet av fas 2, eller i början av fas 3, när insatserna börjar ge resultat finns risk att arbetet avstannar. Om den dolda brottsligheten finns kvar är risken att området succesivt halkar tillbaka till den tidigare fasen.

I fas 3 är fokus på den mindre synliga brottsligheten, exempelvis informella ekonomiska strukturer, mer diskreta kriminella nätverk och våld i hemmet. Det finns två skäl till detta, det första skälet är att ett fördjupat kunskapsläge krävs, som ofta inte finns förrän i fas 3. Det andra skälet har att göra med de boendes förtroende för polisen och kommunen. I fas 3 är fokus på företeelser som många boende inte alltid ser som de främsta problemen och därmed en risk att förtroendet minskar igen, exempelvis skattebrott och svartarbete som ger billiga priser på restauranger och tjänster, spelklubbar med mera.

En hel process från fas 1 till fas 3 kan behöva ha ett perspektiv på 10–15 år. Förutsättningarna för uthållighet i arbetet ökar emellertid av att det är olika aktörer som har olika stort ansvar i de olika faserna. I första fasen har polisen ett stort ansvar, i den andra fasen har exempelvis kommunen (skolan, socialtjänsten), fastighetsägare

med flera ett stort ansvar och i den tredje fasen är det de samverkande myndigheterna mot organiserad brottslighet.

8.3 Broken Windows

Många organisationer som arbetar med områdessamverkan utgår från den teoretiska utgångspunkten Broken Windows. Den utgår från att mindre allvarlig brottslighet som klotter och skadegörelse kan leda till allvarligare kriminalitet och otrygghet i ett område om det inte åtgärdas snabbt. Till exempel leder ett krossat fönster till fler krossade fönster, på samma sätt som en redan nerklottrad vägg drar till sig mer klotter. Omvänt innebär detta att en plats som är hel och ren bidrar till att minska brottsligheten. Åtgärderna bidrar också till att visa att området har en social sammanhållning och stabilitet och att stärka känslan av att området är omhändertaget, och känslan av att invånarna bryr sig om varandra.

Insatser med detta som utgångspunkt förekommer som en del av lokalt brottsförebyggande arbete. Kommunen som fastighetsägare och ansvarig för många offentliga platser spelar ofta en viktig roll. För regionerna, i egenskap av huvudman för kollektivtrafiken där mycket skadegörelse och klotter förekommer, kan denna strategi också ha betydelse.¹ Utöver klottersanering har flyttning av övergivna fordon identifierats som en viktig åtgärd. På regeringens uppdrag sågs möjligheterna att flytta fordon över år 2020², någon proposition har inte beslutats. På senare tid har kommuner i allt större utsträckning kommit att använda sig av ordningsvakter och vaktare med syfte att skapa trygghet och ordning på allmän plats.³

Inom forskningen har det diskuterats om det finns stöd för Broken Windows-teorin, då de empiriska beläggen för teorin är relativt sparsamma. Kritiker menar bland annat att teorin är ett tautologiskt cirkelresonemang, där man menar att brottslighet "orsakas" av ordningsstörningar (det vill säga en mildare form av

¹ Skr. 206/17:126 *Tillsammans mot brott*.

² Ds 2020:20 *Översyn av lagstiftningen om flyttning av fordon m.m.*

³ SOU 2021:49 *Kommuner mot brott*.

brottslighet). Kritik riktats även mot att det de praktiska implikationerna är reaktiva snarare än proaktiva och att arbetet snarare behandlar symptom än orsak.⁴

8.4 Crime Prevention Through Environmental Design

En internationellt känd teoretisk modell för att förebygga brott och öka trygghet i samhället kallas Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED). Modellen lanserades i Sverige för cirka 20 år. CPTED kan översättas till brottsprevention genom miljödesign, vilket förenklat betyder att en fysisk miljö görs säkrare genom någon slags designåtgärd som är ämnad att förhindra brott och främja trygghet.

Modellen handlar om hur fysiska miljöer kan utformas för att förebygga brott och öka tryggheten. Genom att planera och bygga på rätt sätt från början kan kommuner och byggaktörer alltså försvåra för en potentiell gärningsperson. Till exempel kan det handla om arkitektur och byggande av bostadsområden, men också om mindre förändringar så som att skymmande buskage tas bort eller att belysningen förbättras på en otrygg eller brottsdrabbad plats. Modellen har utvecklats till att även handla om hur platser kan göras attraktiva och hur ett positivt användande av det offentliga rummet uppmuntrar till att stärka den gemensamma känslan av samhörighet i exempelvis ett bostadsområde. Modellen har sex principer, territorialitet, tillträdeskontroll, övervakning, försvårande av brottsgenomförande, image och aktivering av platsen.⁵

I Sverige har bland annat stiftelsen Tryggare Sverige arbetat med CPTED. Stiftelsen har sedan 2016 arbetat med förvaltning och utveckling av konceptet BoTryggt.⁶ I dag används CPTED på frivillig basis i kommunerna varför tillämpningen ser mycket olika ut i olika delar av landet.⁷

⁴ Se vidare resonemang i exempelvis Karl Kronkvist, *Områdessamverkan i brottsförebyggande och trygghetsskapande syfte: En forskningsöversikt av Business Improvement Districts*, 2024. Dnr Komm2024/00479/LI 2023:05-4.

⁵ Boverket, *Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED)*, 2023, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/metoder/fysiska-atgarder/cpted/>.

⁶ Skr. 2016/17:126 *Tillsammans mot brott, ett nationellt brottsförebyggande program*.

⁷ SOU 2021:49 *Kommuner mot brott*, Boverket, *Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED)*, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande->

8.5 Business Improvement Districts – internationellt och i Sverige

En ytterligare modell för samverkan är Business Improvement Districts (BID). Internationellt och inom Sverige finns olika modeller för BID.

Handelsrådet använder en beskrivning av BID som i många delar återfinns i andra sammanhang. I Handelsrådets rapport står att BID grundar sig på tre beståndsdelar 1) väldefinierat geografiskt område, 2) partnerskap mellan offentliga och privata aktörer (till exempel kommun, näringsidkare och fastighetsägare) och 3) en avgift som betalas av alla privata aktörer som är verksamma inom BID-området och som utgör basen för finansieringen av de tjänster och åtgärder som genomförs i området.⁸ Därutöver syftar arbetet med BID ofta till att öka attraktiviteten och fastighetsvärden i området. Vad en BID gör för insatser beror på hur området ser ut och vilka förutsättningar som finns.

BID i en internationell kontext skiljer sig på vissa sätt från en svensk kontext. Metoden BID har sina rötter i USA som en reaktion på framväxande förortscentrum och externa handelsområden. Som en reaktion på svikande intresse för stadskärnorna gick fastighetsägare och affärsinnehavare samman på 1930- och 1940-talen för att göra dessa platser mer attraktiva. Detta förklarar varför fokus i BID-organisationerna i ett nordamerikanskt perspektiv var förbättringar utifrån ett affärsmässigt perspektiv.

Internationellt finns dessutom ofta lagstiftning som möjliggör en, under vissa omständigheter, obligatorisk avgift eller skatt och ibland även tvångsanslutning till en BID-organisation. Regelverket kan se lite olika ut, men många gånger bygger det på att en majoritet bland fastighetsägare inom området röstar för etablering av en BID.

Etableringen innebär även att alla fastighetsägare (och i förekommande fall även andra aktörer så som handel eller andra hyresgäster) inom området är skyldiga att betala en skatt eller avgift. Denna skatt eller avgift går till att finansiera BID-organisationens

och-trygghetsskapande-atgarder/metoder/fysiska-atgarder/cpted/, Boverket rapport 2019:20 *Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen*, samt Brå, *Situationell prevention, Förebygga brott genom arkitektur och stadsplanering* <https://bra.se/forebygga-brott/forebyggande-metoder/situationell-prevention.html>.

⁸ Handelsrådet, forskningsrapport 2022:5, *Införandet av Business Improvement Districts – och dess effekter på utveckling, antalet brott och platsens attraktivitet*, https://handelsradet.se/app/uploads/2022/06/Rapport-2022_54-1.pdf.

verksamhet. Många gånger är fokus i arbetet att allmänheten ska ha en mer positiv bild av området och uppfatta det som attraktivt, och i förlängningen att handeln och fastighetsvärdena inom området ska öka.

I en svensk kontext däremot har platssamverkan hittills byggts på frivillighet. Den första BID-samverkan i Sverige startade 2001 i Gamlestaden i Göteborg. Sex år senare blev Fastighetsägare i Järva den första BID-föreningen i Stockholmsområdet.

Fastighetsägarna Sverige skriver i sin rapport *Starkare Tillsammans*⁹ att mellan åren 2013–2023 ökade antalet BID-inspirerade föreningar från sju till 31. Vidare skriver de i rapporten att den BID-samverkan som förekommer i Sverige framför allt syftar till att tillsammans öka attraktiviteten och komma till rätta med olika problem och utmaningar i närområdet, antingen i städernas centrala delar eller i stadsdelar längre ut från stadens centrum.

På ett liknande sätt beskrivs BID i betänkandet SOU 2021:49 *Kommuner mot brott*. Där ses BID som ett sätt att organisera och formalisera samverkan mellan fastighetsägare och offentliga aktörer. Och att syftet är att skapa välvårdade, trygga och attraktiva offentliga platser och bostadsområden.¹⁰ Detta fokus på trygga och attraktiva platser och bostadsområden kan tolkas som ett delvis annorlunda syfte än den internationella varianten av BID där syften kopplat till handel och affärsmässiga förutsättningar har en mer framträdande plats.

Att syftet med BID är något annorlunda i Sverige än internationellt bekräftas i den tidigare regeringens nationella brottsförebyggande program.

Business Improvement Districts (BID) är en internationell term som ännu saknar ett svenskt namn och som innebär att fastighetsägare tillsammans med boende och offentliga aktörer lyfter ett område genom bl.a. investeringar i den offentliga miljön, fastigheter och i trygghetsskapande åtgärder. BID-inspirerad samverkan har successivt växt fram på några håll i Sverige i lokala varianter, som av naturliga skäl skiljer sig en del från internationella motsvarigheter i t.ex. USA, inte minst för att det offentliga åtagandet i Sverige är avsevärt mer långtgående. Med denna samverkansmodell skapas en sammanhållning även i större städer

⁹ Fastighetsägarna, *Starkare tillsammans Tryggare och attraktiva livsmiljöer genom BID-inspirerad samverkan*, https://www.fastighetsagarna.se/globalassets/rapporter/gemensamma-rapporter/fastighetsagarna_starkare_tillsammans_rapport.pdf?bustCache=1725287116570.

¹⁰ SOU 2021:49, *Kommuner mot brott*.

och bidrar inte bara till ökad trygghet utan också till attraktionskraft för företag och en ökad livskvalitet i stort.¹¹

Dessutom används begreppet BID med lite olika innebörd även i en svensk kontext. I exempelvis BID Sofielund i Malmö står BID för Boende, Integration och Dialog - en definition som tagits fram utifrån en lokal kontext. BID Sofielund menar att det ”tydliggör att BID har som syfte att stärka attraktivitet, trivsel, folkliv och seriöst fastighetsägande i verksamhetsområdet.”

Inom akademien har BID-metoden kritiserats för att överlåta makt i samhällsplaneringen till privata subjekt, där allmänheten dessutom inte har insyn eller möjlighet att påverka. En ytterligare kritik handlar om att BID-organisationerna, åtminstone i dess ursprungliga form, i grunden har ett kommersiellt syfte jämfört med en civilsamhällesorganisation.¹²

8.6 Effektiv samordning för trygghet

Effektiv samordning för trygghet (EST) är en modell för samverkan och strukturerat arbetssätt. EST är en arbetsmetod för att effektivisera ett trygghetsskapande arbete som polis, kommun och andra aktörer utför lokalt. Genom att samverka kring dessa frågor på ett strukturerat sätt kan tryggheten i det offentliga rummet öka. Metoden har utvecklats av lokalpolisområde Örebro, Örebro kommun, Örebro Bostäder AB och forskarmiljön CAPS vid Örebro universitet.

EST inriktas mot situationellt trygghetsskapande arbete och är tänkt att användas som ett komplement till det övriga långsiktiga arbete som bedrivs hos kommun, polis och andra aktörer. Fokus är att tillsammans genomföra informationsinsamling och analys av lägesbilden, prioritera och genomföra insatser samt följa upp det utförda arbetet. EST är tänkt att användas på hela kommunens, en stadsdels eller ett visst områdes totala problembild. Syftet är att minska och förebygga otrygghet genom tidiga insatser när problem uppstått eller problem är på väg att uppstå.

¹¹ Skr. 2016/17:126, *Tillsammans mot brott*.

¹² Möte med Chiara Valli, biträdande lektor i urbana studier vid Malmö universitet, Peter Parker, lektor i urbana studier vid Malmö universitet den 12 juni 2024.

Som en del av metoden ingår att aktörerna varje vecka samlar information om den totala problembilden i den aktuella delen av kommunen, stadsdelen eller området. Syftet är att snabbt kunna sätta in insatser mot de problem som uppstår kortsiktigt. Varje kvartal analyseras vilka områden som är i störst behov av insatser samt var EST-arbetet har störst möjlighet att påverka. Tre områden prioriteras primärt och det är i dessa områden insatserna fokuseras under kommande kvartal. På årsbasis görs en detaljerad analys och närmare uppföljning av vilka insatser under året som har samband med positiva utfall. Detta dokumenteras och återkopplas till verksamheterna. IT-systemet Embrace används ofta som stöd i dessa samarbeten.¹³

8.7 Idéburet offentligt partnerskap

Idéburet offentligt partnerskap (IOP) är en modell för samverkan som förekommer inom platssamverkan runt om i Sverige. Ett idéburet offentligt partnerskap är en överenskommelse om samverkan mellan offentlig och idéburen sektor i syfte att uppnå ett visst allmännyttigt samhällsligt mål. Idéburna organisationer har ofta ett stort förtroende och en stark lokal förankring.

Det saknas en rättslig definition av IOP. Men den här typen av samverkan handlar ofta om att lösa ett samhällsproblem tillsammans, där den idéburna organisationen och den offentliga verksamheten båda bidrar med erfarenhet och kunskap. Begreppet IOP lanserades 2010 av organisationen Forum – idéburna organisationer med social inriktning. Numera finns det en mängd varianter av IOP. Ibland liknar de mer kommersiella avtal och ibland har de karaktären av bidrag. Samverkan ska syfta till att uppnå ett gemensamt allmännyttigt mål, till exempel att öka tryggheten i ett bostadsområde.

En IOP får inte utgöra en otillåten direktupphandling eller ett otillåtet statsstöd. Därför måste kommunen och mottagaren av finansieringen förvissa sig om att det idéburna partnerskapet är förenligt med statsstödsregelverket. Samarbetet måste även vara förenligt med kommunallagen samt annan relevant lagstiftning, en bedömning måste göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

¹³ Fahlgren A., Hellfeldt, K., & Andershed, H. (2018), *Effektiv samordning för trygghet (EST) – En utvärdering*, Örebro universitet.

8.8 Purple Flag-modellen

Purple Flag är en arbetsprocess och samverkansmodell som går ut på att, inom ett område, skapa en socialt hållbar plats som är trygg, ren, snygg och har ett upplevelserikt kvälls- och nattliv för alla. Här samverkar polis, kommun, fastighetsägare och kvällsöppna verksamheter för en trygg och säker upplevelse som stärker platsens varumärke och attraktionskraft. Modellen löper under 12 månader och är uppbyggd i fyra steg, med fyra tidszoner samt fem fokusområden. Dessa fokusområden är trygghet, tillgänglighet, utbud, platsen och platssamverkan. Purple Flag-modellen anpassas till de förutsättningar och den utvecklingspotential som finns inom varje enskilt utvalt område.

I dag är det flera svenska städer, exempelvis Helsingborg och Göteborg, som arbetar utifrån metoden. Metoden är hämtad från Storbritannien, men är anpassad till svenska förhållanden av organisationen Svenska stadskärnor, med bland annat ett jämställdhets- och mångfaldsperspektiv. Endast kommuner som är medlemmar i Svenska stadskärnor kan certifieras.¹⁴

8.9 Samverkansöverenskommelser och medborgarlöften

Samverkansöverenskommelse är en modell för samverkan och används som ett verktyg för att skapa struktur och systematik i samverkan mellan polis och kommun. Modellen har utvecklats av polisen och inbegriper samverkansöverenskommelser och medborgarlöften.

Det är ett gemensamt dokument, som beskriver de problem som polisen och kommunen ska samverka om. En samverkansöverenskommelse kompletteras med andra dokument, exempelvis lägesbild, åtgärds-, tids-, kommunikations- och uppföljningsplaner samt medborgarlöften.

Ett komplement till samverkansöverenskommelse är alltså ett medborgarlöfte. Det används som ett sätt att kommunicera valda

¹⁴ Boverket, *Purple Flag – en metod för tryggare kvällsekonomi*, <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/metoder/samverkansmodeller/purple-flag/> och Svenska stadskärnor, *Purple Flag informationsbroschyr*, <https://svenskastadskarnor.se/wp-content/uploads/2024/02/Purple-Flag-informationsbroschyr-2023.pdf>.

delar i det brottsförebyggande arbetet till medborgarna. Ett medborgarlöfte är ett åtagande gentemot medborgarna, som polis och kommun gör i samverkan – med varandra men gärna även med andra samverkansparter. Tanken är att medarbetare och medborgare får möjlighet till insyn i och inflytande över det lokala brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Det syftar även till att öka förtroendet mellan parterna. Ett annat syfte är att det kan ge ett ökat förtroende för och nöjdhet med polisens och kommunens arbete, vilket i sin tur kan leda till att fler medborgare anmäler brott till polisen eller att fler vågar vittna i rättegångar.

Forskning har visat att samverkan mellan polis och lokalsamhälle kan bidra till att öka förtroendet för polisen, ha positiva effekter på upplevd trygghet och leda till minskad brottslighet.¹⁵

8.10 BoTryggt2030

Stiftelsen Tryggare Sverige har sedan 2016 arbetat med förvaltning och utveckling av konceptet BoTryggt2030.¹⁶ Konceptet utgår från åtta aspekter; Gestaltning, mix av funktioner, tydlighet, social kontroll, belysning, skalskydd, förvaltning och information. Stiftelsen har tillsammans med fastighetsägare, branschorganisationer och kommuner tagit fram handboken BoTryggt2023. Syftet är att stötta det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet vid planering, programmering, utformning, byggande, och vidareutveckling av nya och befintliga fysiska miljöer. År 2023 lanserades ett projektverktyg som innehåller bland annat checklistor och riktlinjer för arbete med CPTED i nyproduktion, ombyggnation och förvaltning av befintliga miljöer.¹⁷

¹⁵ Polisen, *Medborgarlöften och lokal samverkan*, <https://polisen.se/om-polisen/medborgarloften-och-lokal-samverkan/> samt Brå, *En polis närmare medborgaren, Ett kunskapsstöd i arbetet med medborgarlöften*, samt Brå, *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*, https://bra.se/download/18.7d27ebd916ea64de5306c174/1600934264560/2020_Samverkan_i_lokalt_brottsforebyggande_arbete.pdf.

¹⁶ Skr. 2016/17:126 *Tillsammans mot brott, ett nationellt brottsförebyggande program*.

¹⁷ Tryggare Sverige, *Lansering av det nya projektverktyget BoTryggt*, <https://botryggt.se/lansering-av-projektverktyget-botryggt/> samt <https://botryggt.se/>.

9 Rapporter om områdessamverkan

9.1 Inledning

Flera olika aktörer har publicerat rapporter om områdessamverkan, om samverkan mellan olika aktörer inom stadsutveckling och kring brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder. Några av dessa presenteras i korthet nedan.

9.2 Boverket – brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen

På uppdrag av regeringen tog Boverket år 2019 fram rapporten Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen.¹ Rapporten innehåller en forskningsöversikt samt exempel på samverkansmodeller, metoder och exempel på fysiska åtgärder för brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete.

Rapporten beskriver möjligheter att arbeta brottsförebyggande och trygghetsskapande i samhällsbyggnadsprocessen genom att öka kvaliteten i den fysiska miljön, och att detta kan göras utan att kostnaderna nödvändigtvis stiger. I grönområden ges bland annat råden att eftersträva balans mellan grönskans positiva värden och trygghetsskapande åtgärder. Vidare lyfts belysning som en metod för att öka tryggheten. Rätt ljus kan tillföra både ökad känsla av trygghet och bidra med estetiska värden.

¹ Boverket, rapport 2019:20, *Brottsförebyggande och trygghetsskapandeperspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen*,
<https://www.boverket.se/contentassets/37fed9b575d846c1bcd3bdfb2db47f9/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-perspektiv-och-atgarder.pdf>.

Kameraövervakning nämns i rapporten som ett annat exempel. Detta framhålls som en både omtalad och omdebatterad metod. Störst brottsförebyggande effekt tycks kameraövervakning ha på brott mot fordon, egendomsbrott och narkotikabrott, men inte på våldsbrott och ordningsstörningar. Störst effekt tycks kameraövervakning ha på platser som bilparkeringar och i bostadsområden.² Generellt verkar kameraövervakning behöva kombineras med andra insatser för att ge effekt.

En annan metod som lyfts i rapporten är placemaking. Metoden tar sikte på relationer mellan människor och relationer mellan människor och platser, och bygger på samskapande mellan aktörer. Ofta sker detta genom konkreta handlingar som att bygga, förändra eller använda platsen. Det skapar förståelse och engagemang för platsen på en individuell och kollektiv nivå. Även samverkan lyfts som en metod för effektivt och långsiktigt arbete. I rapporten lyfts bland annat samverkansprocessen, BID, EST och Purple Flag.

Boverket konstaterar i rapporten att det krävs såväl teoretisk kunskap som praktisk erfarenhet och lokalkännedom för att göra rätt bedömning om vilka åtgärder som ska sättas in. Samtidigt beskrivs svårigheterna med att hitta synergieffekter i brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. Myndigheten konstaterar att det många gånger finns höga krav på snabbt resultat och samtidigt saknas tydliga ingångsvärden som försvårar utvärdering i efterhand. Avslutningsvis drar Boverket ett antal slutsatser, varav en är att det behövs långsiktiga och kontinuerliga åtgärder. Brist på kunskap, tid och riktade budgetar gör att brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder ofta blir punktinsatser. Ett annat exempel är att det krävs en kombination av god planering, utformning av fysiska åtgärder och arkitektur samt aktivering och social prevention för att skapa miljöer som är brottsförebyggande och trygghetsskapande.

² Se Brå, *Fungerar kamerabevakning brottsförebyggande – Reflektioner från en metastudie samt reflektioner om metoder och resultat*, 2018, <https://bra.se/publikationer/arkiv/publikationer/2018-12-17-fungerar-kamerabevakning-brottsforebyggande.html>.

9.3 Boverket – Förutsättningarna för stärkt platssamverkan i Sverige

Boverket fick 2021 regeringens uppdrag att undersöka förutsättningarna för stärkt platssamverkan i Sverige.³ Syftet var delvis att kartlägga hur olika former av lokal samverkan mellan fastighetsägare, näringsidkare och det allmänna används i andra länder för att bekämpa utanförskap, skapa tryggare bostadsområden och stärka det lokala näringslivet. Uppdraget redovisades i rapporten *Förutsättningar för stärkt platssamverkan*.⁴

I rapporten konstaterade Boverket initialt att det redan fanns platssamverkan i Sverige på frivillig basis, men att det inom landet saknas både en juridisk definition och en enhetlig bild av vad platssamverkan är. I sin rapport ställde Boverket upp en egen definition av platssamverkan:

Platssamverkan är en metod att uppnå samordning av aktörers resurser för att gemensamt göra förändringar, åtgärder och tillhandahålla service inom ett geografiskt avgränsat område.

Platsens läge avgör, enligt Boverket, vad syftet med platssamverkan är. I bostadsområden är ökad trygghet och minskad brottslighet de vanligaste syftena. I stadskärnor framstår syftet som bredare och inkludera ofta även stärkande av det lokala näringslivet. I utsatta områden syftar platssamverkan ofta också till att öka delaktigheten och till att de boende ska känna samhörighet och tillhörighet med sitt område och sina grannar. Vidare konstaterar Boverket att arbetet inom en platssamverkan ofta organiseras i en ideell förening, men att även utvecklingsbolag eller olika avtalslösningar förekommer.

Sverige har en annan nivå av offentlig service än i länder där BID först utvecklades. Där behöver privata aktörer ta på sig ett större ansvar för publika miljöer i närområdet. Den utredning Boverket gjorde visade att många aktörer ser behov av platssamverkan, men att aktörerna inte vill se att det ersätter annan offentlig service. En majoritet av Boverkets respondenter var också tveksamma till effekten av en tvingande lagstiftning, och såg inte några större problem med ”friåkare”.

Boverket redovisar i rapporten ett antal argument för en formaliserad tvångsvis reglering av platssamverkan. Några av dessa är att

³ Fi2021/00763, *Uppdrag att undersöka förutsättningarna för stärkt platssamverkan i Sverige*.

⁴ Boverket, rapport 2021:30, *Förutsättningar för stärkt platssamverkan*.

det ger ett starkare mandat och struktur till arbetet, ekonomisk stabilitet och en plattform för långsiktigt arbete, viss kostnadseffektivitet med mera. En reglering skulle även kunna bidra till en starkare tillit mellan samverkansorganisationers medlemmar. Boverket lyfter i rapporten även ett antal hinder som talar emot en reglering av platssamverkan. Några sådana exempel är föreningsfrihet, mötesfrihet, egendomsskyddet och det kommunala självstyret. Boverket menar även att den viktigaste framgångsfaktorn för en effektiv platssamverkan är engagemang, vilket inte nödvändigtvis uppstår vid en lagreglering.

När det gäller kunskap kring platssamverkan i Sverige konstaterar Boverket i rapporten att det finns relativt lite forskning på området, samt att det saknas jämförelser mellan andra länders BID-lagstiftning och den svenska kontexten. Viss forskning finns dock. Några resultat belyser särskilt att platssamverkan kan innebära risker med gentrifiering och att boende och näringsidkare inte kommer till tals. Andra resultat är att platssamverkan kan ha positiva effekter på affärsverksamhet under det första året då en platssamverkan startas, men att den effekten sedan avtar. Därutöver framgår att platssamverkan kan ha positiva effekter på bostadsrelaterad brottslighet (inbrott och vandalisering), men att det inte visar på några nämnvärda effekter på antalet våldsbrott.

Som en del av uppdraget lät Boverket även göra en juridisk utredning. Där framkom att det inte föreligger något hinder mot platssamverkan i den rådande rättsordningen. Till exempel påbjuds samverkan mellan myndigheter i förvaltningslagen (2017:900) och i polislagen (1984:387) betonas vikten av brottsförebyggande samverkan och samarbete mellan samhällets aktörer.⁵

Boverket landar i ett antal ställningstaganden. Några av dem är att möjligheter och begränsningar med platssamverkan behöver bli mer kända, att det inte finns juridiska hinder för att bedriva frivillig platssamverkan och att det inte finns behov av särskild lagstiftning på området.

⁵ Boverket, rapport 2021:30 *Förutsättningar för stärkt platssamverkan, bilaga 1 Juridik – Platssamverkan*.

9.4 Brottsförebyggande rådet – tre rapporter om brottsförebyggande arbete

År 2020 publicerade Brottsförebyggande rådet (Brå) den tredje upplagan av rapporten Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete.⁶ Den har tagits fram tillsammans med polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Rapporten syftar till att stödja och uppmuntra samverkan mellan polis och kommun för att tillsammans skapa ett mervärde. I rapporten beskrivs centrala begrepp som kunskapsbaserat, samverkansprocess, samverkansöverenskommelse och medborgarlöften samt fem olika steg i samverkansprocessen.

I rapporten konstateras att de flesta kommuner organiserar sitt brottsförebyggande arbete i lokala råd där polisen ingår och att det i de flesta fall fungerar väl. Men för att säkra kvaliteten och utveckla samverkan mellan kommun och polisen behövs ett strukturerat och systematiskt arbetssätt. Det brottsförebyggande arbetet ska bygga på ett kunskapsbaserat arbetssätt. Samverkansprocessen beskrivs som ett kretslopp med fem steg i vilka arbetet initieras, planeras, genomförs och följs upp, för att sedan starta igen. Modellen uppges bidra till flera mål, varav några är att samverkan blir kontinuerlig och hållbar, den får konkreta mål, att medel finns avsatt för verksamheten, att det finns mandat, och att man uppnår önskat resultat.

År 2024 gav Brå även ut skriften Tillsammans med näringslivet mot brott och otrygghet⁷. Skriften är utgiven i samarbete mellan Brottsförebyggande rådet, Svenskt Näringsliv, Länsstyrelserna och Polisen. Den fokuserar på näringslivets roll och potential i brottsförebyggande arbete. Företag kan drabbas av brott direkt som brottsoffer, men de kan även drabbas indirekt genom att exempelvis anställda eller underleverantörer blir brottsoffer eller att orten företaget verkar i får dåligt rykte. Därför är även näringslivet relevant för brottsförebyggande arbete.

Redan i dag är det många företagare som vill ta ett ansvar i det brottsförebyggande arbetet och därför är engagerade i förebyggande åtgärder så som bevakning, grannsamverkan, trygghetsvandringar

⁶ Brå, *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* 2020, uppl. 3
https://bra.se/download/18.7d27ebd916ea64de5306c174/1600934264560/2020_Samverkan_i_lokalt_brottsforebyggande_arbete.pdf.

⁷ Brå, *Tillsammans med näringslivet*,
https://bra.se/download/18.161d181f17db3c8d91d1780/1648471554354/2022_Tillsammans_med_naringslivet.pdf.

med mera. Brå föreslår i skriften att andra aktörer tillsammans med näringslivet använder den ovan beskrivna samverkansprocessen.

Brå ger även exempel på hur näringslivet kan engageras. Några av dessa är vid kartläggningen av brottsligheten, som finansär eller samarbetspart och genom insatser inom social brottsprevention exempelvis insatser som minskar benägenheten eller motivationen att begå brott så som närvaro i skolan som förebilder med mera.

Ett annat exempel handlar om att förhindra kriminella etableringar. För att förhindra denna typ av etablering föreslås kommun och fastighetsägare ta fram en gemensam policy för granskning och kontroller av etableringsförfrågningar. Befintliga rutiner kan kompletteras med kontroller av exempelvis kreditvärdighet, verksamhetens företrädare, organisationsstruktur och beslutsordning. Här nämns exempelvis Ekobrottsmyndighetens Checklista – undvik oseriösa aktörer som hjälp.⁸

Brå publicerar även en årlig rapport om det brottsförebyggande arbetet i Sverige, så även år 2024. Rapporten beskriver hur det brottsförebyggande arbetet bedrivits och utvecklats lokalt, regionalt och nationellt under 2023.⁹ På den lokala nivån har kommunerna börjat ställa om verksamhet för att möta kraven i lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Generellt synes det vara mer personella resurser avsatta och mer samverkan med polisen. Nio av tio kommuner har exempelvis en aktuell samverkansöverenskommelse, dessa har man framför allt med polisen. Däremot hade knappt var fjärde kommun en lägesbild över den lokala brottsligheten eller en åtgärdsplan, såsom föreskrivs i den nya lagen.

På regional nivå har den nya lagen om kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete ställt nya krav på länsstyrelserna om att ge mer stöd till lokala aktörer. Det har även omfattat arbete med implementering av polisens brottsförebyggande strategi. Det finns fler regionala samordnare vid länsstyrelserna och polisregionerna än tidigare.

⁸ Ekobrottsmyndigheten, *Checklista undvik oseriösa aktörer*, <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/wp-content/uploads/2022/08/checklista-elektronisk-formular.pdf>.

⁹ Brå, *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige Nuläge och utvecklingsbehov 2024*, https://bra.se/download/18.7143e6c118e5fb4107e46d2/1711466254418/2024_Det-brottsforebyggande-arbetet-i-Sverige-2024.pdf.

I rapporten lyfter Brå även några brister i det brottsförebyggande arbetet. Ett exempel är avsaknaden av samverkan med eller stöd till lokal nivå från regionerna, exempelvis verksamheter inom sjukvården och psykiatrin.

Sammanfattningsvis konstaterar Brå att kommunerna under 2023 förberett sig för att ta ett ansvar för det lokala brottsförebyggande arbetet, bland annat genom att frågorna nu finns med på den politiska agendan, nya organisationer skapas lokalt och fler resurser riktas till tjänster för brottsförebyggande samordnare. Samtidigt är det många kommuner som har för dåliga personella förutsättningar i form av både arbetstid och utbildning för att det brottsförebyggande arbetet ska fungera optimalt. Mer personella resurser är också ett av de mest framträdande behoven av stöd som kommunerna beskriver i den lokala enkäten.

Fokus under 2023 har även varit på insatser och reformer mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Brå menar att detta är ett väl motiverat nationellt fokus, särskilt då den typen av kriminalitet har negativ påverkan på samhället i stort, och särskilt på de lokal-samhällen som drabbas. Samtidigt uppmanar Brå till att inte glömma arbetet med de brott som drabbar flest människor, som bedrägerier, mäns våld mot kvinnor, cykelstöld, inbrott och rattfylleri.

9.5 Fastighetsägarna – starkare tillsammans

I april 2023 publicerade Fastighetsägarna en rapport om tryggare och attraktivare livsmiljöer genom BID-inspirerad samverkan.¹⁰ I rapporten ges Fastighetsägarnas bild kring vad BID-inspirerad samverkan innebär, hur det fungerar i praktiken och vilka resultat som kan uppnås. I rapporten konstateras bland annat att antalet fastighetsföreningar som frivilligt jobbar BID-inspirerat har fyrfaldigats under de senaste tio åren utifrån förutsättningar och behov på platser, inte på grund av tvingande lagstiftning. Det här kan ses som ett uttryck för ett fortsatt behov av strukturerad samverkan mellan aktörer från olika delar av samhället.

¹⁰ Fastighetsägarna rapport, *Starkare tillsammans*, https://www.fastighetsagarna.se/globalassets/rapporter/gemensamma-rapporter/fastighetsagarna_starkare_tillsammans_rapport.pdf?bustCache=1710931252744.

Hur BID-formen ser ut varierar utifrån lokala förutsättningar, men utmärkande är att arbetet sker i föreningsform med tydliga krav på struktur, planering och uppföljning. Bildas en förening för arbetet utarbetas verksamhets- och affärsplan, en organisationsplan samt en budget. Andra viktiga delar är att identifiera de grundläggande utmaningarna, samlas kring en gemensam målbild, tydligt mandat i styrelsen, involvera kommunen och att utvärdera verksamheten. Fastighetsägarna poängterar även att platssamverkan ska komplettera och förbättra existerande samhällelig service, inte ersätta den, samt att det kommunala planeringsansvaret ger kommunerna en starkare roll i Sverige än i andra länder.

I rapporten beskrivs trygghet som en nyckel till attraktiva stadsmiljöer. För att uppnå detta krävs flera olika aktörers närvaro och engagemang i platsen, exempelvis kommunen, polisen, butiksägare, andra näringsidkare, ideella föreningar, samfund och bostadsrättsföreningar. Fastighetsägare och den som förvaltar fastigheter beskrivs även som viktiga aktörer, och kan ibland vara avgörande, för att vända en negativ utveckling och stärka attraktiviteten i ett bostadsområde.

Rapporten innehåller även erfarenheter och lärdomar från några av Fastighetsägarnas medlemsföretag. En fördel som beskrivs är att mindre fastighetsägare lättare kan få gehör och genomföra viktiga insatser när de går samman med andra fastighetsägare. Frivilligheten beskrivs som en nyckel både till engagemang och långsiktigt framgångsrik samverkan. Även att antalet BID-föreningar ökar snabbt kan tas till intäkt för att den svenska frivilliga BID-modellen fungerar bra.

Slutligen ges flera olika rekommendationer till näringslivet, kommuner och staten. En av dessa är en uppmaning till staten att värna den svenska frivilliga modellen.

9.6 Handelsrådet – införandet av BID

År 2022 publicerade Handelsrådet rapporten *Införandet av Business Improvement Districts och dess effekter på företagens utveckling, antalet brott och platsens attraktivitet*.¹¹ Syftet var att undersöka effekterna av frivilliga Business Improvement Districts på centrala handelsområden i mindre städer i Sverige. Fokus låg på frågor om

¹¹ Handelsrådets rapportserie, forskningsrapport 2022:5 *Införandet av Business Improvement Districts och dess effekter på företagens utveckling, antalet brott och platsens attraktivitet*, https://handelsradet.se/app/uploads/2022/06/Rapport-2022_54-1.pdf.

hur företagens utveckling, brottsligheten och platsens attraktivitet påverkas i det område där ett BID-program implementeras, samt hur närliggande områden påverkas. En annan frågeställning var vilken inverkan ett BID-program hade på den upplevda säkerheten.

Ett resultat var att frivilliga BID-program i Sverige ökar produktiviteten för företagen inom områdena med i genomsnitt 7,62 procent. Samtidigt är effekterna av BID-programmet kortsiktiga och avtar över tid. Kort efter genomförandet leder det till en ökning av om-sättning, men avtar sedan till 5,92 procent, och inte statistiskt signifikant skild från noll ytterligare ett år senare.

Det framgår även att resultaten inte visar några statistiskt signifikanta effekter av BID-program på fastighetsvärden inom området. Ett annat resultat av de frivilliga BID-programmet i Sverige är att investeringarna ofta är små och att det är svårt att hitta en fortsatt finansiering efter att den initiala finansieringen tagit slut. Detta kan resultera i att aktörernas vilja att bidra minskar, speciellt i mindre städer där resurserna är begränsade. I rapporten konstateras även att en stor andel av finansieringen tycks gå till administration och samverkan, vilket kan minska BID-programmets effektivitet och äventyra dess legitimitet.

Konsekvensen blir att finansieringen inte räcker till för att utföra alla åtgärder som behövs för att långsiktigt förbättra den fysiska miljön och säkerhetsläget. Detta skulle kunna förklara varför de positiva effekterna på företagens utveckling avtar med tiden, varför vi inte ser en betydande nedtrappning i antalet brott, varför den upplevda säkerheten inte förbättras i de studerade städerna och varför fastighetsvärdena inte verkar påverkas av BID-programmet.

Totalt sett konstateras i rapporten att BID-program genererar positiva effekter för företagens utveckling, men att effekterna är begränsade. Rapporten visar att den begränsade effekten sannolikt beror på programmetts kortsiktiga natur och begränsade ekonomiska resurser. Det konstateras även att BID-programmets positiva effekter endast kan observeras en kort period efter det att BID-programmet implementerats, vilket tyder på att de är övergående och att programmetts effektivitet på lång sikt kan ifrågasättas.

9.7 KTH – trygg stadsmiljö

Boverket gav 2019 KTH i uppdrag att kartlägga aktuell teori och praktik för brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder i Sverige. Studien som genomfördes bestod av en genomgång av befintlig forskning och en empirisk studie.¹² I genomgången av befintlig forskning konstaterade KTH att det än så länge finns en begränsad mängd forskning i Sverige och särskilt avseende kvantitativa studier. Det finns dock en stor mängd internationell forskning på området.

Det konstateras även att den internationella forskningen visar ett tydligt samband mellan utformningen av den byggda miljön och säkerhet och trygghet. Det handlar dels om den fysiska utformningen och bostadsegenskaper, dels om hur fastigheterna används, det vill säga vilken funktion eller verksamhet fastigheten har. Även underhåll och uppfattningen av ett område, liksom vilka aktiviteter som finns i området påverkar säkerheten.

Trots att forskningen är tydlig visade den empiriska studien att säkerhet inte var en regelmässig del av utveckling av nya områden. Det konstateras också att brottsprevention genom urban design inte tillämpas trots att många har kunskap om detta forskningsfält.

Det framkommer i intervjustudien starka önskemål om att PBL borde ändras för att inkludera brotts- och säkerhetsfrågorna som en integrerad del av planeringsprocessen. Det anses även att fokus ligger för mycket på social brottsprevention på bekostnad av den situationella brottspreventionen.

Studiens observationer ledde till ett antal rekommendationer, en var att säkerhet och trygghet bör vara en obligatorisk aspekt vid planering och utformning av den byggda miljön. Det föreslås även att ett certifieringssystem kopplat till FN:s globala hållbarhetsmål införs. Studien förespråkar även att trygghetsamordnare med utbildning kring situationell brottsprevention rekryteras och används i kommunens planeringsprocesser.

Studien förslår att fler aktörer involveras i processer för förstärkt samarbete på lokal nivå. Andra förslag handlade om behovet av att utveckla metoder för att inkludera intressenter och höra de "ohörda rösterna". Till sist lyfts behovet av att det även skapas arenor för diskussion och fortbildning där Boverket och Brå inkluderas.

¹² Ceccato, V., Vasquez, L., Langefors, L., Canabarro, A., Petersson, R. (2019) *En trygg stadsmiljö: Teori och praktik för brottsförebyggande & trygghetsskapande åtgärder*. Stockholm: Institutionen för samhällsplanering och miljö, Kungliga Tekniska Högskolan.

9.8 Region Dalarna – service-BID, levande orter med smarta servicelösningar

I projektet service-BID levande orter med smarta servicelösningar testade Region Dalarna BID-modellen för att utveckla den kommersiella servicen på landsbygder. Inom projektet togs en handbok fram år 2021.¹³ Projektet initierades av Region Dalarna och genomfördes i samarbete med Svenska Stads kärnor och Länsstyrelsen i Dalarnas län samt med stöd från Tillväxtverket och Ludvika, Mora och Falu kommun.

Inom projektet testade man BID i servicesammanhang och använde byar och bygder som testbäddar. I projektet deltog tre orter i Dalarna med helt olika förutsättningar. Inom projektet användes en svensk BID-modell som utvecklats i samarbete mellan Svenska Stads kärnor och Länsstyrelsen i Dalarna och Värmland. Modellen är uppdelad i sju steg och genomförs under 18 månader. Arbetet var uppdelat i fem fokusområden: platsvarumärke, utbud, platsen, tillgänglighet och slutligen rent, tryggt och säkert. Det operativa arbetet utfördes av fokusgrupper som genomförde ett case. Detta case var en mindre insats som man i skarpt läge genomförde i samverkan.

En av projektets målsättningar var ökad tillgänglighet till kommersiell service i form av exempelvis dagligvaror, drivmedel, post/paket och betaltjänster. I projektet arbetades bland annat med att öka flödet av människor, nyttja befintlig besöksnäring, tagit fram en affärsplan och handlingsplan som skapar konkret handling och långsiktighet. Några effekter av arbetet var ökat engagemang och organiserad samverkan. Processen var lokalt förankrad eftersom orterna själva fick möjlighet att identifiera sina utmaningar och komma fram till vilka lösningar som fanns. Samarbetet mellan kommunen och fastighetsägare förbättrades. Kommunen utsåg en kontaktperson som skapade nya förutsättningar.

Projektet uppnådde vissa mål, som ökat flöde av människor, ökad attraktivitet och fler mötesplatser. En annan slutsats var att den frivilliga svenska BID-modellen fungerar på den svenska landsbygden. Detta speciellt eftersom arbetet varit frivilligt och med samverkan genom samsyn, något som det finns en stark tradition av på landsbygden.

¹³ Region Dalarna, *Service-BID – handbok 2021*, <https://svenskastadskarnor.se/wp-content/uploads/2024/02/Service-BID-Handbok-2021.pdf>.

En bidragande faktor är att den svenska BID-modellen, i motsats till internationella BID, bygger på frivillighet och samverkan genom samsyn. Det gynnar arbetet på landsbygden som i sitt ideella arbete har utvecklat en stark tradition av samsyn och förankring i allt man gör. Projektet visar att den svenska BID-modellen lyckas med att göra näringslivet, fastighetsägare och kommunen på ett helt annat sätt än i vanliga fall delaktiga i utvecklingsarbetet och frigör på detta vis ekonomiska resurser som inte fanns förr.

Det konstaterades att projektet haft störst effekt att förbättra och förtäta kontakten med kommunen, bryta gamla strukturer och upptäcka brister som tidigare inte varit kända. Även det strukturerade arbetssättet som modellen erbjuder var en fördel. Uppstart med en BID-manager som inte känner till modellen identifierades som en av de största utmaningarna. Vidare har projekten inte hittat finansieringslösningar för BID-organisationerna. Endast en av tre orter klarade en offentlig-privat finansieringslösning för att kunna avlöna en BID-manager på deltid för det fortsatta arbetet. I resterande två orter driver ideella föreningar BID-processen vidare. Slutligen konstateras att BID-processen resulterat i en strukturerad samverkan som leder till goda kontakter mellan kommunen, fastighetsägare och finansiärer.

9.9 Svenskt näringsliv – brottslighetens kostnader 2023

År 2023 publicerade organisationen Svenskt Näringsliv en rapport om företagens utsatthet för brott och de kostnader och konsekvenser det leder till.¹⁴ Rapporten togs fram av Stiftelsen Tryggare Sverige på uppdrag av Svenskt Näringsliv. Rapporten är baserad på två enkäter som besvarats av Svenskt Näringslivs företagspanel och medlemmar. Enkäterna ställde frågor om utsatthet för brott under senaste året, och om företags kostnader under det senaste året till följd av brottslighet.

Resultaten visade att nästan vartannat företag (49 procent) uppger att de drabbats av brott under det senaste året, varav många upprepade gånger. I första hand är det om olika typer av stölder, inbrott

¹⁴ Svenskt näringsliv, *Brottslighetens kostnader 2023*, https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/1dqch7_brottslighetens-kostnader-2023pdf_1204591.html/Brottslighetens+kostnader+2023.pdf.

och skadegörelse. Cirka vart tionde företag rapporterar om erfarenheter av hot, trakasserier, rån och fysiskt våld. Även den grova organiserade brottsligheten med skjutningar och sprängningar drabbar en och företagsklimatet.

Rapporten beskriver fastighetsbranschen som den bransch med störst andel brottsutsatta företag, följt av handel samt kultur, nöje och fritid. Det är 61 procent av företagen i fastighetsbranschen som uppger att de utsatts för brott under det senaste året. Vidare uppger 41 procent av de brottsutsatta företagen att de inte har anmält något av de brott de utsatts för under det senaste året.

I rapporten beskrivs att sju procent av företagen avstått en investering i den egna verksamheten till följd av oro eller utsatthet för brott, vilket gör att företagens tillväxt riskerar att hämmas av brottsligheten om det påverkar möjligheterna att rekrytera personal. I rapporten slås olika kostnader för brottslighet ihop, till exempel direkta kostnader för stöld, skador och inbrott, med säkerhetshöjande åtgärder samt med uppskattade intäktsförluster. Det leder till slutsatsen att den totala kostnaden för brottslighet mot svenska företag under det senaste året uppgår till cirka 98 miljarder kronor. I rapporten efterfrågas utökad användning av utförliga utvärderingsmodeller av brottslighetens kostnader i evidens- och forskningsbaserat kriminalpolitiskt arbete. På nationell nivå hoppas Svenskt näringsliv att detta kan bidra till ett kriminalpolitiskt samtal som fokuserar på resultaten, det vill säga effekterna av alla de satsningar som görs på rättsväsendet, snarare än ansträngningarna. I rapporten uppmanas till att i större utsträckning utföra kostnadsnyttoanalyser som ställer brottslighetens kostnader gentemot kostnad och förväntad effekt av ett brottsförebyggande program.

9.10 Sveriges Allmännyttan – samverkan i bostadsområden, en vägledning

Sveriges Allmännyttan publicerade år 2021 en vägledning om samverkan i bostadsområden.¹⁵ Allmännyttan konstaterar att ingen aktör ensam har rådighet över de samhällsutmaningar som den socioekonomiska segregationen medför, varför samverkan mellan

¹⁵ Sveriges allmännyttan, *Samverkan i bostadsområden – en vägledning*, <https://www.sverigesallmannnytta.se/trycksaker/samverkan-i-bostadsomraden/#>.

aktörer är viktig. Allmännyttan menar även att just bostadsföretag är särskilt lämpliga att driva trygghetsarbete eftersom dessa aktörer har en stor lokal kännedom och en unik närhet till de boende. De allmännyttiga bostadsbolagen ska vara affärsmässiga, ta samhällsansvar och erbjuda boendeinflytande.

Allmännyttan en stor aktör i områden som i dag har betydande socioekonomiska utmaningar (det vill säga områden med jämförelsevis låg sysselsättningsgrad, långtidsarbetslöshet, hög andel personer med försörjningsstöd, bristande skolresultat och lågt valdeltagande). Allmännyttan konstaterar att det är krävande att vara fastighetsägare i ett område med socioekonomiska utmaningar, men att det ligger i fastighetsägarens intresse att öka trivsel och trygghet. Förutom det mänskliga lidande som otrygghet innebär betyder det även stigande kostnader för en fastighetsägare om skadegörelse och omflyttningar ökar i ett område.

I handboken beskriver Allmännyttan tre former av samverkan; idéburet offentligt partnerskap (IOP), effektiv samordning för trygghet (EST) och Business Improvement Districts (BID). Dessa har växt fram som svar på olika problem och kan kombineras med varandra, exempelvis kan en fastighetsägarförening organiserad som en BID ingå i ett IOP med kommunen eller i ett EST-arbete med polisen.

Allmännyttan beskriver i handboken att verksamhetsidén med BID är att åstadkomma en positiv lokal utveckling, höja kvaliteten på den löpande förvaltningen och skapa förutsättningar för att hantera gemensamma problem och utmaningar som inte kan hanteras i en vanlig stadskontext. Det konstateras även att den svenska modellen av BID baseras helt på frivillig samverkan och att modellen blir allt vanligare. Vidare skrivs att en drivkraft för fastighetsägare att gå in med egna medel i en BID kan vara att fastighetsvärdena på sikt kan öka eller att gemensamma upphandlingar av exempelvis renhållning lett till besparingar för enskilda medlemmar. Allmännyttan konstaterar även att de svenska exemplen på BID-inspirerad samverkan lett till flera mervärden som ökad trygghet, högre servicenivå och ökad nöjdhet bland de boende. Utöver detta innehåller handboken även exempel på samverkan, mallar och checklistor.

10 Kartläggning av områdessamverkan i Sverige

10.1 Inledning

Områdessamverkan förekommer i många olika former både i Sverige och internationellt. Enligt en enkät bland Sveriges Allmännyttas medlemsföretag deltar nästan nio av tio bostadsbolag i allmännyttan i olika typer av samverkan för att förebygga brott och öka trygghet.¹ Som tidigare nämnts uppger Fastighetsägarna Sverige att antalet BID-inspirerade föreningar ökade från sju till 31 mellan åren 2013–2023.² Det finns alltså redan i dag ett stort engagemang i frågor om samverkan kring förebyggande av brott och ökad trygghet hos många fastighetsägare.

I dag arbetar organisationer för områdessamverkans på flera olika sätt, med olika metoder finansiering, syften. Några aktiviteter som är vanliga i en områdessamverkan är

- Trygghetsvandringar.
- Bistå polisen med information.
- Trygghetsbesiktning av fastigheter.
- Upprustning av befintliga fastigheter, torg, gaturum, gårdar.
- Belysningsåtgärder.
- Utsmäckning av offentlig miljö.
- Arrangemang för medborgarinflytande/boendedialog.

¹ Sveriges Allmännytta, *Bostadsbolaget som brottsförebyggare*, <https://www.sverigesallmannnytta.se/boende/bostadsbolaget-som-brottsforebyggare/>.

² Fastighetsägarna, *Starkare tillsammans Tryggare och attraktivare livsmiljöer genom BID-inspirerad samverkan*, https://www.fastighetsagarna.se/globalassets/rapporter/gemensamma-rapporter/fastighetsagarna_starkare_tillsammans_rapport.pdf?bustCache=1725287116570.

- Gemensamt upphandlad renhållning/skadedjursbekämpning/parkeringsövervakning/väktare.
- Läxhjälp/sommarjobb för ungdomar.
- Marknadsföring av plats och insatser.
- Aktivitets-/lekplats.
- Evenemang exempelvis matkvällar/gårdsfester/julfester.
- Sociala aktiviteter så som gemensamma odlingsmöjligheter.

I detta kapitel presenteras den kartläggning av områdessamverkan i Sverige som utredningen genomfört under hösten 2023 fram till februari 2024.

Utredningen har under denna period varit på ett antal platsbesök i Sverige. Vid dessa besök har utredningen mött företrädare för olika aktörer i områdessamverkansprojekt. Denna del presenteras i avsnitt 5.2. De beskrivningar som utredningen presenterar i denna del har stämts av med de som varit utredningens kontaktpersoner inför studiebesöken.

I avsnitt 5.3 sammanfattas övriga möten som utredningen haft med olika branschorganisationer, myndigheter och andra med erfarenhet och intresse i frågan om områdessamverkan.

Utredningen har även gjort en kartläggning över förekomsten av platssamverkan inom de områden som finns med på polisens lista över utsatta områden. Syftet med denna kartläggning är att få en bild av förekomsten av områdessamverkan i de områden som enligt denna måttstock har störst utmaningar. Resultaten presenteras i avsnitt 5.4

Vid sidan av dessa besök har utredningen även skickat ut en enkät till alla kommuner i Sverige samt till medlemmar i Bostadsrätterna, Allmännyttan, och Fastighetsägarna. Enkätundersökningen kommer att presenteras i avsnitt 5.5.

I det avslutande avsnittet i detta kapitel kommer ges några sammanfattande och reflekterande kommentarer kring resultaten.

10.2 Platsbesök

10.2.1 Inledning

I samband med dessa besök har utredningen efterfrågat information om bland annat följande

- varför platssamverkan har initierats,
- hur den aktuella platssamverkan har organiserats,
- vilka aktörer som varit involverade,
- vilka mål och syften som samverkan har haft,
- hur samverkan har finansierats,
- vilken verksamhet som har bedrivits på platsen,
- hur man utvärderar samverkan, och
- vilka hinder som funnits i arbetet.

10.2.2 Avesta – Avesta centrum³

Avesta kommun inledde år 2019 ett projekt, inom ramen för Tryggare platser, tillsammans med Länsstyrelsen Dalarna och Tryggare Sverige som fortfarande pågår.

Vissa delar av projektet har ännu inte gått i mål. Det har exempelvis varit svårt att få ihop samverkan när det gäller vissa fastighetsägare i området. Vissa är väldigt engagerade och gör upprustningar direkt på uppmaning (till exempel sätter upp belysning, tar bort klotter och sätter upp kameror). Andra är ointresserade av att investera om de inte ser en direkt ekonomisk vinning. Totalt blir det därför svårt att få till en känsla av förändring i centrum.

Inne i gallerian i centrum finns det näringslivssamverkan. Hyresvärden har som krav när näringsidkare skriver under hyresavtalet att denne går med i centrumföreningen och betalar en avgift. Centrumföreningen arrangerar julfiranden, evenemang och gemensam marknadsföring, samverkan med kommunen om stök med mera. Vissa företag som hyr lokaler är dock inte med i centrumföreningen. Det

³ Möte med representant för näringslivsutvecklare, fältassistenter, kommunskyddet och kommunalråd Avesta kommun, ordförande Företagarna Avesta, ordförande Centrumföreningen i Avesta, Krylbohus, Polisen, representanter för föreningar Krylbo IF och PRO.

handlar då om stora internationella företag som inte har ett specifikt engagemang i lokalsamhället. I dessa fall går fastighetsägaren in med motsvarande summa. Avgiften räknas fram utifrån kvadratmeter butiksytta.

Kommunen uppger att de gärna arbetar med förebyggande arbete i form av platssamverkan, men att det är svårt att få ihop det ekonomiskt. Kommunen har redan svårt att få de ekonomiska resurser som krävs exempelvis inledde delar av kärnverksamheten verksamhetsåret på minus. Det efterfrågas därför externa statliga medel för denna typ av förebyggande verksamhet.

10.2.3 Avesta – Projekt Krylbo⁴

Krylbos bostadsbestånd dominerades tidigare av en oseriös fastighetsägare som inte skötte förvaltningen. Avesta kommun uppger att de tagit ett stort ansvar för personer i särskilt utsatta situationer genom ett omfattande mottagande av nyanlända och som effekt av aktiv medverkan till bosättning i annan kommun (så kallad social dumpning). En särskild problematik uppstod i området med öppen droghandel, bilbränder, svarta hyreskontrakt, undermåligt fastighetsunderhåll med mera.

Polisen tog initiativ till platssamverkan i området år 2018. En ny fastighetsägare köpte det aktuella fastighetsbeståndet. Den nya fastighetsägaren deltar i samverkansarbetet tillsammans med Avesta kommun, centrumföreningen, en bostadsrättsförening och föreningslivet. Arbetet organiserades i en samverkansgrupp som inte är någon egen juridisk person. Från start träffades gruppen en gång varje eller varannan vecka. I dag, med anledning av goda resultat av arbetet, räcker det att gruppen träffas en gång per kvartal.

Gruppen har ingen egen finansiering utan olika aktörer bidrar genom att delta i olika insatser. Exempelvis har kommunen bekostat väktare och haft riktade medel till föreningslivet. Näringslivet har sponsrat föreningslivet, och fastighetsägare har upplåtit lokaler till olika föreningar och mindre näringslivsaktörer där de kan bedriva verksamhet.

⁴ Möte med representant för näringslivsutvecklare, fältassistenter, kommundokumenten och kommunalråd Avesta kommun, ordförande Företagarna Avesta, ordförande Centrumföreningen i Avesta, Krylbohus, Polisen, representanter för föreningar Krylbo IF och PRO.

Målet med verksamheten har varit att öka tryggheten i området, få ner kriminaliteten och göra området mer attraktivt. De som arbetat med samverkan konstaterar att brottligheten har minskat drastiskt, att tryggheten i området har ökat och att kontaktytorna mellan olika människor och aktörer blivit fler och bättre. Det sistnämnda har gjort det enklare att samarbeta i området och få resultat.

10.2.4 Borås stad⁵

I Borås fanns det en oro att området Sjöbo skulle hamna på polisens lista över utsatta områden. För att undvika detta gjordes en insats kallad Kraftsamling Sjöbo med start år 2017. För att få med de boende i området samlade kommunen in förslag från dem i det så kallade medborgarlabbet. Tanken var att hela processen skulle vara idédriven från medborgarna. Ett av de vanligaste förslagen var att skapa mötesplatser för alla åldrar där även civilsamhället skulle finnas. Denna mötesplats är planerad att invigas under hösten 2024.

Parallellt med detta arbete omorganiserades Borås stad och stadsdelarna ersattes med så kallade områdesnätverk som fick ansvar för att driva frågor om områdesutveckling. Områdesnätverken tog med sig delar av arbetet med Kraftsamling Sjöbo in i andra delar av staden och arbetet går numera under namnet Socialt hållbart Borås.

I områdesnätverken sitter personer som har områdesutveckling som prioritet. Det aktörer som representeras är bostadsbolag, kommunen, regionen och andra aktörer som vill delta i arbetet. Sammansättningen varierar i olika områden. Kommunen leder arbetet i nätverken och är sammankallande.

En viktig utgångspunkt för kommunen är att civilsamhället är med och driver arbetet i områdesnätverken. Varje nätverk har en budget på tio tusen kronor. Utöver detta kan enskilda aktörer gå in med finansiering av specifika projekt. Bostadsbolagen bidrar med både pengar och tid. Fördelningen av finansieringen är inte fast utan löses från insats till insats.

I Norrby, som är ett utsatt område, har områdesnätverket tillsatt fem olika arbetsgrupper som leds av civilsamhället. Även boende är med i dessa grupper. Ett problem har varit att säkerställa att de

⁵ Möte med två utvecklingsledare i Borås stad.

involverade är seriösa. Exempelvis har kommunens säkerhetsavdelning haft synpunkter på några av de medverkande föreningarna.

Områdesnätverken upplevs som värdefulla, inte minst för att de skapar kontaktvägar in i olika organisationer. Det ger även de aktörer som är verksamma i områdena möjligheten att lära känna varandra och själva äga processen kring områdesutvecklingen.

Utöver områdesnätverken arbetar Borås kommun även utifrån EST-modellen med inrapportering i det digitala systemet EMBRACE. I EST-gruppen sitter bostadsbolagen med och de är även inrapporterar i EMBRACE.

10.2.5 Göteborg stad med flera⁶

Göteborg stad har flera olika typer av områdessamverkan, bland annat BID-organisationer och citysamverkan.

Enligt företrädare för Göteborg stad är några lärdomar genom åren att områdessamverkan fungerar bra och att aktörer som arbetar med detta ganska snabbt får igen pengarna genom exempelvis minskad omflyttning. Det har däremot varit svårt att riktigt utvärdera effekterna. Företrädarna för staden uppger samtidigt att forskning visat att fastighetsvärdena inte fått den förväntade uppgången.

En annan lärdom är att en juridisk person för arbetet med områdessamverkan gör organisationen mer stabil, särskilt när personer eller förvaltare byts ut. Företrädarna för staden menar även att det saknas tillräckliga incitament för fastighetsägare att hålla boendekvaliteten och sköta underhållet, något som borde åtgärdas.

Vidare resonerade företrädarna kring att en obligatorisk lagstiftning kring platssamverkan kunde vara positivt, särskilt i vissa kommuner där inte alla delar av kommunens förvaltningar är lika engagerade. Företrädarna menade även att kommunerna borde tillsätta en samordnare eller samordningsavdelning som ansvarar för samordning av kommunens arbete med områdessamverkan över förvaltningsgränserna. De menade även att en lagstiftning om områdessamverkan borde kunna koppla an till den nya lagen om

⁶ Möte med planeringsledare för trygghet och samhälle på stadsledningskontoret, Cityledare Göteborg Citysamverkan. Även möte med företrädare för BID Stigberget, Fastighetsägare Hisingen, BID Kville och BID Bergsjön, Handelshögskolan i Göteborg, Fastighetsägarnätverket Järntorget, Platzer Fastigheter, VD Innerstaden Göteborg, Verksamhetsutvecklare Fastighetsägare Frölunda och Tynnered, Verksamhetsutvecklare BID Stigberget, platssamverkan Masthugskajen.

kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Företrädarna för staden poängterade att områdessamverkan är ett verktyg för samarbete men effekten är beroende av vilka insatser en organisation för områdessamverkan ägnar sig åt.

Ett antal företrädare för olika områdessamverkansorganisationer i Göteborg presenterade sin verksamhet och behov vid ett möte. Några av de behov som identifierades var att arbetet med vissa av kommunens förvaltningar fungerade bra, men andra fanns det förbättringspotential kring andra. De saknar ”en väg in” till kommunen.

Områdessamverkansorganisationernas styrkor, enligt en företrädare, ligger i att de är opartiska och icke-vinstdrivande, att de är lokalt förankrade och kan fatta snabba beslut. Samma företrädare såg att organisationen hade utmaningar kopplade till att deras finansiering är kortsiktig samtidigt som arbetet ska vara långsiktigt. De var tvungna att lägga mycket tid på finansieringsfrågor. Ytterligare ett hinder som togs upp var begränsade resurser i förhållande till behoven. En annan företrädare menade att de helst vill ha en långsiktig finansiering som är fastighetsägarinitierad, och att de ville undvika att bli beroende av kommunala resurser för sin verksamhet.

En företrädare för en av Göteborgs samverkansorganisationer berättade att de initialt hade ett medlemsavtal på fem år som sedan löpt på per år och att kommunen endast var adjungerad i deras verksamhet.

10.2.6 Göteborg - BID Gamlestaden⁷

Området Gamlestaden i Göteborg präglades vid millennieskiftet av kriminalitet, bristande underhåll, och många av de boende levde i social utsatthet. Byggnaderna i området hade stort renoveringsbehov och området som sådant var i stort behov av upprustning. Några av fastighetsägarna i Gamlestaden ville vända utvecklingen och gick därför samman och bildade år 2001 föreningen Fastighetsägare i Gamlestaden.

Organisationsformen är en ideell förening som bedriver näringsverksamhet. I dag har föreningen cirka 55 medlemmar bestående av

⁷ Möte med BID samordnare Göteborg stad, VD Innerstaden Göteborg, ordförande Fastighetsägare Gamlestaden, Näringspolitisk ansvarig på Fastighetsägarna GFR, verksamhetsansvarig BID Gamlestaden, Senior Research Project Manager RISE, representant för Gothenburg Green City Zone.

privata fastighetsbolag, bostadsrättsföreningar, allmännyttiga bostadsbolag samt byggföretag. Föreningen leds av en styrelse.

Medlemsavgiften är 500 kronor per medlem. Därutöver tillkommer en serviceavgift om fyra kronor per kvadratmeter bostadsyta. För lokalfastighetsägare – kommersiella och ideella – sätts avgiften efter storlek och inriktning på verksamheten. Föreningens sammanlagda intäkter från medlems- och serviceavgifter är cirka 1,5 miljoner kronor.

År 2018 bildades samarbetsplattformen BID Gamlestaden genom ett samarbetsavtal mellan föreningen Fastighetsägare i Gamlestaden, Göteborgs Stad och polisen. Arbetet leds av en styrgrupp med fem representanter från fastighetsägarföreningen, fem tjänstepersoner från kommunen och en representant från polisen. BID Gamlestaden har ingen egen budget och beslut byggs på konsensus bland de ingående organisationerna. Samarbetet handlar om att få ingångar i de medverkande organisationerna för att bygga robusta samarbeten med syfte att kunna hantera problem i området via gemensamma insatser. Detta manifesteras genom en aktivitetsplan som tas fram en gång per år och som kan ses som en intresseförklaring från medverkande parter.

Verksamhetens fokus ligger på att stärka utvecklingen i området ur en mängd olika aspekter. Exempel på insatser är ett stort publikt firande av stadsdelens 550-årsjubileum år 2023, stärkande av fastighetsägarnas brottsförebyggande förmåga, platsutveckling, organisering av det lokala näringslivet, mobilitetsomställning, extra gatustädning, kommunikation och uppföljande forskning. Två gånger per år genomförs så kallade trygghetsmöten där man tillsammans identifierar hinder för arbetet; nu senast identifierades dels problem med oseriösa fastighetsägare som inte fullt ut tar ansvar för sin fastighets skick och användning, dels vissa utmaningar i när det kommer till kommunala förvaltningars olika ingångar till frågor, som i sin tur gör att vissa åtgärder som föreningen önskar inte blir gjorda.

10.2.7 Göteborg – BID Kville⁸

Området Kville (Centrala Hisingen) präglades av stora problem med otrygghet delvis beroende av drogpåverkade personer i utemiljön. Kriminaliteten var hög i området och det fanns en viss koncentration av sociala boenden. Ett stort problem var stort antal fastighetsägare med små bestånd i området och flera fastighetsägare som hade en tveksam nivå på förvaltningen av sina fastigheter. Andelen omflyttningar i området var hög och upplevelsen från fastighetsägarna var att området var lågt prioriterat av kommunen.

Inom området finns tre allmännyttiga bostadsbolag men majoriteten av fastigheterna är privatägda. Det finns ett stort antal privata fastighetsägare i området men ingen av dem har ett större fastighetsbestånd i just detta område. Även om fastighetsägarna varit engagerade i området har denna omständighet påverkat viljan att investera i området då de större bestånden på andra platser har prioriterats.

Med inspiration från Gamlestaden bildades 2002 en fastighetsägarförening i området. Kommunen var inte medlem i föreningen från start men en högre tjänsteperson från kommunen var adjungerad i styrelsen. Kommunen medfinansierade även framtagandet av en lägesbild över området. Verksamheten drivs i dag av en extern verksamhetsledare som är anlitad av föreningen.

Finansiering av föreningens verksamhet sker genom en avgift som bestäms utifrån boarea. Bostadsrättsföreningar har halva kostnaden per boarea jämfört med fastighetsbolagen. Kommersiella fastighetsägare betalar en promille av sitt värde i avgift, dock högst 75 000 kronor.

Utgångspunkten för arbetet är Broken Windows-teorin, dvs rent, snyggt och helt. Föreningen har endast en samordnande roll i detta arbete.

För två år sedan, 2021, bildades BID Kville utifrån samma modell som BID Gamlestaden. I styrgruppen för samverkansorganet sitter två fastighetsägare, två tjänstepersoner från kommunen och en representant från polisen. Grunden för arbetet är ett samarbetsavtal med kommunen.

⁸ Möte med Verksamhetschef BID Kville/Centrala Hisingen samt representanter för kommunen, polisen och fastighetsägarna.

BID Kvilles representant upplever att kommunen har sitt fokus i de områden som finns med på polisens lista över utsatta områden. Kville är inte med på polisens lista, och de upplever att deras område därför inte prioriteras. En annan problematik är att kommunen placerar personer med missbruksproblematik eller andra sociala problem i Kville, som har lägenheter med låg hyra. Föreningen är orolig över vilka konsekvenser det kommer att få på sikt i området.

10.2.8 Helsingborg – Drottninghög⁹

Området Drottninghög var ett av de mer socioekonomiskt utsatta områdena i Helsingborg med hög arbetslöshet, låga inkomster och låg utbildningsnivå. Byggnaderna i området var i behov av att renoveras och i vissa fall behövde de rivas.

Platssamverkan i Drottninghög är ett stadsutvecklingsprojekt som styrs från stadsledningsförvaltningen tillsammans med det kommunala bostadsbolaget Helsingborgshem. När arbetet inleddes var Helsingborgshem den enda fastighetsägaren i området, i dag finns fler fastighetsägare i området. Projektet är organiserat i två projektgrupper; social utveckling och fysisk utveckling. I projektgrupperna sitter representanter för olika delar av stadsledningsförvaltningen. Grupperna har inget eget beslutsmandat utan fungerar som ett informellt nätverk av kontaktpersoner.

Finansieringen av arbetet går igenom de ordinarie beslutskanalerna i kommunen och Helsingborgshemmen med viss prioritet. Medel äskas projekt för projekt. Hittills har investeringsvolymen i projektet uppgått till cirka en miljard kronor från privata aktörer genom markförvärv och byggprojekt, en miljard kronor från allmännyttan och 650miljoner kronor från kommunen.

Målsättningen med arbetet är att Drottninghög som område ska bli tryggare och socioekonomiskt starkare. Arbetet är tänkt att vara långsiktigt och pågå till 2035. För att undvika gentrifiering och stora omflyttningar sker utvecklingen i dialog med de boende. Ett konkret exempel på detta är att hyreshöjningar som beror på stora upprustningar fasas in över fem år. Det innebär en mindre hyreshöjning

⁹ Möte med Bostads- och projektchef (samt tidigare roll på fastighetsägarsamverkan Söder) på Helsingborgshem.

per år för att de boendes ekonomi ska kunna följa hyresutvecklingen. Resultatet har blivit att de flesta hyresgäster bor kvar inom området.

Samverkansstrukturen i Drottninghög stöttar nya fastighetsägare att etablera sig i området för att få en större uppblandning av upplåtelseformer. Detta görs genom att mark styckas av och säljs till entreprenörer som sedan uppför bostadsrätter och hyresrätter av olika storlek och karaktär.

I utvärderingar har det konstaterats att problemen i området minskat och att området är fortfarande socioekonomiskt svagt, men de boende känner sig mycket tryggare och området går enligt de Helsingborgshem och kommunen stadigt åt rätt håll.

10.2.9 Helsingborg - stads kärnan¹⁰

I flera områden i och runt stads kärnan har otrygghet, narkotikahandel, brottsutsatthet och ordningsstörningar förekommit. För att definiera och aktivt jobba med problem- och behovsbild initierade Helsingborg Citysamverkan AB (HBG City) och kommunen i samarbete med organisationen Svenska stads kärnor ett arbete med så kallad Purple Flag-certifiering. HBG City som är ett bolag ägt av en förening med tre medlemmar: Fastighetsägarna, Cityföreningen och Helsingborgs stad. Verksamheten omfattar hela stads kärnan. Fokus ligger på att skapa en trygg, levande och attraktiv stads kärna.

I vanliga fall är fokus i Purple Flag-metoden på kvällsekonomi och trygghet under kväll och natt men Helsingborg har utvecklat detta till att omfatta dygnets alla timmar. I nuläget används metoden för arbetet med platssamverkan i tre områden; Gamla stan/Maria Torg, Helsingborg centralstation och Söder.

För de respektive områdena finns samverkansgrupper med representanter för olika delar av staden, fastighetsägare, näringsidkare, polisen, ordningsvakter, föreningar, skolor, kulturaktörer och församlingar med flera. Vilka intressenter eller samverkansgrupper som är aktuella avgörs av områdets förutsättningar och behov efter framtagna nulägesanalys.

¹⁰ Möte med stadsutvecklingsstrateg på stadsmiljöavdelningen Helsingborg stad.

Platssamverkan samfinansieras av Helsingborgs stad, näringsidkare och fastighetsägare i bolaget HBG City. Tillsammans finansierar de personal, administrativa kostnader, aktiviteter, viss utsmyckning och projektledning vid gemensamma insatser. Staden bidrar till arbetet genom en processledare. Enskilda åtgärder och investeringar i området finansieras av de enskilda aktörerna men samordnas inom platssamverkansorganisationen.

10.2.10 Järva - Fastighetsägare Järva¹¹

Området kring Järva har haft problem med kriminalitet, ordningsstörningar och otrygghet. Fastighetsägarna upplevde kortsiktiga satsningar från kommunens sida med fokus på projekt, men även svängningar i kommunens inställning till området mellan olika mandatperioder. För att få till ett mer långsiktigt arbete bildades 2007 en fastighetsägarförening.

Föreningen består av totalt 27 medlemmar, varav elva är bostadsrättsföreningar, totalt omfattar det 78 procent av alla fastigheter i området. Arbetet leds av en styrelse där ordförandeposten innehas av det största allmännyttiga bolaget. Polisen och stadsdelsdirektören är adjungerade i styrelsen utan rösträtt. Föreningen har även en löpande kontakt med hyresgästföreningen.

Det dagliga arbetet leds av ett kansli bestående av fem personer; en verksamhetschef, en verksamhetsutvecklare, en säkerhetsstrateg, en trygghetsstrateg och en kommunikatör. En del av personalen delas med den närliggande fastighetsägarföreningen i Väsby-Hässelby.

Föreningen har en budget på 4,5 miljoner kronor. Fastighetsägarna betalar avgift till föreningen. Dels betalar de en medlemsavgift på 1000 kronor som är lika för alla medlemmar. Utöver detta tillkommer en serviceavgift som är differentierad mellan olika aktörer. Avgiften är 200 kronor per hyreslägenhet och 100 kronor per bostadsrättslägenhet. För övriga lokaler utgår en avgift om fem kronor per kvadratmeter. Föreningen har även genom åren varit aktiva med att ansöka om olika bidrag, exempelvis från Boverket, för särskilda insatser så som upprustning av ett torg.

¹¹ Möte med Verksamhetschef Fastighetsägare i Järva.

Arbetet styrs av verksamhetsplanen och fokus ligger på frågorna trygghet och säkerhet. Med trygghet menar föreningen upplevd trygghet och med säkerhet menas teknisk säkerhet i fastigheterna.

Föreningen har genomfört gemensamma upphandlingar av olika tjänster som sophantering, klottersanering, med mera. Gemensamma upphandlingar har resulterat i lägre priser för föreningens medlemmar, vilket gett ekonomiska incitament även för mindre fastighetsägare så som bostadsrättsföreningar som annars kan ha svårt att avsätta resurser till att delta i föreningen. Det anordnas även trygghets- och säkerhetsvandringar för att tillsammans hjälpas åt att upptäcka brister och föreslå åtgärder, exempelvis som att stärka källarutrymmen. Dessa inventeringar har Broken Windows-teorin som utgångspunkt.

Utöver sin egen löpande verksamhet deltar föreningen som part i kommunala platssamverkansprojekt. Dessa är ofta geografiskt avgränsade till mindre platser, som ett torg eller en viss gata och pågår under kortare tid.

Föreningen upplever att den kommunala förvaltningen präglas av ett stuprörstänk som gör det utmanande när en viss åtgärd kräver inblandning av flera olika förvaltningar och kommunala bolag. Föreningen upplever att det är svårt att veta vart den ska vända sig för att få till en viss åtgärd, och skulle därför gärna se någon form av kommunal kontaktperson eller lots som samordnar kommunens arbete och vars uppgift det är att ha kontakt med platssamverkansorganisationerna. En annan utmaning är att få med alla fastighetsägare. Det finns dels de som är svåra att övertyga om nyttan att vara med, dels de fastighetsägare som är oseriösa.

Föreningen utvärderar sitt arbete genom olika typer av mätningar och statistik. Det kan konstateras att inbrotten i området minskat med 84 procent och att det sker en positiv utveckling i NKI (Nöjd Kund Index) och trygghetsundersökningar.

10.2.11 Landskrona statsutveckling AB¹²

Landskrona hade problem med segregation och en hög andel hyresrätter i vissa delar av innerstaden. Kommunen upplevde en problematik med så kallad social dumpning som ledde till att vissa områden i staden blev socioekonomiskt svaga. Det fanns dessutom en problematik med oseriösa fastighetsägare. Ytterligare en problematik var omflyttningen av hyresgäster som låg på cirka 35 procent, att jämföra med rikssnittet som ligger på 16–17 procent. Landskrona som stad har en ovanligt hög andel hyresrätter i staden och i centrum.

Kommunen tog ett inriktningsbeslut som bland annat innebar skapandet av ett kommunalt bolag, Landskrona stadsutveckling AB. Bolaget är delägt mellan åtta fastighetsägare. Utgångspunkten var att kommunen gick in med medel och fastighetsägarna med kompetens. Omsatt i finansiering gick kommunen in med 95 miljoner kronor och fastighetsägarna med fem miljoner kronor.

Aktiebolagsformen valdes för det gav en tydlig struktur för arbetet som de inblandade kände till väl. För att understryka att det inte är ett kommunalt projekt är en av fastighetsägarna ordförande i styrelsen även om kommunen alltid har majoritet i styrelsen. Av ägardirektiven framgår att bolaget saknar vinstkrav från ägarna. För att säkerställa kontinuitet från kommunens sida sitter även oppositionen med i bolagets styrelse.

Målet med verksamheten är att minska segregationen och få en större variation av upplåtelseformer. För att uppnå detta har en gemensam uthyrningspolicy antagits av kommunen och fastighetsägarna. Cirka 85 procent av fastighetsägarna i centrum har anslutit sig till denna policy som innebär att fastighetsägarna har gemensamma krav på de som söker bostad samt att de samråder med socialförvaltningen i ärenden där det föreligger en bedömnings-svårighet i förhållande till kraven i uthyrningspolicyn. Fastighetsbolagen ingår tillsammans med kommunen i den så kallade uthyrningsgruppen som har till syfte att följa bostadsutvecklingen och hjälpa till med bostadssociala kontrakt och anvisade från migrationsverket.

¹² Möte med VD Landskrona Stadsutveckling AB, ordförande i Landskrona Stadsutveckling AB och kommunstyrelsens ordförande i Landskrona.

En annan åtgärd är att stadsutvecklingsbolaget köper fastigheter som sedan ombildas till bostadsrätter. Detta för att uppnå mer blandade upplåtelseformer i centrum och minska andelen hyresrätter.

Av de utvärderingar som gjorts av staden framkommer att omflyttningen minskat till 12 procent och att antalet nyinflyttade hushåll med försörjningsstöd gått från 120 hushåll 2013 till sju hushåll 2023.

10.2.12 Malmö – BID Sofielund¹³

Området runt södra Sofielund har haft allvarliga problem med kriminalitet, öppen drogscen, grova våldsbrott och parallella samhällsstrukturer. Under perioder har grundläggande samhällsservice som sophämtning, kollektivtrafik och postutlämning inte fungerat. Till denna problematik kan läggas att området har påverkats av oseriösa fastighetsägare av olika slag, exempelvis utländska investerare och rena slumvärdar. För att försöka vända utvecklingen bildades 2014 en fastighetsägarförening. Organisationen har valt beteckningen BID men bokstäverna står inte för Business Improvement District, utan för Boende, Integration och Dialog.

Föreningen var initialt en ren fastighetsägarförening men för att förbättra samverkan bjöd man in kommunen som medlem i föreningen, vilket även stärkt den långsiktiga finansieringen. Kommunen bidrar med 750 tusen kronor som går till att delfinansiera lön och det operativa arbetet. Fastighetsägarna går tillsammans in med nio kronor per kvadratmeter bostadsyta med ett maxbelopp på 375 tusen kronor per år. Avgiften för kommunen är inskriven i stadgarna vilket ger en långsiktighet i kommunens engagemang oavsett om den politiska inriktningen varierar mellan mandatperioder. I organisationen ingår vid sidan av privata fastighetsägare och kommunen även bostadsrättsföreningar betalar medlemsavgift om 2000 kronor per år och byalag som betalar 500 kronor per år.

Arbetet har utformats utifrån den så kallade FAS-modellen. Polisen gjorde initialt stora insatser i området. Parallellt arbetade kommunen och seriösa fastighetsägare med att få bort de flesta

¹³ Möte med verksamhetsutvecklare BID Malmö, VD Lifra, kommunpolis LP Norr, Kommunpolis LP Norr, ordförande Tekniska nämnden Malmö stad, vice ordf. Kommunstyrelsen Malmö stad, verksamhetschef Flamman, anställd Flamman, avdelningschef fastighets- och gatukontoret Malmö stad och ordförande i Fastighetsägare Sofielund och Fastighetsägare Möllevången.

oseriösa fastighetsägarna. Först därefter har föreningen kunnat köra i gång med sin verksamhet. Den har bestått av att arrangera olika typer av aktiviteter området såsom trygghetsvandringar och sociala tillställningar. Föreningen har även sedan uppstarten samarbetat med civilsamhället för att skapa en brygga mellan BID-föreningen och de boende i området. En utgångspunkt i arbetet är också den så kallade Broken Windows-teorin.

BID Sofielund har ett samarbete med Flamman SFC som är en partipolitiskt och religiöst obunden organisation. Organisationen arbetar med mötesplatser för unga i Malmö med fritidsaktiviteter och ett center med flera olika verksamheter som alla fokuserar på att skapa bättre förutsättningar för ungas framtid. Organisationen får bidrag av bland annat Malmö stad, fonder, stiftelser och statliga bidrag. Flamman har dessutom ett samarbetsavtal med BID Sofielund som finansierar delar av verksamheten. Flammans arbete handlar om att utgöra en brygga mellan ungdomar och samhällsaktörer, stärka ungdomars skyddsfaktorer och att skapa vägar in i samhället. De efterfrågar olika typer långsiktigt stöd för att de ska kunna fortsätta bedriva socialt förebyggande arbete.¹⁴

BID Sofielund har redan från start haft ambitionen att arbeta evidensbaserat och verksamheten har kontinuerligt utvärderats av forskare vid Malmö universitet.

10.2.13 Stockholm – Sergels Torg¹⁵

Sergels torg var en otrygg plats med en öppen drogscen, våld och ordningsstörningar. Det var inte en plats där personer ville vistas eller stanna, utan endast passera. Det konstaterades att det krävdes en större polisiär insats i området för att få ner antalet brott innan några andra åtgärder var aktuella. En samverkansöverenskommelse slöts mellan polisen och kommunen 2016 med målet att öka tryggheten och minska brottsligheten. Tre år senare, år 2019, inleddes ett pilotprojekt med samverkan runt torget som 2020 övergick i ett

¹⁴ Möte med representanter för Flamman SFC i samband med utredningens studiebesök i BID Malmö, samt Flamman SFC, *Om oss*, <https://www.flammanmalmo.se/om-oss/>, hämtad den 15 november 2024.

¹⁵ Möte med verksamhetsansvarig Platssamverkan Sergels torg och avdelningschef norra innerstadens stadsdelsförvaltning Stockholm stad, marknadsområdeschef AMF Fastigheter och affärsområdeschef Stockholm city Vasakronan.

avtalsarbete mellan staden, fastighetsägare, näringsliv och civilsamhället.

Arbetet leds av en strategisk ledningsgrupp bestående av en representant per medverkande betalande aktör. Det dagliga arbetet leds av en verksamhetsansvarig som till stöd har en operativ ledningsgrupp.

Samarbetsavtalet som ligger till grund för samverkan ingås av kommunen, fastighetsägare, en näringslivsförening samt en stiftelse. Avtalet skrivs på tre år och förnyas sedan. Det finns ingen färdig nyckel kring hur avgiften fördelas utan det är en fråga om förhandling som sedan kommer till uttryck i avtalet. Kommunen bidrar med 3,9 miljoner kronor, fastighetsägarna med lika mycket och Gålöstiftelsen med 0,5 miljoner kronor. Den totala budgeten är 8,3 miljoner kronor.

Målet med verksamheten är att Sergels torg ska vara helt, rent och tryggt och välkomnande samt vara en känd och öppen konst- och kulturscen. Verksamheten är inriktad på två verksamhetsområden. Det första utgår från Broken Windows-teorin och handlar om att området ska vara helt, rent och snyggt. Det andra verksamhetsområdet handlar om att aktivera platsen genom olika aktiviteter samt konst- och kulturarrangemang.

Arbetet följs kontinuerligt upp genom olika trygghetsmätningar och attitydundersökningar. Dessa visar en positiv utveckling.

10.2.14 Umeå kommun¹⁶

Umeå stad saknar stadsdelar på polisens lista över utsatta områden och har som uttalad ambition att säkerställa att detta fortsätter. I stadsutvecklingsarbetet har det över tid funnits en politisk enighet över blockgränserna, vilket ger förutsättningar för en hållbar utveckling. I Umeå saknas organiserad områdessamverkan, i stället utgår arbetet med samverkan från kommunen.

Fokus för arbetet ligger på det som kallas integrerade perspektiv. Det innebär att staden inte jobbar med enskilda fokusfrågor som trygghet eller social hållbarhet utan alla dessa frågor behandlas

¹⁶ Möte med jämställdhetsstrateg, samhällsplanerare, företags- och evenemangslots och utvecklingsstrateg vid Umeå kommun, kommunpolis, representant för Studieförbundet Västernorrland, ICA Supermarket Ålidhem, professor Socialt arbete Umeå universitet och utvecklingsstrateg Umeå.

samlat och integrerat. En annan utgångspunkt är att arbeta med hela staden och inte fokusera på enskilda stadsdelar. I arbetet finns en ”gyllene regel” som innebär att staden i alla stadsdelar strävar efter blandade upplåtelseformer i bostadsområdena. Effekten av det är att staden ger företräde åt underrepresenterade upplåtelseform i den utsträckning det går.

Umeå kommun menar även att kulturhusen kan ha en viktig plats i det trygghetsskapande arbetet. Ett exempel är Kulturhuset Klossen i Umeå som drivs av Studieförbundet. De arbetar aktivt för att besökare ska känna att de kan påverka och ta ansvar. Efter ett strategiskt val ligger Kulturhuset Klossens lokaler mitt i ett social utsatt område. Huset har öppet på vardagar, men även på kvällstid när andra platser för ungdomar har stängt. Denna öppna plats för aktivitet skapar möjligheter att fånga upp individer och ge möjligheter till ett forum för växande.

Statsbidragsreglerna, som innebär att studieförbunden får pengar huvudsakligen för studiecirkel och kulturprogram, ställer ibland till med problem eftersom de behöver medel för att studieförbundens verksamhet ska kunna hålla öppet och ta emot även den som är ny i huset och inte kan förväntas starta eller ingå i en studiecirkel direkt. Kulturhuset Klossen efterfrågar ytterligare långsiktigt ekonomiskt stöd, som inte är baserat på studiecirkel, för att kunna ha öppet alla dagar och kvällar i veckan. Ytterligare finansiering skulle även kunna gå till att finansiera personal som kan lotsa personer som kommer dit utan att de är med i en studiecirkel.¹⁷

Staden har under lång tid samarbetat med akademien för att kunna arbeta evidensbaserat och utvärdera sitt arbete. Kommunen har även egna statistiker som följer arbetet. En annan viktig utgångspunkt har varit dialog med de boende för att bygga upp en lägesbild och önskemål om förändringar. Fem utgångspunkter i samhällsplaneringen som är ett resultat av det evidensbaserade arbetet och dialogen med de boende är:

1. Underlätta social interaktion genom att ta bort hinder/barriärer och stärka flöden och stråk mellan olika områden.
2. Satsa på attraktiva gröna/rekreationsområden.

¹⁷ Möte med representanter för Kulturhuset Klossen i samband med utredningens studiebesök i Umeå, samt Studieförbundet, *Cirkeln, Kulturhuset Klossen*, <https://www.studieforamjandet.se/cirkeln/artiklar/kultur/artikel/kulturhuset-klossen/> hämtad den 15 november 2024.

3. Tillse behovet av trygghet.
4. Förbättra ryktet hos eftersatta stadsdelar.
5. Skapa balans mellan sammanbindande och överbryggande sociala kapital.

Staden har även en enklare form av EST-arbete som fokuserar på trygghetsskapande och åtgärder inom situationell brottsprevention. I EST-gruppen deltar kommun, allmännyttan, privata fastighetsbolag, Securitas och polisen representerade.

10.2.15 Uppsala kommun¹⁸

Uppsala kommun arbetar med segregation, jämlika livsvillkor och trygghet i flera nivåer. En del av detta är samordnat långsiktigt områdesarbete för att kompensera socioekonomiska svaga områden. Kommunen arbetar utifrån handlingsplaner med olika prioriterade teman beroende på områdets behov. Syftet är att utjämna geografiska skillnader i livsvillkor i staden. Trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete görs samlat i staden och kommunen arbetar med ett aktivt EST-arbete och genom samverkansöverenskommelser med polisen.

Relativt nyligen har kommunen varit med och stöttat uppstarten av områdessamverkan i två områden i staden tillsammans med fastighetsägarna. Kommunen har gått med som medlemmar i organisationerna för att visa att de har ett långsiktigt engagemang i arbetet. En representant för Uppsala kommun menar att långsiktighet och tillit är avgörande för att få med sig de privata aktörerna. Kommunen behöver vara samordnad och underlätta för ett samarbete med fastighetsägarna. Samma representant hade en viss farhåga kopplad till att det finns en ”nybyggeranda” där alla är positiva, men fundrade över hur samarbetet kommer att hålla över tid.

I dagsläget leds områdessamverkansorganisationerna av en extern konsult, men i längden vill kommunen att det är en lokalt anställd processledare i varje samverkansförening. Stora privata fastighetsägare har velat engagera sig mer i vissa områden och kommunen vill gärna knyta dessa aktörer till ett samarbete. Det har dock inte varit

¹⁸ Möte med KSO Uppsala kommun, utvecklingsledare Hållbarhetsavdelningen, Uppsala kommun, KLK, Enheten för trygghet, brottsförebyggande och säkerhet.

helt tydligt hur detta ska göras och arbetet är fortfarande i en uppstartsfas.

10.2.16 Uppsala – Forumtorget¹⁹

Från politiskt håll i Uppsala önskades en utökad samverkan i centrumkärnan utöver den befintliga citysamverkansföreningen. Kommunen valde därför att göra ett pilotprojekt runt Forumtorget och tog in organisationen Centrum för AMP för att sköta verksamheten på platsen.

AMP-modellen innebär att kommunen och fastighetsägarna sluter varsitt samarbets- och platsutvecklingsavtal med Centrum för AMP som sedan leder arbetet på platsen. Det operativa arbetet leds av två personer som är anställda av Centrum för AMP.

Enligt modellen som AMP arbetar med går kommunen in med 1500 tusen kronor och fastighetsägarna går gemensamt in med lika mycket pengar. Utöver detta har Länsförsäkringar i Uppsala bidragit med ytterligare 500 tusen kronor.

Målet med verksamheten är att gestalta och aktivera platsen för att få fler personer att vilja stanna och därmed öka trygghet och skapa en neutral mötesplats. Arbetet ska utvärderas år 2024. Samma år ska kommunen ta beslut om projektet ska fortsätta i nuvarande form eller inte.

10.2.17 Uppsala – platssamverkan Gottsunda-Valsätra²⁰

Området Gottsunda i Uppsala hamnade år 2017 på polisens lista över särskilt utsatta områden. Detta ledde till bildandet av en fastighetsägarförening mellan tre fastighetsägare (som sedan utökats till fyra). 2023 beslutade föreningen att bjuda in kommunen som medlem och samtidigt byta namn till Platssamverkan i Gottsunda-Valsätra.

Föreningen leds av en styrelse som träffas en gång per kvartal. I styrelsen sitter en eller två representanter för varje medlem. Representanterna är personer som har mandat att fatta beslut för respektive aktör. Styrelsen delegerar de operativa och konkreta

¹⁹ Möte med verksamhetsledare AMP samt områdeschef gata och trafik Uppsala kommun.

²⁰ Möte med ordförande för platssamverkan Gottsunda Valsätra, Uppsala hem samt vice ordförande Hemmaplan.

besluten till tre olika arbetsgrupper som ses cirka en gång per månad. Arbetsgrupperna består av personal (förvaltare) från fastighetsbolagen och tjänstepersoner från kommunens förvaltningar. De tre grupperna är; Trygghet och säkerhet, Utemiljö (fysisk miljö) samt Sysselsättning och social aktivering. Platssamverkansföreningen har en extern konsultfirma (Urban utveckling) som hjälper dem främst i det administrativa arbetet. Arbetsgrupperna förbereder underlag till styrelsebeslut.

Föreningen består av de fyra största fastighetsägarna i området och Uppsala kommun. Genom fastighetsägarnas bestånd omfattas samtliga hyresrätter i området. Dessutom omfattas majoriteten av de kommersiella fastigheterna i området. Inga bostadsrättsföreningar ingår i föreningen i dagsläget.

Föreningens arbete finansieras genom medlemsavgifter. Kommunen går in med 300 tusen kronor och fastighetsägarna tillsammans med motsvarande summa utifrån deras respektive boarea. Utöver detta bidrar aktörerna med tid och särskild finansiering vid specifika åtgärder.

Målet med föreningens verksamhet är ett tryggt, trivsamt och attraktivt område och att alla aktörer i området ska lära känna varandra. Arbetet i området tar sin utgångspunkt i kommunens handlingsplan för området. Under 2023–2024 finns fyra fokusområden.

- Trygghet och säkerhet.
- Gemenskap och trivsel.
- Barn och ungas uppväxtmiljö.
- Sysselsättning.

I arbetet med trygghet och säkerhet har föreningen ett samarbete med kommunens EST-grupp som delar sin lägesbild och har regelbundna möten med företrädare för föreningen. Föreningens medlemmar bidrar också till det arbetet genom att vara rapportörer i det digitala systemet Embrace som ligger till grund för kommunens lägesbilder. I detta arbete ingår även polisen som samarbetspartner.

10.2.18 Uppsala – platssamverkan Gränby-Kvarngärdet²¹

Området Gränby-Kvarngärdet i Uppsala har en problematik med otrygghet, samtidigt ser det olika ut i olika delar av området. Vissa delar av området är välmående med utbildningsnivå, arbetslöshet och sjukskrivningar som ligger i paritet med kommunsnittet. Inom andra delar av området finns hög arbetslöshet, låg utbildningsnivå och höga sjuktal. I området har det förekommit skjutningar, kriminalitet och andra ordningsstörningar. Det har dock skett en positiv utveckling de senaste åren. Det har även skett en omfattande om- och nybyggnation i området som tillfört bostadsrättsföreningar och nyproducerade hyresrätter. Detta är en del av utvecklingen av hela området med bostäder och en vidareutveckling av ett av Sveriges största handelsområden inom området (Gränbystaden).

På kommunens initiativ, delvis efter påtryckningar från privata aktörer, bildades 2023 föreningen Platssamverkan Gränby-Kvarngärdet. Föreningen består av tre privata fastighetsägare, tre allmännyttiga fastighetsägare samt kommunen. Samtliga hyresrätter i området ingår i föreningen.

Föreningen leds av en styrelse bestående av de medverkande aktörerna. Medlemmarna i styrelsen har mandat att fatta beslut åt sina respektive organisationer. Arbetet drivs och leds av två av föreningen anlitate konsulter, en extern som har ett mer strategiskt ansvar och en med lokal förankring som driver det dagliga arbetet. Arbetet organiseras i två genomförandegrupper; social aktivering samt fysisk miljö.

Medlemsavgiften är 500 kronor per medlem och därutöver tillkommer en serviceavgift som är individuellt bestämd. Kommunens avgift är 300 tusen kronor, de stora fastighetsägarna betalar 90 tusen kronor och de mindre fastighetsägarnas avgift är 30 tusen kronor. Total budget är cirka 600 tusen kronor. Utöver detta tillkommer resurser från de olika aktörerna i samband med åtgärder och evenemang.

Målet med verksamheten är att genom samverkan och strategiska insatser stärka områdets förutsättningar att vara trygga, trivsamma och attraktiva stadsdelar att besöka eller bo och verka i.

²¹ Möte med ordförande för platssamverkan Gränby Kvarngärdet, vice ordförande fastighetschef Rikshem AB, Claes Enskär, vice VD Uppsala arenor och fastigheter samt verksamhetsledare

Föreningens långsiktiga mål är ökad trygghet, stärkt trivsel, ökad attraktivitet och ökade fastighetsvärden.

Under föreningens första verksamhetsår har fokus varit att etablera föreningen, tillsätta resurser, skapa rutiner och processer samt ge medlemmarna en möjlighet att lära känna varandra. Föreningen har även genomfört en inventering av området för att skapa en nulägesbild med fokus på att hela föreningen, inte bara enskilda medlemmar, så småningom arbetar med mer ingående med Broken Windows-teorin. Dessutom har en dialog initierats med olika aktörer i området och genomfört klottersanering samt en gemensam julmarknad.

10.3 Övriga möten m.m.

10.3.1 Inledning

Utöver de fysiska platsbesök som genomförts har utredningen även haft digitala möten med fem myndigheter, sex branschorganisationer och sex platssamverkansaktörer. Till detta tillkommer ett antal deltagande vid hearing, nätverksträffar och konferenser.

I detta avsnitt sammanfattas de viktigaste medskicken från dessa möten. Fokus ligger på att lyfta erfarenheter från platssamverkan och synen på en lagstiftning om områdessamverkan med obligatoriska moment.

10.3.2 Möten med myndigheter

Utredningen har haft möten med Brottsförebyggande rådet (Brå), Boverket, Länsstyrelsen, Polisen och Socialstyrelsen. Samtliga myndigheter ser positivt på platssamverkan som en metod för att öka tryggheten i ett område.

Vid mötena framkom en tveksamhet till att använda polisens lista över utsatta områden som en utgångspunkt för att avgöra var en eventuell obligatorisk områdessamverkan skulle finnas. Ett alternativt redskap som lyftes fram var den så kallade segregationsbarometern som förvaltas av Boverket. Ett annat var kommunernas lägesbilder enligt KABA-lagen. De sistnämnda ansågs vara lämpliga då lägesbilderna kombinerar information från flera olika källor, exempelvis statistik och lokalkännedom om på den aktuella platsen.

Broken Windows-teorin ansågs av många vara en bra utgångspunkt för arbetet. Den synliga brottsligheten skapar mer otrygghet än den osynliga och därför blir Broken Windows en effektiv utgångspunkt för att öka tryggheten i ett område. Viss kritik mot teorin har även lyfts i möten med myndigheter och forskare bland annat för att teorins effektivitet har ifrågasatts inom forskningen.

Det anses viktigt att utvärdera områdessamverkan på ett effektivt sätt. Det skulle vara värdefullt att få fram indikatorer eller index för att kunna möta och jämföra olika områdessamverkan.

När det gäller förslag till utformning av en lagstiftning kom flera förslag. Ett var att låta befintlig frivillig områdessamverkan få besluta om de önskar tvinga in övriga aktörer i ett visst område. Då tvingas de frivilliga krafterna inte in i ett samarbete de inte vill ha. Ett annat förslag var att gynna de som arbetar med områdessamverkan genom exempelvis skattelättnader. En motsats till det skulle kunna vara att införa någon form av sanktion mot de som inte deltar i områdessamverkan.

Ett annat förslag som lyftes var att lätta på sekretessreglering. Tanken med detta är att ge de olika inblandade aktörerna möjlighet att dela information mellan sig och därmed kunna göra mer effektiva insatser i ett område.

Utredningen uppmanades att ha med sig att det redan i dag finns flera olika typer av parallella samverkansstrukturer som är kopplade till trygghet och/eller brottsprevention. Viktigt att det inte blir konkurrerande samverkansintressen eller att några få personer deltar i alltför många olika samverkansarbeten. De menade även att det vore bra att hitta sätt att samla flera frågor under en struktur.

Avslutningsvis lyftes frågan om kunskapsstöd. Både länsstyrelserna och Boverket ansågs ha en viktig roll som kunskapsspridare och stödjare i förhållande till kommuner och områdessamverkansorganisationer.

10.3.3 Möten med branschorganisationer

Utredningen har haft möten med Bostadsrätterna, Fastighetsägarna, Hyresgästföreningen, Sveriges Allmännyttan, Svensk Handel och Sveriges kommuner och regioner (SKR). Samtliga aktörer var

positivt inställda till områdessamverkan och ansåg att det ledde till positiva resultat.

Inställningen till en lagstiftning om eventuellt obligatorisk områdessamverkan varierade mellan organisationerna. Sveriges allmännytta var positiva till en lagstiftning om obligatorisk områdessamverkan medan Fastighetsägarna tydligt motsatte sig detta. Övriga organisationer var i huvudsak tveksamma men ansåg att det kunde finnas ett värde med ett obligatorium i vissa situationer. En lagstiftning på detta område borde dock, enligt de flesta, i så fall rikta sig mot det allmänna i form av kommun och polis. Bostadsrätterna ansåg inte att en lagstiftning borde omfatta bostadsrätter.

Flera förslag framfördes kring frågan om lagstiftning om obligatorisk områdessamverkan. Ett förslag var att det skulle vara obligatoriskt för kommunen att agera om detta var nödvändigt utifrån lägesbilden som tagits fram med stöd av KABA-lagen. Ett annat förslag var att ett obligatorium endast skulle omfatta de aktörer som har ett tydligt ansvar för brottsförebyggande arbete, med vilka avsågs kommun och polis. Ytterligare ett förslag var att lagstiftningen endast skulle kunna användas om ingenting skedde frivilligt.

Tydligt var att organisationerna såg kommun och polis som de centrala aktörerna i områdessamverkan. Det framfördes att det borde vara kommunen som leder arbetet och att polisen måste vara med i arbetet för att det ska kunna ge effekt. En obligatorisk områdessamverkan borde därför även omfatta polisen.

Vikten av tydlighet i lagstiftningen lyftes fram. Det är viktigt att ansvarsfördelning och mandat tydligt regleras för att det inte ska råda några tveksamheter kring detta. De ansåg även att lagstiftningen bör presentera en tydlig modell för hur arbetet med områdessamverkan skulle organiseras. Viktigt var även få med civilsamhället och boendeperspektivet i arbetet.

Även branschorganisationerna lyfte vikten av kunskapsstöd till kommun och områdessamverkansorganisationer. Boverket nämndes som en viktig aktör i detta avseende. Det efterfrågades även statliga medel för att finansiera verksamheten.

10.3.4 Möten med platssamverkansaktörer

Utredningen har haft möten med Centrum för AMP, City i samverkan Stockholm, Göteborgslokaler, Svenska stadskärnor, Tryggare Sverige samt de fristående konsulterna Hjalmar Falck och Ulf Silbersky. I huvudsak var aktörerna positiva till en lagstiftning obligatorisk områdessamverkan även om vissa uttrycker farhågor kring vad det skulle kunna innebära. Det är också tydligt att aktörerna ansåg att områdessamverkan måste utgå från platsens unika villkor och förutsättningar. Ett obligatorium måste utformas på ett sätt som tar hänsyn till detta. Det finns helt enkelt inte en modell eller form som passar alla platser.

Vad gäller utmaningar i dag lyfter flera frågan om fastighetsägare som missköter sin förvaltning av fastigheterna. Detta är ett stort problem för att få till en fungerande och effektiv områdessamverkan. Kommunerna borde ställa större krav på fastighetsägare att sköta sina fastigheter. Även så kallade free-riders ansågs vara ett problem. Det tvingar övriga fastighetsägare att gå in med mer resurser för att lyfta ett område. Här ses obligatorium som ett bra sätt att tvinga dessa free-riders att betala och därmed säkra en större finansiering.

Det konstaterades dock att en styrka med dagens områdessamverkan är att engagerade och frivilliga krafter vill åt samma håll. Det uttrycks en oro för att de som tvingas in i samverkan mot sin vilja inte kommer vara lika samarbetsvilliga och därmed dra ner entusiasmen hos övriga inblandande.

Även om grundinställningen till obligatorium var positiv fanns en farhåga att det kommer att leda till ökad administrativ börda och till ökade kostnader för fastighetsägarna. Det är därför viktigt att lagstiftning utformas på ett sätt så att arbetet inte tyngs av onödig administration kring områdessamverkan.

Det är även en samstämmig åsikt att utredningens förslag inte får hindra eller försvåra för de befintliga frivilliga och välfungerande områdessamverkansorganisationerna.

Det ansågs viktigt att ingen part blir för dominant i arbetet. Det är viktigt att regleringen säkerställer en jämnvikt mellan de olika deltagande aktörerna i organisationen för att undvika att en enskild fastighetsägare får möjlighet att köra över alla andra.

Vid sidan av kommun och fastighetsägare lyfts handeln fram som en särskilt viktig aktör. Det konstaterades att det är handeln som verkar på platsen i vardagen och därför hör och ser vad som händer på platsen. Även de boende är viktiga att involvera i processen så att deras synpunkter är med i beslutsfattandet. Ytterligare en aktör som nämndes var regionerna. Inte minst är de viktiga då de ansvarar för kollektivtrafiken som är en viktig del av arbetet med ökad trygghet.

Vad gäller utformning av organisationen är det viktigt att rätt personer är med i styrelsen eller liknande. Det behöver vara personer som har mandat att självständigt ta beslut som binder deras respektive organisation eller bolag. Flera lyfte även fördelar med att det är en extern part som driver det dagliga arbetet. Risker är annars att en parts intressen får förtur i arbetet.

Även denna grupp konstaterade att det vore naturligt att koppla ihop kommunens arbete enligt KABA-lagen med områdessamverkan. Det ansågs naturligt att kommunen står för hälften av finansieringen och att fastighetsägarna tillsammans står för den andra hälften.

10.4 Samverkan i utsatta områden

10.4.1 Inledning

Utredningen har genomfört en kartläggning av förekomsten av områdessamverkan inom de områden som finns inkluderade på polisens lista över utsatta områden. Syftet med denna kartläggning har varit att ge en bild över om områdessamverkan förekommer i dessa områden och om denna har gett resultat i form av ökad trygghet i de områden som av polisen anses ha de största utmaningarna. Några av dessa områden finns även med i genomgången av utredningens platsbesök ovan.

10.4.2 Förekomst av organiserad områdessamverkan

I de 32 områden som klassas som riskområde eller som särskilt utsatt område finns det någon form av områdessamverkan i alla utom nio.

Utredningen har varit i kontakt med kommunen i de områden som inte tycks ha ett utvecklat arbete med samverkan. I två ytterligare områden är samverkansarbetet i en uppstartsfas. Vissa områden har en etablerad organisation i form av en BID eller förening med kansli med mera. Andra har mer ett löst nätverk med privata fastighetsägare som samarbetar med det kommunala bostadsbolaget eller kommunen. Flera nämner samarbete med polisen via separata avtal, partnerskap eller genom en särskild metod, som EST.

Något område har inte någon samverkan eftersom allmännyttan äger hela fastighetsbeståndet inom området. I ett annat område startade samverkan upp men rann ut i sanden på grund av ändrade ägarförhållanden. Ett område som är i uppstartsfasen uppger att det inte är ovilja som gjort att de inte arbetat med områdessamverkan, utan att de bara inte haft med det som metod i arbetet. Där har i stället satsningarna legat på ett välutvecklat arbete med myndighetsgemensam tillsyn. Ett område uppger att de inte har någon form av etablerad samverkan mellan fastighetsägare och kommunen. Där arbetar de i stället utifrån preventionstriangeln med universell, selektiv och indikerade insatser.

I de två områden som har förflyttat sig i positiv riktning vad gäller utveckling finns områdessamverkansföreningar med samarbete mellan fastighetsägare och kommunen. Även det område som rört sig bort från kategorin riskområde till utsatt område har en organiserad samverkan mellan fastighetsägare och kommun. I det enda område på listan som rört sig i en negativ riktning, mellan kategorierna riskområde och särskilt utsatt område, saknas det organiserad områdessamverkan. Det kan även konstateras att de områden som är nytillkomna på polisens lista saknar organiserad områdessamverkan.

I områden som har en organiserad samverkan mellan kommunen och fastighetsägarna upplever de som arbetar med frågan genomgående en positiv utveckling. Detta stöds även av de utvärderingar som görs och i flera fall även av brottsstatistiken. Det ska dock påpekas att det återstår många utmaningar i dessa områden.

10.4.3 Avslutande kommentarer

I utredningens underlag finns en koppling mellan utvecklingen i ett utsatt område och förekomsten av en organiserad samverkan mellan framför allt kommun och fastighetsägare. Även om denna kartläggning inte är vetenskapligt vederlagd visar den ändå på ett visst stöd för att områdessamverkan är en åtgärd som kan ge en positiv utveckling även i områden med stora utmaningar. Med det sagt krävs det med stor sannolikhet även andra åtgärder och insatser i dessa områden.

10.5 Enkät om områdessamverkan

10.5.1 Om enkäten

För att få en kompletterande bild av synen på otrygghet och områdessamverkan genomförde utredningen under perioden 10–30 november 2023 en enkätundersökning. Den riktades till samtliga kommuner och regioner samt till medlemmar i intresseorganisationerna Bostadsrätterna, Fastighetsägarna, Svenska stadskärnor och Sveriges allmännyttan.

Till kommuner och regioner gjordes utskicket via den mejladress som registrerats i Sveriges Kommuner och Regioners databas. Till övriga mottagare distribueras enkäten genom att intresseorganisationerna spred enkäten till sina medlemmar. Detta gjordes till exempel genom att de lade in en länk till enkäten i nyhetsbrev till sina medlemmar.

Totalt inkom 694 svar av sådan kvalitet att de har kunnat användas för resultatsammanställningen. Till dessa räknas de respondenter som svarat på hela enkäten, men också de som fyllt i svar på åtminstone en fråga avseende enkätens sakinnehåll. Om en svarande däremot endast fyllt i exempelvis vilken typ av organisation man är, så har respondenten inte medtagits i den vidare analysen.

De olika distributionsmetoderna gör det svårt att bedöma svarsfrekvensen. Vad gäller kommuner och regioner är populationens storlek känd och därför kan svarsfrekvensen beräknas (186 av 290, dvs. 64 procent, respektive 18 av 21, dvs. 86 procent). För övriga vet utredningen däremot endast hur många som potentiellt kunde nås av enkäten. För Svenska stadskärnor och Sveriges allmännyttan handlar

det om cirka ett 100-tal vardera. För Bostadsrätterna och Fastighetsägarna handlar det däremot om flera tusen vardera. Hur många som faktiskt såg nyheten om enkäten i respektive nyhetsbrev är svårt att bedöma.

Det bör betonas att osäkerheten om svarsfrekvensen medför svårigheter att dra statistiskt säkerställda slutsatser. Särskilt när de samlade svaren bryts ned på olika undergrupper innehåller vissa undergrupper ibland mycket få svarande.

Samtidigt har enkäten ändå gett synpunkter från ett stort antal aktörer inom det område som utredningen behandlar. Enkätsvaren ger därför en viss indikation om inställningen till de ställda frågorna.

10.5.2 Synen på otrygghet

På frågan om respondenten upplever problem med otrygghet på platsen där de verkar har drygt 70 procent svarat jakande. Det fanns stora skillnader mellan olika grupper av respondenter. Gruppen fastighetsägare (med 84 procent ja) låg klart högre än genomsnittet, medan framför allt bostadsrättsföreningar låg klart under (med 47 procent ja). Även regioner och näringsidkare (båda med 60 procent ja) låg tydligt under genomsnittet. En annan skillnad var att ju större orten där respondenten verkade var desto större var upplevelsen av otrygghet.

På frågan vilken typ av problem med otrygghet som upplevdes var de tre vanligaste svaren droghandel (84 procent), skadegörelse (78 procent) och otrygga platser (74 procent) följt av klotter (73 procent) och otrygghetsskapande grupper av personer (67 procent). På samma sätt upplevdes problemen som större ju större orten som respondenten verkade på var.

10.5.3 Synen på områdessamverkan

Av de som besvarat enkäten anser en övervägande majoritet (95 procent) att platssamverkan är värdefullt för den egna organisationen. De organisationer som ser ett något mindre värde av områdessamverkan är bostadsrättsföreningar (81 procent) och regioner (89 procent) men det är fortfarande en mycket hög procentsats som ser värde med områdessamverkan även i dessa organisationer.

Det kan noteras att de fem problem med otrygghet som ansågs störst också är de fem problem som respondenterna anser kan lösas med områdessamverkan. Kopplat till detta ombads respondenterna att rangordna fördelarna med områdessamverkan och resultatet blev följande:

1. Trygghet.
2. Trivsel/gemenskap.
3. Minskad brottslighet.

Denna rangordning skiljer sig i huvudsak inte mellan olika grupper av respondenter.

När det gäller att identifiera de centrala aktörerna för en framgångsrik områdessamverkan är det tre aktörer som sticker ut, kommunen, fastighetsägarna och polisen. Denna bild delas av de olika grupperna av respondenter. På fjärde plats kommer de boende följt av näringslivet på femte plats, det vill säga brukarna i de olika områdestyperna.

10.5.4 Erfarenheter av områdessamverkan

Utav de som angivit att de medverkat i någon form av områdessamverkan hade majoriteten, drygt hälften av respondenterna, haft kommunen som projektledare. Den näst vanligaste organisations-typen var ett avtalssamarbete följt av extern part som samordnare, fastighetägarlivet och gemensam fristående förening.

Syftet med de olika typerna av områdessamverkan speglade resultatet ovan kring fördelarna med områdessamverkan, det vill säga trygghet, trivsel/gemenskap och minskad brottslighet. På samma sätt speglar de olika aktörerna i organisationerna svaren ovan på vilka aktörer som anses viktigast för framgång, nämligen kommunen, fastighetsägarna och polisen.

Bland de respondenter som uppgivit att de inte har medverkat i någon områdessamverkan uppger drygt 30 procent att de inte har hittat lämpliga samverkanspartners och knappt 30 procent att de inte har de personella resurserna som krävs för att initiera och driva områdessamverkan. Endast en liten del (fem procent) uppger att de inte ser något värde av områdessamverkan.

10.5.5 Synen på obligatorisk områdessamverkan

Avslutningsvis fanns frågor i enkäten kring synen på en obligatorisk områdessamverkan. Frågan ställdes öppen utan att det fanns något färdigt förslag kring hur ett sådant regelverk skulle kunna se ut. Tanken med frågorna var att undersöka olika aktörers inställning till olika delar av en obligatorisk reglering av områdessamverkan.

En första frågeställning var vem som skulle ha ansvaret att initiera en eventuell obligatorisk områdessamverkan. En stor majoritet (70 procent) svarade att det bör vara kommunen som har ansvar att initiera. Inget annat svar fick mer än tio procent anslutning. Avseende vilka aktörer samverkan borde vara obligatoriskt för anger flest att det är kommunen, fastighetsägarna och polisen som bör bindas av ett regelverk kring obligatorisk områdessamverkan. När det gäller inriktningen på en obligatorisk områdessamverkan är de vanligaste svaren trygghet, minskad brottslighet och trivsel/gemenskap.

Enkäten innehöll även en fråga om hur en obligatorisk områdessamverkan bör finansieras. Här är det tre svar som sticker ut. Flest har angett att staten ska stå för finansieringen (47 procent) följt av kommunala medel (39 procent) och sist att medlemmarna i områdessamverkansorganisationen bör finansiera verksamheten utifrån förmåga (38 procent). Det ska nämnas att 30 procent av respondenterna också uppger att det ska vara ett delat ansvar mellan kommun, stat och fastighetsägare. Om det ses i relation till att de flesta anger att obligatoriet ska träffa kommun, polis och fastighetsägare ska nog det svaret ses tillsammans med att medlemmarna i en områdessamverkansorganisation gemensamt ska stå för finansieringen. Det blir därför två tydliga grupperingar i denna del; en del som vill se offentlig finansiering och en del som vill se en samfinansiering mellan de medverkande parterna.

På frågan om hur arbetet med områdessamverkan skulle organiseras uppger majoriteten (50 procent) att kommunen ska leda arbetet. Därefter följer avtal mellan samverkanspartners (40 procent) och genom extern part (24 procent). Endast 15 procent anger att arbetet ska organiseras i en fristående förening.

10.6 Utvärderingar av områdessamverkan

10.6.1 Inledning

Det finns brister avseende utvärdering av den områdessamverkan som bedrivs i Sverige. Inte minst när det gäller oberoende forskning kring effekterna av de insatser som görs inom olika typer av områdessamverkan. Några av de föreningar som bedriver områdessamverkan i Sverige har forskare kopplade till arbetet som gjort utvärderingar av utfallet av den samverkan som bedrivs.

I detta kapitel kommer utredningen att presentera en genomgång av några av de olika insatser som har utvärderats och de resultat som denna utvärdering mynnat ut i. Först kommer utredningen att presentera de utvärderingar som gjorts av två områden som båda har etablerad förening för områdessamverkan, BID Sofielund och BID Gamlestaden. Därefter följer en genomgång av utvärderingen av Örebro kommuns arbete med EST följt av en utvärdering av det trygghetsskapande arbete som Umeå kommun bedrivit inom ramen för Umeå växer tryggt och säkert.

10.6.2 BID Sofielund

Den områdessamverkan som bedrivits inom ramen för BID Sofielund har vid flera tillfällen varit föremål för utvärdering av forskare från Malmö universitet. Den senaste utvärderingen publicerades 2022 och utgör underlag för detta avsnitt.²²

I rapporten har forskarna följt upp tidigare utvärderingar med kompletterande data och intervjuer. Frågeställningen är i vilken utsträckning som arbetet inom BID Sofielund har bidragit till en positiv utveckling i området. Det som studeras närmare är utvecklingen av ordningsstörningar, brottslighet, otrygghet och oro att utsättas för brott. Rapporten studerar även sociala processer som kollektiv styrka och förtroende för lokala myndigheter. Till sist inkluderar rapporten även upplevelsen av samverkan och utveckling i området hos fastighetsägarna och de som arbetar inom BID Sofielund.

²² Ivert, Di Rocco och Kronkvist, *Uppföljning av brott och otrygghet i Sofielund – en uppdaterad utvärdering av Fastighetsägare BID Sofielunds arbete*, Malmö universitet, 2022.

Resultaten visade att det inom området varit en positiv utveckling gällande ordningsstörningar och kriminalitet. Även om problemnivåerna fortsatt är högre än i andra delar av staden har de minskat tydligt och området närmar sig de nivåer som finns i övriga staden. Andelen skadegörelsebrott har gått ner, den öppna narkotikahandlingen har minskat betydligt och de sociala ordningsstörningarna (folk som bråkar och ungdomsgäng) har också minskat tydligt. Effekten syns särskilt i Södra Sofielund där de flesta insatserna varit fokuserade.

Vad gäller oron för att utsättas för brott ligger nu Sofielund på en motsvarande nivå som jämförelseområdena i staden. Det är en tydlig nedgång i nivån av oro jämfört med tiden innan BID Sofielund etablerades, då området låg på betydligt högre nivåer än andra delar av staden.

En liknande utveckling har skett gällande otryggheten när de boende vistas utomhus i området. Tryggheten i området har ökat tydligt till skillnad från andra delar av staden. Det innebär att även i denna del har Sofielund närmat sig samma nivåer som jämförelseområdena. Särskilt tydligt är detta gällande frågan om det finns personer i området som man är särskilt rädd för. Där ligger nu Sofielund på samma nivå som resten av staden vilket är en tydlig förbättring.

Resultaten gällande utveckling av kollektiv styrka och förtroende för lokala myndigheter visar ingen signifikant förändring. Detta är dock enligt rapporten väntat och ligger i linje med annan forskning. Dessa värden tar tid att påverka och tidsperioden är därför lite kort för att se tydliga resultat.

Fastighetsägarna och de som arbetar inom BID Sofielund är överens om att det skett en positiv utveckling i området inte minst när det kommer till trygghet och brottslighet. Undersökningen visar att de fastighetsägare som är medlemmar i BID upplever sig ha en bättre kontakt med lokala myndigheter och andra fastighetsägare än de som inte är medlemmar.

De fastighetsägare och andra som är aktiva i BID Sofielund understryker vikten av att fortsätta arbete i området. Även om det har skett en positiv utveckling i området finns det fortfarande stora utmaningar kvar. Det finns således behov av fortsatta insatser både för att hålla i den positiva utvecklingen och att ytterligare stärka området.

Två utmaningar som särskilt lyfts fram är vikten av nyckelpersoner i arbetet inom BID och sårbarheten om dessa försvinner. De aktiva personerna inom BID Sofielund har ett mycket stort engagemang och även om föreningen som sådan är etablerad finns en oro för vad som sker om dessa engagerade nyckelpersoner skulle försvinna. En annan oro är att, även om föreningen varit aktiv i många år, medlemmar ska försvinna då medlemskapet är frivilligt. Dessa farhågor har även lyfts i tidigare utvärderingar.

Rapporten avslutar med att konstatera att det är svårt att avgöra exakt vilken roll som arbetet inom BID Sofielund haft för utvecklingen i området. Det är också svårt att utvärdera vilka effekter som enskilda åtgärder haft. Det finns dock, enligt rapporten, god anledning att anta att verksamheten inom ramen för BID Sofielund varit en bidragande orsak till utvecklingen.

Det konstateras även att ett BID-samarbete inte per automatik bidrar till en positiv områdesutveckling. Effektiviteten och påverkan på utvecklingen beror på flera olika faktorer som mängden insatser, finansieringen och att de åtgärder som vidtas är genomtänkta i förhållande till de problem som samarbetet är tänkt att adressera.

10.6.3 BID Gamlestaden

Gamlestaden i Göteborg är det område i Sverige som arbetat längst med BID-inspirerad platssamverkan. Det gör området särskilt intressant att utvärdera för att se effekter i ett område på lång sikt. Området har även regelbundet gjort medborgarundersökningar och det finns därför ett tydligt underlag kring utvecklingen och de boendes upplevelse av området.

Mellan 2001 och 2015 går det att se en tydlig positiv utveckling i området där en allt högre andel känner sig nöjda i området. Även känslan av trygghet ökade stadigt under dessa år, från att 40 procent kände sig trygga 2001 till att 56 procent kände sig trygga 2015. Under perioden 2015 till 2021 bröts denna positiva utveckling när andelen nöjda minskade och de som kände sig trygga minskade till 50 procent.²³

²³ Bretzer, *Gamlestaden 2021 – En medborgarundersökning i Gamlestaden*, Göteborg, Förvaltningshögskolans rapporter nummer 165. Se även Holmberg, *Gamlestaden 2016 – Från förfall till pånyttfödelse – Dags för BIDs i Sverige?*, Kunskapsproduktion AB, 2016.

I undersökningarna har de boende, utifrån en lista på ordningsstörningar och brottslighet, fått svara på, om de anser att något av alternativen är ett stort problem i området. I de allra flesta fall går det att se en positiv utveckling under hela perioden med en avstannande utveckling mellan 2015 och 2021. Särskilt signifikant är nedgången i fråga om egendomsbrott, som inbrott, bilstölder och skadegörelse. Dessa brottstyper är det färre än tio procent som upplever som ett stort problem.

Tre typer av ordningsstörningar har haft en motsatt utveckling, dessa är narkotikahandel, nedskräpning och berusade och drog-påverkade personer utomhus. Dessa typer av ordningsstörningar har ökat under undersökningsperioden även om den sistnämnda kategorin upplevdes som ett mindre problem 2021 jämfört med 2015. Narkotikahandel är den kategori som ökat mest, från som lägst elva procent 2008 till 33 procent 2021.

En genomgång av brottsstatistiken mellan 2000 och 2015 visar, i likhet med de boendes upplevelse, att egendomsbrotten minskat tydligt och 2015 låg dessa på ungefär samma nivå som staden i helhet. Vad gäller inbrott var de anmälda brotten 2015 färre i Gamlestaden än i staden som helhet. Den personrelaterade brottsligheten varierar mellan mätningarna men har en tydligt nedåtgående trend och antalet anmälda brott närmade sig 2015 nivå i staden som helhet.

De boende uppger även att kontakten med grannar och andra boende i området hade förbättrats under perioden 2001 till 2015. Detta ses som en indikator på att det sociala kapitalet i området har ökat.

Ytterligare en indikator som undersöks är kopplat till om området som sådant blivit mer attraktivt. Detta har undersökts genom att titta på värdeutvecklingen på bostadsrätter samt antalet ködagar på hyresrätterna. Undersökningen visade att bostadsrätterna under perioden 2005–2015 hade en snabbare värdeutveckling än staden i helhet. Liknande mönster kunde ses avseende hyresrätter i Gamlestaden som krävde fler ködagar än hyresrätter i staden som helhet.

Undersökningarna kan inte visa om den positiva utvecklingen beror på närvaron av områdessamverkan eller om det beror på något annat. Rapportförfattaren konstaterar dock att delar av utvecklingen ”logiskt [kan] kopplas till” arbetet som bedrivs inom BID Gamlestaden. En fråga som ställs är hur området hade utvecklats utan närvaron av föreningen. Slutsatsen blir att det ”inte är orimligt

att anta” att området skulle ha funnits med på polisens lista över utsatta områden, något som området inte gör i dag, om platssamverkan inte funnits.²⁴

Utöver medborgaundersökningarna har även det samarbetsavtal som ligger till grund för arbetet inom BID Gamlestaden utvärderats.²⁵ Slutsatsen i rapporten är att samtliga av samarbetsavtalets mål har nåtts.

Det konstateras att avtalet har gjort samarbetet formaliserat och skapat en tydlig struktur för arbetet. Det har skapat möjligheter att samordna och genomföra insatser och att gemensamt hantera problem i området. Samarbetet har även fångat upp de problem som uppstår i gränsdragningen mellan kommunens och fastighetsägarnas ansvar.

Det kan inte, enligt rapporten, slå fast att de nyttor som uppstått i samarbetet hade kunnat uppnås utan att de inblandade aktörerna ingått ett formaliserat samarbete. Aktörerna menar att insatserna hade tagit längre tid, inte blivit lika effektiva och inte kunnat etableras på så många olika nivåer. Det har sammantaget, enligt aktörerna, inneburit att kvaliteten på insatserna har blivit högre.

De utvecklingsmöjligheter som lyfts fram i rapporten är att det är viktigt med tydliga beslut om prioriteringar när resurserna är begränsade. Det kan då vara ett hinder att det inom samarbetsavtalet finns ett krav på konsensus. Ett förslag från rapportförfattarna för att lösa detta är att det redan på förhand tas fram kriterier för hur insatser ska prioriteras i förhållande till begränsade resurser.

En annan slutsats i rapporten är att det är viktigt att alla aktörer kommer till tals och att de olika punkter som tas upp också får tillräckligt med tid avsatt för att de ska kunna avhandlas på rätt sätt.

10.6.4 EST-arbetet i Örebro

I en utvärdering av EST-arbetet i Örebro som gjordes 2018 konstaterades att EST är ett effektivt arbetssätt utifrån två olika perspektiv.²⁶ För det första för att de som arbetar med EST upplever att det är ett effektivt arbetssätt och att resultaten visat att arbetssättet

²⁴ Holmberg (2016) s. 52.

²⁵ PWC, *BID Gamlestaden – ett samarbetsavtal och en samverkansprocess, men hur fungerar den egentligen, på uppdrag av Socialförvaltningen Nordost Göteborgs stad*, 2021.

²⁶ Fahlgren A., Hellfeldt, K., & Andershed, H. (2018), *Effektiv samordning för trygghet (EST) – En utvärdering*, Örebro universitet.

minskar eller dämpar utvecklingen av skadegörelse, otrygghetsskapande samling av personer²⁷ och annat otrygghetsskapande såsom olovlig trafik och öppen droghandel.

Vad avser den upplevda effektiviteten bland de som arbetar med EST handlar det om att samverkan och tilliten mellan olika aktörer har stärkts, att arbetet bedrivs mer kunskapsbaserat och effektivt och att det trygghetsfrämjande arbetet ökat i produktivitet och kvalitet. Det anses även positivt att arbetet ses som en process i stället för ett projekt, vilket i sin tur skapar goda förutsättningar för långsiktighet.

Även om den huvudsakliga slutsatsen är att arbetssättet är effektivt identifierar utvärderingen ett antal svårigheter och utmaningar. Det uppges att det finns vissa rollkonflikter bland de som rapporterar in till lägesbilden. Det blir en känsla av att övervaka de som man ska bygga tillit till. En annan svårighet var att sekretessregler hindrade polisen från att dela med sig av viktig information till lägesbilden. Detta försvårade arbetet med att få en komplett lägesbild.

Utvärderingen konstaterar att det går att se ett samband mellan de insatser som satts in inom ramen för EST-arbetet och en minskad skadegörelse. Liknande samband gick att belägga mellan EST-insatser och antalet otrygghetsskapande samlingar av personer. Båda dessa effekter kopplas till ökad närvaro i områdena genom ökad patrullering av polis, ökad vuxennärvaro och fler aktiviteter för barn och ungdomar.

Det gick även konstatera ett visst samband, om än lägre än de tidigare nämnda, mellan insatserna och minskad öppen droghandel och olovlig trafik.

Utvärderingen konstaterar dock att insatserna inte leder till att problemen i ett område helt upphör. I vissa områden går det även se att problemen ligger kvar på ungefär samma nivå trots insatser inom ramen för EST-arbetet. Det konstateras att de områden där dessa observationer görs finns det samtidigt en tydlig överrepresentation av låg utbildningsnivå, arbetslöshet och trångboddhet. Slutsatsen i utvärderingen är att de situationellt brottspreventiva åtgärderna enligt EST-arbetet behöver kompletteras med sociala insatser för att båda insatserna ska ge maximal effekt.

²⁷ Begreppet inbegriper exempelvis samlingar av ungdomar som upplevs som obehagliga eller otrygghetsskapande.

10.6.5 Umeå växer tryggt och säkert

Umeå växer tryggt och säkert (UVTS) är ett kunskaps- och forskningsbaserat arbete fokuserat på situationell brottsprevention i bostadsområden. En utvärdering av arbetet publicerades i en rapport 2021 vilken utgör grunden för denna genomgång.²⁸ Utvärderingen undersökte flera olika delar av UVTS-arbetet, men denna genomgång fokuserar på värdet och effekterna av arbetet.

Av de som medverkar i UVTS-arbetet värdesätts samarbetet högt. Det lyfts flera olika aspekter som värderas av de inblandande, exempelvis insyn i trygghets- och brottsläget, kännedom om andra aktörers trygghetsarbete och att få bredare perspektiv på dessa frågor. Även att utbyta erfarenheter och tips samt att få ett ansikte på de som man samverkar med har ansetts värdefullt. Samarbetet inom ramen för UVTS anses av de intervjuade vara ett värdefullt komplement till det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete som görs av polis, kommun och andra aktörer.

Från de som inte medverkar i samarbetet kommer kritik om bristande insyn och att man går miste om viktig information. Från företrädare från civilsamhället kommer kritik gällande att det är för mycket fokus på "hårda" åtgärder och för lite på förebyggande åtgärder.

I likhet med andra utvärderingar konstateras att det är svårt att avgöra om det är arbetet inom UVTS som legat till grund för en positiv utveckling eller om det är andra orsaker bakom detta. Det råder dock, enligt rapporten, inget tvivel på att UVTS bidragit till att motverka att något område i Umeå hamnat på polisens lista över utsatta områden.

En fråga som rapporten diskuterar är hur situationen skulle ha varit om UVTS inte hade initierats. Forskarna listar två möjliga alternativ. I det första alternativet skulle då olika aktörerna genomfört sina respektive insatser på samma sätt som tidigare. I det andra alternativet skulle de olika aktörernas arbete ha utvecklats, exempelvis genom andra samarbeten eller andra insatser. I rapporten konstateras att brotts- och trygghetsarbetet i det första alternativet sannolikt skulle ha varit sämre och i det andra alternativet skulle situationen troligen varit något sämre eller samma som i dag. Däremot

²⁸ Hanberger & Lindgren, *Utvärdering av "Umeå växer tryggt och säkert" – slutrapport*, Umeå Centre for Evaluation Research, Evaluation report, October 2021.

menas i rapporten att den kollektiva handlingsberedskapen skulle ha varit sämre. Med andra ord menar rapporten att UVTS varit en bidragande orsak till den positiva utvecklingen.

Utvärderingen lyfter fram flera olika positiva effekter. En viktig effekt är att arbetet blivit ett långsiktigt kommunalt uppdrag i stället för ett tidsbegränsat projekt. Det ses även som en styrka att policy-skapandet sker med många aktörers medverkan. Kommunen får även ett bättre underlag för beslut och prioritering av insatser genom de olika nätverken inom UVTS, exempelvis EST. Arbetet har förstärkt pågående samverkan och samverkansavtal samtidigt som det har etablerat nya kontaktvägar mellan lokala aktörer.

Vidare nämns ett antal mer konkreta effekter i rapporten. Några av dessa är att narkotikahandeln har minskat eller upphört på platser där insatser har gjorts, men att handeln i stället flyttat till andra platser. Arbetet har även bidragit till att skapa tryggare utemiljöer i olika områden. Det anses också, som nämnts ovan, att arbetet med UVTS bidragit till att Umeå inte har något område på polisens lista över utsatta områden. Arbetet har även bidragit till ett kollektivt ansvarstagande i trygghetsfrågorna.

Vad gäller utmaningar och hinder för arbetet beskriver rapporten hur kommunen och andra aktörer behöver bli bättre på att kommunicera sitt arbete och vad olika åtgärder är tänkt att adressera för problem. En rekommendation är att involvera de boende och civilsamhället mer för att ta vara på deras kunskap och erfarenheter på ett bättre sätt.

10.7 Sammanfattande kommentarer och nulägesbeskrivning

10.7.1 Om underlaget

Utredningen har gjort ett femtontal studiebesök på områdessamverkan/trygghetsskapande samhällsplanering i åtta svenska städer. Digitala möten har hållits med representanter för myndigheter och olika branschorganisationer. Utredningen har medverkat vid tiotal konferenser, nätverksmöten, rundabordssamtal, och dylikt samt gjort en enkätundersökning. Utöver detta har vi genom telefonsamtal och mailkonversationer kompletterat vårt material med specifika frågeställningar.

Den information som presenterats och de slutsatser som redovisas i kartläggningen har förankrats bland relevanta aktörer.

10.7.2 Varför områdessamverkan har initierats

Utifrån utredningens platsbesök och enkätundersökning framkommer att vanliga problem i svenska områden där områdessamverkan initierats, och som inte avser citysamverkan eller samverkan inom renodlade handelsområden är omfattande kriminalitet med drog-handel och skadegörelse. Det är inte sällan områden som präglas av segregation, social utsatthet och eftersatt underhåll av fastighetsbeståndet. Totalt sett framstår trygghet som det primära fokuset i arbetet med områdessamverkan i dessa områden.

Även om fokus ligger på trygghetsfrågorna är andra värden också viktiga i samverkansarbetet, tex attraktivitet. Med det följer minskade kostnader för fastighetsägare i form av minskad omflyttning, minskad skadegörelse och nöjdare boende och verksamma i områdena. Det i sin tur är kan ge ökade fastighetsvärden. Hos de privata fastighetsbolagen finns med andra ord en företagsekonomisk logik bakom att satsa på att medverka i områdessamverkan.

10.7.3 Hur arbetet med områdessamverkan har organiserats

Det finns en mångfald av olika sätt att organisera arbetet med områdessamverkan men vissa är vanligare än andra. Det går framför allt urskilja tre varianter av organisation.

Den första varianten är en ideell förening. Denna kan bestå av enbart fastighetsägare, av fastighetsägare och kommunen eller av ytterligare aktörer tillsammans med de två redan nämnda. Denna variant har inte sällan påbörjats som en ren fastighetsägarförening där sedan fler aktörer har lagt till. Ett exempel på platssamverkan där fler aktörer tillkommit är Platssamverkan Gottsunda-Valsätra och ett exempel på en ren fastighetsägarförening är Fastighetsägare Järva.

Den andra varianten är ett samverkansorgan där kommunen och fastighetsägare, inte sällan tillsammans med polisen, deltar. Till skillnad från den ideella föreningen är detta organ inte en egen juridisk

person. Däremot kan organet ha en egen budget och möjlighet att ta egna beslut. Ett exempel på detta är BID Gamlestaden.

Den tredje varianten är att arbetet med områdessamverkan drivs av kommunen. I denna variant driver kommunen arbetet men kallar andra aktörer till möten där relevanta frågor diskuteras. Det handlar då primärt om polis och fastighetsägare men även andra kan vara inkluderade. Ett exempel på detta är det så kallade EST-arbetet men även områdesnätverken i Borås.

10.7.4 Aktörer som varit involverade

Utifrån kartläggningen är det tydligt att de mest centrala aktörerna i svensk områdessamverkan är kommunen och fastighetsägare och polisen. Detta kan ha sin förklaring i att fokus i arbetet i mångt och mycket ligger på trygghetsfrågor - och att dessa tre aktörer har ett avgörande ansvar för detta arbete.

Många fastighetsägarna tar ett stort ansvar för arbetet med områdessamverkan. Det är tydligt att aktiva fastighetsägare är nödvändiga för att få till en effektiv och framgångsrik områdessamverkan. Detta blir inte minst tydligt i situationer där det funnits fastighetsägare som inte har velat delta eller samarbeta. Det kan exempelvis handla om fastighetsägare som genom brister i sin förvaltning gör att de goda krafternas upprustning inte räcker till för att lyfta ett område. Det kan även handla om problematiken med så kallade free-riders eller snålskjutsåkare som innebär att en fastighetsägare som inte deltar drar nytta av de andras arbete och satsade resurser. Detta kan leda till att arbetet med områdessamverkan blir mindre effektivt och framgångsrikt.

Kommunerna har också tagit ett stort ansvar för arbetet med områdessamverkan och ser positivt på samarbetet med fastighetsägarna. De är inte sällan drivande i arbetet och står ofta för både ekonomiska och personella resurser. Samtidigt framkommer att olika delar av den kommunala organisationen ibland kan ha motstående målsättningar och/eller ha motstående synpunkter och ingångar i olika frågor utifrån uppdraget inom respektive förvaltning. Ett konkret exempel på detta är att en förvaltning kan vilja ta bort buskage, träd eller annan växtlighet för att öka tryggheten samtidigt som en annan förvaltning vill bevara samma växtlighet

för att uppfylla miljömål eller för att skydda visst djurliv. Det framkommer i samband med denna kritik ett önskemål att kommunen ska tillhandahålla ”en väg in” i den kommunala organisationen, det kan handla om någon form av kontaktperson eller lots som sedan tar frågan vidare in i organisationen.

Polisen är en viktig aktör när det kommer till det brottspreventiva och trygghetsskapande arbetet. I områden som haft en mer omfattande problematik kopplad till otrygghet och kriminalitet har polisens initiala insatser varit avgörande för att arbetet med områdessamverkan kunnat komma i gång. Polisen har poängterat att samarbetet med fastighetsägarna varit värdefullt, dels för att få till ett informationsutbyte, dels för att få tillgång till ytor polisen annars inte har tillgång till, exempelvis trappuppgångar och källarutrymmen.

Utöver dessa tre nämnda aktörer framhålls vikten av civilsamhällets medverkan. Civilsamhället har ofta ett stort förtroende bland de boende i ett område och kan därför fungera som en brygga mellan kommunen och fastighetsägarna å ena sidan och de boende å andra sidan. Olika civilsamhällesorganisationer kan också vara ovärderliga i arbetet med att aktivera en plats eller ett område.

Ytterligare en aktör är de som bedriver handel eller annan näringsverksamhet på platsen. Dessa, tillsammans med de boende, drabbas hårt av problem med otrygghet och kriminalitet i ett område. De har även kunskap om området och den problematik som finns där vilket är värdefullt för samverkansarbetet.

10.7.5 Vilka mål och syften som samverkan har

Som framgår ovan har utgångspunkten i arbetet med områdessamverkan oftast varit trygghet även om andra sekundära mål har funnits för verksamheten. En utgångspunkt i stort sett alla områdessamverkansorganisationer är den så kallade Broken Windows-teorin.

I kartläggningen har det framkommit att olika aktörer kan ha olika mål med områdessamverkan. För fastighetsägare kan det vara ökade marknadsvärden på fastigheter, minskad omflyttning bland hyresgäster och minskade kostnader för förvaltning. För handel och andra näringsidkare kan det vara ökad omsättning och för kommunen och de boende kan det vara en ökad trygghet, trivsel

och gemenskap i området. Från kommunens sida kan områdessamverkan även vara ett verktyg och komplement till övrig verksamhet för att minska brottslighet och att arbeta mer långsiktigt brottspreventivt i ett område. Områdessamverkan ger kommunerna ytterligare en plattform för att kommunicera direkt med kommunmedlemmarna. Det blir då ett forum som möter kommunmedlemmarna i deras vardag och livsmiljö.

Det är viktigt att understryka att flera olika mål kan vara tätt sammanlänkande. Ett exempel på detta är trygghet och attraktivitet. Att göra ett område mer attraktivt, till exempel genom städning, klottersanering, upprustning, mm, bidrar till en ökad trygghet. Omvänt blir ett område mer attraktivt när tryggheten ökar.

10.7.6 Hur samverkan finansieras

Hur samverkan finansieras varierar stort mellan olika områden och områdessamverkansorganisationer. Det finns dock vissa återkommande drag.

I samarbeten mellan kommun och fastighetsägare är en vanlig fördelning att kommunen står för 50 procent av finansieringen och att fastighetsägarna står för resterande 50 procent. Andra liknande varianter är att kommunen står för hälften och alla andra aktörer står för resterande finansiering eller att kommun och fastighetsägare lägger in lika stora summor som sedan kompletteras med medel från andra aktörer.

Det är vanligt att avgiften för olika aktörer varierar. Exempelvis brukar bostadsrättsföreningar ha en lägre avgift än kommersiella fastighetsbolag. Även handlare eller lokalhyresgäster brukar ha en lägre avgift än fastighetsägarna. Dessa differentieringar motiveras vanligtvis med att vissa aktörer inte har samma ekonomiska möjligheter att bidra som de större fastighetsbolagen och att dessa har möjlighet att få en större ekonomisk vinning av arbetet. Just bostadsrättsföreningar brukar lyftas fram särskilt som en association som har svårt att bidra både med ekonomiska och personella resurser.

Vissa aktörer brukar inte bidra ekonomiskt utan endast med personella resurser. Detta gäller exempelvis polisen som ofta samarbetar med områdessamverkansorganisationerna men som inte själva bidrar med ekonomiska medel. Även civilsamhället brukar

vara befriade från avgift. De ses som en mycket viktig del av samverkan men har sällan möjligheter att bidra rent ekonomiskt.

En annan fråga är hur kostnaden fördelas mellan fastighetsägarna. Det finns några olika fördelningsmodeller men oftast är de utifrån storlek på fastighetsbeståndet. En vanlig modell är en mindre medlemsavgift kombinerat med en serviceavgift som är beroende av bostadsytan och lokalytan i beståndet. Oftast är avgiften per kvadratmeter bostadsyta större än lokalyta. Ett alternativ till ytan kan vara antalet lägenheter. Det är oftast i denna serviceavgift som differentieringen sker. Det innebär med andra ord att en bostadsrättsförening betalar en lägre avgift per kvadratmeter än de kommersiella bostadsbolagen.

En annan förekommande modell är att fastighetsägarna kommer överens om deras inbördes fördelning. Det sätts då några olika fasta belopp som ska betalas och sedan avgörs det utifrån storlek och nytta vilket belopp respektive fastighetsägare ska betala.

Den gemensamma finansieringen går oftast till att driva verksamheten, det vill säga bekosta ett kansli och en verksamhetsledare samt gemensamma aktiviteter. Däremot står de ingående aktörerna för kostnaden för de investeringar som görs på de egna fastigheterna.

10.7.7 Resultat av samverkan

Under arbetet med kartläggningen har en övervägande majoritet varit positiva till områdessamverkan som metod för att lyfta ett område och att öka tryggheten. Områdessamverkansorganisationerna hänvisar till trygghetsmätningar i kommunen eller som de själva genomfört och som visar på goda resultat, framför allt när det kommer till den upplevda tryggheten i området. Fastighetsägare har använt olika former av kundundersökningar såsom Nöjd Kund Index för att utvärdera, dessa pekar över lag på kraftigt minskade kostnader för omflyttningar och skadegörelse och klotter.

Samtidigt är det svårt att värdera resultaten av områdessamverkan, inte minst då det inte finns något att jämföra med. Beror framgången på områdessamverkan eller är det andra faktorer som varit avgörande, såsom samhällsutveckling eller förändringar i demografin. Det finns också utvärderingar som visar att tryggheten visserligen gått upp men att brottsstatistiken är densamma.

10.7.8 Framgångsfaktorer

Att med hjälp av aktörer som arbetar med områdessamverkan identifiera framgångsfaktorer utgör ett viktigt underlag till utredningens förslag. Den vanligaste synpunkten gällande detta är behovet av en professionell välfungerande samverkansorganisation och verksamhetsledare och/eller ett kansli som driver arbetet framåt. De ingående aktörerna har oftast begränsat med tid att lägga på det löpandet arbetet med områdessamverkan. Det har då varit viktigt att ha en person på plats som dels sammankallar och förbereder möten med aktörerna, dels planerar och genomför insatser.

En annan viktig framgångsfaktor som lyfts fram är behovet av en tydlig organisation för arbetet och tydligt definierade roller för de parter som deltar i samverkan, inte minst avseende beslutmandat. Detta gäller särskilt i arbetet i styrgrupp, styrelse eller liknande där det är ett starkt önskemål att de som är med på mötena har mandat att fatta bindande beslut för sin respektive organisation.

Som redan konstaterats ovan är det avgörande för framgång att både kommun och fastighetsägare samverkar. Utan fastighetsägarna är det svårt, för att inte säga omöjligt, att nå framgång med områdessamverkansarbetet. Många olika aktörer lyfter därutöver fram civilsamhällets roll som en framgångsfaktor i arbetet med områdessamverkan. Civilsamhällets organisationer har ofta ett stort förtroendekapital som kan väga upp att det i vissa områden finns en brist på tillit från de boende gentemot både det allmänna och fastighetsägarna. Denna brist kan ett samarbete med civilsamhällets organisationer hjälpa till att läka. Även boendeflyttande har i kartläggningen lyfts fram som en framgångsfaktor i processer om områdessamverkan.

Ytterligare en framgångsfaktor är tydliga kontaktvägar in i kommunen. Det upplevs som en styrka i arbetet när kommunen samordnar det egna arbetet inom de olika förvaltningarna och har kontaktpersoner i förhållande till platssamverkansorganisationen.

10.7.9 Hinder för framgångsrik platssamverkan

Många hinder för områdessamverkan är så klart motsatsen till framgångsfaktorerna, exempelvis en otydlig organisation, avsaknad av projektledare eller personal som driver arbetet framåt, ett misslyckande att involvera de boende i processerna och styrgrupper utan mandat att ta beslut. Några hinder är dock viktiga att särskilt understryka då dessa har framhållits som avgörande för om arbetet är effektivt eller inte.

Fastighetsägarna är centrala aktörer och avgörande för om en platssamverkan blir framgångsrik eller inte. Därför blir fastighetsägare som inte kan eller vill delta i samverkan ett hinder för arbetet. Det kan finnas flera olika anledningar till att fastighetsägare inte fullt ut sköter, eller i vissa fall missköter, sin förvaltning av fastigheterna. En anledning kan vara fastighetsägare som saknar lokal förankring och har ett kortsiktigt perspektiv på sitt ägande. Dessa kan i vissa fall ha sitt säte på annan ort eller i utlandet och därför ha ett mindre intresse av samarbetet i området. En annan anledning kan vara är så kallade free-riders eller snålskjutsåkare. Om ett område bedriver en framgångsrik områdessamverkan kan kostnader för skadegörelse, klotter och omflyttningar minska samtidigt som marknadsvärdet på fastigheterna ökar. Denna positiva effekt kan även komma de som inte själva bidrar till gagn.

Ett förekommande hinder är brister i kontakten mellan områdessamverkansorganisationen och kommunen alternativt mellan fastighetsägarna och kommunen. Det som lyfts fram som problematiskt är att kommunen inte talar med en röst utan kontakt behövs tas med varje enskild förvaltning. Det som då kan uppstå är att det blir motstridiga besked från olika förvaltningar eller att olika förvaltningar har olika mål och uppdrag.

I denna del finns ett starkt önskemål från de som arbetar med områdessamverkan att kommunen ska tillhandahålla en kontaktperson eller lots som är organisationernas väg in till kommunen. En sådan funktion skulle kunna ha uppgiften att samordna kommunen och kontakta berörda förvaltningar. En lotsfunktion skulle med andra ord underlätta och därmed frigöra mer resurser till att genomföra själva områdessamverkansarbetet.

Ett generellt hinder för en framgångsrik områdessamverkan som lyfts fram är en brist på resurser både i form av tid och pengar.

11 Internationell utblick

11.1 Inledning

I detta kapitel redovisas utredningens kartläggning av internationella exempel på områdessamverkan. Inledningsvis kommer en redogörelse för de platsbesök som utredningen gjort i Kanada, USA och Tyskland tillsammans med redogörelse för möten med personer som arbetat och arbetar med områdessamverkan i Nederländerna. Därefter följer en sammanfattning av den rapport som genomförts av Handels forskningsinstitut kring europeiska exempel av områdessamverkan. Den ger en överblick över hur obligatorisk områdessamverkan är reglerat i några europeiska länder. Avslutningsvis finns några sammanfattande kommentarer.

11.2 USA

11.2.1 Inledning

Utredningen genomförde platsbesök i Seattle och Portland i februari 2024. Där besökte utredningen flera olika aktörer; Seattle stad (City of Seattle), Portland stad (City of Portland) och ett antal områden med områdessamverkan i båda städerna. Redovisningen beskriver hur relevanta delar av systemet är utformat samt de framgångsfaktorer och hinder som aktörerna har identifierat.

I de studerade städerna i USA är det aktörerna själva som tar initiativ till att starta en områdessamverkan. Det är med andra ord en självpåtagen avgift för företag eller fastighetsägare inom ett visst område, där medlen används för att finansiera gemensamma uppgifter som medfinansiering av underhåll av gator eller parker, evenemang, marknadsföring, trivselåtgärder och projektledning. Processen

för uppstart och formandet av planen för en BID tar ofta flera år och är resurskrävande.

I följande text används "staden" som översättning av exempelvis City of Seattle eller City of Portland. Områdessamverkan benämns som BIA i Seattle eller ESD i Portland, då det är de termer som används där. Vidare har "trygghet" använts som översättning av "safety", vilket kan översättas till både säkerhet och trygghet.

11.2.2 BDS Planning & Urban Design¹

BDS Planning är ett konsultföretag som varit delaktiga i uppstart, utformning och utvärdering av BID-liknande organisationer i nordvästra USA och i Kanada sedan 1980-talet.

När de första BID-organisationerna startade fanns bara regelverk som motsvarar de svenska reglerna om ersättning för gatukostnader i PBL² där det offentliga fick ta ut avgifter för infrastrukturinvesteringar. Dessa avgifter fick inte användas för underhåll, upprustning eller projektledning. Bristen på medel gjorde att de organisationer som arbetade med platssamverkan inte hade samma möjligheter att arbeta professionellt, med strategiskt arbete och med kommunikationsinsatser som dagens BID-organisationer gör. I dag har de flesta större städerna i USA någon form av BID i stadskärnan, men varje delstat har sina egna regler och namn för samverkan.

När det gäller avgift är BDS Plannings erfarenhet att det enklaste är att fastighetsägare betalar en obligatorisk avgift som huvudsakligen bygger på fastighetens taxeringsvärde. Däremot kan en differentiering av avgiften behövas, exempelvis har en stor kommersiell fastighetsägare andra förutsättningar än en liten privat bostadsfastighetsägare. Differentiering kan göras genom att exempelvis bostadsfastighetsägare betalar enligt samma uträkningsmodell men med ett tak för högsta summa eller ett visst procentavdrag, exempelvis kan avgiften för en fastighetsägare med enbart bostadshus vara 30 procent lägre än en med kommersiella aktörer.

BDS Plannings erfarenhet är att namnet Business Improvement District inte är helt lyckat. På 1980-talet när BID initierades gjordes det nästan uteslutande i områden med kontor, butiker eller andra

¹ Möte med företrädare på BDS Planning, Seattle, februari 2024.

² Se plan- och bygglag (2010:900) 6 kap. 24–38 §§.

verksamhetslokaler. I dag är det vanligare med blandade syften, exempelvis bostäder och kontor på samma fastighet. Ett nytt namn bör tona ner det kommersiella och i stället kommunicera att det finns fler aktörer som kan ha nytta av områdessamverkan.

Deras erfarenhet är att de BID-områden som fungerar bäst har ett mindre antal fastighetsägare eftersom det ger snabbare och enklare beslutsprocesser. Ett annat utmärkande drag i de områden där BID fungerar som bäst är att fastighetsägarna är professionella och har lokal förankring.

När det gäller den geografiska avgränsningen är deras erfarenhet att varje BID själva bör bestämma sina gränser. Den geografiska avgränsningen är strategiskt viktig för BID-organisationen och påverkar hur verksamheten fungerar, vilket syfte den kan ha och hur utvecklingen av området kommer att bli.

Processen för att starta en BID är resurskrävande och processen från initiativ till beslut tar ofta flera år. BDS Planning har upphandlats av olika städer för att via stödprogram hjälpa till med förstudie, strategisk kommunikation, projektledning samt att ta fram verksamhetsplan, strategier och budget i områden som har svårt att få ihop de medel som behövs för att initiera en BID. Normalt är BDS Planning med i processen under cirka 12–18 månader och uppdraget handlar ofta om cirka 150–300 timmar.

11.2.3 Portland, Oregon State, USA³

Bakgrund

I Portland på 1980-talet introducerades en av USA:s första områden för mer omfattande områdessamverkan. Då var Portlands modell för framgångsrikt innerstadsarbete välkänt i USA. Därefter har Portland förlorat sin ledarposition inom innerstadsarbete och områdessamverkan. I dag finns i innerstaden problem kopplat till bland annat säkerhet, droger och tomma lokaler. Ett beslut om att avkriminalisera innehav av mindre mängder narkotika år 2020 har lett till ökade

³ Möte med företrädare för City of Portland samt med projektledare för Central Eastside Together ESD och projektledare för Lloyd ESD i Portland, februari 2024. Se även <https://www.portland.gov/omf/esd>, <https://www.portland.gov/omf/documents/overview-enhanced-service-districts/download> och <https://www.portland.gov/sites/default/files/council-documents/2024/portlandesds-councilreport-20240129.pdf>.

problem kopplat till droger och en dramatisk ökning av överdoser och dödsfall, särskilt i innerstaden.⁴ Även antalet människor som lever i akut hemlöshet har ökat, speciellt efter pandemin.

På 1990-talet introducerades modellen Enhanced Service Districts, även kallade ESD⁵. I dag finns tre sådana områden i Portland. Den första var Downtown Clean and Safe ESD som i dag har en relativt stor budget (5–8 miljoner dollar per år). Det andra ESD-området är Lloyd ESD. Deras organisation är till stor del volontärbaserad, med en deltidanställd projektledare, och en mindre budget (0,6–0,7 miljoner dollar per år). Det tredje är Central Eastside Together som har en arvoderad styrelse med en budget på 1,4–1,5 miljoner dollar per år.

Initiering, avveckling och representation

Det saknas i dag tydliga regler för att starta en ESD i Portland, detta är en del i den översyn av regelverket som pågår. Däremot finns tydliga regler för att avveckla densamma då det räcker att 33 procent av fastighetsägarna inom området enas om att ESD arbetet ska avslutas. Denna avvecklingsregel ger fastighetsägare en direkt möjlighet att påverka verksamheten, exempelvis om ett mindre antal fastighetsägare har en avvikande åsikt från majoriteten fastighetsägare i området eller ledningen för en ESD.

Vidare finns lokala regler om att det ska finnas en bred representation av intressenter i en ESD-styrelse. Bland annat ska det finnas en representant för sårbara grupper, exempelvis någon som har erfarenhet av hemlöshet eller som tillhör en minoritetsgrupp.

Finansiering och årlig licensavgift för fastighetsförvaltning

I Portland samlar staden in avgiften som sedan förs över till respektive ESD-organisation. Vilken aktör som ska betala avgift och hur stor den ska vara följer ett relativt komplext system i dag. Vilken aktör som ska betala bygger på skyldigheten att betala en årlig obligatorisk licensavgift för att få bedriva fastighetsförvaltning inom ett

⁴ Sedan utredningen besökte Portland har en process påbörjats om att åter kriminalisera innehav av narkotika.

⁵ ESD regleras av Portland City Code Chapter 6.06.

ESD-område. Det innebär att det kan vara fastighetsägare, fastighetsförvaltare eller hyresgäst som betalar licensavgiften. Vilken aktör som ska betala avgiften beror på flera faktorer, exempelvis vilken typ av verksamhet man bedriver, vem som betalar för vatten och avlopp, avfallsavgift, brandförsäkring, eller ansvarar för underhåll eller ventilation i byggnaden. Hur stor avgiften blir bygger på respektive ESD-områdes olika kriterier. Några faktorer som påverkar är exempelvis uppskattat fastighetsvärde (baserat på taxeringsavgift eller marknadsvärde), kvadratmeter, hisskapacitet och konsumentprisindex. Vissa fastigheter, exempelvis byggnad för religiöst ändamål, är undantagna från avgift. Detta system är under revision.

Varje ESD betalar en avgift till staden för indrivning av avgiften på cirka två procent av den totalt insamlade summan och en procent för att täcka kostnader för ESD-administration inom stadens förvaltningar.

Överenskommelse om basnivå, verksamhet och mer positiva inslag

Verksamheten som bedrivs är relativt lika i alla tre ESD-områden. Den består bland annat av gatustädning, trygghetsarbete, underhåll av grönytor, marknadsföring av området, julbelysning, klottersanering och annat lobby- och förbättringsarbete.

I Portland finns en överenskommelse om att etablera en basnivå för den service som staden respektive ESD ska tillhandahålla. Men staden har haft svårt att tillhandahålla siffror på sina insatser, vilket i sin tur lett till en diskussion om överenskommelsen alls ska användas framöver. Vidare är ESD organisationerna tvungna att använda stadens upphandlade entreprenörer för bland annat gatusopning och väktare. Detta har genererat betydligt högre kostnader och sämre resultat för organisationerna än då de själva kunde anlita lokala väktare och städbolag som kände till de lokala omständigheterna.

I dag lägger de tre ESD-organisationerna minst 50 procent av sina respektive budgetar på städning och säkerhet. Viss kritik har framförts från fastighetsägare i en ESD att detta är service som borde skötas av staden. I stället föreslog fastighetsägarna att ESD-organisationen borde fokusera på ”positiva inslag” som exempelvis stöd till lokalt företagande, arrangera evenemang, arbeta med offentlig konst, bättre

belysning och andra insatser för att göra området vackrare och mer attraktivt.

Översyn av regelverket och framgångsfaktorer

Från stadens sida nämns möjligheten till stabil finansiering för verksamheten och möjligheten att tillsätta en professionell organisation som grundläggande förutsättningar för att kunna bedriva en effektiv platssamverkan. Vidare framhålls vikten av att staden har en lots eller funktion som håller ihop arbetet och kan vara ESD-organisationernas kontaktpunkt.

År 2020 inleddes en revision av Portlands arbete med ESD. Några slutsatser var att staden utövar för lite tillsyn kring hur medel används, hur arbetet utförs och allmänhetens insyn i ESD-organisationernas arbete. Vidare var boende och verksamma i områdena missnöjda med att en privat aktör ensidigt kan besluta om ”polisliknande insatser” i form av väktare som i förlängningen styr allmänhetens tillgång och användning av offentliga platser. Staden rekommenderades även att utveckla och regelbundet uppdatera en handbok för arbete med ESD. En annan rekommendation var att se till att underlaget för uträkning av avgiften finns tillgängligt för allmänheten, är transparent och förutsägbart.

11.2.4 Seattle, Washington State, USA⁶

Bakgrund

År 2024 finns det elva Business Improvement Areas (BIA) i Seattle och omfattar allt mellan innerstaden, handelsområden och industriområden men även i områden med blandad användning med bostäder, handel, kontor och annan service.

⁶ Möte med företrädare för City of Seattle Office of Economic Development, <https://www.seattle.gov/documents/Departments/economicDevelopment/BIA%202019%20Report.pdf>, samt <https://www.qa.seattle.gov/Documents/Departments/economicDevelopment/OISI/City%20of%20Seattle%20Policies%20for%20BIAs%20adopted%20April%202016.pdf>.

Initiativ och stöd för att jämna ut förutsättningarna för att starta en BID

Enligt lagstiftning i delstaten Washington kan varje län, stad, eller samhälle besluta om att en BIA ska etableras. I princip kan staden själva besluta att en BIA ska etableras utan att det inkommit någon ansökan, men denna möjlighet har hittills aldrig använts. I stället är det normalt att lokala aktörer inom respektive område initierar, formar och utför en BIA. Många gånger tas initiativet av den lokala företagarföreningen eller liknande. Seattles regelverk för BIA finns relativt omfattande flexibilitet i hur organisationen ska se ut och fungera. Ändå fungerar de flesta BIA på liknande sätt.

Den som ansöker om att få starta en BIA i Seattle ska bland annat lämna in en karta där det tydligt framgår vilket område som föreslås, vilka fastigheter som omfattas, en preliminär beräkning av avgiften för varje företag eller fastighet, namn och adresser till varje ägare med mera. Ansökan ska även innehålla uppgifter om hur avgiften ska beräknas. Det ska framgå vilka kriterier som kommer användas samt uppgifter som visar hur den totala avgiftsnivån har beräknats, fördelningen och hur den är till nytta för företagen eller fastighetsägarna i området. Staden rekommenderar även att det framgår hur organisationen ska hantera ökande kostnader, exempelvis genom att inkludera ett kriterium kopplat till inflation eller liknande. I praktiken tar de flesta BIA-organisationer hjälp av en konsult för hur avgifterna ska beräknas.

Ansökan ska även innehålla information om vilka åtgärder BIA-organisationen kommer ägna sig åt och hur detta gynnar den ekonomiska utvecklingen i området. Ansökan ska även innehålla underskrifter från företag eller fastighetsägare som stödjer etableringen av en BIA. Minst 60 procent av ägarna inom området måste vara positiva för att beslut om etablering ska kunna fattas.

Fastighetsägarna behöver i ansökan även visa att det finns ett lokalt stöd för att starta en BIA. Detta för att undvika att några få starka fastighetsägare kör över mindre aktörer. Fastighetsägare och andra berörda ska informeras om processen och dess konsekvenser innan ansökan skickas in. Detta görs ofta genom skriftlig information per epost eller brev. Normalt bjuds dessa även in till ett antal öppna möten men ibland kan informationen även lämnas genom en utställning eller via en hemsida.

Staden prioriterar icke-vinstdrivande aktörer som är lokalt förankrade. För att jämna ut förutsättningarna för att starta en BIA, har staden ett bidrag för grupper som saknar medel men vill starta en BID. Några kriterier för att få ta del av stödet är hur strategiskt viktigt området är för stadens utveckling, om det finns en stark kulturhistorisk bakgrund som man från stadens sida vill bevara, demografi och behov av resurser med mera.

Vidare har staden enligt regelverket en skyldighet att via enheten för ekonomisk utveckling vara ”en väg in” till staden för BIA-organisationer.

Verksamhet och representation

Det är vanligt att BIA-arbetet bedrivs i olika arbetsgrupper där företag, fastighetsägare eller andra intressenter kan delta. Dessa arbetsgrupper utgör en möjlighet för enskilda fastighetsägare att engagera sig i sakfrågor lokalt och direkt påverka hur BIA-budgeten ska användas. Dessa delområden kan vara exempelvis rent och snyggt, mobilitet eller kommunikation.

En stor del av de olika BIA-områdenas arbete kretsar kring trygghetsarbete. Det kan vara exempelvis gatusopning eller kontrakt med ett väktarbolag som gör dagliga ronder i området. I ett område har BIA-organisationen arrangerat en utbildning för butikspersonal om lågaffektivt bemötande. Vidare arbetar vissa BIA-organisationer med områdesvärdar som utgör ett slags mellanskikt mellan städning och väktarna. Dessa ska skapa relationer, guida turister eller bara närvara på gatan. Andra BIA-organisationer arbetar aktivt med kultur och konst, framför allt offentlig konst. Där har användandet av den invandrade populationens kultur och historia varit en särskilt framgångsrik metod för att lyfta området, ge det identitet och bidra med en positiv kraft.

När det kommer till styrelsesammansättning är representation viktigt i Seattles olika BIA-organisationer. Styrelsen ska spegla olika storlekar och inriktningar av företag eller fastighetsägare i området. Även motsvarigheten till socialtjänst är med i styrelsen och representerar hyresgäster samt det lokala idrottslaget. Alla medlemmar i styrelsen har inte rösträtt, utan vissa fyller i stället en rådgivande roll.

Finansiering

Både företag och fastighetsägare inom området kan omfattas av avgiftsskyldighet, och avgiften skiljer sig mellan olika typer av fastigheter och verksamheter. I en BIA finns exempelvis ett tak för hur mycket bostadsfastigheter betalar. Där omfattas endast fastigheter med mer än 4 bostadslägenheter av avgiftskravet. För icke-vinstdrivande fastigheter är avgiften endast 25 procent av avgiften för en vanlig fastighetsägare. Det allmännas fastigheter omfattas normalt inte av avgift, förutom om det allmännas fastighet kommer gynnas, då ska avgiften relatera till den nytta de kan antas ha av BIA-verksamheten. En lägre avgift tillämpas i sådana fall.

Många gånger baseras avgiften på taxeringsvärde. I ett av Seattles BIA-områden beräknas exempelvis avgiften enligt 50 cent per 50 000 dollar i taxeringsvärde för fastigheten. Representanter för organisationen menar att modellen är uppskattad eftersom det är tydligt hur stor avgiften blir, och att avgiften växer eller krymper beroende på hur fastighetens värde påverkas av insatserna i området.

Staden sköter insamlingen av avgifter från fastighetsägare inom området. De medel som samlas förs sedan över till respektive BIA-organisation. Medel används sedan för att finansiera projektledning och gemensamma insatser inom BIA-området. I regelverket för BIA listas vilka syften avgiften får användas till. Dessa syften omfattar bland annat renhållning, trygghetsarbete, marknadsföring, stöd till lokalt företagande, personalkostnader med mera. Avgiften får inte användas till förbättringar på enskilda fastighet om det inte är till nytta för alla. Den får inte heller användas till åtgärd som inte gynnar området som helhet. En BIA kan ta emot ytterligare bidrag utöver den obligatoriska avgiften.

Diskussioner kring BID i Seattle

Representanter för staden menar att de mest framgångsrika BIA-områdena är de där en viss organisering redan fanns, till exempel områden med en aktiv förening för stads- eller näringslivsutveckling.

I delstaten Washington finns inga krav på lägsta eller högsta längd en BIA-verksamheten måste ha. Däremot rekommenderar staden att verksamheten är minst fem år på grund av den relativt omfattande administration en ansökan innebär. Längden på BIA-

organisationerna i Seattle varierar. Vanligast är att BIA-ansökningarna har haft kortare verksamhetstider, normalt fem eller sju år. Den kortare tiden har gjort det lättare att starta processen och få stöd för ansökan från fastighetsägare. En representant för BIA-organisationen uppger att ett strategiskt val av tidsbegränsning har använts för att lättare få med sig fastighetsägare och andra aktörer vid initiering av en BIA. I nästan alla BIA områden har man fått förnyat förtröende när tidsperioden gått ut, och i flera fall har området samtidigt utvidgats. Exempelvis fick organisationen SODO BIA stöd för att utvidga det geografiska området, justera verksamhetens inriktning och förlänga verksamhetens tid från fem år till tio år. Även i Ballard BIA förlängdes, efter ombildning, verksamhetens tid från sju år till tio år. Representanter för den BIA organisationen rekommenderar att ha en verksamhet på minst tio år eftersom själva ansökningsperioden är mycket resurskrävande.

Lokala företag uppger för utredningen att de uppskattar att det finns en organisation som driver deras frågor och att området talar med en enad röst i olika sammanhang, till exempel gentemot staden.

Motståndare till BIA menar att organisationerna används som verktyg för gentrifiering. En annan kritik är risken att stora fastighetsägare tar kontroll över styrelser och därmed kan styra BIA-verksamheten. Trots denna kritik finns en trend där fler och fler BIA-organisationer bildas i Seattle. Staden har dessutom i sin senaste budget beslutat att BIA är den strategi som ska användas för att vända negativ utveckling i vissa stadsdelar.

11.3 Kanada

11.3.1 Inledning

Utredningen genomförde ett platsbesök i Vancouver B.C., Kanada, i februari 2024. Där besökte utredningen flera olika aktörer, dels Vancouver stad (City of Vancouver) och två BIA, Gastown BIA och Downtown Vancouver BIA. Redovisningen nedan beskriver delar av hur systemet är utformat och de framgångsfaktorer och hinder som aktörerna har identifierat. Områdessamverkan kommer benämnas som BIA då det är det namn som används för områdessamverkan i Vancouver.

11.3.2 Vancouver, British Columbia, Kanada⁷

Bakgrund

De första BIA organisationerna i Vancouver startade år 1989. Antalet BIA har ökat sedan dess och år 2023 fanns det 22 aktiva BIA-organisationer i staden som sammanlagt representerar mer än 25 000 företag och fastighetsägare. I Vancouver kommer de medel BIA-organisationerna använder för att finansiera sin verksamhet från en självpåtagen områdesbaserad fastighetsskatt.

Downtown Vancouver BIA (DVBIA) omfattar mer än 7 000 företag och fastighetsägare inom ett 90 kvarter stort område. Deras fem prioriteringar är att skapa ett säkrare område, destinationsutveckling, förbättra ekonomi och sänka trösklar för företagande samt förbättra engagemanget mellan BIA-medlemmar och intressenter. Vid starten fanns bara en anställd projektledare, men organisationen har växt och har i dag cirka 30 anställda. Ett annat exempel är Gastown BIA som har cirka 600 medlemmar, men bara cirka tio procent är aktiva och engagerade i arbetet med BIA. Gastown var under lång tid ett av kommunens mest eftersatta områden, där bland annat offentliga ytor var i stort behov av upprustning.

Från stadens synpunkt bidrar BIA med åtgärder och lokalkännedom som är mer omfattande än staden skulle kunna ha. De menar även att BIA fyller en viktig funktion som enad röst åt de lokala aktörerna och en motpart i samtal med staden, speciellt när det gäller planering och utveckling.

Initiativ enligt omvänd modell, geografisk avgränsning och företags inflytande

Varje BIA drivs av en självständig icke-vinstdrivande organisation. För att initiera en BIA måste minst fem fastighetsägare eller företag gå samman och göra en ansökan. De sökande uppmanas att skapa en solid styrgrupp med cirka tolv aktörer som representerar hela området, såväl geografiskt som verksamhetsområde, med syfte att skapa bred förankring för BIA-verksamhet i området. Om inte gruppen

⁷ Möte med Senior Planner, City of Vancouver, Executive Director Gastown BIA, Manager, Economic Development DVBIA.

lyckas visa att det finns ett brett stöd i området kan staden neka en ansökan.

Regleringen i British Columbia tillåter att en BIA startas enligt två olika metoder. Den första innebär att initiativtagaren måste skicka in namnunderskrifter som visar att det finns stöd från minst 50 procent av fastighetsägarna, och dessa ska representera minst 50 procent av det totala taxeringsvärdet i området. Den första metoden har inte använts i Vancouver på senare år.

Den andra metoden är omvänd – där skickar staden, efter att ett initiativ kommit in, ut ett brev som upplyser om förslaget. Om mer än 50 procent av fastighetsägarna, som representerar minst 50 procent av det totala fastighetsvärdet, lämnar in en skriftlig protest inom en viss tid faller förslaget. Annars kan staden gå vidare med ansökningsprocessen. Den senare modellen är alltså den modell som används i praktiken i Vancouver.

En BIA kan etableras i alla delar av staden, under förutsättning att det finns kommersiella fastigheter i området. Den geografiska avgränsningen görs av organisationen som initierar en BIA. Området måste vara sammanhängande. Det kan exempelvis följa gränser för liknande verksamhet, gemensam identitet eller områden med gemensamma utmaningar. Ofta följer detta stadens plan för markanvändning. Den geografiska gränsen ska vara rimligt utformad utifrån ett sammanhållet område och effektiv utväxling av investering. Den geografiska avgränsningens storlek är även viktig för att få ihop tillräckligt med medel för att en professionell organisation ska kunna sättas samman.

Vidare har Vancouver beslutat om en policy som ger företag i området inflytande över ansökningsprocessen, eftersom fastighetsägare i praktiken ofta vältrar över kostnaden på hyresgästen, och det då blir företagen som betalar BIA-skatten via sina hyresavtal. Policyn innebär att alla företag inom området får information vid samma tillfälle som fastighetsägarna, och om mer än 50 procent av företagen inom området skickar in en skriftlig protest kan staden välja att inte gå vidare med ansökan, även om förutsättningarna i övrigt finns.

De flesta BIA har en tidsfrist för verksamheten på fem till sju år. När tiden löpt ut behöver BIA-organisationen söka nytt förtroende hos fastighetsägarna för att återetablera en BIA-verksamhet. Detta

är, enligt BIA-organisationerna, mycket resurskrävande och ineffektivt. Sedan starten på 1990-talet har alla BIA-organisationer som genomgått en process om att återetablera sin verksamhet fått förnyat förtroende. Inom staden förs diskussioner om att gå över till ett system där BIA-organisationen lever vidare tills den avvecklas med stöd av ett beslut.

Regleringen av BIA-organisationen, ansökan om medlemskap med mera

En BIA-organisation styrs av en icke-vinstdrivande association enligt särskilda regler. Den som har en fastighet eller ett företag inom området har rätt att ansöka om medlemskap i BIA-organisationen. Verksamheten leds av en styrelse som består av fastighetsägare och olika hyresgäster inom det geografiska området. Alla BIA har anställda som sköter den dagliga verksamheten. BIA-organisationen ska hålla ett årligt möte där fastighetsägare och företag inom området bland annat får information om budget och har möjlighet att rösta om verksamhetsledare med mera.

Staden hjälper till med kontakter mellan de olika BIA-organisationerna och mellan stadens olika avdelningar. När det gäller medlemskap i BIA-organisationen sker inte detta automatiskt, utan bara den som driver en viss sorts företag inom det geografiska området får ansöka om medlemskap. Medlemskap i en BIA innebär att företag får tillgång till olika resurser som workshops, företagsstöd, väktare eller områdesvärdar, lunchträffar, kommunikation och andra typer av stöd.

Verksamhet som stödjer näringslivet

Skatten kan bara användas till åtgärder som stödjer näringslivet. Detta är i regelverket exemplifierat i ett antal punkter och några av dessa är enkäter, åtgärder på allmän plats, klottersanering, underhåll av kulturhistoriskt viktiga platser och åtgärder för att stödja företagande. Många BIA har samarbeten med staden kring till exempel upprustning av allmänna ytor, offentlig konst, klottersanering, gatusopning med mera. Över tid har verksamheten som BIA ägnar sig åt utvecklats och kriteriet om att det ska vara åtgärder som stödjer näringslivet

anses i dag vara för snävt. Behoven och åtgärderna som BIA ägnar sig åt omfattar i dag även åtgärder i det offentliga rummet, investeringar och sociala insatser.

Flera BIA-områden har anställt privata väktare. Dessa tjänster uppges bidra med bland annat mer närvaro i gatumiljö, relationsbyggande och kan hjälpa till med rapportering av brott. Samarbetet uppges göra att polisen kan fokusera mer på sina uppgifter och de områden där de behövs mest. DVBIA uppges att deras väktare ska vara ”ögon och öron” på gatan alla dagar mellan klockan åtta på morgonen till elva på kvällen.

Vissa BIA har även arbetat med festivaler, event och andra typer av aktivering av platser som en del av sin kommunikation och arbete med att bygga identitet i området. Detta menar de bidrar till att staden uppfattas som levande, och går i linje med stadens mål som mångkulturell och aktivt liv. DVBIA delar ut olika bidrag till lokala initiativ och kreativa idéer för genomförande av aktiviteter inom deras områden. BIA är snabbare och har enklare regler kring att dela ut bidrag än staden, vilket ses som en fördel.

Finansiering genom en skatt

Storleken på skatten beräknas efter fastighetens andel av alla fastighetsägares samlade taxeringsvärde. Exempelvis om fastighetens taxeringsvärde utgör en procent av det samlade taxerade värdet inom det geografiska området betalar den fastighetsägaren en procent av den totala BIA-budgeten. En fastighets taxerade värde varierar från år till år, varför avgiften och andelen kan variera.

Storleken på skatten beror på den budget som sätts inom BIA-organisationen. Budget med mera beslutas på årsstämman. En majoritet måste rösta för att budgeten ska gå igenom. Efter beslut skickas budgeten till staden som sedan för in de olika andelarna i skattesystemet för indrivning.

Den geografiska avgränsningens storlek anses viktig för att tillräckligt med medel ska komma in. Tillräckligt med medel behövs för att en professionell långsiktig organisation ska kunna sättas samman. Normalt sett överför en kommersiell fastighetsägare kostnaden till företag eller handlare som hyr lägenheter eller lokaler i fastigheten.

Representanter för staden menar att principen om att alla ska bidra är grundläggande för idén bakom BIA. Om enskilda fastighetsägare skulle exkluderas eller tillåtas undandra sig avgiftsskyldighet blir det en tillbakagång till konceptet om en frivillig företagarförening. Dessa är inte lika effektiva då de ofta saknar tillräcklig finansiering och en professionell organisation.

Diskussion kring BID i Vancouver

Den nu vanligaste modellen för att initiera en BIA (initiativ med omvänd modell) har kritiserats för att förutsätta att fastighetsägare är positiva till en BIA, fastän de egentligen är neutrala. Representanter för staden menar att denna ordning trots allt är bättre då den motverkar ”apati” från företag och fastighetsägare – eftersom det är troligt att de som är emot något är mer aktiva än de som är positiva eller neutralt inställda. Den här ansökningsmodellen är ett sätt att möta en förändrad fastighetsmarknad där fastigheter i högre grad ägs av företag som befinner sig i ett annat land eller bara är representerade lokalt genom ett förvaltningsbolag. Modellen underlättar alltså processen att starta en BIA i områden där fastighetsägare är mindre aktiva i sin förvaltning.

Eftersom fastighetsägare inte alltid skiljer ut BIA-delen av fastighetsskatten, kan de i vissa fall vara omedvetna om att de bidrar ekonomiskt till en BIA. Detta faktum tillsammans med att företag och fastighetsägare måste ansöka om medlemskap i föreningen får följden att det endast är de särskilt engagerade fastighetsägarna och företagen som deltar i BIA-verksamheten. Samtidigt har detta även ifrågasatts eftersom BIA-organisationen då inte kan sägas representera hela området.

Ytterligare kritik handlar om att skatten är för kostsam för företag med små marginaler. Andra företag menar att de valt ett visst område för sin verksamhet eftersom hyran är låg och om BIA-verksamheten är effektiv riskerar hyrorna att stiga med följden att deras affärsplan inte längre håller. Detta riskerar att spä på gentrifieringen. En annan kritik som uppkommit är att en BIA byråkratiserar lokal samhällsutveckling, vilket riskerar att minska områdenas möjlighet och incitament till självorganisering.

Staden har, på efterfrågan av BIA-organisationerna, blivit mer proaktiva i sin tillsyn av organisationerna. Detta gäller bland annat när det kommer till ekonomi, datainsamling och analys. Trots det efterfrågas mer tillsyn. En representant för DVBIA menar att verksamheten borde ha mer krav på återrapportering och få mer återkoppling från staden på sitt arbete. Det borde även vara mer insyn och transparens kring hur BIA-organisationerna använder skattemedel. En utökad tillsyn skulle öka verksamhetens effektivitet menar en representant för en BIA-organisation.

11.4 Obligatorisk områdessamverkan i Europa

11.4.1 Inledning

I denna del kommer exempel på obligatorisk områdessamverkan i Europa att presenteras. Inledningsvis kommer sammanfattande texter om förekomsten av lagstiftning om obligatorisk områdessamverkan i Norge, Danmark och Finland. Därefter två fördjupningar som bygger på underlag från platsbesök som genomförts av utredningen. Därefter följer en sammanfattning av en rapport som utredningen beställt från Handels Forskningsinstitut gällande obligatorisk områdessamverkan i Europa.

11.4.2 Norge, Danmark, Finland

Inledning

Utredningen har genomfört digitala möten med företrädare för ansvarig myndighet eller ansvarigt departement i Danmark, Norge och Finland för att få information om områdessamverkan i respektive land. Fokus på samtalen har varit om det finns eller om det har funnits diskussion kring en reglering av obligatorisk områdessamverkan.

Både i Danmark och Norge har frågan om att reglera någon form av obligatorisk områdessamverkan utretts medan det inte har funnit någon liknande diskussion i Finland. I Norge och Danmark har utredningarnas fokus legat på en variant av den internationella BID-modellen med samverkan mellan fastighetsägare och/eller näringslivet.

I samband med mötena har utredningen frågat företrädarna om de har några särskilda medskick i frågan som utredningen bör ha med sig. Dessa redovisas samlat sist i detta avsnitt.

Danmark⁸

På initiativ av de danska motsvarigheterna till SKR och Svensk handel presenterades år 2021 en plan för kommuner i Danmark att få ansöka om att vara pilotkommuner i frågor gällande stadsutveckling i vilken frågan om BID ingick. Efter en ansökningsperiod år 2022 valdes totalt fjorton pilotkommuner ut varav två av dessa hade ett förslag att införa en obligatorisk BID.

Utgångspunkten för frågan om BID var att försöket skulle pågå i fem år. Initiativet till den obligatoriska samverkan skulle tas av fastighetsägare eller detaljhandeln och att dessa två aktörer skulle omfattas av skyldigheten att betala avgift.

År 2023 togs beslut om att genomföra en utredning för att få fram ett förslag på lagstiftning som krävdes för att de olika pilotförslagen skulle kunna genomföras. Utredningen, som inkluderade frågan om BID, tog avstamp i frågan om förslagets förenlighet med mänskliga rättigheter. Det konstaterades att det fanns vissa frågetecken i förhållande till föreningsfriheten och det ansågs vara otydligt om en reglering av obligatorisk BID var förenlig med föreningsfriheten EKMR art 11. Den danska utredningen slog även fast att avgiften, utifrån dansk rätt, skulle ses som en skatt då motprestationen inte var tillräckligt tydlig.

Förslaget presenterades för ansvarigt departement för att avgöra om utredningen skulle fördjupas eller om frågan skulle läggas ner. Det fanns då sedan tidigare ett politiskt beslut om att inga nya skatter skulle införas och därför togs beslut i november 2023 om att inte gå vidare med frågan om obligatorisk lagstiftning för BID.

I Danmark finns det dock många frivilliga BID-liknande samarbeten. Dessa sker primärt i stadskärnorna och inte alls i bostadsområden. Flera städer har en anställd "City-manager" som samordnar frågor om stadsutveckling i staden. Dessa kan ibland samfinansieras av handeln. Ett exempel är Vejle kommun som har ett nära samarbete med flera aktörer i stadslivet för att skapa utveckling inom handeln.

⁸ Möte med Chefkonsulent vid danska Plan- och Landdistriksstyrelsen.

Samarbetet är uppbyggt kring en frivillig BID-modell som anpassas efter varje områdes behov. Inne i centrum är deltagarna i samarbetet uteslutande detaljhandeln och enskilda fastighetsägare. I BID-områdena utanför centrum finns ett bredare samarbete med till exempel idrottsföreningar, kulturföreningar, kommuner och lokala eldsjälar.⁹

Norge¹⁰

I början av 2000-talet pågick ett projekt i Norge, "Framtidens byer", som var ett utvecklingsprojekt för samarbete mellan stad, kommun och näringsliv med fokus på stadsutveckling. Projektet ledde fram till ett antal olika rekommendationer varav en var att utreda frågan om en lagstiftning om BID i Norge.

Utredningen genomfördes av "Norsk sentrumutveckling" (mot-svarar Svenska stadskärnor) under åren 2012-2014 med stöd av då-varande regeringen. I utredningen ingick även representanter för kommun, näringsliv, regeringen och Norsk handel. Arbetet utmynnade i ett förslag om en ny lag om BID alternativt att regler om detta arbetades in i den befintliga "Jordskifteslagen".

Enligt förslaget kunde fastighetsägare ta initiativ till en BID. De initierande aktörerna skulle då arbeta fram en "vitaliseringsplan" över ett bestämt geografiskt område som de skulle presentera för kommunen. Om det kunde visas att planen hade uppslutning bakom sig kunde de få ett godkännande att tillsätta en arbetsgrupp. Denna arbetsgrupp skulle fördjupa och utveckla "vitaliseringsplanen" och sedan lägga fram den till omröstning där det skulle krävas stöd av en majoritet av fastighetsägarna. Om detta stöd fanns skulle kommunen kunna besluta om att alla i området var förpliktigade att betala en avgift.

Enligt utredningen skulle fastighetsägarna betala avgiften och också äga beslutanderätten över pengarna. Lokalhyresgästerna skulle inte ha något inflytande över organisation, vitaliseringsplanen eller

⁹ KL, *Tema 3: Starkare privat-offentliga urbana samarbeten och BID:s*, <https://www.kl.dk/tema/detailhandel-vejen-til-levende-byer/tema-3-staerkere-privat-offentlige-bysamarbejder-og-bids>.

¹⁰ Möte med Utredningsleder vid norska Kommunal- og distriktsdepartementet plan-avdelingen.

hur avgiften skulle användas. Kommunen som tog beslut om att godkänna planen skulle också ha tillsyn över verksamheten. Det fanns inga krav i lagstiftningen på att kommunen skulle medverka i arbetet.

Handeln var kritisk över att de varken kunde initiera BID eller ha något inflytande över processen. De menade att det var rimligt att de skulle ha mer inflytande då avgiften ändå skulle komma att övervältras på dem genom hyran. Kommunerna var kritiska till förslaget då det innebar nya uppgifter som skulle innebära merkostnader för dem.

Utredningen lämnades över till regeringen. Det hade skett ett regeringsskifte sedan utredningen inleddes och den nya regeringen var inte lika positivt inställd till förslaget. Förslaget mötte motstånd i flera departement som ansåg att det bland annat var i strid med äganderätten. Förslaget skickades aldrig ut på remiss och år 2019 tog regeringen ett beslut om att inte gå vidare med utredningens förslag.

I Norge finns också frivillig områdessamverkan. Mest uppmärksamhet har den så kallade Stavanger-modellen fått. Stavanger kommun genomförde ett pilotprojekt med en frivillig BID i formen av en IOP (Idéburet offentligt partnerskap). Projektet gick under namnet CID Stavanger (City Impact District).

Inom projektet samarbetade kommunen med den lokala centrumorganisationen. Kommunen anställde två koordinators som tillsammans med centrumorganisationen arbetade med frågor gällande centrumutveckling.

Stavanger-modellen har spridit sig och utvärderingar har visat att det leder till ett mer levande centrum och ett förbättrat och mer effektivt samarbete mellan stad och näringsliv. Arbetssättet leder till mer tillit mellan aktörerna vilket i sin tur har gynnat samverkan. Information om arbetssättet finns tillgängligt på nätet och andra städer har initierat liknande samverkansprojekt.

Finland¹¹

I Finland har frågan om lagstiftning om BID inte varit aktuell. Trygghetsfrågorna har inte varit aktuella politiskt då det länge varit en god utveckling. Däremot finns nu en tydlig trend mot ökad ojämlikhet bland olika inkomstgrupper och en ökad omflyttning av person med

¹¹ Möte med miljøråd vid finska miljöministeriets avdelning för den byggda miljön.

lägre inkomster till områden med lägre hyror. Samtidigt finns även en utveckling med minskad lokal service. Detta tillsammans leder till ökad segregation och potentiella sociala problem.

Med anledning av denna utveckling har regeringen haft ett så kallat ”förortsprogram” som löpte mellan 2008 och 2022. Inom ramen för detta program fick olika städer medel från regeringen för att utveckla förorter med fokus på att motverka segregation, främja boendemiljö och välfärd samt öka servicen i dessa områden. Till detta program har även forskare varit knutna för att kunna utvärdera olika insatser och sprida kunskap om dessa. Efter programmets avslut har de större städerna tagit vid arbetet och de samarbetar för att sprida kunskap och goda exempel.

I Finland finns utöver detta, i likhet med de nordiska grannländerna, även olika former av frivillig samverkan. Denna samverkan sker mellan olika typer av verksamheter. Ett sådant exempel är olika cityföreningar som samlar in medel för gemensamma aktiviteter och olika former av utsmyckningar. Tidigare (under åttio- och nittiotalet) var även kommunen engagerad i dessa föreningar och bidrog med medel. Nu är det vanligaste att dessa sköts helt av privata aktörer med egen projektledare och egen organisation. Kommunen samråder ofta med föreningarna i olika frågor om stadsutveckling och föreningarna har ofta ett stort inflytande i dessa samråd.

Det finns även exempel på samverkan i bostadsområden men de är inte lika vanligt förekommande. Vanligast i dessa fall är att fastighetsägarna bidrar ekonomiskt till dessa program. Det finns dock en problematik med utbrett utländskt ägande som gör det svårt att få till bra samarbeten i områdena. Oftast blir det mindre lokala fastighetsägare med mindre marginaler som bidrar med medel och driver samverkan. Fokus ligger därför på mindre förbättringar och olika typer av lokala evenemang.

Medskick från företrädarna

Tillit och ärlighet lyfts fram som viktiga pusselbitar i samverkan av de företrädare för ansvarig myndighet eller ansvarigt departement i Danmark, Norge och Finland som utredningen har kontakt med. Det handlar både om att skapa tillit mellan de olika aktörerna som samverkar och samtidigt skapa tillit mellan samverkansaktörerna och

de som verkar i det aktuella området. Vikten av att arbeta kunskaps- och evidensbaserat är ett annat medskick. Detta är också något som hjälper till att skapa goda förutsättningar för ökad tillit.

Det framhålls även som viktigt att kommunen har en egen samordning. Det ska vara ”en väg in och en väg ut”, det vill säga att de som samverkar med kommunerna ska ha en kontaktväg och att kommunens kommunikation med dessa sker genom samma kanal. Kommunens betydelse för samverkansarbetet poängteras. I detta ligger även att BID-föreningarna inte ska ta ansvar för frågor som ligger inom kommunens ansvarsområde. Även samordningen mellan samverkansarbetet och kommunens planarbete är viktigt.

Slutligen konstateras att det finns en rädsla att en obligatorisk BID skulle hämma samarbetsviljan. Det har även framkommit farhågor om att flera olika avgifter från flera olika föreningar skulle kunna vara alltför betungande och drabba vissa aktörer alltför negativt.

11.4.3 Tyskland, Hamburg

Inledning

Utredningen genomförde ett platsbesök i Hamburg i februari 2024. Under besöket träffade utredningen flera olika aktörer, dels staden genom Handelskammaren och Stadshuset, dels fastighetsägare och en områdessamverkanskonsult.

Redovisningen nedan fokuserar på hur systemet är utformat och vilka framgångsfaktorer och hinder som aktörerna har pekat på. Nedan kommer områdessamverkan att kallas BID då det är den termen som används i Hamburg.

Bakgrund och uppstart

Bakgrunden till att frågan om BID kom upp var att besöks-siffror och omsättning på stråken i centrala staden gick ner i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet. Investeringarna i innerstaden hade minskat vilket ledde till en försämrad utemiljö runt affärer och andra näringsidkare. Handlarna i stadskärnan kände av konkurrens från shoppingcentrum och näthandel. Det gjordes dessutom stora

investeringar i stadsdelen Hafen City som också skulle konkurrera med stadskärnan.

Analysen var att både handlare och staden saknade resurserna för att göra de investeringar som krävdes. Handelskammaren i Hamburg initierade då tanken om BID för att få till stånd gemensamma investeringar för att lyfta stadskärnan genom att höja service-nivån och skapa en högre standard i den fysiska gatumiljön.

Initiativet från Handelskammaren sågs som positivt av alla inblandade parter. Fastighetsägarna såg det som en möjlighet att få ökade fastighetsvärden och att områdena skulle bli mer attraktiva. Handeln såg det som en möjlighet att öka kundunderlag och omsättning. Politikerna såg det som ett sätt att visa tydliga resultat och staden såg det som ett viktigt stadsplaneringsverktyg i syfte att få till en mer attraktiv stadskärna.

Den första BID som startade i Hamburg var i området Bergendorf år 2005. Området var i stort behov av investeringar och fastighetsägare, handel och staden valde att samverka om platsen. Staden gjorde investeringar för att lyfta gatorna och de andra aktörerna höjde standarden på sina fastigheter och verksamheter.

Den andra BID som startade var Neuer Wall i stadskärnan. Det var en gata med märkesbutiker men gatuplan var eftersatt. För att butikernas innehåll bättre skulle speglas i gatubilden gick enstaka aktörer från BID-organisationen in och medfinansierade en upprustning av det offentliga rummet med nya beläggning på gator, bredare gångvägar och minskad trafik.

Sedan starten i 2005 har det i Hamburg funnits totalt 42 BID och i dag finns totalt 14 aktiva BID.

Lagstiftningens utformning

Var kan BID startas?

Enligt lagstiftningen kan en BID startas i ett område med handel eller annan kommersiell verksamhet. Det kan även startas upp i mindre bostadsområden men det finns i dag ingen aktiv BID i ett bostadsområde. Det finns inga begränsningar kring vad en BID kan göra eller vilken storlek den ska ha. Den minsta BID som finns i Hamburg har tio fastighetsägare. Det gjordes ett försök att starta

en BID med 300 fastighetsägare men det blev för många aktörer för att få ihop organisationen.

Hur initieras en process att starta en BID

För att processen ska inledas behöver en fastighetsägare eller en handlare, göra en viljeyttring om att starta en BID. Oftast är detta en eldsjäl som är lokalt förankrad, eller en redan befintlig handelsorganisation som tar initiativet.

När denna initiala viljeyttring har inkommit till Handelskammaren bistår den med råd och vägledning under processen. Det är även Handelskammaren som för samman de fastighetsägare och företagare som omfattas av det aktuella området. Detta eftersom det är en legal skyldighet för alla handlare att vara registrerade vid Handelskammaren och de även har tillgång till register över fastighetsägare.

Nästa steg är att skapa en styrgrupp som ska leda processen. Det är en legal skyldighet för fastighetsägarna att vara med i styrgruppen men även handlare kan vara med. Fastighetsägarna måste dock alltid vara i majoritet.

Ansökan om att starta BID

Styrgruppen har tre huvuduppgifter; att ta fram en affärsplan och en finansieringsplan samt att utse en BID-manager. Det är en legal skyldighet för styrgruppen att utse en BID-manager då en BID inte ses som en egen juridisk person. I stället är det BID-managern som har i uppgift att realisera en BID. Det finns inga rättsliga hinder mot att det är en fysisk person som utses men i praktiken är det alltid ett företag som har rollen som BID-manager.

BID-managern ansvarar för själva ansökan till staden om att starta upp en BID. Under tiden som den processen pågår baseras verksamheten på frivilliga bidrag från fastighetsägare. Dessa medel återförs sedan till aktörerna om ansökan godkänns.

När affärsplan och finansieringsplan är färdigställda ska de presenteras för allmänheten genom ett informationsmöte. Detta sker oftast online.

När ansökan är klar och informationsmötet har hållits skickar BID-managern in ansökan till staden. För att ansökan ska behandlas

måste BID-managern visa att minst 33 procent av fastighetsägarna både till antal och yta står bakom ansökan. Ansökan hålls därefter offentligt utställd i en månad och under den tiden finns det en rätt för fastighetsägare i området att rösta emot förslaget. Det är en röst per fastighet och förslaget faller om mer än 33 procent av rösterna är emot eller om fastigheterna utgör totalt 33 procent om området.

Om det krävs insatser, såsom bygglov eller medfinansiering, från staden för att realisera en BID ska detta vara beslutat och avtalat mellan BID-manager och staden innan den avslutande omröstningen hålls. Om avtal ingås är det bindande för staden oavsett om den politiska majoriteten skulle ha förändrats.

Processen att få till en BID tar vanligtvis tolv till 18 månader. Den längsta processen tog fem år. Staden kan neka ansökan men det har aldrig hänt. Möjligheten att neka är framför allt aktuellt om BID-managern inte anses seriös eller denne vägrar underställa sig insyn och kontroll från staden. Ansökan kan även nekas om kostnaden för enskilda fastighetsägare är för hög.

Finansieringen av en BID

En BID finansieras genom en obligatorisk avgift till de lokala myndigheterna från fastighetsägarna i området. Den totala avgiften bestäms av finansieringsplanen som ska slå fast den totala kostnaden för BID. Utöver det ska ytterligare medel samlas in för eventuella kostnadsökningar. I avgiften ingår även finansieringen av BID-manager.

Regleringen kring fördelningen av denna avgift är omfattande och den del av lagen som varit föremål för flest justeringar. Utgångspunkten är att avgiften fördelas utifrån ytan på fastigheten och höjden på byggnaden. Avgiften differentieras per våningsplan så att våningarna i gatuplan har en högre avgift. Till detta kommer att avgiften är lägre för fastigheter som inte är i bruk och för fastigheter som endast delvis ligger inom BID-området. Avgiften räknas ut av BID-managern och tas in av de lokala myndigheterna.

Det finns en övre gräns för storleken på avgiften för varje enskild fastighetsägare. Den maximala kostnaden får inte överstiga tolv procent av det totala marknadsvärdet. Om kostnaden överstiger detta får staden neka ansökan.

Avgiften faktureras för hela BID-perioden, oftast fem år, men kan betalas av med årliga inbetalningar. Avgiften betalas av fastighetsägarna men kostnaden för BID kan läggas på hyran för handlarna och det går att lägga in en skyldighet att betala BID-avgift i hyresavtalen. Detta eftersom handlarna anses vara de som får den mest direkta effekten av arbetet i BID.

Att genomföra en BID

Efter att ansökan har godkänts av staden är det BID-managerns uppgift att genomföra affärsplanen utifrån ett avtal som sluts mellan dessa parter. Själva avtalet slås sedan fast i en kommunal reglering i vilken det framgår vilket område som omfattas, vem som är BID-manager, hur finansieringen ser ut, vilka fastighetsägare som ingår och under hur lång tid som BID är i kraft.

Affärsplanen genomförs av BID-managern tillsammans med styrgruppen. Affärsplanen är detaljerad och ska innehålla alla åtgärder som ska vidtas. Det kan handla om allt från investeringar i den fysiska miljön till inköp av blomkrukor.

Affärsplanen ska genomföras även om enskilda fastighetsägare inte samarbetar. En utgångspunkt är också att hela området måste gynnas av insatserna. Det innebär exempelvis att om det ska sättas upp julbelysning måste det sättas upp i hela området och inte bara längs en gata.

BID-managern ska kalla till möte med styrgruppen minst två gånger per år enligt regleringen. Vanligt är dock att det hålls möten ungefär var fjärde månad. På mötena har alla fastighetsägare närvaro och rösträtt. Alla kallas men i praktiken är det bara några fastighetsägare som medverkar och driver arbetet i styrgruppen. På mötet får det inte tas beslut som skulle innebära betydande avsteg från affärsplanen. Mellan mötena är det BID-managern som leder arbetet.

En BID är alltid tidsbestämd och kan pågå maximalt i åtta år (tidigare var det maximalt fem år). Efter att tiden gått ut upplöses BID. Om de inblandade vill fortsätta arbetet skapas en ny BID. Den som pågått längst i Hamburg (Neuer Wall) är inne på sin femte BID.

En gång per år kontrollerar Handelskammaren tillsammans med lokala myndigheter och fastighetsägare om affärsplanen genomförs. Det görs en granskning av alla fakturor för att avgöra om pengarna

använts på ett effektivt sätt och enligt affärsplanen. Granskningen utmynnar i en rapport som lämnas till de lokala myndigheterna.

Om BID-managern skulle använda medlen i strid med affärsplanen eller på annat än det som står i planen kan denne bli återbetalnings-skyldig till de lokala myndigheterna. Skulle det ske återförs medlen till fastighetsägarna utifrån samma principer som avgiften tas ut. Om en BID-manager blir avsatt är Handelskammaren ansvarig för BID till dess att en ny BID-manager utses.

Diskussion kring BID i Hamburg

Det finns flera olika framgångsfaktorer som lyfts fram av de inblandade i Hamburg. Den första är att det krävs lokalt förankrade aktörer. Det handlar framför allt om fastighetsägare som är villiga att initiera processen och få med sig övriga i det aktuella området.

Den första BID-organisationen i Hamburg var professionellt skött vilket satte ribban för kommande BID. Att det finns seriösa och lokalt förankrade konsultfirmor som agerar BID-manager har visat sig vara en framgångsfaktor.

Det finns en bred konsensus bakom BID-lagstiftningen i Hamburg och de beslut som tas ses som demokratiskt legitima. Detta har varit viktigt för kontinuitet och långsiktighet vilket i sin tur inneburit att privata aktörer vågat investera i BID.

Viktigt att det finns ett tydligt stöd från de lokala myndigheterna som stöttat organisationen med råd och information. Ett viktigt sådant stöd har varit en kommunal BID-koordinator som säkerställer att det alltid är en väg in till kommunen. Detta har varit ovärderligt och bidragit till att tillståndsansökningar med mera har gått smidigt.

Det framhålls även som viktigt att ha en realistisk vision kring BID. Den löser inte alla problem och det är viktigt att se det som en långsiktig process. Sen är det inte alltid att en BID är bästa lösningen på de specifika problemen i ett område.

11.4.4 Nederländerna

Inledning

Utredningen har genomfört två digitala möten i januari samt februari 2024 med personer som i Nederländerna dels varit med och implementerat provlagstiftningen i, dels drivit BID-organisationer.

Bakgrund och uppstart

Initiativet till att införa ett obligatorium i Nederländerna kom från näringslivet för tio år sedan. De engagerade handlarna och verksamheterna som satsade på utveckling var trötta på att andra i området åkte snålskjuts, så kallade free-riders, på deras investeringar. De ville få till en förändring där alla bidrog till upprustningen av ett område. Från kommunernas sida sågs en möjlighet att öka engagemanget och få en tydligare struktur på arbetet med stadsutveckling i staden.

BIZ (som BID heter i Nederländerna) tillkom först som en tillfällig lagstiftning på fem år som sedan utvärderades. Från början var det endast verksamheterna som kunde initiera en obligatorisk BIZ. Efter utvärderingen, där alla inblandade var positiva, gjordes lagstiftningen permanent och fastighetsägarna inkluderas i lagen.

Initiativ till BIZ kan nu komma från antingen endast verksamheter, endast fastighetsägare eller från båda gemensamt. Kommunen har ingen möjlighet att initiera BIZ.

En BIZ ska pågå under maximalt fem år. Det är möjligt att ha en kortare tid men standard är fem år eftersom en kortare tidsperiod inte anses vara effektivt.

I dag finns det cirka 800 BIZ i Nederländerna varav cirka 600 är i stadskärnor och 200 i industriområden. Det tillkommer ungefär 50 BID per år.

Lagstiftningens utformning

Var kan en BIZ startas?

Fokus på BIZ i Nederländerna är på kommersiella områden vilket har inneburit stadskärnor och industriområden. Det finns inte möjlighet att starta en BIZ i ett rent bostadsområde. Vissa aktörer faller

även utanför tillämpningen, exempelvis skolor, ställverk, el-centraler och kyrkor.

Själva utformningen av en BIZ bestäms av aktörerna själva och de har en stor frihet i utformningen så länge den är "logisk". Storleken på en BIZ varierar stort och det finns alltifrån områden med cirka 10 aktörer till områden med cirka 12–1 400 aktörer.

Det är vanligt med pragmatiska indelningar för att säkerställa att det blir majoritet i omröstningen om att initiera BIZ. Däremot är det inte möjligt att exkludera en viss aktör om det innebär att områdets utformning blir ologisk.

Det är möjligt att en BIZ för verksamheter och en BIZ för fastighetsägare delvis överlappar varandra. Det får dock inte vara exakt samma område. Då ska det i stället vara en blandad BIZ.

Hur startas en BIZ?

Första steget i processen är att definiera det område där det ska startas en BIZ och därefter att identifiera alla aktörer inom detta område. Initiativtagarna ska även presentera en preliminär affärsplan över hela BIZ-tiden.

Efter detta sker en förhandsröstning i form av en enkät som skickas ut till alla berörda i området. I denna omröstning krävs det majoritet för att processen ska fortsätta. Kommunen kan även i detta skede skicka signaler om att det inte är lönt att fortsätta processen av något skäl. Denna process brukar ta cirka fyra till sex månader och kosta de inblandade cirka 4–5 000 euro.

Om majoritet uppnås i förhandsröstningen inleds den formella processen. I denna ska en affärsplan, som omfattar de fem år som BIZ ska pågå, presenteras tillsammans med annan relevant information som organisationsstruktur, finansiering, med mera. Det finns två olika organisationsformer att välja på, ideell förening eller stiftelse. I Nederländerna är 80–90 procent av alla BIZ i stiftelseform. Orsaken till detta är att det är snabbare beslutsgångar och styrelsen har större mandat att ta beslut.

Ansökan lämnas till kommunen som tar beslut om att godkänna ansökan eller inte. Hittills har kommunen aldrig röstat ner en ansökan i detta skede. Den dialogen sker i så fall i det första steget.

Efter kommunens beslut sker en slutlig omröstning bland alla aktuella aktörer i området. Varje fastighetsägare och varje verksamhetsinnehavare har en röst var. Om någon äger flera fastigheter eller flera verksamheter har denne en röst per fastighet eller verksamhet. För att omröstningen ska vara giltig måste 50 procent av de totala antalet röster medverka och två tredjedelar av dessa måste rösta för att införa BIZ. Om det är en blandad BIZ med både fastighetsägare och verksamheter ska också 50 procent av rösterna vara medverkande men det räcker att 50 procent av dem röstar för BIZ om beslutet ska gå igenom.

Majoriteten (cirka 70 procent) av alla omröstningar brukar vara framgångsrika. Om de inblandade inte lyckas få tillräcklig majoritet i omröstningen är det möjligt att hålla en ny omröstning ett år senare med en reviderad affärsplan.

Den maximala tiden för en BIZ är fem år. Därefter sker en ny omröstning med en ny affärsplan som underlag. Om den omröstningen är framgångsrik förnyas BIZ för fem år till. Uppskattningsvis förnyas 85 procent av alla BIZ.

Finansiering av BIZ

Det ska framgå av affärsplanen hur finansieringen ska ske och hur stort belopp som ska tas ut av de inblandade aktörerna. Avgiften fördelas över aktörerna utifrån deras respektive fastighetsvärde. Avgiften i Nederländerna ligger vanligtvis i spannet 3–900 euro per verksamhet och år men det finns stora skillnader mellan olika områden.

Kostanden för BIZ tas ut av kommunen som en lokal skatt. Pengarna överförs därefter till stiftelsen, eller föreningen, mot en mindre administrativ avgift. Skatten tas ut en gång årligen. Om en lokal i området saknar verksamhet tas ingen skatt ut.

Att genomföra en BIZ

Verksamheten ska bedrivas utifrån affärsplanen som därmed sätter gränserna för vad som kan och inte kan genomföras. Grundnivån för en BIZ är rent, snyggt och tryggt vilket i praktiken handlar om att öka ambitionsnivån i service utöver det som kommunen redan ansvarar för.

Annan verksamhet är gemensam marknadsföring och aktiviteter för att öka gemenskap och genomströmning i ett område. BIZ får inte höja standarden på eller rusta enskilda fastigheter. Enligt lagstiftningen ska det gemensamma vara i fokus för arbetet.

Det enda som är obligatoriskt för den enskilda fastighetsägaren eller verksamhetsinnehavaren är att betala skatten. Det finns inget tvång att medverka i arbetet eller att medverka till att projekt genomförs. Erfarenheterna i Nederländerna är dock att detta inte är något problem. Det finns endast få exempel på när någon motvillig har stört eller fördröjt verksamheten i BIZ.

I undersökningar har BIZ visat sig vara framgångsrika och i de områden som har en BIZ har fastighetsvärdena stigit mer än i områden utan en BIZ.

Diskussioner kring BIZ i Nederländerna

BIZ ses som en stor framgång i Nederländerna och ett tecken på detta är att den tillfälliga lagstiftningen blev permanent efter att utvärderingar varit mycket positiva. Även mängden nya BIZ som bildas varje år, samt att 85 procent av alla BIZ förnyas, ses som tecken på att lagstiftningen är mycket uppskattad bland de inblandade aktörerna.

En framgångsfaktor som lyfts fram är att branschen står bakom lagstiftningen och att den ser BIZ som ett effektivt verktyg för att höja ett område. Det finns ett stort engagemang och entusiasm bland de medverkande aktörerna.

Det pågår diskussioner om att förlänga den maximala tiden för en BIZ till sju år i stället för fem. Tanken med detta är att göra arbetet med BIZ mer effektivt. I dag försvinner mycket tid (upp till ett år) på att organisera och få stöd till en förlängning.

Ett annat krav som kommit från branschen är att sänka majoritetskravet vid omröstning från två tredjedelar till 50 procent av rösterna för att beslutet att starta en BIZ ska gå igenom.

Vissa bolag som har fastigheter i många områden lyfter att den totala kostnaden för bolagets engagemang i BIZ kan bli ganska omfattande.

11.5 Internationell kartläggning av tvingande områdessamverkan – en rapport av HFI

11.5.1 Inledning

Handelns forskningsinstitut fick i uppdrag av utredningen att kartlägga lagstiftningen kring områdessamverkan i relevanta och jämförbara länder i Europa. Nedan följer en sammanfattning av deras rapport. Rapporten i sin helhet finns bilagd betänkandet.

I kartläggningen ingår Storbritannien, Irland, Tyskland, Nederländerna och Spanien. Dessutom används USA som en jämförelse i diskussionen om de olika systemen. I texten kommer begreppet kommun eller kommunen användas för att beskriva den lokala nivån av politiskt styrd organisation. Vi gör med andra ord ingen skillnad på stad och kommun i denna del. Begreppet BID kommer att användas genomgående även om områdessamverkan i olika länder och i olika städer har olika namn. Begreppet avgift kommer att användas som benämning på en ekonomisk påлага oavsett hur den kategoriseras om vi inte tydligt anger annorlunda i texten.

11.5.2 Vem betalar avgiften?

Kartläggningen visade tydligt att i de länder som studerats är det ett uttag av en avgift som ingår i tvånget. Däremot skiljer det sig mellan länderna om pålagan anses vara en skatt eller en avgift. I Storbritannien och Tyskland ses avgiften som en skatt medan övriga länder ser den som en avgift.

En annan skiljelinje är vem som är ålagd att betala. I Storbritannien, Irland och Spanien är det näringsidkarna som betalar avgiften. I Nederländerna är det antingen näringsidkare eller fastighetsägarna som betalar avgiften eller en kombination av båda aktörerna. I Tyskland är det fastighetsägarna som betalar avgiften. Det ska tilläggas att det i London och Skottland även kan vara fastighetsägarna som betalar skatten.

11.5.3 Hur kommer samverkan till stånd?

Kartläggningen visar att processen att få till en BID vanligtvis sker i två steg. Ett första steg som handlar om att initiera en process för att ta fram en formell ansökan. I detta steg handlar det oftast om att ta fram en verksamhetsplan och en budget samt att säkerställa att ansökan har tillräckligt starkt stöd för att gå vidare till nästa steg.

Det andra steget handlar om att ansökan ska godkännas dels av en majoritet av sakägarna i området, dels av kommun eller handläggande myndighet.

I Storbritannien kan den aktör som har ett intresse i en stadsdel lämna in en ansökan om en BID. De aktörer som är aktuella är fastighetsägare, företag eller kommunen. Med andra ord kan även det offentliga initiera frågan om att upprätta en BID. Ansökan ska innehålla förslag till en verksamhetsplan, en budget, geografisk avgränsning samt beräkning av avgiften och vem som är skyldig att betala densamma. Därefter sker en omröstning bland de näringsidkare som kan komma att omfattas av avgiften. godkänns om det får stöd av en majoritet av näringsidkare om de samtidigt representerar en majoritet av taxeringsvärdet. I Skottland och Nordirland är det krav på att minst 25 procent av aktörerna deltar i omröstningen.

På Irland är det företag som lägger fram ett förslag till BID innehållande en affärsplan. Förslaget ska sedan tillgängliggöras för allmänheten innan det hålls en omröstning om förslaget. Om en majoritet av näringsidkarna i området röstar för förslaget genomförs BID.

Även i Tyskland ska initiativtagarna, som kan vara näringsidkare och fastighetsägare, presentera en affärsplan, en budget samt vilka som ska omfattas av avgiften, hur stor avgiften kommer att vara och en geografisk avgränsning. Initiativtagarna måste även visa att ansökan har stöd av 15 procent av fastighetsägarna i området. Därefter har alla fastighetsägare en månad på sig att invända mot förslaget och om inte mer än en tredjedel opponerar sig genomförs BID enligt förslaget. Då tillsätts en styrgrupp som har i uppdrag att genomföra affärsplanen.

Processen är liknande i Nederländerna men där krävs det stöd av 40 procent av de röstberättigade för att processen ska gå vidare till omröstning. I omröstningen måste minst 50 procent av de röstberättigade delta och av dessa måste två tredjedelar stödja förslaget för att det ska gå igenom.

I Spanien (Katalonien) kan, i likhet med Storbritannien, även kommunen initiera en BID-process. I första hand är det dock en grupp näringsidkare som representerar minst 25 procent av områdets lokaler och minst 25 procent av det totala antalet röster. I omröstningen deltar näringsidkarna och förslaget går igenom om rösterna för motsvarar 50 procent av lokalerna och företagen i området. Omröstningen är viktad med röstetal som bestäms utifrån storleken på lokalerna där näringsidkarna är verksamma.

11.5.4 Vad innebär tvånget?

Tvånget innebär i huvudsak att de som omfattas av en BID betalar en avgift till BID-organisationen. Det varierar om det är myndigheterna som samlar in avgiften (Tyskland och Nederländerna) eller om det är BID-organisationen som samlar in avgiften (Spanien).

En BID pågår under en begränsad tidsperiod, vanligtvis mellan tre till fem år, och därefter behövs en ny ansökningsprocess med en förnyad omröstning bland de berörda. I de flesta fall ses det som en förlängning av en befintlig BID men i Tyskland förnyas i stället en BID vilket innebär att det blir en ny BID även om den i form och verksamhet är densamma.

11.6 Sammanfattande kommentarer

11.6.1 Begreppsanvändning

Även i denna avslutande del kommer begreppet kommun eller kommunen användas för att beskriva den lokala nivån av politiskt styrd organisation. Vi gör med andra ord ingen skillnad på stad och kommun i denna del. Begreppet BID kommer att användas genomgående även om områdessamverkan i olika länder och i olika städer har olika namn. Begreppet avgift kommer att användas som benämning på en ekonomisk påлага oavsett hur den kategoriseras om vi inte tydligt anger annorlunda i texten.

11.6.2 Vem kan initiera en BID

Frågan om vem som kan initiera en BID rymmer två dimensioner. Den första handlar om vilken typ av aktör som har rätt att lämna in en ansökan om att starta upp en BID. Den andra är i vilken typ av område denna aktör måste verka.

När det gäller den första dimensionen är det i huvudsak två kategorier av aktörer som kan initiera en BID. Det är fastighetsägare och företag som är verksamma i området. Oftast är det företag som bedriver verksamhet i gatuplan såsom handel eller restauranger som är aktuella. Det finns även exempel på regelverk som tillåter kommunen att på egen hand initiera BID men denna möjlighet används normalt sett inte.

Vad gäller den andra dimensionen är det tydligt i de internationella exempel som utredningen har kartlagt att fokus ligger på områden av kommersiellt intresse. I vissa länder finns möjligheten att starta upp BID även i andra områden än de rent kommersiella, såsom industriområden (Nederländerna, USA) eller bostadsområden (Hamburg).

I vissa system ställs det krav på att det ska vara ett visst antal aktörer som står bakom ansökan för att den ska behandlas medan det i andra system räcker med en sökande. Exempel på det förstnämnda är Vancouver där det krävs att minst fem fastighetsägare eller företag går samman och gör ansökan. I Spanien krävs det i stället att minst 25 procent av det totala antalet röster och lokaler i området står bakom ansökan.

I flera system finns det krav på att det formeras en styrgrupp som utvecklar ansökan och driver processen gentemot kommun och andra aktörer i området.

11.6.3 Krav på ansökan

I grunden har de flesta system liknande krav på den ansökan som lämnas in till kommunen. För det första ska det geografiska området som en BID ska omfatta definieras i ansökan. För det andra ska ansökan innehålla en affärsplan, verksamhetsplan eller dylikt som beskriver den verksamhet som är tänkt att bedrivas. Inte sällan finns även krav på att det ska framkomma hur verksamheten kommer hela området till nytta.

För det tredje ska ansökan innehålla en budget eller finansieringsplan som visar de kostnader som verksamheten beräknas ha. Till detta kommer för det fjärde en beräkning av hur stor avgift som ska samlas in från de berörda aktörerna och hur denna avgift ska fördelas. Det sista brukar innebära att den som ansöker beskriver hur avgiften för varje enskild aktör har beräknats och hur stor den rent faktiskt blir.

För det femte och sista brukar det krävas att ansökan visar att den har stöd bland de aktörer som kommer att omfattas av avgiften. I denna del finns det lite olika variationer. En variant är att ansökan ställs ut eller att berörda aktörer informeras om ansökan och att detta sedan följs av en omröstning. En annan variant är att ansökan initialt ska visa ett visst stöd, exempelvis genom namnunderskrifter eller genom en förhandsröstning, och att det sedan sker en konfirmerande omröstningen antingen före eller efter kommunens beslut.

11.6.4 Beslut om att etablera en BID

Det är i samtliga internationella exempel en offentlig myndighet som tar beslut om att etablera en BID. I de flesta fallen föregås detta beslut av en omröstning för att säkerställa att en majoritet i ett område står bakom ansökan. I de nordamerikanska exemplen ska det redan i ansökan framgå att ansökan har stöd av en majoritet av området medan det i de europeiska exemplen sker en omröstning efter att ansökan lämnats in till de lokala myndigheterna.

Det vanligaste är att ansökan ska ha stöd av 50 procent av de som omfattas av avgiften. I Nederländerna är regeln att 50 procent måste delta i omröstningen och att av de röstande ska två tredjedelar rösta för. I Tyskland är det en negativ omröstning som innebär att inte mer än en tredjedel får rösta emot förslaget.

11.6.5 Finansiering av en BID

Grunden för systemet med BID är att det tas ut en obligatorisk avgift för alla aktörer inom det definierade området. Vanligast är att det är kommunen som samlar in avgiften och sedan överför den till den organisation som ansvarar för genomförandet av BID-verksamheten. Ett undantag från denna huvudregel är Spanien där det är BID-organisationen som samlar in avgiften.

Det skiljer sig mellan olika länder om den avgift som tas ut ska klassificeras som en skatt eller som en avgift.

Hur avgiften beräknas är det som skiljer sig mest åt mellan de olika länderna även om det finns vissa gemensamma drag. De flesta länder utgår från den budget som ligger till grund för ansökan och den totala beräknade kostnaden för verksamheten fördelas ut bland de aktörer som omfattas av BID-området. Ett exempel på hur en avgift kan beräknas är ett BIA-område i Seattle där avgiften för vissa typer av fastigheter för 2024 var 50 cent per 50 000 dollar taxeringsvärde. En liknande modell där man utgår från en angiven summa per 100 000 sek i taxerings/marknadsvärde för exempelvis fastigheter med kommersiell verksamhet skulle kunna användas i en svensk kontext.

Hur en avgift beräknas för olika fastigheter varierar stort. Ytan är ofta en faktor. Beräkningen av avgiften per yta kan också differentieras utifrån höjden på fastigheten. Exempelvis kan avgift per yta vara olika beroende på vilket våningsplan ytan är på. Vad det är för typ av fastighet kan också spela in, exempelvis om det är en bostadsfastighet eller en kommersiell fastighet. En vanlig utgångspunkt är taxeringsvärde eller fastighetsvärde. Dessa ses som tydliga utgångspunkter och som dessutom påverkas av om arbetet är framgångsrikt eller inte. Taxerings- eller fastighetsvärdet kan även användas för att slå fast en övre gräns för avgiftens storlek för en enskild aktör.

Det finns även regler kring vilka typer av byggnader som undantas från avgiftsskyldigheten. Ofta handlar det om byggnader för religiöst ändamål eller offentliga byggnader.

11.6.6 Förlängning och avveckling av en BID

I de internationella exemplen bestäms längden på BID redan vid inrättandet. Det ska med andra ord anges i ansökan hur lång tid en BID ska pågå. I de flesta fall handlar det om en normalt tid på fem år men upp till tio år och mer förekommer. Återkommande i diskussionerna kring BID är att de flesta vill se längre löptider för att säkerställa långsiktighet.

I de flesta systemen vi har tittat på går det att ansöka om en förlängning av en BID. Detta är en process som tar en hel del tid från verksamheten vilket är en starkt bidragande orsak till diskus-

sionen om längre löptider. De allra flesta BID ansöker om förlängning och når även framgång med ansökan. Ett system som sticker ut är Hamburg där det inte går att ansöka om förlängning. I stället ska en ny BID etableras, även om det i sak omfattar samma område och aktörer. I praktiken blir det med andra ord ingen större skillnad.

I Portland finns det en möjlighet för en minoritet av fastighetsägarna att avveckla BID. Förenklat räcker det att en tredjedel av fastighetsägarna inom BID-området enas för att en BID ska avslutas.

11.6.7 Framgångsfaktorer och kritik

I diskussioner och utvärderingar av de olika systemen återkommer ett antal olika punkter som är viktiga att ha med sig in i diskussionen kring en reglering i Sverige.

En framgångsfaktor som ofta lyfts fram är behovet av en professionell organisation som leder arbetet. En professionell organisation kräver att det finns långsiktig finansiering, vilket kan uppnås av att fastighetsägare och andra aktörer betalar den gemensamma och obligatoriska avgiften inom området. Det framhålls även som viktigt att organisationen är lokalt förankrad och har en synlig verksamhetsledare. Det talas ofta om betydelsen av eldsjälar som brinner för området. Organisationer som har en sämre lokal förankring har enligt kartläggningen svårare att få genomslag för sina idéer. Det är inte ovanligt att konsultfirmor driver arbetet.

En annan faktor som spelar stor roll är den geografiska avgränsningen. Här finns möjlighet för den som ansöker om att starta en BID att göra strategiska beslut kring avgränsningen. Det framhålls även att det är viktigt att det inte blir för många fastighetsägare då det försvårar samordning och effektivitet. Ett välavvägt geografiskt område kan underlätta arbetet, ge förutsättningar för snabba beslutsprocesser och resultat.

Det framgår även att det är viktigt att ha en realistisk vision för vad som ska uppnås med arbetet. BID kan inte lösa alla samhällsproblem utan är effektiv i förhållande till vissa problem och utmaningar.

Ytterligare en synpunkt som återkommer är vikten av samordning från kommunens sida. Det framstår som avgörande att det finns en fungerande och effektiv kommunikation mellan BID och staden. I de städer där det finns en samordnare eller lots tycks chanserna

för en framgångsrik BID öka. Det framhålls även att det är viktigt med politisk konsensus kring dessa frågor för att undvika svängningar vid maktskiften. Detta är viktigt för långsiktigheten i arbetet.

En nackdel som återkommer är risken att BID spär på gentrifiering. Detta eftersom BID många gånger används som metod i områden som varit eftersatta över tid. Om BID är framgångsrikt och i takt med att ett område förbättras riskerar även hyror att öka. Det i sin tur skapar det en situation där de företag eller boende med minst marginaler tvingas ge plats åt andra som är mer resursstarka. Det konstateras även att avgiften ibland kan bli alltför betungande för företag med små marginaler, varpå samma negativa effekt uppstår.

Vidare är en annan nackdel bristande transparens i BID-organisationerna. Kritiker menar att en privat organisation inte bör ansvara för uppgifter som normalt ligger på det offentliga, såsom samhällsplanering, renhållning eller brottsförebyggande arbete. En parallell diskussion till detta är också att säkerställa att staden inte drar sig undan och låter BID-organisationen sköta det som annars är stadens ansvarsområde eller att staden sänker sin service i områden där det finns BID.

Avslutningsvis vill utredning lyfta tre diskussionspunkter som är återkommande i vår kartläggning. En första handlar om begreppet BID i sig självt. Det framhålls att det inte alltid är lyckat då fokus både i diskussioner och för verksamheterna riskerar att hamna på det kommersiella.

En andra handlar om längden på BID. Det är tydligt att de som arbetar med BID vill se längre verksamhetstider. Det är vanligt att en BID pågår i cirka fem år innan den måste förnyas. Det går mycket tid och energi åt att säkerställa stöd för en förlängning vilket i sin tur inverkar negativt på långsiktigheten och kontinuiteten i arbetet. Det finns därför starka önskemål om längre löptider för BID och i flera länder har utvecklingen varit att löptiderna förlängts.

En sista diskussion som finns framför allt i Nordamerika är frågan om representation inte bara bland de som betalar avgift. Frågan som ställs är hur det säkerställs att alla de som berörs också har en röst i arbetet.

12 Behov som en lagstiftning om avgift för områdessamverkan behöver förhålla sig till

12.1 Inledning

I föregående kapitel har utredningen presenterat en kartläggning av områdessamverkan i Sverige och internationellt. Syftet har varit att dels skapa en bild av kunskapsläget och förekomsten av områdessamverkan i Sverige och internationellt, dels att ge ett underlag för att bedöma behovet av lagstiftning. Det är uppenbart att det inte är möjligt att rakt av applicera något annat lands lagstiftning i svensk rätt, utan det juridiska ramverket behöver anpassas efter en svensk kontext.

Det ligger i utredningens uppdrag att föreslå lagstiftning om obligatoriska samarbetsformer mellan det offentliga och fastighetsägare. I uppdraget ingår att utreda hur denna lagstiftning ska se ut och vad den ska reglera. Utredningen har alltså tolkat direktiven som att den primära uppgiften är att reglera obligatoriska samarbetsformer, inte nödvändigtvis att se till att fler samverkansorganisationer skapas eller att den samverkan som finns i dag på frivillig grund ändrar arbetssätt. Utredningen har haft som ambition att, utifrån direktivens ramar och andra rättsliga förutsättningar, svara mot de behov av att reglera obligatoriska samarbetsformer mellan det offentliga och fastighetsägare som efterfrågats i kartläggningen.

I detta avsnitt diskuteras vilka behov en lagstiftning kan och behöver möta. Det handlar i huvudsak om att peka på de brister som finns i nuvarande system, om att skapa en bild av de behov som finns och om att möta dessa med lagstiftning.

Det finns några återkommande hinder mot en framgångsrik områdessamverkan som lyfts i utvärderingar och i den kartläggning utredningen gjort. Dessa kommer att diskuteras nedan.

12.2 Platsens betydelse

Det framhålls återkommande i utredningens kartläggning att det är platsen som sådan som ska vara utgångspunkten för hur arbetet i ett samverkansområde organiseras. Samverkan behöver baseras på områdets karaktär, utformning, potential och utmaningar. Platsens behov avgör var resurserna ska prioriteras, vilka aktörer som ska vara involverade och vilken typ av organisation som är lämplig för arbetet.

Flera olika faktorer kan påverka förutsättningen för platsen. En faktor är var samverkansområdet är beläget. Det kan ha betydelse var i Sverige området finns och om det är i en storstad eller i en mindre ort. Det kan exempelvis vara olika typer av problem, olika förutsättningar gällande infrastruktur, olika resurser hos både fastighetsägare och det offentliga som kommun och polis. En annan faktor är var i en stad som området är beläget. Det är med stor sannolikhet olika behov och inriktning på arbetet om det är ett bostadsområde i en förort eller i en stadskärna som områdessamverkan bedrivs.

Vilka aktörer som finns inom samarbetsområdet är en viktig faktor både vad avser val av organisation och vilken finansiering som är möjlig. Är det många olika fastighetsägare eller domineras området av ett större fastighetsbolag? Är allmännyttan närvarande i området eller inte? Är det enbart hyresfastigheter eller är det övervägande bostadsrätter? Fastighetsägare har olika möjligheter att bidra vilket behöver beaktas. Alla dessa faktorer blir avgörande när samverkansarbetet ska organiseras och resurser ska prioriteras.

Ytterligare en faktor är vilka olika aktörer det finns på en plats utöver kommun och fastighetsägare. En samverkan i en stadskärna brukar exempelvis inkludera handlare eller företagarförening medan detta inte alltid är lika närvarande i ett bostadsområde. Oavsett område kan samverkan med civilsamhället vara viktigt. Dessa organisationer har ofta över tid byggt upp ett förtroende till de som bor och verkar i området. I vissa fall kan civilsamhället vara en avgörande aktör

för att överbrygga ett eventuellt glapp i tillit mellan de boende på ena sidan och fastighetsägare och kommun på den andra.

Förutsättningarna kan med andra ord variera kraftigt från plats till plats dels vad avser behov och möjligheter, dels vad avser vilka och hur många aktörer som finns på platsen. Det är därför viktigt att en eventuell lagstiftning utformas på ett sätt som gör det möjligt att anpassa både arbetet och organisationen efter de behov som den specifika platsen har.

12.3 Snålskjutsproblematiken

Både i direktiven och i utredningens kartläggning framkommer att en särskild problematik är fastighetsägare som åker snålskjuts på andras arbete, så kallade free-riders. Det handlar om fastighetsägare som inte bidrar till samverkansarbetet men som drar nytta av dess arbete. Det kan röra sig om exempelvis minskade kostnader för skadegörelse och omflyttning samt värdeökning på sin fastighet.

Det framförs flera olika skäl till att alla fastighetsägare borde vara med och bidra. Ett genomgående tema är solidaritet eller rättvisa. Eftersom utgångspunkten är att alla fastighetsägare tjänar på områdessamverkan anses det rimligt att alla bidrar till arbetet. Det kan uppstå irritation bland de som satsar både pengar och andra resurser för att förbättra ett område samtidigt som det finns fastighetsägare som åker snålskjuts på detta arbete. De får samma fördelar och vinning men utan att själva satsa några resurser.

Fenomenet med free-riders och att dessa tillåts åka snålskjuts på andra fastighetsägares bekostnad skulle möjligen också kunna inverka negativt på tilliten i samhället. Det finns alltså en slags kollektiv ekonomisk rationalitet i att aktörer är att lita på och att staten kommer att upprätthålla krav gentemot alla fastighetsägare på lika villkor.

Ett annat argument handlar om genomslag. För att det arbetet som läggs ner i ett samverkansområde ska få maximalt genomslag är det viktigt att alla aktörer i området drar åt samma håll. Även om majoriteten av fastighetsägarna i ett område deltar i arbetet och underhåller sina fastigheter kan effekten av att en fastighetsägare inte sköter sin fastighet bli att de åtgärder övriga vidtar inte ger effekt.

Exakt vilken effekt en avgift för områdessamverkan kommer ha i det enskilda fallet är svårt att avgöra, men i ett bästa scenario kan det ge incitament för en fastighetsägare att engagera sig i hur avgiften används (det vill säga engagera sig i områdessamverkan) och i ett sämsta scenario har avgiften genererat ekonomiska förutsättningar för andra fastighetsägare att arbeta med områdessamverkan. Båda får anses positiva för en områdessamverkans verksamhet.

Utifrån detta finns det skäl att en lagstiftning säkerställer att alla inom ett område bidrar till områdessamverkan. Det är dels en rättvisetanke, dels en tanke om maximalt genomslag för arbetet. Dessutom kan det finnas skäl att anta att det skulle stärka tilliten bland aktörerna i området.

12.4 Finansiering

Många processer kopplade till brottsförebyggande arbete, trygghetsarbete eller samhällsutvecklingsprocesser tar lång tid och det kan ta flera år innan effekt går att påvisa. Vikten av att arbetet inom områdessamverkan bedrivs långsiktigt är något som återkommit i utredningens kartläggning. Det talas om att komma bort från projekt och i stället se samverkansarbetet som en process. För att hinna bygga förtroende hos de boende och andra lokala aktörer är det viktigt att arbetet inte bara pågår en kort tid för att sedan försvinna. Långsiktighet och uthållighet framhålls många gånger som viktiga ledstjärnor i arbetet.

För att kunna leva upp till detta långsiktiga arbetssätt behövs också en långsiktig finansiering av arbetet. Både nationellt och internationellt kommer det fram att det går mycket tid och resurser till att säkra finansiering för fortsatt arbete. I internationella exempel som utredningen tittat på får samverkansorganisationerna göra ett omfattande arbete ungefär vart femte år i samband med att mandatet för områdessamverkan ska förnyas. I Sverige uppger flera samverkansorganisationer att de varje år måste lägga betydande resurser på att säkra ett fortsatt stöd inför nästa verksamhetsår.

Mycket av verksamhetens resurser går alltså till att ”värva” nya medlemmar till föreningen och att övertyga tveksamma att stanna kvar. Det är därför svårt att förutse från år till år vilken budget som föreningen kommer att ha, vilket i sin tur försvårar den långsiktiga

planeringen. Risken med kortsiktiga insatser är även att projektet inte hinner åstadkomma någon förändring som blir kännbar för området.

En annan sida av finansieringsfrågan är en enskild fastighetsägars förmåga att betala. Vissa fastighetsägare utgörs av stora fastighetsbolag som kan ha goda ekonomiska marginaler för att bidra med både pengar och personella resurser till arbetet med områdessamverkan. Andra, som exempelvis en bostadsrättsförening, har inte alltid samma resurser att bidra med. Arbetet inom en bostadsrättsförening sker i stor utsträckning på ideell basis. Det innebär att det kan vara svårare för dem att avsätta personella resurser. Det varierar också mellan olika bostadsrättsföreningar vilka ekonomiska resurser som finns tillgängliga för arbete med områdessamverkan. Detsamma gäller mindre fastighetsägare som exempelvis kan vara privatpersoner som äger en hyresfastighet.

En lagstiftning skulle, för att möta detta, behöva vara utformad på ett sätt som säkrar en långsiktig och förutsebar finansiering av arbetet. Det är även viktigt att lagstiftningen samtidigt ger fastighetsägarna en rimlig förutsebarhet gällande vilka kostnader en områdessamverkan kommer att innebära de kommande åren. Ingen enskild fastighetsägare bör heller riskera att drabbas oskäligt hårt av en eventuell avgift, därför är det rimligt med någon form av skyddsregel. Till sist är det viktigt att lagstiftningen är flexibel på så sätt att det ska vara möjligt att differentiera en eventuell avgift mellan olika typer av fastighetsägare.

12.5 Organisation

Eftersom varje plats har olika förutsättningar innebär det att det inte finns en organisation för områdessamverkan som passar alla platser. Det blir avgörande vilka aktörer som finns på en plats och vilka av dessa som har ett intresse i arbetet och vilken verksamhet som ska bedrivas.

Några saker som framkommit som hinder mot en framgångsrik områdessamverkan är relationen mellan olika aktörer. Fastighetsägare kan exempelvis uppleva en svårighet i att förstå vilken kommunal förvaltning som är ansvarig för vilka frågor och att få tydliga besked av den kommunala organisationen. Det förekommer att

olika förvaltningar inom kommunen har olika syn på en och samma fråga, vilket kan leda till olika besked.

Vikten av en professionell samverkansorganisation med en tydlig verksamhetsledare framhålls både i Sverige och internationellt. Det är viktigt att det finns någon eller några som utvecklar och driver arbetet framåt i det dagliga. En professionell verksamhet ger även organisationen en tydlighet och gör att de ingående aktörernas arbetsinsats minskar.

Ytterligare en aspekt som kommit upp i samband med utredningens kartläggning är att det är viktigt med tydlighet i organisationen. Att alla inblandade vet vem som tar beslut och vilka mandat det finns för olika aktörer. Det är flera som lyfter fram vikten av att de som sitter i en styrgrupp också ska ha mandat att ta beslut som binder deras huvudman. Om styrgruppen har detta mandat blir beslutsvägarna kortare och arbetet tydligare.

Det är även viktigt att klargöra vad en organisation för områdessamverkan kan ta beslut om. En områdessamverkan som leds från kommunen kan inte besluta om vilka åtgärder fastighetsägarna ska vidta inom arbetet med samverkan om det inte ligger inom den kommunala kompetensen. Kommunens möjlighet att begära att fastighetsägare vidtar rättelser på den egna fastigheten via exempelvis tillsyn påverkas inte. Om verksamheten i stället leds av en förening eller liknande självständig organisation kan denna ta beslut om insatser på enskilda fastigheter om berörda fastigheter samtycker till detta.

Det finns ett behov av insyn och möjlighet att påverka områdessamverkansorganisationens verksamhet från exempelvis boende, handel, med flera. På ett liknande sätt har kommunen behov av insyn för att kunna vidta åtgärder om det framkommer att något inte står rätt till i områdessamverkans organisation. Risken att en samverkansorganisation tas över av oseriösa, eller rentav kriminella, fastighetsägare har i utredningens kartläggning uppmärksammats som en fråga för lagstiftningen att reglera.

En lagstiftning som reglerar områdessamverkan behöver hitta en balans mellan att ge en stor frihet i valet av organisation, för att anpassa den efter platsens förutsättningar, och att säkerställa en tydlig organisation med insyn och transparens. Det bör även finnas en möjlighet till samarbete mellan fastighetsägare och kommunen inbyggt i organisationen.

12.6 Involvering av olika aktörer

Som redan konstaterats ovan har varje plats sina egna förutsättningar. En av förutsättningarna som varierar från plats till plats är vilka aktörer som är aktiva just där. Däremot kan det konstateras att kommunens och fastighetsägares deltagande är centralt för att få till områdessamverkan. Dessa två är närvarande på alla platser som är aktuella för områdessamverkan och båda är avgörande för att arbetet ska få genomslag. Därutöver kan fler aktörer behöva engageras.

Polisen framhålls som central i arbetet med områdessamverkan. Ofta finns en målsättning att få ner brottsligheten för att öka tryggheten. Även polisen framhåller värdet av att de deltar i arbetet. För dem handlar det om att få ett gott samarbete med aktörerna på platsen, få information de annars skulle ha svårt att få och tillgång till arbete på enskilda fastigheter.

En problematik som framkommit i utredningens kartläggning är att det är svårt att involvera de boende i området samtidigt som det anses vara viktigt att göra just detta. De boende är de som lever och har sin vardag i området och som påverkas allra mest av en otrygg miljö. Det finns flera olika förklaringar till varför det är svårt att involvera de boende i arbetet. En förklaring som ges är att det finns en brist på tillit bland de boende gentemot kommun och fastighetsägare.

En annan förklaring är att dialogen med de boende är svår att organisera och att hitta lämpliga former för. Ibland representerar de som deltar inte de boende som helhet, eller de grupper som annars är svåra att höra. Detta kan ha olika förklaringar i olika typer av områden. De boende är inte en homogen grupp, och olika områden har olika typer av problem. I vissa fall har de boende inte insyn i vilka frågor dialogen handlar om, hur arbetet bedrivs eller information om vad som ligger bakom vissa åtgärder. Det sistnämnda gör det svårt för de boende att veta när, var och om vad de kan ge synpunkter på.

Sammankopplat med detta är frågan om civilsamhällets medverkan. De olika ideella krafter som verkar i ett område är viktiga av flera anledningar för att öka tryggheten i ett område. De har en unik position just när det gäller upparbetade relationer och tillit från de boende och de som är lokalt verksamma på andra sätt. De

allra flesta som utredningen träffat under kartläggningen har framhållit betydelsen av civilsamhällets organisationer samtidigt som det ibland kan vara svårt att få till detta samarbete. Svårigheterna kan ligga i att civilsamhällets organisationer har bristande resurser både avseende tid och pengar. På senare år har även kopplingar mellan vissa civilsamhällesorganisationer och organiserad brottslighet identifierats. Dessa organisationer kan på olika sätt utnyttja förmåner från det allmänna. Det kan vara svårt för de som arbetar med områdessamverkan att avgöra om en organisation kan ha kopplingar till organiserad brottslighet. Därför är det varken lämpligt att göra medverkan obligatorisk för civilsamhällets organisationer eller att ge ett allmänt ekonomiskt stöd till dessa.

En sista aktör som verkar i ett område och som är viktiga att involvera är näringslivet, med handeln i fokus. Handeln är ofta central i ett område på ett eller annat sätt. I ett bostadsområde kan det vara den lokala livsmedelsaffären som är den centrala träffpunkten och som mer eller mindre hela området passerar igenom. Detsamma kan gälla ett lokalt köpcentrum eller centrumtorg. I en stadskärna är handeln ofta den dominerande aktören och i centrumorganisationer är handeln ofta drivande. För handeln kan det även finnas kommersiella intressen i att uppnå de mål som områdessamverkan sätter upp.

En problematik för en lagstiftning att adressera är hur den ska säkerställa deltagande av så många som möjligt samtidigt som vissa grupper inte kan tvingas in i arbetet. De boende som grupp är mycket svår att tvinga in i ett samarbete och detsamma gäller för civilsamhällets organisationer. Det är heller ingen som anser att så bör ske.

En lagstiftning bör därför möjliggöra att så många aktörer som möjligt kan delta i arbetet. Flexibilitet blir därför en viktig del av utformningen, inte minst för att varje plats har sina förutsättningar även i denna fråga. En särskild fråga blir hur de centrala aktörerna kommer in i områdessamverkan samtidigt som de som inte vill delta inte tvingas in i själva arbetet.

13 En lag om avgift för områdessamverkan

13.1 Konstitutionella förutsättningar för en obligatorisk avgift

13.1.1 Inledning

För att ta ställning till hur en obligatorisk avgift kan regleras har utredningen behövt ta ställning till några viktiga konstitutionella frågeställningar. Den första frågan är hur en sådan avgift skulle klassificeras. Är det att ses som en skatt eller som en avgift? I den internationella kartläggningen har det visat sig att det varierar hur respektive stat ser på detta. Beroende på svaret på den frågan blir olika möjligheter för reglering tillgängliga.

Den andra frågan är om en obligatorisk avgift, utifrån hur den klassificeras, kan ses som ett intrång i äganderätten eller inte. Den avgift som är aktuell är kopplad till ägandet av en fastighet i samverkansområdet. Innebär detta en begränsning av äganderätten och är en sådan begränsning i så fall tillåten?

Den tredje konstitutionella frågeställningen är om införandet av en obligatorisk avgift för områdessamverkan skulle innebära ett intrång i föreningsfriheten. Om det anses vara en begränsning av föreningsfriheten är den i så fall acceptabel?

Till sist ska även näringsfriheten diskuteras kort. Det har framkommit farhågor om att näringsfriheten skulle begränsas genom införandet av en obligatorisk avgift.

För att besvara dessa frågeställningar kommer en genomgång av rättsområdet för respektive problem. Först kommer en presentation av hur den rättsliga definitionen av skatt respektive avgift ser ut följt av en analys av hur en obligatorisk avgift ska klassificeras. Därefter kommer en genomgång av äganderätten följt av en analys av om denna

ställer några hinder i vägen för en reglering av en obligatorisk avgift. Avslutningsvis diskuteras föreningsfriheten och om den är kompatibel med utredningens förslag.

13.1.2 Obligatorisk avgift – skatt eller avgift?

Inledning

Detta avsnitt behandlar frågan om hur en eventuell obligatorisk avgift ska klassas, är det en skatt eller en avgift? Först kommer en allmän genomgång av rättsläget därefter följer en analys av utredningens förslag.

Hur definieras skatt respektive avgift?

I teorin är det inga större problem att definiera vad som utgör en skatt och vad som utgör en avgift. En skatt brukar definieras som en tvångsavgift utan någon specificerad motprestation.¹ En avgift är då motsatsvis en tvångs- eller frivillig avgift med en specificerad motprestation.² Det som är avgörande för hur en viss pålaga ska definieras är med andra ord om den som betalar får en specifik motprestation eller inte från det allmänna.

En annan skiljelinje går mellan frivilliga avgifter och tvångsavgifter. En frivillig avgift betalas, som namnet tyder på, frivilligt av den som vill få den aktuella motprestationen, till exempel en entréavgift till den kommunala simhallen. Tvångsavgiften är däremot en avgift som någon tvingas betala för att få en viss motprestation, exempelvis sophämnings- eller sotningsavgift.

Vad en viss pålaga kallas är inte avgörande för om den ska klassas som skatt eller avgift, i stället är det hur pålagan är utformad som avgör.³

¹ Se t.ex. prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning*, s. 213.

² A st.

³ Se t.ex. prop. 2003/04:145, *Trängselskatt*, s. 34 med där gjorda hänvisningar.

Motprestation och avgiftskollektiv

Vad är en motprestation

Vad som ska klassas som en motprestation eller inte är en fråga som inte har ett helt tydligt svar. Både förarbeten och praxis är delvis motsägelsefulla i denna fråga, exempelvis gällande så kallade kontroll- och tillsynsavgifter. Det finns likheter mellan dessa avgifter och en eventuell obligatorisk avgift för platssamverkan varför det finns skäl att fördjupa sig i denna fråga.

Enligt grundlagspropositionen⁴ gäller följande:

Enligt min mening har man i allmänhet att göra med en avgift i RF:s bemärkelse endast om ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penningprestationen. Även i vissa andra fall får dock en penningpåлага anses ha karaktär av avgift och inte av skatt. Ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler. Kännetecknande för dessa fall är ofta att avgifterna och de däremot svarande utgifterna inte redovisas i statsbudgeten. Från sådana utgångspunkter bör man alltjämt kunna betrakta de avgifter som utgår som led i prisregleringen inom jordbrukets och fiskets områden som avgifter i statsrättslig bemärkelse. Jag kan i sammanhanget anmärka att sådana avgifter självfallet hör till lagområdet.

Uttalandet kan vid en första anblick ses som tydligt då det slår fast att det som huvudregel ska vara fråga om ett ”specificerat vederlag” för att kunna klassas som en avgift. Det innebär att den som betalar avgiften ska kunna se en tydlig koppling mellan betalningen och det som det allmänna ger som motprestation. Det öppnas dock upp för undantag för avgifter som tas ut i ”näringsreglerande syfte” samt så kallade prisregleringsavgifter. Lagrådet menar dock att ”några mer omfattande avsteg från [principen om att specificerat vederlag ska utgå] inte varit avsett”⁵

Motprestation definieras i förarbetena som ”ett specificerat vederlag”⁶ och som en ”ersättning för vara eller prestation och avser att bidra till eller helt täcka statens kostnader”⁷. Med andra ord ska motprestationen definieras på ett sätt som gör den synlig för den som betalar. En påлага som rent allmänt täcker det allmännas kostnader

⁴ Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning*.

⁵ Se prop. 1997/98:48, *Ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar*, s. 43.

⁶ Prop. 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning*, s. 219.

⁷ A s. 218.

bör klassas som en skatt. En avgift får inte heller överstiga kostnaderna för det allmänna.⁸

En annan slutsats av uttalandena i propositionen är att den motprestation som ges ska innebära en kostnad för det allmänna och avgiften ska gå till att täcka delar eller hela denna kostnad. Vid införandet av den så kallade trängselskatten konstaterades att en avgift inte får knytas till någonting som redan är betalt via skatter.⁹ I det fallet konstaterade förarbetena att vägarna redan var betalda genom skatteuttag och därför fanns det ingen specificerad motprestation kopplad till trängselavgiften.¹⁰

I detta sammanhang är det även viktigt att konstatera att motprestationen inte behöver vara önskad eller ha ett egenvärde för den som betalar. Att värdet endast ligger i att den betalande uppfyller en tvingande reglering gör inte att en pålaga inte kan klassas som en tvångsavgift.¹¹

Kollektiva motprestationer

I relation till områdessamverkan är det relevant att diskutera så kallade kollektiva motprestationer. Dessa uppkommer när en avgift riktas till ett avgiftskollektiv som tillsammans bär kostnaden för motprestationen utan att varje del av kollektivet nödvändigtvis får ta del av motprestationen. Ett exempel på detta är olika former av tillsynsavgifter där ett kollektiv betalar för tillsynen men det inte är säkert att varje enhet inom detta kollektiv faktiskt blir föremål för tillsyn. Med andra ord handlar det inte om en specifik motprestation för den pålaga som har betalats.

Vissa kriterier behöver dock vara uppfyllda för att dessa pålagor ska kunna klassas som avgift. Det ska för det första vara befogat att låta kollektivet stå för kostnaden och för det andra ska detta kollektiv tydligt kunna avgränsas och definieras. För det tredje ska ingen i det definierade kollektivet hamna utanför avgiftsuttaget.¹²

Ekonomistyrningsverket (ESV) menar att det även är viktigt att alla i kollektivet vid någon tidpunkt får en motprestation exempelvis

⁸ A st.

⁹ Prop. 2003/04:145, *Trängselskatt* s. 35.

¹⁰ A st. Se även SOU 2003:61, *Trängselavgifter* s. 105 f.

¹¹ SOU 2007:96, *Avgifter*, s. 29.

¹² RRV, *Avgiftsbeläggning av statlig verksamhet – nuläge och utvecklingsmöjligheter*, PM 1, 1977, s. 22 f.

genom faktiskt tillsyn även om det inte behöver ske vid varje avgiftsuttag.¹³

I förarbetena kring TV-avgiften slogs det fast att en avgift kopplad till den som har en TV skapar en tydlig koppling mellan avgift och motprestation. Samtidigt konstaterades att det i dag är möjligt att få tillgång till public service på flera olika sätt, exempelvis genom dator eller mobiltelefon. Om avgiften skulle knytas till alla apparater som kunde ta del av public service skulle i praktiken ingen kunna undandra sig betalningsskyldighet. Det konstaterades även att det inte är säkert att alla som har tillgång till public service faktiskt vill ta del av den. Det går med andra ord inte välja bort avgiften även om man aldrig väljer att titta eller lyssna på innehållet. Avgiftskollektivet blev därmed inte kopplat till motprestationen. Därför blev slutsatsen i förarbetena att det var fråga om skatt och inte en avgift.¹⁴

För att avgöra om det är fråga om skatt eller avgift blir det med andra ord viktigt att veta hur ett visst avgiftskollektiv ska definieras. Det finns dock inte särskilt mycket vägledning i denna fråga utöver att avgiftskollektivet ska kunna "avgränsas och identifieras helt klart"¹⁵. En annan formulering som förekommit i förarbetena är:

När verksamheten riktar sig till ett litet antal lätt identifierbara tillsynsobjekt finns ett klart samband mellan avgift och prestation. Vid stigande antal tillsynsobjekt blir sambandet svagare för att i vissa fall upplösas.¹⁶

Det konstateras även att:

påläga som utkrävs av alla som utför en viss verksamhet, oavsett om och i vilken mån de varit föremål för någon direkt åtgärd från berörd myndighets sida, utgör [...] en skatt.¹⁷

I HFD 2013 ref. 30 har det slagits fast att en påläga som debiteras alla som utövar en verksamhet av visst slag kan ses som en avgift under förutsättning att den som betalar avgiften också kan bli föremål för den kontroll eller tillsyn som avgiften finansierar och att denna kontroll eller tillsyn tillför ett mervärde till verksamheten exempelvis genom att skapa eller upprätthålla sund konkurrens.

¹³ ESV 2004:17, *Att avgränsa avgifter – Kartläggning och probleminventering*, s. 21.

¹⁴ Se prop. 2017/18:261, *Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service*, s. 28 och SOU 2017:79, *Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende*, s. 107.

¹⁵ Leidhammer, B, *Gränsdragningen mellan skatt och avgift inom Kemikalieinspektionens verksamhetsområde*, Skattenytt 2001 s. 103–121, s. 111.

¹⁶ SOU 2001:4, *Kemikalieinspektionen – Översyn av verksamhet, resurser och finansiering*, s. 324.

¹⁷ Prop. 2003/04:145, *Trängselskatt*, s. 33 f.

Det finns i denna del en otydlighet i förarbeten och praxis. Det konstateras å ena sidan att kravet på direkt motprestation inte alltid upprätthålls vad gäller avgifter för tillsyn och kontroll. Det har med andra ord godtagits att ett avgiftskollektiv betalar en avgift för tillsyn och kontroll mot en kollektiv motprestation utan att det är säkert att de själva blir föremål för denna kontroll eller tillsyn. Även i domstol har denna syn vunnit gehör.

I HFD 2013 ref. 30 som rörde avgift för Transportstyrelsens kontroll av kör- och vilotider hos företag konstateras att endast de företag som omfattas av regleringen kring kör- och vilotider kunde utsättas för kontroll och därmed vara avgiftspliktiga. Detta ansåg HD uppfyllde kravet på avgränsning av avgiftskollektivet. Det fanns i rättsfallet en tydlig koppling mellan de som betalade avgiften och de som omfattades av kontrollen, med andra ord ett avgränsat och tydligt identifierbart kollektiv.

Ett problem i fallet var att ansvarig myndighet inte hade register över alla som omfattades av reglerna och därför inte kunna identifiera alla som omfattades av kollektivet. Domstolen menade att detta inte påverkade hur pålagan skulle klassas. Av detta kan slutsatsen dras att om avgiftskollektivet karaktäriseras av att samtliga utövare av en viss verksamhet omfattas av pålagan bör det kunna klassas som en avgift med kollektiv motprestation oaktat det faktum att inte alla de facto omfattades av den faktiska tillsynen.

I lagstiftningsärendet som rörde den kontrollavgift som rättsfallet omfattade konstaterade regeringen att inte alla skulle bli föremål för en faktisk åtgärd från myndighetens sida men att det var tillräckligt att alla i kollektivet "under viss tidsperiod och med rimligt intervall blir föremål för tillsynen"¹⁸. Med andra ord behöver inte varje del av kollektivet blir föremål för en faktisk åtgärd under varje avgiftsperiod men de ska med rimligt intervall bli föremål för kontrollen.

Lagrådet har å andra sidan underkänt liknande konstruktioner som den i rättsfallet.¹⁹ De hävdar i stället att det krävs att den som betalar också blir föremål för en direkt åtgärd från myndighetens sida för att något ska kunna klassas som en avgift.²⁰ Lagrådet har dock inte haft några invändningar mot konstruktioner där en allmän avgift tas ut utan en direkt motprestation där avgiften i sin helhet

¹⁸ Prop. 2010/11:30, *Avgifter i Transportstyrelsens verksamhet*, s. 32.

¹⁹ Se t.ex. a a s. 187.

²⁰ Se t.ex. prop. 1993/94:198, *lag om genetiskt modifierade organismer*, s. 163 och prop. 1997/98:48, *Ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar*, s. 43 f.

går till att finansiera något som är till nytta för avgiftskollektivet, exempelvis en allmän fiskevårdsavgift²¹ och en stabiliseringsavgift²² som på varsitt sätt kom avgiftskollektivet tillgodo.

Lagrådet kom dock till motsatt slutsats gällande en avgift för hållbarhetskontroller på avgiftssystem som skulle tas ut för varje nyregistrerad bil. Regeringen menade i propositionen att det var fråga om en avgift som skulle komma bilägarkollektivet till nytta genom bättre kvalitet på avgassystemen. Lagrådet köpte dock inte denna argumentation utan hänvisade till portalparagrafen i lagförslaget som uttryckte att syftet med lagen var att skydda människors hälsa och miljön. Lagrådet menade att det med andra ord inte var bilägarnas intresse av god kvalitet som stod i fokus och att avgiften därför inte motvarades av en direkt motprestation. Avgiften skulle därför klassas som en skatt.²³

Den röda tråden mellan Lagrådets olika yttranden är att det ska finnas en tydlig och synbar motprestation eller nytta för den som betalar pålagan för att det ska kunna klassas som en avgift. Det sistnämnda fallet visar även på att Lagrådet menar att syftet med avgiften ska vara korrelerad till motprestationen.

Hur skulle en obligatorisk avgift för områdessamverkan klassas?

För att sammanfatta det som kommit fram ovan är det ett antal frågor som behöver besvaras för att avgöra hur en eventuell obligatorisk påлага kopplad till områdessamverkan ska klassas.

För det första måste det avgöras om pålagan är kopplad till en specificerad motprestation eller inte. I detta fall är det en tydlig motprestation i att områdessamverkan sker och att olika åtgärder vidtas av samverkansorganisationen. Med det sagt är det inte säkert att varje deltagande aktör får en tydlig individuell motprestation. Åtgärderna som vidtas i samverkansorganisationen kan vara av sådan karaktär att de rent allmänt förbättrar ett område utan att det nödvändigtvis är av konkret nytta för varje deltagande aktör. Motprestationen är med andra ord mer av en kollektiv karaktär med vilket menas att åtgärderna som är en följd av pålagan kommer kollektivet till godo.

²¹ Lagrådets protokoll vid sammanträde 1995-10-31.

²² Prop. 2009/10:30, *Stabilitetsavgift*, s. 20 & 45 f.

²³ Prop. 2001/02:31, *Avgasrening*, s. 135 f.

I enlighet med vad som diskuterats ovan blir då den avgörande frågan om det finns ett tydligt definierat avgiftskollektiv eller inte. Områdessamverkan ska ske på ett tydligt definierat geografiskt område och tanken är att pålagen ska träffa alla fastighetsägare inom detta område. Det innebär att det är tydligt vilka som ingår i avgiftskollektivet och att alla dessa träffas av den obligatoriska pålagen. Alla fastighetsägare inom detta område kommer också att på ett eller annat sätt ta del av motprestationen oavsett om de önskar den eller inte.

Slutsatsen är att en obligatorisk pålaga för att finansiera en områdessamverkan ska klassas som en avgift. Eftersom det är fråga om en tvångsavgift ska den regleras i lag i enlighet med 8 kap. 2 § 2 p. RF.

13.1.3 Egendomsskyddet

Inledning

I förhållande till obligatorisk avgift för områdessamverkan har frågor om intrång i äganderätten kommit upp i olika sammanhang under utredningens kartläggningsarbete. Utredningen förstår invändningarna som att en reglering av områdessamverkan skulle kunna sätta egendomsskyddet ur spel eller utgöra en otillåten inskränkning av den grundläggande rättigheten som egendomsskyddet innebär. En annan invändning som uppkommit är att en avgift för områdessamverkan skulle kunna tolkas som en eventuell inskränkning i användningen av en fastighet.

Egendomsskyddet eller äganderätten är en omdiskuterad rättighet. Ett bevis för detta är att den inte finns med i Europakonventionens huvuddel utan regleras i stället i tilläggsprotokoll 1. Konflikten handlar inte i första hand om egendomsskyddets vara eller inte vara utan om möjligheterna för det allmänna att vidta åtgärder för allmänna ändamål såsom social och ekonomisk utjämning eller miljöskyddsåtgärder. En annan konflikt är hur ersättningsreglerna ska utformas för att säkerställa både det offentliga möjligheter att vidta åtgärder på enskild egendom i det allmänna intresse och säkerställa att den som får tåla intrång i sin egendom ska få en skälig ersättning för detta.

Det kan anges flera olika syften med egendomsskyddet. Det har beskrivits att det ska ”skydda en ekonomisk rätt eller legitim förväntan om en sådan rätt”²⁴. Det brukar dock framhållas att det handlar om mer än enbart ekonomiska värden och även innefattar en beslutanderätt över sin egendom och en möjlighet till inflytande.²⁵ I samband med att den franska nationalförsamlingen ratificerade det första tilläggsprotokollet till EKMR konstaterades att ”la propriété prolonge la personne”.²⁶ Betydelsen av detta, en syn som också framkommer i NJA 2018 s. 753, är att äganderätten har ett egenvärde för personen som äger egendomen. Det handlar alltså om ett ideellt värde.

Även om egendomsskyddet har flera syften är regleringen i RF och EKMR inte tänkt att ge ett heltäckande skydd för all egendom. I stället är syftet att slå fast att rättsordningen ska ge ett betryggande skydd för den enskildes egendom.²⁷ Det innebär med andra ord att syftet med regleringen inte är att all egendom är totalt skyddad, utan att säkerställa att regelverket är tydligt och förutsebart kring när och hur det allmänna får göra ingrepp i annans egendom.

Enligt 2 kap. 19 § RF får ingen lag stiftas i strid med EKMR. Det är därför viktigt att pröva om en föreslagen lagstiftning riskerar att vara i konflikt med EKMR eller inte.

Egendomsskyddet i regeringsformen

Inledande om regleringen i 2 kap. 15 § regeringsformen

Egendomsskyddet i svensk rätt utgår från regleringen i 2 kap. 15 § RF. Inledningsvis kan konstateras att skatter, böter, viten och andra exekutiva åtgärder inte ingår i skyddet under 2 kap. 15 § RF. Skyddet omfattar inte heller egendom som förstörs exempelvis på grund av smittorisk.²⁸

²⁴ Åhman, K, *Äganderätten i konflikt med andra skyddsvärda rättigheter eller intressen*, I: Åhman, K (red), *Äganderätten – dess omfattning och begränsningar*, Iustus förlag, 2009, s. 131–142, s. 131.

²⁵ A a s. 131 f. Se även NJA 2018 s. 753 där en marköverföring mellan två enskilda ansågs oproportionerlig trots att den skadelidande skulle gjort en betydande ekonomisk vinst.

²⁶ Åhman, K, *Egendomsskyddet*, Iustus förlag, 2000, s. 25.

²⁷ Prop. 1993/94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, s. 49.

²⁸ Prop. 1998/99:88, *Bekämpning av smittsamma djursjukdomar*, s. 69 f.

Den första delen av regleringen stadgar att var och ens egendom är skyddad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande utom när det krävs för att tillgodose angelägna intressen. Om någon får avstå sin egendom på grund av expropriation eller annat sådant förfogande ska full ersättning utgå. Exempel på "annat sådant förfogande" är exempelvis olika former av förstatligande.²⁹ Utredningens bedömning är att denna del av egendoms-skyddet inte är relevant för den aktuella frågan och kommer inte att diskutera detta mer än vad som är nödvändigt för förståelsen av andra ledet i regleringen.

Enligt andra delen av regleringen ska en enskild inte behöva tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna intressen. Det handlar primärt om inskränkningar som sker genom byggnadsreglerande och markreglerande bestämmelser som exempelvis byggnadsförbud, strandskyddsregler, skogsvårdsregler, användningsförbud och beslut om naturreservat.³⁰ Inskränkning i användandet av mark eller byggnad, så kallad rådighetsinskränkning, omfattar med andra ord endast fast egendom och inte lös egendom. Det kan exempelvis handla om att en del av en fastighet utpekas som naturreservat eller att delar av en fastighet inte får bebyggas.

Enskild har även rätt till ersättning om det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet av fastigheten. En viktig skillnad mellan expropriation och rådighetsinskränkningar är storleken på ersättningen. Vid expropriation utgår "full ersättning" men vid rådighetsinskränkning stadgas endast att ersättning ska tillförsäkras den skadelidande. Det stadgas med andra ord ingenting om omfattningen av ersättningen.

²⁹ SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*, s. 430.

³⁰ Prop. 1993/94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, s. 49.

Angelägna allmänna intressen

Även om egendomsskyddet ses som centralt för den enskilde finns det även situationer där det finns ett allmänt intresse som väger tyngre än den enskildes rätt till sin egendom. Det kan exempelvis handla om samhällets behov av att säkra mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål samt för bostadsbyggande, trafikleder, rekreation eller andra liknande ändamål. För att kunna säkerställa dessa behov ger regleringen det allmänna en sista utväg för att genom tvång kunna ta annans egendom i anspråk.

Utgångspunkten är som sagt att det allmänna endast får ta till denna utväg för att säkerställa angelägna allmänna intressen.

Den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen är det inte möjligt att i detalj beskriva. Det är emellertid sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste givetvis kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det ska även framhållas att uttrycket anknyter till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen.³¹

Det framgår även av förarbetena att kravet på att angeläget allmänt intresse inte hindrar en tvångsvis överföring av fast egendom till förmån för enskilda intressen under förutsättning att det samtidigt finns ett angeläget allmänt intresse.³²

Proportionalitetsbedömning

Själva bedömningen enligt 2 kap. 15 § RF innebär en avvägning mellan allmänintresset och det enskilda intresset, en så kallad proportionalitetsbedömning. Enligt svensk rättspraxis är det en bedömning som sker i tre steg. Det första steget är att avgöra om den vidtagna åtgärden

³¹ Prop. 1993/94:117, *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, s. 48.

³² A prop. s. 49.

faktiskt leder till att syftet med åtgärden uppnås. Om svaret på den frågan är nej är åtgärden oproportionerlig och därmed inte tillåten.³³

Det andra steget är att avgöra om det finns några mindre ingripande åtgärder som leder till samma eller liknande resultat. En utgångspunkt vid rättighetsbegränsning är att inte göra mer än det som krävs för att nå målen. Finns det en mindre ingripande åtgärd ska den väljas och då är den tänkta åtgärden oproportionerlig.³⁴

Det tredje och sista steget är det som kallas för proportionalitet i strikt mening. Det innebär att det gör en avvägning mellan det mål som ska uppnås och den skada den enskilde lider. Frågan är med andra ord om det är en rimlig balans mellan allmänintresse och det enskilda intresset.³⁵

I fallet konstateras med andra ord att det ideella intresset av egendomsskydd kan trumfa allmänintresset. I fallet var värdet på marken lägre än den ersättning som ägaren av fastighet Y skulle få. Det innebär att det ideella värdet övervägde det ekonomiska intresset i fallet.

Egendomsskyddet i EKMR

Som konstaterats ovan regleras inte egendomsskyddet i grundkonventionen utan i tilläggsprotokoll (TP) 1 art. 1 EKMR. Regleringen inleds med att slå fast att alla har ”rätt till respekt för sin egendom”³⁶. Trots denna formulering innebär inte heller EKMR att all egendom är skyddad från inskränkningar, snarare sätter EKMR ramarna för när och hur inskränkningar i egendomsrätten får ske. Denna inledande mening är i stället att se som en allmän regel som resten av artikeln ska läsas i ljuset av.³⁷

I begreppet egendom ingår både fast och lös egendom. Europadomstolen har även ansett att legitima förväntningar på en förmån kan utgöra egendom. Ett exempel på detta är två försvarsanställda i Makedonien som hade en legitim förväntan om att de skulle få köpa den bostad de bodde i till ett lägre pris. När lagstiftningen ändrades

³³ Bull, T & Sterzel, F, *Regeringsformen – en kommentar*, 4 u, Studentlitteratur, 2019, s. 85.

³⁴ A st.

³⁵ A st. Se även RÅ 1999 ref. 76 och NJA 2018 s. 753.

³⁶ På engelska ”entitled to peaceful enjoyment of his possessions”.

³⁷ Danelius, H, m.fl, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 6 u, Norstedt Juridik, 2023, s. 703.

så att denna rätt försvann ansåg domstolen att det var ett ingrepp i deras egendomsskydd då de hade legitima förväntningar på priset.³⁸

Utöver den inledande allmänna regeln består artikeln av två delar. En del som ställer upp villkor för egendomsberövande, exempelvis expropriation. Det vill säga att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Som konstaterats ovan är frågan om expropriation inte aktuell i förhållande till områdessamverkan och kommer därför inte behandlas djupare här.

Den andra delen av artikeln reglerar nyttjandet av en enskilds egendom. Det stadgas att egendomsskyddet inte hindrar en stat att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Det handlar med andra ord om två krav för att få begränsa nyttjandet av någons egendom. Det första är att det sker genom lag och det andra att det ska fylla ett allmänintresse.

Europadomstolen har konstaterat att det i många fall kan vara naturligt att begränsa en enskilds rätt till sin egendom, exempelvis byggregler, miljökrav, begränsningar kring vad egendomen får nyttjas till, med mera.³⁹ Domstolen har även tillskrivit medlemsstaterna en bred tolkningsmarginal vilket innebär en tuffare bedömning för den enskilde. Domstolen har även accepterat långtgående begränsningar med hänsyn till allmänt intresse.⁴⁰

Domstolen har exempelvis godkänt att en fastighetsägare fick en avfart till en större väg avstängd. Den klagande behövde vägen för sin näringsverksamhet och den omväg som avstängningen innebar gav klagande ökade kostnader. Trots den ekonomiska förlusten och det faktum att fastighetsvärdet gick ner ansåg domstolen inte att det var tillräckligt för att ge rätt till ersättning. Den klagande borde ha kunnat inse att vägnätet kan komma att förändras och det är därför inte en så speciell eller onormal skada att det gav rätt till ersättning under TP 1 art. 1 EKMR.⁴¹

Hyresreglering är en återkommande fråga inför domstolen och dessa fall visar tydligt betydelsen av proportionalitetsprincipen. Domstolen har slagit fast att det inte finns något hinder mot olika former av reglering som rör hyressättning, vräkning eller uppsägning av hyresavtal. Det viktiga i bedömningen är att det finns en rimlig balans

³⁸ Veselinski och Djidrovski mot Makedonien.

³⁹ Danelius, m.fl., s. 722.

⁴⁰ Danelius, m.fl., s. 722.

⁴¹ Antunes Rodrigues mot Portugal.

mellan olika intressen och att bördan på fastighetsägaren inte blir oproportionerligt tung. Exempelvis har domstolen godtagit en hyresregleringslag som innebar en möjlighet att reducera avtalad hyra väsentligt.⁴² Domstolen kom till motsatt slutsats i ett fall som rörde möjligheten för hyrestagare att förlänga sina hyreskontrakt med oförändrade villkor. I detta fall ansåg domstolen att regleringen inte möjliggjorde en avvägning mellan fastighetsägarnas och hyresgästerna intressen vilket ledde till oproportionerligt låga hyror.⁴³ Det viktiga är med andra ord att det görs en intresseavvägning så att proportionaliteten bedöms.

En annan grupp av ärenden framför domstolen har handlat om beslut kring tillståndspliktig verksamhet. Det kan exempelvis handla om fastighetsägare som vägras tillstånd att bedriva viss verksamhet av miljöskäl.⁴⁴ Att verksamhet förbjuds eller försvåras med hänvisning till ett allmänt intresse, till exempel förbud mot försäljning av vissa typer av vapen eller ändrade regler kring tobaksförsäljning, kan vara i strid mot TP 1 art. 1 EKMR om det inte ges tillräckligt med tid för omställning av verksamheten.⁴⁵

Även legitima förväntningar på hur ens egendom kan nyttjas kan vara skyddad under artikeln. Det kan exempelvis röra sig om tydliga förhandsbesked om bygglov⁴⁶, att en option om förlängning av arrende dras tillbaka⁴⁷ eller återkallelse av ett tillstånd utan stöd i praxis⁴⁸. I bedömningen är det avgörande hur starka de legitima förväntningarna har varit och om det funnits signaler eller andra omständigheter som gjort att den skadelidande kunnat förutse det inträffade. En annan faktor i bedömningen är hur allvarliga verkningar det blivit för den skadelidande. Om verkningarna är relativt små kan ingreppet ses som proportionerligt.

Ett för frågan om områdessamverkan intressant fall är Evaldsson m.fl. mot Sverige. Fallet rörde en avgift för tillsyn från facket som drogs från alla anställdas löner, även de som inte var anslutna till fackförbundet. Motiveringen till detta var att fackets tillsyn över

⁴² Mellacher m.fl. mot Österrike.

⁴³ Lindheim m.fl. mot Norge.

⁴⁴ Se t.ex. Chapman, Coster, Lee och Jane Smith mot Förenade kungariket och Fredin mot Sverige.

⁴⁵ Se Ian Edgar (Liverpool) Limited mot Förenade kungariket för ett fall gällande vapenförsäljning som inte ansågs vara i strid med TP 1 art. 1 EKMR och se Vékony mot Ungern för ett fall med motsatt slutsats gällande tobaksförsäljning.

⁴⁶ Hellborg mot Sverige.

⁴⁷ Stretch mot Förenade kungariket.

⁴⁸ Rosenzweig och Bonded Warehouses Ltd mot Polen.

arbetet och lönesättningen kom alla till gagn. De hade även hävdats att de insamlade medlen var separat redovisade och endast bekostade tillsynsverksamheten.

Frågan prövades under TP 1 art. 1 EKMR i stället för art. 11 EKMR gällande föreningsfriheten. Domstolen konstaterade att avdraget på 1,5 procent av lönen var en begränsning av klagandens egendomsskydd. Det konstaterades även att det hade stöd i lag och att den fackliga tillsynen fyllde ett allmänt intresse. Däremot ansåg domstolen att varken fackförbundet eller regeringen hade kunnat visa att de insamlade medlen faktiskt gick enbart till tillsynen och inte också till den allmänna verksamheten. Slutsatsen blev att löneavdraget var oproportionerligt med hänsyn till bristen på transparens, särskilt med tanke på att pengarna gick till en organisation med en politisk agenda som klaganden inte stödde.

Egendomsskyddet och områdessamverkan

Inledning

Den svenska regleringen gällande egendomsskyddet har successivt förstärkts sedan den infördes i RF och målsättningen har varit att göra den konform med regleringen i TP 1 art. 1 EKMR. Den största skillnaden mellan dem är att den svenska regleringen är tydligare i sin explicita reglering kring ersättning, men det innebär inte nödvändigtvis att det är tydligare i den praktiska tillämpningen.

En första observation som är viktig är att det endast är det allmänna som kan begränsa någons egendomsskydd. I förhållande till områdessamverkan är detta viktigt. Det innebär att en förening för områdessamverkan inte kan begränsa någons egendomsskydd. Det innebär i sin tur att en reglering kring områdessamverkan inte kan innehålla delar som ger rätten för enskild fastighetsägare eller organisation för områdessamverkan att vidta åtgärder på någon annans egendom.

En annan viktig slutsats av den ovanstående genomgången är att EKMR ger medlemsstaterna en vid tolkningsmarginal i bedömningen av vad som är ett allmänintresse. Det är i stället proportionalitetsbedömningen som är det centrala för vilka inskränkningar som är möjliga att göra.

Är en avgift för områdessamverkan en begränsning av egendomsskyddet?

En första fråga som måste besvaras är om en reglering kring en obligatorisk avgift för områdessamverkan är ett intrång i äganderätten. Denna bedömning blir olika om den görs utifrån RF eller utifrån EKMR.

Enligt regeringsformen skulle en avgift inte ses som expropriation eller annat liknande förfogande. Avgiften skulle inte heller ses som en rådighetsinskränkning eftersom en sådan inskränkning uteslutande rör mark och byggnad och därmed inte pengar. Att skatter och andra exekutiva åtgärder undantas tillämpning stärker också slutsatsen att även avgifter faller utanför. Utredningens bedömning är med andra ord att en avgift inte ska ses som en begränsning av egendomsskyddet enligt regeringsformen.

EKMR har ett bredare tillämpningsområde och som visas i bland annat fallet Evaldsson, m.fl. mot Sverige kan en avgift vara en begränsning av egendomsskyddet. Enligt rättsfallet anses en obligatorisk avgift vara likställt med att någon har berövats sin egendom. Skillnaden mellan RF och EKMR är med andra ord att den senare inte binder förlust av egendom till vissa specifika åtgärder som expropriation eller likande. Utredningens bedömning är därför att en avgift för områdessamverkan skulle innebära en begränsning av egendomsskyddet enligt EKMR.

Är områdessamverkan ett allmänintresse?

Nästa fråga att besvara är om områdessamverkan kan anses vara ett sådant allmänintresse som avses i TP 1 art. 1 EKMR. Syftet med områdessamverkan är att arbeta brottsförebyggande och att öka trygghet och attraktivitet i ett område samt att stärka det lokala näringslivet.

Europadomstolen har gett medlemsstaterna en bred tolkningsmarginal gällande frågan om vad som anses vara ett allmänt intresse. Inom svensk rätt anses det i huvudsak vara en politisk bedömning även om det ges en del konkreta exempel i förarbetena. Utredningen gör bedömningen att områdessamverkan skulle anses vara ett legitimt allmänintresse enligt EKMR.

Skulle avgiften anses vara proportionerlig

Det finns vissa aspekter som ofta lyfts fram av domstolen i samband med proportionalitetsbedömningen. Den första är att det gjorts en ordentlig avvägning mellan det allmänna och det enskilda intresset. Som fallet Lindheim, m.fl. mot Norge visar är det viktigt att det görs en faktisk intresseavvägning för att en åtgärd ska anses vara proportionerlig. Det är med andra ord viktigt att en reglering kring en obligatorisk avgift innefattar hänsynstaganden som möjliggör denna intresseavvägning. Detta kan exempelvis säkerställas genom differenterade andelstal eller andra skyddsregler som innebär att ingen får en alltför betungande avgift.

En annan viktig del av proportionaliteten är skadan för den enskilda i förhållande till vinsten för det allmänna intresset. I denna del har utredningen sett flera exempel på att områdessamverkan kan leda till en ekonomisk vinst för fastighetsägarna genom minskade kostnader för exempelvis underhåll, omflyttningar, skadegörelse med mera samt i längden även ökande fastighetsvärden. Det är med andra ord inte säkert att fastighetsägaren lider en ekonomisk skada. Syftet med avgift för områdessamverkan är ökad trygghet, attraktivitet och stöd till lokalt näringsliv, vilka utredningen bedömt utgör ett allmänt intresse. Utifrån den praxis som finns från Europadomstolen i denna fråga är det utredningens bedömning att åtgärden skulle anses proportionerlig.

Ytterligare en bedömning är om införandet av en avgift skulle anses vara i strid med några legitima förväntningar hos fastighetsägaren. För att detta ska vara aktuellt krävs att införandet av en avgift skulle vara oförutsebar och leda till en så speciell och onormal skada att en rätt till ersättning under artikeln uppstår. De fall som rör legitima förväntningar har behandlat frågor om tillstånd eller liknande som den klagande har haft en förväntan på men som olika skäl har dragits tillbaka.

En avgift för områdessamverkan torde inte vara i strid med några legitima förväntningar hos fastighetsägaren. Detta eftersom det tar tid att införa en obligatorisk avgift och under processen har alla fastighetsägare en möjlighet att delta. Införandet av en avgift kommer att bygga på en tydlig och förutsebar lagstiftning. Utredningens bedömning är därför att denna del inte hindrar införandet av avgiften.

En avslutande fråga är om avgiften av något annat skäl kan anses oproportionerlig. Avgörandet i Evaldsson, m.fl. mot Sverige innebär att det kan finnas skäl att ställa vissa krav på utformningen av lagtexten. Enligt domen var bristen på transparens en avgörande faktor. Det är med andra ord viktigt att det regleras att avgiften inte används till något annat än områdessamverkan och att det finns insyn i redovisningen av hur avgiften använts.

Sammanfattande kommentarer

Utifrån resonemangen ovan gör utredningen bedömningen att den föreslagna lagregleringen inte står i strid med egendomsskyddet i RF eller EKMR.

Utredningens bedömning är för det första att avgiften inte faller in under tillämpningsområdet för 2 kap. 15 § RF. För det andra är bedömningen att avgiften troligen skulle omfattas av egendomsskyddet i TP 1 art. 1 EKMR men att en avgift för områdessamverkan skulle anses uppfylla ett allmänt intresse och att regleringen skulle anses vara proportionerlig. Därmed är det en tillåten begränsning av egendomsskyddet.

13.1.4 Föreningsfrihet

Inledning

Under kartläggningsarbetet har utredningen stött på frågor om förutsättningarna för en lagstiftning om områdessamverkan i förhållande till föreningsfriheten. Det har framkommit farhågor om att en avgift för områdessamverkan kan vara i strid med denna rättighet. Därför vill utredningen redovisa sina bedömningar gällande denna frågeställning.

I de flesta fallen genomförs områdessamverkan i formen av ideell förening eller ekonomisk förening, undantagsvis görs det i bolagsform. Om föreningsformen är utgångspunkten kan en reglering kring obligatorisk områdessamverkan innebära en tvångsanslutning till en förening. Då blir frågan var gränserna för möjligheten till detta går och om det är möjligt.

Regeringsformens reglering

Föreningsfriheten regleras i 2 kap. 1 § 5 p Regeringsformen (RF) som en del av de så kallade opinionsfriheterna. Det är ingen absolut rättighet utan kan begränsas i enlighet med regleringen i 2 kap. 20–21 och 24 §§ RF. Regleringen gäller den så kallade positiva föreningsfriheten som innebär en frihet att tillsammans med andra sammansluta sig.

Detta ska skiljas från den negativa föreningsfriheten som innebär en frihet från att tvingas ansluta sig till en förening. Denna rättighet regleras i stället i 2 kap. 2 § RF där det stadgas att:

Ingen får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Inte heller får någon av det allmänna tvingas att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning som avses i första meningen.

Skyddet i 2 kap. 2 § RF är absolut och kan inte begränsas. Det finns dock vissa begränsningar i detta skydd och det är kopplingen till ”åskådning” i regleringen. Med andra ord ska den sammanslutning som en enskild tvingas in i ha sin grund i en åskådning ”i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende”. Om detta inte är fallet ställer grundlagen inget hinder i vägen för en reglering.

Att göra det obligatoriskt att ingå i en ideell förening för områdessamverkan faller med andra ord in under den negativa föreningsfriheten i 2 kap. 2 § RF och inte under den positiva föreningsfriheten i 2 kap. 1 § 5 p RF. Nästa fråga blir då om en förening för områdessamverkan omfattas av skyddet i 2 kap. 2 § RF, det vill säga om den kan anses ha en åskådning ”i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende”.

Syftet med en förening för områdessamverkan enligt utredningens direktiv är att öka tryggheten i den byggda miljön. Det handlar med andra ord inte om att driva en särskild politisk, religiös eller kulturell fråga även om dylika frågor kan bli aktuella i arbetet. Det framgår av förarbetena att åskådning i regleringens mening ska tolkas relativt strikt. Frågor om att förbättra ett område kan ju i sig själva vara föremål för lokalpolitiska överväganden, exempelvis om en väg ska vara gångväg eller inte. Detta är dock inte vad som avses med åskådning i paragrafens mening, utan det handlar i stället om ”ett något så när

sammanhängande komplex av åsikter inom ett visst område”⁴⁹. Ett exempel på en situation som enligt grundlagskommentaren faller utanför tillämpningsområdet är skyldigheten att tillhöra en samfällighet som följd av ett fastighetsinnehav.⁵⁰

Sammanfattningsvis i denna del utgör grundlagens regler om negativ föreningsfrihet inget hinder mot att lagstifta om en obligatorisk medverkan i en förening för områdessamverkan.

Europakonventionen och föreningsfriheten

Föreningsfriheten kommer till uttryck i art. 11 i Europakonventionen och är uttryckt som en positiv rätt till föreningsfrihet. Domstolen har i praxis slagit fast att artikeln även omfattar den negativa föreningsfriheten. Detta har framför allt prövats i relation till fackliga föreningar där det finns en tydlig rätt att stå utanför dessa.⁵¹ I förhållande till fackförbund har domstolen även slagit fast att det kan vara oproportionerligt att tvinga någon att betala en avgift till en organisation utan att kräva medlemskap.⁵²

Ett annat exempel som domstolen har ansett vara i strid med den negativa föreningsfriheten är markägare som varit skyldiga att ingå i jaktvårdsföreningar och därmed tvingas göra sin mark tillgänglig för jakt. En viktig faktor i dessa fall har varit att berörda markägare av moraliska skäl varit emot jakt.⁵³ Ett liknande exempel var vinodlare som tvingades ansluta sig till en lokal förening med syfte att upprätthålla kvaliteten på vin från området.⁵⁴

Domstolen har flera gånger uttalat att vissa offentligrättsliga associationsformer faller utanför tillämpningsområdet för art. 11.⁵⁵ Det ska då vara en association som formas med stöd av lagstiftning och att dess organisationsformer och kontroll regleras särskilt utanför den allmänna regleringen gällande föreningar. I fallet Köll mot

⁴⁹ Se prop. 1975/76:209 s. 116. Jmf även RÅ 83 2:32.

⁵⁰ Lexino, kommentar till RF 2 kap. 2 §.

⁵¹ Se t ex Young, James and Webster mot Förenade Kungariket och Sigurdur A. Sigurjonsson mot Island.

⁵² Se Vördur Olafsson mot Island.

⁵³ Se Chassagnou m fl. mot Frankrike och Schneider mot Luxemburg.

⁵⁴ Mytilinaios och Kostakis mot Grekland. I detta fall tvingades de ingående företagen lämna över kontrollen av sin vinproduktion till föreningen.

⁵⁵ Se t.ex. Sigurdur A. Sigurjonsson mot Island, Le Compte, Van Leuven & De Meyere och Belgien samt Köll mot Österrike.

Österrike handlade det om en turistorganisation som var obligatorisk för företagare i Tyrolen i Österrike. Den sökande, som var en advokat, ansåg sig inte ha någon vinning av föreningens verksamhet. Domstolen konstaterade att det var en förening som satts upp med stöd av lag, hade en form som reglerades i lagstiftningen och dess verksamhet övervakades av offentliga organ. Därför föll föreningen inte under tillämpningsområdet för art. 11.⁵⁶

Ett annat fall (Geotech Kancev GmbH mot Tyskland) med motsatt utgång gällde ett företag som tvingades betala en avgift till en fond som upprättas av två arbetsgivarföreningar och ett fackförbund trots att företaget i fråga inte var medlem i någon av föreningarna. Domstolen menade i det fallet att den aktuella betalningsskyldigheten inte rörde det centrala innehållet i föreningsfriheten då företaget inte tvingades bli medlem i någon förening. Domstolen konstaterade även att det fanns en stor transparens kring hur fondens medel användes och att de som inte var medlemmar inte behandlades annorlunda än de som var medlemmar. Fonden tjänade samtligas intresse och grundade sig därför på en princip om solidaritet snarare än ett tvång att vara med i föreningen. Därför ansåg domstolen inte att det var ett intrång i den negativa föreningsfriheten.⁵⁷

Sammantaget kan sägas att domstolen inte tydligt klarlagt hur långt den negativa föreningsfriheten sträcker sig. När det kommer till fackliga föreningar finns det tydligare praxis kring gränsdragningar men motsvarande kan inte sägas om andra typer av föreningar. Domstolen har dock uttalat att offentligrättsliga associationer inte faller in under tillämpningsområdet för art. 11.

Det är dock tydligt att det enligt konventionen inte är tillåtet att tvinga in någon i en förening som driver en fråga eller har ett syfte som går emot en någons personliga övertygelse. Det kan dock vara tillåtet att kräva att en enskild betalar en avgift till ett ändamål som kommer alla som betalar till gagn trots att den enskilde inte är med i den eller de föreningar som administrerar de medel som den enskilda betalar.

⁵⁶ Köll mot Österrike.

⁵⁷ Geotech Kancev GmbH mot Tyskland.

Föreningsfriheten och områdessamverkan

Slutsatsen av det ovanstående är att det inte finns ett entydigt svar på frågan om det skulle vara tillåtet att tvinga in olika aktörer i en förening för områdessamverkan. Svaret beror helt enkelt på hur regleringen kring denna särskilda förening ser ut och om den kan klassas som en offentligrättslig förening eller inte. För att det ska vara en tillåten tvångsanslutning behöver formerna för föreningen särskilt regleras i lag och det ska finnas en kontroll från det allmänna kring dess verksamhet.

Av den praxis som nämnts ovan är en annan framkomlig väg att införa en skyldighet att betala en avgift till föreningen om dess verksamhet kan tolkas vara för allas bästa i linje med avgörandet i Geotech-fallet. Då skulle aktuella fastighetsägare inte tvingas in i en förening och art. 11 skulle inte bli aktuell.

13.1.5 Näringsfriheten

Under utredningens kartläggning har det uppkommit farhågor om att en obligatorisk avgift för fastighetsägare kan anses vara en inskränkning i näringsfriheten. Skyddet för näringsfriheten regleras i 2 kap. 17 § RF och uttrycks som att ”begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag”.

Regleringen i RF handlar inte om att ställa upp något absolut skydd för rätten att bedriva näring. Det handlar i stället om att införa en form av likhetsprincip som säkerställer att begränsningar som införs inte har till syfte att enbart gynna vissa personer eller företag. Likhetsprincipen kan kortfattat sägas innebära att alla regleringar på näringsfrihetens område måste vara generella på så sätt att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som kan ställas upp för just det yrket eller den näringsgrenen. Syftet är att säkerställa konkurrens på lika villkor. Det hindrar med andra ord inte införandet av generella begränsningar i näringsfriheten för att skydda angelägna allmänna intressen.⁵⁸

⁵⁸ Prop. 1993/94:117 s. 21.

I samband med att regleringen om näringsfriheten infördes i RF konstaterades att den redan i stor utsträckning var begränsad genom olika regleringar. Det handlar om begränsningar i olika hänseenden, till exempel på grund av hänsyn till säkerhets-, hälsovårds-, arbetarskydds- och ordningssynpunkt eller för att tillgodose krav på särskilda kvalifikationer som ställs upp för många yrken.⁵⁹

Det som är relevant i detta sammanhang är för det första om en avgift för områdessamverkan kan anses vara en begränsning av rätten att bedriva näring. För det andra om den begränsningen skett för att skydda angelägna allmänna intressen.

Den första frågan är då om en skyldighet att betala avgift för områdessamverkan är att se som en begränsning av näringsfriheten. Som konstaterats ovan handlar begränsningar i 2 kap. 17 § RF om att ställa upp särskilda krav för att få bedriva en viss näring, exempelvis gällande säkerhet, arbetsskydd eller krav på viss utbildning. I alla dessa fall handlar det om att en viss näring på ett eller annat sätt måste anpassa sin verksamhet utifrån reglerna. En avgift påverkar inte själva utövandet av näringen. Därför kan inte en avgiftsskyldighet anses vara en sådan begränsning som avses i 2 kap. 17 § RF.

Syftet med avgiften är att kunna vidta åtgärder i den byggda miljön för att stärka tryggheten, attraktiviteten eller det lokala näringslivet. Detta får anses vara angelägna allmänna intressen. Det innebär att även om avgiftsskyldigheten skulle anses vara en begränsning av näringsfriheten skulle det vara en grundlagsenlig begränsning.

Utredningens bedömning är med andra ord att en obligatorisk avgift för områdessamverkan inte skulle innebära en begränsning av näringsfriheten som är i strid med 2 kap. 17 RF.

13.1.6 Utredningens bedömning

Utav den rättsliga genomgången ovan kan vissa slutsatser dras. Den första är att en obligatorisk avgift för områdessamverkan ska klassas som en tvångsavgift. Detta då det är en tydlig motprestation som ges i form av verksamhet i föreningen eller av kommunen. Det är också ett tydligt definierat avgiftskollektiv och alla får ta del av verksamheten.

⁵⁹ Prop. 1993/94:117 s. 20.

Nästa slutsats är att egendomsskyddet varken i RF eller EKMR ställer upp hinder för den föreslagna avgiften. En obligatorisk avgift för områdessamverkan kan ses som en begränsning av egendomsskyddet i EKMR – men en proportionerlig och tillåten begränsning.

Utredningen kan även konstatera att en begränsning av föreningsfriheten kan anses tillåten och proportionerlig om den föreslagna lagstiftningen uppfyller ett antal krav. För det första måste föreningen regleras tydligt i lagstiftningen. För det andra måste det finnas en offentlig insyn och kontroll i verksamheten. Ett tredje krav som kan läsas ut från fallet Evaldsson m.fl. mot Sverige är att verksamheten är transparent och att avgiften bara används till den verksamhet den är avsedd för.

Avslutningsvis gör utredningen även bedömningen att näringsfriheten i 2 kap. 17 § RF inte sätter upp hinder för att införa en obligatorisk avgift för områdessamverkan.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att en obligatorisk avgift för områdessamverkan är tillåten ur ett konstitutionellt perspektiv under förutsättning att den uppfyller ovan nämnda krav.

13.2 Rättsliga förutsättningar för kommunal medverkan i områdessamverkan

I kapitel 6 beskrivs den kommunala kompetensen och andra allmänna principer som sätter upp gränser för den kommunala självstyrelsen. Under utredningens kartläggning har det framkommit farhågor om att kommunal medverkan i områdessamverkan skulle vara i strid med det kommunala allmänintresset, likställighetsprincipen, förbudet mot stöd till enskild samt de EU-rättsliga statsstödsreglerna. I denna del kommer detta att diskuteras.

Den allmänna kommunala kompetensen enligt 2 kap. 1 § KL innebär att en kommun endast får ta hand om angelägenheter av allmänt intresse och som har anknytning till kommunens område eller till dess medlemmar. Att en åtgärd har ett allmänintresse innebär inte att den behöver komma alla kommunmedlemmar till nytta utan att intresset som sådant är något som majoriteten skulle anse är angeläget. Områdessamverkan handlar om brottsförebyggande, trygghetsskapande och andra åtgärder för attraktivitet och lokalt näringsliv. Utredningens bedömning är att detta är intressen och

syften som majoriteten av kommunmedlemmarna skulle anse vara angelägna. Dessa intressen faller därför enligt utredningen inom ramen för det kommunala allmänintresset. Att områdessamverkan sker på en geografiskt avgränsad plats ändrar inte denna bedömning då intresset som sådant är allmänt.

En kommunal åtgärd måste även ha anknytning till kommunens geografiska område eller till dess medlemmar. Områdessamverkan enligt den föreslagna lagen ska genomföras inom en avgränsad geografisk plats inom kommunen. Det uppstår med andra ord ingen problematik i förhållande till den så kallade lokaliseringsprincipen.

Farhågor har även framförts relaterat till om kommunala investeringar i områdessamverkan eller tillskjutande av medel till en förening för områdessamverkan bryter mot likställighetsprincipen, det vill säga ett otillåtet stöd till enskild och kan vara i strid med EU:s statsstödsregler.

Likställighetsprincipen innebär inte ett förbud mot att en kommun prioriterar var inom kommunens område den vill investera resurser. Det är med andra ord inga problem att kommunen gör en satsning i ett område, men inte i ett annat, under förutsättning att det finns sakliga skäl bakom denna prioritering. Principen handlar i stället huvudsakligen om att alla medlemmar ska behandlas lika i sina kontakter med kommunen avseende exempelvis taxor, bistånd, avgifter och tillgången till förmåner. Utredningen gör bedömningen att ett kommunalt engagemang i områdessamverkan inte innebär att kommunen bryter mot likställighetsprincipen.

Enligt 2 kap. 8 § KL är det möjligt för en kommun att allmänt stödja näringslivet i kommunen. Det innebär att ett stöd inte får vara riktat till en viss näringsverksamhet utan ska vara mer allmänt utformat. En kommun får alltså inte rikta sitt stöd till en enskild näringsidkare om det inte finns synnerliga skäl för detta. Detsamma följer av EU:s statsstödsregler.

Dessa regler påverkar hur områdessamverkan kan utformas och kommunens möjligheter att delta. Att kommunen satsar resurser inom ett visst område i samverkan med fastighetsägare är i sig själv inget problem om resurserna satsas på kommunala angelägenheter av allmänt intresse. Kommunen kan dock inte lägga resurser på att rusta en viss fastighetsägares egendom. Det skulle innebära att en enskild näringsidkare får ett riktat stöd. Kommunens medverkan

måste med andra ord handla om en allmän upprustning eller allmänna satsningar inom ett visst område.

Sammanfattningsvis finns det inga hinder för en kommun att engagera sig i områdessamverkan under förutsättning att verksamheten är inriktad på angelägenheter av allmän intresse och att de kommunala resurserna inte är riktade mot en enskild näringsidkare.

13.3 En ny lagstiftning om avgift för områdessamverkan

Utredningen föreslår införande av en lagstiftning som reglerar förutsättningarna för avgift för områdessamverkan vid två olika situationer. Den första situationen innebär att en kommun efter ansökan av en grupp fastighetsägare beslutar om införande av obligatorisk avgift inom ett avgränsat område. Den andra situationen innebär att en kommun på eget initiativ kan besluta om en obligatorisk avgift inom ett avgränsat område.

Utredningen gör bedömningen att lagstiftningen inte bör påverka befintlig frivillig områdessamverkan.

13.3.1 Inledande bedömning

Utredningens huvudsakliga uppdrag i denna del är att föreslå de åtgärder som behövs för att uppnå samarbetsformer med gemensamt och obligatoriskt ansvar mellan det offentliga och fastighetsägare för att bedriva ett långsiktigt förbättringsarbete i den byggda miljön. I uppdraget ingår att bedöma vilka delar av samverkan som bör vara obligatorisk och vilka aktörer som bör ingå i den obligatoriska samverkan.

Utgångspunkten i direktiven och utredningens arbete har varit att utgå från det som brukar kallas platssamverkan eller BID. Vår kartläggning visar att det finns en stor mängd olika frivilliga samverkanssamarbeten mellan kommun och fastighetsägare över hela Sverige och att dessa är olika utformade. Det förekommer allt från gemensamma aktiebolag, till föreningar i olika former till mer eller mindre formella nätverk.

Det finns ingen bestämd gemensam modell för detta arbete utan det framhålls att det är platsen och dess behov som är avgörande. Beroende på om det är ett bostadsområde, centrum eller industriområde, och beroende på vilka aktörer som finns på platsen finns olika behov och förutsättningar för samverkan. Dessa olika faktorer påverkar såklart utformningen av den organisation som skapas för samverkansarbetet.

En annan avgörande faktor är storleken på finansieringen och de resurser som finns tillgängliga för arbetet. Vissa organisationer har stor budget och kan därmed göra betydande investeringar medan andra organisationer har en budget som täcker en projektledare och en gemensam lokal. Det finns även mer löst sammanhållna nätverk som saknar egen budget och som är beroende av andra organisationers möjlighet att skjuta till personella eller ekonomiska resurser till arbetet. Kartläggningen har visat att det finns svårigheter att få till stånd en långsiktig finansiering och att alltför stor del av verksamhetens budget behöver användas till administration. Det har ansetts riskera effektiviteten och legitimiteten i arbetet med områdessamverkan.

I kartlägningsarbetet har utredningen noterat att det finns mycket engagemang bakom de organisationer med frivillig områdessamverkan som finns i dag, och att dessa är uppskattade och uppfattas som välfungerande av de som arbetar med dem. Därför har en utgångspunkt varit att i möjligaste mån inte påverka dessa samarbeten med den föreslagna lagstiftningen.

I stället har utredningen haft ambitionen att reglera, och ge verktyg, till de områden och samverkansarbeten som inte upplevs fungera tillfredsställande. Den föreslagna lagstiftningen är till viss del tänkt att skapa en incitamentsstruktur där fler fastighetsägare ansluter sig till frivillig områdessamverkan eller områdessamverkan med en fastighetsägarinitierad avgift enligt lagförslaget. Existensen av en möjlighet för kommunen att besluta om en kommunal avgift för områdessamverkan bör kunna fungera som ett incitament för de fastighetsägare som inte vill att kommunen ska ha bestämmande inflytande över arbetet med områdessamverkan.

Som konstaterats ovan är det viktigt att lagstiftningen utformas på ett sätt som gör det möjligt att anpassa både organisation och verksamhet utifrån platsens förutsättningar. I utredningens direktiv ingår att avgöra om lagstiftningen endast ska vara tillämplig i vissa geografiskt avgränsade områden. Utredningens bedömning är att det

inte är lämpligt. För det första ska det finnas tungt vägande skäl för att en lagstiftning inte ska ha generell utformning och tillämpning.⁶⁰ För det andra vore det olyckligt att låsa lagstiftningen till vissa specifika områden. Som nämnts ovan har olika platser olika behov och i dag finns områdessamverkan i stora delar av landet. Det finns därför anledning att säkerställa att lagstiftningen om en obligatorisk avgift för områdessamverkan är möjlig att tillämpa på alla platser där det bedöms finnas ett behov av detta. Utredningens bedömning är att det inte finns något sakligt, objektivt och träffsäkert sätt att avgränsa vilka områden som ska omfattas av lagstiftningen och att det inte heller finns något behov av detta. Lagstiftningen ska därför vara generellt tillämpbar i hela landet.

Utredningen bedömer att den lagstiftning som föreslås i stora delar kan användas som utgångspunkt även vid initierande av en frivillig områdessamverkan. Den ger en modell bland annat för fördelning av inflytande och ansvar, av samråd samt för förvaltning av avgiften som kan användas av en förening för frivillig områdessamverkan.

13.3.2 Lagstiftningen reglerar avgift och inte verksamhet

Utredningen ska enligt direktiven föreslå samarbetsformer för ett gemensamt och obligatoriskt ansvar. Som kommer att framgå nedan sätter både föreningsfriheten och egendomsskyddet gränser för vad som är möjligt och lämpligt att reglera. Kartläggningen har visat att varje plats har sina särskilda förutsättningar och behov vilket kräver en reglering som är flexibel och kan ta hänsyn till just detta.

Eftersom varje plats har sina behov och förutsättningar finns det inte anledning för en lagstiftning att reglera vilken verksamhet som ska bedrivas. De behov som har identifierats i kartläggningen handlar i huvudsak om att skapa incitament för fler att delta i områdessamverkan samt att säkerställa en långsiktig och förutsebar finansiering av verksamheten. Det har under kartläggningen framhållits att det inte går att lagstifta fram engagemang, utan snarare att en lagstiftning kan förbättra förutsättningarna för de som är engagerade. Detta har

⁶⁰ Generell tillämpbarhet finns inte reglerat som krav utan är något som uttalas i förarbetena till regeringsformen. Kravet är egentligen utformat så att författningen inte ska vara riktad mot en enskild eller vara ett beslut klätt som en norm. I bedömningen av om en norm är generell eller inte bedöms särskilt hur många som träffas av lagen, vilket geografiskt område som avses och hur många gånger den kan tänkas tillämpas.

därför varit utredningens utgångspunkt vid utformningen av lagstiftningen.

I kartläggningsarbetet har det framkommit farhågor gällande risken att en lag kring områdessamverkan kan komma att motverka nya, innovativa och mer träffsäkra samverkansformer. En annan farhåga är att en alltför detaljerad lagstiftning motverkar möjligheten till viss verksamhet eller viss organisation. Med detta i åtanke har utredningen valt att inte reglera på vilket sätt en samverkansorganisation ska arbeta eller vad de ska ägna sig åt, utöver det övergripande ramarna om syfte och förutsättningarna för införande av avgiften.

Vilket arbete en samverkansorganisation ska bedriva avgörs bäst av verksamheten och utifrån platsens behov, och kan därmed komma att förändras över tid. Den föreslagna lagstiftningen syftar huvudsakligen till att säkerställa en långsiktig och förutsebar finansiering via en avgift som är obligatorisk för alla fastighetsägare inom samverkansområdet. Utredningen menar att en obligatorisk avgift skulle kunna skapa incitament för fler fastighetsägare att vilja besluta om vad avgiften ska användas till, och därmed delta i arbetet.

13.3.3 En samlad lagstiftning med två spår

Utredningen har tagit ställning till om områdessamverkan ska regleras i en egen lag eller genom att komplettera befintlig lagstiftning. Bedömningen har varit att den ska regleras i en egen lag för att samla regelverket och därmed förenkla för dem som ska använda lagstiftningen. Att samla lagstiftningen skapar en tydlighet och översikt över vad som gäller. Lagstiftningen föreslås vara uppbyggd utifrån två spår, ett som initieras av fastighetsägarna i området och ett som initieras av kommunen.

Spåret som utgår från fastighetsägarna innebär att processen drivs av en grupp (minst tre) fastighetsägare. Denna grupp ansöker om att införa en obligatorisk avgift i ett samverkansområde. Kommunen tar det formella beslutet, men det är fastighetsägarna som initierar, definierar organisation och verksamhet, samråder, och ansöker om införande av avgiften. Det första spåret innebär med andra ord att det är fastighetsägarna som äger processen fram till införandet av en avgift.

Upplägget liknar det som finns i andra länder som har infört en lagstiftning kring områdessamverkan. Ett av syftena med denna lösning är att fastighetsägarna själva får möjlighet att ta ansvar för och känna ägarskap för ett område eller en plats. Utredningens bedömning är att detta både kräver och skapar ett större engagemang från fastighetsägarna. Som redogörs för mer nedan är utredningens bedömning att fastighetsägarna oftast kommer att samarbeta med kommunen i arbetet med områdessamverkan.

I det andra spåret är det kommunen som styr och äger processen. Under vissa förutsättningar kan kommunen ensidigt besluta om att införa en obligatorisk avgift för områdessamverkan. Det ska då handla om att det finns behov utifrån syftet brottsförebyggande, trygghetsskapande, attraktivitet eller det lokala näringslivet som inte går att komma åt med mindre ingripande åtgärder. Vi kommer att redogöra mer ingående för detta spår nedan.

Ett bakomliggande syfte med valet att dela upp lagstiftningen i två spår är att skapa tydlighet kring ägarskap och mandat. Det är viktigt för transparens och ansvarsutkrävande att tydliggöra vem som äger och styr processen och samverkansarbetet. Genom att tydliggöra om det är fastighetsägarna eller kommunen som har det avgörande inflytandet blir det också tydligt vem som ansvarar för verksamheten och till vem en utomstående ska vända sig till för att kommunicera med verksamheten.

Uppdelningen i två spår ligger även i linje med en särskilnad mellan det offentliga och det privata. Enligt 1 kap. 1 § RF utgår all offentlig makt från folket. Stadgandet omfattar endast den offentliga makten och inte den privata. Det görs med andra ord i portalparagrafen en skillnad mellan offentlig makt och annan makt. I 12 kap. 4 § 2 st. RF regleras hur det allmänna kan lämna över förvaltningsuppgifter till enskilda. Enligt regleringen är det möjligt att göra detta men om förvaltningsuppgiften innebär myndighetsutövning måste överlämningen ske genom lag.

Detta innebär att det allmänna inte hur som helst kan lägga över på enskilda att fullgöra de uppgifter som åligger det allmänna. Inom ramen för denna utredning innebär det att kommunen inte kan lägga över uppgifter till en organisation för områdessamverkan som tillkommer kommunen eller någon annan myndighet, exempelvis polisiär brottsbekämpning eller kommunalt brottsförebyggande arbete. Det finns dock inget hinder att inom ramen för områdessamverkan

komma överens om att tillsammans vidta åtgärder som kan verka brottsförebyggande.

13.3.4 En modell med inbyggd incitamentsstruktur

Utredningens kartläggning har visat att det i dag finns en mängd olika frivilliga samarbeten som fokuserar på områdessamverkan. Utgångspunkten för de förslag som läggs i detta betänkande är att de frivilliga varianterna av områdessamverkan inte ska påverkas. Tvärtom är utredningens utgångspunkt att de frivilliga initiativen är de som även framgent kommer att vara i majoritet.

Utredningens bedömning är att den föreslagna lagstiftningen skulle kunna fungera som ett incitament för att fler fastighetsägare ska välja att delta i frivillig områdessamverkan för att undvika en obligatorisk avgift enligt lagförslaget. Existensen av varianten där kommunen beslutar om en kommunal avgift för områdessamverkan skulle i sin tur kunna fungera som ett incitament för de fastighetsägare som inte vill att kommunen ska ha bestämmande inflytande över arbetet med områdessamverkan. Den föreslagna lagstiftningen är med andra ord tänkt att skapa en incitamentsstruktur där fler fastighetsägare ansluter sig till frivillig områdessamverkan eller fastighetsägarinitierad områdessamverkan enligt lagförslaget.

I kartläggningen har det framförts farhågor kring att tvinga fastighetsägare som är ovilliga att delta i ett samverkansarbete. Kritiker menar att det finns en risk att den fastighetsägare som ofrivilligt tvingas delta kommer att försvåra arbetet för övriga. Vidare har farhågor kring att ett genuint engagemang i samverkansarbetet inte kommer krävas lyfts, vilket kritiker menar riskerar att öka antalet free-riders.

Utredningen har försökt möta de farhågorna delvis genom att lagförslaget endast reglerar avgift för områdessamverkan och förutsättningar för införande av avgift. Det ligger i sakens natur att den som behöver betala pengar till något också har ett intresse att bevaka den investeringen. Utredningens bedömning är därför att den föreslagna lagstiftningen utgör ett incitament för fastighetsägare att engagera sig i områdessamverkan på någon nivå.

Det är även utredningens bedömning att nuvarande engagemang för områdessamverkan inte bör påverkas negativt av den föreslagna lagstiftningen. Utformningen av lagstiftningen är utformad för att ge ett extra verktyg åt de fastighetsägare som vill införa en obligatorisk avgift inom sitt område. Verket ska förhoppningsvis ge möjligheter till en långsiktig och stabil finansiering av områdessamverkan. På det sättet blir även verksamheten lättare att planera långsiktigt.

Sammanfattningsvis menar utredningen att lagförslaget skapar en balans mellan frivillighet och tvång. Utgångspunkten för utredningen är de frivilliga formerna av områdessamverkan och de engagerade fastighetsägarna. För att ge dessa en möjlighet att säkra en mer långsiktig finansiering för arbetet och för att ge incitament åt fler att engagera sig ger lagförslaget en möjlighet att införa en obligatorisk avgift för områdessamverkan. En kommunal avgift kan ge incitament för fastighetsägare att engagera och att organisera sig. Det kan ske antingen genom frivillig områdessamverkan eller i en förening som ansöker om att införa en obligatorisk avgift. Det ger fastighetsägarna möjlighet att behålla kontroll över arbetet och investeringen.

13.3.5 En modell som reglerar ansvar, insyn och möjligheter att avsluta

Utredningen har under kartlägningsarbetet uppfattat att det finns viss kritik från forskning och andra aktörer mot BID-organisationer eller platssamverkansorganisationer. Organisationerna har kritiserats för bristande insyn, att privata organ tar över samhällsutvecklingen och att BID-organisationer spär på gentrifiering och segregation. Dessutom har åtgärder baserade på broken windows-teorin kritiserats för att behandla symptom snarare än sjukdom. Dessa frågor och koncept är komplexa och löses troligtvis inte enbart med en reglering kring avgift för områdessamverkan, eller för den delen utan en reglering om avgift för områdessamverkan.

Utredningen konstaterar att det i dag finns en stor mängd samverkan som kan klassas som områdessamverkan och att det pågår en utveckling där fler områden inför detta. Det är ett fält som i stort sett är oreglerat vilket också ovanstående kritik är en reaktion mot.

Utredningen har landat i att en reglering på området kan bidra till att lösa vissa delar av denna kritik. Exempelvis kan en reglering för viss områdessamverkan ge förutsättningar för insyn till både

kommunen och allmänheten. En reglering kan även ge kommunen möjlighet att avslå eller avsluta en avgift om områdessamverkan i de fall protesterna varit övertygande, eller det finns inslag av kriminell ekonomi inom organisationen.

13.4 Avgift för områdessamverkan initierad av fastighetsägare

13.4.1 Reglering av samfälligheter – en liknande reglering

Ovan har utredningen konstaterat att en obligatorisk avgift för områdessamverkan, och därmed tillkommande medlemskap i en förening, är tillåtlig under förutsättning att vissa krav är uppfylla. Utredningen kommer nedan att gå igenom ett exempel på en liknande reglering, lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter (SamFL), som har ett syfte som liknar den föreslagna regleringen. Det finns därför skäl för utredningen att redogöra för hur regleringen kring samfälligheter ser ut och utreda om denna kan fungera som en förebild eller utgångspunkt för en reglering kring en obligatorisk avgift för områdessamverkan. Därefter kommer en diskussion kring vilka val som utredningen gjort gällande utformningen av lagstiftningen.

Bildandet av en samfällighet

Bildandet av en samfällighet regleras bland annat i fastighetsbildningslagen (FBL) (1970:988). Enligt FBL 6 kap. 1 § 1 st. får en samfällighet bildas för ”ett ändamål av stadigvarande betydelse för flera fastigheter [...] om inte ändamålet kan tillgodoses bättre på annat sätt”. Med det sistnämnda menas exempelvis skapandet av en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149).

Gällande vilka fastigheter som ska ingå i samfälligheten är kravet enligt FBL 6 kap. 1 § 2 st. att det är de fastigheter ”där det är av väsentlig betydelse att de har del i samfälligheten”. Det är dock enligt FBL 6 kap. 3 § möjligt att frånga detta krav om de ingående fastigheterna är överens. Det i sin tur innebär att kravet på väsentlig betydelse endast är av intresse vid tvångsanslutning.

Vid bildandet ska de ingående fastigheternas andel av samfälligheten, enligt FBL 6 kap. 1 § 3 st. bestämmas utifrån ”vad som är ändamålsenligt och skäligt med hänsyn till omständigheterna”. Det vanligaste är att andelstalen sätts utifrån hur mycket respektive fastighet har avstått till samfälligheten eller utifrån hur mycket respektive fastighet behöver nyttja samfälligheten.

Bildandet av en samfällighetsförening

Efter att en samfällighet har bildats regleras dess förvaltning i lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Enligt SamFL 4 § ska en samfällighet förvaltas antingen direkt av delägarna eller av en särskilt bildad samfällighetsförening.

Om det är en så kallad delägarförvaltning ska besluten, enligt 6 §, tas gemensamt av delägarna. Om delägarna inte kommer överens får en delägare begära att lantmäterimyndigheten håller sammanträde med delägarna för att avgöra frågan eller om det inte är möjligt att låta förvaltningen gå över i en samfällighetsförening.

Vid beslutsfattande vid delägarförvaltning har varje delägare en röst enligt SamFL 6 §. Om det ska tas beslut av ekonomisk betydelse kan en delägare begära att röstetalet ska beräknas utifrån delägarfastighetens andelstal i föreningen. Ett röstetal får dock aldrig överstiga en femtedel av det totala röstetalet.

Alternativet till delägarförvaltning är föreningsförvaltning. I detta fall bildar delägarna en samfällighetsförening som har rätten att ta beslut i deras ställe. Det vanligaste är att samfällighetsföreningen bildas direkt i samband med fastighetsbildningen eller anläggningsförrättningen. Formerna för det konstituerande sammanträdet ska ske enligt reglerna om beslut vid delägarförvaltning. Föreningen bildas genom att delägarna enligt 20 § beslutar om stadgar och utser en styrelse.

Ändamålet med föreningen ska, enligt SamFL 18 §, vara att förvalta samfälligheten. Medlemmarna i föreningen ska ”bevara sundhet, ordning och gott skick inom samfälligheten” och även säkerställa att närstående, besökande och arbetande kopplade till denne och dennes fastighet gör detsamma.

Det konstituerande mötet

Vid det konstituerande mötet ska delägarna, enligt SamFL 20 §, anta stadgar för föreningen och utse en föreningsstyrelse. Vid det konstituerande mötet har varje delägare en röst oavsett aktuella andelstal.⁶¹

Enligt SamFL 20 § väljs styrelsen på det konstituerande mötet. Styrelsens säte måste vara på orten där medlemmarna finns. Det finns dock inget krav på att styrelseledamöterna ska vara medlemmar av samfälligheten och stadgarna kan föreskriva att styrelsen ska ha en särskild sammansättning, exempelvis med krav på viss representation. Om den sistnämnda lösningen väljs ska det framgå av stadgarna hur dessa representanter ska utses.

Det är även möjligt att i stadgarna föreskriva att halva styrelsen väljs vid årsstämman och att mandatperioden då är två år. Det innebär att kontinuiteten i styrelsearbetet kan säkras och att det blir en kunskapsöverföring mellan den gamla och den nya halvan av styrelsen.

Årsstämman

En gång per år ska samfällighetsföreningen hålla årsstämma. Vid stämman har alla medlemmar som fullgjort sina ekonomiska förpliktelser rösträtt. Det innebär att den medlem som inte betalat in sina avgifter saknar rösträtt på stämman.

Vid stämman utses ny styrelse, beslut om verksamhetsplan och budget för det kommande året bestäms och slutligen fastslås uttaxering av medlemmarna. Det är med andra ord vid stämman som medlemsavgiften för det kommande året slås fast. Även andra viktigare beslut tas vid årsstämman.

Beslut vid stämman tas, enligt SamFL 49 §, som huvudregel med acklamation enligt den så kallade huvudtalsmetoden. Den innebär att varje på mötet deltagande medlem har en röst. Om frågan som ska avgöras är av ekonomiskt intresse kan varje medlem begära att frågan ska avgöras i enlighet med andelstalsmetoden.

Andelstalsmetoden innebär att olika medlemmars röst viktas utifrån hur stor andel av samfälligheten de har enligt det beslut som togs i samband med förrättningen. För att ingen enskild medlem ska få ett alltför stort inflytande över föreningen kan ingen enskild

⁶¹ A s. 33.

medlem ha ett röstetal som överstiger en femtedel av det sammanlagda röstetalet för samtliga närvarande medlemmar.

Om en medlem eller styrelseledamot anser att årsstämman tagit ett beslut i strid med stadgarna eller lagstiftning kan denne, enligt SamFL 53 §, föra talan mot föreningen.

Uttaxering

För att täcka föreningens ekonomiska behov ska medel, enligt SamFL 40 §, uttaxeras av medlemmarna. Innan detta sker ska styrelsen lägga fram ett förslag på budget och avgiftsuttag till stämman som alla medlemmar har möjlighet att vara med och besluta om. Av denna ska det framgå vilka kostnader föreningen förväntas ha under året, hur denna kostnad ska täckas och hur stor avgift varje medlem förväntas betala. Det är sedan styrelsen som ansvarar för insamlandet av avgiften från medlemmarna.

Fördelningen av den totala avgiften görs utifrån varje medlems andelstal. Det innebär att varje medlem betalar den del av avgiften som motsvarar dennes del av det totala andelstalet.

Enligt SamFL 46 § kan medlem som inte anser att uttaxeringen stämmer överens med lag, stadgar eller stämmobeslut överklaga denna.

Styrelsen

Den styrelse som väljs av årsstämman ansvarar för det löpande arbetet i föreningen enligt lagstiftningen, stadgarna och i enlighet med de beslut som tas vid årsstämman. Det är styrelsen som representerar föreningen i förhållande till tredje man och som ingår avtal och andra överenskommelser å föreningens vägnar.

Beslut i styrelsen tas med enkel majoritet och ordföranden har utslagsröst vid lika röstetal. Det finns möjlighet att införa undantag från denna huvudregel i stadgarna.

Sammanfattande kommentarer

Samfällighetslagstiftningen är intressant att ha som grund för utformning av krav på en organisation som förvaltar en obligatorisk avgift för områdessamverkan. Det är en fördel att ha en redan existerande rättsfigur som modell när en ny lagstiftning ska tas fram. Detta dels för att det därmed finns erfarenheter och praxis att falla tillbaka på, dels för att det är onödigt att uppfinna nya strukturer när det redan finns fungerande sådana på plats.

Utredningens förslag till juridiskt ramverk kring avgift för områdessamverkan reglerar ett obligatoriskt samarbete mellan fastighetsägare om ett gemensamt mål som ska gagna alla medlemmar. Därutöver innehåller den föreslagna lagstiftningen skyddsmekanismer för enskilda medlemmar samt det offentliga möjlighet till viss insyn och kontroll.

13.4.2 Ansökan om att införa en obligatorisk avgift för alla fastighetsägare inom samverkansområdet

Utredningen föreslår att minst tre fastighetsägare ska kunna gå samman och ansöka hos kommunen om införande av en obligatorisk avgift för områdessamverkan.

Ansökan ska bland annat innehålla förslag till geografisk avgränsning, förslag till budget och verksamhetsplan, förslag till andelstal samt stadgar för föreningen. Innan ansökan lämnas in till kommunen ska den föregås av ett samråd med relevanta aktörer. Detta samråd ska redovisas i ansökan.

Före ansökan till kommunen om införande av avgift ska en omröstning hållas för att visa att förslaget har tillräckligt stöd i området. De fastighetsägare som ansöker om införande av avgift ansvarar för omröstningen. För att ansökan ska anses ha tillräckligt stöd får inte mer än en tredjedel av fastighetsägarna i området rösta emot. Det krävs även att denna tredjedel motsvarar minst en tredjedel av det totala andelstalet i området.

13.4.2.1 Vem kan ansöka?

Antalet personer som krävs för att bilda en förening har inte varit föremål för prövning i domstol men lagen om ekonomiska föreningar kan tjäna som vägledning. Enligt denna lag krävs minst tre medlemmar för att bilda en förening (1 kap. 3 § EFL). Eftersom det är krav på föreningsform i den föreslagna lagstiftningen är det naturligt att kräva att minst tre fastighetsägare står bakom ansökan för att den ska behandlas. Det är också ett sätt att säkerställa att ansökan har ett visst stöd innan ansökningsprocessen initieras.

Utgångspunkten för utredningen är att det i huvudsak är privata fastighetsägare som tar initiativ till den obligatoriska avgiften. Tanken med det fastighetsägarinitierade spåret är att fastighetsägarna i största möjligaste mån ska äga det själva och att det är de som sätter ramarna för samarbetet genom att definiera den geografiska avgränsningen, verksamheten, organisationen samt bestämma avgiftens storlek och fördelning. Kommunens möjlighet att agera finns i stället inom ramen för regleringen av den kommunala avgiften. Därför ska inte kommunen också ha möjlighet att initiera denna typ av avgift för områdessamverkan.

Med det sagt finns det offentligt ägda fastighetsbolag som agerar på marknaden under liknande villkor som de privata. Vissa av dessa bolag kan vara helt avgörande för att en områdessamverkan blir framgångsrik eller inte. Framför allt handlar det om den så kallade allmännyttan, eller allmännyttiga bostadsbolag (lag (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag), som ofta har en viktig ställning i de socioekonomiskt utsatta områdena. Andra relevanta aktörer som är viktiga för områdessamverkan är centrumfastigheter och olika former av resecentrum. Dessa har inte sällan kommunala, regionala eller statliga ägare men kan agera på marknaden som exempelvis ett aktiebolag.

För att inte dessa viktiga fastigheter ska exkluderas från möjligheten att gå in i samarbeten kring områdessamverkan bör dessa också kunna ingå i en ansökan om att införa en obligatorisk avgift. Utredningen förslår därför att, utöver privata fastighetsägare, allmännyttiga fastighetsbolag och andra offentligt ägda fastighetsbolag ska kunna vara delaktiga i en ansökan om att införa en obligatorisk avgift för områdessamverkan.

13.4.2.2 Vad ska ansökan innehålla?

Fastighetsägarna som driver ansökan behöver ta ställning till flera olika frågor som ansökan ska innehålla samt genomföra samråd och en omröstning innan ansökan kan lämnas in.

För det första ligger det på fastighetsägarna att definiera den geografiska avgränsning som ska utgöra samverkansområdet. Lagförslaget lämnar stor frihet till de som ansöker att själva avgöra hur samverkansområdets gränser ska dras. Kravet är att området är sammanhängande och rimligt i förhållande till verksamhetens mål, genomförande och effektivitet. En bakomliggande tanke är att fastighetsägarna ska kunna definiera området på ett sätt så att målen med verksamheten har störst möjlighet att uppnås. Det kan innebära att gränsen dras för att specifikt inkludera eller exkludera en viss fastighetsägare. Det viktiga för ansökan är att det framgår vilka överväganden som ligger bakom den aktuella gränsdragningen. Utredningen ser framför sig att samverkansområdet i de flesta fall kommer att följa naturliga stadsdelsgränser eller liknande naturliga avgränsningar. Det är detta som kartläggningen av befintlig frivillig områdessamverkan visar.

Ansökan ska även innehålla en verksamhetsplan och en budget. Dessa två har såklart ett starkt samband och ska ge en bild av vilken verksamhet som föreningen har tänkt bedriva och vad denna förväntas kosta. Verksamhetsplanen ska visa dels hur verksamheten bidrar till ett långsiktigt förbättringsarbete, dels hur den kommer hela samverkansområdet till nytta. Det är med andra ord inte möjligt att endast bedriva verksamheten på en plats i området eller ha en verksamhet som enbart gynnar vissa fastighetsägare. Denna princip är grundläggande och en viktig del av berättigandet av en obligatorisk avgift för alla fastighetsägare i samverkansområdet.

Verksamhetens beräknade kostnader kommer vara utgångspunkten för beräkningen av den avgift som varje enskild fastighetsägare ska betala. Utgångspunkten är att den totala kostnaden för verksamheten ska delas mellan fastighetsägarna inom samverkansområdet utifrån de andelstal som de tilldelas. Det är möjligt för föreningen att ha andra inkomster än avgiften och det är möjligt för enskilda fastighetsägare att bidra med extra medel till föreningen. Detta ska då framgå av budgeten för att det ska vara tydligt vilken kostnad det är som ska täckas av den obligatoriska avgiften.

Både budgeten och verksamhetsplanen ska innehålla en långsiktig plan över de kommande fem verksamhetsåren. Syftet med detta är dels att visa att det är fråga om just ett långsiktigt förbättringsarbete inom samverkansområdet, dels att ge fastighetsägarna en bild av vilka kostnader som kommer att uppstå de kommande åren. Det ger en förutsebarhet för fastighetsägarna och en möjlighet att ha en plan för de kostnader som områdessamverkan kan komma att ha för varje enskild fastighetsägare.

Den modell som utredningen föreslår för att fördela den totala avgiften mellan fastighetsägarna är en modell med andelstal. Denna modell används i dag i samfällighetsföreningar och innebär att varje fastighetsägare får ett andelstal utifrån storlek i området eller nyttan av gemensamhetsanläggningen. Ibland kan båda dessa faktorer spela in i fördelningen av andelstalen. Genom att använda andelstal som modell blir det möjligt att differentiera avgiften mellan olika typer av fastighetsägare och att säkerställa att det blir en rättvis fördelning av kostnaden inom samverkansområdet.

Utredningens kartläggning har visat att det finns många olika sätt att fördela avgiften mellan fastighetsägarna men en vanlig modell är att utgå från storleken på fastighetsinnehavet inom det aktuella området. Avgiften kan exempelvis baseras på antalet kvadratmeter bostads- och lokalyta. Med en sådan modell säkerställs en rättvis fördelning av både inflytande och kostnader.

Kartläggningen visar även att vissa typer av fastigheter får en lägre avgift eller undantas från att betala avgift. En bostadsrättsförening är en typ av fastighetsägare som oftast får en lägre avgift. Utredningen ser framför sig att detta även fortsatt kommer vara vanligt genom att bostadsrättsföreningar får ett lägre andelstal.

En annan typ av fastighetsägare som ofta ges en lägre avgift eller undantas från avgift är enskilda villaägare. Dessutom är det tänkbart att fastigheter som har mindre värde av områdessamverkan får en lägre avgift eller helt undantas avgiftskrav. Exempel på sådana fastigheter kan vara byggnader för religiöst eller kulturellt ändamål eller av andra ideella organisationer.

En viktig avvägning som behöver göras i fördelningen av andelstal är att säkerställa att ingen enskild fastighetsägare får en avgift som är oskäligt hög. Tanken är inte att fastighetsägare ska få ekonomiska problem på grund av områdessamverkan utan att alla ska kunna bidra till verksamheten. Det är därför rimligt att det finns en möjlighet

till jämkning om andelstalens fördelning slår oskäligt hårt mot en enskild fastighetsägare. Utredningen kan konstatera att det är svårt att konstruera en särskild generell skyddsregel och har därför valt att ge kommunen i uppgift att, i samband med beslut om införande av avgift, säkerställa att ingen enskild fastighetsägars avgift är oskälig.

Ansökan ska även innehålla stadgar för den förening som ska förvalta avgiften. Föreningen får inte vara vinstdrivande men i övrigt är det upp till fastighetsägarna att själv välja föreningsform. De stadgar som bifogas ansökan ska uppfylla de särskilda krav som ställs på förvaltningen i 2 kap. 12–18 §§ i lagförslaget.

13.4.3 Krav på samråd och omröstning innan ansökan behandlas

Samråd

Innan ansökan skickas in ska den göras föremål för samråd med relevanta aktörer. I utredningens förslag till lagstiftning pekas polisen och kommunen särskilt ut som aktörer som ska vara del av samrådet. Kommunens medverkan är, enligt utredningens kartläggning, en avgörande framgångsfaktor för områdessamverkan. Det är därför viktigt att kommunen involveras tidigt i processen. Genom samrådet kan även eventuella oklarheter i ansökan klaras ut och chanserna ökar att ansökan blir framgångsrik.

För de allra flesta föreningar som arbetar med områdessamverkan är trygghetsfrågan på ett eller annat sätt en del av verksamheten. Utredningens utgångspunkt är att det även fortsatt kommer att vara det. Det är därför rimligt att polisen också involveras i ett tidigt skede och har möjlighet att ge sina synpunkter på ansökan. En förhoppning är att polisens synpunkter kan leda till att verksamheten bedrivs mer effektivt.

Utöver dessa två aktörer ska andra relevanta aktörer i samverkansområdet få möjlighet att komma med synpunkter på ansökan. Utredningen har valt att inte peka ut vilka dessa är då det kan variera från område till område. Några aktörer kommer i de allra flesta situationer vara återkommande, såsom de boende, handlare och andra näringsidkare samt civilsamhället.

I ansökan som skickas in till kommunen ska det framgå hur samrådet genomförts. I ansökan ska även de synpunkter och förslag som inkommit bemötas på ett eller annat sätt så att kommunen kan bedöma vilket genomslag samrådet fått i ansökan.

Syftet med samrådet är att säkerställa att alla relevanta aktörer inom samverkansområdet får möjlighet att komma till tals. Kartläggningen visar att det finns ett stort mervärde att de som berörs av områdessamverkan är delaktiga i arbetet. Det möjliggör ett större genomslag för arbetet och säkerställer att arbetet får en långsiktig hållbarhet. Det är även viktigt av demokratiska skäl att hela samverkansområdet involveras och får möjlighet att påverka. Förhoppningen är att det ska minska avståndet mellan de som bor och verkar i området och de som driver områdessamverkan.

Omröstning

Det sista steget innan ansökan skickas in till kommunen är en omröstning bland alla fastighetsägare inom samverkansområdet. Detta steg syftar till att säkerställa att det finns ett tillräckligt stort stöd för att införa en obligatorisk avgift innan ansökan behandlas. Denna ordning innebär att kommunen inte belastas med ansökningar som inte har någon utsikt att godkännas.

Utredningen se inte någon anledning att i detalj reglera hur omröstningen ska gå till då det kommer att vara helt olika förutsättningar inom olika områden. Det varierar exempelvis stort hur många fastighetsägare det finns inom olika områden. Det är i stället upp till de fastighetsägare som står bakom ansökan att själva organisera omröstningen och därmed även bestämma formerna för den. Det viktiga är att säkerställa att alla fastighetsägare får information om hur och när omröstningen sker och får ta del av ansökan i god tid före omröstningen. Det är upp till de som ansöker att visa att så har skett.

Själva omröstningen sker med negativ majoritet, det vill säga att inte mer än en tredjedel av det totala antalet fastighetsägare ska rösta emot. I utredningens kartläggning av internationell områdessamverkan har det framkommit att flera fastighetsägare i ett område kan vara välvilligt inställda till förslaget utan att ha det engagemang som krävs för att aktivt delta i omröstningen. Däremot brukar de som aktivt är emot ett förslag vara mer benägna att göra sin röst

hörd. Därför gör utredningen bedömningen att den föreslagna ordningen är den mest lämpliga.

I omröstningen har varje fastighetsägare en röst oavsett hur stort innehav av fastigheter denna har eller vilket andelstal den fastighetsägaren är tänkt att tilldelas. I vissa områden kan det vara stor skillnad på hur stort bestånd av fastigheter en fastighetsägare har inom samverkansområdet. Det kan finnas situationer där det finns en större mängd små fastighetsägare. För att inte några som numerärt motsvarar en tredjedel av fastighetsägarna ska kunna rösta ner ett förslag som har stöd av en stor majoritet av det totala området införs en kvalifikationsregel. Den innebär att den tredjedel som eventuellt röstar ner en ansökan också ska motsvara en tredjedel av det totala andelstalet. Utredningen menar att det är en rimlig balansering av intressena inom samverkansområdet.

13.4.4 Krav på en förening som förvaltar en obligatorisk avgift för områdessamverkan

Utredningen föreslår att en förening förvaltar en obligatorisk avgift för områdessamverkan. Alla fastighetsägare inom det aktuella området blir medlemmar i föreningen och får rösträtt utifrån ett fastställt andelstal. Föreningen beslutar årligen om storleken på den totala avgiften. Föreningen säkerställer även att alla medlemmar betalar sin avgift. Avgiften för varje enskild medlem får inte vara orimlig utifrån dennes förutsättningar.

Kommunen ska ha insyn i föreningens verksamhet och möjlighet att avsluta ett obligatoriskt avgiftsuttag om det inte är lämpligt att det fortsätter. Kommunen ska kallas till årsstämman och få ta del av stämmans handlingar och protokoll.

Lagstiftningen innebär särskilda krav på föreningen som förvaltar avgiften för att säkerställa att alla fastighetsägare har möjlighet till inflytande och att avgiften endast används för samverkansområdets gemensamma bästa.

Inledning

Regleringen kring förvaltning av samfälligheter innebär att alla fastigheter med intresse i samfälligheten automatiskt blir medlemmar i samfällighetsföreningen när den bildas. Medlemmarna i föreningen får inflytande utifrån deras intresse i samfälligheten i form av andelstal. Deras avgift bestäms utifrån samma andelstal.

Utredningen ser stora likheter mellan samfälligheter och områdessamverkan. Båda handlar om ett gemensamt intresse för ett tydligt avgränsat antal fastigheter som har nytta av ett gemensamt ansvars-tagande. Det finns också vissa tydliga skillnader såsom att samfällighetsföreningens intresse ligger i förvaltandet av en fysisk anläggning som exempelvis en väg medan områdessamverkan har mer ideella värden i fokus som trygghet och attraktivitet. Verksamheten inom en förening för områdessamverkan är bredare och mer mångsidig än den som sker inom samfällighetsföreningen även om vissa åtgärder i sig kan vara liknande.

På grund av dessa skillnader, som utredningen bedömer som viktiga, är det inte lämpligt att direkt tillämpa samfällighetslagstiftningen på områdessamverkan. Detta är ett av skälen till att utredningen föreslår att områdessamverkan regleras i en egen lag. Med det sagt finns det flera överväganden inom samfällighetslagstiftningen som är relevanta även vid förvaltningen av områdessamverkan. Det betyder att det finns mycket goda skäl att inspireras av vissa konstruktioner och skyddsregleringar i SamFL vid utformandet av en lag om avgift för områdessamverkan.

Medlemskap

Den föreslagna lagstiftningen reglerar möjligheten att införa en avgift som är obligatorisk för alla fastighetsägare inom ett samverkansområde. Utredningen har kommit till slutsatsen att det är viktigt att alla fastighetsägare har lika möjligheter att påverka hur avgiften används och att det därför är motiverat att alla fastighetsägare blir medlem i den förening som förvaltar avgiften.

Ett alternativ är att fastighetsägare inom området skulle ha rätt att ansöka om medlemskap. En sådan ordning skulle kunna innebära att vissa fastighetsägare inte blir medlemmar och därmed riskerar tröskeln för engagemang att höjas för den fastighetsägare som initialt

inte är engagerad i områdessamverkan. Detta skulle motverka syftet att få fler engagerade i verksamheten. Risken är även att omröstningsreglerna blir otydliga vid föreningens sammanträden och att olika fastighetsägare har olika möjlighet till inflytande kring hur avgiften används.

Genomgången av gränserna för föreningsfriheten ovan har lett fram till slutsatsen att den föreslagna konstruktionen för en obligatorisk avgift för områdessamverkan är möjlig. Grundorsaken till detta är att en avgift för områdessamverkan och medlemskap i den förening som förvaltar avgiften inte innebär att fastighetsägare tvingas in i en förening med ett politiskt syfte. En jämförelse kan i stället göras med samfällighetsföreningar som, i likhet med den föreslagna föreningen, förvaltar ett gemensamt intresse. Det är därför också viktigt att alla fastighetsägare i en förening som förvaltar avgifter för områdessamverkan kan vara med och påverka föreningens inriktning. En annan viktig faktor i bedömningen av föreningsfriheten är att föreningen regleras i lag och att det offentliga har insyn i verksamheten. I den föreslagna lagen ställs krav på offentlig insyn från kommunen. Det ställs även ett krav på att alla fastighetsägare ska ges ett inflytande och att ingen enskild får ges en alltför dominant ställning.

Föreningen beslutar om andelstalen. Inflytandet i föreningen kommer att säkerställas genom andelstal där grundtanken är att varje fastighetsägars andelstal ska motsvara dennes innehav inom området. Andelstalen styr sedan hur stor del av den totala avgiften varje fastighetsägare betalar och hur stor andel av de totala rösterna vid årsstämman samma fastighetsägare har. Utredningen har i sitt förslag för reglering av avgift för områdessamverkan som initieras av fastighetsägarna lämnat åt fastighetsägarna att själva avgöra hur andelstalen ska fördelas. Detta under förutsättning att fördelningen blir rimlig i förhållande till inflytande och kostnader. Kommunen ges även befogenhet att bedöma om de av föreningen föreslagna andelstalen leder till att en avgift för områdessamverkan blir oskäligt betungande för någon enskild fastighetsägare. Kommunens prövning i denna del är viktig för att säkerställa att lagförslaget lever upp till de krav EKMR ställer avseende egendomsskyddet.⁶²

När fastighetsägarna ansöker om att införa en obligatorisk avgift för områdessamverkan ska det i ansökan anges utifrån vilka kriterier

⁶² Se ovan i avsnitt 13.1.3.

som andelstalen har beräknats. Det är storleken på fastighetsinnehavet i det aktuella området som bör vara utgångspunkten för beräkningen av andelstalen. Kartläggningen har visat att kvadratmeter boyta och/eller lokalyta oftast är utgångspunkten för beräkningen av avgiften för varje enskild fastighetsägare. I de internationella exemplen finns mer avancerade formler där ytan i gatuplan är mer värd och att det sker en avtrappning utifrån antalet våningar på huset.

Utredningen ser ett värde i att fastighetsägarna själva får avgöra hur andelstalen, och därmed kostnader och inflytande, fördelas. Det ger både möjlighet för vissa större fastighetsägare att ta på sig ett större ansvar och att möjliggöra för mindre aktörer såsom bostadsrättsföreningar att delta utan alltför betungande kostnader. Det är med andra ord möjligt att differentiera andelstalen under förutsättning att det går att redovisa utifrån vilka kriterier detta gjorts.

Avgiften får inte bli orimligt betungande för en enskild fastighetsägare. För att inte avgiften ska bli orimlig för vissa mindre aktörer är det viktigt att det finns en skyddsregel. Utredningen har landat i att ge kommunen ansvaret att säkerställa att avgiften inte blir oskäligt betungande för någon enskild fastighetsägare. Alternativa lösningar hade kunnat vara att utforma en regel med ett maxtak utifrån olika faktorer som omsättning, kvadratmetrar eller taxeringsvärde. Men denna typ av skyddsregel har visat sig svår att utforma i detalj för att säkert skydda fastighetsägare från en oskälig avgift. Detta särskilt då förhållandena på olika platser ser olika ut och beräkning av ekonomisk förmåga kan utgå från många olika faktorer. Att ge kommunen möjlighet att avgöra denna fråga innebär även att det offentliga behöver ta ett tydligt ansvar för att säkerställa att den obligatoriska avgiften inte blir alltför betungande, vilket relaterar till det krav som ställs upp för begränsning av föreningsfriheten och egendomsskyddet.

Ingen enskild fastighetsägare får bli dominerande i föreningen. Om avgiften fördelas utifrån storlek finns det en risk att det finns en dominerande fastighetsägare som äger mer än halva fastighetsbeståndet inom ett område. Detta kan exempelvis vara fallet i vissa områden där allmännyttan dominerar. För att undvika att en sådan fastighetsägare på egen hand beslutar i föreningens angelägenheter, fastställer avgift med mera, föreslår utredningen att det införs en skyddsregel kring omröstning. Utformningen av regeln inspireras av SamFL och innebär att ingen fastighetsägare vid en omröstning

på årsstämman kan ha ett andelstal som överstiger en tredjedel av det totala andelstalet vid stämman.

Det offentliga måste ha insyn i föreningen. Detta krav framgår av praxis kopplad till EKMR.⁶³ För att säkerställa den insynen i verksamheten ska kommunen kallas till årsstämman med närvaro- och yttranderätt. Kommunen ska även få ta del av årsstämmohandlingarna och av protokollet efter mötet. Denna ordning ger kommunen insyn i hur föreningen sköts och hur avgiften används. Det ger även möjlighet för kommunen att avgöra om föreningen driver en verksamhet i linje med syftet i lagstiftningen.

Lagstiftningen öppnar upp för att föreningen i sina stadgar ger möjlighet för andra än fastighetsägare att vara styrelseledamot. Utöver kommunens obligatoriska insyn utgår utredningen från att de allra flesta områdessamverkansföreningar på ett eller annat sätt kommer att samarbeta med kommunen. Ett sätt att manifesterar detta samarbete är att ha en ledamot i styrelsen som representerar kommunen. Föreningen kan även ha en representant i styrelsen från näringslivet eller någon av civilsamhällets organisationer. En annan variant är att adjungera en representant i styrelsen med närvaro- och yttranderätt.

Kommunen kan avsluta en obligatorisk avgift. Kopplat till kommunens insyn är en möjlighet för kommunen att avsluta uttaget av en obligatorisk avgift om det bedöms vara olämpligt av olika skäl att samverkan i denna form fortsätter. Det kan exempelvis röra sig om situationer där föreningen missköts, att föreningens verksamhet inte uppfyller syftet eller att föreningens verksamhet gynnar den kriminella ekonomin eller kriminell verksamhet.

Föreningens förvaltning av avgiften

Den föreslagna lagstiftningen lämnar i största möjliga mån till föreningen att själv besluta om organisation och verksamhet. Tanken är att skapa en lagstiftning som tar hänsyn till att varje plats har sina egna förutsättningar. Det kräver en lagstiftning som är flexibel och där samverkansorganisationen kan anpassas utifrån de förhållanden som råder på den plats den ska verka.

⁶³ Se ovan i avsnitt 13.1.4.

Med det sagt är det samtidigt viktigt att säkerställa att alla fastighetsägare får ett inflytande över verksamheten och att en majoritet inte kan utnyttja en minoritet. Det finns exempelvis skäl att skydda mindre fastighetsägare att hamna i en situation där områdessamverkan blir oskäligt betungande. Det är även viktigt att säkerställa att en majoritet av fastighetsägarna inte gynnar sig själva utan att den avgift som kommer in till föreningen kommer hela samverkansområdet till nytta.

Lagstiftningen reglerar de två centrala organen i föreningen, årsmötet och styrelsen. När det kommer till årsmötet handlar det om att säkerställa att vissa ärenden behandlas på årsmötet så att alla fastighetsägare har möjlighet att påverka besluten gällande dessa. Regleringen syftar även till att säkerställa att alla medlemmar i föreningen får tillgång till samma information och klargöra vilka rättigheter och skyldigheter medlemmarna har vid årsstämman.

Alla medlemmar har närvaro- och yttranderätt vid årsstämman och ska få tillgång till kallelse och handlingar senast tre veckor före stämman. Endast den medlem som betalat sin avgift har rösträtt vid stämman. Det sistnämnda ser utredningen som en viktig rättviseregler och den regeln har sin motsvarighet i SamFL.

Det ligger på styrelsen att kalla till årsstämma och ta fram det underlag som krävs för att kunna ta beslut. Om styrelsen inte skulle kalla till årsstämma är det viktigt att det finns en möjlighet att få tillstånd stämman ändå för att säkerställa alla medlemmars inflytande över verksamheten. Om styrelsen underlåter att kalla till stämman kan en medlem begära att länsstyrelsen kallar till årsstämma. Dessutom kan en minoritet i föreningen kräva att styrelsen kallar till en extra årsstämma. Om styrelsen vägrar göra det kan medlem även i detta fall begära att länsstyrelsen kallar till extra stämman.

Lagen reglerar även delar av styrelsens organisation och arbete. Som konstaterats ovan kan föreningen själv välja styrelsens sammansättning och det är möjligt för annan än medlem att vara styrelseledamot. Det är styrelsen som förvaltar föreningens verksamhet mellan årsstämmorna.

För att styrelsen ska förvalta avgiften på rätt sätt och för att säkerställa att verksamheten kommer alla till godo införs i lagförslaget en regel som sätter gränser för styrelsens handlingsutrymme. Föreningen får inte driva en verksamhet som är främmande för det eller de ändamål som områdessamverkan ska tillgodose. Styrelsen ska även i sitt arbete tillgodose medlemmarnas gemensamma bästa.

Följden av denna reglering är att verksamheten ska bedrivas på ett sätt som kommer hela området till gagn. Det är möjligt att vidta åtgärder endast i en del av området men styrelsen måste då motivera varför åtgärden kan anses tillfredsställa alla medlemmarnas gemensamma bästa.

Förändring av andelstal

Det är viktigt att det finns en möjlighet för en förening för områdessamverkan att justera andelstalen för fastighetsägarna. Det kan dels handla om att det skett ägarförändringar inom samverkansområdet, dels att föreningens medlemmar anser att den befintliga beräkningen på ett eller annat sätt behöver justeras.

Ett samverkansområde kan genomgå flera olika förändringar som gör det aktuellt att justera andelstalen. Det kan vara att delar av det befintliga beståndet byter ägare eller att det tillkommer fastigheter genom nybyggnation. Ägarskiften kan ske mellan fastighetsägare som redan är representerade inom området och då behöver andelstalen justeras för att spegla de nya ägarförhållandena. Ägarskifte kan även ske genom att en ny fastighetsägare tillkommer inom samverkansområdet eller att någon tidigare inte längre äger någon fastighet i området. Även vid dessa situationer behöver andelstalen justeras. Utgångspunkten är att andelstalen justeras utifrån de kriterier som användes vid ansökan om att införa en avgift för områdessamverkan.

En annan situation är att föreningens medlemmar anser att de kriterier som ställdes upp vid ansökan om att införa en avgift för områdessamverkan inte ger en rimlig fördelning av inflytande och kostnader. Det kan både handla om att någon anses betala för mycket och att någon anses betala för lite. Föreningen kan då ansöka hos kommunen om att kriterierna för beräkning av andelstalen ska förändras. Kommunen ska i dessa situationer göra samma bedömning som vid en ansökan om att införa en avgift för områdessamverkan. Det innebär att kommunen ska avgöra om de nya kriterierna ger en skälig fördelning av inflytande och kostnader samt att avgiften för varje enskild medlem inte är oskälig.

Eftersom avgiftens storlek beslutas vid stämman en gång per år är det rimligt att det är möjligt att förändra andelstalen maximalt en gång per år.

Upphörande av avgiftsuttag

Eftersom det är frivilligt för fastighetsägarna att införa en avgift för områdessamverkan är det rimligt att det också är möjligt för dem att ta beslut om att upphöra med att ta ut avgift. Kartläggningen har visat att områdessamverkan behöver vara långsiktig, dels för att kunna nå de mål som satts upp för verksamheten, dels för att säkerställa förtroendet för verksamheten. Statsutveckling och trygghetsskapande åtgärder tar tid och den positiva effekten av insatserna kan dröja flera år. I den internationella kartläggningen har utredningen observerat att den kortaste tillåtna tiden för hur lång tid en obligatorisk områdessamverkan ska pågå förlängs. En vanlig tidsgräns är dock fem år.

En av utgångspunkterna för lagförslaget är att det ska handla om ett långsiktigt förbättringsarbete. Utredningen anser därför att områdessamverkan, i likhet med de internationella exemplen, ska pågå en viss tid för att arbetet med trovärdighet ska kunna utvärderas. Utredningen anser därför att det är rimligt att en avgift för områdessamverkan ska tas ut under minst fem år innan avgiftsuttaget kan avslutas.

Det är viktigt att det finns en majoritet bakom ett beslut om att upphöra med ett avgiftsuttag. Utredningens mening är att samma majoritetskrav som vid införandet av avgiften är för högt krav, och att enkelt majoritetskrav å andra sidan är enligt utredningen för lågt ställt krav. I stället ska en majoritet av föreningens medlemmar, om dessa samtidigt utgör mer än 50 procent av det totala andelstalet i föreningen, kunna ta beslut om att upphöra med avgiftsuttaget. Beslutet ska tas vid två på varandra följande stämmor för att säkerställa att majoriteten står bakom beslutet.

Utredningen anser att det är rimligt att kommunen ska kunna ta beslut om att avgiftsuttaget upphör om det finns särskilda skäl som talar för det, oavsett om föreningens medlemmar anser det eller inte. Det kan uppstå situationer där en förening inte använder avgiften på rätt sätt, exempelvis genom att gynna vissa fastighetsägares intressen på bekostnad av andra medlemmars eller genom att bedriva en verksamhet som inte är i linje med de syften som lagstiftningen ställer upp. En annan situation kan vara att föreningen på ett eller annat sätt gynnar kriminell verksamhet eller ekonomi.

En förening som beslutar att upphöra med avgiftsuttaget behöver samtidigt ta ställning till om föreningens verksamhet ska fortsätta eller inte. Föreningen kan besluta att fortsätta med sin verksamhet

men med en frivillig medverkan från fastighetsägarna. I den situationen måste de fastighetsägare som inte vill medverka i verksamheten ha en möjlighet att begära utträde ur föreningen. Grunden för det obligatoriska medlemskapet har då försvunnit och det skulle vara i strid med föreningsfriheten att tvinga kvar fastighetsägaren som medlem. Om föreningen upphör i samband med att avgiftsuttaget upphör blir detta inte något problem eftersom ingen längre är medlem i föreningen.

Om föreningen upphör ska föreningens tillgångar återgå till fastighetsägarna utifrån deras andelstal. Varje fastighetsägare får då tillgångar som motsvarar deras del av det totala andelstalet. Om föreningen fortsätter verksamheten stannar tillgångarna i föreningen. Den fastighetsägare som begär utträde ur föreningen ska då ha rätt till medel som motsvarar fastighetsägarens andelstal av föreningens totala kvarvarande avgift vid beslutet. Den del som den utträdande fastighetsägaren har rätt till beräknas med andra ord utifrån det som finns kvar i föreningen av avgiftsuttaget. Andra medel som föreningen har erhållit, exempelvis frivilliga bidrag från vissa fastighetsägare eller från andra aktörer, ska inte ingå i beräkningen av de medel som en utträdande fastighetsägare har rätt till. Dessa medel stannar därmed i föreningen för att användas till det ändamål som föranlett det frivilliga bidraget till verksamheten.

13.5 Kommunal avgift för områdessamverkan

Utredningen föreslår att en kommun vid behov ska kunna införa en kommunal avgift som är obligatorisk för alla inom ett samverkansområde. Behovet ska bedömas utifrån lägesbilden enligt 4 § i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete eller annan information som är relevant i förhållande till syftet med lagstiftningen.

Innan avgiften införs ska kommunen försöka uppnå samma mål med en mindre ingripande åtgärd. Kommunen ska även genomföra samråd med relevanta aktörer i området innan beslut om avgift tas.

Kommunen avgör hur arbetet ska organiseras och vilken verksamhet som ska bedrivas. Det är kommunen som bestämmer storleken på avgiften och hur andelstalen ska fördelas. Kommunen

ska ha ett bestämmande inflytande över arbetet med områdessamverkan och ska därför ha ett andelstal som motsvarar 51 procent. Vid beslut om avgift och andelstal ska kommunen säkerställa att avgiften för en enskild fastighetsägare inte blir oskälig.

Krav ska ställas på kommunen att kalla alla fastighetsägare till ett årligt möte där föregående årets verksamhet ska utvärderas och kommande årets verksamhet diskuteras. Vid mötet ska kommunen informera om storleken på avgiften för det kommande året och en preliminär plan för avgiften de kommande fem åren.

Kommunen ska regelbundet kalla till möten med representanter för fastighetsägarna och andra relevanta aktörer för att diskutera arbetet inom samverkansområdet.

13.5.1 Inledning

I vissa områden kan det vara så att det inte finns någon befintlig organisation för områdessamverkan eller någon aktiv fastighetsägareorganisation trots att behov av sådan finns. Det kan handla om att fastighetsägarna i området inte har eller har haft intresse av att samverka med varandra eller med kommunen. Det kan också vara fråga om ett område som domineras av en eller flera oseriösa fastighetsägare. I dessa situationer kan det finnas ett behov av att kommunen går in och bedriver områdessamverkan och i samband med detta tar beslut om en kommunal avgift för områdessamverkan som är obligatorisk för alla fastighetsägare i området.

Kommuner tar regelbundet ut avgifter för olika typer av verksamheter som sopavgifter eller förskoleavgifter. Det finns med andra ord en vana inom den kommunala verksamheten att ta ut och driva in kommunala avgifter. Utöver ordinarie kommunala avgifter finns även möjligheter för en kommun att besluta om så kallade gatukostnader. Det är relevant att lyfta detta då vissa överväganden och förfaringsätt gällande dessa kostnader påminner om utredningens lagförslag.

Gatukostnader innebär att kommunen får besluta att de som äger fastigheter inom en detaljplan ska betala kostnaderna för att anlägga eller förbättra gator eller andra allmänna platser. Kostnaderna ska fördelas mellan fastigheterna på ett skäligt och rättvist sätt. Kommunen ska besluta om avgränsningen av det område som ska omfattas av fördelningen, vilka kostnader som ska fördelas och grunderna för

fördelningen. Detta är liknande utgångspunkter som återfinns i betänkandets förslag om en kommunal avgift för områdessamverkan.

Innan kommunen beslutar om betalningsskyldighet för gatukostnader ska frågan utredas och kommunen ska upprätta ett förslag till kostnadsfördelning. Kommunen ska ge de som berörs av förslaget och andra som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle till samråd för att utbyta information och synpunkter. Kommunen ska sedan redovisa resultatet av samrådet och de förslag som samrådet har gett anledning till i en samrådsredogörelse. Utredningen föreslår en liknande ordning för den föreslagna kommunala avgiften för områdessamverkan. En fastighetsägars skyldighet att betala gatukostnad ska jämkas om kostnaden för kommunens åtgärder är oskäligt hög, eller åtgärder som kostnaden avser har en omfattning eller ett utförande som går utöver det som kan anses normalt med hänsyn till den användning som är tillåten för fastigheten.⁶⁴ På liknande sätt föreslår utredningen att en kommun ska bedöma om den kommunala avgiften är skäligen för varje enskild fastighetsägare.

Nedan presenterar utredningen sina överväganden kring den föreslagna kommunala avgiften för områdessamverkan.

13.5.2 Beslut om kommunal avgift

Kommuner ska sedan den 1 juli 2023 arbeta aktivt med brottsförebyggande arbete inom kommunen i enlighet med lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete, Enligt 4 § i denna lag ska kommunen vartannat år ta fram en lägesbild över brottsligheten i kommunen. I lägesbilden ska omfattning och konsekvenser av brottsligheten beskrivas tillsammans med annan information av betydelse i sammanhanget. Utredningen anser att detta kan vara en bra utgångspunkt för kommunens arbete med områdessamverkan. Genom att utgå från kartläggningen av brottsligheten kan kommunen avgöra vilka områden som är i behov av särskilda insatser.

Vid sidan av lägesbilden kan det finnas annan för områdessamverkan relevant information såsom lägesbilder från andra aktörer eller trygghetsundersökningar. Detta underlag kan också utgöra utgångspunkten för kommunens bedömning av om det finns behov

⁶⁴ Boverket, Gatukostnader, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanens-genomforande/gatukostnader/>.

av områdessamverkan inom ett visst område. Om det behovet anses finnas kan kommunen besluta om att införa en kommunal avgift för områdessamverkan som är obligatorisk för alla fastighetsägare inom samverkansområdet.

Eftersom en kommunal tvångsavgift är en långtgående åtgärd är det viktigt att kommunen först undersöker om målen kan uppnås med en mindre ingripande åtgärd. Det kan exempelvis finnas en befintlig samverkansstruktur inom området som kommunen kan gå in och stötta på olika sätt. Det skulle innebära att kommunen går in i en organisation för frivillig områdessamverkan eller på något annat sätt stärker den organisationen.

En annan tänkbar åtgärd från kommunen skulle kunna vara att hjälpa en befintlig fastighetsägarförening att införa en obligatorisk avgift enligt 2 kap. i lagförslaget. Kommunen kan sedan samverka med den föreningen på ett eller annat sätt. Genom den lösningen har fastighetsägarna fortfarande avgörande inflytande över verksamheten och formerna för samverkan med kommunen. Om kommunen tar över verksamheten med en kommunal avgift tappar fastighetsägarna möjligheten att själva ha ett avgörande inflytande över verksamheten.

Om kommunen kommer till slutsatsen att det inte finns någon mindre ingripande åtgärd kan den gå vidare i processen att införa avgiften. Innan beslutet tas ska kommunen, på samma sätt som fastighetsägarna, genomföra ett samråd med relevanta aktörer. I samrådet är fastighetsägarnas synpunkter viktiga och det är avgörande att dessa har hörts innan beslutet fattas. Med tanke på kopplingen till det brottsförebyggande arbetet är det även viktigt att polisen deltar i samrådet. Utöver dessa är det, i likhet med kraven på fastighetsägarna, även viktigt att höra de boende, handlare och andra näringsidkare samt civilsamhällsföreningar. Även kommunen har krav på sig att redovisa det som framkommit i samrådet och vilka kommentarer eller förslag som synpunkterna har lett till.

Det underlag som går ut på samråd och som ligger till grund för beslutet att införa en kommunal avgift ska innehålla ungefär samma underlag som fastighetsägarnas enligt kapitel 2 i lagförslaget. Det ska finnas en beskrivning och motivering av den geografiska avgränsningen. I underlaget ska kommunen presentera en sammanställning av alla fastighetsägare i området tillsammans med en kartläggning av andra relevanta aktörer som verkar i området. Underlaget ska även

innehålla en verksamhetsplan och en budget inklusive en tydlig angivelse av det totala avgiftsuttaget.

Kopplat till avgiften är också andelstalen som ska anges i underlaget tillsammans med en beskrivning av vilka kriterier som används för att ta fram andelstalen. Då den kommunala avgiften är det sista alternativet för kommunen är det viktigt att kommunen har det avgörande inflytandet över arbetet. Annars skulle kommunen kunna hamna i en situation där fastighetsägarna motarbetar kommunens arbete med risken att inget förbättringsarbete kan bedrivas. Kommunens andelstal ska därför vara 51 procent av det totala andelstalet.

Förutom en beskrivning av verksamhet och budget för det kommande verksamhetsåret ska kommunen även presentera en plan, inklusive en kostnadsberäkning, för det långsiktiga förbättringsarbetet de kommande fem verksamhetsåren. Detta är viktigt för att ge fastighetsägarna en förutsebarhet över vilka kostnader som kommer att uppkomma de kommande åren. Det ger dem möjlighet att planera och budgetera utifrån den beräkningen. Kommunen ska även säkerställa att ingen enskild fastighetsägars avgift blir oskäligh.

Kommunen ska beskriva den organisation som kommer att användas för att genomföra samverkan i området, där fastighetsägarna och andra relevanta aktörer involveras i arbetet. Det finns inget krav på kommunen att göra detta i föreningsform utan den avgör själv i vilken form det är lämpligt att genomföra områdessamverkan.

Kommunen bör välja en organisation som, utifrån de förutsättningar som råder i området, ger andra aktörer skäligt inflytande över verksamheten. Ju mer engagerade fastighetsägarna i området är, desto mer inflytande bör de ges. Detta kan exempelvis ske genom att bilda arbetsgrupper eller liknande där fastighetsägarna får ett inflytande över arbetet i samverkansområdet. Detta för att underlätta övergång till andra organisationsformer när behovet av en obligatorisk kommunal avgift inte längre finns. Kommunen behåller dock alltid den faktiska beslutanderätten över verksamheten då de har 51 procent av andelstalen.

13.5.3 Förvaltning av kommunal avgift

Kommunen väljer själv hur arbetet med områdessamverkan i ett visst samverkansområde ska bedrivas. Kommunen kan välja olika organisationsformer för olika samverkansområden. Eftersom varje område har sina egna förutsättningar är det rimligt att organisationen också kan variera från område till område. Den föreslagna lagstiftningen ställer dock vissa krav på kommunen vad avser förvaltningen av avgiften. Syftet bakom regleringen är att säkerställa att fastighetsägarna får inflytande i arbetet och att även andra relevanta aktörer involveras i verksamheten.

Kommunen ska kalla till ett möte med alla berörda fastighetsägare inom två månader från det att kommunen tagit beslut om att införa den kommunala avgiften. Vid det mötet ska kommunen redovisa sin plan för hur avgiften ska användas och förvaltas. Det innebär att kommunen mer i detalj ska redovisa vilken verksamhet som ska bedrivas och hur den kommer att finansieras. Kommunen ska även redogöra för hur arbetet kommer att organiseras och hur fastighetsägarnas inflytande kommer att säkerställas i arbetet.

I förvaltningen ska kommunen säkerställa att avgiften används för samverkansområdets gemensamma bästa. Kommunen får med andra ord inte använda avgiften till något annat än att bedriva verksamhet inom samverkansområdet. Avgiften ska inte användas i kommunens ordinarie verksamhet utan gå till att finansiera en verksamhet som ska leda till ett långsiktigt förbättringsarbete i samverkansområdet.

Kommunen ska en gång om året kalla alla fastighetsägare inom samverkansområdet till ett möte. Vid mötet ska föregående årets verksamhet utvärderas och det kommande årets verksamhet diskuteras. Förhoppningen är att kommunen i samverkan med fastighetsägarna utformar verksamheten och lägger upp en plan för hur arbetet ska bedrivas. Vid detta möte ges även fastighetsägarna möjlighet till insyn i hur avgiften har använts av kommunen.

Vid mötet ska kommunen även presentera budget för nästkommande verksamhetsår med en beräkning av hur stor avgiften blir för varje enskild fastighetsägare. Kommunen ska även presentera en uppdaterad version av den femårsplan som ingick i underlaget till kommunens beslut att införa den kommunala avgiften. Kommunen ska till sist även presentera eventuella förändringar i andelstalen.

Vid sidan av det årliga mötet ska kommunen även kalla representanter för fastighetsägarna och andra relevanta aktörer till regelbundna möten för att diskutera och planera arbetet inom samverkansområdet. Tanken är att dessa möten ska kunna utgöra utgångspunkten för arbetet. Beroende på hur många fastighetsägare det finns i området kan det vara praktiskt lämpligt att några utvalda fastighetsägare deltar vid mötena som representanter för kollektivet. Dessa representanter bör i möjligaste mån utses av fastighetsägarna själva. En god riktlinje är att de ska representera olika typer av fastighetsägare, såsom större fastighetsbolag, allmännyttan, bostadsrättsföreningar och enskilda fastighetsägare.

Till de regelbundna mötena ska även representanter för andra relevanta aktörer kallas. Syftet med detta krav är att säkerställa inflytande inte bara från fastighetsägarna utan även från de som bor och verkar i området. Det är viktigt att deras perspektiv också inkluderas i processen. Det är inte praktiskt möjligt att kalla alla utan kommunen får säkerställa att olika intressen är representerade. De boende kan exempelvis representeras av Hyresgästföreningen och handlare och andra näringsidkare kan representeras av en företagarförening eller liknande. Det viktiga är att gruppen får en bra sammansättning där olika perspektiv och intressen är representerade.

13.5.4 Beslut om att upphöra med kommunalt avgiftsuttag

Eftersom det är fråga om en kommunal tvångsavgift ska den inte tas ut längre än nödvändigt. Därför ska kommunen regelbundet bedöma om behovet av avgiften kvarstår eller inte. Denna bedömning kan exempelvis göras i samband med framtagandet av en ny lägesbild enligt 4 § i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Informationen i lägesbilden bör då kompletteras med annan relevant information tillsammans med utvärderingen av arbetet i samverkansområdet. Kommunen kan också besluta att utvärdera verksamheten i samverkansområdet i särskild ordning utan koppling till lägesbilden.

Om kommunen gör bedömningen att avgiften inte längre behövs ska den ta beslut om att avgiftsuttaget ska upphöra. Kommunen ska i samband med ett sådant beslut verka för att områdessamverkan fortsätter i lämplig form. Det kan finnas flera olika varianter för

detta. Ett är att kommunen fortsätter bedriva områdessamverkan tillsammans med aktörerna i området på frivillig basis. En annan är att kommunen lämnar över ansvaret för arbetet till en områdessamverkansorganisation som antingen drivs på frivillig basis eller av en fastighetsägarförening som inför en obligatorisk avgift.

13.6 Andra aktörers medverkan i områdessamverkan

Utredningen anser inte att andra aktörers medverkan i områdessamverkan bör regleras i lag. Utredningens bedömning är däremot att det ingår i polisens uppdrag att samverka med både kommun och fastighetsägare i dessa frågor och att det därför inte behöver regleras särskilt. Övriga aktörers medverkan sker på frivillig basis och utredningen kan inte se några tillräckliga skäl för att göra deras medverkan obligatorisk.

Kommunen ska verka för att skriftliga överenskommelser om områdessamverkan ingås med relevanta aktörer.

Utredningens kartläggning visar att det är viktigt att involvera många aktörer i arbetet med områdessamverkan. Vid sidan av fastighetsägare och kommunen anses särskilt polisens medverkan vara viktig. Andra aktörer som anses värdefulla är de boende, handel och andra näringsidkare samt civilsamhällets organisationer.

Polisens medverkan har diskuterats inom utredningen. Som konstaterats ovan styrs de statliga myndigheterna av regeringen. Polisens uppdrag kommer med andra ord från lagstiftning och regeringen. En kommun, och än mindre en fastighetsägare, kan inte tvinga polisen att delta i en viss verksamhet. Det är därför inte möjligt att skapa en lagstiftning där polisen tvingas in i en organisation för områdessamverkan. Det är inte heller möjligt att skapa ett regelverk där kommun eller fastighetsägare kan tvinga polisen att betala en avgift för områdessamverkan.

Däremot noterar utredningen att 6 § polislagen (1984:387) stadgar att polismyndigheten ska samarbeta med andra myndigheter och organisationer vars verksamhet berör polisens arbete. Det är därför naturligt att polisen samverkar dels med kommunerna i deras brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, dels med andra organisationer som arbetar med områdessamverkan som har fokus på trygghet

och säkerhet. Polisen medverkar i områdessamverkan runt om i landet, varför det får uppfattas som att polisen också gör bedömningen att det ingår i deras uppdrag att medverka i sådan samverkan.

Om kommunen beslutar att införa en kommunal avgift för områdessamverkan ska kommunen verka för att skriftliga överenskomelser om områdessamverkan ingås med relevanta aktörer. En relevant aktör kan vara polisen.

En särskild fråga för utredningen har varit om en avgift för områdessamverkan på något sätt borde vara obligatorisk för andra parter, som handel, intresseorganisationer, civilsamhällsföreningar eller religiösa aktörer. Utredningen har kommit till slutsatsen att det inte kan anses praktiskt möjligt eller lämpligt.

Vad gäller de boende och civilsamhällets organisationer anser utredningen inte att det är lämpligt att tvinga dessa att betala avgift för områdessamverkan eller på annat sätt göra det obligatoriskt att medverka. Det är viktigt att uppmuntra deras deltagande och att de inkluderas i arbetet utifrån sina förutsättningar. Dessa aktörer har dock, till skillnad från fastighetsägare, inte någon direkt egen ekonomisk vinning av områdessamverkan. Visserligen finns det ideella värden som trygghet och trivsel som är viktiga även för dessa grupper, men det är å andra sidan något de redan har en berättigad förväntan om att kommun, polis och fastighetsägare arbetar för.

Handel och andra näringsidkare kan ha ekonomiska incitament i områdessamverkan. Om ett område blir lugnare och tryggare och trivsel ökar är det inte orimligt att anta att exempelvis handeln gynnas. Det är dock svårt att avgöra hur olika handlare påverkas på individuell nivå eftersom förutsättningarna i varje område är olika. Det är därför rimligt att den obligatoriska avgiften läggs på fastighetsägarna, och att handel och andra näringsidkare i området deltar på frivillig basis. Det förekommer att avgift för områdessamverkan övervältras på lokalhyresgäster genom hyresavtalet. Det innebär att de delvis är med och finansierar arbetet indirekt. Om de även skulle tvingas betala en obligatorisk avgift skulle de riskera att betala avgiften dubbelt.

Om en kommun beslutar att införa en kommunal avgift för områdessamverkan är det rimligt att även andra aktörer än fastighetsägarna inkluderas i själva arbetet, såsom civilsamhällets organisationer, lokal handel, polisen och religiösa organisationer. Det allmänna har

ett särskilt ansvar att säkerställa inflytande och delaktighet i de kommunala processerna, både bland de som deltar i arbetet och för allmänheten även om de inte betalar någon avgift.

Som ovan konstaterats är polisens medverkan viktig och det ligger redan ett ansvar för kommuner att ingå skriftliga överenskommelser med polisen inom ramen för kommunens ansvar för arbetet utifrån lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Utredningen anser att kommunen i samband med dessa skriftliga överenskommelser med polisen ska se över hur arbetet med områdessamverkan kan bidra och komplettera dessa överenskommelser.

Kommunen bör även verka för överenskommelser med andra relevanta aktörer utöver polisen. Några exempel på relevanta aktörer kan vara näringslivsorganisationer och civilsamhällesorganisationer gällande deltagande i arbetet med områdessamverkan utifrån varje organisations förutsättningar. De boendes inflytande kan exempelvis säkerställas genom överenskommelse med Hyresgästföreningen. Andra viktiga aktörer som kommunen bör verka för att ingå samarbete med är exempelvis kulturhus, studieförbund, ungdomsorganisationer, religiösa samfund, idrottsföreningar eller allmänna samlingslokaler, så som Folkets Hus och Parker, Bygdegårdarnas riksförbund eller Våra Gårdar. Dessa organisationer har ofta en särskild roll i lokalsamhället. Ofta har de ett högt förtroende hos allmänheten och kan därför vara avgörande för att bygga tillit till samhället och för individen att stärka en känsla av tillhörighet och engagemang i sitt område.

13.7 Överklagande

Utredningen föreslår att de beslut som fattas av kommunen inom ramen för den föreslagna lagstiftningen ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det innebär att besluten överprövas genom förvaltningsbesvär och inte genom laglighetsprövning.

De beslut som fattas av en förening för områdessamverkan kan överklagas till allmän domstol.

De beslut som fattas av kommunen enligt denna lagstiftning rör en tvångsavgift för enskilda fastighetsägare. Det är med andra ord en form av offentligrättsligt tvång. Det är därför viktigt att det finns en

tydlig rätt till rättslig prövning av om kommunens beslut är korrekt eller inte. Utredningens bedömning är att laglighetsprövning enligt kommunallagen inte är tillräckligt för att säkerställa de rättssäkerhetskrav som regeringsformen och EKMR ställer på det allmänna.

Att ett kommunalt beslut överklagas som förvaltningsbesvär i stället för laglighetsprövning är ett större ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Detta då domstolen inte bara bedömer lagligheten i det aktuella beslutet utan även lämpligheten. Prövningen innebär inte bara att ett visst kommunalt beslut kan upphävas utan att domstolen kan ta ett nytt beslut i kommunens ställe. Utredningens bedömning är dock att det är ett proportionerligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen när det är fråga om skyldighet för enskilda att betala en tvångsavgift.

När det kommer till beslut av föreningar finns det ingen lag som reglerar ideella föreningar. Enligt allmänna rättsprinciper följer dock att föreningens beslut kan överklagas till allmän domstol.⁶⁵ Vad gäller beslut av ekonomiska föreningar följer av 6 kap. 47 § lag (2018:672) om ekonomiska föreningar att beslut av föreningens stämma överklagas till allmän domstol. Oavsett föreningsform finns med andra ord en möjlighet att överklaga föreningens beslut till allmän domstol.

Utredningen föreslår att det, i likhet med liknande förvaltningsrättsliga ärenden, ska krävas prövningstillstånd för överklagande till kammarrätten.

13.8 Ikraftträdande

Utredningen föreslår att lag om avgift för områdessamverkan ska träda i kraft den 1 juni 2026.

Utredningens samlade bedömning är att förslaget till ny lag om avgift för områdessamverkan bör kunna träda i kraft den 1 juni 2026. Tidpunkten är vald med hänsyn till den tid som kan beräknas för remissförfarande, beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling. Därutöver behöver bland annat kommunerna och andra berörda aktörer få möjlighet att anpassa sina verksamheter i den utsträckning som krävs.

⁶⁵ Se t.ex. NJA 1987 s. 394 och RH 2012:33.

Utredningen gör även bedömningen att inga särskilda informationsinsatser krävs före ikraftträdandet. Branschen får anses relativt välinformerad och inga effekter kommer att drabba enskilda förrän några fastighetsägare väljer att ansöka om eller kommunen beslutar om en avgift för områdessamverkan. Lagens effekter faller med andra ord ut först när någon aktör tar ett initiativ. Processen inför införandet av en avgift för områdessamverkan innehåller därutöver flera möjligheter till påverkan från de aktörer som träffas av lagstiftningen.

14 Ett nationellt kunskapscentrum för trygghet och säkerhet i den byggda miljön

14.1 Inledning

I utredningens direktiv konstateras att det behövs ”kunskapsunderlag för att kunna arbeta mer evidensbaserat med trygghetsskapande åtgärder i den fysiska miljön, i syfte att skapa platser och områden där föräldrar, barn, ungdomar och äldre vill och kan bo och leva.” Utredningen delar regeringens bild av att det finns ett behov av mer kunskap inom området.

För att kunna fatta väl underbyggda beslut krävs relevant kunskap att använda sig av. Det vidtas en mängd olika insatser för att öka trygghet och säkerhet i den byggda miljön runt om i Sverige, detta samtidigt som det finns en begränsad mängd forskning kring dessa insatsers utformning och effekter på kort och lång sikt. Det saknas ett samlat evidensbaserat kunskaps- och metodstöd i Sverige.

Detsamma gäller frågor kopplade till områdessamverkan. I utredningens kartläggning har det framkommit att det finns en stor efterfrågan efter mer kunskap och metodstöd utifrån en svensk kontext. Det saknas evidensbaserat stöd för utvärdering av det arbete som sker inom ramen för områdessamverkan.

Med andra ord behövs mer kunskap både om trygghet och säkerhet i den byggda miljön i allmänhet och om områdessamverkan i synnerhet.

14.2 Bakgrund

I Sverige finns en generell brist på vetenskapligt grundad kunskap kring trygghetsskapande och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön, där områdessamverkan är en av flera pusselbitar.

För att kunna åstadkomma effektiv och långsiktig förändring behövs kunskap om vad det är som ska påverkas och hur detta görs på bästa sätt. I dag sker en mängd olika satsningar, exempelvis inom socioekonomiskt utsatta områden och områden på den så kallade polisens lista, samtidigt som det finns en brist avseende forskning på dessa frågor i en svensk kontext. Utredningens kartläggning visar att det saknas tillräcklig kunskap i en svensk kontext om områdessamverkan, och dess påverkan på lokalsamhället, det lokala näringslivet, tryggheten, säkerheten, fastighetsvärden med mera.

Mer kunskap på området har efterfrågats från flera håll. Bland annat har Fastighetsägarna och Sveriges Allmännyttas efterfrågat ett kunskapscentrum.¹ Även Boverket konstaterar att det behövs kompletterande studier och forskning kring brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder i den fysiska miljön för att kunna arbeta evidensbaserat.² KTH har i en studie konstaterat att det finns en begränsad mängd forskning inom brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder i Sverige, särskilt avseende kvantitativa studier. Flera aktörer efterfrågar alltså kunskap på området.

Vissa kritiker menar samtidigt att den kunskap som finns har påverkats av olika politiska intressen. Bland annat kritiseras att kunskapen bygger på olika normativa uppfattningar, vilket i sin tur påverkar vilka frågor som ställs och vilka åtgärder som sätts in. Hur exempelvis ett otrygghetsproblem uppfattas av en person behöver inte innebära att den som påverkas av åtgärderna uppfattar det som en trygghetsåtgärd beroende på vilka erfarenheter den personen eller gruppen har med sig.

Ett mått som förekommer i olika enkätundersökningar är hur trygga människor känner sig i sitt bostadsområde på natten. Slutsatsen vid en sådan enkätfråga är vanligen att kvinnor är mer otrygga

¹ Fastighetsägarna, *Starkare tillsammans – tryggare och attraktivare livsmiljöer genom BID-inspirerad samverkan*, Stockholm april 2023, samt Fastighetsägarna & Sveriges Allmännyttas, (2022) *Hemställen om uppdrag gällande ökad kunskapsspridning om platssamverkan*, till statssekreterare Mattias Landgren 2022-07-06.

² Boverket, rapport 2019:20, *Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen*.

än män. Formuleringen har kritiserats då den bygger på föreställningar om att kvinnor är trygga i hemmet och utsatta i offentligheten, vilket går tvärtemot forskningsresultat om kvinnors faktiska utsatthet för våld.³ Denna föreställning och frågeställning tillsammans med exempelvis mediabevakning och andra faktorer som påverkar trygghet skulle kunna göra att insatser sätts in på fel platser eller av fel anledningar. Därför framstår det som viktigt med kunskap och en noggrann problemformulering, kunskapsinsamling, analys och val av insatser.

Utredningen kan konstatera att en stor del av de rapporter som publicerats gällande områdessamverkan kommer från organisationer som på ett eller annat sätt har ett intresse i områdessamverkan som branschorganisation, organisation för områdessamverkan eller konsulter. Det handlar dels om rapporter från branschorganisationer som Fastighetsägaren och Allmännyttan, dels om rapporter från organisationer som arbetar med områdessamverkan som BID Sofielund eller BID Gamlestaden. Det finns även flera organisationer som arbetar som konsulter i dessa frågor som också ger ut rapporter och informationsmaterial som Centrum för AMP, Tryggare Sverige och Svenska stadskärnor. Till detta ska dock läggas forskningsrapporter som skrivits av forskare vid svenska universitet och högskolor men som är kopplade till verksamheten vid en viss områdessamverkansorganisation.

Att dessa organisationer har ett intresse i områdessamverkan innebär inte nödvändigtvis att rapporterna är felaktiga, men deras oberoende kan inte säkras. Därför framstår det som relevant att den kunskap som tas fram av ett kunskapscentrum görs av en aktör som är oberoende och fristående och som både kan lyfta fram goda exempel och kritisera de som inte fungerar tillfredsställande.

Som nämnt ovan finns det oberoende forskning som är kopplad till verksamhet inom ett visst samverkansområde. Ett kunskapscentrum skulle kunna ge ett bredare perspektiv genom att bedriva

³ Hanna Sahlin Lilja, *Trygga Län, En rapport om vad svenska län och kommuner kan göra åt problemet otrygghet*, 2023, <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.67992ca218a20da16688fb4/1692952417712/Trygga%20L%C3%A4n%20En%20rapport%20om%20vad%20svenska%20l%C3%A4n%20och%20kommuner%20kan%20g%C3%B6ra%20%C3%A5t%20problemet%20otrygghet.pdf> jmf med exempelvis Brå, rapport 2024:6, Dödligt våld i Sverige sedan 1990 Omfattning, utveckling och karaktär, https://bra.se/download/18.63eed38e192716a4afccae/1728919099342/2024_6_Doldigt-valdi-Sverige-sedan-1990.pdf.

utvärderande forskning inom flera olika samverkansområden för att få mer kvantifierbara resultat. Samtidigt kan den genomförda forskningen användas som jämförelsedata i nya forskningsprojekt.

Förslaget om ett nationellt kunskapscentrum för trygghet och säkerhet i den byggda miljön liknar andra kunskapscentrum som finns vid, eller som samarbetar med, olika universitet. Ett exempel som kan nämnas är Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK). NCKs organisation är uppdelad i två delar, en universitetsdel som hör till Uppsala universitet och är inriktad på forskning, utbildning och information samt en andra del som är en klinisk del med praktiskt inriktad verksamhet där Region Uppsala är huvudman och som är placerad vid Akademiska sjukhuset.

Ett annat exempel är Barnafrid – nationellt centrum för kunskap om våld mot barn (Barnafrid). Barnafrid är en särskild arbetsenhet med administrativ anknytning till Institutionen för biomedicinska och kliniska vetenskaper (BKV) på Linköpings universitet.

Ett ytterligare exempel är Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik (K2) som drivs och finansieras av Lunds universitet, Malmö universitet och VTI i samarbete med Region Stockholm, Västra Götalandsregionen och Region Skåne.

Internationellt finns exempel på liknande forskningsinstitut med tillämpad forskning om brottslighet och otrygghet. Ett exempel är Netherlands Institute for the Study of Crime and Law Enforcement och ett annat exempel är Crime lab Chicago.⁴

14.3 Behoven av ett nationellt kunskapscentrum för trygghet och säkerhet i den byggda miljön

Kunskap om trygghetsskapande och brottsförebyggande åtgärder kan genereras på många olika sätt: lokalt inom en kommun, i samverkan mellan flera olika lokala eller regionala aktörer men även på statlig nivå. Utredningen gör bedömningen att det bör vara en statlig angelägenhet och åtagande att trygghetsskapande och brottsförebyggande insatser och åtgärder är evidensbaserade och effektiva. Det

⁴ Se de olika centrumens hemsidor: Nationellt centrum för kvinnofrid <https://www.uu.se/centrum/nck>, Barnafrid – nationellt centrum för kunskap om våld mot barn <https://liu.se/forskning/barnafrid>, Om K2 <https://www.k2centrum.se/detta%C3%A4r-k2>, Netherlands Institute for the Study of Crime and Law Enforcement, OUR mission, <https://nscr.nl/en/about-us/>, The University of Chicago, About Us, <https://crimelab.uchicago.edu/about/>.

handlar dels om att få kunskap om vilka åtgärder som ger bäst effekt på trygghet och säkerhet, dels om hur olika samhällsaktörer kan bidra på bästa sätt till en positiv utveckling i den byggda miljön.

Som konstaterats ovan finns en efterfrågan kring sådan kunskap bland flera olika aktörer, bland annat statliga myndigheter, fastighetsägare, kommuner och andra organisationer som arbetar med områdes-samverkan eller trygghet och säkerhet i den byggda miljön. Det bör vara ett statligt åtagande att det genereras kunskap om bland annat vilka åtgärder, arbetssätt och organisationsformer som är mest effektiva för att uppnå de mål som den vill uppnå med det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

Antalet studier kring trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete, och specifikt områdessamverkan i en svensk kontext, är för få. Det finns dock en del internationell forskning kring olika BID och därmed relaterade frågor. Men den forskningen kan inte alltid överföras till Sverige och en svensk kontext. Det handlar dels om att det svenska samhällssystemet är annorlunda, dels om att den svenska områdessamverkan sker i en annan kontext än den internationella. Det kan exempelvis konstateras att samhällets uppdrag i förhållande till de privata ser annorlunda ut i Sverige och att det här finns en mycket stark kommunal självstyrelse. När det kommer till områdessamverkan i Sverige sker den i huvudsak i bostadsområden (med olika former av citysamverkan som undantag) med trygghetsfrågor i fokus. Detta är en skillnad från de internationella exemplen där samverkan oftast sker i stadskärnor eller andra kommersiella sammanhang med just kommersiella värden i fokus.

Flera organisationer och kommuner som arbetar med områdes-samverkan har gjort utvärderingar och enkäter på lokal nivå för att försöka ringa in olika åtgärders effekter. Dessa kan med fördel kompletteras med nationell kunskap baserad på vetenskaplig metod. Utvärdering och metodutveckling kopplat till trygghetsskapande och brottsförebyggande åtgärder i en nationell kontext behöver vara baserad på vetenskapliga metoder för att säkerställa vederhäftigheten i resultaten. För att täcka behovet av nationell kunskap och erfarenhet bör ett kunskapscentrum alltså ha ett rikstäckande nationellt perspektiv i sin verksamhet.

Utredningens kartläggning visar att myndigheter och branschorganisationer efterfrågar mer kunskap om vad som är effektivt och om de åtgärder som valts är de mest ändamålsenliga. Till exempel

har Fastighetsägarna efterfrågat ett nationellt kunskapscentrum som kan samla, tillhandahålla och aktivt sprida ny kunskap om potentialen med BID-inspirerad samverkan i sin rapport *Starkare tillsammans*.⁵ År 2022 lämnade Fastighetsägarna och Sveriges Allmännyttan in en hemställan till regeringen om uppdrag gällande ökad kunskapsspridning om platssamverkan. Förslaget var att "regeringen uppdrar åt Boverket (eller annan lämplig myndighet) att ta fram och sprida samlad kunskap kring platssamverkan för uppföljning, utvärdering och forskning." Vidare konstateras att det är "viktigt med mer forskning så att arbetet sker evidensbaserat".⁶

Utöver ett generellt behov av kunskap kring trygghet och säkerhet i den byggda miljön behövs ett kunskapscentrum för att stödja organisationer som arbetar med områdessamverkan. Eftersom områdessamverkan endast är en samarbetsform behöver formen fyllas med arbete och åtgärder som är effektiva. Med andra ord finns ett behov av ett kunskapscentrum för att den fulla potentialen i utredningens förslag om lag om avgift för områdessamverkan ska kunna realiseras. En organisation för områdessamverkan behöver oberoende evidensbaserad information om vilka åtgärder som är effektiva samt kunskap om hur de åtgärder som vidtas kan kritiskt granskas och utvärderas.

Behovet av kunskap är även relevant utifrån kommunernas brottsförebyggande ansvar, där de ska arbeta utifrån ett kunskapsbaserat underlag.⁷ Det innebär att kommunerna ska fatta beslut baserat på tillgänglig forskning och praktik. Enligt propositionen⁸ till lagen ska problembilden tas fram utifrån såväl kvantitativ som kvalitativ data och, så långt som möjligt, utgå från kunskap om vad som är verkningfullt när det gäller att förebygga brott. Ett kunskapscentrum skulle även kunna bidra med underlag till de bedömningar som ska göras utifrån lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

⁵ Fastighetsägarna, *Starkare tillsammans*.

https://www.fastighetsagarna.se/globalassets/rapporter/gemensammarapporter/fastighetsagarna_starkare_tillsammans_rapport.pdf.

⁶ Fastighetsägarna & Sveriges Allmännyttan, (2022) *Hemställan om uppdrag gällande ökad kunskapsspridning om platssamverkan*, till statssekreteraren Mattias Landgren, 2022-07-06.

⁷ Se lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

⁸ Prop. 2022/23:43 *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete*.

14.4 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att regeringen ger ett universitet i uppdrag att inrätta och förvalta ett nationellt kunskapscentrum för trygghet och säkerhet i den byggda miljön. Centrumet ska, som en av sina uppgifter, särskilt sprida kunskap om områdessamverkan. Centrumet ska även bedriva forskning och utbildning kring trygghet och säkerhet i den byggda miljön.

14.4.1 Kunskapscentrum föreslås placeras vid ett universitet

Utredningen föreslår att ett kunskapscentrum om trygghet och säkerhet i den byggda miljön bör placeras vid ett universitet för att tydliggöra och stärka kopplingen till den forskning och kunskap som behövs på området.

Att kunskapscentrumet förläggs till ett universitet är viktigt för att säkra att den forskning som bedrivs och den kunskap som skapas ska kunna vara oberoende. Kunskapen som genereras behöver kunna vara kritiskt granskande och belysa alla typer av aspekter av åtgärder för trygghet och säkerhet i den byggda miljön. I detta ingår exempelvis att granska och utvärdera olika myndigheters insatser och stöd. Centrumets oberoende är viktigt för att säkerställa att kunskapscentrumet uppnår syftet att förse olika aktörer med ett evidensbaserat kunskapsunderlag för beslut kopplat till åtgärder för trygghet och säkerhet i den byggda miljön.

Genom att förlägga kunskapscentrumet vid ett universitet finns tillgång till relevant och aktuell forskning och expertis. Det skapar även möjlighet att samverka med befintliga forskningsmiljöer och att säkerställa en ämnesmässig bredd avseende forskning och informationsspridning. Centrumet kan på olika sätt dra nytta av universitetet både i utformning och utveckling av olika utbildningsinsatser och medverka i universitetets utformning och utveckling av kurser. En annan möjlighet är vissa samfinansieringslösningar genom gemensamma forskningsinsatser och delning av personal.

Utredningen har undersökt alternativa lösningar som skulle kunna vara aktuella. En lösning är att förlägga kunskapscentrumet vid en statlig myndighet. Två tänkbara myndigheter är Boverket eller Brå.

En fördel med att förlägga ett kunskapscentrum vid Boverket är kopplingen till den byggda miljön. Boverket har redan i dag kompetens i flera av de frågor som skulle vara aktuella att arbeta med och har även utrett frågor kopplade till trygghet och säkerhet i den byggda miljön. Boverket har också sedan tidigare utrett frågan om områdes-samverkan och konstaterat att det finns ett behov av mer kunskap på området. En nackdel med att förlägga centret vid Boverket är att deras uppdrag är begränsat och skulle inte täcka in alla delar av centrets uppdrag. Boverket har inte erfarenhet av forskning och utbildning på det sätt som utredningen ser ett behov av. Detta är en brist som Boverket eventuellt skulle kunna läka genom ett tätt samarbete med ett universitet.

En annan myndighet som är tänkbar är Brå, som har ansvar för de brottsförebyggande frågorna. Myndigheten fungerar i dag som kunskapsstöd i dessa frågor i förhållande till myndigheter, kommuner och regioner. Brå ger också ut ekonomiskt stöd till olika projekt som syftar till att öka kunskapen på detta område. I likhet med Boverket har Brå ett uppdrag som inte täcker in alla delar som ett kunskapscentrum är tänkt att arbeta med. Fokus inom Brå är de brottsförebyggande frågorna och risken är att trygghetsfrågorna kommer i andra hand. Brå har sedan tidigare uppdraget att utveckla det nationella stödet i det brottsförebyggande arbetet.⁹

En tredje kandidat är länsstyrelserna som har en vana att samverka med kommun och region och som redan i dag har ett uppdrag som kunskapsstöd i frågor om kommunernas ansvar för det brottsförebyggande arbetet. Länsstyrelsen har även viss verksamhet med koppling till den byggda miljön. En nackdel är att länsstyrelsen är regional och att det därför krävs någon form av samordning mellan de olika länsstyrelserna för att sprida information inom organisationen. Det finns inte heller någon tydlig koppling till forskning och utbildning i länsstyrelsens verksamhet.

Utredningen bedömer att ett universitet är lämpligt eftersom ett lärosäte redan har i sitt kärnuppdrag att bedriva forskning, att sprida forskningsresultat och att bedriva utbildning – erfarenheter som är viktiga för att centrumet ska uppnå syftet. Ett universitet är också tydligt, i relation till andra statliga myndigheter, oberoende i sin verksamhet. Som utredningen har visat finns det redan flera exempel på kunskapscentrum som är placerade vid universitet.

⁹ Ju2023/00472, Ju2022/00985, Ju2022/02969.

Att förlägga ett kunskapscentrum på ett universitet ger också goda förutsättningar att dra nytta av redan befintliga forskarmiljöer och ge möjlighet till samarbete med forskare inom en rad olika ämnesområden. Vidare ger det ökade möjligheter att söka forskningsanslag från både myndigheter och forskningsfinansiärer, möjligheter som inte skulle finnas om centrumet placerades vid en annan statlig myndighet. Det ger även tillgång till den infrastruktur som redan finns för forskningsansökningar. Därmed skulle centrumet kunna utöka sina anslag genom att tillföra olika former av forskningsmedel.

En placering vid ett universitet ökar också möjligheterna att bedriva och medverka vid relevanta högskoleutbildningar. Centrumet kan även nyttja experter inom olika delar av universitetet vid andra former av utbildningsinsatser.

Malmö universitet bedöms ha goda förutsättningar att bedriva centrumet med tanke på att de har forskning och utbildning inom bland annat socialt arbete, polisiärt arbete, kriminologi, hållbarhetsstudier, fastighetsvetenskap och urbana studier. Dessutom finns en geografisk närhet till Lunds tekniska högskola, Sveriges lantbruksuniversitet i Alnarp och Boverket. I Malmö stad finns även väl-etablerade exempel på områdessamverkan.

Andra universitet kan vara aktuella så som Göteborgs universitet eller Kungliga tekniska högskolan (KTH) som också har befintliga forskningsmiljöer inom relevanta områden samt närhet till andra relevanta samarbetspartners. Göteborgs universitet har närhet till Chalmers tekniska högskola, forskningsinstitutet RISE samt polisprogrammet vid Borås högskola. I Göteborg stad finns också en stor mängd olika former av områdessamverkan. KTH har fördelen av att ha närheten till forskningsmiljöer som Stockholms universitet och Handelns forskningsinstitut samt myndigheter som Brå, Socialstyrelsen och Formas. KTH har även ett nätverk för Säkra platser och närhet till polisprogrammet vid Södertörns högskola. Även i Stockholm finns flera väletablerade organisationer för områdessamverkan.¹⁰

I utredningens kartläggning framkommer att branschen ser att länsstyrelserna, Brå och Boverket i dagsläget har viktiga roller som

¹⁰ Därutöver har Uppsala universitet Centrum för polisforskning, <https://www.uu.se/centrum/polisforskning>, och Linnéuniversitetet har polisutbildning samt "Centrum för polisforskning och utveckling". <https://lnu.se/forskning/forskargrupper/centrum-for-polisforskning-och-utveckling/>.

kunskapsspridare och stödjare i förhållande till kommuner och områdessamverkansorganisationer. Denna erfarenhet bör utnyttjas, varför ett kunskapscentrum bör ha ett tätt samarbete med dessa och andra aktörer med värdefulla erfarenheter.

Utredningen föreslår att kunskapscentrumet leds av en styrelse eller styrgrupp där Boverket, Brå och länsstyrelserna är representerade. Ytterligare aktörer som skulle kunna vara aktuella för en styrelse eller styrgrupp är Sveriges kommuner och regioner som kan bidra med det kommunala perspektivet och polismyndigheten med sin erfarenhet av brottsförebyggande arbete.

Kunskapscentrumets uppdrag bör även genomföras i samarbete med andra aktörer med värdefull erfarenhet och kunskap på området. Det kan vara olika forskningsfinansiärer, övrig akademi och andra aktörer som Svenska stadskärnor, Stiftelsen Tryggare Sverige eller andra organisationer som arbetar med områdessamverkan och trygghet och säkerhet i den byggda miljön som Fastighetsägarna, Allmännyttan och Hyresgästföreningen.

Målgruppen för kunskapscentrumets arbete föreslås vara olika aktörer som arbetar med frågor om trygghet och säkerhet i den byggda miljön. Det handlar om politiker och tjänstepersoner i kommuner och regioner som arbetar med samhällsbyggnad, statsutveckling eller frågor kopplade till trygghetsskapande och brottsförebyggande. Andra målgrupper för arbetet vid centret är fastighetsägare, civilsamhällets organisationer, redan existerande och framtida organisationer för områdessamverkan, länsstyrelse, arkitekter, forskare med flera. Det handlar med andra ord om en stor och bred målgrupp som kommer att ha direkt nytta av den kunskap som centrumet kommer ta fram, samlar in och sprida.

14.4.2 Uppgifter för ett kunskapscentrum

Inledning

Den övergripande uppgiften för ett kunskapscentrum om trygghet och säkerhet i den byggda miljön är att fylla kunskapsluckor och sprida information till relevanta aktörer. Som konstaterats ovan finns det en brist på forskning kring dessa frågor i en svensk kontext. Det saknas också i dag en sammanhållen kunskapsbank för de olika aktörer som är aktiva inom verksamheter som berör dessa frågor.

Även om kunskapscentrumets verksamhet är kopplad till de frågor som är viktiga inom områdessamverkan är uppdraget bredare än så. Tanken är att det ska vara ett kunskapscentrum med förhållandevis bred ingång till olika frågor kopplat till trygghet och säkerhet i den byggda miljön, där områdessamverkan är en viktig samarbetsform. Andra områden som bör omfattas är exempelvis stadsbyggnads- och stadsutvecklingsfrågor, kommunernas ansvar för brottsförebyggande frågor och mer polisiära frågor om brottsprevention i den byggda miljön.

Nedan kommer kortfattade beskrivningar av utredningens förslag till uppgifter som kan vara relevanta för ett kunskapscentrum. Det handlar om att beskriva de viktigaste uppgifterna men också om att resonera kring tänkbara konkreta insatser som kan vara en del av verksamhetsutvecklingen vid centret.

Det är viktigt att den verksamhet som bedrivs vid ett eventuellt kunskapscentrum även är praktisknära och användbar för aktörer som arbetar praktiskt med trygghet och säkerhet i den byggda miljön, exempelvis inom ramen för områdessamverkan. Det handlar då om att skapa en brygga från forskningsresultaten till stödet till dem som arbetar med frågorna.

Uppdraget som ges till ett kunskapscentrum föreslås alltså vara tredelat. En första del som handlar om att bedriva forskning och ta fram ny kunskap. En andra del som handlar om olika former av utbildning till de som arbetar med de frågor som ingår i centrumets verksamhetsområde. En tredje del som handlar om att sprida kunskap och ge stöd till de som arbetar med frågor kopplade till trygghet och säkerhet i den byggda miljön.

Forskning

Ett kunskapscentrum föreslås bedriva egen forskning, företrädesvis tillämpad forskning. Ett nationellt kunskapscentrum för trygghet och säkerhet i den byggda miljön ska aktivt följa och sammanställa den forskning som bedrivs både i Sverige och internationellt. En del av uppdraget är, utifrån denna sammanställning, att analysera behovet av och genomföra forskning inom olika delar av trygghet och säkerhet i den byggda miljön i en nationell kontext. Centrumet kan även, i samverkan med de aktörer som kopplas till centrumet,

identifiera andra forskningsfrågor. Forskningen kan bedrivas i egen regi, i samarbete med värduniversitetet eller i samverkan med andra forskningsinstitutioner, både i Sverige och i andra länder.

Ett kunskapscentrum ska även möta kommunernas behov av kunskapsunderlag när det gäller kommunernas brottsförebyggande ansvar. Detta behov möts bland annat genom att utvärdera och forska om insatser inom ramen för detta arbete. Det kan även handla om att sammanställa forskning och ta fram ny kunskap för att ge kommuner ett evidensbaserat underlag vid deras beslutsfattande.

Utöver detta kan kunskapscentrumet kliva in som en partner i olika former av pilotprojekt. Det kan handla om en samverkansorganisation som vill utveckla nya metoder eller testa nya former av insatser. Då kan kunskapscentret stödja med följdforskning och utvärdering. Den forskning som bedrivs kan alltså vara praktisknära tillämpad forskning.

Forskningen kan handla om att utveckla nya eller förfina befintliga metoder för trygghet och säkerhet i den byggda miljön. Några områden att studera kan vara uppföljning, utvärdering, metodutveckling samt organisationsformer för områdessamverkan. I detta ingår att ta fram rättvisande utvärderingsmodeller och identifiera nyckeltal och annan information som är viktig för att kunna utvärdera olika insatser gällande trygghet och säkerhet i den byggda miljön.

Kunskap behövs även om hur civilsamhällets organisationer på ett effektivt sätt kan inkluderas och stärkas i områdessamverkan och annat arbete för trygghet och säkerhet i den byggda miljön. Formell insyn och påverkansmöjligheter i områdessamverkan är ett annat område där det behövs kunskap.

Det är viktigt att de som arbetar med, eller på annat sätt beslutar om områdessamverkans arbetssätt eller åtgärder, har relevant kunskap om vad som är effektivt. Det behövs med andra ord mer kunskap om vilka åtgärder som är effektiva för områdessamverkan. I detta ingår att utvärdera olika åtgärder som redan vidtas inom ramen för samverkansarbetet.

Andra viktiga faktorer där det saknas evidensbaserade underlag är när det kommer till investeringskostnader i områdessamverkan, hur medel ska prioriteras mellan olika insatser, kostnadseffektivitet jämfört med andra åtgärder samt vilka aktörer som behöver vara med för att framgång ska nås med arbetet.

Utbildning

Kunskapscentrumet ska erbjuda utbildning till aktörer som på olika sätt arbetar med trygghet och säkerhet i den byggda miljön. Utbildningsinsatserna föreslås bedrivas i samråd med det universitet som är värd för centrumet. Samarbete mellan kunskapscentrumet och universitet kan även bedrivas när det gäller utformningen av enskilda kurser för att stärka kopplingen mellan sin verksamhet och universitetets verksamhet.

Utbildningsinsatserna kan vara av olika slag. En viktig uppgift blir att göra utbildningsinsatser på olika nivå för de som arbetar med trygghet och säkerhet i den byggda miljön. Det kan vara både kurser som ges på plats eller på distans och verksamhetsanpassad utbildning för aktörerna. Kunskapscentrumet ska även kunna ge utbildning som ger högskolepoäng i samarbete med värduniversitetet.

Teman för utbildning kan exempelvis vara ”uppstartsutbildning” för de som vill starta en organisation för områdessamverkan. Ett annat tema kan vara fördjupande fortbildning för kommuner, fastighetsägare eller områdessamverkanföreningar som startat i gång och vill utveckla sitt arbete. Ytterligare exempel kan vara att skapa en fördjupande utbildning för samhällsplanerare när det kommer till trygghet och säkerhet i planering av den byggda miljön. Ett annat förslag är fördjupande utbildning i Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED) för samhällsplanerare.

Stöd och kunskapsspridning

Kunskapscentrumet ska vara ett stöd för de aktörer som arbetar med dessa frågor, som myndigheter och organisationer. Det är viktigt att stödet bedrivs praktisknära med ett fokus på de olika aktörernas verksamheter. Ett kunskapscentrum bör kunna bistå dessa organisationer med relevanta modeller och metoder för hur utvärdering och mätbara mål kan utformas.

Centrumet ska sprida kunskap om både internationella och nationella forskningsresultat. Denna uppgift innebär att centrumet fungerar som en brygga från forskning till praktik. Centrumet kommer med andra ord ha uppgiften att tillgängliggöra forskningsresultaten både genom att göra populärvetenskapliga presentationer av forskningen och att skapa olika typer av handböcker och praktikstöd.

En viktig uppgift kopplat till detta är att sprida de forskningsresultat som genereras inom centrumet för att ge de aktörer som arbetar med frågorna bästa möjliga underlag för sitt arbete. Denna uppgift kan med fördel fullföljas i samverkan med andra organisationer och myndigheter som arbetar med liknande frågor. Det ger större möjligheter att nå relevanta aktörer.

Kunskapsspridning kan handla om att skapa en databas eller kunskapsbank med den information som samlas in, sammanställs och skapas inom kunskapscentrumet. Det kan även innebära framtagande av handböcker eller metodstöd. Andra former kan innefatta utvecklingen av digitala verktyg i form av webbaserade frågor och svar, artiklar eller rapporter om goda exempel, vägledningar, handböcker, mallar, metoder för uppföljning med mera. Centrumet ska även anordna konferenser och dylikt för att samla olika aktörer.

Områdessamverkan är ett ämnesområde som ett kunskapscentrum ska ha ett särskilt fokus kring. Modellen med områdessamverkan är endast en samverkansmodell och det krävs att organisationen vidtar åtgärder för att kunna få någon påverkan på ett område. Det kan dels handla om att sprida kunskap om organisation och samverkansformer, dels om vilka åtgärder som ger bäst effekt inom ett samverkansområde.

15 Förbättringar i tillsynen bör utredas

15.1 Inledning

I utredningens kartläggning har det varit uppenbart att det finns brister i den byggda miljön där tillsynen inte varit tillräcklig eller där tillsynen inte har åstadkommit rättelse. Bristerna kan se ut på många olika sätt. Det exempelvis kan handla om eftersatta gårdar, eftersatt underhåll av fasader, ohälsosamma inomhusmiljöer eller en otillåten förändrad användning av byggnader eller så kallad ”hotellifiering”.¹ Brister i den byggda miljön påverkar de som bor och vistas i området negativt. En bristande regelefterlevnad riskerar att snedvrida konkurrens och göra det lättare för oseriösa aktörer att etablera sig på marknaden. Det riskerar även att ha en negativ inverkan på tilliten i samhället.

Eftersatt underhåll kan vara en mer eller mindre synlig del kopplat till andra brister i förvaltningen eller i vissa fall del i ett mer omfattande upplägg med oseriöst företagande. Dessa brister kan ha långtgående negativa effekter på den byggda miljön och de personer som bor och vistas i ett område. Ligger fastigheten centralt som ett torg, en knutpunkt för kollektivtrafik eller liknande kan det påverka en stor grupp människor och deras känslor kring trygghet i den byggda miljön.

Tillsyn är en tvådelad uppgift som dels handlar om en oberoende och självständig granskning som syftar till att kontrollera om ett tillsynsobjekt uppfyller lagar och regler, dels handlar det om beslut

¹ ”Hotellifiering” beskrivs som ett fenomen där vanliga hyreslägenheter undantas från den reguljära hyresmarknaden, och i stället hyrs de ut på begränsad tid till en marknadsmässig hyra och riskerar att försvaga hyresgästens rättigheter, bland annat besittningsskydd. Se Hyresgästföreningen, 2021, *Stör ej! Hotellifiering pågår – framväxten av en grå hyresmarknad*.

om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.²

Samtidigt som det finns regler för tillsyn och verktyg för tillsynsmyndigheter kan det konstateras att det finns brister i den byggda miljön och tillsynen av denna runt om i Sverige. I första hand framstår frågor om tillsyn inom plan- och bygglagens område och miljöbalken som aktuella för den byggda miljön, men även andra tillsynsområden kan vara aktuella.

15.2 Bakgrund

Frågan om bristande tillsyn och förbättrade förutsättningar för tillsynen har varit uppe i ett antal utredningar och uppdrag. År 2004 gjordes en omfattande översyn av statlig tillsyn.³ Utredningen föreslog bland annat en legaldefinition på tillsyn och principer för finansiering av tillsynen. Ett av förslagen innebar att skattefinansiering av tillsyn alltid skall övervägas då den tillsynspliktiga verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande, dvs. i huvudsak är avgiftsfri för medborgarna, men att avgiftsfinansiering borde tillämpas i övriga fall.

I regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn konstaterades 2009 att flera utredningar och förvaltningsmyndigheter pekat på problem med tillsynen på många områden. Problemen rör allt från att begreppet tillsyn är oklart till att ansvarsförhållandena är komplexa och överskådliga. I skrivelsen redovisade regeringen sina bedömningar kopplade till reglerna om tillsyn. Regeringen konstaterade att den offentliga tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de föreskrifter som bland annat riksdagen och regeringen har beslutat och att medborgarna genom tillsynen ska kunna vara förvissade om att deras intressen tas till vara. Regeringen menade att staten borde ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna.⁴

Miljötillsynsutredningen konstaterade år 2017 att kvaliteten på och omfattningen av tillsynen inom miljörättens område varierar mellan tillsynsmyndigheterna, vilket riskerar att leda till att brister i regelefterlevnad inte upptäcks eller åtgärdas och att osäkerhet skapas

² SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn. Del I.*

³ SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn. Del I.*

⁴ Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

för verksamhetsutövare som kan påverka deras konkurrenskraft. Miljötillsynsutredningen konstaterade även att det finns resursbrister inom miljötillsynen som bör rättas till.⁵ Utredningens förslag ledde år 2020 till en proposition med ett antal nya och ändrade bestämmelser som syftade till att effektivisera och förtydliga tillsynen enligt miljöbalken. Några exempel var att ordet tillsyn förtydligades och begränsades till att omfatta kontrollerande åtgärder som riktas mot ett tillsynsobjekt och främjande åtgärder som riktas till en enskild. Förslagen innebar även att länsstyrelserna gavs rätt att förelägga kommuner, som inte fullgör sitt tillsynsuppdrag, att åtgärda brister i uppdraget.⁶

Inom miljöområdet har flera myndigheter under 2020–2023 haft i uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken.⁷ Uppdraget bestod i tre deluppdrag och resulterade i ett antal förslag inom nationell tillsynsstrategi: plan för ökad digitalisering av tillsynsvägledning och tillsyn enligt miljöbalken, samlad nationell uppföljning och utvärdering, kompetens inom tillsynen och slutligen samverkan.

Flera myndigheter, inklusive kommunala myndigheter, gör gemensamma tillsynsåtgärder. En sådan myndighetsgemensam tillsyn kan täcka in fler tillsynsområden och lagstiftningar vid ett och samma tillfälle och gör det möjligt att från fler perspektiv begränsa oseriösa aktörers möjligheter att bedriva illegal verksamhet. Strategisk och operativ samverkan är en framgångsfaktor för att öka samhällets förmåga att motverka organiserad brottslighet. Sedan 2009 samverkar även ett flertal myndigheter mot den organiserade brottsligheten.⁸ Andra exempel på sådan samordning och samverkan är det arbete som sker i Malmö genom Tryggare Malmö och i Göteborg genom Kunskapscentrum mot organiserad brottslighet. I de samarbetena deltar bland annat Polismyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Arbetsmiljöverket tillsammans med olika kommunala förvaltningar som arbetar med tillsyn på olika samhällsområden.

En grundläggande förutsättning för en effektiv och professionell tillsyn är att det finns tillräckliga resurser. Inom plan- och

⁵ SOU 2017:63, *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, 2017.

⁶ Prop. 2019/20:137 *Förbättrad tillsyn på miljöområdet*.

⁷ M2020/01034/Me *Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt miljöbalken*.

⁸ Polismyndigheten, *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2023*, A664.808/2023 publicerad 2024.

bygglagens område saknas möjlighet att ta ut tillsynsavgift på det sätt som finns inom miljöbalkens område. Byggnadsnämndernas arbete med tillsyn får i stället finansieras med skattemedel eller byggsanktionsavgifter.

Boverket konstaterar på sin hemsida när det gäller samordnad tillsyn att det i en del kommuner inte avsätts tillräckliga resurser för arbete med tillsyn över plan- och bygglagstiftningen. Av ekonomiska skäl har kommuner många gånger svårt att tillföra tillräckligt med resurser för tillsynsarbete. Ett annat problem är svårigheter att rekrytera och behålla personal med tillräcklig kompetens för att arbeta med tillsyn. Det kan bero på att det saknas personer med rätt kompetens eller att det är svårt att rekrytera personer till vissa delar av landet.⁹ Boverket hade 2021 i uppdrag att utreda om det fanns förutsättningar att införa en möjlighet för byggnadsnämnderna att ta ut en avgift för att täcka kostnaderna för sitt tillsynsarbete, men kom fram till att det inte fanns förutsättningar för det.¹⁰

15.3 Behov av att utreda hur tillsynen inom den byggda miljön kan förbättras

Trots flertalet utredningar, uppdrag och skrivelser kring förbättringar i tillsynen kan utredningen konstatera att underhållet av den byggda miljön inte alltid är tillräckligt och att tillsynen inte alltid är tillräckligt effektiv för att åstadkomma rättelse.

När tillsynen däremot inte fungerar, och vissa aktörer tillåts agera utan att följa lagstiftning, riskerar det att leda till flera negativa effekter, exempelvis att konkurrensen på marknaden snedvrids. I ett flertal utredningar och rapporter har det framkommit att det finns tydliga indikationer på att företag ofta och systematiskt används inom den grova organiserade brottsligheten. Laglydiga aktörer riskerar att slås ut, eftersom de tvingas konkurrera med aktörer som bryter mot lagar och regler. De oseriösa aktörerna skadar också förtroendet för företag i stort och tilliten till samhällssystemet. Tilliten till välfärdssystemet och den offentliga sektorn riskerar att

⁹ Boverket (2023). *Grundläggande förutsättningar*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/tillsyn/samordnad-tillsyn/grundlaggande-forutsattningar/> Hämtad 2024-11-01.

¹⁰ Boverket, rapport 2021:13, *Tillsynsavgift och byggsanktionsavgifter*.

påverkas negativt och till skapandet av parallellsamhällen där kriminella kan agera.

Det är svårt att med säkerhet uppskatta hur utbredd problemen med oseriösa fastighetsägare är, men en kartläggning gjord i september 2024 av Sveriges television och Hyresgästföreningens tidning Hem & Hyra visade att en tredjedel av alla svenska kommuner hade problem med oseriösa hyresvärdar. Detta förekom på landsbygden liksom i de fem största svenska städerna.¹¹

En välfungerande tillsyn kan även betraktas som en demokrati-fråga. Regler ska tillämpas på samma sätt i hela landet inom ramen för det större eller mindre bedömningsutrymme som finns i de olika reglerna. Avsteg och undantag ska endast kunna ske om reglerna tillåter det. En sådan tillämpning är rättssäker, rättvis och enhetlig och byggnadsnämnden kan genom ett effektivt tillsynsarbete bidra till detta.

Många gånger behöver tillsynsmyndigheter vara uthålliga och långsiktiga i arbetet med tillsyn vilket inte alla har möjlighet att vara. Processerna kring sanktioner såsom förelägganden kan vara komplexa och ta mycket tid. Delgivning och överklaganden kan dra ut på tiden, särskilt om verksamhetsutövaren eller fastighetsägaren är oseriös och/eller håller sig undan.

Boverket menar i en rapport från 2021 att det finns starka skäl som talar för att det behöver genomföras en total översyn av byggnadsnämndernas nuvarande tillsyn enligt plan- och bygglagstiftningen. Vidare anser Boverket att det vid en sådan översyn även finns skäl att överväga om det finns alternativa och bättre sätt att organisera hela eller i vart fall delar av den tillsyn som byggnadsnämnderna i dag har ansvar för.¹²

Under utredningens kartläggning har det även framkommit att samverkan vid tillsynen inte alltid fungerar. Mindre kommuner har till exempel efterfrågat samverkan med vissa statliga myndigheter, men där dessa tycks sakna resurser för att kunna delta på den nivå

¹¹ Se bland annat SVT, *Oseriösa hyresvärdar avslöjas – kyla och väggloss*, publicerad 29 september 2024 <https://www.svt.se/nyheter/granskning/oseriosa-hyresvardar-avsloras-kyla-och-vaggloss> och Hem & Hyra, *Larmet: Över 100 oseriösa hyresvärdar – 85 kommuner drabbade*, publicerad 29 september 2024, <https://www.hemhyra.se/nyheter/larmet-var-tredje-kommun-har-problem-med-oseriosa-hyresvardar/> och SVT, *Arboga kommun ändrar arbets-sätt för att komma åt oseriösa hyresvärdar*, publicerad 3 oktober 2024, <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vastmanland/arboga-kommun-andrar-arbets-satt-for-att-komma-at-oseriosa-hyresvardar>.

¹² Boverket, *Tillsynsavgift och byggsanktionsavgifter*, rapport 2021:13.

som hade behövts för att få till en verkligt effektiv tillsyn på lokal nivå. Olika typer av gemensam tillsyn har visat sig framgångsrik varför detta arbete bör fortsätta att vara prioriterat.

Avslutningsvis kan det konstateras att en välfungerande och effektiv tillsyn behövs för regelefterlevnad, för att försvåra för att oseriösa aktörer eller rent kriminella aktörer etablerar sig på marknaden och för att i längden upprätthålla tilltron till samhället. Utredningen har ovan skrivit om tvångsförvaltning i avsnitt 5.4.5. Helt kortfattat kan här ändå sägas att tvångsförvaltning innebär att en fastighetsägare skiljs från förvaltningen av en fastighet. I stället ställs fastigheten under förvaltning av en särskild förvaltare som hyresnämnden utser. Den utsedda förvaltaren får alltså inta ställning av legal ställföreträdare för fastighetsägaren och hyresnämnden utövar tillsyn över förvaltningen som vanligt.

Om en hyresnämnd¹³ beslutar om tvångsförvaltning ska den samtidigt utse förvaltare. Kommunen ska få tillfälle att lämna förslag på förvaltare. Bara den som är villig att åta sig uppdraget kan utses till förvaltare. Kommunen har inga befogenheter att ålägga någon att ta på sig ett förvaltningsuppdrag. Om varken kommunen eller hyresnämnden kan hitta en lämplig förvaltare förfaller hela frågan om tvångsförvaltning. Om en sådan ansökan förfaller framgår i förarbetena till bestämmelsen att det för kommunens del i allmänhet torde kvarstå ett ansvar för att genom insatser av annat slag åstadkomma en lösning av de problem som har föranlett ansökningen om särskild förvaltning.¹⁴ Hur kommunen ska åstadkomma det framgår inte med tydlighet. Vid tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen har förvaltaren som utsetts rätt till ersättning för utgifter som krävts för att fullgöra uppdraget.

Utredningen har i sin kartläggning uppfattat brister och problem med regleringen kring tvångsförvaltning. Till exempel krävs omfattande bevisning om missförhållandena och hyresgäster som är beredda att vittna i hyresnämnden. Det är inte heller ovanligt att hyresgäster, som kan och vill, hinner flytta innan en fråga tvångsförvaltning tas upp i hyresnämnden.

¹³ En hyresnämnd är en statlig förvaltningsmyndighet som i många avseenden har karaktär av domstol. Hyresnämndsorganisationen framgår av förordningen (1975:518) om rikets indelning i verksamhetsområden för hyresnämnd och arrendenämnd m.m. Se lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder.

¹⁴ Prop. 1976/77:151 med förslag till bostadsförvaltningslag m.m. s. 59 ff., och s. 90, samt Hardvik Cederstierna, Bostadsförvaltningslag (1977:792) 8 §, Karnov 2024-04-03 (JUNO).

En annan brist är att det kan vara svårt att hitta en aktör som kan tänka sig att ta på sig uppdraget som förvaltare under tiden fastigheten tvångsförvaltas. Ersättningen som betalas ut till den som tar över förvaltningen är för låg för att det ska vara ekonomiskt gynnsamt. Hyran är vanligtvis den enda inkomst tvångsförvaltaren får, även om bostadsförvaltningslagen ger flera möjligheter till ekonomiskt bidrag. Har en fastighetsägare inga fastigheter i närheten av den fastighet som ska tvångsförvaltas kan det vara svårt att få ekonomi i arbetet om det enbart är intäkterna från hyrorna som är kompensationen. Är fastigheten nedgången och dras med vakanser är utrymmet för att åtgärda uppenbara brister med enbart hyresintäkterna begränsade.

Denna bild får stöd i Hem & Hyras reportage om tillämpningen av tvångsförvaltningsreglering.¹⁵ Även i betänkandet Stärkt ställning för hyresgäster¹⁶ framgår att det är svårt att hitta förvaltare som kan tänka sig att ta på sig förvaltningen, och att Hyresgästföreningen i enstaka fall avstått från att ansöka om tvångsförvaltning med vetskap om att det inte finns förvaltare att tillgå.

15.4 Utredningens förslag

En utredning bör få i uppgift att utreda brister i tillsynen av den byggda miljön och ge förslag på hur dessa kan åtgärdas. Utredningen ser även utrymme för förbättringar när det gäller regelverket kring tvångsförvaltning.

Utredningen föreslår att en utredning kartlägger orsaken till att tillsynen är bristfällig och ser över hur tillsyn kopplad till den byggda miljön kan bli mer effektiv i hela landet.

En utredning bör fokusera på att identifiera de tillämpningsproblem som finns med tillsynen i dag och vilka lösningar som är nödvändiga för att uppnå en effektiv tillsyn. Exempel på hinder som identifierats är att det saknas tillräckliga resurser för tillsyn och att

¹⁵ Hem & Hyra, *Därför är de så svårt att få misskötta hus tvångsförvaltade*, <https://www.hemhyra.se/reportage/darfor-ar-de-sa-svart-att-fa-misskotta-hus-tvangsforvaltade/>.

¹⁶ SOU 2017:33 *Stärkt ställning för hyresgäster*.

det finns svårigheter att rekrytera och behålla personal med rätt kompetens. I viss mån har även hinder i form av komplexa och oöverskådliga ansvarsförhållanden eller samordningsproblem mellan olika tillsynsmyndigheter framkommit.

Utredningen menar att dessa hinder inte nödvändigtvis åtgärdas genom skärpta krav på åtgärder eller skärpta krav på verksamhetsutövaren. Möjligen kan det vara andra typer av åtgärder som behövs för att åstadkomma en mer effektiv tillsyn runt om i landet. Dessa åtgärder skulle kunna ha att göra med förutsättningar för utökade resurser, möjligheter till avgiftsuttag med mera, statlig styrning eller möjligheter att dela resurser eller kunskapsstöd vid tillämpning.

Under utredningens kartläggning har det även framkommit problem kopplat till tillsyn där myndigheten har svårt att få ekonomisk täckning för uppsökande tillsyn, särskilt när det gäller tillsynen av de verksamheter som framstår som mer oseriösa. Dessa oseriösa aktörer kan exempelvis hålla sig undan, lämna landet eller lägga ner verksamheten för att starta igen under nytt namn. Att det finns möjlighet att utföra just denna tillsyn är viktigt från ett samhällsperspektiv för att komma till rätta med olika problem så som bristande tillit, otrygghetsproblem men ibland även med rent kriminella inslag. Processerna för tillsynsmyndigheten kan bli mycket långdragna med delgivningsprocesser och överklaganden i flera led. För att tillsynen ska kunna bedrivas under dessa omständigheter behöver det finnas ekonomiska och personella förutsättningar. En utredning föreslås se över hur förutsättningarna för tillsynen kan förbättras.

Mer kunskap om metoder och förtydligande handledningar kan vara en annan typ av åtgärder som möjligen kan förbättra förutsättningarna för en effektiv tillsyn över hela landet. En annan särskild fråga handlar om kompetensförsörjning och hur denna ska kunna säkras vid alla tillsynsmyndigheter på lokal, regional och nationell nivå.

När det kommer till regleringen av tvångsförvaltning finns anledning att se över hur denna kan effektiviseras. När det inte går att hitta en aktör som är villig att ta på sig förvaltningen riskerar regeln att bli verkningslös.

Vidare framstår extra stöd i form av utbildningar, mallar och handböcker kopplat till olika tillsynsmyndigheters verksamhetsområde behövliga. Några frågeställningar som kommit upp under utredningens arbete har varit om någon utpekad borde vara skyldig att ta på sig ansvaret att förvalta vid tvångsförvaltning, om ersättning för tvångsförvaltning borde höjas, och om det borde finnas ökade möjligheter för interimistiska beslut/åtgärder?

Utredningen ser utrymme för förbättringar när det gäller ansvar och ekonomiska incitament. En ny utredning bör se över hur detta kan förbättras.

16 Tillstånd för fastighetsägare att få ta ut hyra bör utredas

16.1 Inledning

I kapitel 3 beskrevs utvecklingen med oseriösa företag i fastighetsbranschen. Där konstateras att förekomsten av oseriösa företag som används i brottslig verksamhet uppmärksammas alltmer. Det har framkommit att den organiserade brottsligheten använder företag för att exempelvis tvätta pengar eller tillskansa sig offentliga bidrag. Detta sker även inom fastighetsbranschen.

Oseriösa fastighetsägare kan ha en stor påverkan på ett område. En fastighet vars förvaltning är eftersatt kan både öka otrygghet och minska ett områdes attraktivitet. Det kan även ha stora konsekvenser för de boende och deras livsmiljö samt för de som vistas i området. De oseriösa fastighetsägarna riskerar även att snedvrida konkurrensen och skada förtroendet för fastighetsägare och för samhället i stort.

Som konstaterats ovan finns det brister och problem med den nuvarande tillsynen. Ett problem som identifierats är att det i vissa fall drar ut länge på tiden innan en rättelse vidtas och ibland vidtas inte rättelse alls. Utredningen anser att det är viktigt att hitta ett sätt att komma till rätta med dessa problem utan att äventyra rätts-säkerheten eller äganderätten hos den enskilda fastighetsägaren. Kommunen behöver ett starkare påtryckningsmedel i förhållande till fastighetsägarna för att dels komma till rätta med befintliga problem, dels försvåra för oseriösa fastighetsägare att komma in på marknaden.

16.2 Utredningen "Vem äger fastigheten"

I september 2023 överlämnades betänkandet "Vem äger fastigheten" (SOU 2023:55) till regeringen. I betänkandet föreslås att det införs en ny hyresförvärvslag som innebär att en förvärvare av en hyresfastighet ska godkännas för att förvärvet ska gå igenom. Syftet bakom detta är att hindra olämpliga hyresvärdar att förvärva fastigheter. Utredningens förslag har mött kritik från remissinstanserna och har ännu inte lett till något lagförslag.

Det konstateras i betänkandet att det finns flera brister i det befintliga systemet dels genom att det kan kräva insatser från hyresgäster som står i beroendeställning till sin hyresvärd, dels att kommunen kan ha svårt att ingripa exempelvis genom tvångsförvaltning då det är svårt att hitta aktörer som är villiga att åta sig det uppdraget.

Enligt förslaget i betänkandet ska kravet på förhandsprövning endast träffa fastigheter som är taxerade som hyreshusenheter. Alla direkta förvärv som köp, byte och gåva samt olika förvärv genom bolag och förening där förvärvet innebär ett beslutande inflytande över verksamheten faller in under lagens tillämpning. I det sistnämnda omfattas även indirekta förvärv genom aktieköp eller liknande. Där emot undantas familjerättsliga överlåtelser genom bodelning eller arv. Undantagna från lagen är även överlåtelse till stat, region eller kommun då de förutsätts uppfylla lagens krav på en förvärvare.

Enligt lagförslaget ska den som förvärvar en fastighet anmäla detta till kommunen senast tre månader efter förvärvet. För att säkerställa att anmälan sker ska inskrivningsmyndigheten kontrollera att anmälan skett innan lagfart ges. Om kommunen anser att det finns skäl för närmare granskning ska anmälan överlämnas till hyresnämnden.

Om kommunen överlämnar ansökan till hyresnämnden ska förvärvaren redovisa de omständigheter som åberopas till stöd för förvärvstillstånd. Kommunen har också rätt att yttra sig i ärendet. Hyresnämnden får komplettera anmälan med uppgifter från andra statliga myndigheter.

Hyresnämnden ska beakta om förvärvaren har ekonomiska och praktiska förutsättningar att förvalta fastigheten, om syftet med förvärvet är att hålla fastigheten i det skick som de boende enligt lag

har rätt att kräva, om förvärvaren i något annat avseende inte kommer att iaktta god sed i hyresförhållanden och om förvärvaren av ekonomiska eller personliga skäl inte är lämplig som förvärvare.

I betänkandet pekas på flera för- och nackdelar med en förvärvsprövning. Gällande fördelar konstateras att en förhandsprövning skulle stärka skyddet för hyresgäster mot oseriösa och kriminella hyresvärdar. Genom att pröva en hyresvärd i förväg minskar behovet av att använda annan skyddslagstiftning i efterhand. En annan fördel är att förvärvsprövning även kan bidra till att stoppa försök till penningtvätt genom fastighetsförvärv. I betänkandets kartläggning visas att penningtvätt genom att förvärva en fastighet förekommer i en ”avsevärd omfattning”. En förhandsprövning kan ha en preventiv effekt på marknaden och hålla borta kriminella och oseriösa aktörer.

Den stora nackdelen med en förvärvsprövning är att det fördröjer förvärven och riskerar att leda till ökade kostnader både för säljare och köpare. Regelverket och kostnaderna drabbar även seriösa fastighetsägare eftersom alla som förvärvar en hyresfastighet omfattas av lagförslaget. Det konstateras även att regelverket träffar privata aktörer och inte kommunala eller statliga förvärvare vilket kan snedvrida konkurrensen.

16.3 Tillstånd som ett sätt att försvåra för oseriösa aktörer

I utredningens kartläggning har det konstaterats att det finns en problematik med oseriösa hyresvärdar. Det förslag som lagts fram i SOU 2023:55 träffar dels nya fastighetsägare, dels befintliga fastighetsägare som utökar sitt fastighetsbestånd. Förslaget träffar dock inte befintliga innehav av fastigheter. Den föreslagna förvärvslagstiftningen skulle därmed kunna fungera preventivt mot att nya oseriösa aktörer kommer in i fastighetsbranschen men den skulle inte adressera problemet med befintliga oseriösa eller kriminella hyresvärdar. Det finns även en risk att en förvärvare vid granskningen framstår som seriös men efter förvärvet visar sig vara oseriös.

Samhället skulle vinna på att skapa ett system som gör det mindre attraktivt för oseriösa eller kriminella aktörer att verka inom fastighetsbranschen. Inom andra områden har liknande problem besvarats med ett tillståndskrav. Ett exempel på ett tillstånd som funnits under

lång tid är serveringstillståndet som innebär en rätt att få sälja alkohol i samband med servering. För att få tillstånd krävs att ägaren till serveringen är lämplig och uppfyller alkohollagens (2010:1622) krav på serveringen. Vid bedömningen, enligt 8 kap. 11–12 §§, tas hänsyn till om den sökande med hänsyn till personliga och ekonomiska förhållanden är lämplig att utöva verksamheten. I den bedömningen ska kommunen inhämta yttrande från Polisen. Det ställs även krav på viss utbildning och lokalernas utformning.

Om den som innehar ett serveringstillstånd inte följer lagens bestämmelser, om det förekommit brottslig verksamhet med tillståndsinnehavarens vetskap eller om kraven för tillståndet i övrigt inte följs kan kommunen besluta om att dra tillbaka tillståndet (9 kap. 18 §). Kommunen kan även besluta om varning eller erinran (9 kap. 17 §). Om tillståndet dras tillbaka får serveringen inte längre servera alkohol. Reglerna i alkohollagen syftar dels till att upprätthålla folkhälsoaspekter kopplade till alkohol, dels att säkerställa en rättvis konkurrens och hindra brottslig verksamhet.¹

Ett annat exempel på verksamhet som kräver särskilda tillstånd är olika typer av miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken (1998:808) 9 kap. Dessa tillstånd kan återtas, enligt miljöbalken 24 kap., om tillståndsinnehavaren inte följer de villkor och regler som gäller för verksamheten. Följden av ett indraget tillstånd blir att den miljöfarliga verksamheten inte längre får bedrivas.

Utredningen om stärkt stöd till tandvård för våldsutsatta och ökad kontroll över tandvårdssektorn föreslår i sitt delbetänkande Ökad kontroll över tandvårdssektorn (SOU 2023:82) att det införs ett tillstånd för att få bedriva privat tandvårdsverksamhet. Tillståndet ska få beviljas endast om verksamheten kommer att bedriva ett systematiskt patientsäkerhetsarbete. Tillstånd ska vidare endast få beviljas den som genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Utöver det ovanstående ska det göras en lämplighetsbedömning av olika personer kopplade till verksamheten. Det handlar om ägare, personer som har ett bestämmande inflytande över verksamheten, som exempelvis styrelseledamöter, samt verksamhetschefen. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina

¹ Se prop. 1976/77:108, om alkoholpolitiken, s. 44 ff., prop. 1994/95:89, Förslag till alkohollag, s. 57 ff. samt prop. 2009/10:125, En ny alkohollag, s. 92 ff.

skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Den privata vårdgivaren ska ha ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Som ett motiv för införandet anges:

Syftet med att utestänga oseriösa och kriminella aktörer från välfärdsbranschen är dels att skydda patienter från bristfällig och osäker vård, dels att säkerställa att de skattemedel som betalas ut inte används i strid med vad som avsetts, för kriminella ändamål eller går till verksamheter som bedrivs undermåligt. Detta är i sin tur viktigt för legitimiteten hos tandvården som helhet och för allmänhetens förtroende för de bolag som verkar där.

Motsvarande argumentation skulle kunna göras gällande oseriösa fastighetsägare och behovet av ett tillstånd. Det handlar dels om att skydda hyresgäster från bristfällig förvaltning och en osäker livsmiljö, dels att säkerställa att hyrorna som betalas inte används för kriminella ändamål eller går till verksamhet som bedrivs undermåligt. Detta är viktig för allmänhetens förtroende för de bolag som verkar på hyresmarknaden. I grund och botten handlar det om att försvåra för oseriösa aktörer att verka på marknaden och att säkra konkurrens på lika villkor. I förlängningen handlar det även om att säkra förtroendet till samhället i stort.

16.4 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att det bör utredas om ett krav på tillstånd för att få ta ut hyra av en bostadshyresgäst bör införas och hur det i så fall kan utformas.

16.4.1 Inledning

Som diskuterats ovan är det viktigt att samhället tar ansvar för att säkerställa att boendemiljön är godtagbar och att de regelverk som ska säkerställa detta efterlevs. Det är därför viktigt att kommunerna har de verktyg som krävs för att kunna få till en effektiv tillsyn.

En fastighet med bristande underhåll kan komma att påverka ett helt område negativt. Utredningen har under sin kartläggning sett

flera exempel på hur en enskild fastighet kan påverka trivsel och trygghet i ett helt område negativt. Att processerna kring rättelse av brister som noteras vid tillsyn drar ut på tiden innebär att de boendes situation under lång tid kan vara bristfällig och i vissa fall direkt hälsofarlig.

Det har visat sig vara effektivt inom andra branscher med ett tillstånd som kan dras tillbaka. Hotet om ett indraget tillstånd kan vara ett effektivt påtryckningsmedel då tillståndet oftast är kopplat till en primär inkomstkälla för den tillsynade. Exempelvis innebär ett indraget serveringstillstånd att en verksamhet inte längre får servera eller sälja alkohol vilket tydligt påverkar omsättningen. Ett tillstånd försvårar möjligheterna för oseriösa och kriminella aktörer och gör den branschen mindre attraktiv för dessa aktörer. Därmed skapas en sundare konkurrens för de seriösa aktörerna.

16.4.2 Ett tillstånd för att få ta in hyra

För den som äger och förvaltar en fastighet med bostadshyresrätter är hyran den primära inkomstkällan. Det innebär i sin tur att det effektivaste påtryckningsmedlet mot en person som inte följer regler gällande förvaltning bör vara de regler som inriktar sig på hyresuttaget. Samtidigt är det viktigt att sådana åtgärder är proportionerliga eftersom det är ett stort ingrepp i den enskildas ekonomiska förhållanden.

I flera olika typer av verksamheter krävs ett särskilt tillstånd för att den aktuella verksamheten ska få bedrivas. Exempelvis krävs ett särskilt serveringstillstånd för att få sälja alkohol, ett särskilt tillstånd för att sälja tobak, godkännande för att få bedriva förskoleverksamhet, eller olika former av tillstånd för att få driva en vårdinrättning. Samtliga dessa tillstånd är nödvändiga för att den aktuella verksamheten ska kunna generera inkomster.

De regler som finns gällande förvaltningen av fastigheter har olika syften men det handlar i stort om att säkerställa att miljön runt fastigheten är säker och att de som bor i fastigheten har en rimlig levnadsmiljö som inte riskerar deras hälsa eller välbefinnande. Reglerna fyller därmed ett viktigt syfte i relation till enskilda personers rätt till bostad och hälsa. Därför är det viktigt att tillsynen är effektiv så att regelverkets efterlevnad kan säkerställas.

Utredningen föreslår att förutsättningarna för en reglering kring att fastighetsägare ska behöva ett tillstånd för att få ta in hyra från bostadshyresgäster utreds.

Syftet med att inrikta utredningen på rätten att ta ut hyra är att i möjligaste mån skydda bostadshyresgästerna men samtidigt rikta in sig på den centrala inkomstkällan. Ett indraget tillstånd skulle ge kommunerna ett verkligt påtryckningsmedel och utgöra ett tydligt incitament för fastighetsägaren att följa gällande regler för förvaltning av fastigheter.

Nedan kommer utredningen att resonera kring en eventuell utformning av en reglering gällande rätten att ta ut hyra av bostadshyresgäster. Tanken är att göra ett medskick till regeringen inför en eventuell utformning av ett direktiv för en kommande utredning med de diskussioner som förts inom utredningen och tillsammans med utredningens expertgrupp.

16.4.3 En automatiserad tillståndsprozess

En viktig aspekt av ett tillstånd är att det skulle träffa både befintliga och framtida ägare av bostadshyresfastigheter. Till skillnad från förslaget i SOU 2023:55 skulle detta förslag omfatta samtliga hyresvärdar. Det skulle potentiellt kräva en stor administrativ insats, särskilt i samband med införandet. För att minimera de negativa effekterna av ett införande anser utredningen att det bör vara en relativt enkel och automatiserad process att få tillståndet.

Den stora nyttan med utredningens förslag är att kunna komma åt oseriösa fastighetsägare som inte sköter sin förvaltning enligt regelverket. Det handlar, som konstaterats ovan, om att ge den kommunala tillsynen ett verkkningsfullt påtryckningsmedel för att åstadkomma rättelse. Detta är en del av att säkerställa att bostadshyresgäster får den standard de enligt regelverket har rätt att kräva. Därför skulle den viktigaste funktionen för tillståndet vara att det finns och kan dras tillbaka, vilket skulle få ekonomiska konsekvenser för tillståndsinnehavaren. Med anledning av det anförda är det därför inte avgörande vilka som får tillståndet utan vilka som skulle kunna bli av med det. Därför förordar utredningen en relativt enkel och automatiserad process vid tillståndsgivning.

Flera alternativa lösningar till hur tillståndet utfärdas är tänkbara. En lösning är att koppla tillståndet till lagfarten och därmed ge Lantmäteriet i uppgift att föra in tillståndet i fastighetsregistret. En annan möjlighet är att koppla samman tillståndet med den föreslagna förvärvsprövningen i SOU 2023:55 (om den skulle komma att genomföras). Om förvärvaren blir godkänd skulle den automatiskt få tillståndet och då blir det ingen extra process utöver förvärvsprövningen.

En tredje variant är att fastighetsägaren ansöker hos kommunen om att få tillstånd och kommunen efter en förenklad prövning ger tillstånd. Denna förenklade prövning skulle kunna innefatta en identitetskontroll, en kontroll av polisregister samt en kontroll av om aktuell fastighetsägare har några tidigare eller aktuella tillsynsärenden hos kommunen.

En särskild fråga som behöver utredas är om alla nuvarande fastighetsägare automatiskt ska få ett tillstånd eller om det ska göras någon form av prövning kring detta. En möjlig variant är att alla får sitt tillstånd automatiskt men att en kommun omgående kan ta beslut om att dra in tillståndet ifall det finns tydliga brister i förvaltningen och ett tillsynsärende pågår. Ett alternativ är att likhet med det föreslagna tillståndet för privat tandvård ha en prövning av fastighetsägarens lämplighet för att tillståndet även ska fungera som en grindvakt mot oseriösa aktörer. En ytterligare fråga som en utredning bör ta ställning till är om det ska krävas någon form av kortare utbildning för att erhålla tillståndet liknande det som sker i samband med serveringstillstånd.

16.4.4 Tillståndets potentiella rättsliga verkningar

Även om utredningens förslag är att frågan om ett tillstånd utreds förs nedan ett resonemang om hur tillståndet skulle kunna användas och vilka rättsliga verkningar som utredningen tänker sig kan kopplas till tillståndet. Syftet med resonemangen är att regeringen ska få med sig de diskussioner som förts inom utredningen.

Den som får tillståndet skulle samtidigt få rätt att ta ut hyra från sina bostadshyresgäster. Motsatsvis skulle ett indraget tillstånd innebära att tillståndsinnehavaren inte längre skulle ha rätt att debitera

hyra. Det är med andra ord en mycket långtgående befogenhet som är tänkt att ges till den kommunala tillsynsverksamheten.

I likhet med exempelvis livsmedelstillsyn skulle kommunen först begära rättelse av tillståndsinnehavare. Om kommunen under tillsyn upptäcker allvarliga brister i förvaltningen och bostadshyresgästernas livsmiljö skulle fastighetsägarna inom en bestämd och skälig tid behöva vidta rättelse och säkerställa att bristerna åtgärdas. Detta krav på rättelse bör kombineras med en upplysning om att tillståndet kan återkallas om rättelse inte sker inom den bestämda tiden.

Om det kvarstår allvarliga brister efter den bestämda tiden skulle kommunen kunna ta ett beslut om att återta tillståndet med följden att fastighetsägaren inte längre får debitera hyra från sina bostadshyresgäster. Kommunens beslut skulle då gälla omedelbart men kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Viktigt att understryka är att hyresgästernas besittningsskydd inte skulle påverkas av tillståndets återtagande eller eventuella processer kopplat till detta.

Skulle fastighetsägaren vidta viss rättelse men inte åtgärda alla brister skulle kommunen kunna göra en bedömning av om fastighetsägaren gjort det som kunnat begäras av honom under den bestämda tiden eller inte. Bedömningen skulle då handla om att avgöra om fastighetsägarens åtgärder varit seriöst menade eller inte. Om kommunen gör bedömningen att fastighetsägaren verkar för att åtgärda bristerna skulle den bestämda tiden kunna förlängas och därmed också skjuta fram tiden för ett eventuellt beslut om att återta tillståndet.

Om kommunen tar beslut om att återta tillståndet skulle hyresgästerna informeras om detta och samtidigt få instruktioner kring hur och vart hyran ska betalas. Det är viktigt att det säkerställs att alla hyresgäster nås av denna information och att alla dessutom förstår informationen. Utredningen föreslår att hyran betalas till Länsstyrelsen som skulle få i uppdrag att deponera hyran i väntan på slutligt beslut. Länsstyrelsen har redan i dag rutiner för deponering av medel i olika situationer och är därför en lämplig myndighet för denna uppgift.

Under tiden som hyran deponeras fortsätter ordinarie tillsynsprocesser tills dess att rättelse sker eller fastigheten blir satt under tvångsförvaltning. Det finns flera tänkbara scenarier om vad som ska hända om rättelse sker. En variant är att hyran återgår till bostadshyresgästerna för den tid som förflutit från tiden för kommunens

beslut om att återta tillståndet tills rättelse sker. Den hyra som deponerats efter rättelse skett skulle överföras till fastighetsägaren. Detta skulle kunna stärka incitamenten för fastighetsägaren att vidta rättelse snabbare. En annan variant är att all deponerad hyra övergår till fastighetsägaren om rättelse sker. Det alternativet skulle stärka fastighetsägarens rättigheter samtidigt som det ger incitament till rättelse. Även andra varianter kan tänkas och bör utredas. Det bör även utredas hur detta ska förhålla sig till regleringar om hyresnedsättning.

Om rättelse sker skulle kommunen kunna besluta om att fastighetsägaren ska återfå tillståndet om det finns skäl att tro att fastighetsägaren inte kommer missköta sig i framtiden. En rimlig ordning är att fastighetsägaren skulle vara skyldig att betala kommunen för de kostnader som uppstått, vid sidan av själva tillsynen, för administration och handläggning av tillståndsfrågan.

16.4.5 Konstitutionella frågeställningar

Frågan om ett tillstånd för en fastighetsägare att ta ut hyra av bostadshyresgäster berör flera olika konstitutionella frågeställningar. Det är viktigt att dessa också berörs i en kommande utredning.

En gemensam nämnare för de olika befintliga tillståndskrav som finns och som utredningen berört ovan är att de riktar in sig på verksamhet. Det handlar med andra ord om att på ett eller annat sätt begränsa näringsfriheten genom att det offentliga ställer upp krav på enskilda i deras näringsverksamhet. När det kommer till förslaget om tillstånd att ta ut hyra kan det sägas beröra förutsättningar för näringsverksamhet men det kan även komma att beröra egendomsskyddet. Anledningen till detta är att den näring som bedrivs inom ramen för uthyrning av bostäder är tätt förknippad av ägandet av en fastighet. Det är därför viktigt att utreda om förslaget skulle kunna anses som en förfogandebegränsning av en enskilds fasta egendom. Utöver det behöver även de näringsfrihetsrättsliga frågorna att utredas.

Det kan konstateras att Europadomstolen har ansett att det inte är i strid med egendomsskyddet i TP 1 art 1 EKMR att ställa upp krav på tillstånd för viss verksamhet under förutsättning att branschen får tillräcklig tid att ställa om sin verksamhet.²

Ett av syftena med förslaget är att rättelse ska vidtas snabbare än i dag. Syftet är med andra ord att ge kommunerna ett påtryckningsmedel i förhållande till fastighetsägare som inte följer gällande regelverk. Det är viktigt att ett sådan verktyg omgärdas av rättssäkerhetsgarantier för den enskilde. När förslaget utreds är det därför viktigt att särskilt utreda vilka krav som bör ställas på kommunen för att få dra tillbaka ett tillstånd och vilka möjligheter som den enskilde har att få omprövning och överprövning av ett sådant beslut.

16.4.6 Frågan behöver utredas ytterligare

Utredningens förslag är i behov av ytterligare utredning för att säkerställa en ändamålsenlig utformning. Det är flera avgörande frågor som behöver tas ställning till innan förslaget kan genomföras. Dessa frågor handlar delvis om politiska överväganden och delvis om förhållandet till andra förslag som presenterats i betänkanden men inte genomförts.

En första fråga är hur utredningens förslag ska förhålla sig till förslagen i SOU 2023:55 om förvärvsprövning. Kan båda förslagen genomföras parallellt och hur ska de då förhålla sig till varandra?

En annan fråga är vilka som ska omfattas av en reglering om tillstånd. Är det bara ägare av bostadshyresfastigheter eller ska även andra aktörer inkluderas? En problematik kan vara att det är en förvaltare som är den som har ansvaret för den aktuella fastigheten snarare än fastighetsägaren, exempelvis om fastigheten ägs av ett företag som inte har sitt säte i Sverige. Ska tillståndsplikten då i stället omfatta den som de facto tar ut hyran och hur ska det säkerställas vem detta är?

Därtill finns det frågor om hur ansökningsprocessen ska utformas och vilken myndighet som ska vara ansvarig för denna. Ska det ligga på en statlig myndighet som Lantmäteriet eller Patent- och

² Se t.ex. Chapman, Coster, Lee och Jane Smith mot Förenade kungariket och Fredin mot Sverige. Se även Ian Edgar (Liverpool) Limited mot Förenade kungariket för ett fall gällande vapenförsäljning som inte ansågs vara i strid med TP 1 art. 1 EKMR och se Vékony mot Ungern för ett fall med motsatt slutsats gällande tobaksförsäljning.

registreringsverket eller ska det vara kommunen som är ansvarig? Ska tillståndet ges automatiskt eller ska det inkludera någon form av enklare prövning?

Ytterligare en fråga som behöver utredas är hur processen med deponering av hyra ska genomföras. Hur ska den som är skyldig att betala hyra veta vart den ska betalas? Ska kommunen informera alla hyresgäster om detta eller ska berörd fastighetsägare säkerställa att hyran deponeras? Är länsstyrelsen den mest lämpliga myndigheten att administrera deponin?

Hur ska lagstiftningen kring detta tillstånd och ramarna för kommunens möjligheter att dra in tillståndet utformas i detalj?

Utredningen föreslår därför att det tillsätts en utredning med uppdrag att utreda detaljerna i förslaget för att säkerställa en rätts-säker och effektiv process där bostadshyresgästernas rätt till en trygg och säker livsmiljö får genomslag samtidigt som fastighets-ägarens näringsfrihet och äganderätt beaktas.

17 Konsekvensanalys

17.1 Inledning

Både i kommittéförordningen (1998:1474) och i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns bestämmelser gällande hur konsekvenser av förslag i ett betänkande ska redovisas. Eftersom utredningen tillsattes före den 6 maj 2024 gäller inte den nya förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. I utredningens direktiv framgår att det dessutom särskilt ska redovisas vilka konsekvenser de förslag som lämnas kan få för kommuner, fastighetsägare, boende samt för personer med funktionsnedsättning och för åtkomligheten till offentliga rum. Det ska även särskilt redovisas vilka konsekvenser förslagen kan få på livsvillkor för människor som bor och vistas på platser som kan komma att beröras av förslagen. Konsekvenser för barn ska belysas särskilt utifrån Barnkonventionen.

Enligt direktiven ska även konsekvenser för den kommunala självstyrelsen redovisas. I detta ligger att beakta proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § RF. Konsekvenser för egendomsskyddet ska beskrivas och avslutningsvis ska offentligfinansiella effekter av förslagen tillsammans med samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt beskrivas. Utredningen ska även lämna förslag på finansiering om kostnader för det allmänna förväntas uppstå.

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla

- en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
- uppgifter om vilka som berörs av regleringen,

- uppgifter om vilka kostnadsföreläggelser och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
- en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
- en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Enligt 7 § i förordningen ska utredningen särskilt bedöma om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

- antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
- vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
- vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
- i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
- hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
- om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Vad gäller konsekvenser i förhållande till fri- och rättigheter, inklusive egendomsskyddet, har dessa diskuterats och analyserats i kapitel 13.1 varför utredningen hänvisar läsaren dit.

I betänkandet lämnar utredningen totalt fyra förslag. Det mest omfattande är en ny lag om avgift för områdessamverkan och konsekvenserna för det förslaget kommer att redovisas i avsnitt 15.2. Det

andra förslaget som lämnas är inrättandet av ett nationellt kunskapscentrum om trygghet och säkerhet i den byggda miljön. Konsekvenserna av det förslaget redovisas i avsnitt 15.3. De två sista förslagen är att två frågor kopplade till tillsyn blir föremål för fortsatt utredning. Då de två sistnämnda förslagen inte innefattar några konkreta åtgärder kommer resonemangen om konsekvenser när det gäller dessa vara kortfattade.

17.2 Konsekvenser av en ny lag om avgift för områdessamverkan

17.2.1 Inledning

I detta avsnitt kommer konsekvenserna avseende den föreslagna lagen om avgift för områdessamverkan att behandlas.

17.2.2 Vem berörs av förslaget om en ny lag om avgift för områdessamverkan

Förslaget om en ny lag om avgift för områdessamverkan berör direkt och indirekt en stor mängd olika aktörer. De två parter som är direkt berörda är kommuner och fastighetsägare. Indirekt berörs alla de som bor eller verkar inom ett samverkansområde såsom boende, handel, andra näringsidkare, civilsamhället, med flera. Även statliga myndigheter och bolag samt regioner kan beröras av förslaget.

Alla kommuner där en avgift initierad av fastighetsägare eller en kommunal avgift för områdessamverkan initieras kan bli berörda av förslaget. Utredningen konstaterar att det är mer troligt på orter där det i dag finns frivillig områdessamverkan eller orter där det finns områden med en otrygghetsproblematik. Men det är teoretiskt möjligt att Sveriges alla kommuner kan komma att bli berörda av lagförslaget.

Även fastighetsägare över hela landet kan komma att bli berörda av lagstiftningen. Lagens tillämpningsområde är inom den byggda miljön. Eftersom utredningen har landat i en användning av begreppet den byggda miljön som följer den användning som förekommer i förhållande till PBL (se kap. 3), bör det utesluta en del fastighetsägare såsom rena skogsfastigheter och lantbruksfastigheter. Utred-

ningen ser det inte som särskilt sannolikt att avgift för områdessamverkan enligt lagförslaget kommer att initieras på landsbygden. Områdessamverkan kommer enligt utredningens bedömning framför allt vara aktuellt i städer och tätorter. Det innebär i sin tur att det är fastighetsägare i städer och tätorter som framför allt kan komma att bli berörda av förslaget även om det kan bli aktuellt också på mindre orter.

Alla typer av privata fastighetsägare kan komma att påverkas, från privatperson till stora internationella fastighetsbolag. Det finns en mängd olika typer av privata fastighetsägare. I ena änden av skalan finns enskilda privatpersoner som äger en småhusfastighet och enskilda firmor med en eller flera hyresfastigheter. I den andra finns multinationella företag som har stora fastighetsbestånd i flera olika länder. Däremellan finns olika stora företag med olika stora fastighetsinnehav. Det finns även fastigheter som ägs av andra former av associationer som stiftelser, ekonomiska föreningar eller handelsbolag. Bakom begreppet privata fastighetsägare finns med andra ord många olika typer av ägare.

En särskild typ av fastighetsägare som är förekommande i områden där områdessamverkan bedrivs i dag är bostadsrättsföreningarna eller privatpersoner som äger småhus eller hyresfastigheter. Dessa skiljer sig från större professionella fastighetsbolag eftersom de i många fall saknar en professionell förvaltning och drivs av en styrelse bestående av boende i föreningen eller av ägaren själv. De ekonomiska marginalerna kan vara mindre för dessa aktörer.

Förutom privata fastighetsägare kan även statliga och kommunala fastighetsägare, inklusive de allmännyttiga bostadsbolagen, komma att beröras av regleringen. I vissa av de områden som enligt utredningens bedömning kommer vara aktuella för tillämpning av lagförslaget är de allmännyttiga bostadsbolagen ofta närvarande och inte sällan dominerande.

Vid sidan av fastighetsägare är kommunen den andra aktör som i störst utsträckning blir berörd av lagförslaget. Kommunen kommer påverkas som fastighetsägare i enlighet med det som anförts ovan. Ett annat sätt kommunen kan påverkas är enligt lagförslagets andra kapitel där kommunen är ansvarig för att behandla en ansökan från fastighetsägarna om att införa en avgift för områdessamverkan.

Kommunen kan även få en roll i själva arbetet med områdessamverkan, antingen genom att medverka i samverkan med en fastighetsägarförening eller genom att själva ta fram underlag för, och besluta om en obligatorisk kommunal avgift. Kommunen kan även få en roll avseende att medverka vid årsstämmor och eventuellt besluta om att avsluta ett avgiftsuttag.

Utöver dessa två huvudsakliga aktörer kan andra komma att påverkas. De boende inom ett område påverkas såklart om det bedrivs verksamhet inom området. De boende kan även komma att involveras i samråd eller andra åtgärder för att få in boendeperspektivet i arbetet. Om de synpunkter som kommit in vid samrådet inte beaktats har kommunen möjlighet att avslå ansökan om införande av avgift för områdessamverkan. I det löpande arbetet med områdessamverkan gör utredningen bedömningen att de boende i många fall kommer att representeras av hyresgästföreningen, bostadsrättsföreningar eller motsvarande.

Det finns en risk att de boende i hyresbostäder får finansiera delar av fastighetsägarens avgift för områdessamverkan genom att kostnaden övervältras till dem via hyran. Detta kan bli problematiskt särskilt i områden där hushållen har små marginaler. Utredningen har övervägt olika lösningar på hur detta skulle kunna undvikas men inte funnit någon lämplig lösning som inte påverkar den svenska modellen för hyressättning.

Kartläggningen som utredningen har genomfört har visat att de fastighetsägare som deltar i områdessamverkan ser positiva ekonomiska effekter av medverkan. Det handlar exempelvis om minskade kostnader för skadegörelse och andra egendomsbrott samt färre omflyttningar och ökande fastighetsvärden. Utredningen anser därför att det är olämpligt att övervältra kostnader för områdessamverkan på bostadshyresgäster då de inte har någon rent ekonomisk vinning av denna. Hyresvärdens åligganden med avseende på fullt brukbart skick som utgångspunkt bör inte generera hyreshöjningar.

Handel och andra näringsidkare kan likt de boende komma att påverkas av att verksamhet bedrivs i området. De kan även komma att involveras i olika former av samråd. Utredningens bedömning är också att en samverkansförening i många fall kommer att samverka med handel och annat näringsliv beroende på områdets sammansättning.

I likhet med bostadshyresgäster riskerar även lokallhyresgäster att behöva stå för delar av kostnaden för områdessamverkan genom

höjd hyra. I dessa fall kan det dock finnas en ekonomisk vinning för lokalhyresgästerna om arbetet med områdessamverkan ger en positiv utveckling i området. Det kan exempelvis leda till att fler personer är i rörelse, att kostnader för skadegörelse och annan egendomsbrottslighet minskar och potentiellt ökade intäkter.

Ytterligare en aktör som verkar i ett samverkansområde som också kommer att kunna påverkas är civilsamhällets organisationer. Många organisationer för områdessamverkan som är aktiva i Sverige i dag samarbetar på ett eller annat sätt med civilsamhällesorganisationer. Utredningen bedömer att detta kommer att vara en viktig och naturlig del även framöver. Civilsamhället kan även ha en viktig roll i samrådsförfaranden.

För det fjärde kan polisen komma att påverkas dels genom att vara en utpekad samrådsaktör, dels genom att på olika sätt involveras i verksamheten inom områdessamverkan. Enligt 6 § polislagen (1984:387) ska polismyndigheten samarbeta med andra myndigheter och organisationer vars verksamhet berör polisens arbete. Det är därför naturligt att polisen samverkar dels med kommunerna i deras brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, dels med andra organisationer som arbetar med områdessamverkan som har fokus på trygghet och säkerhet.

Till sist kan andra statliga aktörer komma att beröras av förslaget. För det första förvaltningsdomstolarna som är överklagandeinstans för kommunala beslut enligt lagförslaget. För det andra allmänna domstolarna som kan komma behöva behandla prövningar av föreningsbeslut. För det tredje kan länsstyrelserna komma att påverkas genom sin roll att behöva kalla till stämma ifall styrelsen i en områdessamverkansförening inte gör detta. Utredningens bedömning är dock att påverkan på de statliga aktörerna, med undantag för polisen, kommer att vara liten.

Avslutningsvis vill utredningen understryka att förslaget, enligt utredningens bedömning, inte påverkar frivilliga former av områdessamverkan, varken befintliga eller framtida. En konsekvens är dock att de frivilliga formerna av områdessamverkan får en möjlighet att använda sig av lagförslagets möjligheter att införa en obligatorisk avgift.

17.2.3 Vilket behov ska förslaget om en ny lag möta?

Enligt utredningens direktiv ska utredningen föreslå samarbetsformer med gemensamt och obligatoriskt ansvar mellan det offentliga och fastighetsägarna. Utifrån utredningens kartläggning har det framkommit ett antal olika behov som en lagstiftning behöver adressera. Dessa redogörs för i kapitel 12 och i detta avsnitt ges en sammanfattning av detta.

Områdessamverkan utgår från den plats där samverkan ska bedrivas. Varje plats har sina egna förutsättningar och behov. Det innebär att det kan krävas helt olika lösningar på organisation och verksamhet beroende på var områdessamverkan bedrivs. Det innebär i sin tur att en lagstiftning behöver ta hänsyn till detta och vara flexibel samtidigt som den säkerställer inflytande och skydd för mindre aktörer. Utredningens avsikt har varit att inte påverka redan existerande områdessamverkan negativt.

Ett hinder i arbetet med nuvarande frivilliga områdessamverkan som uppmärksammas är snålskjutsproblematiken (så kallade free-riders). För att få ett så stort genomslag som möjligt av det arbete som bedrivs är det viktigt att så många fastighetsägare som möjligt medverkar i arbetet. En annan aspekt av denna problematik är att det uppstår en uppfattning om orättvisa när vissa inom ett samverkansområde drar nytta av andra aktörers investeringar i tid och pengar. Snålskjutsproblematiken riskerar att öka motsättningar mellan olika fastighetsägare och aktörer inom området, samt minska tilltron till det gemensamma.

Att säkerställa en långsiktig och förutsebar finansiering av arbetet med områdessamverkan är en utmaning för vissa organisationer som arbetar med områdessamverkan. Organisationer som arbetar med områdessamverkan uppger att de lägger mycket tid och resurser på att säkerställa finansiering för nästkommande verksamhetsår. Det handlar dels om att visa resultat och nytta för de fastighetsägare som medverkar så att de vill fortsätta, dels om att försöka värva fler fastighetsägare att delta vilket förhindrar att tid och resurser läggs på det organisationen har som huvudsakligt syfte.

Som konstaterats ovan är det platsen och aktörerna som bör vara utgångspunkten för hur arbetet ska organiseras. En problematik som lyfts under utredningens kartläggning är bristande insyn i organisa-

tioner för områdessamverkan, framför allt från andra än fastighetsägare och kommun. Det kan vara svårt för exempelvis boende och civilsamhällets organisationer att ha insyn och möjlighet att påverka i arbetet.

Grundläggande för en områdessamverkan är de fastighetsägare som finns i området, i första hand kommunen och andra fastighetsägare. Andra viktiga aktörer är näringsidkare, regionala verksamheter, polisen, civilsamhällets organisationer, religiösa organisationer med flera. Det är dock viktigt att även de som bor och verkar i området får möjlighet att påverka arbetet. Om boende och andra som verkar i ett område inte har denna möjlighet finns en risk att en tillitsbrist uppstår mellan dessa aktörer och samverkansorganisationen.

17.2.4 Hur möter utredningens förslag de behov som identifierats?

Utredningen har identifierat några rättsliga begränsningar för det förslag som kan läggas fram. En första är att äganderätten innebär att en samverkansorganisation inte har möjlighet att besluta om ingrepp i enskild egendom. Inte heller kan en lag, kommun eller samverkansorganisation göra en enskild fastighetsägare engagerad och vilja medverka i föreningens verksamhet. Det innebär att utredningen endast kan, vilket också är uppdraget i direktiven, föreslå en lagstiftning som reglerar samarbetsformer med gemensamt och obligatoriskt ansvar.

En annan gräns som utredningen konstaterat är att det skulle vara ett oproportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen om en fastighetsägarförening skulle kunna tvinga en kommun att betala en avgift eller att vara aktiv i en förening. Utredningen har med andra ord kommit till slutsatsen att ett privaträttsligt subjekt inte kan binda kommunen till viss verksamhet eller viss kostnad. Därför kan utredningen inte föreslå en lagstiftning som skulle innebära detta.

I dag är inte alla fastighetsägare engagerade i områdessamverkan. Utredningen har tolkat direktivet som att uppdraget är att utforma ett författningsstöd för samverkan mellan det offentliga och fastighetsägare. I direktiven framgår att om samverkan mellan olika aktörer regleras i lag kan även snålskjutsåkande motverkas när en plats eller ett område utvecklas. Vidare menar regeringen att en aktör inte bör kunna dra nytta av en åtgärd utan att själv bidra till dess tillkomst

och underhåll. Eftersom det inte går att reglera ett krav på engagemang i en områdessamverkan har utredningen i stället föreslagit en lag som innebär att det går att kräva att alla fastighetsägare inom ett område bidrar ekonomiskt till arbetet, för att i alla fall bidra till ekonomiska förutsättningar för de fastighetsägare som är engagerade.

Genom utredningens lagförslag ges en möjlighet för en majoritet av fastighetsägarna att införa en avgift som är obligatorisk för alla fastighetsägare inom området. Det innebär att alla fastighetsägare i samverkansområdet behöver bidra ekonomiskt till verksamheten. Med detta bidrag kommer också en möjlighet till inflytande och delaktighet. Det är utredningens bedömning att en del av de fastighetsägare som tidigare inte varit engagerade i områdessamverkan kan motiveras av möjligheter att påverka hur deras medel används. Utredningens bedömning är även att regelverket om fastighetsägarnas möjlighet att ansöka om en obligatorisk avgift kan fungera som ett incitament för vissa fastighetsägare att i stället bidra till det frivilliga arbetet med områdessamverkan.

I de flesta frivilliga varianter av områdessamverkan sker redan i dag ett samarbete mellan kommun och fastighetsägare i olika grad. Utredningens bedömning är att det även fortsättningsvis finns starka skäl som talar för att kommunen kommer att vilja samarbeta med fastighetsägarföreningen och vice versa. Att fastighetsägarna är organiserade i en förening kan dessutom underlätta detta samarbete.

I lagförslagets tredje kapitel ges kommunen en möjlighet att införa en obligatorisk avgift för fastighetsägare inom ett samverkansområde. Innan kommunen tar beslut om en sådan avgift ska mindre ingripande åtgärder undersökas. Denna konstruktion skulle i vissa fall kunna utgöra ett incitament för fastighetsägare att organisera sig i andra typer av områdessamverkan för att behålla kontrollen över beslutsfattandet. Den kommunala avgiften ger dessutom kommuner en utökad möjlighet att göra insatser i socioekonomiskt utsatta områden tillsammans med fastighetsägarna.

I lagförslagets kapitel 3 ställs det upp krav på samarbetsformer med obligatoriskt och gemensamt ansvar i form av kommunens skyldighet att säkerställa fastighetsägarnas och andra aktörers insyn och inflytande över arbetet.

Utredningens förslag innebär att alla fastighetsägare får möjlighet att delta i arbetet med områdessamverkan och påverka dess inriktning. Det säkerställer även andra relevanta aktörers inflytande i arbetet.

17.2.5 Vilka konsekvenser uppstår om lagförslaget inte genomförs?

Det finns i dag ett stort antal frivilliga samarbeten gällande områdessamverkan i olika former. Utredningen har i betänkandet visat på olika sätt att genomdriva områdessamverkan. Som konstaterats i kartläggningen kan en frivillig områdessamverkan stöta på ett antal hinder i form av exempelvis snålskjutsåkare. Lagstiftningen bemöter några av dessa.

Utredningen bedömer att de befintliga organisationerna för områdessamverkan sannolikt skulle fortsätta arbeta på ett liknande sätt som i dag även om betänkandets förslag till ny lag om avgift för områdessamverkan infördes. Om lagförslaget inte genomförs riskerar dessa organisationer att inte ha möjlighet till en lika stabil och förutsebar finansiering som lagförslaget kan bidra till. Problemet med snålskjutsåkare, det vill säga situationer där en aktör kan dra nytta av en åtgärd utan att själv bidra till dess tillkomst och underhåll, skulle i förekommande fall kunna fortsatt vara en del av dessa organisationers vardag.

I dag saknar utomstående relevanta aktörer, exempelvis boende eller civilsamhällets organisationer, formell rätt till inflytande över en organisation som arbetar med områdessamverkan. En lagstiftning som bland annat reglerar samråd bemöter den bristen på insyn som finns i dag.

17.2.6 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningen har i avsnitt 13.2 redogjort för sina ställningstaganden gällande den kommunala självstyrelsen. Utredningens bedömning är att förslaget har en liten påverkan på den kommunala självstyrelsen. För kommunernas del innebär lagförslaget att de ska behandla och bedöma eventuella ansökningar från fastighetsägare om att införa en avgift för områdessamverkan. Kommunen ska även behandla ansökan om att avsluta samma avgift.

Vid sidan av denna uppgift tilldelas kommunen befogenheten att införa och avsluta en kommunal avgift för områdessamverkan. Det är med andra ord en fråga om utvidgning av den kommunala befogenheten och inte ett åliggande. Kommunen får även möjligheten att dels medverka vid årsstämman för fastighetsägareföreningen,

dels under vissa omständigheter avsluta en fastighetägarinitierad avgift. Kommunen är även en obligatorisk instans för samråd men det är upp till kommunen att delta på samrådet.

Lagförslaget öppnar för en kommun att delta i områdessamverkan som drivs av en fastighetsägarförening antingen genom samarbetsavtal eller genom deltagande i styrelsearbetet.

Sammanfattningsvis innebär lagförslaget ett mycket litet ingrepp i den kommunala självstyrelsen som utredningen har bedömt vara proportionerlig (14 kap. 3 § RF). Lagförslaget innebär även en utvidgning av den kommunala befogenheten.

17.2.7 Konsekvenser i förhållande till Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten

Utredningen gör bedömningen att förslaget till lag om avgift för områdessamverkan inte påverkar Sveriges skyldigheter enligt EU-rätten. De förslag som läggs fram berörs inte av eller påverkar någon gällande EU-rättslig reglering. I avsnitt 13.4.2 diskuteras förslagets förhållande till de EU-rättsliga reglerna om statsstöd.

17.2.8 Särskilda konsekvenser som enligt direktiven ska utredas

Konsekvenser för åtkomligheten till det offentliga rummet

Utredningens föreslår en möjlighet att införa en avgift för områdessamverkan och reglerar vissa krav på organisation och förvaltning av avgiften. Lagförslaget reglerar dock inte vilken typ av verksamhet som organisationen ska bedriva, vilka åtgärder de ska vidta eller hur organisationen ska prioritera sina resurser. Det innebär att utredningens förslag i sig självt inte har några konsekvenser som särskilt påverkar åtkomligheten till det offentliga rummet.

Syftet med områdessamverkan i enlighet med lagförslaget är att vidta brottsförebyggande, trygghetsskapande eller andra åtgärder för att stärka attraktivitet och det lokala näringslivet. Om sådana åtgärder vidtas framgångsrikt kan det leda till att fler vill och kan vistas i det offentliga rummet.

Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning

Utredningens föreslår en möjlighet att införa en avgift för områdessamverkan och reglerar vissa krav på organisation och förvaltning av avgiften. Lagförslaget reglerar dock inte vilken typ av verksamhet som organisationen ska bedriva, vilka åtgärder de ska vidta eller hur organisationen ska prioritera sina resurser. Det innebär att utredningens förslag i sig självt inte har några konsekvenser som särskilt påverkar personer med funktionsnedsättning.

Konsekvenser för livsvillkoren för de som bor och vistas på platser som kan komma att beröras av förslagen

Som konstaterats reglerar inte utredningens lagförslag någon verksamhet och påverkar därför inte i sig själv personers livsförhållanden. De boendes möjlighet till påverkan på bildandet av en verksamhet till exempel vid fastighetsägares initiativ till obligatorisk avgift regleras dock i samrådet, se resonemang ovan. Stärkt trygghet och säkerhet i den byggda miljön kan det utgöra en positiv konsekvens för de som bor och vistas i ett område, och eventuellt även för människor i områdets närhet.

I de fall en fastighetsägare potentiellt sett övervältrar en obligatorisk avgift för områdessamverkan på bostadshyresgäster, i form av en höjd hyra, kan detta ha en negativ inverkan på hyresgäster i området. Detta kan i sin tur ha en negativ inverkan på människors levnadsförhållanden, särskilt när det gäller hushåll med små marginaler. Om en sådan avgift kommer att kunna övervältras på hyresgäster är en fråga för hyresmarknadens parter att förhandla om. Utredningen menar dock att det vore olämpligt med en sådan övervältring.

I kartläggningen har det framkommit att den faktor som med enskilt störst betydelse för otryggheten inom ett område är sociala ordningsstörningar, dit räknas till exempel öppen narkotikahandel, gäng som bråkar eller personer som betar sig på ett oberäkneligt sätt. Den verksamhet som bedrivs inom ramen för områdessamverkan i dag har bland annat inriktning mot att minska de sociala ordningsstörningarna. Ett framgångsrikt sådant arbete bör därför kunna ge en positiv effekt på tryggheten inom ett område.

En avgift för områdessamverkan kan potentiellt sett ha positiva effekter på människors livsvillkor. För de som bor och vistas på en plats kan det innebära förbättrade livsvillkor om en områdessamverkan fattar effektiva beslut om vilket arbete och vilka åtgärder som ska vidtas inom samverkansområdet. Om det tas välgrundade beslut baserade på evidensbaserat underlag och en noggrann analys utifrån platsens behov och förutsättningar kan med andra ord en positiv utveckling ske. En stabil och förutsebar finansiering kan bidra till goda förutsättningar för ett sådant arbete.

Konsekvenser för barn

Inga regler i förslagen är särskilt riktade mot barn och som konstaterats innebär inte lagen i sig självt att en viss verksamhet bedrivs. Förslagen till lag om avgift för områdessamverkan kan dock potentiellt sett göra den byggda miljön tryggare, säkrare, mer attraktiv och bättre för det lokala näringslivet. Indirekt kan därför sägas att barns uppväxtvillkor kan komma att påverkas positivt om förslagen leder till ökad trygghet och säkerhet i deras närmiljö. Om den verksamhet som bedrivs och åtgärder som vidtas är långsiktiga och evidensbaserade ökar chanserna för positiv påverkan på barns uppväxtvillkor.

I de fall en fastighetsägare potentiellt sett övervältrar avgiften för områdessamverkan, i form av en höjd hyra, kan detta ha en negativ inverkan på hyresgäster i området, särskilt för hushåll med små marginaler. Om en sådan avgift kommer att övervältras på hyresgäster är en fråga för parterna att förhandla om. Utredningen anser att det vore olämpligt med en sådan övervältring.

Om en avgift för områdessamverkan kan bidra till bättre villkor för barn beror på vilket arbete och vilka åtgärder som en områdessamverkan ägnar sig åt, och om de är framgångsrika i sin verksamhet. Om det tas välgrundade beslut baserade på evidensbaserat underlag och en noggrann analys utifrån platsens behov och förutsättningar kan en positiv utveckling ske. En stabil och förutsebar finansiering kan bidra till goda förutsättningar för ett sådant arbete.

Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Även om områdessamverkan i sig själv är en samverkansform och inte någon åtgärd finns det skäl att resonera kring vilka effekter som områdessamverkan kan ha på ett samverkansområde. Resonemangen nedan bygger på utredningens kartläggning, befintlig forskning och sammanställningar med utgångspunkt i den underlagsrapport som gjorts på utredningens uppdrag. Rapporten är bilagd till betänkandet.

Den forskning som finns, framför allt internationellt, visar att det finns ett samband mellan områdessamverkan och minskade nivåer av brottslighet. Det verkar framför allt vara egendomsbrotten som påverkas även om det går att se viss påverkan även på annan brottslighet och minskade nivåer av ordningsstörningar. Även om forskningen visar på olika resultat finns det visst stöd för att nivåer av otrygghet inom ett samverkansområde minskar över tid. Denna forskning får stöd av rapporter från svenska samverkansorganisationer och forskning i samarbete med dessa organisationer.

Det finns stöd i internationell forskning för att situationella åtgärder i den fysiska miljön som typiskt sett vidtas inom områdessamverkan kan vara kostnadseffektiva. Därutöver kan en områdessamverkan delta i eller på annat sätt stödja preventiva åtgärder så som föräldraskapsutbildningar, sommarjobb eller andra typer av utvecklingsinriktade program. Denna typ av åtgärder som sätts in tidigt i livet har visat sig vara kostnadseffektiva och kan leda till en mer positiv livsutveckling. Detta kan i sin tur leda till lägre brottslighet, förbättrad hälsa, högre utbildning och förbättrad arbetssituation. Detta ska sättas i relation till att samhällets kostnader för brottslighet är höga och en positiv påverkan på dessa kostnader är viktiga ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Det ska dock åter påpekas att utvecklingen och därmed också möjliga konsekvenser är beroende av vilka åtgärder som vidtas. Det finns mycket begränsat med forskning på områdessamverkans påverkan i en svensk kontext. Utredningens kartläggning har visat att de aktörer som är engagerade i områdessamverkan anser att arbetet ger goda resultat och fastighetsägarna har uppgett att ekonomiska investeringar som görs i områdessamverkan anses kostnadseffektiva. Det pekas på att kostnaden för områdessamverkan understiger vinsten

i fråga om minskade kostnader för klotter, skadegörelse och andra egendomsbrott samt kostnader för omflyttningar med mera.

En negativ konsekvens som lyfts i utredningens kartläggning är att förekomsten av eller risken för en obligatorisk avgift kan verka hämmande för investeringsviljan i socioekonomiskt utsatta områden. Utredningens bedömning är att denna risk är liten, inte minst med hänsyn till det som framförts i föregående stycke.

En annan negativ konsekvens som framförts gällande områdessamverkan är att den kan leda till så kallad gentrifiering, det vill säga en process där hushåll med små marginaler trängs undan av hushåll med större ekonomiska marginaler. Enligt kritikerna drabbar denna process mindre resursstarka bostadshyresgäster i ett område genom att hyrorna stiger i takt med att områdets rykte förbättras och därmed fastighetsvärdena ökar.

Ytterligare en fråga som diskuterats är om områdessamverkan leder till omfördelningseffekter, det vill säga att brottsligheten flyttar från ett område till ett annat. Forskningen visar dock att problemet med geografisk omfördelning av brottslighet mellan olika områden på grund av områdessamverkan är begränsat. I stället pekar forskningsresultaten snarare på att det finns positiva spridningseffekter av de brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder som vidtas inom ramen för områdessamverkan.¹

Utredningen konstaterar att konsekvenserna av en områdessamverkan är helt beroende på vilka åtgärder som vidtas. Det är viktigt att ha med sig att områdessamverkan i sig själv inte är en lösning på de problem som ett visst område brottas med, men att det kan vara ett bidrag till att komma till rätta med problemen. Det krävs att de åtgärder som vidtas inom områdessamverkan är evidensbaserade och att andra insatser görs samtidigt.

En områdessamverkansförening kan även ha en roll att spela vid olika typer av kriser. Den kan bidra till en snabb informationsspridning och arbetsfördelning genom de upparbetade kontaktytorna och kontaktvägarna som etablerats medlemmarna emellan, men också från organisationen till de som bor och vistas i området.

En rättvis fördelning av kostnaderna för arbetet med trygghet och säkerhet inom ett område kan bidra till en ökad tillit mellan fastighetsägarna och bidra till en sundare och mer rättvis konkurrens.

¹ Karl Kronkvist, Områdessamverkan i brottsförebyggande och trygghetsskapande syfte: En forskningsöversikt av Business Improvement Districts, 2024. Dnr Komm2024/00479/LI 2023:05–4.

17.2.9 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Som konstaterats reglerar inte utredningens lagförslag någon verksamhet och påverkar därför inte i sig själv brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Syftet med den avgift som regleras i lagförslaget kan dock vara brottsförebyggande. De åtgärder som vanligtvis vidtas inom ramen för olika former av områdessamverkan har typiskt sett syftet att verka trygghetsskapande och brottsförebyggande. Det kan därför antas att den verksamhet som kommer att bedrivas med stöd av en obligatorisk avgift också kommer att ha den inriktningen och därmed ha positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.

Den kommunala avgiften kan enligt lagförslaget ta sin utgångspunkt i det arbete som sker med stöd av KABA-lagen. Områdessamverkan kan med andra ord användas av kommunerna som ett led i deras brottsförebyggande arbete.

Som utredningens kartläggning visar finns det stöd för slutsatsen att en aktiv områdessamverkan kan leda till mindre brottslighet och denna positiva utveckling är särskilt tydlig i förhållande till egendomsbrotten och allmänna ordningsstörningar.

17.2.10 Andra lösningar som har övervägts av utredningen

Utredningen har övervägt olika möjligheter att reglera vad avgiften får användas till och vilken verksamhet som ska vara minimum för att en obligatorisk avgift ska få införas. Av olika skäl har dessa lösningar valts bort.

Ett första skäl till detta är att varje plats har sina egna förutsättningar och behov. Det innebär att det inte är meningsfullt att specificera en viss typ av verksamhet för alla organisationer som arbetar med områdessamverkan. I vissa fall skulle det till och med kunna riskera att försvåra arbetet inom en organisation. Det samma gäller att reglera vad avgiften får användas till. Det skulle innebära en risk att det ställs upp försvårande regler som dessutom utgör onödiga hinder för att införa avgiften.

Ett andra skäl är att det kan finnas olika ekonomiska förutsättningar i olika områden. Det vore olyckligt om en minimiavgift skulle bestämmas i regleringen. Risken är att fastighetsägare i vissa

områden med mindre marginaler skulle hindras från att starta en områdessamverkan.

Liknande resonemang ligger bakom varför utredningen har valt att inte reglera organisationen kring områdessamverkan alltför ingående. Eftersom det varierar mellan olika platser, hur många fastighetsägare som finns på platsen och vilka/hur många andra relevanta aktörer som finns, skulle ett detaljerat krav på organisation i lagstiftningen kunna utgöra ett hinder för en effektiv områdessamverkan på vissa platser.

Avseende den fastighetsägarinitierade avgiften har utredningen valt bort vissa lösningar. Den första handlar om obligatoriskt medlemskap i föreningen. En lösning utan ett obligatoriskt medlemskap skulle vara ett mindre ingrepp i föreningsfriheten men skulle samtidigt innebära att inte alla fastighetsägare fick samma inflytande över hur avgiften användes. Då utredningens uppdrag varit att reglera samarbetsformer är utredningens bedömning att syftet inte skulle uppfyllas om inte alla fastighetsägare var med i föreningen. Det handlar i viss mån om att "tvinga" alla till bordet. En liknande lösning återfinns i regleringen kring samfälligheter varför en sådan lösning får anses accepterad i den svenska rättsordningen.

En svår fråga har varit hur lagförslaget ska säkerställa att ingen fastighetsägare drabbas onödigt hårt av en avgift. Under utredningens arbete har diskussioner förts i olika sammanhang, bland annat tillsammans med utredningens expertgrupp, om hur en skyddsregel skulle kunna formuleras och vad den skulle utgå ifrån. Några förslag som diskuterats är att utgå från omsättning, vinst eller taxeringsvärde men ingen av lösningarna har varit tillfredställande. I stället har utredningen landat i en lösning där kommunen fått ett ansvar att vid ett beslut om att införa en avgift för områdessamverkan säkerställa att ingen drabbas på ett oskäligt sätt. Utredningen har inte ansett att någon av de föreslagna lösningarna har varit tillräckligt träffsäkra.

Eftersom utredningens uppdrag har varit att reglera samarbetsformer har det varit naturligt att resonera kring vilken roll kommunen ska spela i det fastighetsägarinitierade spåret. Diskussionen om att fastighetsägare eller organisationer som arbetar med områdessamverkan skulle kunna tvinga kommunen att ingå i arbetet eller betala pengar var uppe flera gånger tidigt i utredningens arbete. Utredningen har dock landat i att det inte är möjligt för ett privaträttsligt

subjekt (exempelvis enskilda fastighetsägare eller fastighetsägare organiserade i en förening) att binda kommunen till viss verksamhet eller viss kostnad. Lösningen har i stället blivit att möjliggöra kommunal medverkan i största möjligaste mån.

När det gäller överväganden kring hur en omröstning ska gå till inför ansökan om avgift för områdessamverkan initierad av fastighetsägare, har flera alternativa lösningar beaktats. Ett alternativ som utredningen övervägt är att kommunen skulle hålla i omröstningen. Detta skulle göra omröstningen mer neutral i förhållande till de fastighetsägare som skulle vara emot införandet av avgiften. Lösningen skulle dock innebära att ett kommunalt beslut skulle villkoras av ett privaträttsligt godkännande. Utredningens kom till slutsatsen att det skulle bli en lösning som är främmande för det offentlighetsrättsliga regelverket och därför en olämplig ordning.

Utredningen har resonerat kring kopplingen mellan den föreslagna lagen om avgift för områdessamverkan och lagen om kommuners ansvar för det brottsförebyggande arbetet (KABA-lagen). Ett alternativ är att införande av den kommunala avgiften för områdessamverkan skulle kunna utgöra en del av åtgärdsplanen enligt KABA-lagen. Utredningen gör dock bedömningen att det inte är möjligt då KABA-lagen är inriktad på brottsförebyggande arbete, och att alternativet inte var förenligt med utredningens direktiv där det framgår att syftet inte bara ska vara brottsförebyggande utan även handla om trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet.

Utredningen har övervägt att ställa krav på kommuner att ha en funktion som ska fungera som en kontaktyta för de som arbetar med eller har intresse av områdessamverkan. Det har under utredningens kartläggning framkommit att många önskar att det fanns en kanal för kommunikation med kommunen i frågor kopplade till områdessamverkan. Detta då det kan vara svårt för exempelvis fastighetsägare att veta vilken del av kommunen som ansvarar för vilka frågor, och att fastighetsägare ibland möts av olika förvaltningars motstridiga besked. Utredningens slutsats är dock att det skulle vara ett oproportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen att föreslå lagstiftning kopplad till hur kommunerna organiserar sig. En ytterligare anledning är att det inte är säkert att alla kommuner kommer att ha någon områdessamverkan.

17.2.11 Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Lagförslaget har inte i sig själv några direkta ekonomiska konsekvenser, utan dessa uppstår när antingen en grupp fastighetsägare eller en kommun tar beslut om att tillämpa lagen. Lagens tillämplighet kräver med andra ord att någon aktör agerar. Det är även viktigt att ha med sig att lagförslaget reglerar samverkansformer och inte någon verksamhet. Vissa aktörer kan komma att påverkas sekundärt när fastighetsägare eller kommunen initierat en avgift för områdessamverkan.

Nedan redovisas potentiella kostnader för olika aktörer om en process påbörjas för införande av avgift för områdessamverkan.

Kommunen

Om fastighetsägare beslutar sig för att ansöka om att införa en avgift för områdessamverkan i enlighet med kapitel 2 i lagförslaget uppstår kostnader för kommunen dels för att handlägga och besluta i ärendet, dels för att delta i samråd och möten med föreningen. Själva administrationen av ansökan kommer kommunen att finansiera genom avgift. Detsamma gäller eventuell administration kring ett beslut om att avsluta den obligatoriska avgiften.

Kommunen ges i lagstiftningen en möjlighet att medverka vid årsstämman för en förening för områdessamverkan. Kommunen kan även komma att vara delaktig i det löpande arbetet i föreningen exempelvis genom att vara representerad i styrelsen. Dessa uppgifter är frivilliga för kommunen och behöver därför ingen särskild finansiering.

Om kommunen agerar för att införa en kommunal avgift uppstår kostnader för kommunen. I de fallen har kommunen själv gjort ett övervägande och beslutat om vilka kostnader som ska uppstå. De kostnader som förväntas uppstå i det läget är framtagandet av det underlag som ska ligga till grund för beslutet och handläggning av ärendet. Efter beslutet ska kommunen stå för 51 procent av kostnaden för områdessamverkan. Eftersom kommunen själv utformat och fattat beslut om avgift för områdessamverkan får den anses frivillig, och det krävs därför ingen särskild finansiering för detta. De övriga 49 procenten är finansierade genom den kommunala avgiften för områdessamverkan som fastighetsägarna betalar.

Fastighetsägarna

Fastighetsägarna kan i enlighet med andra kapitlet i lagförslaget gå samman och ansöka om att införa en avgift som är obligatorisk för alla fastighetsägare i området. Proceduren innebär att en ansökan ska tas fram, samråd ska genomföras och en omröstning ska hållas. Alla dessa moment innebär kostnader för de fastighetsägare som ligger bakom ansökan. Därutöver får kommunen ta ut avgift för administration enligt 2 kapitlet. Utredningen antar att fastighetsägarna som tar initiativet även kommer att vilja genomföra någon form av förstudie. Att ta ett initiativ till avgift för områdessamverkan är frivilligt. Det är svårt för utredningen att göra en uppskattning av storleken på de administrativa kostnaderna då detta är beroende av plats och andra omständigheter. Exempelvis påverkas kostnaderna av hur många som ansöker tillsammans, hur omfattande verksamheten planerar att bli, hur stort område som omfattas, med mera. Utredningen utgår dock från att de fastighetsägare som ansöker har gjort ett antal ekonomiska överväganden och kommit till slutsatsen att kostnaden är värd att ta.

De fastighetsägare som är emot en obligatorisk avgift för områdessamverkan men ändå tvingas betala den har däremot inte gjort dessa frivilliga överväganden, eller åtminstone landat i slutsatsen att det inte är värt att gå vidare med processen. För dessa fastighetsägare blir det med andra ord fråga om en tvångsavgift. Det går inte heller att utesluta förekomsten av fastighetsägare med små marginaler som kan komma att få negativa ekonomiska konsekvenser på grund av en avgift. Utredningen gör dock bedömningen att storleken på en eventuell avgift inte kommer vara i den storleksordningen att någon enskild fastighetsägare drabbas oskäligt hårt som en direkt följd av avgiften. En annan möjlig negativ konsekvens för de fastighetsägare som tvingas betala avgiften mot sin vilja är att de då också tvingas göra ekonomiska prioriteringar som de annars inte skulle behövt göra.

Utredningen har gjort bedömningen att denna avgift är proportionerlig. Att de fastighetsägare som inte vill ändå får bidra till samverkan är en del av målsättningen som återfinns i utredningens direktiv. Där framgår att "om samverkan mellan olika aktörer regleras i lag, kan även "snålskutsåkande" motverkas [...] En aktör bör inte kunna dra nytta av en åtgärd utan att själv bidra till dess tillkomst och under-

håll”.² Det finns i lagförslaget dessutom ett skydd inbyggt där kommunen ska bedöma om avgiften är orimligt hög för någon enskild fastighetsägare.

När kommunen tar beslut om att införa en kommunal avgift för fastighetsägare uppstår en kostnad för fastighetsägarna i samverkansområdet i och med avgiften. Som konstaterats ovan kan avgiften ses som en kommunal tvångsavgift. Denna är tänkt att finansiera arbetet med områdessamverkan i det aktuella samverkansområdet.

Utredningen kan inte bedöma hur stor en eventuell avgift kommer att bli för varje enskild fastighetsägare då förutsättningarna för varje organisation varierar stort och varje förening själva beslutar om storleken på och fördelningen av avgiften. I utredningens kartläggning framkommer är tre olika modeller. Den första är att fastighetsägarna betalar en viss summa per kvadratmeter boarea. Denna varierar då mellan 4 och 9 kronor per kvadratmeter i de exempel som utredningen studerat. Den andra är att fastighetsägarna betalar en viss summa per hyreslägenhet eller bostadsrättslägenhet. Exemplet varierar mellan 100 och 200 kronor per lägenhet. Den tredje modellen är att en total kostnad fördelas mellan de ingående aktörerna. I denna modell är det vanligast att kommunen står för en fast summa och fastighetsägarnas totala bidrag är lika stort. Denna modell används i Uppsala där kommunen står för 300 000 kronor och fastighetsägarna lika mycket. Varje enskild fastighetsägare bidrar då med mellan 30 000 och 90 000 kronor.

Det är vanligt att avgiften differentieras så att de större fastighetsföretagen har en högre avgift och mindre fastighetsägare, bostadsrättsföreningar och småhusägare har en lägre avgift. Det brukar även vara så att lokaler beräknas annorlunda än bostäder och att kommersiella fastigheter har en särskild avgift.

Andra aktörer

Det kan även uppstå kostnader för andra aktörer som väljer att medverka i samverkansarbetet. Andra aktörer kan vara handel, civilsamhällets organisationer, allmänna samlingslokaler, fritids- och kulturföreningar, religiösa samfund med mera. Dessa aktörer kan på frivillig basis betala avgift till en organisation som arbetar

² Dir. 2023:99, Åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön.

med områdessamverkan. Föreningen som förvaltar en avgift för områdessamverkan eller kommunen kan besluta att en viss del av avgiften ska kunna användas för att finansiera dessa andra aktörers medverkan. En förutsättning för detta är att det kan anses vara till nytta för samverkansområdet i sin helhet.

Länsstyrelsen kan eventuellt få en roll att spela om styrelsen i en förening som förvaltar avgift för områdessamverkan underlåtit att kalla till och hålla årsmöte. Då finns det en möjlighet att ansöka hos Länsstyrelsen att den ska göra detta i styrelsens ställe. Detta förfarande bör finansieras genom att föreningen får betala en avgift för detta i enlighet med avgiftsförordningen.

Domstolarna kan komma att behandla överklaganden från fastighetsägare som antingen klagar på kommunens beslut eller på föreningens beslut. Utredningens bedömning är att det inte kommer att handla om särskilt många ärenden och att det därför rymms inom domstolarnas befintliga ram för verksamheten.

Avslutningsvis kan kostnader för polisen uppstå för att medverka i samråd och eventuellt medverka i samverkan. Formellt sett är polisens medverkan dock frivillig, men deras medverkan kan som konstaterats antas rymmas inom deras uppdrag och deras deltagande bedöms rymmas inom befintlig ram för polisens verksamhet.

17.2.12 Ikraftträdandedatum

Utredningens bedömning är att valet av datum för ikraftträdande av lagen inte får några konsekvenser för de aktörer som berörs av lagen. Detta då lagen inte i sig själv ger några effekter utan dessa kommer först när någon fastighetsägare eller kommun väljer att ansöka om eller besluta om en avgift. Processen att införa en avgift för områdessamverkan innehåller flera möjligheter till påverkan från de aktörer som träffas av lagstiftningen. Därför krävs ingen särskild tid för anpassning till lagens effekter.

Utredningens motivering av ikraftträdandedatum finns i avsnitt 13.7.

17.3 Konsekvenser av övriga förslag

17.3.1 Nationellt kunskapscentrum för trygghet och säkerhet i den byggda miljön

Vem berörs av förslaget

Det universitet som blir värd för det föreslagna kunskapscentrumet och den personal som anställs eller kopplas till centrumet påverkas direkt. Dessutom skulle de organisationer som blir representerade i en styrelse bli direkt berörda. Enligt förslaget är det Boverket, Brå och Polisen som i första hand skulle vara aktuella att sitta med i styrelsen eller styrgruppen för centrumet. Eventuellt skulle Länsstyrelsen och någon kommunal företrädare även kunna bli aktuell.

Vid sidan av de som skulle vara representerade i styrelsen föreslår utredningen att det sker ett tätt samarbete mellan kunskapscentrumet och andra organisationer som arbetar med frågor kopplat till centrumets verksamhetsområde. Det kan handla om organisationer som arbetat med områdessamverkan, antingen direkt eller som intresseorganisation (exempelvis Tryggare Sverige eller Svenska stadskärnor) men även forskningsfinansiärer och andra myndigheter som arbetat med trygghet och säkerhet i den byggda miljön (exempelvis Socialstyrelsen, MSB eller Trafikverket).

Utöver universitetet skulle ytterligare aktörer bli indirekt berörda av den verksamhet som centrumet skulle bedriva. Syftet med förslaget är att säkerställa att det samlas in, sammanställs och produceras forskning och annat kunskapsstöd till de aktörer som arbetat med frågor kopplade till trygghet och säkerhet i den byggda miljön. Det innebär att alla som arbetar med trygghet och säkerhet i den byggda miljön kan komma att få nytta eller stöd av verksamheten vid kunskapscentrum. Detta skulle särskilt gälla organisationer för områdessamverkan.

Vilka behov ska ett nationellt kunskapscentrum fylla?

I utredningens direktiv återfinns flera argument som ligger till grund för förslaget om inrättandet av ett nationellt kunskapscentrum. Bland annat ska utredningen ge rekommendationer på kunskaps- och kompetenshöjande insatser som kan behövas för att stärka trygghetsåtgärder i den byggda miljön och för att höja utsatta områden på lång sikt. Vidare ska utredningen föreslå vilka mätbara mål för samverkan

som kan vara relevanta samt hur utvärdering av samverkan kan ske. Utredningen ska även föreslå andra insatser som bidrar till ökad trygghet och verka brottsförebyggande i den byggda miljön och för att lyfta utsatta områden.

Utredningen har i sin kartläggning konstaterat att det finns en brist när det kommer till kunskap gällande områdessamverkan i en svensk kontext. Det är också tydligt att de internationella erfarenheterna inte direkt kan översättas till en svensk kontext då det är stora skillnader mellan länder bland annat när det gäller samhälls-
uppbyggnad och var samverkan i huvudsak sker. Det finns med andra ord ett stort behov av forskning kring områdessamverkan utifrån en svensk kontext.

Ytterligare en svårighet som utredningen har uppmärksammat är svårigheten att utvärdera områdessamverkan och dess effekter. Den stora utmaningen ligger i att det saknas ett nollalternativ. Med det menas att det är svårt att utvärdera vad som skulle ha hänt i ett område om det inte funnits någon områdessamverkan. Det finns därför ett stort behov av att ta fram både teorier och modeller för utvärdering av områdessamverkan.

Tätt kopplat till detta ligger behovet av att utvärdera trygghets-
skapande och brottsförebyggande insatser i stort, inte bara de som vidtas inom ramen för områdessamverkan. Exempelvis behövs forskning och utvärdering kopplat till den nya lagen om kommuners ansvar för det brottsförebyggande arbetet. Det behövs helt enkelt mer kunskap om vilka åtgärder som ger bäst effekt både kortsiktigt och långsiktigt.

Från många håll efterfrågas ett nationellt kunskapscentrum som samlar och tar fram information och kunskap kopplat till det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet i den byggda miljön.

Hur möter förslaget behoven som identifieras?

Utredningen föreslår att det inrättas ett nationellt kunskapscentrum vid ett svenskt universitet. Bakgrunden till utredningens förslag framgår i avsnitt 14.

Genom att ett kunskapscentrum får i uppdrag att samla in, sammanställa och producera kunskap om hur trygghet och säkerhet i

den byggda miljön kan förbättras fylls kunskapsbehovet som utredningen identifierat. Det handlar om att vara ett kunskapsstöd till de aktörer som arbetar med frågor som faller in under centrumets verksamhetsområde. Det handlar också om att skapa ny kunskap om vilka åtgärder som är mest effektiva i en svensk kontext och vilka metoder som är lämpliga att använda i arbetet. Till sist föreslås centrumet även ha i uppgift att både ta fram metoder för utvärdering och att själva bistå med utvärderingsinsatser.

Vilka konsekvenser uppstår om förslaget inte genomförs?

Om ett nationellt kunskapscentrum inte inrättas kommer den nuvarande bristen avseende kunskap om och forskning kring arbetssätt och åtgärder kopplade till trygghet och säkerhet i den byggda miljön att fortsätta finnas. Det skulle leda till att arbetet med att öka trygghet och säkerhet i den byggda miljön fortsätter bedrivas utan tillräckligt mycket evidensbaserat kunskapsunderlag och därför riskerar att vara mindre effektivt. Det skulle vara samhällsekonomiskt ineffektivt och dessutom ge den föreslagna lagstiftningen om avgift för områdessamverkan ett mindre genomslag.

Konsekvenser av förslaget

Utredningen kan konstatera att förslaget om inrättandet av ett nationellt kunskapscentrum inte har några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller Sveriges skyldigheter i förhållande till EU-rätten.

När det gäller andra konsekvenser är det viktigt att inledningsvis konstatera att syftet med förslaget är att dels samla befintlig kunskap och generera ny kunskap genom forskning, dels att ge kunskapsstöd till relevanta aktörer. Det innebär att eventuella konsekvenser framför allt handlar om hur andra använder den kunskap och det stöd som centrumet kommer att tillhandahålla.

Utredningen ska särskilt bedöma konsekvenser gällande barn, personer med funktionsnedsättning, livsvillkoren för de som på och vistas på platser samt åtkomligheten till det offentliga rummet. Forskning och kunskapsstöd kan bidra till att de åtgärder som vidtas är evidensbaserade och välgrundade utifrån de förutsättningar som

råder på platsen. Det innebär i sin tur att åtgärderna kan vara mer träffsäkra och kostnadseffektiva. Verksamheten kan med andra ord leda till positiva konsekvenser för dessa grupper.

Motsvarande resonemang kan föras vad gäller samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. Genom att de åtgärder som vidtas är evidensbaserade kan en större träffsäkerhet och kostnadseffektivitet uppnås. Vilka åtgärder som ett kunskapscentrum kan ha en positiv inverkan på är svårt att bedöma i dagsläget.

Organisationer och andra aktörer som arbetar med områdessamverkan kan få nytta av centrumets verksamhet. Genom både kunskaps- och metodstöd kan områdessamverkan bedrivas mer effektivt och förhoppningsvis med bättre effekter på trygghet och säkerhet. Polisen och Brå bedöms få stor nytta av ett nationellt kunskapscentrum då viss forskning på centrumet kommer att handla om brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder i den byggda miljön. Polisen kan dessutom ha indirekt nytta genom att andra myndigheter och organisationer kommer kunna använda centrumets verksamhet för att bli effektivare i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet.

Den lag om avgift för områdessamverkan som föreslås av utredningen antas bli mer verkningsfull med ett nationellt kunskapscentrum då områdessamverkansorganisationer kan få stöd i både processen och det efterföljande arbetet. Detta stöd handlar dels om kunskaps- och metodstöd, dels om möjligheten till kompetensutveckling genom utbildning.

Andra lösningar som övervägts?

Utredningen har övervägt olika placeringar av ett nationellt kunskapscentrum. Utredningens slutsats är att det är avgörande att ett kunskapscentrum placeras vid ett universitet eller högskola. Skälen för detta redogörs för i avsnitt 14.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningen gör bedömningen att kostnader för förslaget om ett nationellt kunskapscentrum för trygghet och säkerhet i den byggda miljön uppgår till 20 000 000 kronor årligen. Ersättning för dessa kostnader föreslås ges genom budgetpropositionens utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning under anslaget 3:1 Vetenskapsrådet: Forskning och forskningsinformation, utgiftsområde 13 anslag 4:1 Åtgärder mot utanförskap samt utgiftsområde 4 anslag 1:1 Polismyndigheten.

I utredningens direktiv står att de offentligfinansiella effekterna av de förslag på åtgärder som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas ska förslag till finansiering lämnas.

Utredningen gör bedömningen att förslaget kostar 20 000 000 kronor per år.

Förslaget har likheter med andra kunskapscentrum som Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK), Barnafrid – nationellt centrum för kunskap om våld mot barn (Barnafrid).

NCK, som är placerat vid Uppsala universitet och Akademiska sjukhuset, har regeringens uppdrag att höja kunskapen nationellt om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. NCK har även regeringens uppdrag att ge stöd till våldsutsatta. Enligt den senaste årsredovisningen har NCK haft anslag på cirka 26 000 000 kronor för verksamhetsåret 2023.

År 2015 inrättades Barnafrid – ett nationellt centrum för kunskap om våld mot barn vid Linköpings universitet (Barnafrid) med syfte att samla och sprida kunskap om våld och andra övergrepp mot barn. Totalt hade verksamheten år 2023 intäkter på 22 012 000 kronor och kostnader på 21 555 000 kronor. Den största delen av intäkterna består av Regeringskansliets olika anslag, dels för grundfinansieringen, dels för särskilda uppdrag.

Det kunskapscentrum som förslaget omfattar liknar NCK och Barnafrid. Båda dessa kunskapscentrum har bedrivit sin verksamhet en länge tid. Utredningens bedömning är att det nationella kunskapscentrum som föreslås kommer att motsvara dessa två i storlek men att det kan dröja några år innan det nått samma verksamhetsomfattning. Det kan dock antas att det kommer att tillkomma kostnader för själva uppstarten. Utredningen gör därför bedömningen att

kostnader för att bedriva verksamhet inom ett nationellt kunskapscentrum för trygghet och säkerhet i den byggda miljön uppgår till cirka 20 000 000 kronor årligen.

Centrumet är tänkt att förläggas till ett universitet varför ersättning för dessa kostnader föreslås ges bland annat genom budgetpropositionens utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning anslaget 3:1 Vetenskapsrådet: Forskning och forskningsinformation. Det anslaget får användas för utgifter för stöd för forskning och forskningsinformation. Eftersom en stor del av verksamheten vid ett nationellt kunskapscentrum innebär forskning är det rimligt att den delen av verksamheten finansieras med medel från utgiftsområde 16. Utredningen konstaterar att uppdraget att starta upp ett nytt kunskapscentrum kan likställas med att starta upp en ny infrastruktur för forskning och att starta upp nya forskningsprojekt. Detta är uppgifter som kan finansieras genom forskningsanslag från exempelvis Vetenskapsrådet. Eftersom frågor om trygghet och säkerhet i den byggda miljön är samhällsviktiga och utredningens slutsats är att forskningen kan leda till stora samhällsekonomiska vinster är det rimligt att medel tas från anslag 3:1 Vetenskapsrådet: Forskning och forskningsinformation.

En viktig uppgift för ett kunskapscentrum är att forska om frågor kopplade till att stärka trygghet och säkerhet i den byggda miljön. En del av detta är att hitta strategier och metoder för att lyfta utsatta områden. En annan del är att ge stöd till myndigheter och organisationer som arbetar med dessa samhällsviktiga frågor. Det är därför rimligt att delar av verksamheten finansieras av utgiftsområde 13 anslag 4:1 Åtgärder mot utanförskap.

Polismyndigheten bedöms få stor nytta både av den forskning som kommer att bedrivas vid kunskapscentrum och det stöd som centrumet kommer att ge. Det handlar dels om en direkt nytta genom att delar av forskningen kommer att beröra det brottsförebyggande arbetet, dels genom att andra verksamheter kommer att kunna vidta mer effektiva brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder. Det är därför rimligt att delar av centrumets verksamhet finansieras av utgiftsområde 4 anslag 1:1 Polismyndigheten.

Eftersom kunskapscentrumet föreslås placeras vid ett universitet kan delar av verksamheten finansieras av externa forskningsanslag som centrumet kan söka själva eller i samarbete med andra.

17.3.2 Konsekvenser av övriga förslag

Utredningen föreslår att det tillsätts två utredningar; Förbättringar i tillsynen och tillstånd för fastighetsägare att få ta ut hyra. Eftersom utredningen inte kan avgöra vilka förslag som kan komma att läggas fram av dessa utredningar kommer konsekvenserna av eventuella förslag inte diskuteras i detta betänkande.

Utredningen har identifierat att det finns vissa problem och brister i den nuvarande tillsynen över den byggda miljön. Vad dessa beror på eller hur de kan lösas har utredningen inte adresserat inom ramen för sitt arbete. Frågan är omfattande och komplex och kräver en ordentlig genomsyn. Därför är utredningens slutsats att det krävs en egen utredning för att belysa denna fråga. Motiven till detta utvecklas i kapitel 15.

Om frågan inte utreds ordentligt riskerar de problem och brister som identifierats att finnas kvar och med detta de effekter en bristande tillsyn har på trygghet och säkerhet.

Utredningen föreslår även en utredning om ett tillstånd för fastighetsägare att få ta ut hyra av bostadshyresgäster. Konsekvenserna av ett sådant förslag skulle kunna bli långtgående för enskilda fastighetsägare. Det tillsammans med att flera olika konstitutionella frågeställningar aktualiseras gör det nödvändigt med en egen utredning kring denna fråga. Utredningen diskuterar detta i kapitel 16.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag om avgift för områdessamverkan

1 kap. Lagens innehåll, syfte och definitioner

1 § I denna lag finns bestämmelser som reglerar avgift för områdessamverkan mellan fastighetsägare alternativt mellan kommun och fastighetsägare.

Paragrafen anger att lagen innehåller bestämmelser som reglerar förutsättningarna för att få ta ut en avgift för områdessamverkan. Det framgår även att lagen reglerar förhållandet mellan fastighetsägare alternativt mellan kommun och fastighetsägare. Vad som avses med områdessamverkan framgår av 5 §.

2 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att möjliggöra ett långsiktigt förbättringsarbete inom ett definierat geografiskt område i den byggda miljön där brottsförebyggande, trygghetsskapande eller andra åtgärder för att stärka attraktivitet och det lokala näringslivet vidtas.

Paragrafen anger det syfte som ska uppnås med den avgift för områdessamverkan som lagen avser. Syftena är alternativa även om de delvis går in i varandra. I flera bestämmelser i lagen återkopplas till detta syfte, exempelvis som utgångspunkt för bedömningen, enligt 2 kap 18 §, om en åtgärd som beslutas av områdessamverkansföreningen är tillåten eller vid bedömningen om obligatorisk avgift för områdessamverkan ska fortsätta eller inte.

Med den byggda miljön avses i denna lag tätort och annan bebyggelse, kommunikationsleder, teknisk infrastruktur, anläggningar, vegetation, parker och andra grönområden. Definitionen motsvarar den som används vid tillämpning av PBL.

Förbättringsarbete i den byggda miljön innebär ofta långa processer och det kan ta lång tid innan effekter blir tydliga. Det är

viktigt att det arbete som sker inom ramen för områdessamverkan pågår under en längre tid för att kunna se resultat. Bestämmelsen understryker detta med formuleringen långsiktigt förbättringsarbete. Med andra ord syftar formuleringen till att tydliggöra att arbetet ska bedrivas under flera års tid.

Åtgärder för att stärka tryggheten och brottsförebyggande åtgärder går ofta hand i hand och kan därför ibland vara svåra att skilja åt. Med brottsförebyggande avses åtgärder vars syfte är att förebygga brottslighet inom området. Det kan exempelvis vara anlitande av ordningsvakter, samverkan med polisen eller ökad synlighet genom beskärning av buskage. Trygghetsskapande åtgärder kan exempelvis vara trygghetsvandringar där otrygghetsskapande platser identifieras och plan för åtgärdande upprättas, förbättrad belysning eller evenemang där grannar får möjlighet att umgås och lära känna varandra.

Attraktivitet handlar om att göra ett område mer attraktivt att bo i, besöka och stanna kvar i. Detta går också in i de trygghetsskapande åtgärderna, delvis eftersom en plats med mer rörelse ofta upplevs som mer trygg. Exempel på åtgärder som kan stärka attraktivitet är levande kulturliv, en hög kvalitet på gestaltningen av den byggda miljön, hög nivå på underhåll, god tillgång till offentlig och kommersiell service. Ett annat ord som används för att beskriva attraktivitet är trivsel.

Som konstaterats ovan går de olika delarna in i varandra och detsamma gäller åtgärder för att stärka det lokala näringslivet. Ökad trygghet och attraktivitet är oftast till nytta för det lokala näringslivet. Andra exempel kan vara gemensamma förhållningssätt, samordnad kommunikation, utbildningar, evenemang, inköp eller ökat samarbete mellan olika aktörer inom det lokala näringslivet.

3 § Innehållet i denna lag hindrar inte andra former av avgifter för områdessamverkan.

Bestämmelsen förtydligar att lagen inte syftar till att ställa upp hinder för avgifter inom frivillig områdessamverkan, varken befintlig eller framtida. Bestämmelsen innebär även att en förening som tar in en obligatorisk avgift enligt lagen inte är förhindrad att ta in andra frivilliga avgifter, exempelvis medlemsavgifter från andra aktörer än fastighetsägare eller en extra avgift från fastighetsägarna.

4 § I denna lag avses med områdessamverkan: att flera olika aktörer med en gemensam plan för långsiktigt förbättringsarbete går samman för att med gemensamma resurser utveckla ett geografiskt avgränsat område, samverkansområde: det geografiska område inom vilket det finns en områdessamverkan, och relevanta aktörer: de som berörs av områdessamverkan i samverkansområdet.

Bestämmelsen avser att ge definitioner av centrala begrepp i lagstiftningen.

Första stycket avser vad som menas med områdessamverkan. Utredningen utvecklar detta begrepp i kapitel 4. I dag används flera namn och begrepp för att beskriva den typ av samverkan som avses. I denna lag avses med områdessamverkan att flera olika aktörer med en gemensam plan för långsiktigt förbättringsarbete går samman för att med gemensamma resurser utveckla ett geografiskt avgränsat område. Detta är en relativt öppen definition med ambitionen att fånga in begreppets mångfasettering. Begreppet är nytt för att inte komma i konflikt med någon redan etablerad term på området. Tanken är att detta nya begrepp ska fungera som ett paraplybegrepp för olika befintliga benämningar på områdessamverkan som plats-samverkan och BID.

Andra stycket definierar begreppet samverkansområde. I lagtexten framkommer att med samverkansområde avses det geografiska område inom vilket det finns en områdessamverkan. Det kan konstateras att den exakta geografiska avgränsningen för en områdessamverkan där en avgift beslutas enligt denna lag framgår av beslutet att införa en sådan avgift.

Tredje stycket definierar vad som avses med begreppet relevanta aktörer. Vilka aktörer som finns inom ett samverkansområde kan variera från område till område och det är därför inte möjligt att ha en uttömmande lista i lagen. Därför används i stället begreppet relevanta aktörer. Förutom fastighetsägare, kommun och polis handlar det i huvudsak om de boende, handel och andra näringsidkare samt civilsamhällets organisationer. Vissa områden kan tänkas ha andra relevanta aktörer, exempelvis statliga eller regionala myndigheter, och då ska de också omfattas av begreppet.

5 § Om en byggnad med bostäder eller kommersiell verksamhet står på fastighet som ägs av annan ska i stället ägaren av byggnaden anses vara fastighetsägare enligt denna lag.

Bestämmelsen innebär att i de fall en byggnad med bostäder eller kommersiell verksamhet står på ofri grund, det vill säga att fastigheten och byggnaden har olika ägare, så ersätter ägaren av byggnaden fastighetsägaren i denna lag.

I de fall det finns en tredimensionell fastighetsbildning inom samverkansområdet gäller följande: Fastighetsägarna får i samband med ansökan om införande av avgift för områdessamverkan föreslå hur andelstal ska fördelas inom denna fastighetsbildning. Därefter får kommunen avgöra om fastighetsägarnas förslag ger en skälig fördelning av kostnader och inflytande.

Kommunen får i samband med beslut om införande av kommunal avgift för områdessamverkan bestämma hur andelstal ska fördelas inom denna typ av fastighetsbildning.

6 § Kommunens beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte kommunen beslutar om något annat.

Bestämmelsen innebär att de beslut som tas enligt denna lagstiftning omedelbart träder i kraft och inte behöver förhålla sig till eventuella överklaganden om inte kommunen i beslutet anger något annat.

2 kap. Avgift för områdessamverkan initierad av fastighetsägare

Inledande bestämmelser

1 § Detta kapitel reglerar förutsättningarna för en grupp fastighetsägare att inleda en process för införande av en avgift för områdessamverkan som omfattar samtliga fastighetsägare inom samverkansområdet.

Paragrafen konstaterar vad 2 kap. i lagen avser att reglera, det vill säga vilka förutsättningar som behöver vara på plats för att ansöka om och förvalta en obligatorisk avgift för fastighetsägare inom ett samverkansområde.

2 § Fastighetsägare som enligt detta kapitel kan ansöka om införande av en avgift för områdessamverkan är privata fastighetsägare samt allmännyttiga bostadsbolag enligt lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och andra offentligt ägda fastighetsbolag.

Paragrafen reglerar vilken typ av fastighetsägare som har möjlighet att ansöka om införandet av en obligatorisk avgift. Utgångspunkten är att initiativet kommer från privata fastighetsägare, men bestämmelsen möjliggör även för allmännyttan och andra offentligt ägda fastighetsbolag att vara del av ansökan.

Anledningarna till att offentligt ägda bolag ska inkluderas är flera. Allmännyttan är en viktig fastighetsägare, inte minst i vissa socioekonomiskt utsatta områden. Även statligt och regionalt ägda fastighetsbolag har visat sig vara viktiga aktörer, exempelvis när det gäller fastigheter kopplade till kollektivtrafik eller vård. Det kan även finnas områden med få fastighetsägare där det är viktigt att allmännyttan, eller andra offentligt ägda fastighetsbolag, är med för att uppfylla kravet på minsta antalet fastighetsägare som står bakom ansökan i 3 §.

Ansökan om införande av avgift för områdessamverkan

3 § En ansökan om införande av en avgift för områdessamverkan ska göras av minst tre fastighetsägare tillsammans. Ansökan ska göras till den kommun där området är beläget.

Paragrafen slår fast de grundläggande förutsättningarna för att en ansökan ska kunna lämnas in. En första sådan förutsättning är att minst tre fastighetsägare står bakom ansökan. Detta för att inte en ensam fastighetsägare ska kunna initiera processen och för att det krävs minst tre parter för att kunna starta en förening. Ett ytterligare syfte är att utformningen av ansökan sker med flera aktörer involverade för att säkerställa att den får en utformning som kan vinna stöd i området.

Bestämmelsen anger även att ansökan ska göras till den kommun där samverkansområdet är beläget. Om ett samverkansområde undantagsvis skulle vara beläget i två kommuner ska ansökan lämnas in i båda kommuner. Utredningen utgår från att kommunerna finner en lämplig lösning för att koordinera handläggningen av detta.

4 § Ansökan om införande av avgift för områdessamverkan ska innehålla följande

1. geografisk avgränsning enligt 5 §,
2. verksamhetsplan enligt 6 §,
3. budget enligt 7 §,
4. andelstal för fastighetsägarna enligt 8 §, och
5. organisation enligt 9 §.

Utöver ovanstående ska ansökan innehålla en sammanställning över områdets fastighetsägare samt en kartläggning av andra i området relevanta aktörer. Om det finns särskilda skäl får enskilda fastighetsägare undantas från att omfattas av avgiften.

Ansökan ska även beskriva hur samråd med kommunen, polisen samt andra relevanta aktörer i området har genomförts. Samrådet ska syfta till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan. De synpunkter som har kommit fram i samrådet ska redovisas i ansökan. Det ska även framgå vilka kommentarer och förslag som dessa synpunkter föranleder.

Ansökan ska visa att en majoritet av fastighetsägarna stödjer ansökan genom en omröstning i enlighet med 10 §.

Bestämmelsen stadgar vad en ansökan om att införa en obligatorisk avgift i ett samverkansområde behöver innehålla. I första stycket räknas de olika dokument som ska inkluderas upp med hänvisning till de paragrafer där kraven på respektive handling förtydligas.

I andra stycket av paragrafen stadgas att ansökan även ska innehålla en förteckning över alla fastighetsägare inom samverkansområdet. Det framgår även att det är möjligt att i ansökan undanta vissa fastighetsägare från att omfattas av avgiften. Det handlar om fastighetsägare som antingen har ett mycket begränsat värde av områdessamverkan eller har svårt att delta på lika villkor. Exempel kan vara om det på fastigheten finns en skola, byggnad för religiöst eller kulturellt ändamål eller enskild villa.

I tredje stycket ställs ett krav på de som ansöker att genomföra ett samråd i området. Samrådet ska omfatta alla relevanta aktörer inom samverkansområdet. Då förutsättningarna är olika inom olika samverkansområden regleras inte samrådet i detalj. I stället ligger det på den som ansöker att beskriva hur samrådet genomförts och att det uppfyller syftet.

Vilka som är relevanta aktörer inom ett samverkansområde varierar från plats till plats och det går därför inte att lista dem direkt i lagtexten. Kommunen och polisen nämns särskilt då dessa aktörer alltid är relevanta i arbetet med områdessamverkan. Genom

att kommunen kommer in i processen redan i samrådet minskar riskerna för att en ansökan får avslag i ett senare skede.

Det är viktigt att de som deltar i samrådet får ett fullständigt underlag. Samrådet bör ske när det finns en ansökan som är i princip färdig, det vill säga som ett sista steg innan omröstningen sker. Det ligger på gruppen av fastighetsägare som ansöker att säkerställa att alla som deltar i samrådet får tillgång till underlaget. Detta kan göras genom exempelvis inbjudan till en offentlig utställning, utskick med allt material eller utskick med hänvisning till en hemsida med informationen. Det är även viktigt att det är tydligt vart synpunkter ska lämnas och när senaste tidpunkten för inlämnande av synpunkter är. De synpunkter som framkommer i samrådet ska redovisas i ansökan tillsammans med de kommentarer och förslag som synpunkterna föranleder. Det innebär att de synpunkter som framkommer bör få effekt på ansökan.

I fjärde stycket ställs kravet på att den som ansöker genomför en omröstning. Stycket innehåller även en hänvisning till 10 § där kraven på omröstningen förtydligas.

5 § Förslag till samverkansområde ska visa den geografiska avgränsning som avgiften föreslås omfatta och innehålla underlag för bedömning av områdets avgränsning enligt andra stycket.

Samverkansområdet ska vara sammanhängande och rimligt i förhållande till verksamhetens mål, genomförande och effektivitet.

Paragrafen reglerar kraven på ansökan vad avser den geografiska avgränsningen av samverkansområdet. Bestämmelsen är ett förtydligande av 4 § och även utgångspunkten för kommunens bedömning enligt 11 §.

Syftet med regeln är att samverkansområdet företrädesvis ska följa befintliga områdesindelningar. Detta underlättar för allmänheten att uppfatta samverkansområdets gränser. En ytterligare anledning till att områdets geografiska avgränsning bör vara sammanhängande är att uppnå att alla fastighetsägare som har nytta av åtgärder som görs inom områdessamverkan även är med. Skapas ett samverkansområde som är alltför osammanhängande riskerar det även att inte möta behovet av att hantera problem med snålskjutsåkande.

I vissa fall kan detta frångås men då ska ansökan innehålla en motivering kring detta. Motiveringen av den geografiska avgränsningen ska utgå från den verksamhet som ska bedrivas och de mål som ska uppnås. Samverkansområdet ska korrespondera med denna verksamhet och dessa mål.

6 § Förslag till verksamhetsplan ska innehålla en beskrivning av verksamheten under det kommande verksamhetsåret samt en plan för arbetet de kommande fem verksamhetsåren.

Verksamhetsplanen ska beskriva hur verksamheten bidrar till ett långsiktigt förbättringsarbete enligt 1 kap. 2 § och hur det kommer hela samverkansområdet till nytta.

Paragrafen reglerar kraven på ansökan vad avser verksamhetsplanen. Bestämmelsen är ett förtydligande av 4 § och även utgångspunkten för kommunens bedömning enligt 11 §.

Förslag till verksamhetsplan ska innehålla en tydlig beskrivning av det första verksamhetsåret för att ge ett underlag för att bedöma hur verksamheten bidrar till att uppfylla syftet enligt 1 kap 2 § och samtidigt visa hur verksamheten är inriktad på att gynna hela samverkansområdet. Verksamhetsplanen bör bygga på information som ger underlag till valet av verksamhet och slutsatser kring hur det gynnar hela samverkansområdet. Exempel på möjliga underlag är resultatet av samrådet, en förstudie, kommunens lägesbild eller trygghetsundersökningar.

Ansökan ska även innehålla en långsiktig plan för de kommande fem verksamhetsåren. Syftet med detta är dels att ge fastighetsägarna en förutsebarhet för att kunna anpassa sin verksamhet, dels att ansökan ska visa hur verksamheten bidrar till ett långsiktigt förbättringsarbete i samverkansområdet.

Lagstiftningen reglerar inte vilken verksamhet som ska bedrivas eller omfattningen av denna.

7 § Förslag till budget ska innehålla en redogörelse för de kostnader som förväntas under det kommande verksamhetsåret. Förslaget ska också innehålla en prognos över kostnader för de kommande fem verksamhetsåren.

Paragrafen reglerar kraven på ansökan vad avser budget. Bestämmelsen är ett förtydligande av 4 § och även utgångspunkten för kommunens bedömning enligt 11 §.

Syftet med paragrafen liknar i stort 6 §. Det handlar om att dels ge ett tydligt underlag för hur avgiftens storlek är beräknad, dels ge ett mer långsiktigt perspektiv till fastighetsägarna för att de ska kunna anpassa verksamheten och budgetera för avgiften. Det är viktigt att budget och verksamhetsplan är tydligt sammankopplade.

Det finns ingen reglering kring storleken på avgiften eller vad den kan användas till utöver att syftet ska gå i linje med vad som beskrivs i 1 kap 2 § och att verksamheten ska gynna hela samverkansområdet. Den begränsning som finns är kommunens bedömning av om avgiften för en enskild fastighetsägare är oskälig.

Det finns, vilket regleras i 1 kap 4 §, ingenting som hindrar att föreningen tar in andra avgifter utöver den obligatoriska. Detta görs i så fall på frivillig basis. I de fall en förening redan vid ansökan planerar att ta in andra frivilliga avgifter bör även dessa finnas med i budgeten och separeras från den obligatoriska avgiften.

8 § Förslaget till andelstal ska innehålla en lista över alla fastighetsägare i området som ska omfattas av avgiften och en preliminär beräkning av varje sådan fastighetsägars andelstal. Det ska framgå av underlaget utifrån vilka kriterier andelstalen har beräknats. Kriterierna ska syfta till att ge en skälig fördelning av inflytande och kostnader.

Paragrafen reglerar kraven på ansökan vad avser andelstal. Bestämmelsen är ett förtydligande av 4 § och även utgångspunkten för kommunens bedömning enligt 11 §.

Ansökan ska innehålla en förteckning av samverkansområdets alla fastighetsägare. Det ska av ansökan framgå vilka överväganden som ligger bakom beräkningen av andelstalen. Tanken är att fastighetsägarna ska bestämma över hur andelstalen beräknas för att kunna anpassa dem till samverkansområdets förutsättningar. Paragrafen gör det möjligt att differentiera andelstalen mellan olika typer av fastighetsägare, exempelvis genom att ge ett lägre andelstal till exempelvis bostadsrättsföreningar eller villaägare.

Kravet på de kriterier som ligger till grund för beräkningen av andelstal är att de ger en skälig fördelning av inflytande och kostnader. I detta ligger en logik att andelstalen på ett eller annat sätt är kopplat till storleken på fastigheten i det aktuella området alternativt till storleken på det bolag som äger fastigheten.

Utgångspunkten för andelstalen bör vara fastighetsägarens innehav inom samverkansområdet. En beräkningsmodell kan vara att utgå från kvadratmeter bostads- eller lokalyta. Modeller kan även vara differentierade, där avgiften för bostadsyta och lokalyta är olika när beräkning av avgiften ska göras. En annan differentiering kan vara att bostadsrättsföreningar och hyreshus har ett lägre andelstal. Ytterligare en möjlighet är att storleken på fastighetsägarens innehav kan påverka andelstalsberäkningen, det vill säga att vissa större fastighetsbolag kan ta ett större ansvar för finansieringen än mindre fastighetsägare.

Som framgår av 4 § är det möjligt att undanta vissa fastighetsägare från avgift, exempel på sådana skulle kunna vara ägare av byggnad för religiöst ändamål eller fastigheter med verksamhet som har ingen eller liten vinning av områdessamverkan. Om tredimensionella fastighetsbildningar förekommer inom området ska det i ansökan också klargöras hur andelstalen är tänkta att fördelas i de fallen.

9 § Förslaget till organisation ska innehålla uppgift om vald föreningsform inklusive stadgar. Föreningen får inte vara vinstdrivande.

Paragrafen reglerar kraven på ansökan vad avser organisation. Bestämmelsen är ett förtydligande av 4 § och även utgångspunkten för kommunens bedömning enligt 11 §.

Enligt bestämmelsen ska verksamheten bedrivas i föreningsform och ansökan ska innehålla föreningens stadgar. Det finns inget krav på att det ska vara en nybildad förening utan det är möjligt att ansöka med en befintlig förening. Viktigt är då att stadgarna anpassas så att de uppfyller de krav som finns i lagen.

Föreningen får enligt paragrafen inte vara vinstdrivande. Syftet är att en eventuell vinst ska gå till föreningens verksamhet. Föreningen kan däremot främja medlemmarnas ekonomiska intressen.

10 § Innan ansökan skickas in till kommunen ska en omröstning hållas bland berörda fastighetsägare inom samverkansområdet som visar att ansökan har tillräckligt stöd.

Vid omröstningen har varje fastighetsägare en röst. För att ansökan ska anses ha tillräckligt stöd får inte mer än en tredjedel av fastighetsägarna rösta emot. Det totala andelstalet för de som röstar emot ska även överstiga en tredjedel av det totala andelstalet i området.

För att omröstningen ska vara godkänd ska alla fastighetsägare i området ha delgivits information senast 14 dagar före omröstningen om när och hur omröstningen sker samt relevant dokumentation om vad beslutet innebär.

Paragrafen reglerar den omröstning som fastighetsägarna behöver genomföra för att visa att ansökan ha tillräckligt stöd i området. Varje fastighetsägare har en röst, oavsett hur stort eller litet fastighetsinnehavet är. Omröstningen sker med andra ord inte enligt andelstal. Med berörda fastighetsägare avses alla fastighetsägare inom samverkansområdet som omfattas av avgiftsskyldigheten.

I likhet med samrådet reglerar bestämmelsen inte hur omröstningen genomförs. Det avgörande är att alla fastighetsägare ska ha möjlighet att delta och fått information om var, när och hur omröstningen sker. Alla fastighetsägare i samverkansområdet ska få ta del av relevant information inför omröstningen. Lagen ställer ett krav på att informationen ska nå alla berörda senast 14 dagar före omröstningen. Detta syftar till att alla ska få möjlighet att sätta sig in i förslaget innan omröstningen sker.

Utgångspunkten är att den dokumentation som ska följa med ansökan också delas med de som har rätt att delta i omröstningen. Det är också viktigt att alla berörda fastighetsägare har fått tydlig information om tidpunkten för omröstningen och formerna för denna. Det ligger på de fastighetsägare som genomför omröstningen att visa att så har skett.

Det är tillåtet med en digital omröstning under förutsättning att det kan säkerställas att den genomförs på ett säkert sätt med lika möjligheter att delta.

Fastighetsägarna i omröstningen har accepterat förslaget om inte mer än en tredjedel av de röstberättigade röstar emot förslaget. För att få en balans mellan storleken på fastighetsägarna och antalet ska den tredjedel som röstar emot också omfatta en tredjedel av det totala andelstalet. Denna kontrollregel ska ses i ljuset av att omröstningen inte sker enligt andelstal.

11 § Kommunen ska besluta om införande av avgift för områdessamverkan om nedanstående punkter är uppfyllda. En förutsättning för att kommunen ska behandla ansökan är att förslaget har fått tillräckligt stöd i den omröstning som ska genomföras enligt 10 §.

Vid beslut om införande av avgift för områdessamverkan ska kommunen särskilt bedöma om

1. samverkansområdets geografiska avgränsning är sammanhängande och rimlig i förhållande till verksamhetens mål, genomförande och effektivitet,
2. verksamhetsplanen är genomförbar och bidrar till ett långsiktigt förbättringsarbete, enligt syftet i 1 kap 2 §, som kommer hela samverkansområdet till nytta,
3. budgeten ger en rättvisande bild av verksamhetsplanens kostnader,
4. kriterierna för beräkning av andelstal ger en skälig fördelning av inflytande och kostnader samt att avgiften för varje enskild medlem inte är oskälig och
5. att samråd skett med relevanta aktörer på ett ändamålsenligt sätt och att de synpunkter som inkommit vid samrådet beaktats.

Om kommunen bedömer att någon av ovanstående punkter inte är uppfyllda ska kommunen avslå ansökan. Kommunen får även lägga annan information till grund för avslag. Om kommunen anser att ansökan är bristfällig ska fastighetsägarna få möjlighet att inom en månad avhjälpa bristen.

Bestämmelsen ställer upp ramarna för kommunens prövning av ansökan. Inledningsvis konstateras att det krävs att förslaget accepterats i den omröstning som ska göras enligt 10 § för att ansökan ska behandlas.

I andra stycket listas de punkter som kommunens prövning av ansökan ska fokusera på. Punkterna speglar de krav som ställs på ansökan i 4–9 §§, det vill säga att kommunen ska pröva om de krav som lagstiftningen ställer på ansökan har uppfyllts. Vad dessa krav är framgår i kommentaren under respektive paragraf.

I fjärde punkten i andra stycket regleras andelstalen där kommunen ska kontrollera att beräkningen av andelstalen gett en skälig fördelning av inflytande och kostnader. I kommunens prövning ligger även att försöka avgöra så att avgiften för varje enskild medlem inte blir oskälig, det vill säga att säkerställa att avgiften för varje enskild medlem inte blir alltför betungande. Det kan exempelvis handla om en situation där en mindre fastighetsägare enligt andelstalen får en avgift som är alltför hög i förhållande till dennes ekonomiska förmåga. Innan denna prövning blir aktuell bör de fastighetsägare som gjort ansökan redan vid samrådet lyssnat till de argument eventuella motståndare framfört och antingen justerat förslaget i enlighet eller redovisat varför detta inte är lämpligt. Hur de som ansöker gjort detta ska redovisas i ansökan. Kommunen bör därför kunna använda detta underlag vid sin bedömning.

I övrigt bör den som anser att avgiften blir alltför betungande ges möjlighet att framföra sina argument till kommunen före beslut. Den enskilda fastighetsägare som är missnöjd med ansökan kommer troligen att vara motiverad att göra kommunen uppmärksam på skälen till att deras avgift bör jämkas.

Tredje stycket stadgar att kommunen ska avslå ansökan om något av kraven på ansökan inte anses uppfyllda. I bedömningen får kommunen även ta hänsyn till annan information som framkommit i ärendet. Det kan exempelvis handla om att en stor andel av kommentarerna vid samrådet menar att verksamhetsplanen eller budgeten inte är genomförbar. Även annan information än den som framkommer i samrådet kan läggas till grund för avslag. Det kan exempelvis handla om att föreningen på ett eller annat sätt kan kopplas till den kriminella ekonomin eller av annan anledning framstår som olämplig utifrån syftet i 2 §.

Enligt tredje stycket ska kommunen ge de som ansökt en månad på sig att komplettera ansökan om kommunen anser att ansökan har sådana brister i någon del att ansökan inte kommer kunna godkännas.

Särskilda krav på en förening som förvaltar avgift för områdessamverkan

12 § I förening som förvaltar avgift för områdessamverkan ska samtliga fastighetsägare inom samverkansområdet vara medlemmar.

Föreningen får i stadgarna föreskriva att även annan får vara medlem men det får inte påverka omröstningsreglerna enligt 14 §.

Paragrafen reglerar att alla fastighetsägare som betalar den obligatoriska avgiften ska vara medlemmar av föreningen. Syftet är att alla, utifrån sitt andelstal, ska ha lika möjligheter att påverka hur avgiften används, därför stadgas att alla fastighetsägare inom samverkansområdet ska vara medlemmar.

Paragrafen förtydligar också möjligheten för föreningen att ta in andra medlemmar i föreningen än de fastighetsägare som betalar avgift i samverkansområdet. Det kan vara ett sätt att inkludera andra aktörer såsom handel, civilsamhällets organisationer eller fastighetsägare som är undantagna från den obligatoriska avgiften. Dessa medlemmars rösträtt får regleras i stadgarna. Rösträtten för

dessas medlemmar får dock inte påverka den omröstning enligt andelstal som regleras i 14 §.

13 § Årsstämma ska hållas inom två månader från kommunens beslut om införande av en avgift för områdessamverkan.

Paragrafen stadgar att föreningen måste kalla till årsstämma inom två månader från kommunens beslut att godkänna ansökan från föreningen. En viktig uppgift för denna årsstämma är att utse styrelse för föreningen.

14 § Vid årsstämman utövar medlemmarna sin rätt att besluta i föreningens angelägenheter. Vid årsstämma har kommunen närvaro- och yttranderätt.

Kallelse till årsstämma ska vara alla medlemmar i samverkansområdet samt kommunen tillhanda senast tre veckor före mötet.

En röstberättigad medlem som är närvarande vid en årsstämma har, oavsett om han eller hon äger en eller flera fastigheter inom samverkansområdet, en röst. I en fråga som har ekonomisk betydelse ska röstetalen i stället beräknas efter fastighetsägarnas andelstal, om en medlem begär det. En medlems röstetal får dock inte överstiga en tredjedel av det sammanlagda röstetalet för samtliga närvarande röstberättigade medlemmar.

En medlems rösträtt kan utövas genom ombud. Ett ombud får inte företräda mer än en medlem. Årsstämmans beslut utgörs av den mening som har fått flest röster. Vid lika röstetal har stämmans ordförande utslagsröst. Val avgörs dock vid lika röstetal genom lottning.

Endast den medlem som har fullgjort sina ekonomiska förpliktelser gentemot föreningen har rösträtt vid årsstämman. En medlem har dock alltid närvaro- och yttranderätt vid årsstämman.

Oavsett vad som anges i stadgarna får årsstämman hållas digitalt, om särskilda omständigheter kräver det.

Paragrafen reglerar årsstämmans genomförande. Bestämmelsen innehåller stadganden av mer formell karaktär som att kallelsen ska vara alla medlemmar tillhanda senast tre veckor före stämman och att röstning kan ske genom ombud. Det regleras även att enkel majoritet är huvudregeln och att ordföranden vid stämman har utslagsröst vid lika röstetal bortsett från valärenden som då avgörs genom lottning.

Vem som är medlem i föreningen regleras i stadgarna. Lagen slår fast att alla fastighetsägare i samverkansområdet som är skyldiga att betala avgift för områdessamverkan automatiskt blir medlemmar.

Stadgarna kan därutöver tillåta att även annan är medlem i föreningen under förutsättning att det inte påverkar omröstningsreglerna i denna paragraf. Det ger föreningen en möjlighet att inkludera fler aktörer i föreningen samtidigt som fastighetsägarna behåller kontrollen över de ekonomiska besluten i föreningen. Det är även möjligt, enligt 17 §, att annan än fastighetsägarna är del av styrelsen.

Enligt bestämmelsen har kommunen närvaro- och yttranderätt vid årsstämman. Kommunen ska även få ta del av årsstämmohandlingar och protokoll från stämman. Syftet är att säkerställa att kommunen har insyn i arbetet, dels för att veta om och hur den kan bidra till föreningens arbete, dels för att kontrollera så att föreningen arbetar utifrån syftet med områdessamverkan samt samverkansområdets gemensamma bästa. Denna kontroll ska kopplas till möjligheten för kommunen att dra tillbaka den obligatoriska avgiften i enlighet med 21 §.

I tredje stycket regleras omröstningsreglerna. Utgångspunkten är en röst per röstberättigad medlem men en medlem kan begära att omröstning sker enligt andelstal i frågor av ekonomisk betydelse. Denna konstruktion är hämtad från SamFL och ger en möjlighet för medlemmarna att åberopa sitt andelstal vid behov utan att det behöver räknas på detta vid varje omröstning. För att inte en enskild medlem ska bli för dominant i föreningen stadgas att en enskild medlems andelstal aldrig kan överstiga en tredjedel av det sammanlagda röstetalet. Utgångspunkten i den beräkningen är med andra ord det totala andelstalet vid varje omröstning och inte det totala andelstalet i föreningen som helhet.

Om annan än fastighetsägarna är medlem i föreningen är det viktigt att stadgarna reglerar hur rösträtten för denna medlem ser ut. Det är fritt för föreningen att i stadgarna ge dessa medlemmar rösträtt vid årsstämman, men om en medlem vid fråga av ekonomisk betydelse så begär träder i stället lagens regler om andelstal i kraft. I de fallen har de medlemmar som inte är fastighetsägare och betalar avgift ingen möjlighet att påverka omröstningen. Med andra ord innebär detta att om ingen medlem begär omröstning enligt andelstal har även andra medlemmar än fastighetsägarna rösträtt även i ekonomiska frågor.

Om en aktör, exempelvis en näringsidkare, blir medlem i föreningen och samtidigt betalar en avgift eller liknande är det möjligt

för denna näringsidkare att ställa krav på hur just deras medel ska användas. Det innebär att det sluts ett avtal mellan aktören och föreningen gällande hur näringsidkarens medel får användas i verksamheten.

Enligt femte stycket har en medlem alltid närvaro- och yttranderätt men endast rösträtt om medlemmen har uppfyllt sina ekonomiska förpliktelser gentemot föreningen, dvs betalt avgiften.

I sjätte stycket konstateras att en årsstämma får hållas digitalt om särskilda omständigheter gör att det krävs. Exempel på det är en pandemi eller annan krissituation. Att fastighetsägare befinner sig utomlands är inte en sådan särskild omständighet. Huvudregeln är med andra ord att stämman ska arrangeras fysiskt.

15 § Styrelsen kallar till årsstämma. I kallelsen ska de ärenden som ska behandlas på stämman anges. Underlag till de beslut som anges i 16 § ska bifogas kallelsen.

Om styrelsen inte kallar till ordinarie årsstämma i enlighet med stadgarna, ska länsstyrelsen på ansökan av en medlem kalla till föreningsstämma. Om minst en femtedel av samtliga röstberättigade medlemmar eller det mindre antal som kan vara bestämt i stadgarna, hos styrelsen begär att extra föreningsstämma ska hållas och anger de ärenden som ska behandlas, ska styrelsen inom en vecka kalla till en sådan stämma, som ska hållas så snart som möjligt med hänsyn till stadgarnas bestämmelser om tid för kallelse. Om styrelsen inte gör det, ska länsstyrelsen kalla till stämma på ansökan av en medlem.

I paragrafen stadgas att det är styrelsen som är ansvarig för att kalla till årsstämma. I det ansvaret ingår även att både ta fram underlag för de beslut som ska tas och att säkerställa att detta underlag finns med i kallelsen till årsstämman.

Enligt andra stycket kan en femtedel av de röstberättigade medlemmarna, eller ett mindre antal om föreningens stadgar uttryckligen reglerar detta, begära att en extra föreningsstämma hålls. Styrelsen är då skyldig att kalla till en sådan inom en vecka från begäran.

Om styrelsen underlåter att kalla till ordinarie årsstämma eller till en korrekt begärd extra föreningsstämma kan Länsstyrelsen på ansökan från en medlem kalla till sådan stämma.

16 § Årsstämman ska besluta om

1. verksamhetsplan för det kommande verksamhetsåret,
2. budget för det kommande verksamhetsåret,

3. avgiftsuttag för kommande verksamhetsåret,
4. verksamhetsberättelse och årsredovisning för föregående verksamhetsår,
5. revisionsberättelse för föregående verksamhetsår, och
6. styrelse för det kommande verksamhetsåret.

Vid beslut om avgiftsuttag enligt punkt 3 får avgiften för en enskild medlem inte vara oskäligen.

Föreningen ska skicka in årsmötesprotokoll till kommunen senast två månader efter årsstämman.

Paragrafen listar de ärenden som måste behandlas på årsstämman.

I andra stycket stadgas att föreningen behöver säkerställa att avgiften för varje enskild medlem inte får vara oskäligen. Detta är en spegling av kommunens prövning av ansökan att införa avgiften. Det kan exempelvis handla om en situation där en mindre fastighetsägare enligt andelstalen får en avgift som är alltför hög i förhållande till dennes ekonomiska förmåga.

Enligt tredje stycket ska föreningen säkerställa att kommunen inom två månader får ta del av protokollet från årsstämman. Detta för att säkerställa kommunens insyn i föreningens verksamhet.

17 § Styrelsen handhar föreningens angelägenheter i överensstämmelse med denna lag, stadgarna och årsstämmobeslut.

Sammansättningen av styrelsen kan helt eller delvis regleras av stadgarna. Annan än fastighetsägare kan vara styrelseledamot.

Styrelsen har sitt säte på den ort där områdessamverkan bedrivs.

Paragrafen slår fast att det är styrelsen som är ansvarig för föreningens löpande verksamhet. Styrelsen ska säkerställa att den verksamhet som bedrivs följer det som stadgas i denna lag och i andra författningar samt följer föreningens stadgar.

I andra stycket konstateras att styrelsens sammansättning kan regleras av stadgarna och att andra än fastighetsägarna kan vara ledamot av styrelsen. Föreningen kan exempelvis vilja att specifika aktörer som representerar exempelvis de boende, handeln eller civilsamhället deltar i föreningens arbete, och kan därför välja in dessa som ledamöter i styrelsen. Ett annat alternativ är att representeranter från kommunen erbjuds plats i styrelsen. Dessa representeranter kan antingen framgå direkt ur föreningens stadgar eller

väljas vid årsmöte. En annan tänkbar reglering i stadgarna är att den största fastighetsägaren ska vara ordförande i styrelsen.

I tredje stycket stadgas att styrelsen ska ha sitt säte på den ort där samverkansområdet är beläget. Detta är viktigt för att säkerställa den lokala förankringen.

18 § Föreningen får inte driva verksamhet som är främmande för det ändamål som områdessamverkan ska tillgodose. Föreningen ska vid förvaltningen tillgodose medlemmarnas gemensamma bästa. Varje medlems enskilda intressen ska även beaktas i skälig omfattning.

Bestämmelsen är en skyddsregel som ska säkerställa att den verksamhet som bedrivs är inriktad på just områdessamverkan inom samverkansområdet. En förening som förvaltar en obligatorisk avgift ska ha ett ändamål som korresponderar med lagstiftningens syfte i 1 kap 2 §. Verksamheten ska även korrespondera med verksamhetsplanen.

Paragrafen innehåller även en skyddsregel som innebär att medlemmarnas gemensamma bästa ska vara vägledande i val av verksamhet och åtgärder. Föreningen får beakta varje enskild medlems intresse i skälig omfattning. Exempel på sådana situationer är när det finns flera olika lösningar på hur en viss åtgärd vidtas. Ett konkret exempel på detta kan vara uppsättning av julbelysning eller liknande. Denna kan monteras på olika sätt, exempelvis genom att fästa den på fasad. Om en viss fastighetsägare har en känslig fasad kan föreningen välja en metod som tar hänsyn till detta.

Utgångspunkten är att verksamheten bedrivs i hela samverkansområdet. Det finns dock inget hinder mot åtgärder eller investeringar på en specifik plats inom samverkansområdet eller på en enskild fastighet om det kan motiveras utifrån en kollektiv nytta. Ett exempel är insatser vid ett centrumtorg som kan motiveras med att det lyfter hela området eller att det kommer alla inom området till gagn.

Ansökan om ändring av andelstal

19 § Föreningen kan årligen ansöka hos kommunen om ändring av andelstal i föreningen.

Om ansökan om ändring av andelstal beror på förändring i ägarförhållanden inom samverkansområdet ska föreningen inkludera en uppdaterad fastighetsägarförteckning i ansökan. Kommunen ska pröva om de nya andelstalen följer de kriterier som föreningen uppgett vid ansökan enligt 8 §.

Om ändring av andelstal beror på reviderade kriterier för beräkning av andelstal ska kommunen bedöma om dessa kriterier ger en skälig fördelning av inflytande och kostnader.

Vid prövning enligt andra och tredje stycket ska kommunen säkerställa att avgiften för varje enskild medlem inte är oskälig.

Paragrafen slår fast att andelstalen endast kan justeras en gång per år. Detta för att följa föreningens verksamhet och budget som löper årsvis. Detsamma gäller fastighetsägarna inom området.

Bestämmelsen utgår från två olika scenarier då det är aktuellt att justera andelstalen. I andra stycket regleras när ägarförhållandena inom samverkansområdet förändras. Det kan vara en fastighetsägare inom området som förvärvar ytterligare en eller flera fastigheter i samverkansområdet. I den situationen ska dennes andelstal öka. Motsatsvis ska andelstalet minska om fastighetsägaren i stället säljer en fastighet inom samverkansområdet. Om en ny fastighetsägare förvärvar en fastighet inom området ska denne få ett andelstal. I dessa situationer ska det nya andelstalet beräknas utifrån de kriterier som användes i samband med ansökan.

I tredje stycket regleras situationen då föreningen anser att kriterierna för fördelning av andelstal inte ger en rättvis fördelning av inflytande och kostnader. Ett sådant exempel kan vara att bostadsrättsföreningar inom området anses ha ett för högt eller för lågt andelstal. I dessa situationer ska kommunen säkerställa att de nya kriterierna ger en skälig fördelning av kostnader och inflytande.

Enligt fjärde stycket ska kommunen, på samma sätt som görs vid ansökan, säkerställa att ingen enskild fastighetsägare får en avgift som är orimlig.

Beslut om att avgiftsuttag för områdessamverkan ska upphöra

20 § Föreningen kan ta beslut om att avgiftsuttag för områdessamverkan enligt detta kapitel ska upphöra. Beslutet ska tas vid två på varandra följande årsstämmor, med minst sex månader emellan. Vid beslutet ska minst hälften av de röstande rösta bifall och dessa röster måste utgöra minst hälften av andelstalen.

Innan andra beslutet enligt första stycket kan tas måste minst fem år förflutit sedan beslut togs om att införa en avgift för områdessamverkan om inte särskilda skäl talar emot.

Efter att stämman tagit beslut enligt första och andra stycket ska föreningen ansöka hos kommunen om att avgift för områdessamverkan ska upphöra. Kommunen ska bifalla ansökan om inte särskilda skäl talar emot.

Om en majoritet av fastighetsägarna inom ett samverkansområde anser att den obligatoriska avgiften ska avskaffas kan föreningen ta beslut om detta. För att beslutet ska gå igenom måste likalydande beslut tas på två på varandra följande årsstämmor med minst sex månader emellan. Vid båda stämmorna ska minst femtio procent av det totala andelstalet och hälften av de röstande rösta bifall.

För att säkerställa långsiktighet i arbetet med områdessamverkan stadgas i andra stycket att det måste förflutit minst fem år från att avgiften infördes till att det andra beslutet om att ta bort avgiften tas. Undantag från detta kan göras om särskilda skäl talar för det, exempelvis att samarbetet inom föreningen inte alls fungerar eller föreningen blir påverkad av kriminella grupperingar eller gagnar den kriminella ekonomin.

Eftersom införandet av en avgift för områdessamverkan är ett kommunalt beslut bör även upphörandet vara det. Därför ska föreningen efter stämmobeslutet ansöka till kommunen om att avgiften ska upphöra. Utgångspunkten är att kommunen beviljar beslutet om det inte finns starka skäl som talar emot. Dessa skäl kan exempelvis vara att stämman inte genomförts på rätt sätt, att fem år inte har förflutit sedan avgiften infördes eller att det finns något annat som inte har gått rätt till i samband med beslutet.

21 § Kommunen kan, oberoende av vad som regleras i 20 §, besluta om att avgiftsuttag för områdessamverkan enligt detta kapitel ska upphöra om det finns särskild anledning att anta att den är olämplig för att uppnå syftet enligt 1 kap 2 § denna lag.

Paragrafen stadgar att kommunen kan ta beslut om att den obligatoriska avgiften ska tas bort om det finns särskild anledning att anta att den är olämplig i förhållande till syftet i 1 kap 2 §. Kommunen behöver då inte förhålla sig till omröstningsreglerna i 20 § eller till kravet på att minst fem år har förflutit.

Syftet med denna regel är att ge kommunen makten att avsluta olämpliga samarbeten. Det är exempelvis inte rimligt att en obligatorisk avgift tas ut om föreningen inte bedriver verksamhet, bedriver verksamhet i strid med syftet i 1 kap 2 § eller inte tar hänsyn till samverkansområdets gemensamma bästa. Ett annat exempel där kommunen bör ta beslut om att ta bort avgiften är om den på något sätt gynnar den kriminella ekonomin.

Information som ligger till grund för att kommunen tar detta beslut kan komma från kommunens egen insyn i verksamheten, från en av de deltagande medlemmarna i föreningen, från polisen eller andra myndigheter. Information kan även komma från andra källor till exempel från boende, civilsamhällets organisationer, handeln eller andra verksamma i området eller från media.

22 § Föreningens tillgångar, vid tidpunkten för beslut enligt 20 § om att avgiftsuttag för områdessamverkan ska upphöra, ska återföras till fastighetsägarna. Fördelningen ska ske enligt deras respektive andelstal om inte stämman beslutar att föreningen ska fortsätta verksamheten utan en avgift enligt denna lag.

Om en fastighetsägare önskar utträda ur föreningen i samband med beslut om att avgiftsuttag för områdessamverkan ska upphöra ska fastighetsägaren erhålla medel som motsvarar fastighetsägarens andelstal av föreningens totala kvarvarande avgift vid beslutet.

Paragrafen klargör vad som händer med föreningens tillgångar vid beslut om att avsluta det obligatoriska avgiftsuttaget. Huvudregeln är att föreningens tillgångar tillfaller fastighetsägarna utifrån andelstalen. Föreningen kan även besluta att fortsätta sin verksamhet utan en obligatorisk avgift, i det fallet stannar tillgångarna i föreningen.

I andra stycket stadgas att om någon medlem önskar utträda ur föreningen i samband med beslutet om att avsluta det obligatoriska avgiftsuttaget har denne rätt till medel som motsvarar den fastighetsägarens andelstal av föreningens totala kvarvarande avgift vid beslutet. Den del som den utträdande fastighetsägaren har rätt till beräknas med andra ord utifrån det som finns kvar i föreningen av avgiftsuttaget. Andra medel som föreningen har erhållit, exempelvis

frivilliga bidrag från vissa fastighetsägare eller från andra aktörer, ska inte ingå i beräkningen av de medel som en utträdande fastighetsägare har rätt till.

3 kap. Kommunal avgift för områdessamverkan

Inledande bestämmelser

1 § Detta kapitel reglerar förutsättningarna för en kommun att införa en kommunal avgift för områdessamverkan för samtliga fastighetsägare inom samverkansområdet. Samverkansområdet ska innehålla minst två fastighetsägare utöver kommunen.

Paragrafen konstaterar att 3 kap. reglerar under vilka förutsättningar som kommunen kan besluta om en kommunal avgift för områdessamverkan som omfattar alla fastighetsägare inom det aktuella samverkansområdet.

Ett krav för att en kommun ska kunna ta ett beslut om en kommunal avgift är att det finns minst två fastighetsägare utöver kommunen i samverkansområdet. Syftet med detta är att understryka att lagstiftningen handlar om samverkan mellan flera olika parter. Det innebär även att regleringen i 3 kap. korrelerar formmässigt med 2 kap.

2 § Om kommunen beslutar att införa en kommunal avgift för områdessamverkan ska kommunen verka för att skriftliga överenskommelser om områdessamverkan ingås med relevanta aktörer.

Paragrafen ställer ett krav på kommunen att verka för att det upprättas skriftliga överenskommelser om områdessamverkan. Aktörer som kan vara aktuella är exempelvis polis, handel och civilsamhällsorganisationer. Andra relevanta aktörer kan vara exempelvis hyresgästföreningen, kulturhus, studieförbund, ungdomsorganisationer, religiösa samfund, idrottsföreningar eller allmänna samlingslokaler som Folkets Hus och Parker, Bygdegårdarnas riksförbund eller Våra Gårdar. Syftet med dessa överenskommelser är att stärka arbetet med områdessamverkan i det aktuella området genom att inkludera fler aktörer än fastighetsägarna.

Bestämmelsen lämnar dock till kommunen att avgöra hur dessa överenskommelser ska se ut. Bestämmelsen lämnar även utrymme för att ingå avtal med en befintlig fastighetsägarförening vid sidan av en eventuell kommunal avgift.

Beslut om att införa avgift för områdessamverkan

3 § Kommunen får ta beslut om att införa en avgift för områdessamverkan för alla fastighetsägare inom samverkansområdet om det föreligger behov som identifierats utifrån

1. lägesbilden enligt 4 § i lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete, eller
2. annan information av betydelse för syftet i 1 kap 2 §.

Bestämmelsen reglerar under vilka förutsättningar som kommunen får införa en kommunal avgift för områdessamverkan. Förutsättningen är att kommunen identifierar ett behov av en sådan avgift utifrån den lägesbild som kommunen ska ta fram enligt lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete eller annan information som är av betydelse för syftet i 1 kap 2 §. Kommunen ska utifrån den informationen göra en samlad bedömning av om det finns ett behov av en avgift för områdessamverkan.

Utgångspunkten för kommunens samlade bedömning kan, men behöver inte, vara lägesbilden som tas fram i arbetet med det brottsförebyggande arbetet. Möjligheten att besluta om en kommunal avgift för områdessamverkan kan fungera som ett verktyg för kommunen i det brottsförebyggande arbetet.

Det kan även finnas annan information som visar att det finns behov av områdessamverkan inom ett visst område. Det kan röra sig om information från aktörer som är aktiva i området, som polis och/eller fastighetsägare. Även andra aktörer kan dela med sig av information som är relevant i sammanhanget, som kommunala eller statliga myndigheter, näringslivet eller civilsamhällesorganisationer. Exempel på sådan information kan vara olika former av trygghetsundersökningar eller kartläggningar av brottslighet.

4 § Beslut om att införa en avgift för områdessamverkan enligt 3 § får tas först när kommunen uttömt möjligheterna att uppnå samma resultat med mindre ingripande åtgärder.

Kommunen ska innan beslut tas samråda med relevanta aktörer. Samrådet ska syfta till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och

att ge möjlighet till insyn och påverkan. De synpunkter som har kommit fram i samrådet ska redovisas. Kommunen ska även redovisa vilka kommentarer och förslag som dessa synpunkter föranleder.

Paragrafen inleds med en minsta ingreppets princip. Innan en kommunal avgift införs ska kommunen ha undersökt förutsättningarna för och, om det bedöms möjligt och lämpligt, försökt få till stånd åtgärder eller en verksamhet som innebär mindre ingripande åtgärder. Detta kan exempelvis innebära att kommunen undersöker möjligheten att stödja en befintlig organisation för områdessamverkan eller en fastighetsägarförening med obligatorisk avgift enligt denna lag.

Kommunen har uttömt möjligheterna om befintliga organisationer inte vill eller kan samverka med kommunen eller om det inte finns förutsättningar att uppnå målen med en frivillig lösning. Det innebär att en kommun i undantagsfall kan införa en kommunal avgift även om det finns en avgift initierad av fastighetsägarna.

Innan kommunen tar beslut ställs samma krav på samråd som ställs på fastighetsägare som ansöker om införandet av en avgift för områdessamverkan. Samrådet ska omfatta alla relevanta aktörer inom samverkansområdet. Då förutsättningarna är olika inom olika samverkansområden regleras inte samrådet i detalj. I stället ligger det på kommunen att genomföra samrådet så att det uppfyller syftet. De synpunkter som framkommer i samrådet ska tillgängliggöras för allmänheten tillsammans med de kommentarer och förslag som synpunkterna föranleder.

Det är viktigt att de som deltar i samrådet får tillgång till ett fullständigt underlag i god tid före samrådet hålls. Informationen kan tillhandahållas exempelvis genom en offentlig utställning eller med hänvisning till en hemsida med informationen. Det är även viktigt att kommunen redovisar hur den planerar att genomföra samrådet och hur och när den som vill lägga fram synpunkter kan göra detta.

5 § Kommunens underlag till förslag om att införa en avgift för områdessamverkan, som samrådet enligt 4 § avser, ska innehålla

1. geografisk avgränsning,
2. verksamhetsplan,
3. budget inklusive avgiftsuttag,
4. plan för det långsiktiga förbättringsarbetet för de kommande fem verksamhetsåren inklusive preliminär kostnadsberäkning,
5. andelstal för fastighetsägarna och kriterierna för dessa,

6. organisation,
7. sammanställning över områdets fastighetsägare, och
8. kartläggning av andra i området relevanta aktörer.

Paragrafen reglerar vilket underlag kommunen ska ta fram för att kunna ta beslut om att införa en kommunal avgift för områdes-samverkan. Det stadgas även att detta underlag är det som samrådet i 4 § ska avse. Kraven på underlag är en spegling av de krav som ställs på fastighetsägarna i 2 kap 4–9 §§.

En skillnad från kraven på fastighetsägarna är hur arbetet ska organiseras. Det finns inget krav på kommunen att göra detta i föreningsform utan den avgör själv i vilken form det är lämpligt att genomföra områdessamverkan. Kommunen bör välja en organisation som, utifrån förutsättningar som råder i området, ger andra aktörer skäligt inflytande över verksamheten. Ju mer engagerade fastighetsägarna i området är, desto mer inflytande bör de ges. Detta kan exempelvis ske genom att bilda arbetsgrupper eller liknande där fastighetsägarna får ett inflytande över arbetet i samverkansområdet. Detta för att underlätta övergång till andra organisationsformer när behovet av en obligatorisk kommunal avgift inte längre finns. Kommunen behåller dock alltid den faktiska beslutanderätten över verksamheten då de har 51 procent av andelstalen.

6 § Avgiftsuttag fördelas utifrån andelstal. Kommunens andelstal ska vara 51 procent. Andelstal hos fastighetsägarna ska syfta till att ge en skälig och rättvis fördelning av kostnader. Kommunen ska säkerställa att avgiften för de enskilda fastighetsägarna inte är oskälig.

Paragrafen stadgar att den kommunala avgiften fördelas över fastighetsägarna utifrån deras respektive andelstal. Kommunen ska säkerställa att ingen enskild fastighetsägars avgift är orimlig. Syftet bakom denna prövning är att säkerställa att avgiften för varje enskild medlem inte blir alltför betungande. Det kan exempelvis handla om en situation där en mindre fastighetsägare enligt andelstalen får en avgift som är alltför hög i förhållande till dennes ekonomiska för-måga. Det är troligt att enskilda fastighetsägare kommer att göra kommunen uppmärksam på detta och då också anföra skäl till att deras avgift ska jämkas.

Bestämmelsen stadgar även att kommunens andelstal ska vara 51 procent av det totala andelstalet. Bakgrunden till det är att kommunen ska ha det bestämmande inflytandet över organisationen då ett av skälen till att kommunen tar beslut om en kommunal avgift är att det inte redan finns en områdessamverkan som uppfyller syftet. Om kommunen inte har ett bestämmande inflytande finns en risk att det blir svårt att driva verksamheten framåt.

Det ska i beslutet också klargöras hur andelstalen ska fördelas i eventuellt förekommande tredimensionella fastighetsbildningar.

*Särskilda krav på kommun vid förvaltning
av avgift för områdessamverkan*

7 § Inom två månader från kommunens beslut om införande av avgift för områdessamverkan ska samtliga fastighetsägare inom samverkansområdet kallas till möte. Vid mötet ska kommunen redovisa sin plan för förvaltningen av avgiften för områdessamverkan. Kommunen ska även redogöra för hur arbetet ska organiseras och hur fastighetsägarnas insyn och inflytande säkerställs.

Kommunen ska inom två månader från sitt beslut om att införa en obligatorisk kommunal avgift kalla samtliga fastighetsägare inom samverkansområdet, oaktat om de omfattas av den kommunala avgiften eller inte, till ett möte där beslutet presenteras. Vid mötet ska kommunen dels informera om beslutets innebörd och vilken verksamhet den planerar att driva i området. Syftet är att ge fastighetsägarna insyn i planeringen av områdessamverkan i samverkansområdet och hur den obligatoriska kommunala avgiften är tänkt att användas.

Kommunen ska även presentera hur arbetet ska bedrivas och hur fastighetsägarnas insyn och inflytande ska säkerställas. Det handlar om att presentera hur kommunen tänkt organisera arbetet och hur fastighetsägarna kommer till tals inom denna organisation. Vissa särskilda krav på organiseringen av arbetet ställs i 9 §.

8 § Kommunen ska vid förvaltningen av avgiften tillgodose samverkansområdets gemensamma bästa. Varje fastighetsägares enskilda intressen ska även beaktas i skälig omfattning.

Bestämmelsen är en skyddsregel som ska säkerställa att den verksamhet som bedrivs är inriktad på just områdessamverkan inom samverkansområdet. Kommunen får med andra ord inte använda avgiften till något annat än verksamhet i samverkansområdet. Det är även lämpligt att avgiftens användning redovisas särskilt för att möjliggöra insyn och kontroll av hur medlen använts.

Paragrafen innehåller även en skyddsregel som innebär att samverkansområdets gemensamma bästa ska vara vägledande i kommunens val av verksamhet och åtgärder. Kommunen får dock beakta varje enskild medlems intresse i skälig omfattning. Exempel på sådana situationer är när det finns flera olika lösningar på hur en viss åtgärd vidtas.

Utgångspunkten är att verksamheten bedrivs i hela samverkansområdet. Det finns dock inget hinder mot åtgärder eller investeringar på en specifik plats inom samverkansområdet eller på en enskild fastighet om det kan motiveras utifrån en kollektiv nytta. Ett exempel är insatser vid ett centrumtorg som kan motiveras med att det lyfter hela området eller att det kommer alla inom området till gagn.

9 § Kommunen ska årligen kalla alla fastighetsägare i samverkansområdet till möte. Vid mötet ska områdessamverkan under föregående år utvärderas och ramarna för det kommande årets verksamhet diskuteras. Kommunen ska presentera underlag för beräkning av avgiften för det kommande året samt en preliminär plan för de kommande fem årens kostnader. Kommunen ska även presentera eventuella förändringar i andelstalen beroende på fastighetsöverlåtelse eller förändring i kriterierna för beräkning av andelstalen.

Utöver det årliga mötet ska kommunen regelbundet kalla representanter för fastighetsägarna till möten för att diskutera arbetet inom samverkansområdet. Till dessa möten ska även andra relevanta aktörer kallas.

Paragrafen föreskriver krav på kommunen som syftar till att säkerställa inflytande för framför allt fastighetsägarna men även andra relevanta aktörer inom samverkansområdet. Kommunen är fri att välja organisation för arbetet och därför är det viktigt att det finns minimumkrav på kommunen vad gäller dialogen med övriga aktörer.

Det första kravet som föreskrivs är att alla fastighetsägare i samverkansområdet ska kallas till ett årligt möte där föregående år ska utvärderas och planen för det kommande året presenteras och diskuteras. Syftet är att ge fastighetsägarna möjlighet att dels ge synpunkter på den verksamhet som bedrivits och vilka resultat den har gett, dels

möjlighet att påverka utformningen av verksamheten för det kommande verksamhetsåret.

Nästa krav är att kommunen vid det årliga mötet ska presentera avgiften för kommande år, inklusive fördelningen av denna bland fastighetsägarna. Kommunen ska årligen uppdatera fastighetsägarförteckningen i samverkansområdet. I detta ligger även att kommunen ska redogöra för eventuella förändringar i andelstalen. Kommunen ska samtidigt presentera en preliminär plan för de kommande fem årens kostnader. Syftet med detta är att ge fastighetsägarna förutsebarhet avseende vilka kostnader som områdessamverkan kommer innebära de kommande åren.

Det sista kravet i paragrafen regleras i andra stycket och innebär att kommunen regelbundet under året ska kalla fastighetsägarna och representanter för andra relevanta aktörer till möten där arbetet i samverkansområdet diskuteras och utformas. Det finns inget som hindrar kommunen att kalla till ytterligare möten under året.

Utgångspunkten är att detta ska vara en samverkan mellan flera olika parter som innebär ett gemensamt arbete med kommunen som ansvarig. Förhoppningen är att arbetet bedrivs med respekt för varandras styrkor och förmågor och att det är en löpande dialog kring verksamheten. Eftersom denna form av områdessamverkan ska vara en sista utväg behöver konstruktionen av arbetet vara sådan att kommunen kan driva på arbetet även om övriga aktörer inte vill delta.

Beslut om att avgiftsuttag för områdessamverkan ska upphöra

10 § Kommunen ska kontinuerligt bedöma om behov av avgift för områdessamverkan enligt 3 kap 3 § kvarstår. När det inte längre finns behov att ta ut en avgift för områdessamverkan ska kommunen besluta att avgiftsuttaget ska upphöra. Kommunen ska verka för att områdessamverkan fortsätter i lämplig form och omfattning i den mån det bedöms föreligga ett fortsatt behov av sådan samverkan.

Kommunen kan även i andra fall besluta att avgiftsuttag för områdessamverkan ska upphöra om den anses olämplig för att uppnå syftet enligt 1 kap 2 § denna lag.

Paragrafen reglerar när kommunen ska eller kan ta beslut om att upphöra med en obligatorisk kommunal avgift för områdessamverkan. Utformningen bygger på den princip av minsta ingreppets

princip som också ligger bakom införandet av avgiften. När behovet av en kommunal avgift inte längre finns ska den tas bort. Detta kopplar an till 3 kap 3 § som reglerar vad som ska ligga till grund för att införa avgiften. Kommunen ska därför regelbundet, minst en gång vartannat år, avgöra om behovet av avgiften kvarstår eller inte. Eftersom den kommunala avgiften är en offentlig tvångsavgift ska den inte tas ut längre än nödvändigt utan endast så länge det finns ett behov av den. Det är en följd av den offentlighetsprincipen. Därför ska den kommunala avgiften tas bort när behovet som föranledde avgiften inte längre finns.

Om kommunen tar beslut om att upphöra med avgiftsuttaget ska kommunen ändå verka för att områdessamverkan fortsätter i annan form. Det kan till exempel göras genom att kommunen driver arbetet vidare med frivillig medverkan av andra aktörer eller att en fastighetsägarförening tar över verksamheten.

Andra stycket ger kommunen möjlighet att upphöra med avgiften om det skulle vara olämpligt att fortsätta arbetet. Detta kan exempelvis vara aktuellt om samverkan innefattar kriminella element eller riskerar att gynna den kriminella ekonomin.

Om kommunen av något skäl väljer att upphöra med en kommunal avgift för områdessamverkan och behovet uppstår på nytt får kommunen införa avgiften på nytt i enlighet med regleringen i 3 kap.

4 kap. Överklagande och bemyndiganden

1 § Kommunens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar att kommunens beslut enligt denna lag ska överklagas som förvaltningsbesvär och inte som laglighetsprövning. Det är viktigt med en fullständig prövning då det är fråga om beslut om tvångsavgift som drabbar enskilda för att uppfylla alla krav på rätts-säkerhet som RF och EKMR ställer upp.

Av samhällsekonomiska skäl ställs ett krav på prövningstillstånd till kammarrätten upp.

Beslut och åtgärder som tas av en ideell förening som förvaltar den obligatoriska avgiften enligt 2 kap överklagas enligt allmänna

rättsprinciper till allmän domstol. Vad gäller beslut av ekonomiska föreningar följer av 6 kap 47 § lag (2018:672) om ekonomiska föreningar att beslut av föreningens stämma överklagas till allmän domstol.

2 § Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. särskilda krav på geografisk avgränsning,
2. om att vissa fastigheter ska exkluderas från att betala avgift för områdessamverkan,
3. formerna för samråd enligt 2 kap 4 § och 3 kap 4 §,
4. formerna för omröstning enligt 2 kap 10 §, och
5. avgifter för administration som uppstår vid tillämpningen av 2 kap.

Paragrafen reglerar bemyndiganden till regeringen eller till kommun som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter.

Vad avser krav på geografisk avgränsning ges möjlighet att ställa vissa särskilda krav på hur ett område geografisk kan avgränsas. Det är rimligt att en kommun får möjlighet att sätta upp ramar för detta inom sin kommun, eftersom de lokala behoven kan skilja sig åt i landet.

Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får även meddela föreskrift om att vissa fastigheter ska exkluderas från avgift. Det kan exempelvis handla om fastighetsägare som svårigen kan antas ha nytta av områdessamverkan eller en aktör som av annan anledning inte rimligtvis ska behöva betala avgift. Exempel kan vara, religiösa samfund, eller vissa ideella organisationer.

Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får enligt 3 punkten ställa upp krav på formerna för samråd. Även i detta fall är det rimligt att kommunerna som har lokalkännedom får möjlighet att ställa vissa krav. Exempel kan vara för att underlätta handläggningen av ansökningar. Detsamma gäller särskilda krav på utformningen av omröstningen bland fastighetsägarna.

Avslutningsvis får kommunen ta ut avgift för behandling och annan administration av ansökan från fastighetsägarna. Kommunen får även ta ut avgift för annan administration som kan uppkomma med anledning av regleringen i 2 kap.

Referenser

Offentligt tryck

- Boverket (2023). *Grundläggande förutsättningar*,
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/tillsyn/samordnad-tillsyn/grundlaggande-forutsattningar/>, hämtad den 1 november 2024.
- Boverket *Brottsförebyggande åtgärder är platsspecifika*,
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/trygghet-och-brott/brottslighet-och-brottsprevention/>,
hämtad den 15 november 2024.
- Boverket *Psykologin bakom rädsla och otrygghet*,
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/trygghet-och-brott/psykologin-bakom-radsla-och-otrygghet/>,
hämtad den 15 november 2024.
- Boverket, *Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED)*,
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/metoder/fysiska-atgarder/cpted/>,
hämtad den 2 december 2024.
- Boverket, *E-handel och paketleverenser*,
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/godstransporter-i-fysisk-planering/godstransporter-i-planeringsprocessen/x/e-handel-och-paketleverenser/>, hämtad den 17 oktober 2024.

- Boverket, *Om Segregationsbarometern*,
<https://segregationsbarometern.boverket.se/om-segregationsbarometern/>, hämtad den 15 november 2024.
- Boverket, *Ovårdad tomt – PBL Kunskapsbanken*,
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/tillsyn/exempel-pa-tillsynsarenden/ovardad-tomt/>,
hämtad den 15 november 2024.
- Boverket, *Purple Flag – en metod för tryggare kvällsekonomi*,
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/metoder/samverkansmodeller/purple-flag/>,
hämtad den 2 december 2024.
- Boverket, rapport 2019:20, *Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen*.
- Boverket, rapport 2021:13, *Tillsynsavgift och byggsanktionsavgifter*.
- Boverket, rapport 2021:30, *Förutsättningar för stärkt platssamverkan*.
- Boverket, rapport 2021:30, *Förutsättningar för stärkt platssamverkan, Bilaga 1 Juridik – Platssamverkan*.
- Boverket, rapport 2023:23, *Boendesegregationens utveckling och mekanismer Årsrapport 2023 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling i Sverige*.
- Boverket, *Regional fysisk planering enligt PBL*,
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/regionplan/om-regionplanering/>,
hämtad den 15 november 2024.
- Boverket, *Regional fysisk planering enligt PBL*,
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/samhallsbyggnadsprocessen/regionplan/>,
hämtad den 2 december 2024.
- Boverket, *Tillits- och trygghetsfrämjande planering*,
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/halsa-forst/social-inkludering/tillit-och-trygghet/>,
hämtad den 15 november 2024.
- Brå, *Det brottsförebyggande arbetet i Sverige 2024. Nuläge och utvecklingsbehov*, 2024.

- Brå, *Det ökade våldet i kriminella miljöer*, <https://bra.se/om-bra/nytt-fran-bra/arkiv/nyheter/2024-10-01-det-okade-valdet-i-kriminella-miljoer.html>, hämtad den 15 november 2024.
- Brå, *En polis närmare medborgaren, Ett kunskapsstöd i arbetet med medborgarlöften*, 2016.
- Brå, *Fungerar kamerabevakning brottsförebyggande – Reflektioner från en metastudie samt reflektioner om metoder och resultat*, 2018.
- Brå, *Förberedande åtgärder avseende införandet av ett lagstadgat ansvar för kommunerna för brottsförebyggande arbete Slutredovisning*, 2022.
- Brå, kortanalys 4/2024, *Risk för otrygghet i bostadsområden En statistisk analys utifrån Nationella trygghetsundersökningen*.
- Brå, *Nationella trygghetsundersökningen 2023 Om utsatthet, otrygghet och förtroende*, rapport 2023:9.
- Brå, *Nationella trygghetsundersökningen 2024 Om utsatthet, otrygghet och förtroende*, rapport 2024:8.
- Brå, rapport 2008:16, *Otrygghet och segregation – Bostadsområdets betydelse för allmänhetens otrygghet och oro för brott*.
- Brå, rapport 2024:6, *Dödligt våld i Sverige sedan 1990 Omfattning, utveckling och karaktär*.
- Brå, rapport 2024:7, *Ökningen av skjutvapenvåld i Sverige*.
- Brå, *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete 2020*, tredje upplagan.
- Brå, *Situationell prevention*, <https://bra.se/forebygga-brott/forebyggande-metoder/situationell-prevention.html>, hämtad den 15 november 2024.
- Brå, Svenskt Näringsliv, Länsstyrelserna och Polisen, *Tillsammans med näringslivet mot brott och otrygghet*, 2022.
- Brå, *Sök ekonomiskt stöd*, <https://bra.se/forebygga-brott/sok-ekonomiskt-stod.html>, hämtad den 15 november 2024.
- Brå, *Välj åtgärder som påverkar orsakerna*, <https://bra.se/forebygga-brott/arbeta-brottsforebyggande/genomforande/valj-atgarder-som-paverkar-orsakerna.html>, hämtad den 15 november 2024.
- Ds 2020:20 *Översyn av lagstiftningen om flyttning av fordon m.m.*

- Ekobrottsmyndigheten, *Checklista undvik oseriösa aktörer*,
<https://www.ekobrottsmyndigheten.se/wp-content/uploads/2022/08/checklista-elektronisk-formular.pdf>,
hämtad den 2 december 2024.
- ESV 2004:17, *Att avgränsa avgifter – Kartläggning och problem-inventering*.
- Fi2021/00763 *Uppdrag att undersöka förutsättningarna för stärkt platssamverkan i Sverige*.
- Ju2023/00472, Ju2022/00985, Ju2022/02969 *Uppdrag att utveckla det nationella stödet i det brottsförebyggande arbetet*.
- Ku2018/01462/D, *Regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation*.
- Lagrådets protokoll vid sammanträde 1995-10-31.
- MSB, MSB1844 – reviderad oktober 2023, *Lista med viktiga samhällsfunktioner, Utgångspunkt för att stärka samhällets beredskap*.
- Polisen, *Medborgarlöften och lokal samverkan*,
<https://polisen.se/om-polisen/medborgarlöften-och-lokal-samverkan/>, hämtad den 2 december 2024.
- Polisen, *Utsatta områden – polisens arbete*, <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/utsatta-omraden/>,
hämtad den 15 november 2024.
- Polismyndigheten, *Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2023*, A664.808/2023 publicerad 2024.
- Polismyndigheten, PM 2022:12 *Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet*.
- Polismyndigheten, PMY rapport, *Lägesbild över utsatta områden Regeringsuppdrag 2023*.
- Prop. 1976/77:151 *med förslag till bostadsförvaltningslag m.m.*
- Prop. 1973:90 *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*
- Prop. 1975/76:209 *om ändring i regeringsformen*.
- Prop. 1976/77:108 *om alkoholpolitiken*.
- Prop. 1983/94:137 *med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen*.
- Prop. 1991/92:150 *med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. (kompletteringsproposition)*.

- Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
- Prop. 1993/94:198 *Lag om genetiskt modifierade organismer.*
- Prop. 1994/95:230 *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.*
- Prop. 1994/95:89 *Förslag till alkohollag.*
- Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk, Del 2.*
- Prop. 1997/98:48 *Ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar.*
- Prop. 1998/99:88 *Bekämpning av smittsamma djursjukdomar.*
- Prop. 2001/02:31 *Avgasrening.*
- Prop. 2003/04:145 *Ny försäkringsavtalslag.*
- Prop. 2003/04:145 *Trängselskatt.*
- Prop. 2009/10:125 *En ny alkohollag.*
- Prop. 2009/10:30 *Stabilitetsavgift.*
- Prop. 2010/11:30 *Avgifter i Transportstyrelsens verksamhet.*
- Prop. 2016/17:171 *En ny kommunallag.*
- Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2017/18:261 *Långsiktig finansiering och stärkt oberoende för public service.*
- Prop. 2019/20:137 *Förbättrad tillsyn på miljöområdet.*
- Prop. 2020/21:201 *Stärkt skydd för hyresgäster.*
- Prop. 2022/23:43 *Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.*
- Prop. 2023/24:1 *Budgetpropositionen för 2024.*
- Prop. 2023/24:112 *Åtgärder för tryggare bostadsområden.*
- Prop. 2023/24:84 *Säkerhetszoner.*
- Prop. 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025.*
- Region Dalarna, *Service-BID – handbok 2021*,
<https://svenskastadskarnor.se/wp-content/uploads/2024/02/Service-BID-Handbok-2021.pdf>,
hämtad den 2 december 2024.
- Riksrevisionen, RiR 2020:20, *Rätt insats på rätt plats – polisens arbete i utsatta områden.*

- RRV, *Avgiftsbeläggning av statlig verksamhet – nuläge och utvecklingsmöjligheter*, PM 1, 1977.
- Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.
- Skr. 2016/17:126 *Tillsammans mot brott, ett nationellt brottsförebyggande program*.
- SOU 1971:84 *Kommunal kompetens*.
- SOU 1981:77 *Hyresrätt 3*.
- SOU 2001:4 *Kemikalieinspektionen – Översyn av verksamhet, resurser och finansiering*.
- SOU 2003:61 *Trängselavgifter*.
- SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn. Del I*.
- SOU 2007:96 *Avgifter*.
- SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*.
- SOU 2017:33 *Stärkt ställning för hyresgäster*.
- SOU 2017:63 *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*.
- SOU 2017:79 *Finansiering av public service – för ökad stabilitet, legitimitet och stärkt oberoende*.
- SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*.
- SOU 2021:49 *Kommuner mot brott*.
- Tillväxtverket, rapport 0478, *Tillgänglighet till grundläggande kommersiell service*, 2024.

Övrig litteratur

- Ahlzén K., *Miljonprogrammet*, 2024, Komm2024/00479/LI 2023:05–3.
- Barnafrid – nationellt centrum för kunskap om våld mot barn*
<https://liu.se/forskning/barnafrid>, hämtad den 2 december 2024.
- Bretzer, *Gamlestaden 2021 – En medborgarundersökning i Gamlestaden*, Göteborg, Förvaltningshögskolans rapporter nummer 165.

- Bull, T. & Sterzel, F., *Regeringsformen – en kommentar*, 4 u, Studentlitteratur, 2019.
- Ceccato, V., Vasquez, L., Langefors, L., Canabarro, A., Petersson, R. (2019) *En trygg stadsmiljö: Teori och praktik för brottsförebyggande & trygghetsskapande åtgärder*. Stockholm: Institutionen för samhällsplanering och miljö, Kungliga Tekniska Högskolan.
- Danielius, H., m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 6 u, Norstedt Juridik, 2023.
- Fahlgren A., Hellfeldt, K., & Andershed, H. (2018), *Effektiv samordning för trygghet (EST) – En utvärdering*, Örebro universitet.
- Fastighetsägarna & Sveriges Allmännyttan, (2022) *Hemställan om uppdrag gällande ökad kunskapsspridning om platssamverkan*, till statssekreterare Mattias Landgren 2022-07-06.
- Fastighetsägarna, *Starkare tillsammans – tryggare och attraktiva livsmiljöer genom BID-inspirerad samverkan*, Stockholm april 2023.
- Forum – idéburna organisationer med social inriktning, *Ett starkt civilsamhälle förebygger gängkriminalitet – Så kan det brottspreventiva arbetet i Sverige utvecklas med civilsamhällets hjälp*, <https://socialforum.se/wp-content/uploads/2024/02/ett-starkt-civilsamhalle-forebygger-kriminalitet.pdf>, hämtad den 15 november 2024.
- Hanberger & Lindgren, *Utvärdering av ”Umeå växer tryggt och säkert” – slutrapport*, Umeå Centre for Evaluation Research, Evaluation report, oktober 2021.
- Handelsrådet, forskningsrapport 2022:5, *Införandet av Business Improvement Districts – och dess effekter på utveckling, antalet brott och platsens attraktivitet*, https://handelsradet.se/app/uploads/2022/06/Rapport-2022_54-1.pdf, hämtad den 2 december 2024.

- Hanna Sahlin Lilja, *Trygga Län, En rapport om vad svenska län och kommuner kan göra åt problemet otrygghet*, 2023, <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.67992ca218a20da16688fb4/1692952417712/Trygga%20L%C3%A4n%20-%20En%20rapport%20om%20vad%20svenska%20l%C3%A4n%20och%20kommuner%20kan%20g%C3%B6ra%20%C3%A5t%20problemet%20otrygghet.pdf>, hämtad den 2 december 2024.
- Hardvik Cederstierna, *Bostadsförvaltningslag (1977:792) 8 §*, Karnov 2024-04-03 (JUNO).
- Heber A., *En guide till trygghetsundersökningar, om brott och trygghet*, Tryggare och mänskligare Göteborg, 2008, Elanders Göteborg.
- Hem & Hyra, *Därför är de så svårt att få misskötta hus tvångsförvaltade*, <https://www.hemhyra.se/reportage/darfor-ar-de-sa-svart-att-fa-misskotta-hus-tvangsforvaltade/>, hämtad den 2 december 2024.
- Hem & Hyra, *Larmet: Över 100 oseriösa hyresvärdar – 85 kommuner drabbade*, <https://www.hemhyra.se/nyheter/larmet-var-tredje-kommun-har-problem-med-oseriosa-hyresvardar/>, hämtad den 15 november 2024.
- Holmberg, *Gamlestaden 2016 – Från förfall till pånyttfödelse – Dags för BID:s i Sverige?*, Kunskapsproduktion AB, 2016.
- Hyresgästföreningen, 2021, Stör ej! Hotellifiering pågår – framväxten av en grå hyresmarknad.
- Ivert, Di Rocco och Kronkvist, *Uppföljning av brott och otrygghet i Sofielund – en uppdaterad utvärdering av Fastighetsägare BID Sofielunds arbete*, Malmö universitet, 2022.
- K2, *Om K2*, <https://www.k2centrum.se/detta-%C3%A4r-k2>, hämtad den 2 december 2024.
- KL, *Tema 3: Starkare privat-offentliga urbana samarbeten och BID:s*, <https://www.kl.dk/tema/detailhandel-vejen-til-levende-byer/tema-3-staerkere-privat-offentlige-bysamarbejder-og-bids>.
- Kronkvist K. & Engström A., *Stunda: Mobilapplikationen som verktyg för ökad kunskap om (o)trygghet och oro för brott bland unga vuxna i Malmö*, 2019, Malmö University, Department of Urban Studies.

- Kronkvist K., *Locating place, crime and the fear of crime Methodological and theoretical considerations*, 2022, Malmö universitet.
- Kronkvist, *Områdessamverkan i brottsförebyggande och trygghetsskapande syfte: En forskningsöversikt av Business Improvement Districts*, 2024. Dnr Komm2024/00479/LI 2023:05-4.
- Leidhammer, B., *Gränsdragningen mellan skatt och avgift inom Kemikalieinspektionens verksamhetsområde*, Skattenytt 2001.
- Lexino, kommentar till RF 2 kap 2 §.
- Lundin & Madell, *Kommunallagen – en kommentar*, Norstedts Juridik AB, 2018.
- Miljösamverkan Sverige, M2020/01034/Me, *Uppdrag att främja en mer effektiv och enhetlig tillsyn enligt Miljöbalken*.
- Nationalekonomiska föreningen, *Polisens lista över utsatta områden minskar efterfrågan på att bo i de utpekade områdena*, <https://www.nationalekonomi.se/wp-content/uploads/2023/11/51-8-Andersson-Blind-mfl.pdf>, hämtad den 15 november 2024.
- Plan- och bygglag (1987:10) *En kommentar*, Suppl. 16, Wolters Kluwer.
- PWC, *BID Gamlestaden – ett samarbetsavtal och en samverkansprocess, men hur fungerar den egentligen, på uppdrag av Socialförvaltningen Nordost Göteborgs stad*, 2021.
- SKR, 2024, *40 steg för ett tryggare samhälle, slutrapport från SKR:s programberedning för trygghet*.
- Studiefrämjandet, Cirkeln, *Kulturhuset Klossen*, <https://www.studieframjandet.se/cirkeln/artiklar/kultur/artikel/kulturhuset-klossen/>, hämtad den 15 november 2024.
- SVD, *Utsatta områden listas igen – trots hård kritik* <https://www.svd.se/a/70jd14/utsatta-omraden-listas-igen-trots-hard-kritik>, hämtad den 15 november 2024.
- Svensk handel, *Läget i handeln 2023, 2023 års rapport om branschens ekonomiska utveckling*, <https://www.svenskhandel.se/api/documents/rapporter/laget-i-handeln-2023.pdf>, hämtad den 12 oktober 2024.

- Svenska stadskärnor, *Purple Flag informationsbroschyr*,
<https://svenskastadskarnor.se/wp-content/uploads/2024/02/Purple-Flag-informationsbroschyr-2023.pdf>, hämtad den 2 december 2024.
- Svenskt näringsliv, *Brottslighetens kostnader 2023*,
https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/1dqch7_brottslighetens-kostnader-2023pdf_1204591.html/Brottslighetens+kostnader+2023.pdf, hämtad den 2 december 2024.
- Sveriges Allmännyttan, *Bostadsbolaget som brottsförebyggare*,
<https://www.sverigesallmannnytta.se/boende/bostadsbolaget-som-brottsforebyggare/>, hämtad den 2 december 2024.
- Sveriges allmännyttan, *Samverkan i bostadsområden – en vägledning*, 2021, <https://www.sverigesallmannnytta.se/trycksaker/samverkan-i-bostadsomraden/#>.
- SVT, *Arboga kommun ändrar arbetssätt för att komma åt oseriösa hyresvärdar*,
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vastmanland/arboga-kommun-andrar-arbetssatt-for-att-komma-at-oseriosa-hyresvardar>, hämtad den 15 november 2024.
- SVT, *Arboga kommun ändrar arbetssätt för att komma åt oseriösa hyresvärdar*, publicerad 3 oktober 2024,
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vastmanland/arboga-kommun-andrar-arbetssatt-for-att-komma-at-oseriosa-hyresvardar>.
- SVT, *Luna bodde i mögel – oseriösa hyresvärdar i 85 svenska kommuner*, <https://www.svt.se/nyheter/granskning/luna-bodde-i-mogel-oseriosa-hyresvardar-i-85-svenska-kommuner>, hämtad den 15 november 2024.
- SVT, *Oseriösa hyresvärdar avslöjas – kyla och väggloss*,
<https://www.svt.se/nyheter/granskning/oseriosa-hyresvardar-avslöjas-kyla-och-vaggloss> hämtad den 15 november 2024.
- Tryggare Sverige, *Lansering av det nya projektverktyget BoTryggt*,
<https://botryggt.se/lansering-av-projektverktyget-botryggt/>
samt <https://botryggt.se/>.

- Wikström P-O H., *När brott blir ett acceptabelt handlingsalternativ*, 2023, på uppdrag av Stockholms Handelskammare, https://stockholmshandelskammare.se/wp-content/uploads/2023/04/230410nar_brott_blir_ett_acceptabel_handlingsalternativ_lasversion.pdf, hämtad 15 november 2024.
- Åhman, K, *Egendomsskyddet*, Iustus förlag, 2000.
- Åhman, K, *Äganderätten i konflikt med andra skyddsvärda rättigheter eller intressen*, I: Åhman, k (red), *Äganderätten – dess omfattning och begränsningar*, Iustus förlag, 2009.

Kommittédirektiv 2023:99

Åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att analysera i vilken omfattning samverkan bör vara obligatorisk mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet samt lämna nödvändiga författningsförslag. Utredaren ska också föreslå andra insatser som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och föreslå de åtgärder som behövs för att uppnå samarbetsformer med gemensamt och obligatoriskt ansvar mellan det offentliga och fastighetsägare för att bedriva långsiktigt förbättringsarbete i den byggda miljön,
- föreslå andra insatser som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön som ett sätt att lyfta utsatta områden, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 januari 2025.

Behovet av ett gemensamt ramverk

Alla människor ska ha möjlighet att bo och leva i ett samhälle som är tryggt och attraktivt. Det offentliga rummet ska erbjuda inkluderande och öppna platser där människor kan mötas samt ett levande serviceutbud där butiker, uteserveringar och kultur samsas med bostäder och arbetsplatser.

Hur städer planeras och utformas påverkar förutsättningarna att skapa goda livsmiljöer som har en positiv inverkan på människors livskvalitet samt känsla av delaktighet och omsorg om den fysiska miljön. Närmiljön behöver erbjuda bostadsområden, mötesplatser och andra offentliga rum som är omsorgsfullt gestaltade och tillgängliga för alla, i linje med propositionen Politik för gestaltad livsmiljö (prop. 2017/18:110). Människors livsvillkor påverkas också av tillgång till kommunal service i form av exempelvis skolor, anläggningar för fritidsaktiviteter, bibliotek och olika slags samlingslokaler, samt närvaro av statliga myndigheter och tillgång till kommunikationer.

Enligt den nationella trygghetsundersökningen (NTU) uppger 27 procent av befolkningen mellan 16 och 84 år i hela riket att de känner sig mycket eller ganska otrygga vid utevistelse i sitt bostadsområde sent på kvällen, varav 6 procentenheter helt avstår från att gå ut sena kvällar på grund av otrygghet. Det är betydligt vanligare att kvinnor känner sig otrygga än män (Brottsförebyggande rådet, rapport 2022:9). Även bland barn i åldrarna 12–18 år är det vanligare att flickor känner sig otrygga i jämförelse med pojkar (Statistiska centralbyrån 2018). Sedan 2022 finns NTU uppdelad utifrån geografiska områden baserat på två olika geografiska indelningar. I områden med socioekonomiska utmaningar (enligt de områdestyper som Statistiska centralbyrån redovisar) känner 41 procent av de boende otrygghet vid utevistelse i sitt bostadsområde sent på kvällen. Bland personer som bor i s.k. utsatta områden (enligt den definition som Polismyndigheten tillämpar) uppger 49 procent att de känner sig otrygga (Brottsförebyggande rådet 2022). Genom att dela in en region, kommun, stad eller bostadsområde i mindre geografiska områden blir det möjligt att analysera olika områdets förutsättningar och följa utvecklingen över tid. Vid vissa riktade offentliga insatser och satsningar har under senare år både den områdesindelning som Statistiska centralbyrån (SCB) redovisar och Polismyndighetens definition av s.k. utsatta om-

råden använts. SCB:s redovisning av områdestyper utgår från regionala statistikområden (RegSo). Den geografiska indelningen är rikstäckande och baseras på socioekonomiska faktorer som gör det möjligt att årligen följa upp segregationen. Polismyndigheten tar sedan 2015 fram en lägesbild över områden som myndigheten bedömer som utsatta, särskilt utsatta eller riskområden, som stöd för det operativa polisiära arbetet mot brottslighet och kriminalitet. Lägesbilden uppdateras vartannat år.

I utredningsuppdraget ingår att föreslå insatser som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön som ett sätt att lyfta utsatta områden. Utredaren ska analysera huruvida författningsstöd för samverkan ska avse hela landet eller om en viss geografisk avgränsning ska göras. Avgränsningen behöver därmed inte överensstämma med den definition som Polismyndigheten tillämpar av utsatta områden.

Att invånare upplever otrygghet i sitt bostadsområde kan få konsekvenser i form av begränsningar av det egna vardagslivet såsom minskad delaktighet, åtkomlighet och folkliv utomhus. Om färre vistas ute i den lokala miljön kan det exempelvis öka risken för fler tillfällen för brott, såsom skadegörelse, vilket kan signalera att platsen eller området inte sköts om. Detta kan minska attraktiviteten och försämra förutsättningarna för såväl invånarnas livsmiljö som det lokala näringslivet. Otrygghet och risken att utsättas för brott kan växa ytterligare till följd av begränsad samhällsservice, begränsat lokalt näringsliv, brist på fritidsaktiviteter och avsaknad av attraktiva livsmiljöer eftersom det innebär att färre invånare har anledning att vistas ute, särskilt på kvällstid.

Det behövs verktyg och ett gemensamt ramverk för att lyfta platser och bostadsområdets attraktivitet och trygghet som kan bidra till en positiv utveckling på flera platser i Sverige. Det behövs även kunskapsunderlag för att kunna arbeta mer evidensbaserat med trygghetsskapande åtgärder i den fysiska miljön, i syfte att skapa platser och områden där föräldrar, barn, ungdomar och äldre vill och kan bo och leva. Det är viktigt att såväl kommuner, regioner, statliga myndigheter som fastighetsägare, näringsidkare och civilsamhälle i samverkan tar ansvar för en god förvaltning och en hållbar utveckling av den fysiska miljön.

Uppdraget att utforma ett författningsstöd för samverkan mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka trygghet och attraktivitet

I Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, anges att författningsstöd ska tas fram för samarbetsformer med gemensamt och obligatoriskt ansvar mellan det offentliga och alla fastighetsägare för att bedriva långsiktigt förbättringsarbete i bostadsområden. Möjliga former kan vara stärkt platssamverkan (eller det som på engelska kallas Business Improvement Districts, BID).

Det finns i Sverige och internationellt olika modeller för samverkan mellan offentliga och privata aktörer som syftar till att stärka platsers och områdets attraktivitet, öka tryggheten och stärka det lokala näringslivet. I Sverige används ofta uttrycken platssamverkan eller BID för att beskriva sådant arbete som syftar till att samordna olika aktörers resurser för att gemensamt vidta åtgärder och tillhandahålla service inom ett geografiskt avgränsat område. Exempel på åtgärder är upprustning av befintliga fastigheter och tillhörande utrymmen samt torg och gaturum, belysning, åtgärder i parkmiljöer och konstnärlig gestaltning i den offentliga miljön. Bland de aktörer som ofta ingår i samverkan kan nämnas kommun, region, polis, fastighetsbolag, näringsidkare, föreningar och intresseorganisationer. Fastighetsägare kan samverka genom att exempelvis genomföra gemensamma trygghetsvandringar och kommunikationsinsatser, se till att grönskastrukturer är underhållna, sanera klotter, hålla rent samt gemensamt bekosta eventuella tekniska hjälpmedel som kan stärka trygghet och förebygga brott. Det är dock viktigt att åtgärderna är anpassade efter de förutsättningar som råder och det lokala behovet. Det är även väsentligt att en plan läggs upp för formaliserad samverkan, med mätbara mål och att utvärdering görs kontinuerligt, för att förvissa sig om att samverkan uppnår önskade resultat. Ansvaret för detta behöver fastställas. Metoden möjliggör för att engagera såväl offentliga som privata aktörer så att de tillsammans kan skapa mer levande och attraktiva miljöer och känna sig delaktiga i platsens utveckling.

Till skillnad från i ett antal andra länder finns det i dagsläget inte någon lag i Sverige om samverkan mellan offentliga aktörer och fastighetsägare kring en plats eller ett område. Det finns i dag exem-

pel på välfungerande frivilliga samarbeten. I Boverkets rapport Förutsättningar för stärkt platssamverkan (2021:30) framgår att myndigheten inte ser ett behov av tvingande lagstiftning, men i rapportens juridiska bilaga konstateras det samtidigt att de samlarbetsformer som står till buds i dag inte tillgodoser behovet av en effektiv och långsiktig samverkan. Vidare saknas krav i gällande lagstiftning på fastighetsägare att vidta trygghetsskapande åtgärder på sina fastigheter. Det kan medföra att fastighetsägare inte vidtar de åtgärder som skulle kunna bidra till en positiv utveckling av ett bostadsområde eller en plats. Därtill finns det en sårbarhet när det gäller att få med relevanta aktörer i samverkan. Om en aktör inte anser sig ha möjlighet att samverka, går det inte att tvinga den att delta. Tvingande lagstiftning kan säkerställa medverkan från aktörer som har en avgörande betydelse för att samverkan ska bli framgångsrik.

Det faktum att platssamverkan och BID i Sverige utgår från frivillighet bidrar till att formerna för arbetet varierar över landet. Genom att arbetet definieras och får tydligare struktur och mandat kan samverkan mellan aktörer bli mer formaliserad. En mer formaliserad grupp kan företräda flera aktörer och intressenter och därmed agera med större tyngd och effektivitet. Om samverkan mellan olika aktörer regleras i lag, kan även "snålskjutsåkande" motverkas när en plats eller ett område utvecklas. En aktör bör inte kunna dra nytta av en åtgärd utan att själv bidra till dess tillkomst och underhåll. Samtidigt behöver lokala behov och den lokala problembilden fortsatt vara utgångspunkten.

Utredningsuppdraget kan komma att beröra ett stort antal lagar och förordningar och utredaren kommer därför att behöva göra ett flertal juridiska avvägningar. En frågeställning som utredaren behöver analysera är om samverkan kring en plats eller ett område som syftar till att stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet i Sverige skulle gynnas av att samtliga medverkande aktörer har skyldighet att delta i alla delar av platssamverkansarbetet, eller om endast vissa avgränsade åtgärder inom ramen för samverkan bör vara obligatoriska. Det finns även frågor kopplade till hur platssamverkan ska initieras och av vem, hur samverkan ska formaliseras, vilka som ska ingå i platssamverkan samt varifrån och hur arbetet och åtgärderna som platssamverkan resulterar i bör finansieras. Vidare ska utredaren ana-

lysera huruvida författningsstöd om platssamverkan ska avse hela landet eller om en geografisk avgränsning ska göras. Utredaren ska redovisa argument för och emot sina förslag inklusive alternativa förslag.

Vid analysen av stärkt platssamverkan behöver utredaren beakta hur samarbetsformer med gemensamt och obligatoriskt ansvar mellan det offentliga och fastighetsägare förhåller sig till skyddet för äganderätten i regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Utredaren ska därför

- redogöra för den problembild och de behov av obligatorisk samverkan som finns,
- kartlägga och översiktligt analysera vilka åtgärder som i dag sker inom ramen för samverkan samt vilka positiva effekter dessa har,
- ta del av och redovisa för- och nackdelar med förekommande samverkansmodeller i jämförbara länder,
- analysera och föreslå de åtgärder som behövs för att uppnå samarbetsformer med gemensamt och obligatoriskt ansvar mellan det offentliga och fastighetsägare för att bedriva långsiktigt förbättringsarbete i den byggda miljön,
- analysera vilka delar av samverkan som bör vara obligatoriska inom ramen för gemensamt och obligatoriskt ansvar mellan det offentliga och fastighetsägare för att bedriva långsiktigt förbättringsarbete i den byggda miljön,
- bedöma vilka aktörer som ska ingå i den obligatoriska samverkan för att denna ska bli effektiv,
- analysera huruvida författningsstöd för samverkan ska avse hela landet eller om en geografisk avgränsning ska göras samt, i så fall, vilka kriterier som ska gälla för de lagreglerade kraven på samverkan,
- om författningsstödet endast kommer att avse en viss geografisk avgränsning, föreslå hur denna avgränsning kan göras samt hur avgränsningen kan uppdateras över tid,
- fastställa hur kraven på samverkan ska initieras, genom exempelvis kriterier som uppstår i lagen eller genom initiativ från en aktör, och i så fall vilken eller vilka aktörer som kan eller bör initiera samverkan samt hur processen för detta bör se ut,

- analysera och ta ställning till vilken samarbetsform som är mest effektiv, ändamålsenlig och lättillämpad för att formalisera en obligatorisk samverkan,
- föreslå hur en plan för formaliserad samverkan kan läggas upp, vilka mätbara mål för samverkan som kan vara relevanta samt hur utvärdering av samverkan kan ske,
- föreslå hur samverkan, och eventuella åtgärder som samverkan resulterar i, bör finansieras,
- föreslå vilken aktör som bör vara ansvarig för planering, utvärdering och ekonomisk redovisning av samverkan,
- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- analysera hur gällande lagstiftning berörs av utformningen av ett författningsstöd för samarbetsformer och lämna förslag på eventuella nödvändiga följdändringar i lagstiftningen.

Uppdraget att föreslå andra insatser som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön

För att säkerställa att kommunernas brottsförebyggande arbete är prioriterat, effektivt och kunskapsbaserat beslutade regeringen i december 2022 propositionen Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete (prop. 2022/23:43). Lagen som propositionen resulterat i innebär att kommunerna ska ta fram en lägesbild över brottsligheten i kommunen och utifrån denna ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Lagen innebär också att kommunerna ska ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet och inrätta en samordningsfunktion. Lagen träder i kraft den 1 juli 2023.

I rapporten Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen (2019:20) konstaterar Boverket att trygghet i den fysiska miljön har en tydlig koppling till hur miljön är utformad. Bristfälligt utformad fysisk miljö kan attrahera brottslighet eller innebära att det finns förutsättningar för att begå brott. På omvänt sätt kan en omsorgsfull gestaltning av t.ex. bostadsområden eller parker bidra till att risken för brott minimeras

och tryggheten ökar genom exempelvis belysning, planering och utformning av gångstråk och platser som möjliggör för aktivitet och möten, eller andra åtgärder. Genom att beakta brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv kan bättre förutsättningar ges för att öka kvaliteten i den fysiska miljön.

För de kommuner som har ett eller flera allmännyttiga kommunala bostadsbolag finns det enligt 3–5 § i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag möjlighet för kommunen att använda en del av bolagens överskott för åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

Forskning bekräftar att det finns starka samband mellan stadsmiljö och trygghet, men kunskapsläget i Sverige och om svenska förhållanden är begränsad även om det finns exempel på genomförda studier, se exempelvis Brottsförebyggande rådets rapport ”Går det att förebygga brott genom att förändra utomhusbelysningen?” (2023:5). Ökad kunskap om planeringens betydelse för trygghet och brottsförebyggande arbete kan bidra till mer verkningsfulla åtgärder i den byggda miljön. En ökad kunskap på detta område kan även vara av stort värde för den kommunala samhällsplaneringen och ökad kunskap skulle kunna bidra till utformningen av projekt med obligatorisk samverkan mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka trygghet och attraktivitet.

Utredaren ska därför

- redogöra för den problembild och de eventuella behoven av insatser som, utöver obligatorisk samverkan mellan det offentliga och fastighetsägare, kan bidra till ökad trygghet och verka brottsförebyggande i den byggda miljön och för att lyfta utsatta områden,
- föreslå andra insatser som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön som ett sätt att lyfta utsatta områden, och
- ge rekommendationer på sådana kunskaps- och kompetenshöjande insatser, där mottagarna kan vara forskare, tjänstemän och samhällsplanerare, som kan behövas för att stärka trygghetsåtgärder i den byggda miljön och för att lyfta utsatta områden på lång sikt.

Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag på åtgärder som lämnas, de alternativa förslag som har övervägts samt de konsekvenser som kan uppstå om inga initiativ vidtas.

Utredaren ska därtill särskilt redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas, och de som övervägts, kan få för kommuner, fastighetsägare, boende, samt för personer med funktionsnedsättning och för åtkomligheten till offentliga rum. Utredaren ska även redovisa vilka konsekvenser förslagen kan få på livsvillkor för människor som bor och vistas på platser som kan komma att beröras av förslagen. Konsekvenserna för barn ska belysas särskilt utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas. Om utredarens förslag har betydelse för egendomsskyddet (jfr 2 kap. 15 § regeringsformen), ska även sådana konsekvenser beskrivas.

De offentligfinansiella effekterna av de förslag på åtgärder som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas, ska förslag till finansiering lämnas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetets gång inhämta synpunkter från myndigheter och organisationer som kan antas bli berörda av förslagen och övervägandena, däribland Fastighetsägarna Sverige, Sveriges Allmännyttan, Sveriges Kommuner och Regioner, Hyresgästföreningen,

Bostadsrätterna, Boverket, Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Socialstyrelsen.

Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, samråda med andra relevanta pågående utredningar samt ta del av relevanta rapporter från Boverket och aktuell forskning på området.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 januari 2025.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)



HANDELNS FORSKNINGSinSTITUT

TO BID OR NOT TO BID? INTERNATIONELL KARTLÄGGNING AV TVINGANDE PLATSSAMVERKAN

NIKLAS ELERT

OANA MIHAESCU

HFI FORSKNINGSRAPPORT 2024:01

Sammanfattning

I rapporten kartlägger vi litteraturen kring tvingande lagstiftning kring Business Improvement Districts (BID) i relevanta och med Sverige jämförbara länder i Europa, närmare bestämt Storbritannien, Irland, Tyskland, Holland samt Spanien. Fokus ligger på tre huvudsakliga frågor:

1. I vilken utsträckning och för vilka aktörer är platssamverkan frivillig respektive tvingande? Vi finner att tvånget praktiskt taget alltid tar formen av en skatt eller avgift som åläggs antingen fastighetsägare, näringsidkare, eller båda. Medan det vanligaste i den amerikanska modellen är att fastighetsägare betalar är det i Europa synnerligen vanligt att näringsidkarna är med och betalar, eller till och med är de enda som betalar.

2. Hur inträder en obligatorisk samverkan (dvs. är det någon annan som initierar det eller sker det per automatik)? Vi konstaterar att upprättandet av europeiska BIDs brukar ta formen av en tvåstegsprocess. I det första steget kan vissa aktörer initiera en omröstning om huruvida en ett specifikt BID-förslag ska införas. Därefter genomförs en omröstning för att godkänna BIden, men trösklarna som måste nås för att utfallet ska bli positivt varierar mellan olika länder.

3. Vad innebär ett eventuellt tvång för de ingående aktörerna, hur finansieras obligatorisk samverkan, och hur säkerställer man i så fall att reglerna efterlevs? Vi finner att tvånget i första hand helt enkelt innebär att de relevanta privata aktörerna måste betala en extra avgift eller skatt, vilken utgör BIdens huvudsakliga finansieringskälla. Vanligen garanterar det offentliga att avgifterna betalas och reglerna efterlevs. Efter en viss period brukar en BID behöva förnyas genom en ny omröstning.

INNEHÅLL

Sammanfattning	2
Inledning	4
Teori	7
<i>Tvång kontra frivillighet: för- och nackdelar</i>	7
<i>Policy-överföring och variation</i>	8
Fråga 1. Frivillighet eller tvång?	8
<i>I vilken utsträckning och för vilka aktörer är platssamverkan frivillig respektive tvingande?</i>	8
<i>Storbritannien</i>	10
<i>Irland</i>	10
<i>Tyskland</i>	11
<i>Holland</i>	11
<i>Spanien</i>	11
<i>Sammanfattning</i>	11
Fråga 2. Hur kommer samverkan till stånd?	12
<i>Hur inträder en eventuell obligatorisk samverkan (dvs. är det någon som kan initiera det eller sker det per automatik)?</i>	12
<i>Storbritannien</i>	12
<i>Irland</i>	13
<i>Tyskland</i>	13
<i>Holland</i>	14
<i>Spanien</i>	14
<i>Sammanfattning</i>	15
Fråga 3. Vad innebär tvånget?	15
<i>Vad innebär ett tvång för de ingående aktörerna, hur finansieras en obligatorisk samverkan, och hur säkerställer man att reglerna efterlevs?</i>	15
<i>Storbritannien</i>	16
<i>Irland</i>	17
<i>Tyskland</i>	17
<i>Holland</i>	17
<i>Spanien</i>	18
<i>Sammanfattning</i>	18
Avslutande diskussion	18
Referenser	22
Appendix	27

Inledning

I Sverige och internationellt finns olika modeller för samverkan mellan offentliga och privata aktörer som syftar till att stärka platsers och områdens attraktivitet, öka tryggheten och stärka det lokala näringslivet. I Sverige används ofta uttrycket platssamverkan för att beskriva den sortens arbete. Grundtanken med platssamverkan är att samordna olika aktörers resurser för att vidta åtgärder och tillhandahålla service inom ett geografiskt avgränsat område.

Hur den lagstiftning bör se ut som kan möjliggöra den här sortens samarbeten är långt ifrån självklart, ifall det ens behövs någon specifik sådan lagstiftning. Ett relevant exempel på problematiken finner vi i en form av platssamverkan som blivit vanlig internationellt (och ibland likställs med uttrycket platssamverkan, exempelvis i Kommittédirektivet till den här utredningen): *Business Improvement Districts*, BIDs.

BIDs har sitt ursprung i Kanada och USA på 1970-talet, och har sedan dess spritts till ett antal andra länder. En betydande forskningslitteratur har växt fram kring fenomenet (tre färskas översikter görs av Guimarães 2022, Silva m.fl. 2022 och Kudla 2022), och likaså en uppsjö av policyrapporter.

Men medan det i Sverige redan finns arbeten kring platssamverkan som kallar sig för BID och som i allra högsta grad är inspirerade av den internationella BID-modellen, skulle de flesta säga att dessa svenska samarbeten inte är att betrakta som "riktiga" BID-program. Detta eftersom en förutsättning för BIDs, enligt forskare och praktiker, är just lagstiftning som möjliggör ett mått av tvång för aktörerna som ska ingå i samarbetet (Kusevski m.fl. 2023).

Som det uttrycks i en ny forskningsöversikt över litteraturen kring samverkan är den centrala skillnaden mellan BIDs och andra stadsutvecklingsprojekt (t.ex. så kallade *town center management schemes*) att BID-initiativen (Guimarães 2022, s. 2)

implicerar förekomsten av en obligatorisk avgift för entreprenörer och/eller fastighetsägare i ett avgränsat område, vilket tillåter dem att utföra en uppsättning aktiviteter, med målet att återuppliva det.

För svensk del är det med andra ord viktigt att göra en distinktion mellan BIDs och BID-liknande program, där skillnaden ligger i att de senare saknar en lagstiftad mekanism för självbeskattning (Hoyt 2003; Kusevski m.fl. 2023). En anledning till att vi ännu inte sett sådan lagstiftning i Sverige är sannolikt för att den vore komplicerad att införa: enligt en tidigare svensk utvärdering finns "uppskattningsvis ett femtontal olika lagar som kan

aktualiseras vid olika typer av offentlig-privata samarbeten och samfälligheter” i Sverige (Edlund & Westin 2009, s.20).

BIDs kan beskrivas som ”en i grunden skattebaserad approach för att möjliggöra lokal utveckling och regenerering”, där det verkligt innovativa är att de finansiella musklerna kommer från införandet av en självpåtagen lokal skatt eller avgift, ofta kallad *BID levy* (Peel & Loyd 2005, s. 90). Frivilliga BID-program, ett uttryck som ibland används i exempelvis en svensk och dansk kontext, är följaktligen något av en självmotsägelse (Valli m.fl. 2024). Eller snarare, frivilliga BID-program är en del av en långsiktig legitimeringsfas som BID-modellens förespråkare inte sällan hoppas ska bana väg för BID-lagstiftning som möjliggör ”riktiga” BIDs (Richner & Olesen 2019).

Målet med den här rapporten är att undersöka i vilken mån platssamverkan mellan det offentliga och fastighetsägare, kommersiella hyresgäster och/eller andra privata aktörer, är obligatorisk i andra länder. Med andra ord kommer huvudfokus att ligga på just BID-program, då det som utmärker sådana program internationellt är det faktum att de är tvingande.¹

Arbetet tar formen av en kartläggande studie av den vetenskapliga och policyrelaterade litteraturen kring BIDs och liknande program för platssamverkan med fokus på lagstiftning som finns kring BID-samverkan i relevanta och jämförbara länder i Europa. Mer specifikt kommer vi att rikta in oss på Storbritannien, Tyskland, Holland, Irland samt Spanien, vilka valts ut eftersom dessa är de europeiska länder som redan har existerande (nationell eller regional) BID-lagstiftning.² Då BID-modellen i huvudsak utvecklats och mognat i USA kommer vi även att redogöra för situationen där då det är en belysande jämförelsepunkt som hjälper oss att bättre förstå de europeiska fallen.

Rapporten sammanställer och analyser befintlig kunskap om BID-samverkan i dessa länder, särskilt hur lagstiftningen ser ut, med fokus på följande tre frågor:

- i) I vilken utsträckning och för vilka aktörer är platssamverkan frivillig respektive tvingande?
- ii) Hur inträder en eventuell obligatorisk samverkan (dvs. är det någon som initierar det eller om det sker per automatik)?

¹ Med detta sagt kan sådana tvingande BID-projekt ha andra benämningar. I en översikt av BID-litteraturen använder Silva m.fl. (2022) inte mindre än 66 olika engelska söktermer för att hitta relevanta artiklar (se deras Tabell 1).

² Förvisso har även Albanien BID-lagstiftning sedan 2020 (Repaj 2021). Vi har valt att inte inkludera landet i översikten då vi inte anser det vara tillräckligt jämförbart med Sverige.

- iii) Vad innebär ett eventuellt tvång för de ingående aktörerna, hur finansieras en eventuell obligatorisk samverkan, och hur säkerställer man i så fall att reglerna efterlevs?

För att sammanfatta slutsatserna kan vi konstatera att ett tvingande platssamverkansprogram för det mesta går under namnet BID (eller skulle kunna klassas som en BID även om det inte kallas för det) och att BID-lagstiftning enligt forskningen har följande generella beståndsdelar (Hoyt & Gopal-Agge 2007):

- En BID måste upprättas i ett specifikt väldefinierat geografiskt område.
- BIden innebär att offentliga och privata aktörer (till exempel kommuner, näringsidkare och fastighetsägare) initierar ett partnerskap för att komma till rätta med något slags problem i området.
- Huruvida det blir något samarbete avgörs genom en omröstning bland relevanta privata aktörer som är verksamma i BID-området.
- Basen för finansieringen av de tjänster och åtgärder som genomförs är en avgift (eller skatt) som betalas av alla relevanta privata aktörer som är verksamma inom BID-området. Avgiften kanaliseras till BIden som ofta tar formen av en *non-profit*-organisation. Den behöver inte samlas in av kommunen, men det offentliga ser till att tvånget efterlevs om någon inte betalar.
- De som behöver betala avgiften är antingen fastighetsägare eller kommersiella hyresgäster, eller båda. I gengäld får dessa aktörer inflytande över BID-programmet, till exempel i form av representation i eller inflytande över vilka som får ingå i BIdens styrelse, där även offentliga företrädare finns med.

Resten av den här rapporten är strukturerad som följer. I nästa sektion presenterar vi kortfattat ett teoretiskt ramverk kring BIDs. Därefter besvarar vi de tre frågorna för de relevanta länderna, alltså i vilken utsträckning och för vilka aktörer som platssamverkan är frivillig respektive tvingande (Fråga 1), hur en eventuell obligatorisk samverkan inträder (Fråga 2), samt vad ett tvång innebär (Fråga 3). Till sist följer en avslutande diskussion där vi sammanfattar rapportens lärdomar och belyser några problem/kunskapsluckor kring BIDs som förhoppningsvis kan åtgärdas i framtiden.

Teori

I den här sektion diskuterar vi relevanta teorier kring BIDs och platssamverkan, med fokus på för- och nackdelar med tvång kontra frivillighet i platssamverkan och andra samarbetsprogram. Vi diskuterar även policy-överföring mellan länder, vilket BID-lagstiftning är ett utmärkt exempel på, och hur den sortens fenomen alltid påverkas av den institutionella kontexten i mottagarlandet. Det innebär att det finns anledning att förvänta sig variation i lagstiftning mellan länder, inte minst när det kommer till hur tvånget är utformat.

Tvång kontra frivillighet: för- och nackdelar

I litteraturen framhålls ibland att frivilliga program för platssamverkan av den typ som för närvarande finns i Sverige är sårbara för så kallade free-riders. Aktörer kan välja att avstå från att vara med, vissa om att de ändå får del av fördelarna; följderna kan bli att det inte investeras tillräckligt i det frivilliga programmet vars potential därmed inte realiseras fullt ut. Ett annat potentiellt problem är att en stor andel av resurserna i frivilliga program måste ägnas åt att hitta nya sponsorer och skaffa fortsatt finansiering (Ward 2006).

Å andra sidan menar bland andra Nobelpristagaren i ekonomi Elinor Ostrom (Ostrom m.fl. 1994) att frivilliga samarbeten ofta kan vara mer effektiva än tvingande åtgärder, snarare än mindre. När lagstiftning är tvingande finns risk att deltagarnas fokus ligger på att undvika straff (som till exempel böter), och tvånget kan även leda till bitterhet, alienering och en känsla av bristande legitimitet. Det fria valet att vara med torde däremot grundas i en inre motivation som i sin tur ökar benägenheten att bidra. Det finns därför en risk att tvingande lagstiftning kan leda till att frivilliga samarbeten med stor potential trängs ut, och att de program som tar deras plats blir mindre effektiva.

En BID kan sägas överbrygga motsättningen mellan de två synsätten: alla relevanta aktörer får ju i ett inledande skede rösta om huruvida BID-programmet ska genomföras, vilket borde kunna leda till ökad legitimitet. Och även om BIDen är tvingande ger den samtidigt aktörerna rättigheter att vara med och påverka: enligt ett synsätt innebär BIDs att vissa rättigheter för att utveckla ett område överförs från den lokala regeringen till avgiftsbetalare (De Magalhaes 2012).³ Huruvida tvingande BIDs levererar

³ Frågan sätter samtidigt ett finger på vad som betraktas som ett problematiskt demokratiskt underskott med BIDs, nämligen att vissa grupper av människor – de som inte driver affärsverksamhet – exkluderas från möjligheten att bestämma om sitt områdes framtid (Michel & Stein 2015; Kusevski m.fl. 2023).

bättre resultat än BID-liknande mekanismer och andra frivilliga program för platssamverkan är dock en långt ifrån utredd fråga i litteraturen (Mihaescu m.fl. 2024).

Policy-överföring och variation

Internationell policy-överföring är ett viktigt tema i forskningen kring BIDs, där BID-program betraktas som ett flexibelt och föränderligt koncept när det färdas över gränser. Att relativt få länder infört BID-lagstiftning än så länge är dock talande, och för oss till det fenomen som man i utvärderingssammanhang brukar kalla för självselektion. Länder och delstater väljer inte slumpmässigt vilken BID-lagstiftning de ska ha – exempelvis kring processen för att initiera en BID eller hur mycket som aktörerna måste bidra med. Tvärtom är dessa val en följd av lokal dynamik och detta samhälles (eller kanske särskilt vissa nyckelgruppers) acceptans för BID (BOC 2022). Den acceptansen kan i sin tur kan handla om vad som händer när ett samhälles grundläggande kulturella normer möter en legitimeringskampanj för BID.

Studier från bland andra Tyskland (t.ex. Stein m.fl. 2017) och Nederländerna (Melik & van der Krabben 2016) beskriver ett motstånd mot BID i dessa länder. Det är kanske inga problem att överföra konceptet från en amerikansk delstat till en annan, men kan vara desto svårare med en flytt till ett land med ett annorlunda kulturellt och ekonomiskt arv (Michel & Stein 2015). Samhällen som är mer skeptiska till BIDs kommer för det första att ha lägre sannolikhet att införa BIDs. För det andra kommer mer BID-skeptiska samhällen, om de ändå inför sådan lagstiftning, sannolikt att skriva in större begränsningar i den lagstiftningen. Exempelvis kan kraven på hur många aktörer som måste stödja en BID för att den ska kunna realiseras vara högre, och BIDens förändringsmandat lägre.

Fråga 1. Frivillighet eller tvång?

I vilken utsträckning och för vilka aktörer är platssamverkan frivillig respektive tvingande?

BID tog sin början i Toronto på 1970-talet⁴ och det är i Kanada och USA som modellen utvecklats och mognat. Som vi redan nämnt är BIDs i den internationella litteraturen per definition tvingande och även om de ökat i

⁴ I Toronto i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet påverkade två shoppingcentrum i stadens utkanter, samt expansionen av tunnelbanan, vitaliteten hos vissa centrala delar av staden. För att motverka den negativa utvecklingen föreslog några affärsmän att man skulle skapa vad som blev känt som Bloor West Village Business Improvement Area, världens första BID (Charenko 2015).

antal över tid är det fortfarande relativt få länder som har infört BID-lagstiftning (se Tabell 1 i Appendix).

Frivilliga platssamverkansmodeller har använts i många länder sedan den andra halvan av 1900-talet. Till exempel har så kallade *town center management partnerships* funnits i Storbritannien sedan 1980-talet. I andra länder såsom Sverige och Danmark finns ingen tvingade lagstiftning kring platssamverkan, utan i stället har olika aktörer initierat frivilliga BIDs. Forskare har uppmärksammat att frivilliga BIDs kan utgöra delar av en legitimeringsfas som är en viktig faktor för huruvida BID-lagstiftning så småningom implementeras i ett land eller en region (Richner & Olesen 2019). Frivilliga BIDs finns även i Serbien, där de introducerades år 2002 tillsammans med den amerikanska biståndsmyndigheten USAID (Radosavljevic m.fl. 2015). I andra europeiska länder pågår en debatt kring huruvida BID-lagstiftning vore ett rimligt nästa steg i dessa länders strävan mot bättre platssamverkan (se t.ex. Villarejo & Pardo 2018; Guimarães 2018).

Utöver Kanada och USA finns det numera nationell eller regional BID-lagstiftning (dvs. lagstiftning för tvingande platssamverkan) i bland annat Chile, Japan, Nya Zeeland, Sydafrika, och några länder i Europa: Storbritannien (England, Skottland, Wales och Nordirland), Irland, Tyskland, Holland, Spanien och Albanien. Här ska det understrykas att flera länder har lokala variationer i hur lagstiftningen ser ut, inte minst i USA: också inom en enskild amerikansk delstat kan det finnas stor variation i fråga om vilka modeller BIDs använder sig av (Ward 2006), även om det går att se en del generella mönster (US Ministry of Transportation 2020).

Variationen i lagstiftning inom länderna i Europa tycks dock vara mindre. Eftersom syftet med rapporten är att i första hand förstå hur BIDs fungerar i länder i Europa som är jämförbara med Sverige kommer vi att fokusera på Storbritannien (med sina olika riksdelar), Irland, Tyskland, Holland och Spanien. USA kommer dock också att utgöra en jämförelsepunkt när det är relevant, eftersom det är där BID-modellen i huvudsak utvecklats och mognat.

Till de huvudsakliga frågor som amerikanska BIDs ägnar sig åt hör rengöring, gatubildens utformning, trygghet, marknadsföring, forskning, kapitalinvesteringar och policypåverkan (BOC 2022). När det gäller frågan om hur obligatoriet skiljer sig åt tar tvånget i den amerikanska modellen (ifall en BID nu införs, vilket vi återkommer till) generellt sett formen av en avgift som alla fastighetsägare i BID-området är tvungna att betala. Denna avgift är inte nödvändigtvis ett tillägg till någon existerande skattesats. I de europeiska länderna kan det se annorlunda ut, men det obligatoriet tar praktiskt taget alltid formen av en avgift eller en skatt som åläggs vissa

aktörer, antingen fastighetsägare, andra näringsidkare eller båda grupperna.⁵

Storbritannien

I Storbritannien infördes BID-lagstiftning i England och Wales 2003, och något senare i riksdelarna Skottland (2006) och Nordirland (2013 och 2014). Det uppskattas finnas över 300 BIDs totalt (Institute of Place Management 2021). De ägnar sig i huvudsak åt frågor kring rengöring, gatubilden, trygghet, marknadsföring, forskning, ledarskap, platsutformning och begränsade kapitalinvesteringar. De sysslar dock inte lika mycket med policypåverkan som BIDs i USA (BOC 2022).

Det finns vissa variationer i lagstiftningen mellan de olika riksdelarna. I Englands och Wales BID-modell tar avgiften generellt sett formen av ett tillägg till en specifik skatt, deras *non-domestic property rate* (som även kallas *business rates*). Det är alltså en skatt på den som har en verksamhet i en kommersiell fastighet, och inte en skatt på ägandet av den fastigheten (Grail m.fl. 2020). I vare sig England, Wales eller Nordirland är fastighetsägare generellt sett inte med och betalar, och de har heller inte någon roll i uppförandet och styrandet av deras BIDs, trots att de uppenbarligen borde ha ett intresse av hur de fungerar (De Magalhaes 2012; Grail m.fl. 2020). Undantaget är London, där det finns BIDs för fastighetsägare (BOC 2022). I Skottland kan avgiften åläggas antingen fastighetens ägare eller de som bedriver verksamhet där, och beslutet fattas lokalt (Scotland's Improvement Districts 2018).

Irland

Sedan 2006 finns BID-lagstiftning på Irland. När en BID bildas här blir alla företag i området automatiskt medlemmar, och måste betala en avgift som används för att finansiera de olika BID-programmen. Avgiften är baserad på taxeringsvärdet för fastigheten där företaget har sin verksamhet, och om flera företag har sina verksamheter i fastigheten blir de gemensamt ansvariga för att betala avgiften. Det är alltså näringsidkare som betalar snarare än fastighetsägare.

⁵ Samtidigt som det så klart är en högrelevant fråga vem som får betala skatten kan det här vara relevant att ha det nationalekonomiska fenomenet skatteöverföring i åtanke: det innebär att exempelvis en fastighetsägare som får en höjd skatt kan överföra (hela eller delar) av den kostnadsökningen på sina hyresgäster. Eftersom de som betalar BID-avgiften också brukar få inflytande över BID-processen kan implikationen av skatteöverföringen bli att fastighetsägare i en fastighetsägar-BID indirekt låter någon annan betala för deras rätt att få inflytande över BID-programmet.

Tyskland

I Tyskland infördes den första BID-lagstiftningen 2005 i delstaten Hamburg. De 11 delstater som infört BID-lagstiftning sedan dess har gjort det efter Hamburgs modell vilket innebär att lagarna ser ganska likartade ut (Handelskammer Hamburg 2024). Lagstiftningen är också relativt begränsad jämfört med amerikansk lagstiftning. Tyska BID-program har exempelvis inte samma befogenheter som i USA och Storbritannien avseende vad de kan göra – de ägnar sig i huvudsak åt rengöring och förbättring av gatubilden, men inte så mycket åt frågor kring trygghet, marknadsföring och policy-påverkan (BOC 2022). De förnyas mer sällan och de tycks inte heller sträva efter att bli ledande aktörer i det lokala samhället på samma vis som många BIDs i exempelvis New York har blivit (Michel & Stein 2015). Finansieringen av en BID sker genom en skatt på fastighetsvärdet, som införs av det offentliga ovanpå fastighetsskatten som betalas av alla fastighetsägare inom BID-området (Stein m.fl. 2015).

Holland

Efter en provperiod som inleddes 2009 infördes en definitiv BID-lag i Holland 2015, och numera har landet över 300 aktiva BIDs. Det finns tre modeller med olika obligatorier: en modell som endast omfattar fastighetsägare, en för endast näringsidkare samt en modell för näringsidkare och fastighetsägare tillsammans.

Spanien

I Spanien med sitt betydande regionala självstyre har ett lagstiftningsförslag presenterats av den BID-vänliga gruppen AGECU. I skrivande stund är det dock bara två spanska regioner som godkänt BID-lagstiftning: Katalonien som röstade igenom en lag i slutet av 2020 och Balearerna som röstade igenom en lag i mars 2023.⁶ I bägge fallen tar obligatoriet formen av en avgift, inte en skatt, som åläggs alla aktörer i området som har besittningsrätt över lokaler där vinstsyftande verksamhet äger rum. Avgiften är alltså riktad mot näringsidkare snarare än fastighetsägare (LEI 15/2020; BOE 2023).

Sammanfattning

Tvånget i BID-modellen tar praktiskt taget alltid formen av en skatt eller avgift som åläggs antingen BID-områdets fastighetsägare, näringsidkare, eller båda grupperna. Medan det vanligaste i den amerikanska modellen är

⁶ På AGECUs spanskspråkiga hemsida kan man följa händelseutvecklingen kring BIDs i hela Spanien. <https://www.agecu.es/observatorio-de-gestion-urbana/observatorio-de-iniciativas-bid-en-espana/>

att fastighetsägare betalar är det i Europa synnerligen vanligt att näringsidkarna är med och betalar, eller till och med är de enda som betalar.

Fråga 2. Hur kommer samverkan till stånd?

Hur inträder en eventuell obligatorisk samverkan (dvs. är det någon som kan initiera det eller sker det per automatik)?

Generellt finns en tvåstegsprocess för att upprätta en BID. I det första steget kan vissa aktörer *initiera* en omröstning om huruvida en BID ska införas. Därefter genomförs en omröstning där vissa trösklar måste nås för att *godkänna* BIDen. Även här kan USA utgöra en god jämförelsepunkt för att bättre förstå variationerna vi ser i Europa.

Initiativet till att upprätta ett BID i USA tas ofta av en grupp fastighetsägare eller företagare, men även av kommunen, den lokala handelskammaren, eller borgmästaren. De lokala initiativtagarna måste generellt skriva ner en BID-plan och visa att det finns stöd för planen bland fastighetsägarna innan den kan lämnas in för godkännande till kommunfullmäktige (IDA 2002). Initiativet till att upprätta ett BID kan också tas av en kommun. Kommunen genomför en form av undersökning för att påvisa "nyttan och nödvändigheten" av ett BID. Kommunens plan lämnas sedan till fastighetsägarna och intressenterna för godkännande.

Typiska villkor för att BIDen ska godkännas involverar följande: ett tillräckligt antal röster (oftast signaturer) från berörda fastighetsägare, vilka för det mesta både ska nå en tröskel som en viss andel av *antalet* fastighetsägare i det tänkta BID-området och som en viss andel av *taxeringsvärdet* på fastigheterna i samma område. Ibland krävs enkel majoritet i båda fallen, men någon av trösklarna kan vara antingen högre eller lägre (US Ministry of Transportation 2020). Med det sagt finns det olika sätt för en kommun att fastställa vilket stöd som krävs för att en BID ska genomföras (Houston 2003). I stater där majoritetsprincipen inte gäller utgår man från att det finns tillräckligt stöd om motståndet mot BIDen inte är betydande (IDA 2002).

Storbritannien

I England och Wales kan ett förslag om att upprätta en BID lämnas av den som har ett intresse i stadsdelen, oavsett om det är fastighetsägare, kommun, ett företag eller annan intressent. Det offentligas roll i att initiera en BID är alltså större här än i USA (BOC 2022). Förslagsställaren måste ta fram ett förslag och lämna in detta till den lokala myndigheten tillsammans med en affärsplan. Förslaget bör ange vilka tjänster som ska tillhandahållas och BIDens storlek och omfattning. Det ska också ange vem som är skyldig

att betala avgiften, dess storlek och hur den beräknas (UK Government 2024).

BID-programmet kan initieras först efter att en omröstning har gjorts bland de näringsidkare som, enligt förslaget, omfattas av BID-avgiften. De får en valsedel per post. BIDen genomförs om omröstningen når enkel majoritet och samtidigt en majoritet i termer av taxeringsvärde. Logiken bakom den dubbla majoriteten är att både stora och små aktörer ska ha ett visst skydd mot att bli påtvingade den andra gruppens vilja.⁷ Många BIDs har också valt ett tröskelvärde för att små och medelstora företag inte ska tvingas betala avgiften men ändå kunna dra nytta av tjänsten (BOC 2022).

I riksdelarna Skottland och Nordirland är kriterierna för ett genomförande av ett BID-program fyra: för att omröstningen ska vara giltig måste minst 25 procent av aktörerna med rösträtt delta, och även 25 procent i termer av taxeringsvärde. I omröstningen krävs en majoritet både i termer av antalet röster och i termer av taxeringsvärde (Grail m.fl. 2020).

Irland

Initiativet kommer från företag som identifierar BID-området och lägger fram ett förslag. Förslaget ska göras tillgängligt för allmänheten (t.ex. genom att publicera en offentlig annons i media eller genom att göra det tillgänglig för inspektion på kommunens kontor och via kommunens webbplats).

En omröstning hålls i regi av lokala myndigheter där näringsidkare röstar om förslaget och BIDens affärsplan för sitt område baserat på områdets utvecklingskrav samt behoven och önskemålen hos de företag som finns inom det. Om en majoritet röstar för blir förslaget av och alla företag som är belägna inom BID-området blir automatiskt medlemmar i BIDen (Irish Legal Blog 2024).

Tyskland

Initiativ till tyska BID-program tas i allmänhet av en grupp bestående av fastighetsägare och företagare lägger fram ett BID-förslag. Förslaget måste innehålla en områdesgräns för BIDen, en åtgärdsplan (dvs. vilka tjänster som erbjuds för att bidra till ökad attraktivitet i området) och en budgetplan och en finansieringsplan, dvs. hur kostnaderna ska finansieras och vilka fastighetsägare som ska beskattas (Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen 2022). Enligt lagstiftningen måste minst 15 procent av

⁷ Kommunen har en skyldighet att underlätta upprättandet av BID och stödja dess utveckling. Här etablerar man även en så-kallad basavtal, dvs. en överenskommelse mellan BID-organisationen och kommunen om vilka basjänster en kommun erbjuder och vilka som BID erbjuder, dvs. tjänster som kompletterar de kommunala tjänsterna.

fastighetsägarna, omfattande minst 15 procent av området i fråga, aktivt stödja förslaget i detta skede (Michel & Stein 2015).

De berörda fastighetsägarna har en månad på sig för att invända mot förslaget. Hela processen övervakas av handelskammaren och ett godkännande tar formen av en passiv tvåtredjedelsmajoritet: om mindre än en tredjedel av fastighetsägarna (eller av de fastighetsägare som äger mer än en tredjedel av fastigheterna) förkastar planen kommer BID-programmet fastställas. En styrgrupp som är öppen för alla fastighetsägare bildas, och denna styrgrupp utser i sin tur ett organ för att verkställa BIDens uppgifter.

Holland

I Holland ligger initiativet för en BID oftast hos företagarna, med förbehållet att kommunen ska ha visat sin vilja att samarbeta. Processen inleds med att initiativtagarna för en BID upprättar en plan i samråd med de (presumtiva) bidragsgivarna, där mål, aktiviteter och kostnader för BIDen bestäms. En undersökning ska genomföras för att avgöra om tillräckligt stöd kan förväntas för BIDen. Stöd från 40 procent av alla röstberättigade brukar vara tillräcklig för att gå vidare med BID förslaget.

I nästa steg anordnar kommunen en omröstning bland näringsidkare och/eller fastighetsägare (det finns som sagt tre olika BID-modeller). För att BIDen ska godkännas krävs minst 50 procent giltiga röster (endast rösterna för och emot) bland de röstberättigade i området. Av de giltiga rösterna måste två tredjedelar rösta för.

Om bidraget är kopplat till taxeringsvärdet ska de som röstar för också representera minst 50 procent av fastighetsvärdet. Om både fastighetsägare och näringsidkare berörs av BIDen röstar de två grupperna separat; för att en BID ska upprättas krävs det en majoritet på minst två tredjedelar av de giltiga rösterna och det krävs också en 50 procents majoritet för var och en av de två grupperna. I detta fall kan det upprättas separata BIDs för fastighetsägare och för näringsidkare, eller gemensamma BIDs.

Spanien

I både Katalonien och på Balearerna kan initiativ till en BID i första hand tas av näringsidkare: individer som kan visa att de äger besittningsrätt till åtminstone 25 procent av områdets lokaler där ekonomisk verksamhet bedrivs, och representerar åtminstone 25 procent av det totala antalet röster som hålls av alla med besittningsrätt i området. Företagarföreningar som varit verksamma i åtminstone 5 år kan också lämna BID-förslag. I Kataloniens fall har även kommunen den möjligheten.

Ifall det blir en omröstning är den i det katalanska fallet viktad: näringsidkarna får röster i proportion till storleken på lokalerna där de är verksamma. För att en BID ska godkännas krävs att aktörer med besittningsrätt som motsvarar åtminstone 50 procent av lokaler och företag i BID-området deltar. Programmet anses godkänt om det når en absolut majoritet av rösterna. På Balearerna är omröstningen generellt sett också viktad, men i vissa fall krävs även en absolut majoritet av antalet röstberättigade för att BIDen ska godkännas (LEI 15/2020; BOE 2023).

Sammanfattning

Upprättandet av BIDs i Europa brukar ta formen av en tvåstegsprocess. Om de uppfyller vissa villkor kan vissa aktörer *initiera* en omröstning om huruvida en ett specifikt BID-förslag ska införas. Därefter genomförs en omröstning där för att *godkänna* BIDen, men trösklarna som måste nås för att utfallet ska bli positivt varierar mellan olika länder.

Fråga 3. Vad innebär tvånget?

Vad innebär ett tvång för de ingående aktörerna, hur finansieras en obligatorisk samverkan, och hur säkerställer man att reglerna efterlevs?

I de fall då det finns BID-lagstiftning innebär tvånget i första hand just det vi diskuterat, nämligen att de relevanta privata aktörerna måste betala en extra avgift eller skatt. I gengäld får de vara med och påverka utvecklingen i området där de är verksamma på ett högst konkret vis (De Magalhaes 2012). BIDs är vanligtvis ansvariga inför lokala myndigheter, vilka för det mesta har makten att övervaka BIDen så att reglerna efterlevs, och godkänna eller underkänna budget (BOC 2022). Vanligen säkerställer man att avgiften tas upp genom att kommunen upptar pengarna och sedan slussar dem till en BID-organisation (Ward 2006). Att som företag inte betala sin BID-avgift blir då liktydigt med att inte betala en annan skatt eller avgift som företaget är skyldigt att betala enligt lag.

En BID kan även avslutas i förtid i vissa fall, till exempel om den inte utför BID-programmen i enlighet med affärsplanen eller inte följer någon regel i lagen. Det offentliga ser även till att en förnyelse av en BID är demokratiskt förankrad genom att det finns en *sunset clause*, vilket innebär att BIDs bara löper i en begränsad tid innan den måste förnyas med en omröstning.

I USA tar BID-avgiften generellt formen av en avgift som fastighetsägare i BID-området är tvungna att betala. Målet är att varje fastighetsägare ska betala en avgift som reflekterar nyttan de drar av programmet, och uppskattningen av hur stor den nyttan är kan baseras på exempelvis fasadstorlek, yta eller värde på fastigheten (New York City Department of

Small Business Services 2004). Avgiften är vanligtvis mellan 1 och 3 procent av fastighetsvärdet (Mitchell 1999) och tas ut av det offentliga organet som ansvarar för inkassering, som överför inkomsten till BID-organisationen. I den BID-tätaste staden New York City är det relativt vanligt att BIDs ägnar sig åt insamlingar och kommersiella aktiviteter, men likväl kommer i snitt fyra femtedelar av intäkterna från BID-avgiften. Median-BIDen i NYC spenderar 500 000 dollar per år (BOC 2022).

Storbritannien

En del av framgången hos BIDs i Storbritannien tillskrivs det faktum att lagstiftningen är flexibel, bland annat i fråga om hur hög avgiften ska vara, och vilka trösklar, tak och undantag som ska finnas, vilket möjliggjort lokala lösningar. Lagstiftningen föreskriver inte exakt vilken organisationsstruktur en BID måste ha, men förslaget måste tydligt definiera vilken organisation som är ansvarig och tillhandahåller tjänsterna man kommer överens om. Det är möjligt för kommunen att agera som en BID-organisation eller för en privat organisation att göra det. En BID kan också göras till ett dotterbolag till ett befintligt stadsutvecklingsprogram (BOC 2022).

Medan det mesta av finansieringen kommer från BID-avgiften (kompletterat med andra privata källor) utgörs ungefär en tiondel av offentlig finansiering (BOC 2022). Beloppet som tas ut ligger vanligtvis på mellan 1 och 4 procent av fastighetens taxeringsvärde (UK Government 2024). Avgifterna brukar dock anpassas till den lokala situationen. Allt fler brittiska BIDs tar betalt enligt ett så kallat bandsystem, vilket innebär att företag grupperas efter taxeringsvärde varefter procentsatsen för den avgift som tas ut varierar för varje grupp. Avgiften kan också variera mellan branscher. Nattklubbar betalar exempelvis en högre procentsats än butiker, restauranger och kontor. En BID-organisation kan också välja att inte debitera vissa företag (t.ex. småföretag) och har också möjlighet att tillämpa ett tak så att det finns en gräns för hur mycket stora företag betalar. Ett tak på avgiften kan också hjälpa med att övertyga stora företag som stora hotell och kommersiella operatörer att gå med i en BID (BOC 2022). I BID-täta London betalar det genomsnittliga BID-företaget knappt 800 pund om året (ibid).

Som ett exempel på en medelstor BID kan nämnas Birminghams Broadstreet BID, med en budget på 400 000 GBP (5 300 000 SEK) per år. Men medan den genomsnittliga BIDen omsätter ungefär så mycket per år, är variationen stor – de allra minsta omsätter några tusen och de allra största många miljoner pund – varför det är svårt att tala om någon "typisk" BID-storlek i Storbritannien (Grail m.fl. 2020). I samtliga riksdelar gäller

att en BID upprättas för maximalt fem år. Om verksamheten ska fortsätta längre än så måste en ny BID-omröstning hållas (UK Government 2024).

Irland

På Irland beräknas BID-avgiften på taxeringsvärdet för fastigheten där en näringsidkare har sin verksamhet. Om flera företag har sina verksamheter i fastigheten blir de gemensamt ansvariga för att betala avgiften. BIden får drivas i upp till fem år men kan förnyas om det sker en ny omröstning.

En BID kan avslutas i förtid om den har otillräcklig finansiering för att täcka de projekt som är planerade för den aktuella perioden (och om den lokala myndigheten har erbjudit BID-organisationen en rimlig möjlighet att ordna med finansiering av underskottet eller en minskning av de tjänsterna eller det arbetet som är tillräcklig för att kompensera underskottet). Avslut kan också ske om BIden inte utför programmen i enlighet med affärsplanen, inte följer någon regel i lagen, eller om den lokala myndigheten inte kan utföra sina funktioner i förhållande till BIden på grund av någon orsak bortom dess kontroll. Både BID-organisationen och kommunen kan besluta om att avsluta BIden.

Tyskland

I Tyskland sker finansiering genom en skatt på fastighetsvärdet, som införs av det offentliga ovanpå fastighetsskatten som betalas av alla fastighetsägare inom BID-området (Stein m.fl. 2015; Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen 2022). BID-skatten betalas till uppbördsmyndigheten, och beloppet baseras på fastighetens yta och antalet våningar. Variationer och undantag är möjliga, t.ex. för bebyggda fastigheter som står inte nyttjas för kommersiella ändamål även om ekonomisk användning skulle vara möjlig.

100 procent av finansieringen tas ut genom BID-avgiften (BOC 2022). Även här finns en variation i hur stora BIDs är: i Hamburg kan omsättningen för ett BID-program variera från tiotusentals euro per år till över en miljon (Michel & Stein 2015). En BID får pågå i mellan 3 och 5 år innan den behöver förnyas (BOC 2022).

Holland

I Holland samlar kommunen in BID-avgiften som en kommunalskatt och betalar ut det till BID-organisationen. Beskattningsunderlaget är taxeringsvärdet för icke-bostadsfastigheter. Procentsatsen som man betalar i BID-skatt är baserad på en kombination av faktorer, som värdeklassen⁸

⁸ Procentsatsen som man betalar i BID-skatt varierar med fastigheternas värdeklass: mindre än 75 000 EUR, 75 000 – 150 000 EUR, och mer än 150 000 EUR.

och industrisektorn – exempelvis betalar butiker och restauranger 3 procent i skatt medan kontor bara betalar 2 procent. Ett BID-område upprättas för en period av högst fem år. Perioden kan förlängas med högst fem år i taget.

Spanien

I Katalonien ligger det huvudsakliga ansvaret för att samla in avgiften på BID-organisationen, men det finns möjlighet att låta kommunen göra det i stället. Om en aktör dröjer för länge med att betala sin BID-avgift faller det också på kommunen driva in den obetalda avgiften (LEI 15/2020). På Balearerna är det däremot bara kommunen som hanterar och samlar in de obligatoriska avgifterna å BIDens vägnar (BOE 2023).

Sammanfattning

I första hand innebär tvånget helt enkelt att de relevanta privata aktörerna måste betala en extra avgift eller skatt. Vanligen står det offentliga som garant för att avgifterna betalas och reglerna efterlevs. Efter en viss period brukar en BID behöva förnyas genom en ny omröstning.

Avslutande diskussion

BIDs är i grunden skattebaserad approach för att möjliggöra lokal utveckling och förnyelse, där det verkligt innovativa är att de finansiella musklerna kommer från införandet av en självpåtagen lokal skatt eller avgift (Peel & Loyd 2005). I rapporten sammanfattade vi litteraturen kring BID-lagstiftning i relevanta och med Sverige jämförbara länder i Europa, närmare bestämt Storbritannien, Irland, Tyskland, Holland samt Spanien. Då BID-modellen i stor utsträckning utvecklats och mognat i USA redogjorde vi även för situationen där när det var relevant. Sammanfattningsvis besvarade vi följande tre frågor:

Fråga 1: I vilken utsträckning och för vilka aktörer är platssamverkan frivillig respektive tvingande?

Svar: Tvånget i BID-modellen tar praktiskt taget alltid formen av en skatt eller avgift som åläggs antingen fastighetsägare, näringsidkare, eller båda. Medan det vanligaste i den amerikanska modellen är att fastighetsägare betalar är det i Europa vanligt att näringsidkarna är med och betalar, eller till och med är de enda som betalar.

Fråga 2: Hur inträder en obligatorisk samverkan (dvs. är det någon annan som initierar det eller sker det per automatik)?

Svar: Upprättandet av BID-program i Europa brukar ta formen av en tvåstegsprocess. I det första steget kan vissa aktörer initiera en omröstning om huruvida ett specifikt BID-förslag ska införas. Därefter genomförs en omröstning där för att godkänna BIDen, men trösklarna som måste nås för att förslaget ska bli av varierar mellan olika länder.

Fråga 3: Vad innebär ett eventuellt tvång för de ingående aktörerna, hur finansieras obligatorisk samverkan, och hur säkerställer man i så fall att reglerna efterlevs?

Svar: I första hand innebär tvånget helt enkelt att de relevanta privata aktörerna måste betala en extra avgift eller skatt, vilken utgör BIDens huvudsakliga finansieringskälla. Vanligen står det offentliga som garant för att avgifterna betalas och reglerna efterlevs. Efter en viss period brukar en BID behöva förnyas genom en ny omröstning.

Ett av de centrala argumenten som kan användas för att ifrågasätta legitimiteten hos en svensk BID-lagstiftning handlar om fördelningen av ansvarsområden mellan privata och offentliga aktörer. I USA kan BIDs hantera frågor som i Sverige och Europa normalt skulle falla inom det kommunala ansvaret, och framgången för de amerikanska BIDsen kan ibland länkas till denna kontext. I Sverige genomförs emellertid all stadsplanering mot bakgrund av en betydligt starkare kommunal bestämmanderätt och engagemang, vilket möjliggör ett mer omfattande kommunalt stöd till svagare aktörer (Edlund & Westin 2009).

Detta verkar också vara en av de huvudsakliga skillnaderna mellan USA och andra europeiska länder, vilket framgår av BID-lagstiftningen i t.ex. Spanien och Irland. I det spanska förslaget för en BID-lag framhålls det att det är viktigt att säkerställa att BID-åtgärderna varken överträder på offentliga befogenheter eller ersätter den offentliga sektorn på något sätt i deras uppgift att förvalta de offentliga utrymmena (dvs. att kommunen inte minskar eller drar tillbaka de tjänster de tillhandahåller i området med argumentet att BIDen nu är ansvarig för dem) (Galende & Pardo 2018). I Irland påpekas också att det är viktigt att projekten, tjänsterna och arbetet som utförs med finansiering från BID-organisationen tilläggs och inte ersätter något projekt, tjänst eller arbete som tidigare utförts eller tillhandahållits av kommunen.

Det är också viktigt att understryka att det är en sak att konstatera att BID-lagstiftningen skiljer sig åt mellan olika länder, och en annan att bedöma vad dessa skillnader betyder för BID-programmens utfall. En viktig anledning är det slags självselektion vi diskuterade i teoridelen: ett samhälles BID-lagstiftning är en följd av detta samhälles (eller kanske särskilt vissa nyckelgruppers) acceptans för BID, som kan baseras på just

sådana förutsättningar som t.ex. kommunens bestämmanderätt och engagemang i samhället. I länder där det offentliga redan har en stor roll kan det till exempel finnas en känsla av att BIDen inte behövs, eller en farhåga att den leder till att det offentliga åtagandet privatiseras.⁹ Länder och regioner kan också skilja sig åt i hur oroliga de är för att BID-program innebär ett demokratiskt problem, så till vida att människor som inte driver affärsverksamhet exkluderas från möjligheten att bestämma om sitt områdes framtid (Michel & Stein 2015; Kusevski m.fl. 2023).

Utvärderingsproblemet handlar om att om ett mer (eller mindre) BID-skeptiskt samhälle valt en mer (eller mindre) strikt BID-modell i sin lagstiftning blir det svårt för den som vill utvärdera en BID att skilja effekter som beror på skepsisen från lagstiftningens direkta effekter. Några forskare har ändå gjort ett försök att utvärdera effekterna av BID-program. Metodologiskt ordentliga utvärderingar av BID-program använder det vi kallar för matchning, där man utvärderar effekterna genom att jämföra BID området med ett liknande område som inte godkänt en BID. Den aspekt vi undersöker – huruvida lagstiftningen är tvingande och vilka former detta tvång tar – är dock sällan ett fokus för utvärderingarna. Oss veterligen finns än så länge inga studier som direkt jämför tvingande och frivilliga BIDs, eller för den delen BIDs som är tvingande mot olika grupper. En läsning av de utvärderingar som finns gör det dock möjligt att dra vissa försiktiga slutsatser.

När det gäller metodologiskt ordentliga utvärderingar av tvingande BID-program så bygger de för det mesta på att hitta bra jämförelsegrupper som kan ge en bild av vad som skulle ha hänt om BIDen *inte* införts. Till exempel undersöker Sutton (2014) effekten av införandet av BIDs i New York City på det ekonomiska utfallet för etablerade handlare i dessa distrikt jämfört med kontrollregioner där inga sådana program införts. Studien finner signifikanta positiva effekter i större BIDs på grund av agglomerationsekonomier (dvs. positiva synergieffekter som genereras när företag samlokaliseras inom samma område), och negativa effekter i mindre BIDs på grund av starkare konkurrenseffekter i dessa. Denna och andra studier som finns fokuserar dock på införandet av BIDs i stora amerikanska städer som New York, Los Angeles eller Washington, vilket gör det svårt att generalisera resultaten till andra sammanhang.

Även forskningen som mäter effekterna av olika samverkansprogram på brottsnivåer har mestadels genomförts i USA. Resultaten är långt ifrån

⁹ Dock upprättar kommunen i samband med att en BID skapas ofta ett så kallat *minimum service commitment* för att försäkra sig om att det offentliga har fortsatt kontroll över leveransen av grundläggande tjänster och inte fränsäger sig dessa funktioner (BOC 2022). I lagstiftningen står det även ofta utskrivet att BIDen inte ska överta kommunens tjänster eller resultera i en minskning av dessa, utan bara utgöra komplement, se till exempel LEI (2015/3).

samstämmiga. Vissa studier finner att BIDs minskar brottsligheten genom att öka attraktiviteten i dessa områden. Som en följd därav ökar antalet människor som vistas där, vilket bidrar till den ”sociala kontrollen” (MacDonald m.fl. 2010; Han m.fl. 2017; Piza m.fl. 2019). Andra studier finner tvärtom att programmen ökar brottsligheten eftersom fler företag och kunder på en plats också innebär fler ”lovliga byten” (Clutter m.fl. 2019). Studier som uppskattar hur BIDs förändrar områdets attraktivitet, oftast mätt som fastighetspriser, brukar vara metodmässigt bättre. Ändå är resultaten långt ifrån enhälliga och dessutom svåra att generalisera till svenska förhållanden eftersom de nästan uteslutande fokuserar på program i amerikanska storstäder (t.ex. Ellen m.fl. 2007; Hirao 2020).

Ett färskt svenskt exempel på en studie som använder matchningsfilosofin vi diskuterat ovan för att studera effekterna av svenska, frivilliga BIDs, är Daunfeldt m.fl. (2024), som jämför utfallen i fem städer som inför BID vid ett visst tillfälle med utfallen i sju andra städer som inför BID vid ett senare tillfälle. De finner att svenska, frivilliga BIDs ökade arbetsproduktiviteten hos företagen med omkring 7 procent, i huvudsak eftersom intäkterna steg. Den positiva effekten varar dock bara i ett par år, och BID-programmets inverkan på trygghet och fastighetsvärden är mestadels inte signifikanta. Vinsterna med en frivillig BID kan alltså vara begränsade, särskilt om man genomför små och kortsiktiga investeringar. Resultaten kan också bero på free-riding, vilket kan minska effektiviteten av dessa BID-program. Resultaten ska dock tolkas med försiktighet då studien omfattade endast några små svenska städer.

En försiktig tolkning av litteraturen är att det inte är uppenbart att tvingande BID-program är att föredra framför frivilliga, BID-liknande mekanismer eller framför att göra ingenting alls. Forskningen har med andra ord några långt ifrån givna svar kring vilka effekter en lagstiftning för tvingande platssamverkan i Sverige skulle få på önskvärda utfall (som företagsresultat, trygghet eller fastighetsvärden). Mycket forskning återstår också för att få klarhet i hur detaljer i lagstiftningen, exempelvis kring kriterierna för att införa en BID eller vilken grupp som ska beskattas, påverkar dessa utfall.

Referenser

- Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen (2022). Gesetz zur Stärkung von Standorten durch private Initiativen (GSPI). Handelskammer Hamburg.
<https://www.hamburg.de/contentblob/16861610/odb81d5615c7298551c625a735ffd1dc/data/gspi-2022-gesetzestext.pdf>
- BOC (2022). Place, partnership, potential: International perspectives and learnings on Business Improvement Districts in cities and regions. Transport for NSW.
<https://www.transport.nsw.gov.au/system/files/media/documents/2022/BIDs-International-Paper-of%20Experience-and-Practices.pdf>
- BOE (2023). Boletín Oficial del Estado. Núm. 138.
<https://www.agecu.es/agecu/wp-content/uploads/2024/02/BOE-A-2023-13763.pdf>
- Charenko, M. (2015). A historical assessment of the world's first Business Improvement Area (BIA): The case of Toronto's Bloor West Village. *Canadian Journal of Urban Research*, 24(2), 1–19.
- Clutter, J.E., Henderson, S. & Haberman, C.P. (2019). The impact of Business Improvement District proximity on street block robbery counts. *Crime and Delinquency* 65(8), 1050–1075.
- Daunfeldt, S.-O., Mihaescu, O. & Rudholm, N. (2024). Effects of business improvement districts on firm performance, property values and urban safety: an empirical study of five small to medium-sized Swedish towns. *Regional Studies*, 58(3), 552–564.
- De Magalhães, C. (2012). Business Improvement Districts and the recession: Implications for public realm governance and management in England. *Progress in Planning*, 77(4), 143–177.
- Edlund, J. & Westin, L. (2009). BIDs i Sverige: Internationella erfarenheter av "Business Improvement Districts". CERUM.
- Ellen, I.G., Schwartz, A.E., Voicu, I., Brooks, L. & Hoyt, L. (2007). The impact of business improvement districts on property values: Evidence from New York City [with comments]. *Brookings-Wharton papers on urban affairs*, 1–39.

Grail, J., Mitton, C., Ntounis, N., Parker, C., Quin, S., Steadman, C., Warnaby, G., Cotterill, E. & Smith, D. (2020). Business improvement districts in the UK: A review and synthesis. *Journal of Place Management and Development*, 13(1), 73–88.

Guimarães, P. (2018). Town centre management: Outlook from Portugal. *Planning Practice & Research*, 33(1), 18–33.

Guimarães, P. (2021). Business improvement districts: A systematic review of an urban governance model towards city center revitalization. *Land*, 10(9), 922.

Han, S., Morçöl, G., Hummer, D. & Peterson, S.A. (2017). The effects of business improvement districts in reducing nuisance crimes: Evidence from Philadelphia. *Journal of Urban Affairs* 39(5), 658–674.

Hirao, M. (2021). External diseconomies of Business Improvement Districts: Negative impact on residential property values – Evidence from the City of Westminster. *International Journal of Public Administration* 44(8), 648–664.

Houston, L.O. (2003). *Business Improvement Districts*. Washington, D.C.: ULI-the Urban Land Institute.

Hoyt, L. (2003). The business improvement district: an internationally diffused approach to revitalization. Mimeograph, Department of Urban Studies, Massachusetts Institute of Technology.

Hoyt, L. & Gopal–Agge, D. (2007). The Business Improvement District Model: A Balanced Review of Contemporary Debates. *Geography Compass* 1(4), 946–58.

IDA (2002). ABCs for creating BIDs. International Downtown Association (IDA).

Institute of Place Management (2021). A state-of-the-art review of Business Improvement Districts in the UK: Setting the agenda for policy, practice, and research. High Streets Task Force.
<https://www.highstreets taskforce.org.uk/resources/details/?id=a5ba7044-0747-4ff9-87f2-906383994275>

Irish Legal Blog (2024). Improvement Districts.
<https://legalblog.ie/improvement-districts/>

Handelskammer Hamburg (2024). BID-Gesetze.
<https://www.ihk.de/hamburg/produktmarken/branchen-cluster-netzwerke/branchen/handel/bid/hamburgisches-bid-gesetz-1161848>

- Kudla, D. (2022). Fifty years of Business Improvement Districts: A reappraisal of the dominant perspectives and debates. *Urban Studies*, 59(14), 2837–2856.
- Kusevski, D., Stalevska, M. & Valli, C. (2023). The business of improving neighborhoods. A critical overview of neighborhood-based Business Improvement Districts (NBIDs) in Sweden. *Urban Affairs Review*, 59(4), 1046–1079.
- LEI 15/2020. LLEI 15/2020, del 22 de desembre, de les àrees de promoció econòmica urbana. Portal Jurídic de Catalunya.
<https://portaljuridic.gencat.cat/ca/document-del-pjur/?documentId=889784>
- MacDonald, J., Golinelli, D., Stokes R.J. & Bluthenthal, R. (2010). The effect of business improvement districts on the incidence of violent crimes. *Injury Prevention* 16, 327–332.
- Medway, D., Warnaby, G., Bennison, D. & Alexander, A. (2000). Reasons for retailers' involvement in town centre management. *International Journal of Retail & Distribution Management*, 28(8), 368–378.
- Melik, R. & van der Krabben, E. (2016). Co-production of public space: Policy translations from New York City to the Netherlands. *Town Planning Review*, 87, 139–158.
- Michel, B. & Stein, C. (2015). Reclaiming the European city and lobbying for privilege: Business Improvement Districts in Germany. *Urban Affairs Review*, 51(1), 74–98.
- Mitchell, J. (1999). Business Improvement Districts and innovative service delivery. New York: Pricewaterhouse Coopers.
- New York City Department of Small Business Services (2004). Starting a Business Improvement District: a step-by-step guide.
<https://policycommons.net/artifacts/2527332/starting-a-business-improvement-district/3549519/>
- Ostrom, E., Lam, W.F. & Lee, M. (1994). The performance of self-governing irrigation systems in Nepal. *Human Systems Management*, 13(3), 197–207.
- Peel, D. & Lloyd, M. (2005). A case for business improvement districts in Scotland: Policy transfer in practice? *Planning Practice & Research* 20, 89–95.

- Piza, E.L., Wheeler, A.P., Connealy, N.T. & Feng, S.O. (2019). The crime control effects of a police sub-station within a Business Improvement District: A quasi-experimental synthetic control evaluation. *Criminology and Public Policy* 19(2), 653–684.
- Radosavljević, U., Đorđević, A. & Živković, J. (2015). Business improvement districts as a management instrument for city center's regeneration in Serbia. *Facta Universitatis, Series: Architecture and Civil Engineering*, 13(1), 11–22.
- Repaj, E. (2021). Placemaking and Revitalization through Business and Tourism Improvement Districts in Albania. *International Journal of Business and Economic Development (IJBED)*, 9(1), 79–86.
- Richner, M. & Olesen, K. (2019). Towards business improvement districts in Denmark: Translating a neoliberal urban intervention model into the Nordic context. *European Urban and Regional Studies*, 26(2), 158–170.
- Silva, D. G., Cachinho, H. & Ward, K. (2022). Science Mapping the Academic Knowledge on Business Improvement Districts. *Computation*, 10(2), 29.
- Stein, C., Michel, B., Glasze, G. & Pütz, R. (2017). Learning from failed policy mobilities: Contradictions, resistances and unintended outcomes in the transfer of “Business Improvement Districts” to Germany. *European Urban and Regional Studies*, 24(1), 35–49.
- Sutton, S. (2014). Are BIDs good for business? The impact of BIDs on neighborhood retailers in New York City. *Journal of Planning Education and Research* 34(3), 309–324.
- US Ministry of Transportation (2020). Frequently Asked Questions: Business Improvement Districts.
https://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/value_capture/faq_bids.pdf
- UK Government (2024). Business Improvement Districts.
<https://www.gov.uk/guidance/business-improvement-districts>
- Villarejo, H. & Pardo, M. (2018). New forms of urban governance: Business improvement districts and the challenges of their introduction in Spain.
https://www.ciudades-creativas.com/proceedings/6ccc/proceedings-6ccc_054.pdf
- Valli, C., Olesen, K. & Parker, P. (2024). Solutions in search of a problem: Opening policy windows for Business Improvement Districts in the Nordic countries. *Environment and Planning C: Politics and Space, kommande*.

Ward, K. (2006). "Policies in motion", urban management and state restructuring: the translocal expansion of Business Improvement Districts. *International Journal of Urban and Regional Research*, 30, 54–75.

Appendix

Tabell 1. Länder med nationell eller regional BID-lagstiftning.

Land	�r
1. Kanada	1970
2. USA	1974
3. Nya Zeeland	1981
4. Sydafrika	1997
5. England	2003
6. Wales	2003
7. Tyskland	2005
8. Skottland	2006
9. Nordirland	2013/2014
10. Holland	2009/2015
11. Chile	2014
12. Japan	2018
13. Albanien	2020
14. Spanien	2020/2023

**Områdessamverkan i
brottsförebyggande och
trygghetsskapande syfte:
En forskningsöversikt av
Business Improvement Districts**

Karl Kronkvist (Fil Dr Kriminologi)
På uppdrag av Utredning Li2023:05
Oktober 2024

Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att utifrån internationell forskning och erfarenheter från följeforskning av Fastighetsägare BID Sofielunds arbete i Malmö besvara tre frågeställningar från ett kriminologiskt perspektiv. Här sammanfattas ett par centrala slutsatser från rapporten:

- Områdessamverkan likt BID är en *samverkansform* och på så sätt varken en brottsförebyggande eller trygghetsskapande åtgärd.
- Internationell forskning indikerar att områdessamverkan likt BID kan leda till minskad brottslighet men generaliserbarheten till andra kontexter kan vara problematisk.
- Sambandet mellan områdessamverkan likt BID och otrygghet är oviss.
- Det finns flera utmaningar i att undersöka i vilken utsträckning områdessamverkan likt BID leder till minskad brottslighet och ökad trygghet.
- Internationell forskning visar att utvecklingsinriktade brottsförebyggande åtgärder är kostnadseffektiva ur ett samhällsperspektiv.
- Internationell forskning tyder på att områdessamverkan i form av BIDs *kan* vara kostnadseffektiv i relation till brottslighet.
- Huruvida områdessamverkan likt BID är kostnadseffektivt i relation till brottslighet i en svensk kontext är okänt.
- Kostnadseffektiviteten av områdessamverkan likt BID i relation till brottslighet går sannolikt hand i hand med vilka åtgärder som finansieras och implementeras.
- Forskning pekar på att problem med geografisk omfördelning av brottslighet är begränsad, så även i relation till områdessamverkan likt BID.
- Det föreligger flera praktiska utmaningar i att undersöka omfördelningseffekter av brottslighet.
- Områdessamverkan likt BID har kritiserats för bristfälliga demokratiska processer och riskerar leda till gentrifiering.
- Hänsyn till lokala förutsättningar och den lokala problembilden är viktigt vid övervägande att starta upp en områdessamverkan likt BID i brottsförebyggande och trygghetsskapande syfte.
- Det finns ett stort behov av nationell forskning som med rigorösa vetenskapliga metoder och forskningsdesigner utvärderar brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder generellt, vilket inkluderar men är inte begränsat till i vilken utsträckning områdessamverkan likt BID kan leda till en minskad brottslighet och ökad trygghet.

Innehållsförteckning

1. Inledning	5
1.1 Definitioner	6
1.1.1 Områdessamverkan och samverkansområde	6
1.1.2 Brottslighet och ordningsstörningar	6
1.1.3 (O)trygghet och säkerhet	7
1.1.4 Brottsförebyggande respektive trygghetsskapande arbete	8
2. Områdessamverkans påverkan på brottslighet, säkerhet och (o)trygghet.....	9
2.1 Vad är ett BID?	9
2.2 Vilka delar av brottslighet, säkerhet och (o)trygghet kan en områdessamverkan påverka?	10
2.3 BIDs och brottslighet	12
2.3.1 Våldsbrott	13
2.3.2 Egendomsbrott.....	13
2.3.3 Kort- respektive långsiktiga effekter på brottslighet.....	14
2.3.4 Fastighetsägare BID Sofielund och brottslighet.....	14
2.4 BIDs, säkerhet och (o)trygghet.....	15
2.4.1 Fastighetsägare i Gamlestaden/BID Gamlestaden och otrygghet	16
2.4.2 Fastighetsägare BID Sofielund och otrygghet	16
2.5 Reflektion kring utmaningar vid utvärderingar av områdessamverkan generellt och BIDs specifikt	18
2.6 Sammanfattning: Områdessamverkans påverkan på trygghet, säkerhet och brottslighet.....	19
3. Områdessamverkan och kostnadseffektivitet i relation till trygghet, säkerhet och brottslighet.....	21
3.1 Brottslighetens kostnader	21
3.2 Kostnadseffektivitet av brottsförebyggande åtgärder generellt och BIDs specifikt	22
3.2.1 Utvecklingsinriktade brottsförebyggande åtgärdsprogram är generellt sett kostnadseffektiva.....	23
3.2.2 Internationell forskning tyder på att BIDs kan vara kostnadseffektiva.....	23
3.3 Reflektion kring kostnad respektive nytta – för vem?	24
3.4 Sammanfattning: Områdessamverkan och kostnadseffektivitet.....	25

4. Negativa och/eller oförutsedda konsekvenser av områdessamverkan i relation till trygghet, säkerhet och brottslighet..... 26

4.1 Spatial omfördelning av brott och ordningsstörningar 26

4.1.1 Omfördelning respektive spridningseffekter av BIDs 27

4.2 Demokratiska processer, gentrifiering och BIDs 28

4.3 Reflektion kring andra oförutsedda/negativa konsekvenser 29

4.4 Sammanfattning: Konsekvenser av områdessamverkan 30

5. Slutsatser..... 32

6. Referenser 35

1. Inledning

Denna rapport är skriven på uppdrag av statens offentliga utredning ”Åtgärder för stärkt trygghet i offentlig miljö” (Li2023:05). Syftet med rapporten är att utifrån internationell forskning och mot bakgrund i erfarenheter från följeforskning av Fastighetsägare BID Sofielunds arbete i Malmö, besvara ett antal frågeställningar kopplat till trygghet, säkerhet och brottslighet från ett kriminologiskt perspektiv. Uppdraget består av följande tre frågeställningar:

1. I vilka delar och i vilken utsträckning kan områdessamverkan ha en påverkan på trygghet, säkerhet och brottslighet?
2. I vilken utsträckning är områdessamverkan kostnadseffektivt i relation till trygghet, säkerhet och brottslighet?
3. Vilka negativa och/eller oförutsedda konsekvenser kan en områdessamverkan ha i relation till trygghet, säkerhet och brottslighet?

Rapporten är disponerad i fem övergripande kapitel där det första i huvudsak behandlar definitioner av ett par för rapporten centrala begrepp.

Det andra kapitlet fokuserar på uppdragets första frågeställning och är uppdelat i två delar. Den första fokuserar på en mer ingående beskrivning av Business Improvement Districts (BIDs) samt i vilken utsträckning en sådan samverkansform rent teoretiskt kan bidra till en minskad brottslighet samt ökad säkerhet och trygghet. Den andra delen av rapportens andra kapitel fokuserar på en genomgång av tillgänglig forskning kring potentiella effekter av BIDs på just brottslighet och otrygghet. Huvudsakligt fokus här är forskning i betydelsen litteratur som publicerats i vetenskapliga tidskrifter.

Rapportens tredje kapitel fokuserar på uppdragets andra frågeställning och i vilken utsträckning områdessamverkan i form av BIDs är kostnadseffektivt i relation till trygghet, säkerhet och brottslighet. I detta kapitel diskuteras dels kostnader för brott ur ett samhällsperspektiv mer generellt, dels existerande internationell forskning kring kostnadseffektivitet av olika för rapporten relevanta brottsförebyggande åtgärder.

Rapportens fjärde kapitel behandlar uppdragets tredje och sista frågeställning som kretsar kring vilka negativa och/eller oförutsedda konsekvenser en områdessamverkan likt BID kan ha i relation till trygghet, säkerhet och brottslighet. Här diskuteras återkommande kritik gällande omfördelningseffekter av platsbaserat brottsförebyggande arbete men även den kritik som har lyfts inom den kritiska litteraturen kopplat till demokratiska processer och gentrifiering.

Gemensamt för samtliga kapitel är att de utöver en genomgång av tillgänglig forskning även innehåller en reflektion samt en avslutande sammanfattning av kapitlet.

Rapporten avslutas med ett antal slutsatser i punktform utifrån rapportens övergripande innehåll med tillhörande kommentarer.

1.1 Definitioner

Denna del innehåller definitioner av ett par för rapporten centrala begrepp.

1.1.1 Områdessamverkan och samverkansområde

Områdessamverkan definieras i denna rapport som en förening eller annan organisationsform bestående av aktörer från olika delar av det offentliga, privata och/eller civila samhället som tillsammans arbetar med ett gemensamt syfte och mot gemensamma mål. Mot denna bakgrund behandlas områdessamverkan i denna rapport som ett paraplybegrepp som innefattar flera existerande typer av samverkansformer, med ett huvudsakligt fokus på BIDs som diskuteras närmare under rubrik 2.1.

Samverkansområde definieras här som det geografiskt avgränsade område där en områdessamverkan likt BID är aktivt. Distinktionen mellan områdessamverkan och samverkansområde är av betydelse för att undvika den terminologiska förvirring som kan uppstå i relation till BIDs som alltså både kan syfta till själva samverkansorganisationen respektive det geografiska område (eng. *district*) där samverkansformen är aktiv.

1.1.2 Brottslighet och ordningsstörningar

Rapporten har i uppdrag att besvara frågeställningar som bland annat kopplas till i vilken utsträckning områdessamverkan kan ha effekter på brottslighet och ordningsstörningar. Men för att kunna förebygga något behöver vi först och främst ha en tydlig definition av vad det är vi avser att förebygga.

Brottslighet syftar i denna rapport till de samlade brottstillfällen då en person (fysisk eller juridisk) bryter mot en moralregel (vad som är "rätt eller fel att göra") skriven i lagtext (för en diskussion se Wikström, 2023, s. 44).¹ Vanliga sätt att mäta eller operationalisera brottslighet, åtminstone inom kvantitativa (statistiska) undersökningar likt effektutvärderingar av BIDs som diskuteras i rapportens andra kapitel, är att använda polisanmälda brott.

Ett annat närbesläktat begrepp inom kriminologisk forskning är ordningsstörningar (eng. *disorder* eller *incivilities*) vilka vanligtvis delas upp i sociala respektive fysiska (Skogan, 1990). Sociala ordningsstörningar brukar relateras till beteenden som man kan observera medan de sker (t.ex. ungdomsgång som bråkar eller stör) och fysiska ordningsstörningar som spår av sociala ordningsstörningar (t.ex. nedskräpning och skadegörelse). Mot denna bakgrund går det även att konstatera att ordningsstörningar i mångt och mycket även kan liknas med brottslighet – nedskräpning är exempelvis en brottslig handling enligt svensk lag. Reiss (1985) påpekar därför att ordningsstörningar även kan ses som en typ av lindrigare brottslighet (eng. *soft-crimes*) jämfört med mer allvarigare former av brott som våldsbrottslighet. Olika metoder kan användas för att mäta ordningsstörningar, till exempel

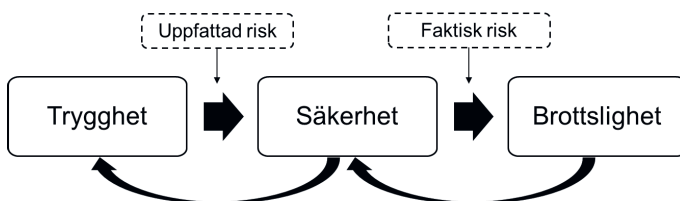
¹ I juridisk mening finns en definition i Brottsbalken (SFS 1962:700) 1 kap. § 1: "Brott är en gärning som är beskriven i denna balk eller i annan lag eller författning och för vilken straff som sägs nedan är föreskrivet".

enkätundersökningar med frågor om hur ofta boende upplever olika typer av problem i sina bostadsområden, data från olika former av incidentrapporteringssystem (t.ex. polisens händelserapporter eller kommuners felanmälanstjänster) eller strukturerade observationer av fysiska miljöer.

1.1.3 (O)trygghet och säkerhet

Otrygghet är ett mångfacetterat begrepp som kan ha en mängd olika betydelser och kopplas till olika utfall, exempelvis ekonomi och hälsa. Inom kriminologisk forskning ligger dock fokus företrädesvis vid otrygghet kopplat till människors uppfattningar av brottslighet och ordningsstörningar. Men här finns även en mängd närliggande begrepp så som rädsla, oro, säkerhet och risk kopplat till brott och ordningsstörningar. Heber (2008, s. 12) definierar dessa begrepp och menar att ”rädsla är en känsla som upplevs i vissa situationer”, ”oro är en framåtblickande, kognitiv känsla som inte behöver vara knuten till någon faktisk händelse” och ”risk är en bedömning av hur sannolikt det är att en människa ska råka ut för brott”. Detta liknar i mångt och mycket Jackson och Gousetis (2014) uppdelning av otrygghet (eng. *fear of crime*) som *affektiva* (t.ex. rädsla) och *kognitiva* (t.ex. riskuppfattning). De tillägger även att otryggheten även har en *beteendemässig* komponent i form av att människor på grund av oro eller uppfattad risk undviker att använda vissa färdssätt (t.ex. åka med kollektivtrafiken), undviker att utföra vissa aktiviteter (t.ex. gå på stan) eller undviker vissa platser vid vissa tidpunkter (t.ex. en park efter mörkrets inbrott). Mot bakgrund i dessa olika dimensioner och begrepp bör alltså otrygghet sammanfattningsvis ses som ett paraplybegrepp som innefattar en rad olika dimensioner. Samtidigt finns det ytterligare ett begrepp som här är av betydelse.

Vad många sannolikt syftar till när de pratar om människors (o)trygghet är nog snarare kopplat till deras säkerhet. Enligt Trygghetskommissionen (2018) finns det ett nära samband mellan trygghet, säkerhet och brottslighet. I Figur 1 illustreras detta samband där säkerhet alltså syftar till en individs *faktiska risk* att utsättas för brott eller ordningsstörningar och trygghet till en individs *uppfattade risk*. På så sätt finns det alltså även en möjlig relation mellan den faktiska brottsligheten, människors säkerhet och deras upplevda trygghet.



Figur 1. Illustration av förhållandet mellan trygghet, säkerhet och brottslighet enligt Trygghetskommissionens (2018) trygghetsbegrepp.

Eftersom otrygghet definieras som individuella uppfattningar eller upplevelser snarare än objektiva händelser är de även svårare att undersöka rent empiriskt. Vanliga tillvägagångssätt att undersöka otrygghet är i form av intervjuer (vanligare i kvalitativa undersökningar) eller enkätundersökningar (vanligare i kvantitativa/statistiska undersökningar).

1.1.4 Brottsförebyggande respektive trygghetsskapande arbete

Brottsförebyggande arbete (eller brottsprevention) kan definieras på många olika sätt. Brottsförebyggande rådet (2020, s. 94) har definierat det som ”något som syftar till att förhindra att människor begår brott, genom att försöka påverka antingen vissa omständigheter i en situation där brott riskerar att ske, eller vissa personers benägenhet (motivation) att begå brott”. Detta ligger även nära uppdelningen av brottsförebyggande arbete i *social* respektive *situationell* prevention, där det förstnämnda syftar till ”(...) åtgärder som minskar individers benägenhet att begå brott” och det senare ”(...) åtgärder som minskar förekomsten av situationer som bidrar till individers motivation att begå brott” (Wikström & Torstensson, 1997, s. 26).

Brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete är två begrepp som ofta används synonymt. Samtidigt är det viktigt – inte minst givet de tydliga skillnaderna i definitionen av brottslighet respektive otrygghet ovan – att de egentligen behöver betraktas som två separata arbetssätt med olika målsättningar:

”Vår uppfattning är att det brottsförebyggande arbetet skulle vinna i klarhet om aktörerna på brottspreventionens område så långt som möjligt kunde enas om att endast kalla åtgärder som syftar till att minska brottsligheten, eller att lindra dess konsekvenser, för *brottspreventiva*, medan åtgärder som syftar till en ökad trygghet kallas *trygghetsskapande*. Det av den enkla anledningen att lyckade brottspreventiva åtgärder kan vara trygghetsskapande, men inte nödvändigtvis är det, och omvänt, åtgärder kan vara trygghetsskapande utan att vara brottspreventiva.” (Wikström & Torstensson, 1997, s. 20, kursivering i original)

Genom att påverka brottsligheten finns det sannolikt vissa förutsättningar att även påverka människors säkerhet, vilket i sin tur även kan påverka deras uppfattade trygghet enligt resonemanget om trygghet, säkerhet och brottslighet i Figur 1. Samtidigt finns det forskning som indikerar att åtgärder som har en dämpande effekt på brottslighet faktiskt kan ha en motsatt effekt på människors otrygghet. Exempelvis har en amerikansk utvärdering av polisiärt nolltoleransarbete riktat mot så kallade ”hot spots” av ordningsstörningar och brott visat hur arbetet medfört minskad brottslighet men en ökad otrygghet bland boende i områdena (Hinkle & Weisburd, 2008). Likaså finns det sannolikt andra exempel på åtgärder som tvärtom kan tänkas leda till en ökad trygghet men inte nödvändigtvis en minskad brottslighet.

2. Områdessamverkans påverkan på brottslighet, säkerhet och (o)trygghet

Denna del av rapporten behandlar uppdragets första frågeställning som å ena sidan kretsar kring *vilka delar* av brottslighet, säkerhet och brottslighet som områdessamverkan kan påverka, å andra sidan om *i vilken utsträckning* områdessamverkan kan ha en påverkan på brottslighet, säkerhet och trygghet inom samverkansområdet. Mot denna bakgrund består kapitlet av en mer teoretisk inledande del och därefter en mer empirisk del kopplat till forskning om de brottsförebyggande respektive trygghetsskapande aspekterna av områdessamverkan med fokus på BIDs.

2.1 Vad är ett BID?

Även om det saknas en tydlig definition på vad ett BID är så kan det enkelt uttryckt ses som en samverkans- eller organisationsform där vanligtvis fastighetsägare (och lokala näringsidkare) inom ett avgränsat geografiskt område ingår som medlemmar.² Trots avsaknaden på en gemensam definition så finns ett antal karaktäristiska drag av BIDs (se Kronkvist & Ivert, 2020). Ofta bedrivs de som en icke-vinstdrivande organisation (även om det finns undantag) och i form av ett offentligt-privat partnerskap mellan till exempel lokala fastighetsägare, kommun och polis. Organisationen syftar till att lösa gemensamma problem och utmaningar hos medlemmar inom samverkansområdet, det vill säga inom det avgränsade geografiska område där organisationen är aktiv, genom att finansiera olika former av åtgärder och initiativ inom samverkansområdet. Dessa åtgärder finansieras vanligtvis genom att medlemmarna betalar en årlig medlemsavgift och en serviceavgift, där den senare är beroende av exempelvis fastighetsägars bostadsbestånd eller näringsidkares årliga omsättning.

När vi betraktar BIDs ur ett internationellt perspektiv, och vad som skiljer BIDs från andra typer av liknande samverkansformer (t.ex. "Citysamverkan" eller "Town Center Managements" i Storbritannien), är en tvingande lagstiftning. Sådan lagstiftning finns i flera nordamerikanska stater där samverkansformen alltså växte fram men även i flertalet europeiska länder. Enkelt uttryckt kan sägas hur BID-lagstiftning reglerar hur ett BID avgränsas och bildas samt former kring "tvingande medlemskap" och avgiftsuttag bland medlemmar. Skillnaden mellan ett BID och mer frivilliga samverkansformer är att lagstiftningen åtgärdar problem med så kallade snålåkare (eng. *free-riders*), alltså aktörer som är verksamma inom ett samverkansområde men inte är medlemmar i organisationen. Dessa aktörer gynnas alltså av de investeringar som görs i området utan att behöva ge något tillbaka. En anledning till att BIDs har lyfts som en framgångsrik samverkansform i den internationella kontexten är att det lagstiftade kravet på medlemskap innebär en fast och i många fall förhållandevis omfattande intäkt som sedermera kan återinvesteras i samverkansområdet.

² "Business improvement" kommer från den ursprungliga tanken kring BIDs som var att öka just "businessen" i centrala affärsområden i Nordamerikanska städer där modellen växte fram i slutet av 1970-talet. Detta som en respons på minskad omsättning i områdena under en tid då gallerior växte fram i städernas utkant. Genom BIDs var tanken att lokala näringsidkare tillsammans skulle öka attraktiviteten av området och på så sätt återfå kunder.

2.2 Vilka delar av brottslighet, säkerhet och (o)trygghet kan en områdessamverkan påverka?

För att förstå hur en områdessamverkan likt ett BID kan påverka trygghet, säkerhet och brottslighet krävs en förståelse för hur en områdessamverkan kan påverka de bakomliggande faktorerna (*orsakerna*) som i sin tur påverkar trygghet, säkerhet och brottslighet. Läsare av denna rapport behöver dock redan inledningsvis notera att områdessamverkan i sig inte kan ha någon direkt påverkan på varken trygghet, säkerhet, brottslighet eller de bakomliggande faktorerna. Områdessamverkan är en *samverkansform* och på så sätt varken en brottsförebyggande eller trygghetsskapande *åtgärd*. Däremot kan en områdessamverkan naturligtvis resultera i att samordna och finansiera implementerandet av åtgärder som tjänar områdessamverkans syfte.

Givet att olika områdessamverkan kan ha olika syften – exempelvis att öka den lokala handeln, turismen eller fastighetsvärdena i samverkansområdet – så kan även de implementerade åtgärderna skilja sig åt. Inom litteraturen kopplat till BIDs är det dock förhållandevis tydligt att denna typ av samverkansform, oavsett specifika syfte, ofta bygger på mottot ”rent och tryggt” (eng. *clean and safe*; se Hoyt, 2005). Tanken är att ett område som är rent och snyggt även är tryggt och säkert. Mot denna bakgrund visar en genomgång av litteraturen att BIDs ofta finansierar åtgärder kopplat till tre huvudsakliga områden (se Kronkvist & Ivert, 2020):

1. *Åtgärder/förbättringar i den fysiska miljön* (t.ex. belysning, planteringar, gatumöblemang, m.m.).
2. *Utökad renhållning av offentliga miljöer* (utökad städning, gemensam klottersanering, m.m.).
3. *Ökad säkerhet* (skalskydd, väktarrondering, kamerabevakning, m.m.).³

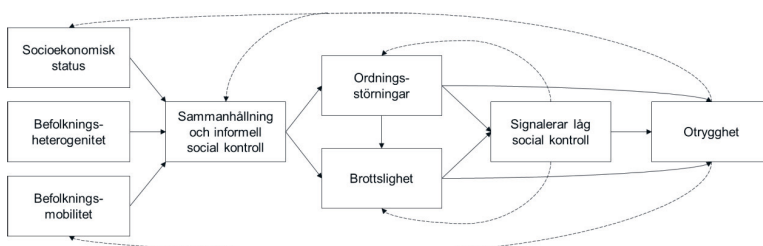
Både mottot ”rent och tryggt” samt de återkommande åtgärder som genomförs inom ramen för BIDs brukar ofta kopplas till Wilson och Kellings (1982) teori om *broken windows*. Denna teoretiska ansats brukar i sin tur användas för att förklara varför vissa (bostads)områden har högre nivåer av brott än andra. Enkelt uttryckt kan sägas att (bostads)områden med hög nivå av fysiska (t.ex. nedskräpning och skadegörelse) och sociala ordningsstörningar (t.ex. bråkiga ungdomsgång) signalerar att den sociala kontrollen i området är låg, något som riskerar medföra ytterligare ordningsstörningar och mer allvarliga former av brott. Den praktiska implikationen av teorin är att om denna typ av ordningsstörningar inte åtgärdas skyndsamt är risken stor att området faller in i en negativ spiral av förfall med ordningsstörningar, brottslighet och även en ökad otrygghet bland boende i området. Detta kan i sin tur leda till att personer med resurser att flytta från området gör så, vilket spår på den negativa spiralen och gör området än mer utsatt.

Kritiker menar dock att denna teoretiska utgångspunkt lider av en fundamental problematik, nämligen att brottslighet ”orsakas” av ordningsstörningar, vilket egentligen bara är en mildare

³ Det är dock mer regel än undantag att BIDs även finansierar andra åtgärder givet det specifika syften och målsättningar respektive BID har.

form av brottslighet (ett tautologiskt cirkelresonemang). Likaså har kritik riktats mot att det de praktiska implikationerna blir att arbeta reaktivt snarare än proaktivt och att arbetet ofta blir att behandla symptom.

I stället har forskning visat att både ordningsstörningar och brottslighet är två snarlika utfall som är beroende av *samma* bakomliggande faktorer, nämligen ett områdes *kollektiva förmåga* (eng. *collective efficacy*; Sampson & Raudenbush, 1999). Kollektiv förmåga kan i sin enkelhet beskrivas som att i områden där boende bryr sig om sitt vad som händer och är villiga att ingripa för ”områdets bästa” så är även problem med ordningsstörningar och brottslighet lägre. Detta brukar beskrivas i termer av att det finns en hög *social sammanhållning* och *informell social kontroll* i området. Den kollektiva förmågan är dock beroende av vissa strukturella faktorer, nämligen ett områdes socioekonomiska status, befolkningsheterogenitet och befolkningsmobilitet. Även om merparten av existerande forskning kring kollektiv förmåga har genomförts i en nordamerikansk kontext så finns det även forskning från Malmö som visar att de teoretiska antagandena verkar stämma även i svensk kontext (Gerell & Kronkvist, 2017).



Figur 2. Icke-rekursiv teoretisk modell på områdesnivå av otrygghet. Inspirerad av modeller från Bursik och Grasmick (1993), Hinkle (2009), Hunter (1978), Markowitz et al. (2001) samt Wikström och Dolmén (2001). Hämtad och översatt från Kronkvist (2022).

Figur 2 är ett försök att knyta ihop de teoretiska utgångspunkterna om broken windows och kollektiv förmåga, eftersom de alltså hänger ihop (Kronkvist, 2022). Om vi börjar i mitten av modellen så har vi alltså premisserna för broken windows – ordningsstörningar som lämnas utan åtgärd signalerar att den sociala kontrollen i ett område är låg och därför fortsätter problemen med mer ordningsstörningar och brott. Både ordningsstörningar, brott och signaler om att den sociala kontrollen är låg kan även bidra till en ökad otrygghet bland boende i området, vilket gör att de inte vågar sig ut i det offentliga rummet (vilket alltså även kan påverka den faktiska informella kontrollen). Otrygghet kan utifrån detta resonemang även tänkas bidra till att resursstarka individer flyttar från området när de får möjlighet vilket påverkar de strukturella faktorerna i form av kompositionen av områdets socioekonomiska status men även befolkningsmobiliteten (hög in- och utflytt från området). Detta har i sin tur betydelse för ett områdes kollektiva förmåga enligt resonemanget ovan och kan alltså påverka

boendes vilja att ingripa för områdets bästa (t.ex. ringa polisen när uppfattade problem uppstår i området).

Vilken betydelse har då detta teoretiska resonemang för betydelse för frågan om brottsförebyggande och trygghetsskapande effekter av områdessamverkan? Som poängterades inledningsvis under denna rubrik så krävs en förståelse av *varför* brott uppstår för att kunna göra något åt det. Detta kan sägas vara utgångspunkten för ett kunskapsbaserat (eller teoridrivet) brottsförebyggande arbete som fokuserar på ”varför-frågor” och vilka delar i processen som leder till ett brott som faktiskt kan påverkas (se Wikström, 2023).

Med detta i åtanke uppstår frågan om vilka åtgärder en områdessamverkan finansierar och implementerar, samt hur dessa åtgärder teoretiskt sett kan påverka de processer som leder till brott och otrygghet. Att arbeta med ökad renhållning och säkerhet kan naturligtvis ha en påverkan på både ordningsstörningar, brottslighet och otrygghet i ett område men samtidigt kanske det snarare bör ses som ett komplement till andra åtgärder. Åtgärder som alltså syftar till att stärka stoltheten över ett område och viljan att ingripa för områdets bästa. Eller åtgärder för att minska in- och utflyttningen och på så sätt stärka de strukturella faktorerna som är av betydelse för ett områdes kollektiva förmåga.

Avslutningsvis bör det poängteras att teoribildningarna som diskuterats ovan är så kallade områdesteorier som generellt sett förklarar varför vissa områden har högre brottslighet än andra. Givet ramarna för denna rapport finns ingen möjlighet att gå djupare in på centrala teoretiska utgångspunkter kopplat till brottslighetens orsaker men här rekommenderas starkt rapporten *När brott blir ett acceptabelt handlingsalternativ* av Wikström (2023).

I nästa del flyttas fokus från de mer teoretiska diskussionerna kring ordningsstörningar, brott och otrygghet till den publicerade vetenskapliga forskning som finns på området kring BIDs.

2.3 BIDs och brottslighet

Det finns en förhållandevis stor mängd publicerad forskning som undersökt olika aspekter av BIDs, exempelvis dess styrning (eng. *governance*) eller frågor kopplat till ansvarsskyldighet (eng. *accountability*). Det finns även en hel del forskning som utvärderat effekter av implementerandet av BIDs på olika typer av utfall, i en svensk kontext har exempelvis Daunfeldt m.fl. (2024) tittat på effekten av BID-inspirerade samverkansformer på fastighetsvärden och företagsresultat i fem mindre svenska tätorter.⁴

Även om BIDs under lång tid framhållits som ett gott internationellt exempel på en samverkansform som kan ha såväl brottsförebyggande som trygghetsskapande effekter, så är det antaganden som byggts på enskilda nordamerikanska exempel (t.ex. Bryant Park i New York). Däremot har forskning kopplat till brottsförebyggande och trygghetsskapande effekter av BIDs varit förhållandevis begränsad fram till senare delar av 2000-talet. Nyligen har dock Moir m.fl. (2024) genomfört en forskningsgenomgång av vetenskapliga artiklar som utvärderat just effekterna av BIDs på brott och ordningsstörningar. De identifierar totalt

⁴ Filipstad, Ludvika, Orsa, Rättvik och Torsby.

tretton studier publicerade i vetenskapliga tidskrifter varav tolv är utförda i en nordamerikansk kontext och en i svensk kontext. I denna forskningsgenomgång ligger dock fokus vid nio av dessa studier som använt kvantitativa (statistiska) metoder för att undersöka effekterna av BIDs på brottslighet och exkluderar därför fyra studier som använt en kvalitativ utvärderingsdesign (t.ex. intervjuer).

2.3.1 Våldsbrott

Litteraturgenomgången visar att tre studier påvisar signifikanta effekter av BIDs på våldsbrottslighet, företrädesvis i form av personrån. Brooks (2008) studie visar att personrån minskade med mellan 6 och 10 procent samtidigt som MacDonald m.fl. (2009) identifierar en minskning i personrån med 12 procent och Cook och MacDonald (2011) en minskning med 18 procent. Även om resultaten alltså indikerar att BIDs kan ha en effekt på våldsbrottslighet i form av personrån så är det viktigt att notera två saker. För det första är samtliga tre studier som indikerar en minskning i våldsbrottslighet genomförda i Los Angeles. Studier från Philadelphia (Hoyt, 2005), Newark (Piza m.fl., 2020) och Malmö (Kronkvist & Ivert, 2020) kunde inte påvisa några betydande effekter av BIDs på denna brottstyp. Detta kan indikera att det finns vissa kontextsspecifika faktorer som påverkar att effekter på personrån är så framträdande i just Los Angeles. För det andra indikerar en studie av Clutter m.fl. (2019) att BIDs faktiskt kan leda till *högre* nivåer av personrån. Vid en jämförelse av gatussegment innanför respektive utanför BID-samverkansområden framgår att personrånen var nästan 60 procent högre i samverkansområdet. Detta kan indikera att det ges fler tillfällen för brott (t.ex. fler potentiella brottsoffer och lämpliga brottsobjekt) i BID-samverkansområden, särskilt när de implementeras i centrala affärsområden, jämfört med andra delar av en stad. Sammanfattningsvis kan sägas att effekterna av BIDs på våldsbrottslighet är inkonsekventa.

2.3.2 Egendomsbrott

Vidare visar litteraturgenomgången att samtliga sex studier som undersökt effekterna av BIDs på egendomsbrott (t.ex. bostadsinbrott, stölden och brott mot bilar) visar någon form av positiv effekt. Resultaten är liknande över flera olika städer inklusive Philadelphia (Hoyt, 2004; Hoyt, 2005; Han m.fl., 2017), Los Angeles (Brooks, 2008), Newark (Piza et al., 2020) och Malmö (Kronkvist & Ivert, 2020). I det sistnämnda exemplet bör noteras att bostadsinbrotten minskade avsevärt, med närmare 40 procent i samverkansområdet, vid en jämförelse 36 månader före respektive efter BID Sofielund implementerades. Däremot minskade även bostadsinbrotten förhållandevis mycket i andra jämförbara delar av staden vilket innebär att det inte med säkerhet går att säga att denna nedgång i bostadsinbrott är statistiskt signifikant skild från utvecklingen i resten av staden.

Två studier har mer specifikt undersökt skadegörelsebrott. Han m.fl. (2017) kunde konstatera att antalet polisanmälningar om klotter minskade i samverkansområden där BID implementerades under en femårsperiod. Även i Malmö kunde det konstateras att antalet anmälda skadegörelsebrott (inklusive klotter) minskade i samverkansområdet 36 månader

efter jämfört med före Fastighetsägare BID Sofielund initierades (Kronkvist & Ivert, 2020). Sammanfattningsvis är alltså resultaten förhållandevis konsekventa i form av att det finns indikationer på att BIDs kan ha en önskvärd effekt på egendomsbrott inom samverkansområdet.

2.3.3 Kort- respektive långsiktiga effekter på brottslighet

En viktig fråga som har lyfts i sammanhanget berör i vilken utsträckning effekter av de åtgärder som genomförs inom ramen för BID-samverkan är ihållande över tid. Till saken hör att BIDs i hög utsträckning handlar om områdesutveckling mer generellt, vilket i sin tur är en process som tar lång tid. Likaså får man inte glömma att BIDs inte är en "engångsåtgärd" utan en aktiv organisation som kontinuerligt investerar i olika aktiviteter och åtgärder för positiv områdesutveckling, inklusive brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder. Därför är det rimligt att anta att så länge ett BID är aktivt och investerar i exempelvis brottsförebyggande åtgärder bör även effekterna vara lång- snarare än kortsiktiga.

Ett fåtal studier har specifikt tittat närmare på kort- respektive långsiktiga effekter av BIDs i relation till brottslighet. I Brooks (2008) studie av BIDs i Los Angeles genomfördes en analys av brottslighetens utveckling över flera tidsintervaller. Resultaten är tydliga och visar att antalet brott inom samverkansområdena minskade både direkt efter implementeringen av ett BID (1-2 år) och resultaten var även ihållande i den senaste uppföljningsperioden (7-8 år). Resultaten från studien visar dessutom att ju längre tid som har gått, desto större är effekterna på brottsligheten. Även Cook och MacDonald (2011) kommer fram till liknande resultat i sin studie från Los Angeles, nämligen att effekterna på brottslighet förefaller vara ihållande och dessutom större ju längre tiden går.

Å andra sidan visar resultat från Philadelphia att BIDs *inte* verkar ha några långsiktiga effekter på egendomsbrott/skadegörelsebrott (Han et al., 2017). Även om det verkar finnas en positiv effekt, det vill säga lägre nivåer av vissa ordningsstörningar och egendomsbrott, i samverkansområden inom fem år från det att ett BID initierats så avtar dessa effekter därefter (6 till 10 eller efter 10 eller fler år). Författarna förklarar detta resultat genom att det kan finnas en typ av "nyhetseffekt" (eng. *novelty effect*). De påpekar därför att det är viktigt att hålla i åtanke att det inte enbart handlar om att bilda ett BID utan även kontinuerligt arbeta med att upprätthålla dess funktionaliteter (t.ex. styrning, implementering av åtgärder, m.m.).

2.3.4 Fastighetsägare BID Sofielund och brottslighet

Även i relation till Fastighetsägare BID Sofielund har det genomförts något längre uppföljningar kring utvecklingen av brottslighet. Det bör dock noteras att BID Sofielund fortfarande är en förhållandevis ung samverkansform, åtminstone i relation till de amerikanska exemplen ovan. Ivert m.fl. (2023) tittade bland annat på utvecklingen av anmälda egendomsbrott (inbrott, brott mot bilar och skadegörelsebrott), våld i offentlig miljö (misshandel, personrån och väskryckning) samt narkotikabrott inom samverkansområdet där Fastighetsägare BID Sofielund är verksamt mellan 2015 och 2020. Det första året föreningen

var aktiv och implementerande av åtgärder började genomföras (2015) används som referenspunkt och efterföljande år som jämförelsepunkter.

Resultaten visade att egendomsbrotten minskade avsevärt under efterperioden, vilket dock i synnerhet drevs av en markant nedgång i skadegörelsebrott. En lika tydlig nedgång kunde inte identifieras i relation till brott mot bilar och bostadsinbrott. Även våld i offentlig miljö visade på en nedgång i samverkansområdet under efterperioden. När utvecklingen av dessa brottstyper i samverkansområdet ställdes i relation till utvecklingen i andra delar av Malmö så visar resultaten att utvecklingen är ganska lik. Detta betyder att utvecklingen inom samverkansområdet snarare följer trenden i andra liknande delar av Malmö. Ivert m.fl. (2023, s. 70) drar därför slutsatsen att det inte går att konstatera "(...) att arbetet i Sofielundsområdena har varit vare sig mer eller mindre effektivt jämfört med arbetet i andra delar av staden" när det gäller dessa brottstyper.

Vad som däremot kunde identifieras i rapporten var att antalet anmälda narkotikabrott i samverkansområdet följde ett något annat utvecklingsmönster. Givet att polisanmälda narkotikabrott är en informationskälla som snarare speglar polisiära insatser än faktisk narkotikabrottslighet (ett så kallat spanings- och ingripandebrott) behöver inte en uppgång i antalet anmälningar nödvändigtvis vara ett negativt resultat av en åtgärd. Givet utvecklingen av narkotikabrott inom samverkansområdet konstaterar Ivert m.fl. (2023) att det finns indikationer på att arbetet i Sofielundsområdena har lett till en ökad möjlighet för polisen att upptäcka och beivra narkotikabrottslighet i samverkansområdet, vilket i sin tur har bidragit till att området blivit en mindre attraktiv nod för hantering och försäljning av narkotika. Författarna konstaterar mot denna bakgrund att:

"Tillsammans med indikationer på en minskad anmäld våldsbrottslighet i offentlig miljö (som kan vara ringar på vattnet av en minskad öppen drogsцен) och indikationer på minskade problem med ordningsstörningar enligt boendeundersökningar (t.ex. ungdomsgång) så är slutsatsen att den öppna hanteringen och försäljningen av narkotika i Södra Sofielund och Seved har minskat betydligt. Detta bekräftas även av flera intervjupersoner som påpekar att just denna problematik har om inte försvunnit helt så i vart fall minskat kraftigt under senare år." (Ivert m.fl., 2023, s. 71)

2.4 BIDs, säkerhet och (o)trygghet

Mot bakgrund i resultaten ovan finns det vissa belägg för att implementerandet av ett BID kan leda till en nedgång i antalet anmälda brott inom ett samverkansområde. Om vi dessutom utgår från att detta faktiskt speglar en nedgång i den faktiska brottsligheten (d.v.s. inte bara den som kommer till polisens kännedom genom en anmälan) så är även logiken att människors säkerhet ökar. Med andra ord, den faktiska risken att utsättas för brott kan minska. Samtidigt behöver inte detta nödvändigtvis innebära att människors upplevda trygghet ökar, även om det finns ett teoretiskt samband de två emellan (se diskussion under rubrik 1.1.3).

Om mängden forskning som undersökt relationen mellan BIDs och brottslighet är begränsad kan det sägas att antalet vetenskapliga forskningsstudier som undersökt effekten på olika

dimensioner av otrygghet är i princip obefintlig. I en svensk kontext finns det dock ett par rapporter som undersökt utvecklingen av otrygghet i områden där BID-inspirerade fastighetsägarsamarbeten har initierats.

2.4.1 Fastighetsägare i Gamlestad/BID Gamlestad och otrygghet

Norén Bretzer (2021) har i en rapport undersökt utvecklingen av bland annat olika dimensioner av otrygghet i Gamlestad i Göteborg, där ett av Sveriges äldsta BID-inspirerade fastighetsägarsamarbeten Fastighetsägare i Gamlestad (idag BID Gamlestad) initierades redan 2001. I rapporten används en upprepad trygghetsundersökning bland boende i Gamlestad från 2001 t.o.m. 2021.⁵ Resultaten visar på positiva indikationer kopplat till mått på otrygghet. Exempelvis har andelen som anger att de känner sig trygga i att gå ut ensam en sen kväll i Gamlestad ökat från 40 procent i perioden 2001 och 2005 till 50 procent 2021. Denna skillnad kan i hög grad kopplas till att andelen kvinnor rapporterar en högre grad av trygghet 2021 (42%) jämfört med 2001 (24%). Även om detta kan indikera en positiv utveckling är det viktigt att hålla i åtanke att designen med bland annat upprepade mätningar utan jämförelseområde gör det svårt att med säkerhet koppla utvecklingen av otrygghet till arbetet som genomförts inom ramen för Fastighetsägare i Gamlestad/BID Gamlestad.

2.4.2 Fastighetsägare BID Sofielund och otrygghet

I rapporten av Ivert m.fl. (2023) har även utvecklingen av trygghetsupplevelser bland boende inom Fastighetsägare BID Sofielunds samverkansområde undersökts. I rapporten används två av varandra oberoende enkätundersökningar. Den första, Malmö områdesundersökning (MOMS), genomfördes 2012, 2015 samt 2018 och riktades till boende i Norra samt Södra Sofielund (Fastighetsägare BID Sofielunds ursprungliga samverkansområde). Resultaten visar att andelen som känner sig otrygga att vara ute och gå ensamma en sen kväll i bostadsområdet minskade från 46 procent 2012 till 26 respektive 24 procent 2015 och 2018, vilket är en statistiskt säkerställd lägre andel. Samtidigt ska noteras att andelen som uppger att de aldrig går ut ensamma på kvällen har ökat från 11 procent 2012 till 21 procent 2018, även om denna skillnad inte är statistiskt säkerställd. Även andelen boende som uppger att de är rädda för speciella personer i området har minskat något mellan 2012 (21%) och 2018 (15%).

I relation till såväl närliggande som avlägsna jämförelseområden i Malmö kan sägas att utvecklingen i Sofielundsområdena har varit mer positiv. Med andra ord har utvecklingen av exempelvis andelen som uppger otrygghet i att gå ut en sen kväll och andelen som är rädda för specifika personer i sina bostadsområden antingen legat på en stabil nivå, eller till och med ökat något, i andra delar av Malmö. Alltså en trend som inte går att skönja i Sofielundsområdena. I praktiken innebär detta att andelen som uppger otrygghet i relation till

⁵ Undersökningen har inte genomförts på årlig eller regelbunden basis utan 2001, 2003, 2005, 2008, 2015 och 2021.

dessa frågor har minskat i Sofielundsområdena till nivåer i linje med resterande delar av Malmö.

En begränsning med materialet från MOMS är dock att antalet svarande är mycket få, mellan 64 och 84 personer, vilket motsvarar omkring en procent av de boende i områdena. Rapporten kompletteras därför med ytterligare en enkätundersökning, nämligen Polisregion Syds årliga trygghetsmätning. Till skillnad från materialet från MOMS fokuserar svaren endast på boende i Södra Sofielund/Seved som under en längre tid varit ett, enligt polisens klassificering, utsatt område. Därmed fokuserar resultaten från denna del av rapporten på svar bland boende i den något mer socialt utsatta delen av Fastighetsägare BID Sofielunds samverkansområde. Materialet omfattar mellan 113 och 168 svarande mellan åren 2010 och 2020 med undantag för 2014 då ingen undersökning genomfördes. Svar från perioden 2010 till och med 2014 används som en förperiod, innan BID-Sofielund initierades, samtidigt som perioden 2015 till och med 2020 används som efterperiod.

Även resultaten från denna trygghetsmätning pekar på positiva indikationer över tid. Andelen boende som upplever otrygghet i att vara ute och gå en sen kväll i bostadsområdet har minskat från 55 till 47 procent, vilket är en statistiskt säkerställd skillnad. Även andelen som uppger att de är rädda för en eller fler individer i området är lägre i efterperioden jämfört med förperioden, från 25 till 19 procent (statistiskt säkerställt). I relation till närliggande jämförelseområden så är andelen som upplever otrygghet fortfarande högre i Sofielundsområdena men resultaten pekar på att skillnaderna är betydligt lägre i efterperioden. Ett liknande mönster går även att se i relation till svar från boende i mer avlägsna delar av Malmö.

Utifrån resultaten från de två trygghetsundersökningarna i kombination med intervjuer med nyckelinformanter konstaterar Ivert m.fl. (2023) att det har skett en positiv utveckling kopplat till otrygghet inom samverkansområdet. Detta är en trend som alltså inte kan ses i samma utsträckning i andra delar av Malmö vilket "(...) indikerar att det arbete som gjorts i Sofielundsområdena haft effekt på den upplevda tryggheten" (Ivert m.fl., 2023, s. 72). Även om utvärderingen använder flera olika informationskällor, en tid före respektive efter BID-samverkan initierades samt jämförelseområden är det alltså svårt att peka på vilken direkt effekt just Fastighetsägare BID Sofielund har haft på utvecklingen av bland annat trygghet bland boende. Likväl poängterar författarna avslutningsvis att:

"Trots detta finns det skäl att anta att BID Sofielund har varit en viktig del av det arbete för positiv områdesutveckling som har bedrivits i Sofielundsområdena. (...) Organisationen har bidragit med viktiga kontaktytor fastighetsägare emellan och mellan fastighetsägare och lokala myndigheter, men även genom att vara med och driva samt realisera olika åtgärder och insatser som har genomförts i områdena." (Ivert m.fl., 2023, s. 77)

2.5 Reflektion kring utmaningar vid utvärderingar av områdessamverkan generellt och BIDs specifikt

Avslutningsvis i detta kapitel är det viktigt att framhålla ett par punkter kopplat till utmaningar när det gäller att utvärdera eventuella effekter av olika former av områdessamverkan likt BID.

För det första är det vanligt att en BID samverkan samordnar, finansierar och genomför en rad olika och ofta parallella åtgärder med liknande syfte inom samverkansområdet. Det kan handla om exempelvis ökad belysning och renhållning i kombination med stärkt skalskydd i fastigheter och ökad övervakning i form av exempelvis väktarrondering, polisiär närvaro och/eller kamerabevakning. Varför detta är en utmaning ur ett utvärderingsperspektiv är att det gör det svårt, om inte omöjligt, att isolera effekten av *vilka specifika åtgärder* det är som faktiskt haft en eventuell effekt på utfall så som brottslighet och otrygghet. Samtidigt kan det mycket väl vara så att det är just kombinationen av olika åtgärder som faktiskt bidrar till en effekt. I sin forskningsgenomgång poängterar Moir m.fl. (2024) att BIDs som finansierade ökad säkerhet (privata säkerhetsbolag), ökat renhållningsarbete av offentliga miljöer och de som koordinerade samarbeten med städers (eller kommuners) olika förvaltningar för att komma till rätta med uppfattade problem bland lokala näringsidkare och boende var generellt sett mer effektiva i att skapa förändring inom samverkansområdet.

En närliggande utmaning har att göra med det så kallade dos-respons sambandet. En utmaning i flera av de studier som utvärderat effekter av BIDs är att det ofta saknas en beskrivning av i vilken ”dos” olika åtgärder har implementerats. Även om BIDs generellt sett finansierar ett par återkommande typer av åtgärder som ökad renhållning och ökad formell kontroll så är sannolikheten hög att detta sker i olika grad på olika platser och inom olika samverkansområden. Detta gör att det saknas tydliga svar på i vilken grad (eller dos) olika typer av åtgärder behöver implementeras för att uppnå avsedd effekt.

Mot bakgrund i att olika BIDs kan finansiera olika typer av åtgärder, som i sin tur alltså implementeras i olika hög dos, gör det även svårt att göra en samlad bedömning av i vilken utsträckning ett BID leda till såväl minskad brottslighet som ökad trygghet. Likaså är det viktigt att hålla i åtanke att de BIDs som har utvärderats i olika undersökningar även kan ha implementerats i förhållandevis olika typområden (centrala affärsområden respektive bostadsområden). I kombination kan detta alltså i viss mån likställas med att jämföra äpplen och päron. Därför är det viktigt att återigen poängtera att BID är en samverkansform och inte en åtgärd. Samverkan i sig har ingen effekt på brottslighet och otrygghet inom ett samverkansområde utan det handlar alltså om vilka typer av brottsförebyggande respektive trygghetsskapande åtgärder en sådan organisation samordnar, finansierar och realiserar.

2.6 Sammanfattning: Områdessamverkans påverkan på trygghet, säkerhet och brottslighet

Sammanfattningsvis visar litteraturöversikten att införandet av ett BID kan leda till en minskad brottslighet. Resultaten från en rad studier pekar på att detta företrädesvis gäller egendomsbrott snarare än våldsbrott. Samtidigt är det viktigt att hålla i åtanke att majoriteten av de studier som har publicerats är från en amerikansk kontext där såväl de kontextuella förutsättningarna och arbetet kring BIDs ser annorlunda ut. Samtidigt pekar utvärderingen av Fastighetsägare BID Sofielunds arbete i Malmö på liknande resultat.

Utifrån studierna går det dessutom att konstatera att implementerandet av BIDs förefaller leda till en minskad brottslighet på företrädesvis kort sikt inom samverkansområdet. Däremot är resultaten kring de långsiktiga effekterna något mer blandade. Studierna från Los Angeles visar att det verkar finnas långsiktiga effekter på våldsbrottsligheten (Brooks, 2008; Cook & MacDonald, 2011). Samtidigt behöver det hållas i åtanke, som nämnts tidigare, att det kan finnas kontextuella faktorer som påverkar att effekterna i just Los Angeles ser ut som de gör. Samtidigt visar nämligen studien från Philadelphia att BIDs verkar ha en omedelbar effekt på vissa typer av skadegörelse- och egendomsbrott, upp till fem år efter att ett BID implementerats, men att effekterna därefter verkar avta. Samtidigt bör det även här noteras att det kan finnas kontextuella förhållanden som påverkar resultaten. Han m.fl. (2017) påpekar nämligen att det fanns tecken på att styrningen av åtminstone vissa BIDs inte fungerade optimalt under sina senare verksamhetsår vilket i viss mån kan förklara studiens resultat.

Mot bakgrund i att det finns en hel del vetenskaplig forskning som indikerar att implementerandet av BIDs kan leda till en minskad brottslighet så går det även att dra ett teoretiskt resonemang kring hur detta även kan bidra till en ökad säkerhet. Dock behöver inte detta innebära att tryggheten bland boende inom ett samverkansområde ökar. Givet den i princip obefintliga mängd vetenskaplig forskning som undersökt trygghetssupplevelser i relation till BIDs måste det konstateras att vi – ur vetenskaplig synpunkt – inte vet hur relationen mellan BIDs och trygghet ser ut. Dock visar rapporter om BID-inspirerade fastighetsägarsamarbeten i Göteborg och Malmö att det finns indikationer på en positiv utveckling. Denna typ av rapporter genomgår dock vanligtvis inte samma rigorösa granskning som artiklar publicerade i vetenskapliga tidskrifter vilket gör att resultaten bör tolkas med viss försiktighet.⁶

Mot denna bakgrund krävs det betydligt mer forskning som med rigorösa vetenskapliga metoder och forskningsdesigner genomför utvärderingar av i vilken utsträckning BIDs eller andra typer av områdessamverkan kan leda till en ökad trygghet. Denna typ av utvärderingar bör även undersöka olika former av otrygghet men även fundera på vem eller vilkas trygghet som är i fokus. Å ena sidan är det ofta den vuxna populationen som är i fokus och mer sällan den yngre befolkningen, en grupp som ofta förbises i trygghetsundersökningar. Å andra sidan är det oftast ett boendeperspektiv på otrygghet som hamnar i fokus och inte upplevelser bland

⁶ Det bör dock noteras att delar av rapporten som behandlar utvecklingen av otrygghet i Sofielundsområdena i skrivande stund ligger under granskning hos en vetenskaplig tidskrift (Di Rocco m.fl., 2024).

andra relevanta grupper som av olika anledningar vistas inom ett samverkansområde, exempelvis besökare och näringsidkare.

Avslutningsvis är det viktigt att poängtera att ett BID inte är en åtgärd utan en samverkansform. I vilken utsträckning implementerandet av en BID-samverkan kan leda till minskad brottslighet samt ökad säkerhet och trygghet blir alltså beroende av vilka typer av åtgärder som organisationen finansierar och implementerar. Här finns dock ett behov av utökad kunskap, vi behöver en bättre förståelse för *hur* BIDs fungerar brottsförebyggande och trygghetsskapande. Som konstateras av Moir m.fl. (2024, s. 263, *min kursivering*): "Overall, there is promising evidence to suggest BIDs do work, but further research into *how* BIDs work to reduce crime would contribute to the field of public safety research".

3. Områdessaamverkan och kostnadseffektivitet i relation till trygghet, säkerhet och brottslighet

Detta kapitel behandlar uppdragets andra frågeställning som berör i vilken utsträckning områdessaamverkan är kostnadseffektivt i relation till trygghet, säkerhet och brottslighet. Kapitlets första del innehåller en genomgång av brottslighetens kostnader generellt och svårigheter kring att uppskatta desamma. Kapitlets andra del innehåller en genomgång av vad forskning om kostnadsnyttoanalyser av brottsförebyggande åtgärder generellt har kommit fram till samt vad de få existerande studier om BIDs kostnadseffektivitet visar.

3.1 Brottslighetens kostnader

Det finns flera skäl till att uppskatta brottslighetens kostnader varav en viktig anledning är att kunna genomföra kostnadsnyttoanalyser för att på så sätt kunna avgöra huruvida en åtgärd bör fortsätta finansieras eller inte.

Generellt sett kan sägas att brottslighetens kostnader kan delas upp i tre breda kategorier (se Brottsförebyggande rådet, 2017).

1. Kostnader som gärningspersoner åsamkar offer, anhöriga och lokalsamhället.
2. Kostnader som samhället lägger på förebyggande och kontroll av brottslighet.
3. Kostnader för samhället då gärningspersoner inte ägnar sig åt "legitima aktiviteter".

Vanligtvis fokuserar kostnadsnyttoanalyser på det förstnämnda, nämligen den ekonomiska skada gärningspersoner åsamkar offer, anhöriga och/eller (lokal)samhället i stort. Dessa kostnader delas i sin tur vanligtvis in i två breda kategorier, nämligen materiella (*eng.* tangible) och immateriella (*eng.* intangible) kostnader. De materiella syftar till just de kostnader som går att "ta på" och kan delas upp i direkta respektive indirekta kostnader. Direkta materiella kostnader för ett brottsoffer kan vara förlust av eller skada på egendom, försäkringskostnader (självrisker) eller privata sjukvårdskostnader. Indirekta materiella kostnader kan å andra sidan vara kopplat till exempelvis inkomstbortfall hos den som utsatts för brott. Immateriella kostnader däremot kan relateras till "förlust av livskvalitet" i form av en nedsatt fysisk och/eller psykisk hälsa (jmf. "sveda och värk") samt ökad oro eller rädsla för brott hos brottsoffer (Brottsförebyggande rådet, 2017, s. 19). Exempelen ovan illustrerar dock bara kostnader från ett brottsofferperspektiv och inte de direkta respektive indirekta materiella kostnader som drabbar anhöriga, lokalsamhället eller samhället i stort.

En stor utmaning vid analyser av brottslighetens kostnader är att göra tillförlitliga uppskattningar av desamma – exempelvis materiella och immateriella, direkta och indirekta, på individ- och samhällsnivå, etcetera. Dessa utmaningar till trots finns det en förhållandevis stor mängd forskning som har undersökt brottslighetens ekonomiska kostnader.

En välkänd kriminologisk studie följde 500 pojkar under en tioårs period från det att de var 7 till 17 år. Genom information om ungdomarnas självrapporterade brottslighet⁷ kunde författarna konstatera att kostnaden för denna förhållandevis lilla grupp individers brottslighet under den undersökta tidsperioden landade på ungefär 100 miljoner dollar (Welsh m.fl., 2008). Utöver detta konstaterade författarna att den självrapporterade brottsligheten i huvudsak bestod av våldsbrott (ca 70%) och i lägre utsträckning egendomsbrott (25%), vilket medförde att majoriteten av kostnaderna var indirekta (ca 70-80%), men även att kostnaderna sannolikt var lågt räknade eftersom de enbart fokuserade på kostnader som ungdomarna åsamkade offer. Sist men inte minst poängterar även författarna att kostnaderna även är beroende av individuella utvecklingsvägar där pojkar som hade en senare brottsdebut och en kortare period av ungdomsbrottslighet stod för betydligt lägre andel av kostnaderna jämfört med de individer som snarare hade en tidig brottsdebut och längre kriminell karriär.

Det är naturligtvis svårt att dra direkta jämförelser mellan resultat från amerikanska studier, med de kontextuella förhållanden som gäller där, och svenska förhållanden. Samtidigt så finns det mycket som talar för att liknande resonemang kring brottslighetens kostnader även gäller i Sverige. Nilsson Lundmark och Nilsson (2022) gör bland annat uppskattningar av enskilda våldshändelser ekonomiska konsekvenser för samhället, där en "måttlig misshandel" med kortvariga effekter har en samhällskostnad på ett par hundra tusen kronor samtidigt som en "misshandel av mer omfattande slag" en samhällskostnad på flera miljoner kronor. Mot bakgrund i ett liknande resonemang argumenterar även Nilsson och Wadeskog (2012) i sin rapport om "Gatuvåldets ekonomi" att ju längre en individ faller in i ett etablerat utanförskap (med en livsstil präglad av bland annat kriminalitet och missbruk) desto längre är även vägen tillbaka till "normalitet", vilket i sin tur även påverkar kostnaderna för åtgärder. Ju kortare vägen är tillbaka, desto billigare blir åtgärderna – ju längre, desto dyrare. Just kostnadseffektiviteten av tidiga intervention för senare antisocialt och brottsligt beteende diskuteras vidare nedan.

3.2 Kostnadseffektivitet av brottsförebyggande åtgärder generellt och BIDs specifikt

Det finns en hel del enskilda forskningspublikationer som genomfört kostnadsnyttoanalyser av olika typer av brottsförebyggande åtgärder. Det vanliga upplägget är att helt enkelt undersöka kostnaderna för en given åtgärd och vad besparingen i antalet förebyggda brott blir, baserat på uppskattningar av brottslighetens kostnader.

⁷ Detta betyder att man använde enkätundersökningar för att även inkludera brott som inte har kommit till polisens kännedom (d.v.s. mörkertalet).

3.2.1 Utvecklingsinriktade brottsförebyggande åtgärdsprogram är generellt sett kostnadseffektiva

I en förhållandevis ny forskningsgenomgång har Koegl m.fl. (2023) sammanställt resultaten från elva olika studier som genomfört kostnadsnyttoanalyser av så kallade utvecklingsinriktade brottsförebyggande åtgärder (eng. *developmental crime prevention*), vilket har definierats som "(...) interventioner utformade för att förebygga utvecklingen av individuell brottsbenägenhet" (Welsh & Farrington, 2012, s. 4). Denna typ av åtgärdsprogram, som alltså faller inom den breda kategorin av social brottsprevention, fokuserar vanligtvis på riskfaktorer bland barn, ungdomar och deras familjer för utvecklande av senare normbrytande eller antisocialt beteende. Ofta innebär denna typ av program att åtgärder implementeras tidigt i livet med centrala aktörer i form av exempelvis hälso- och sjukvård, förskola och skola samt socialtjänst. Åtgärdena kan bland annat vara olika former av hembesöks- och/eller föräldrautbildningsprogram riktat mot såväl barn som föräldrar, social färdighetsträning riktat mot yngre barn eller kompletterande utbildningsprogram för äldre barn och ungdomar.

Resultaten från forskningsgenomgången av Koegl m.fl. (2023) visar att åtta av studierna var kostnadseffektiva, det vill säga att besparingarna för samhället översteg kostnaderna för åtgärdsprogrammen. Två visade på blandade resultat och en på kostnader som översteg besparingarna. Författarna konstaterar att de största besparingarna gick att koppla till minskad brottslighet och tillhörande kostnader, men även i relation till en förbättrad hälsa (lägre samhällskostnader för hälso- och sjukvård), ökade utbildningsresultat samt anställning och förvärvsinkomster senare i livet. Författarna menar att detta indikerar att utvecklingsinriktade åtgärdsprogram är en kostnadseffektiv samhällelig investering även om ett program endast har begränsad effekt genom att bara påverka ett fåtal av en större grupp behandlade individer att inte utveckla en kriminell karriär.

3.2.2 Internationell forskning tyder på att BIDs kan vara kostnadseffektiva

Koegl m.fl. (2023) slutsatser bekräftar egentligen bara resultaten från en tidigare forskningsgenomgång där Welsh m.fl. (2015) konstaterar att utvecklingsinriktade åtgärdsprogram generellt sett är kostnadseffektiva givet dess breda effekter på flera framtida utfall som brottslighet, hälsa, utbildning och arbete. I denna forskningsgenomgång har dock även kostnadseffektiviteten av andra typer av brottsförebyggande åtgärder utvärderats. Exempelvis kommer Welsh m.fl. (2015) fram till att vissa typer av situationella åtgärder för att försvåra åtkomsten på stöldbegärliga objekt (eng. *target hardening*) samt (utökad) belysning kan ha en brottsförebyggande effekt och dessutom vara kostnadseffektiva. De konstaterar även att kamerabevakning generellt sett inte förefaller vara kostnadseffektiv men att resultaten kan vara kontextberoende (t.ex. parkeringsplatser kontra stadskärnor). Detta resonemang kan liknas med det som Priks (2015) gör i en analys av kamerabevakningens effekter på brottslighet i Stockholms tunnelbanesystem. Här konstateras nämligen att kamerabevakningen har en större effekt på brottslighet vid stationer i stadskärnan och att dess kostnadseffektivitet snarare är högre där jämfört med stationer i stadens utkanter.

I forskningsgenomgången av Welsh m.fl. (2015) konstateras även att BIDs förefaller vara kostnadseffektiva. Resultaten baseras dock på en enskild studie av Cook och MacDonald (2011) som även diskuterats tidigare i föreliggande rapport (se rubrik 2.3). Eftersom denna studie visade på en avsevärd nedgång i antalet personbrott inom samverkansområden så visade även analysen på hög kostnadseffektivitet. Liknande resultat går även att identifiera i Brooks (2008) studie av BIDs i Los Angeles.

3.3 Reflektion kring kostnad respektive nytta – för vem?

Majoriteten av de studier som genomfört kostnadsnyttoanalyser av olika brottsförebyggande åtgärder fokuserar på kostnader respektive nytta ur ett bredare samhällsperspektiv. Detta eftersom de åtgärder som vanligtvis implementeras i huvudsak bekostas av olika offentliga samhällsaktörer (t.ex. polis eller kommun) och att brottslighet ses ur ett bredare samhällsperspektiv. I relation till olika former av områdessamverkan, som BIDs, så är detta ofta organisationer som drivs och finansieras av privata fastighetsägare och/eller näringsidkare på lokal nivå. Därför är det även rimligt att resonera kring kostnader respektive nytta för aktörer inom ett samverkansområde, det vill säga de aktörer som direkt berörs av såväl kostnader som potentiell nytta.

För det första är det tänkbart att en minskad egendomsbrottslighet (t.ex. skadegörelsebrott) medför lägre underhålls- och reparationskostnader för exempelvis fastighetsägare inom samverkansområdet. Detta kan naturligtvis även innebära minskade självriskkostnader och på sikt även lägre försäkringspremier. För det andra är det även tänkbart att en minskad brottslighet, ökad säkerhet och trygghet bland boende kan leda till en minskad omflyttning. Detta kan som tidigare nämnts vara en viktig utgångspunkt i sig för ökad informell social kontroll och minskad brottslighet inom ett område (se rubrik 2.2) men det kan även innebära minskade kostnader för individuella hyresfastighetsägare till följd av reparationer och underhåll kopplat till in- och utflytt av hyresgäster. Sist men inte minst finns det även ett samband mellan nivån av brottslighet i ett område och fastighetsvärden. Wilhelmsson m.fl. (2021) visar att den grova våldsbrottsligheten i form av skjutningar har en negativ inverkan på fastighetsvärden i ett område. Även om effekten inte är allt för stor så är den ändå ihållande. Här bör det dock hållas i åtanke att Daunfeldt m.fl. (2024) inte kunde identifiera någon effekt av implementerandet av BIDs på fastighetsvärden (i form av taxeringsvärden) inom samverkansområden i fem mindre svenska tätorter. Med detta sagt är det ändå tänkbart att en minskad brottslighet även kan innebära ökade fastighetsvärden.

Sammanfattningsvis finns det goda argument för att ett effektivt brottsförebyggande arbete inte enbart har stora samhällsekonomiska vinster utan det finns även direkt nytta för aktörer inom ett samverkansområde. En minskad brottslighet kan leda till lägre underhålls- och reparationskostnader, eventuellt lägre försäkringsrelaterade kostnader men även potentiellt ökade fastighetsvärden. Detta är naturligtvis viktiga aspekter av ett arbete som i många fall både samordnas och finansieras av privata samhällsaktörer som fastighetsägare och lokala näringsidkare.

3.4 Sammanfattning: Områdessamverkan och kostnadseffektivitet

Sammantaget är forskningen förhållandevis tydlig gällande att utvecklingsinriktade brottsförebyggande åtgärder som riktar in sig tidigt i livet mot senare antisocialt och brottsligt beteende är kostnadseffektiva. Detta eftersom denna typ av åtgärder ofta syftar till en bredare positiv livsutveckling där lägre brottsligt beteende är *ett* utfall, men där även förbättrad hälsa, utbildning och arbetssituation senare i livet är viktiga resultat. Detta kan sannolikt förklaras av flera olika problemutfall kan ha flera gemensamma nämnare (se preventionsstjärnan i Johansson, 2021, s. 2). Samtidigt visar forskning att det även finns stöd för att vissa typer av situationella åtgärder kan vara kostnadseffektiva, exempelvis att försvåra åtkomsten på stöldbegärliga objekt och ökad belysning. Det finns även indikationer från Los Angeles att BIDs kan vara kostnadseffektivt. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det sannolikt finns kontextuella faktorer som påverkar resultaten i just Los Angeles.

I svensk kontext finns det för närvarande inga kända/publicerade studier som har genomfört en kostnadsnyttoanalys av BID-liknande områdessamverkan i relation till brottslighet. Daunfeldt m.fl. (2024) kunde dock visa att implementerandet av BID-inspirerade samarbeten i fem mindre svenska tätorter kan leda till viss ökning i företagsresultat för företag inom ett samverkansområde men detta resultat ställdes inte i relation till kostnaderna för BIDs. Även om utvärderingen av fastighetsägare BID Sofielund gav indikationer på att vissa typer av egendomsbrott minskade så har inte en kostnadsnyttoanalys genomförts.

Mot denna bakgrund går det att konstatera att vi inte vet i vilken utsträckning BIDs är kostnadseffektiva, särskilt inte i en svensk kontext. Denna typ av utvärderingar kräver en systematisk sammanställning av kostnaderna för BIDs i en nationell kontext samt uppskattningar av brottslighetens kostnader, något som i dagsläget saknas.

Avslutningsvis är det dock återigen viktigt att poängtera att ett BID inte är en åtgärd utan en samverkansform, alltså går även kostnadseffektiviteten hand i hand med vilka åtgärder ett BID finansierar och implementerar. Om det handlar om åtgärder som är effektiva mot brottslighet, och särskilt om de kan bidra till att förebygga individers brottsbenägenhet, så är samhällsvinsterna sannolikt mycket stora. Om åtgärderna inte är effektiva är vinsterna sannolikt desto lägre. Mot denna bakgrund är det alltså lämpligt att endast sådana åtgärder som bygger på kunskap om brottslighetens orsaker (se diskussion under rubrik 2.2) och som har visat sig vara effektiva mot brott och otrygghet (evidensbaserade) finansieras och implementeras. Här är det även lämpligt att rikta in sig på sig på antingen platser eller individer med hög risk för brott då forskning pekar på att denna typ av interventioner ofta har ett högt kostnads-nyttförhållande (Welsh m.fl. 2015, s. 480).

4. Negativa och/eller oförutsedda konsekvenser av områdessamverkan i relation till trygghet, säkerhet och brottslighet

Denna del av rapporten behandlar uppdragets tredje frågeställning gällande vilka potentiella negativa och/eller oförutsedda konsekvenser en områdessamverkan kan ha i relation till trygghet, säkerhet och brottslighet. Inom litteraturen finns det en mängd forskning som lyfter kritik mot BIDs, exempelvis kopplat till styrning och demokratiska processer, hur organisationens ansvarsskyldighet ser ut, men även frågor om gentrifiering (Kusevski m.fl., 2022; Valli & Hammami, 2020; Valli m.fl., 2024). Även om dessa naturligtvis är viktiga frågor så är huvudsakligt fokus i denna rapport konsekvenser av områdessamverkan i relation till trygghet, säkerhet och brottslighet ur ett kriminologiskt perspektiv. Mot denna bakgrund är kapitlet uppdelat i två huvudsakliga delar. Den första delen behandlar frågor kopplat till omfördelningseffekter av brottslighet och ordningsstörningar, den andra behandlar något ytligare kritik relaterat till demokratiska processer och gentrifiering samt en reflektion kring ett par andra potentiellt oförutsedda/negativa konsekvenser.

4.1 Spatial omfördelning av brott och ordningsstörningar

En återkommande kritik som riktas mot BIDs är att åtgärder som implementeras inom ramen för samverkansformen – som alltså vanligtvis fokuserar på åtgärder i den fysiska miljön och/eller ökad kontroll – leder till att brottsligheten helt enkelt bara ”flyttar runt hörnet”. Detta är ett välkänt fenomen inom kriminologisk utvärderingsforskning och översätts vanligtvis till geografiska (eller spatials) omfördelningseffekter (eng. *spatial displacement*). Det huvudsakliga argumentet är att platsbaserade åtgärder inte angriper orsakerna till problemen (individers benägenhet att begå brott) och att problemen därför kommer fortsätta på andra platser där kontrollen är lägre. Omfördelningseffekter är dock inte begränsade till enbart den geografiska dimensionen utan kan även vara av andra slag: *tidsmässig/temporal* (brottet begås vid en annan tidpunkt), *målmässig* (brottet begås mot ett annat objekt), *taktisk* (brottet begås med annan metod/taktik) och *brottsmässig* (ett annat brott än det tänkta brottet begås).

Enligt Guerette och Bowers (2009) kan omfördelningseffekter vara antingen ”elakartade” eller ”godartade”, vilket är beroende av dess konsekvenser. För illustrativa syften, ponera ett gatustråk i ett bostadsområde som har problem med öppen hantering och försäljning av narkotika. Här implementerar polisen aktiv kamerabevakning av gatustråket vilket medför att problemen flyttar från den aktuella platsen till en annan. En så kallad elakartad omfördelning skulle i detta fall kunna vara att problemen flyttar från gatustråket in i trappuppgångar, källare, innergårdar, butiker eller andra verksamhetslokaler i området. I detta fall finns det en risk att konsekvenserna för lokalsamhället (t.ex. boende och näringsidkare) blir större. Om problemen i stället hade förflyttats till ett angränsade industriområde, där det finns färre boende eller andra berörda aktörer som direkt eller indirekt påverkas av problemen, så kan det

betraktas som en godartad omfördelning (Guerette & Bowers, 2009). Även om brottsligheten skulle flytta på sig rent geografiskt så kan alltså konsekvenserna på lokalsamhället vara antingen högre eller lägre. Likaså brukar det argumenteras för att det inte är *all* brottslighet som flyttar på sig utan bara en delmängd (Johnson m.fl., 2012).

Motsatsen till omfördelningseffekter är spridningseffekter (eng. *diffusion of benefits*), där alltså positiva effekter av en intervention ”sprider ut sig” och har ett positivt inflytande utanför interventionens ursprungliga målområde. Exempelvis kan en åtgärd ha positiva spridningseffekter rent geografiskt, det vill säga att även intilliggande områden dit en specifik åtgärd har riktats kan uppvisa minskad brottslighet. Alternativt att det kan finnas tidsmässiga spridningseffekter vilket således innebär att även om en intervention (t.ex. kamerabevakning) endast är aktiv nattetid så kan den även ha en effekt på tidpunkter då åtgärden inte är aktiv (t.ex. under dagtid).

Men i vilken utsträckning är omfördelningseffekter ett problem i platsbaserat brottsförebyggande arbetet? Här bör noteras att det är väldigt svårt att avgöra och mäta alla typer av omfördelningseffekter, vanligtvis ligger fokus vid den geografiska dimensionen. I en forskningsgenomgång av tretton studier som undersökt omfördelningseffekter i utvärderingar av platsbaserat brottsförebyggande arbete konstaterar författarna att omfördelningseffekter inte förefaller vara ett särskilt stort problem vid situationellt brottsförebyggande arbete (Johnson m.fl., 2012). I stället framkom ur studierna att det snarare rörde sig om positiva spridningseffekter till intilliggande områden. Alltså minskade inte bara brottsligheten i interventionsområden utan även i närliggande områden. Samtidigt poängterar författarna att analysen baseras på ett fåtal studier (13 stycken) och att vidare forskning på ämnet krävs.

4.1.1 Omfördelning respektive spridningseffekter av BIDs

Givet att BIDs i hög utsträckning finansierar platsbaserade brottsförebyggande åtgärder är en central fråga i sammanhanget huruvida arbetet leder till en omfördelning genom att brottsligheten helt enkelt flyttar på sig. Av de nio studier som undersökt effekten av BIDs på brottslighet, som diskuterats under rubrik 3.2, har fyra undersökt den geografiska dimensionen av omfördelningseffekter.

Varken studierna av Hoyt (2005) eller Cook och Macdonald (2011) från Philadelphia respektive Los Angeles kunde identifiera några omfördelningseffekter av brott till närliggande områden. Däremot varierade resultaten något i studien av Piza m.fl. (2020) i Newark där de kunde se tendenser på att vissa brott (personrån och stöld från fordon) verkade öka i intilliggande områden samtidigt som andra brott (inbrott och stöld av fordon) inte gjorde det. I en svensk kontext visade studien av Kronkvist och Ivert (2020) i Malmö att egendomsbrotten inte bara minskade i samverkansområdet utan även i närliggande områden, vilket tolkades som positiva spridningseffekter av arbetet. Sammanfattningsvis går det att konstatera hur dessa studier generellt sett pekar på att det *inte* föreligger problem med geografisk omfördelning av brott utan att det snarare handlar om positiva spridningseffekter till närliggande områden. Detta är alltså likt den slutsats som har dragits i relation till situationella brottsförebyggande åtgärder mer generellt (se Johnson m.fl., 2012).

Återigen är det dock viktigt att poängtera hur det är mycket svårt att undersöka just omfördelningseffekter av brottsförebyggande åtgärder. För det första är det svårt att undersöka alla typer av eventuell omfördelning. Majoriteten av existerande studier på ämnet har undersökt den geografiska dimensionen, vissa den tidsmässig/temporal, men betydligt färre har undersökt målmässig, taktisk och brottsmässig omfördelning. För det andra, även om flera studier undersökt den geografiska omfördelningen av brott så är det svårt att göra en relevant geografisk avgränsning. Oftast används närliggande eller angränsande områden som jämförelse, mot bakgrund i resonemanget att problemen ”flyttar runt hörnet”, men samtidigt är det tänkbart att brottsligheten flyttar längre bort. Exempelvis till andra delar av en stadsdel, andra delar av en stad eller till och med till en annan stad.

Sammanfattningsvis kan vi utifrån forskningen anta att brottsligheten inte nödvändigtvis flyttar på sig rent geografiskt vid den typ av åtgärder som vanligtvis implementeras inom ramen för BIDs, i varje fall inte till områden som ligger nära själva samverkansområdet. Samtidigt finns det en möjlighet att den flyttar sig längre bort eller till andra platser som inte ingår i ett jämförelseområde. Det är även tänkbart att det finns andra typer av omfördelning, t.ex. i relation till vilken typ av brott som begås. Detta är dock mer generella problem som inte enbart är kopplade till arbetet med BIDs och de åtgärder som de vanligtvis finansierar utan mer generellt till platsbaserat brottsförebyggande arbete.

4.2 Demokratiska processer, gentrifiering och BIDs

Inom litteraturen finns det en hel del kritik kopplat till de demokratiska aspekterna av BIDs. Kusevski m.fl. (2022) konstaterar att samverkansformen i vanliga fall består av privata aktörer (fastighetsägare) som även utgör föreningen eller organisationens styrelse. Detta innebär även att beslutsfattande i frågor som kan röra exempelvis den fysiska miljön av ett helt bostadsområde görs av ett fåtal privata aktörer samtidigt som andra intressenter – så som hyresgäster/hyresgästföreningen, delar av civilsamhället eller lokalbefolkningen i stort – står utan inflytande. De konstaterar därför att detta kan “(...) begränsa möjligheten för några av de mest sårbara grupperna i en stad att påverka förändring och omvandling av sina egna levnadsmiljöer” (Kusevski m.fl., 2022, s. 23, *min översättning*).

Ett kritiskt resonemang som också anspelar på demokratiska aspekter av BIDs går att identifiera i samband med nyckelinformantsintervjuer genomförda av Kronkvist & Ivert (2017). Här framgår att en områdessamverkan likt Fastighetsägare BID Sofielund kan bli en mycket stark röst i staden. Med en liknelse till ”den som skriker högst hörs mest” så finns det även ur ett stadsövergripande perspektiv en risk att områden med liknande behov prioriteras olika:

”Just styrkan i en förening som lyckas få kommunens och polisens uppmärksamhet lyfts av Gatukontorets representant som något som ur ett samhällsperspektiv skulle kunna vara ett problem om det innebär att områden där det finns en stark påtryckargrupp får mer uppmärksamhet än områden med liknande problematik men där det saknas motsvarande organisation.” (Kronkvist & Ivert., 2017, s. 87-88)

Ytterligare kritik som vanligtvis riktas gentemot BIDs är att arbetet riskerar leda till gentrifiering, vilket enkelt uttryckt handlar om en process där mindre resursstarka individer trängs undan av mer resursstarka individer. Det förhållandevis enkla antagandet i detta sammanhang är att målsättningen med ett fastighetsägarbaserat BID är ökade fastighetsvärden och möjlighet för ökade hyresintäkter inom samverkansområdet. Ett BID kan därför ses som ett medel för detta mål. Valli & Hammami (2020) poängterar att denna typ av samverkansform verkar uppstå i just områden där det finns tydliga ”hyresgap”, det vill säga att hyrorna är lägre än vad de potentiellt sett kan vara givet området geografiska lokalisering i en stad. Konsekvenserna är dock något som enligt detta resonemang drabbar hyresrättsinnehavarna, de boende. Mot denna bakgrund är det möjligt att resonera som så att ett BID kan leda till negativa konsekvenser i form av ökad otrygghet – men inte otrygghet i relation till brottslighet eller ordningsstörningar likt hur det används i resterande delar av rapporten, utan i relation till människors boendesituation.

4.3 Reflektion kring andra oförutsedda/negativa konsekvenser

Utöver vad som har diskuterats ovan finns det även ett par andra relevanta reflektioner i relation till potentiella negativa och/eller oförutsedda konsekvenser av BIDs och andra former av områdessamverkan som bör lyftas. För det första är frågan i vilken utsträckning en områdessamverkan dels är lämplig givet de kontextuella förutsättningarna, dels kommer uppfylla de förväntningar som finns på arbetet.

Även om det finns visst stöd för att ett BID kan leda till minskad brottslighet och ökad trygghet, och därför uppfattas som en universallösning, är det viktigt att alltid se till förutsättningarna i ett potentiellt samverkansområde. En relevant fråga här är i vilken utsträckning det finns ett tillräckligt underlag (en kritisk massa) av potentiella samverkansaktörer i området. I Sofielundsområdena var förutsättningarna inför att Fastighetsägare BID Sofielund initierades att det fanns en stor mängd fastighetsägare på en förhållandevis liten geografisk yta vilket även skapade en form av anonymitet i fastighetsägarskap där mindre seriösa fastighetsägare kunde försvinna i mängden. Att samla fastighetsägare under en gemensam samverkansorganisation likt BID ansågs mot denna bakgrund vara en rimlig utgångspunkt för att bland annat minska anonymiteten samt främja samarbetet mellan fastighetsägare, näringsliv, staden och andra offentliga aktörer, för att på så sätt bidra till ett långsiktig socialt hållbart arbete i områdena. Frågan kring i vilken utsträckning det krävs en kritisk massa av samverkansaktörer inom ett samverkansområde för att samarbetet ska bli framgångsrikt är därför viktig att undersöka vidare.

En annan central fråga kring samverkansområdets förutsättningar är vilka utmaningar som föreligger och vilka åtgärder som bör implementeras när. Enligt Brottsförebyggande rådet (2016) går det att tänka på områden i olika faser givet den lokala problembilden. Ett område som befinner sig i en viss fas med stora utmaningar för exempelvis polis och kommun att bedriva sitt arbete (t.ex. lågt förtroende) är även frågan vilken roll ett fastighetsägarsamarbete spelar och vilka åtgärder som är lämpliga att implementera. Kronkvist & Ivert (2017, s. 97) skriver mot denna bakgrund:

”Till exempel kan inte Fastighetsägare Sofielund själva förväntas kunna göra särskilt mycket åt den grova kriminaliteten i området, men de kan uppmärksamma polisen på problem, ställa krav och bidra med information. Samtidigt kan fastighetsorganisationen bidra till att fastighetsägarna ställer krav på varandra och samarbetar gällande till exempel klottersanering och renhållning, faktorer som kan vara viktiga för de boendes trygghetsupplevelse.”

Mot denna bakgrund är det viktigt att insatser som syftar till att minska brottsligheten och öka tryggheten i olika områden ställer höga krav på planering, prioritering och kommunikation för att på längre sikt potentiellt kunna se positiva resultat.

4.4 Sammanfattning: Konsekvenser av områdessamverkan

Platsbaserat brottsförebyggande arbete och situationella åtgärder specifikt kritiserats ofta för att leda till att brottsligheten helt enkelt flyttar på sig eftersom åtgärderna inte riktar in sig på individers brottsbenägenhet. Många av de åtgärder som implementeras inom ramen för BID-samverkan är just platsbaserade vilket gör att även BIDs har kritiserats på samma grunder. Forskning indikerar dock att geografisk omfördelning inte nödvändigtvis är ett stort problem utan att situationella åtgärder förhållandevis ofta leder till positiva spridningseffekter till närliggande områden snarare än omfördelning. Liknande resultat har även identifierats i relation till vetenskapliga utvärderingar av BIDs som undersökt den geografiska dimensionen av omfördelningseffekter, både internationellt och nationellt. Samtidigt är det viktigt att poängtera att analyser av omfördelningseffekter är svåra att genomföra, dels att definiera *var* brottsligheten kan tänkas flytta, dels i vilken utsträckning brottsligheten omfördelas på andra sätt (t.ex. till andra typer av brott).

Inom den kritiska litteraturen har även BID-samverkan diskuterats i relation till demokratiska aspekter. Här lyfts bland annat att BIDs ofta styrs av privata aktörer (t.ex. fastighetsägare) inom ett avgränsat område och att ett sådant styre även medför att andra lokala aktörer och lokalbefolkningen i stort lämnas utanför arbetet med områdesutveckling. En sådan process har även diskuterats i termer av att BIDs riskerar leda till att delar av den offentliga miljön privatiseras. Demokratiska aspekter har även diskuterats i relation till att en samverkansorganisation likt BID kan bli en stark röst i lokalsamhället och riskera en snedvridning av prioriteringar där områden med ett BID (oavsiktligt eller omedvetet) kan få mer uppmärksamhet från offentliga aktörer jämfört med områden som har liknande problem men där en motsvarande organisation saknas. Inom den kritiska litteraturen lyfts även frågor kopplat till gentrifiering och vilka potentiella konsekvenser detta kan ha för stadsutveckling, där redan sårbara grupper riskerar att bli än mer utsatta till följd av BID-samverkan. Exempelvis hur ökade fastighetsvärden kan riskera påverka hyror vilket i sin tur kan medföra otrygghet bland boende i relation till deras bostadssituation. Även om dessa punkter ligger något utanför det aktuella uppdraget med fokus på otrygghet, säkerhet och brottslighet, så är det ändå viktiga aspekter att hålla i åtanke när det kommer till områdessamverkan och dess implikationer ur ett bredare samhällsperspektiv.

Avslutningsvis är det även viktigt att reflektera kring huruvida ett BID är lämpligt givet de lokala förutsättningarna och om ett BID kan uppfylla förväntningarna. Även om BIDs kan leda till minskad brottslighet och ökad trygghet måste hänsyn även tas till en eventuell kritisk massa av aktörer som kan samarbeta. Hänsyn måste även tas till vilken typ av område som är i fokus, handlar det om ett centralt affärsområde eller ett bostadsområde (för att nämna några exempel). En annan viktig aspekt är att anpassa åtgärderna efter områdets specifika utmaningar vilket kräver noggrann planering, prioritering och kommunikation för att kunna uppnå eventuellt långsiktiga resultat.

5. Slutsatser

Syftet med denna rapport har varit att utifrån internationell forskning och mot bakgrund i erfarenheter från följeforskning av Fastighetsägare BID Sofielunds arbete i Malmö, besvara tre frågeställningar från ett kriminologiskt perspektiv. I denna avslutande del ges ett antal slutsatser i punktform utifrån rapportens övergripande innehåll.

- Områdessamverkan likt BID är en *samverkansform* och på så sätt varken en brottsförebyggande eller trygghetsskapande *åtgärd*.

Att samla fastighetsägare, näringsidkare och/eller offentliga aktörer i en gemensam samverkansorganisation innebär inte i sig en minskad brottslighet eller ökad trygghet. Den grundläggande premissen är att det handlar om vilka åtgärder och initiativ en sådan samverkansform finansierar och implementerar inom ramen för samverkansområdet.

- Internationell forskning indikerar att områdessamverkan likt BID kan leda till minskad brottslighet men generaliserbarheten till andra kontexter kan vara problematisk.

Den vetenskapliga litteraturen visar att det förefaller finnas ett samband mellan implementerandet av ett BID och minskade nivåer av företrädesvis egendomsbrott. Mängden vetenskapliga publikationer är dock förhållandevis få och har i huvudsak genomförts i en amerikansk kontext. Dock pekar även resultat från en utvärdering av Fastighetsägare BID Sofielund i Malmö på liknande resultat. Även här bör det noteras att resultaten mellan olika studier kan vara beroende av vilka åtgärder som finansieras och implementeras inom ramen för olika samverkansområden, men även i vilken typ av område ett BID implementerats (ett centralt affärsområde jämfört med ett bostadsområde). Sammantaget kan detta göra direkta jämförelser mellan olika utvärderingar problematiska.

- Sambandet mellan områdessamverkan likt BID och otrygghet är oviss.

Publicerad forskning som undersöker i vilken utsträckning BIDs kan leda till en ökad trygghet är i princip obefintlig vilket gör att vi inte vet hur denna relation ser ut. Däremot indikerar resultat från följeforskning av Fastighetsägare BID Sofielund i Malmö att det har skett vissa positiva förändringar av mått på otrygghet bland boende inom samverkansområdet över tid.

- Det finns flera utmaningar i att undersöka i vilken utsträckning områdessamverkan likt BID leder till minskad brottslighet och ökad trygghet.

Områdessamverkan likt BID samordnar, finansierar och genomför vanligtvis en rad olika och ofta parallella åtgärder i brottsförebyggande och trygghetsskapande syfte. Detta gör det svårt att isolera effekten av *vilka specifika åtgärder* som faktiskt haft en eventuell effekt. Det saknas även ofta ett fokus på *i vilken grad* olika åtgärder har implementerats inom ramen för ett samverkansområde vilket försvårar eventuella tolkningar av i vilken ”dos” en viss åtgärd krävs för att ge eventuell effekt.

- Internationell forskning visar att utvecklingsinriktade brottsförebyggande åtgärder är kostnadseffektiva ur ett samhällsperspektiv.

Trots utmaningar i att beräkna kostnader för brottslighet visar forskning att dessa generellt sett kan vara mycket höga. Det finns ett brett stöd inom forskningen att utvecklingsinriktade åtgärder som riktar in sig tidigt i livet mot senare antisocialt och brottsligt beteende är kostnadseffektiva. Detta eftersom denna typ av åtgärder ofta syftar till en bredare positiv livsutveckling med både lägre brottslighet, förbättrad hälsa, högre utbildning och förbättrad arbetssituation senare i livet som resultat.

- Internationell forskning tyder på att områdessamverkan i form av BIDs kan vara kostnadseffektiv i relation till brottslighet.

Det finns stöd i forskning att vissa typer av situationella åtgärder som sannolikt är förhållandevis vanliga inom BID-samverkan kan vara kostnadseffektiva. Det finns även indikationer från två amerikanska studier att BID-samverkan i sig kan vara kostnadseffektivt men kontextuella förhållanden kan göra generaliserbarheten av resultaten problematiska.

- Huruvida områdessamverkan likt BID är kostnadseffektivt i relation till brottslighet i en svensk kontext är okänt.

Avsaknad på forskning gör att vi inte vet huruvida områdessamverkan likt BID är kostnadseffektivt i relation till brottslighet i en svensk kontext.

- Kostnadseffektiviteten av områdessamverkan likt BID i relation till brottslighet går sannolikt hand i hand med vilka åtgärder som finansieras och implementeras.

Frågan kring kostnadseffektivitet i relation till brottslighet är beroende av *vilka* åtgärder som implementeras, *vilka effekter* på brottslighet dessa har samt *vad kostnaderna* för åtgärderna är. Givet att en områdessamverkan likt BID kan finansiera en rad olika typer av brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder – riktat mot såväl individer som platser – så blir resultaten alltså beroende på åtgärderna. Ju mer effektiva åtgärder som implementeras desto högre blir sannolikt kostnads-nyttförhållandet.

- Forskning pekar på att problem med geografisk omfördelning av brottslighet är begränsad, så även i relation till områdessamverkan likt BID.

Den samlade bilden av forskning pekar på att problem med geografisk omfördelning av brott vid platsbaserade eller situationella brottsförebyggande åtgärder är begränsade. Forskning pekar snarare på att denna typ av åtgärder kan leda till positiva spridningseffekter av interventioner till närliggande områden. Liknande resultat kan även identifieras i studier som specifikt undersökt BIDs internationellt men även i Malmö.

- Det föreligger flera praktiska utmaningar i att undersöka omfördelningseffekter av brottslighet.

Även om forskning visar att geografiska omfördelningseffekter förefaller vara begränsade behöver det noteras att det finns flera utmaningar kopplat till att undersöka detsamma. En utmaning i utvärderingssammanhang är att definiera *var* brottsligheten eventuellt riskerar att flytta. Det saknas även forskning som undersökt andra typer av omfördelningseffekter utöver de geografiska (t.ex. tidsmässig, målmässig, taktisk eller brottsmässig).

- Områdessamverkan likt BID har kritiserats för bristfälliga demokratiska processer och riskerar leda till gentrifiering.

Inom den kritiska litteraturen lyfts risker med att områdessamverkan likt BID med en styrform bestående av privata aktörer riskerar att lämna andra lokala aktörer och lokalbefolkningen i stort utan insyn och utanför arbetet med områdesutveckling. Här lyfts även kritik kring gentrifiering av bostadsområden och hur en del i denna process kan medföra en otruggenhet kopplat till människors boendesituation.

- Hänsyn till lokala förutsättningar och den lokala problembilden är viktigt vid övervägande att starta upp en områdessamverkan likt BID i brottsförebyggande och trygghetsskapande syfte.

Även om områdessamverkan likt BID kan leda till minskad brottslighet och eventuellt ökad trygghet, vilket i sin tur kan medföra att detta uppfattas som en lämplig universallösning på alla platser, är det viktigt att se till de lokala förutsättningarna och den lokala problembilden. En central fråga i sammanhanget är vilken typ av område som är i fokus, till exempel ett centralt affärsområde jämfört med ett bostadsområde. Såväl förutsättningarna som den lokala problembilden ser sannolikt förhållandevis olika ut mellan olika typer av områden. En annan central fråga rör huruvida det finns en kritisk massa av samverkansaktörer (t.ex. fastighetsägare) inom ramen för ett potentiellt samverkansområde.

- Det finns ett stort behov av nationell forskning som med rigorösa vetenskapliga metoder och forskningsdesigner utvärderar brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder generellt, vilket inkluderar men är inte begränsat till i vilken utsträckning områdessamverkan likt BID kan leda till en minskad brottslighet och ökad trygghet.

Mängden applicerad utvärderingsforskning av brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i en svensk kontext växer men den långt ifrån överväldigande. I en tid där det görs mer eller mindre storskaliga samhälleliga satsningar på brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder är det viktigt att poängtera att det samtidigt krävs resurser för utvärdering. Med andra ord, för varje krona som investeras i brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete bör även resurser avsättas för utvärdering av desamma. Utan utvärdering går det inte att på goda grunder motivera huruvida en åtgärd bör fortsätta, förändras eller rent av avvecklas.

6. Referenser

- Brå (2016). *Kriminella nätverk och grupperingar. Polisens bild av maktstrukturer och marknader*. Rapport 2016:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet (2017). *Kostnader för brott: En litteraturoversikt över metoder, resultat och utmaningar i forskningen om kostnader för brott*. Rapport 2017:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet (2020). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Bursik, R. J. Jr, & Grasmick, H. G. (1993). *Neighborhoods and Crime: The Dimensions of Effective Community Control*. Lanham, MD: Lexington Books.
- Brooks, L. (2008). Volunteering to be Taxed: Business Improvement Districts and the Extra-Governmental Provision of Public Safety. *Journal of Public Economics*, 92(1–2): 388–406.
- Clutter, J. E., Henderson, S., & Haberman, C. P. (2019). The impact of business improvement district proximity on street block robbery counts. *Crime & Delinquency*, 65(8), 1050–1075.
- Cook, P. J., & MacDonald, J. (2011). Public safety through private action: an economic assessment of BIDS. *The Economic Journal*, 121(552), 445–462.
- Daunfeldt, S. O., Mihaescu, O., & Rudholm, N. (2024). Effects of business improvement districts on firm performance, property values and urban safety: an empirical study of five small to medium-sized Swedish towns. *Regional Studies*, 58(3), 552–564.
- Di Rocco, J., Kronkvist, K., Vasiljevic, Z., & Ivert, A.-K. (2024). Changes in disorder and fear of crime in a disadvantaged neighbourhood following the implementation of a BID organisation. *Manuskript under granskning*.
- Gerell, M., & Kronkvist, K. (2016). Violent Crime, Collective Efficacy and City-Centre Effects in Malmö. *British Journal of Criminology*, 57(5): 1185–1207.
- Guerette, R. T., & Bowers, K. J. (2017). Assessing the extent of crime displacement and diffusion of benefits: A review of situational crime prevention evaluations. *Criminology*, 47(4), 529–566.
- Han, S., Morçöl, G., Hummer, D., & Peterson, S. A. (2017). The effects of business improvement districts in reducing nuisance crimes: Evidence from Philadelphia. *Journal of Urban Affairs*, 39(5), 658–674.
- Heber, A. (2008). *En guide till trygghetsundersökningar om brott och trygghet*. Göteborg: Tryggare och Mänskligare Göteborg.
- Hinkle, J. C. (2009). *Making Sense of Broken Windows: The Relationship Between Perceptions of Disorder, Fear of crime, Collective Efficacy and Perceptions of Crime*.

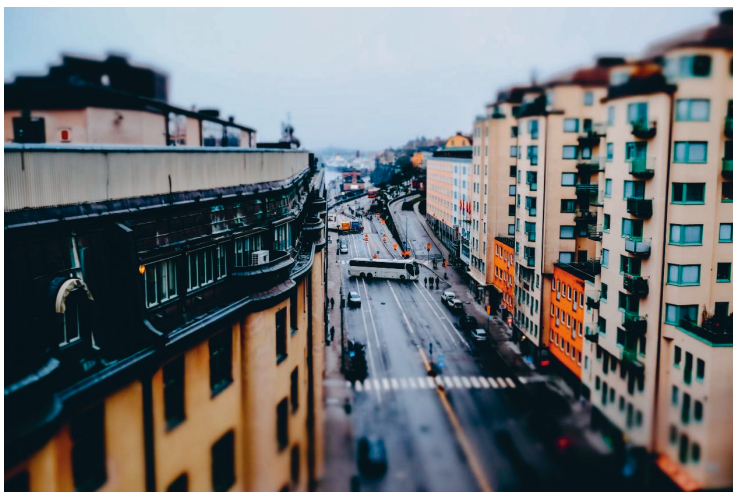
- Dissertation submitted to the Faculty of the Graduate School of the University of Maryland, College Park.
- Hinkle, J. C., & Weisburd, D. (2008). The irony of broken windows policing: A micro-place study of the relationship between disorder, focused police crackdowns and fear of crime. *Journal of Criminal Justice*, 36(6), 503-512.
- Hoyt, L. (2004). Collecting private funds for safer public spaces: An empirical examination of the business improvement district concept. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 31(3), 367-380.
- Hoyt, L. (2005). Do Business Improvement District Organizations Make a Difference? Crime in and Around Commercial Areas in Philadelphia. *Journal of Planning Education and Research*, 25(2):185–199.
- Hunter, A. (1978). *Symbols of incivility: Social disorder and fear of crime in urban neighborhoods*. Paper presented at the 1978 meeting of the American Society of Criminology, Dallas TX, November 8–12, 1978.
- Ivert, A.-K., Di Rocco, J., & Kronkvist, K. (2023). *Uppföljning av brott och otrygghet i Sofielund: En uppdaterad utvärdering av Fastighetsägare BID Sofielunds arbete*. FoU-rapport 2023:2. Malmö: Malmö universitet.
- Jackson, J., & Gouseti, I. (2014). *Fear of Crime*. I: J. M. Miller (Red.), The encyclopedia of theoretical criminology. Blackwell Publishing Ltd.
- Johnson, S. D., Guerette, R. T., & Bowers, K. J. (2012). *Crime displacement and diffusion of benefits*. I: B. C. Welsh, & D. P. Farrington (Red.), The Oxford handbook of crime prevention. Oxford: Oxford University Press (s. 337-353).
- Johansson, M. (2021). *Risk- och skyddsfaktorer – vad vet vi och vad kan göras med kunskapen?* RISE rapport 2022:34. DOI:10.17605/OSF.IO/935B6.
- Koegl, C. J., Farrington, D. P., & Welsh, B. C. (2023). Cost-benefit analyses of developmental crime prevention programmes. *Criminal Behaviour and Mental Health*, 33(2), 106-115.
- Kronkvist, K. (2022). *Locating place, crime and the fear of crime: Methodological and theoretical considerations* (dissertation 2022:8). Malmö: Malmö university.
- Kronkvist, K., & Ivert, A. K. (2020). A winning BID? The effects of a BID-inspired property owner collaboration on neighbourhood crime rates in Malmö, Sweden. *Crime Prevention and Community Safety*, 22(2), 134-152.
- Kusevski, D., Stalevska, M., & Valli, C. (2023). The business of improving neighborhoods. A critical overview of Neighborhood-Based Business Improvement Districts (NBIDs) in Sweden. *Urban Affairs Review*, 59(4), 1046-1079.
- Markowitz, F. E., Bellair, P. E., Liska, A. E., & Liu, J. (2001). Extending social disorganization theory: Modeling the relationships between cohesion, disorder, and fear. *Criminology*, 39(2), 293–320.

- MacDonald, J., R.N. Bluthenthal, D. Golinelli, A. Kofner, R.J. Stokes, A. Sehgal, T. Fain, & Beletsky, L. (2009). *Neighborhood Effects on Crime and Youth Violence: The Role of Business Improvement Districts in Los Angeles*. Santa Monica: RAND Corporation.
- MacDonald, J., R.J. Stokes, B. Grunwald, & Bluthenthal, R.N. (2013). The Privatization of Public Safety in Urban Neighborhoods: Do Business Improvement Districts Reduce Violent Crime Among Adolescents? *Law and Society Review*, 47(3): 621–652.
- Moir, E., Cairns, N., Prenzler, T., & Rayment-McHugh, S. (2024). A review of the impacts of Business Improvement Districts on crime and disorder. *Crime Prevention and Community Safety*, 1-21.
- Nilsson Lundmark, E., & Nilsson, I. (2022). *Utanförskap och unga. En socioekonomisk analys av värdet av främjande öppen fritidsverksamhet för unga*. Okänd förlagsort: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Nilsson, I., & Wadeskog, A. (2012). *Gatuväldets ekonomi: Ett kommunalt perspektiv*. Stockholm: Skandia Försäkringsaktiebolag.
- Norén Bretzer, Y. (2021). *Gamlestaden 2021. En medborgarundersökning i Gamlestaden, Göteborg*. Förvaltningshögskolans rapport 165. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Piza, E. L., Wheeler, A. P., Connealy, N. T., & Feng, S. Q. (2020). Crime control effects of a police substation within a business improvement district: A quasi-experimental synthetic control evaluation. *Criminology & Public Policy*, 19(2), 653-684.
- Priks, M. (2015). The Effects of Surveillance Cameras on Crime: Evidence from the Stockholm Subway. *The Economic Journal*, 125(588), F289-F305.
- Reiss, A. J. Jr. (1985). *Policing a city's central district: The Oakland story*. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Sampson, R. J., & Raudenbush, S. W. (1999). Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in urban neighborhoods. *American Journal of Sociology*, 105(3), 603-651.
- Skogan, W. G. (1990). *Disorder and Decline: Crime and Spiral of Decay in American Neighborhoods*. New York, NY: The Free Press.
- Trygghetskommissionen (2018). *Aktivera samhället mot livskvalitetsbrott. Trygghetskommissionens förslag på hur säkerhet och trygghet ska kunna öka i människors vardag*. Okänd förlagsort.
- Valli, C., & Hammami, F. (2021). Introducing business improvement districts (BIDs) in Sweden: A social justice appraisal. *European Urban and Regional Studies*, 28(2), 155-172.
- Valli, C., Olesen, K., & Parker, P. (2024). Solutions in search of a problem: Opening policy windows for Business Improvement Districts in the Nordic countries. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 23996544241226807.

- Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2012). *Crime prevention and public policy*. I: B. C. Welsh, & D. P. Farrington (Red.), *The Oxford handbook of crime prevention*. Oxford: Oxford University Press (s. 3-19).
- Welsh, B. C., Farrington, D. P., & Gowar, B. R. (2015). Benefit-cost analysis of crime prevention programs. *Crime and justice*, 44(1), 447-516.
- Welsh, B. C., Loeber, R., Stevens, B. R., Stouthamer-Loeber, M., Cohen, M. A., & Farrington, D. P. (2008). Costs of juvenile crime in urban areas: A longitudinal perspective. *Youth violence and juvenile justice*, 6(1), 3-27.
- Wilson, J. Q. & Kelling, G. L. (1982). The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows. *Atlantic Monthly*, March 1982:29-38.
- Wikström, P.-O. H. (2023). *När brott blir ett acceptabelt handlingsalternativ. En analys av brottslighetens orsaker och dess implikationer för inriktningen av det brottsförebyggande arbetet*. Stockholm: Stockholms Handelskammare.
- Wikström, P.-O. H., & Dolmén, L. (2001). Urbanisation, neighbourhood social integration, informal social control, minor social disorder, victimisation and fear of crime. *International Review of Victimology*, 8(2), 121–140.
- Wikström, P.-O., & Torstensson, M. (1997). *Lokalt brottsförebyggande arbete. Organisation och inriktning*. Rapport från Problemgruppen 1997:2. Solna: Polishögskolan.
- Wilhelmsson, M., Ceccato, V., & Gerell, M. (2021). What effect does gun-related violence have on the attractiveness of a residential area? The case of Stockholm, Sweden. *Journal of European Real Estate Research*, 15(1), 39-57.

Enkätundersökning om platssamverkan

Sammanställning och analys av resultat



2023-12-21

Svante Eriksson och Richard Thellman



Innehållsförteckning

- 1. Inledning 3
 - 1.1. BAKGRUND 3
 - 1.2. GOVERNOS UPPDRAG 3
 - 1.3. GENOMFÖRANDE, SVARSFREKVENNS MED MERA 3
 - 1.4. DISPOSITION 4
- 2. Enkätens resultat 5
 - 2.1. VILKA ÄR RESPONDENTERNA? 5
 - 2.2. UPPLEVELSE AV OTRYGGHET 7
 - 2.3. ALLMÄN SYN PÅ PLATSSAMVERKAN 11
 - 2.4. DE SOM DELTAR I PLATSSAMVERKAN – ERFARENHETER MED MERA 14
 - 2.5. DE SOM INTE DELTAR I PLATSSAMVERKAN – VAD ÄR SKÅLET? 19
 - 2.6. SYN PÅ OBLIGATORISK PLATSSAMVERKAN 20



1. Inledning

1.1. Bakgrund

Utredningen om åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön (Li2023:05) har enligt sina direktiv (dir. 2023:99) i uppdrag att analysera i vilken omfattning samverkan bör vara obligatorisk mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet samt lämna nödvändiga författningsförslag. Utredaren ska också föreslå andra insatser som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön.

Som underlag för arbetet har utredningen anlitat Governo för att genomföra en enkätundersökning om förutsättningar för platssamverkan, med fokus på åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön.

1.2. Governos uppdrag

I uppdraget ingick att i samråd med utredningen utforma enkätens innehåll, omsätta detta i en digital enkät och sprida denna till de aktörer som utredningen pekade ut. Vidare skulle Governo göra en sammanställning och grafisk presentation av resultaten av enkäten samt analysera resultaten, inkluderande relevanta korsreferenser.

1.3. Genomförande, svarsfrekvens med mera

Enkäten riktade sig till samtliga kommuner och regioner samt till medlemmar i intresseorganisationerna Bostadsrätterna, Fastighetsägarna, Svenska stadskärnor och Sveriges allmännytt.

Frågorna i undersökningen formulerades av uppdragsgivaren. Governo har endast i vissa fall gjort mindre språkliga modifieringar av frågorna och svarsalternativen.

Undersökningen gjordes under perioden 10–30 november 2023. Några svar inkom dock under början av december, och har medtagits i sammanställningen.

Utskicket till kommuner och regioner gjordes av Governo med hjälp av det enkätverktyg som använts. Till övriga mottagare beslutade Utredningen om åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön (Li2023:05) att enkäten skulle distribueras genom att intresseorganisationerna spred enkäten till sina medlemmar. Detta gjordes till exempel genom att de lade in en länk till enkäten i nyhetsbrev till sina medlemmar.

Totalt inkom 694 svar av sådan kvalitet att de har kunnat användas för resultatsammanställningen. Till dessa räknar vi de respondenter som svarat på hela enkäten, men också de som fyllt i svar på åtminstone en fråga avseende enkätens sakinnehåll. Om en svarande däremot endast fyllt i exempelvis vilken typ av organisation man är, så har respondenter inte medtagits i den vidare analysen.

De olika distributionsmetoderna gör det svårt att bedöma svarsfrekvensen. Vad gäller kommuner och regioner vet Governo populationens storlek och kan beräkna svars-



frekvensen (186 av 290, dvs. 64%, respektive 18 av 21, dvs. 86%). För övriga vet vi däremot endast hur många som potentiellt kunde nås av enkäten. För Svenska stadskärnor och Sveriges allmännyttiga handlar det om cirka ett 100-tal varadera. För Bostadsrätterna och Fastighetsägarna handlar det däremot om flera tusen varadera. Hur många som faktiskt såg nyheten om enkäten i respektive nyhetsbrev är svårt att bedöma.

Det bör betonas att osäkerheten om svarsfrekvensen medför svårigheter att dra statistiskt säkerställda slutsatser. Särskilt när de samlade svaren bryts ned på olika undergrupper innehåller vissa undergrupper ibland mycket få svarande.

Samtidigt har enkäten ändå gett synpunkter från ett stort antal aktörer inom det område som Utredningen om åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön (Li2023:05) behandlar. Det bör ändå ge en rimlig indikation om stämningssläget avseende berörda frågor.

1.4. Disposition

I de följande avsnitten presenteras och analyseras enkätens resultat utifrån följande indelning:

- + Vilka är respondenterna?
- + Upplevelse av otrygghet
- + Allmän syn på platssamverkan
- + De som deltar i platssamverkan – erfarenheter med mera
- + De som inte deltar i platssamverkan – vad är skälet?
- + Syn på obligatorisk platssamverkan

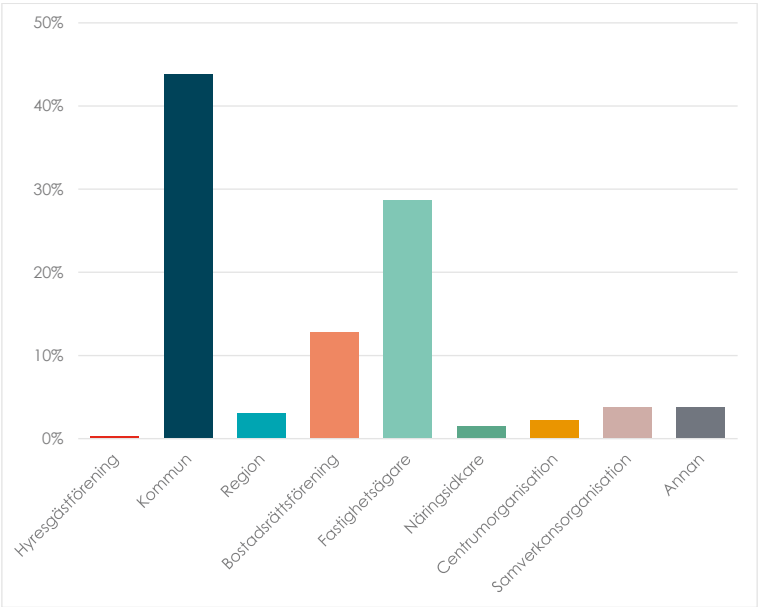


2. Enkätens resultat

2.1. Vilka är respondenterna?

Som nämndes i inledningen inkom totalt 694 svar av sådan kvalitet att de har kunnat användas för resultatsammanställningen. Dock var det endast 397 av dem som svarade på frågan "Vad är ni för typ av organisation?". Hur dessa fördelar sig mellan olika organisationstyper framgår av figur 1 nedan.

Figur 1 Vad är ni för typ av organisation?



Som framgår av figuren var kommuner vanligast bland de svarande (44%, motsvarande 174 respondenter angav det), följt av fastighetsägare (29%, 114 respondenter).

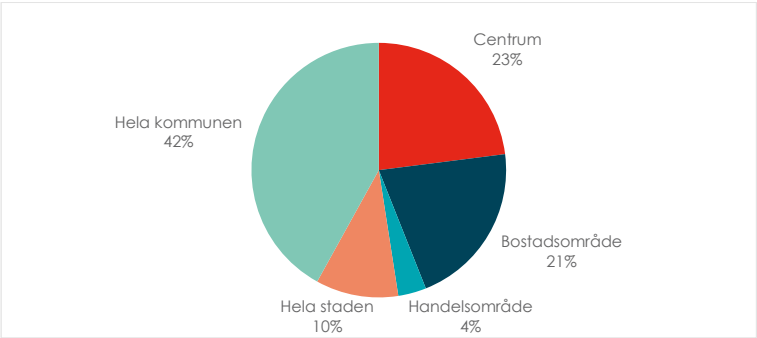
Från organisationstypen hyresgästföreningar inkom endast svar från en respondent. Denna respondent besvarade dock endast denna fråga i enkäten och ingen av de följande frågorna. Den har därför borttagits från analysen i övrigt.

Några exempel på svar bland de som svarade "annan" var destinationsbolag, medlems- och intresseorganisationer samt projektledare och konsulter inom platssamverkan.

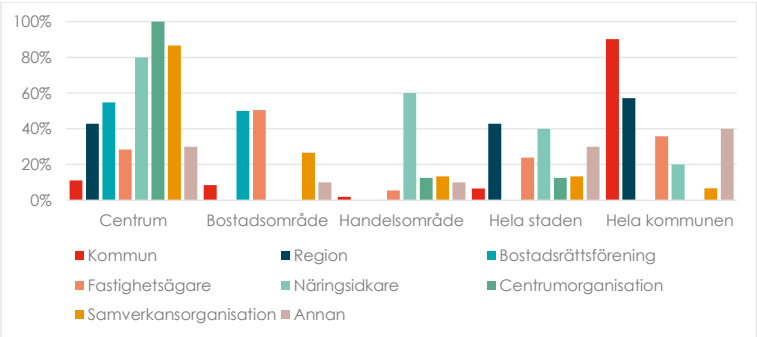


I enkäten tillfrågades respondenterna även "Var på er ort verkar ni?" och "Hur stort är invånarantalet på orten där ni är verksamma?". Svaren på dessa frågor framgår av figurerna 2–5. Först anges fördelningen på totalen, därefter uppdelat på de organisationstyper som framgår av figur 1.

Figur 2 Var på er ort verkar ni? Samlad svarsbild.

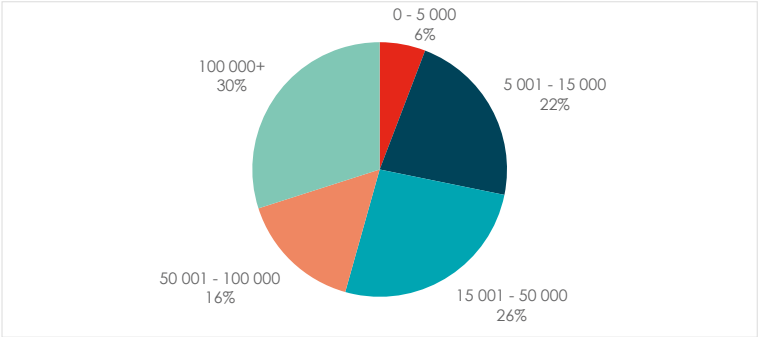


Figur 3 Var på er ort verkar ni? Fördelat på organisationstyper.

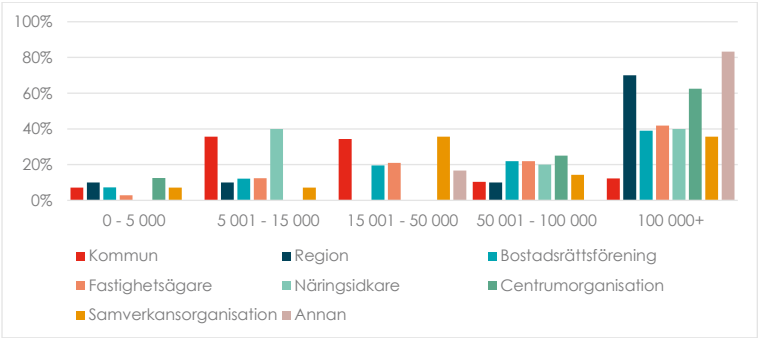




Figur 4 Hur stort är invånarantalet på orten där ni är verksamma? Samlad svarsbild.



Figur 5 Hur stort är invånarantalet på orten där ni är verksamma? Fördelat på organisationstyper.

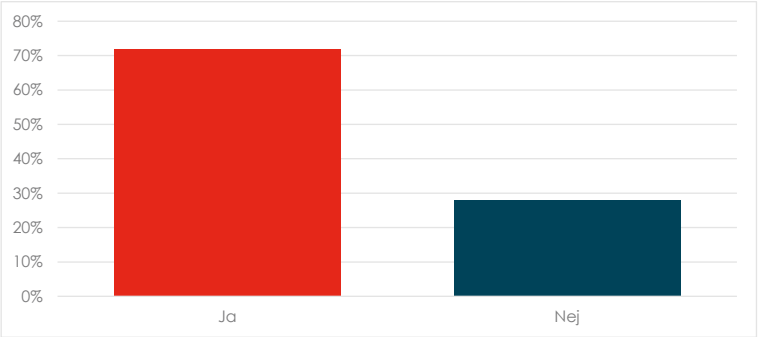


2.2. Upplevelse av otrygghet

Som en utgångspunkt i enkäten ställdes frågan "Har ni problem med otrygghet i området där ni verkar?". Som framgår av figur 6 svarade drygt sju av tio ja på denna fråga.



Figur 6 Har ni problem med otrygghet i området där ni verkar?



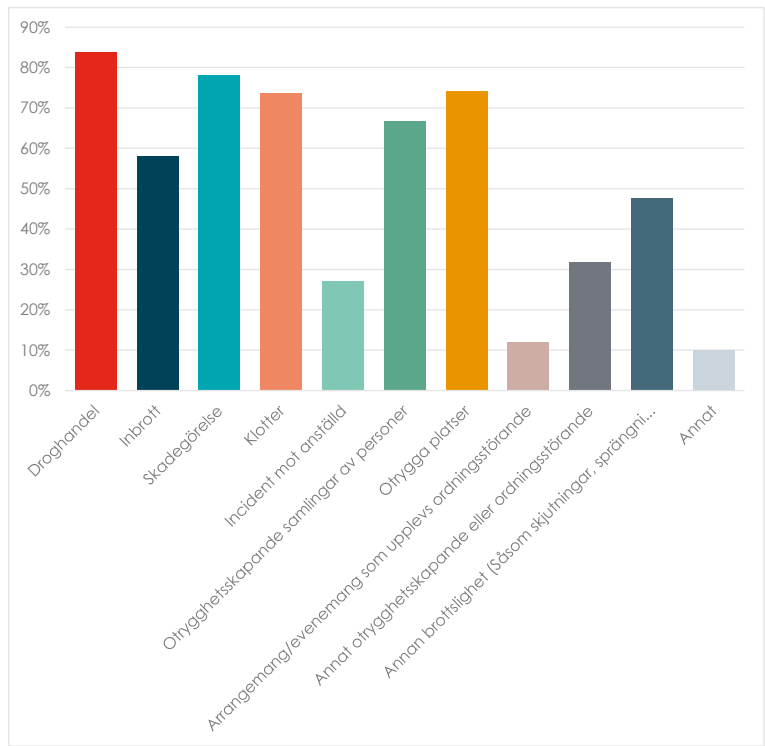
Benägenheten att svara ja på denna fråga varierade mellan olika typer av respondenter. Några tydliga skillnader kan i detta avseende utläsas av enkätsvaren:

- ✦ Gruppen fastighetsägare (med 84% ja) låg klart högre än genomsnittet, medan framför allt bostadsrättsföreningar låg klart under (med 47% ja). Även regioner och näringsidkare (båda med 60% ja) låg tydligt under genomsnittet.
- ✦ Sett till ortsstorlek fanns en klar skillnad mellan de minsta orterna (0–5 000 respektive 5 000–15 000 invånare) bland vilka 53% respektive 60% svarade ja, och de största (50 000–100 000 respektive över 100 000 invånare) där 85% respektive 78% svarade ja.
- ✦ Utifrån indelningen var på orten man verkar var fördelningen däremot ganska jämn. Tydligast avvikande var de som angav att de verkar över "hela staden" (med 84% ja). Övriga låg närmare genomsnittet.

De svarande ombads även att ange vilka typer av problem de upplever i sitt område. Här kunde man fylla i ett eller flera av några fördefinierade alternativ. Som framgår av figur 7 nedan var de tre vanligast förekommande svaren bland samtliga svarande att man har problem med droghandel (84% angav det), skadegörelse (78%) och otrygga platser (74%). Minst andel svar fick alternativen "arrangemang/evenemang som upplevs ordningsstörande" (12%) och "incident mot anställd" (27%).



Figur 7 Vilka problem finns i dag i det område där ni verkar?



Bland exempel på "annat" kan nämnas att respondenterna angav exempelvis nedskräpning, motorfordon som kör för fort och/eller spelar hög musik, tillgreppsbrott, olaga intrång, sexualbrott, prostitution, fynd av farliga föremål (exempelvis vapen), organiserad brottslighet med mera.

Om man bryter ned figur 7 på olika grupper framträder vissa skillnader:

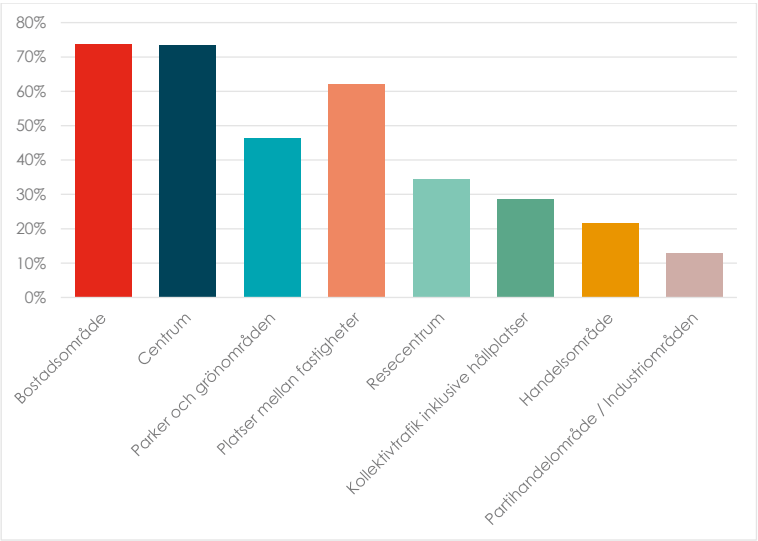
- ✦ Sett till typ av organisation finns tydliga skillnader för vissa typer av problem. Vad gäller exempelvis droghandel, skadegörelse och klotter så anger en mycket stor andel av de svarande centrumorganisationerna, fastighetsägarna och kommunerna att de har sådana problem, medan andelen i dessa fall är klart lägre för de svarande bostadsrättsföreningarna och regionerna. I vissa andra fall, främst otrygga platser, ligger däremot regionerna högst.



- ✦ Utifrån indelningen i ortsstorlek kan också vissa tydliga skillnader noteras. För många av alternativen är svarsbilden ganska jämn, oavsett ortsstorlek. Men för i synnerhet droghandel är andelen svarande bland de orter som har 50 000 invånare eller fler klart högre än för de mindre orterna. Exempelvis har 90% i gruppen 50 000–100 000 invånare angett droghandel som ett problem, men endast 45% i gruppen 0–5 000.
- ✦ När det gäller var på orten man verkar så följer variationerna mellan olika alternativ tydligt vilken typ av verksamhet som bedrivs på olika platser. För de flesta alternativ är svarsbilden jämn, till exempel finns upplevda problem med droghandel, skadegörelse och otrygghetsskapande samlingar av personer i lika hög grad för samtliga områdestyper. Däremot upplevs exempelvis inbrott vara vanligare i bostadsområden än i handelsområden, medan det omvända gäller för problem med incident mot anställda och arrangemang/evenemang som upplevs ordningsstörande.

I enkäten frågades även om var i orten de upplevda problemen finns. Svaren framgår av figur 8. Som figuren visar är det vanligast att respondenterna upplever problem i sin orts bostadsområden, centrum och på platser mellan fastigheter.

Figur 8 Vilka problem finns i dag i det område där ni verkar?



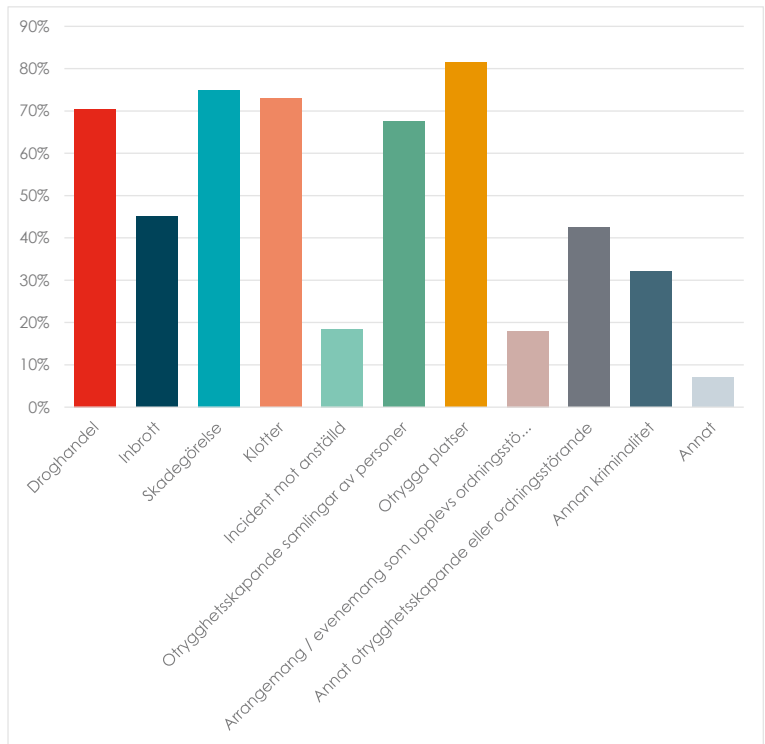
Om man i detta fall bryter ned svaren på olika grupper så utfaller svarsbilden i huvudsak som man kunde förvänta sig med hänsyn till verksamhetsområde. Till exempel upplevs problem i bostadsområden av 65% av de svarande bostadsrättsföreningarna, men bara 33% av centrumorganisationerna, medan 100% av centrumorganisationerna upplever problem i ortens centrum att jämföra med 41% av bostadsrättsföreningarna.



2.3. Allmän syn på platssamverkan

I enkäten frågade vi vilka problem som respondenterna tror att platssamverkan skulle kunna bidra till att lösa. De samlade svaren på detta framgår av figur 9.

Figur 9 Vilka problem tror ni platssamverkan skulle kunna bidra till att lösa?



Några exempel på "annat" som platssamverkan bedömdes kunna bidra till att lösa var prostitution, störande grannar, snatteri, motverka ordningsstörande och bekämpa utanförskap.

Det är intressant att ställa figur 9 i relation till den tidigare figur 7, vilken visar de problem som respondenterna i dag upplever i det område där de verkar. För vissa problemtyper är andelen svar klart högre i figur 7 än i figur 9, främst droghandel, inbrott och incident mot anställd. I några andra fall är andelen tvärtom klart högre i figur 9, främst otrygga platser, arrangemang/evenemang som upplevs ordningsstörande och annat otrygghetsskapande eller ordningsstörande. Dessa skillnader hänger sannolikt ihop med vad

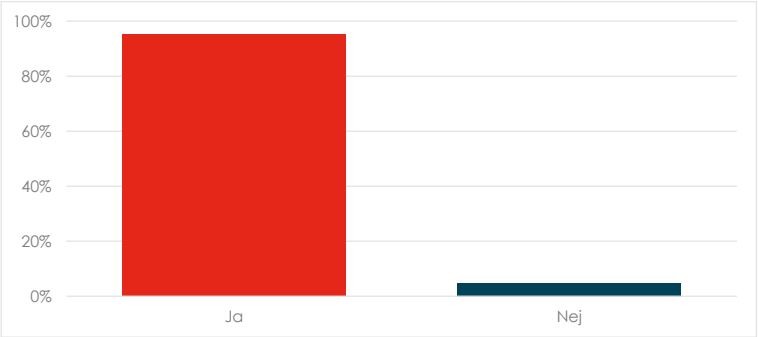


platssamverkan främst tar sikte på, det vill säga att olika aktörer samlas för att praktiskt arbeta tillsammans med trygghetsskapande, brottsförebyggande och trivselskapande åtgärder runt en *specifik plats*. Problem som är ofrånkomligt kopplade till själva platsen (som att den i sig upplevs som otrygg eller störningar genom evenemang som bedrivs på den) torde då vara mer hanterbara med platssamverkan, än sådana problem som i och för sig kan förekomma på platsen men som förövarna enklare kan flytta till en annan plats för att bedriva, som till exempel droghandel eller inbrott.

Om man bryter ned de samlade svaren i figur 9, så är svarsbilden för de flesta problemtyper tämligen jämn mellan flertalet typer av organisationer. En iakttagelse som kan göras är dock att det för flera problemtyper finns en klar skillnad i svarsbilden mellan de som tydligt arbetar med/för platssamverkan (samverkansorganisationerna) och de som i praktiken är drabbade av ett visst problem. Exempelvis bedömer 55% av de svarande samverkansorganisationerna att platssamverkan kan bidra till att lösa problem med inbrott, medan det endast är 17% av centrumorganisationerna och 38% av bostadsrättsföreningarna som gör samma bedömning. Likaså menar 91% av de svarande samverkansorganisationerna att platssamverkan kan minska klotret, medan bara 68% av fastighetsägarna tror det.

Oavsett vilka problem man upplever eller hur man bedömer möjligheten att hantera dem, så anser det stora flertalet av de svarande (drygt 95%) att det finns ett värde med platssamverkan för den egna organisationen. Detta framgår av figur 10.

Figur 10 Ser ni som organisation ett värde för er egen del med platssamverkan?



Andelen som svarat ja på ovanstående fråga är hög för samtliga grupper som ingår i enkäten. Vissa variationer kan dock noteras:

- ✦ Bland de olika organisationstyperna är andelen ja-svar något lägre för i första hand bostadsrättsföreningar (81%) och i viss mån för regioner (89%). Det kan jämföras med centrumorganisationer, näringsidkare och samverkansorganisationer som alla ligger på 100%.



- ✦ Sett till ortsstorlek ligger nästan samtliga grupper på närmare 95% eller högre. I gruppen med de minsta orterna (upp till 5 000 invånare) är dock andelen som svarat ja endast 79%.
- ✦ När det gäller var på orten man verkar så ligger gruppen bostadsområde (med 88%) något lägre än övriga. Exempelvis uppgår andelen ja-svar till 100% bland de svarande som verkar i handelsområden och till nästan 99% bland dem som verkar i hela kommunen.

I enkäten ombads respondenterna även att rangordna ett antal tänkbara fördelar med platssamverkan – från störst värde för den egna organisationen till lägst. Denna rangordning gav följande utfall, från viktigast till minst viktigt:

- 1) Trygghet
- 2) Trivsel/gemenskap
- 3) Minskad brottslighet
- 4) Ökad omsättning/minskade kostnader
- 5) Ökat värde på fastighet/verksamhet
- 6) Besöksmängd/besöksmångfald
- 7) Goodwill
- 8) Annat (i det anslutande öppna svarsalternativet nämndes som "annat" till exempel bättre förutsättningar för integration, för barn och unga, för meningsfull fritid, bredare lokalt kulturliv och ökade möjligheter till grön omställning).

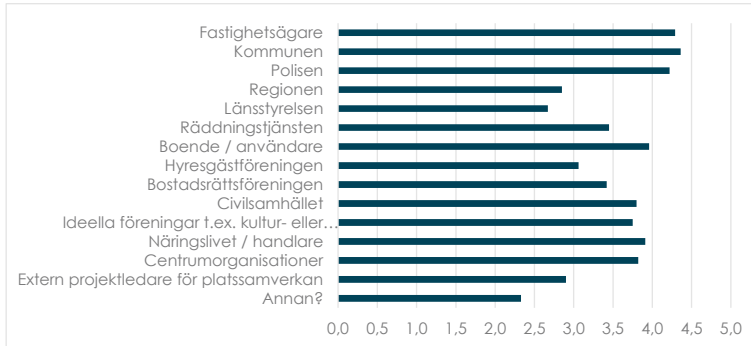
Rangordningen skilde sig i huvudsak inte mellan respondenter från olika grupper. Det kan dock nämnas att kommuner, bostadsrättsföreningar och fastighetsägare hade minskad brottslighet på andra plats, medan centrumorganisationer hade det på sjätte plats och näringsidkare på femte plats.

Beträffande ovanstående rangordning analyserade vi också hur värdet med platssamverkan bedömdes av dem som tidigare i enkäten angett att de upplever otrygghet i sitt område (se figur 6). Utfallet skiljde sig i princip inte från den allmänna bilden ovan – de tre viktigaste värden bedömdes i denna grupp vara trygghet, minskad brottslighet och trivsel/gemenskap.

I enkäten fick samtliga respondenter även svara på frågan om vilka aktörer som de ser som viktigast för att en platssamverkan ska bli framgångsrik på den plats där de är verk-samma. I figur 11 nedan presenteras de samlade bedömningarna (i form av medel-värden) avseende olika aktörers betydelse.



Figur 11 Vilka aktörer är viktigast för en framgångsrik platssamverkan där ni verkar?



Som framgår av figuren anses fastighetsägare, kommunen och polisen vara de viktigaste aktörerna för en framgångsrik platssamverkan. Denna bild överensstämmer också i huvudsak med hur olika organisationstyper har bedömt de olika aktörernas betydelse. Det kan illustreras med vilka aktörer som av åtminstone någon organisationstyp fått ett värde över 4, enligt nedan. Det är endast de aktörer som nämns som från någon organisationstyp har fått ett värde över 4.

- ✦ Fastighetsägare: Fick ett medelvärde över 4 av kommuner, fastighetsägare, centrumorganisationer och samverkansorganisationer.
- ✦ Kommun: Över 4 från kommuner, fastighetsägare, centrumorganisationer och samverkansorganisationer.
- ✦ Polis: Över 4 från kommuner, fastighetsägare, centrumorganisationer och samverkansorganisationer.
- ✦ Länsstyrelse: Över 4 från näringsidkare.
- ✦ Boende/användare: Över 4 från kommuner.
- ✦ Civilsamhället: Över 4 från kommuner och centrumorganisationer.
- ✦ Näringslivet: Över 4 från kommuner, centrumorganisationer och samverkansorganisationer.
- ✦ Centrumorganisationer: Över 4 från kommuner, centrumorganisationer och samverkansorganisationer.

2.4. De som deltar i platssamverkan – erfarenheter med mera

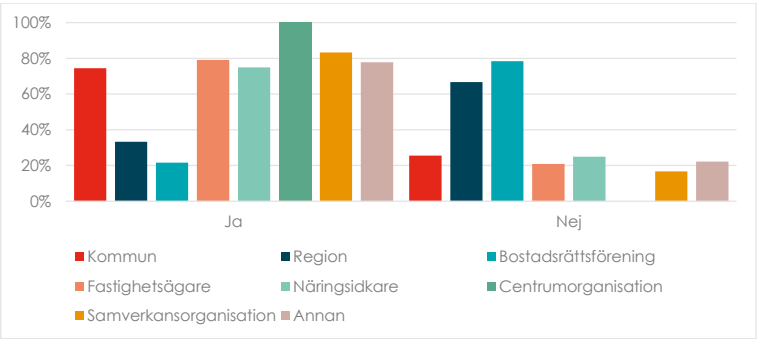
I enkäten ville utredningen få synpunkter från både aktörer som i dag deltar i platssamverkan och sådana som inte gör det. På frågan "är er organisation med i något platssamverkansprojekt?" svarade 69% ja och 31% nej. I detta avsnitt tar vi upp erfarenheter från de respondenter som svarat ja och alltså deltar, medan de som inte deltar behandlas i avsnitt 2.5.



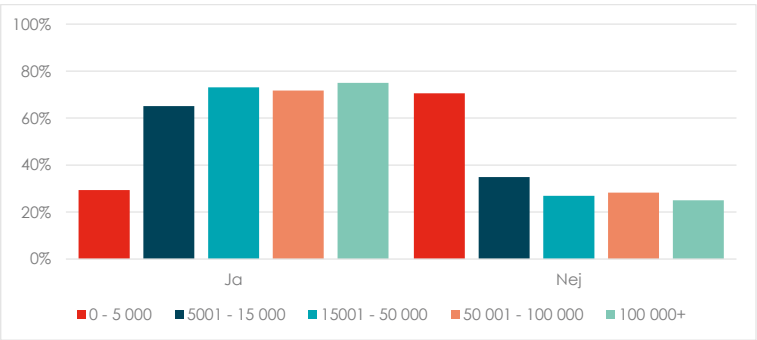
I figurerna 12–14 visas hur fördelningen mellan olika grupper såg ut bland de respondenter som svarat ja respektive nej på frågan om de deltar i något platssamverkansprojekt. Som framgår av figurerna framträder framför allt två tydliga skillnader mellan olika grupper:

- ✦ Det är betydligt mindre vanligt att delta i platssamverkansprojekt bland regioner och bostadsrättsföreningar än bland övriga organisationstyper.
- ✦ Det är betydligt mindre vanligt att delta i platssamverkansprojekt bland de allra minsta orterna (upp till 5 000 invånare) än bland orter av större storlek.

Figur 12 Är er organisation med i något platssamverkansprojekt? Per organisationstyp

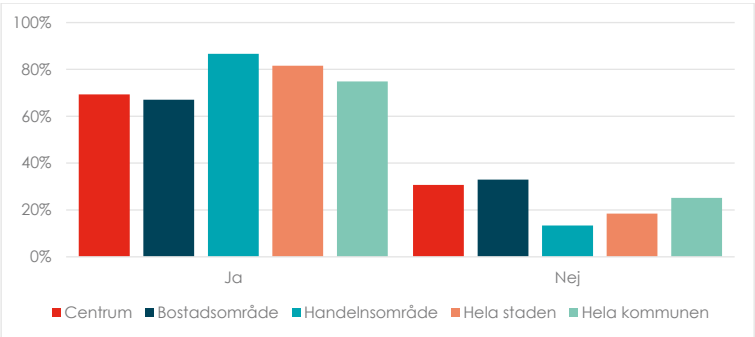


Figur 13 Är er organisation med i något platssamverkansprojekt? Per ortsstorlek



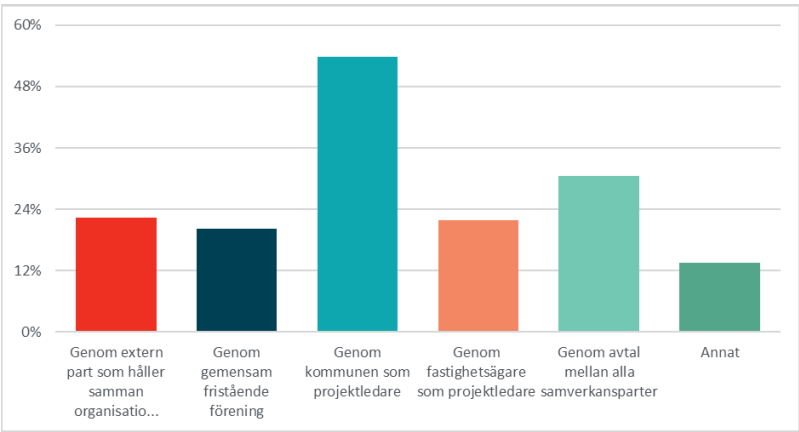


Figur 14 Är er organisation med i något platssamverkansprojekt? Per område



De som deltar i platssamverkan tillfrågades även om i vilken form denna drivs. Som framgår av figur 15 nedan är det vanligaste att det sker i projekt där kommunen är projektledare.

Figur 15 I vilken form av platssamverkan deltar ni?



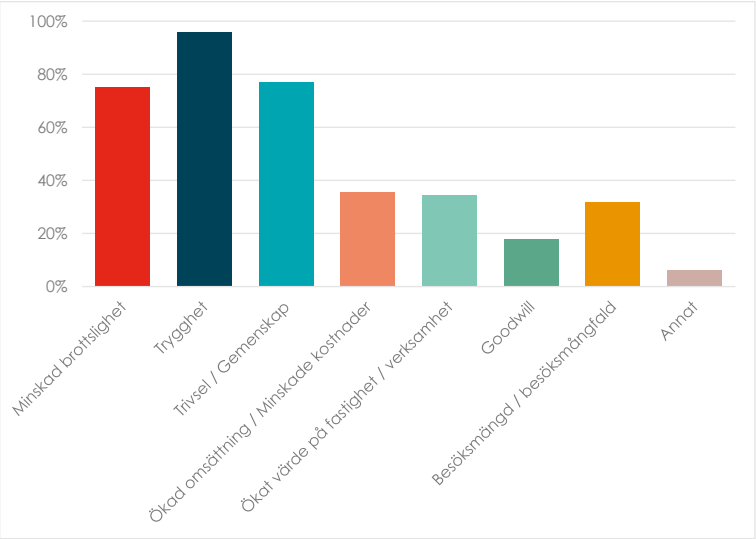
Under svaret "annat" nämndes till exempel samverkan med kyrkor och religiösa samfund, skolan, vaktbolag och grannsamverkan i bostadsområde.

Vidare tillfrågades respondenterna om syftet med den platssamverkan de deltar i. Som figur 16 visar, finns det god överensstämmelse mellan de syften som är vanligast och de



platsrelaterade problem som respondenterna främst lyft fram som viktiga i tidigare frågor, det vill säga frågor om trygghet, trivsel/gemenskap och minskad brottslighet.

Figur 16 Vad är syftet med er platssamverkan?

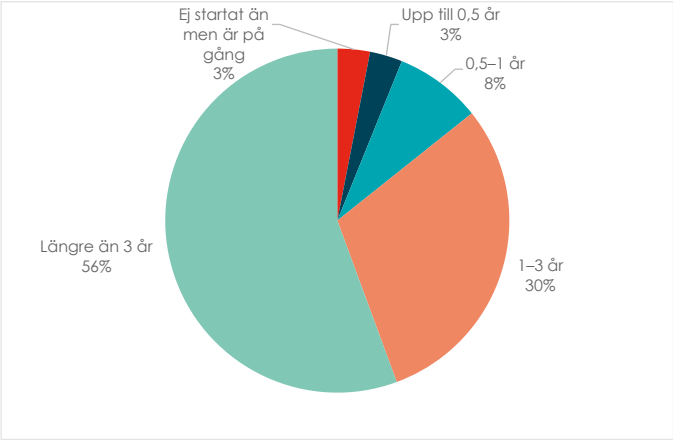


Här togs under svaret "annat" exempelvis upp syften som ökad trivsel och vitalitet i centrum, konkurrenskraftigt lokalt näringsliv, breddad lokal kultur, grön omställning.

Deltagarna i platssamverkanprojekt ombads även att ange hur länge de deltagit i platssamverkan. Som figur 17 visar är det vanligast att projekten löpt under en längre tid.



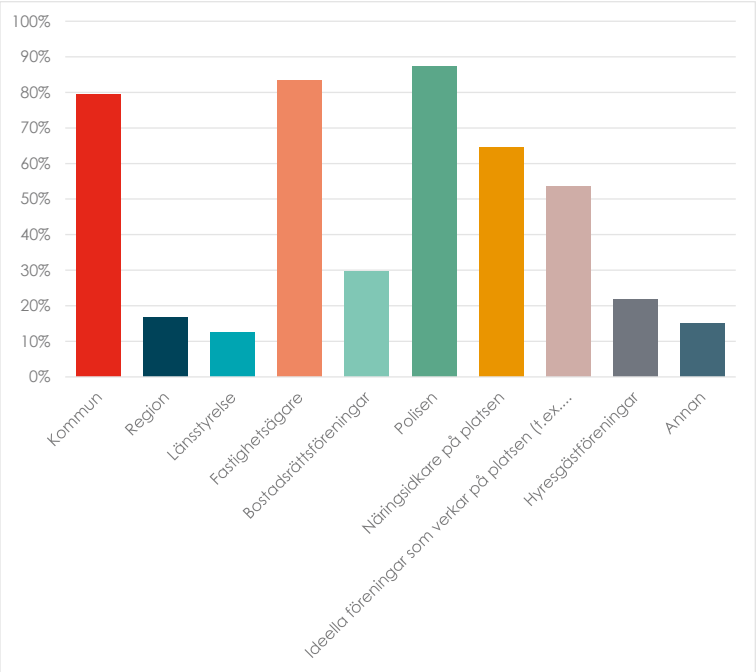
Figur 17 Hur länge har ni varit med i platssamverkan?



När det gäller med vilka andra aktörer man bedriver platssamverkan, så finns en klar överensstämmelse med den tidigare frågan om vilka aktörer som anses viktigast för en framgångsrik platssamverkan. Således sägs de vanligaste samverkansaktörerna vara fastighetsägare, kommunen och polisen – se figur 18.



Figur 18 Vilka andra typer av aktörer samverkar ni med i er platssamverkan?



Under svaret "annan" nämndes här till exempel samverkan med räddningstjänst, kyrkor och religiösa samfund och skolan.

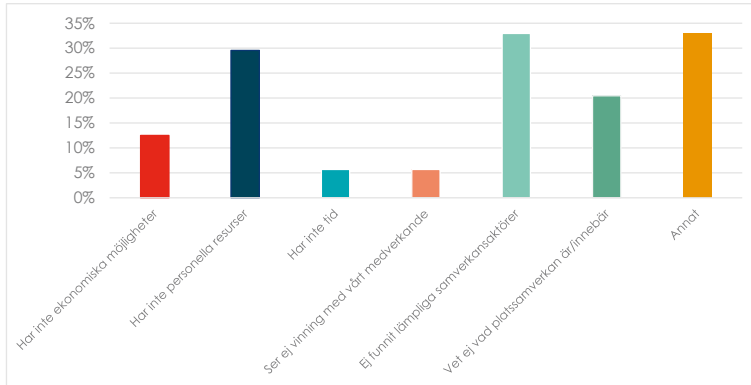
I enkäten ställdes också två öppna frågor om hur respondenternas engagemang ser ut i platssamverkan och hur deras organisation bidrar till finansieringen av platssamverkan. På den första frågan var typiska svar exempelvis delaktighet, kompetens och samordning. På den andra frågan var typiska svar till exempel att man bidrar med tid, personal och ekonomiska medel.

2.5. De som inte deltar i platssamverkan – vad är skälet?

De cirka 30 procent av respondenterna som uppgav att man i dag inte deltar i platssamverkan tillfrågades om varför man inte gör det. Svaren framgår av figur 19.



Figur 19 Varför deltar inte er organisation i en platssamverkan?



Här togs under svaret "annat" exempelvis upp att man har mer ad hoc-artad samverkan med olika aktörer men utan en officiell struktur såsom platssamverkan.

Vi har också särskilt analyserat hur svaren på ovanstående fråga ser ut för de av berörda respondenter som tidigare i enkäten angett att de har problem med otrygghet i området (se figur 6). Profilen på svarsbilden för dessa respondenter är i stort sett densamma som i figuren ovan. Men det kan noteras att det är en större andel (42%) som angett att de inte funnit lämpliga samverkansaktörer.

I sammanhanget kan också nämnas att majoriteten av de respondenter som i dag inte deltar i platssamverkan i enkäten angav att de inte ser något hinder mot platssamverkan. Detta angav ungefär två tredjedelar av de som i dag inte deltar i platssamverkan. En tredjedel av berörda respondenter angav däremot att de ser sådana hinder.

De respondenter som i dag inte deltar i platssamverkan ombads också ange vilka hinder de ser mot platssamverkan i sitt område. De vanligaste svaren var att det anses dyrt, ineffektivt och tar resurser från viktigare frågor.

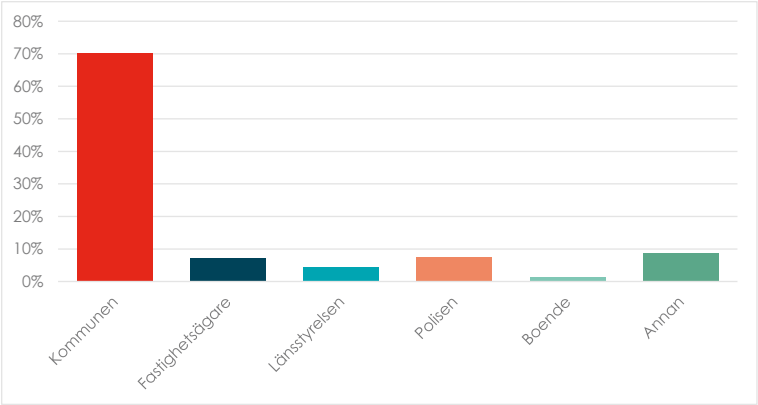
2.6. Syn på obligatorisk platssamverkan

Som framgått av kapitel 1 ska Utredningen om åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön (Li2023:05) överväga om platssamverkan bör vara obligatorisk mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet. I enkäten ställdes därför ett flertal frågor kring detta.

Till att börja med tillfrågades respondenterna om vem som ska ta initiativet, ifall det införs ett obligatoriskt krav på platssamverkan. Som framgår av figur 20 ansåg en stor majoritet, cirka två tredjedelar, av de svarande att detta bör ligga på kommunen.



Figur 20 Vem bör ta initiativ till en obligatorisk platssamverkan?

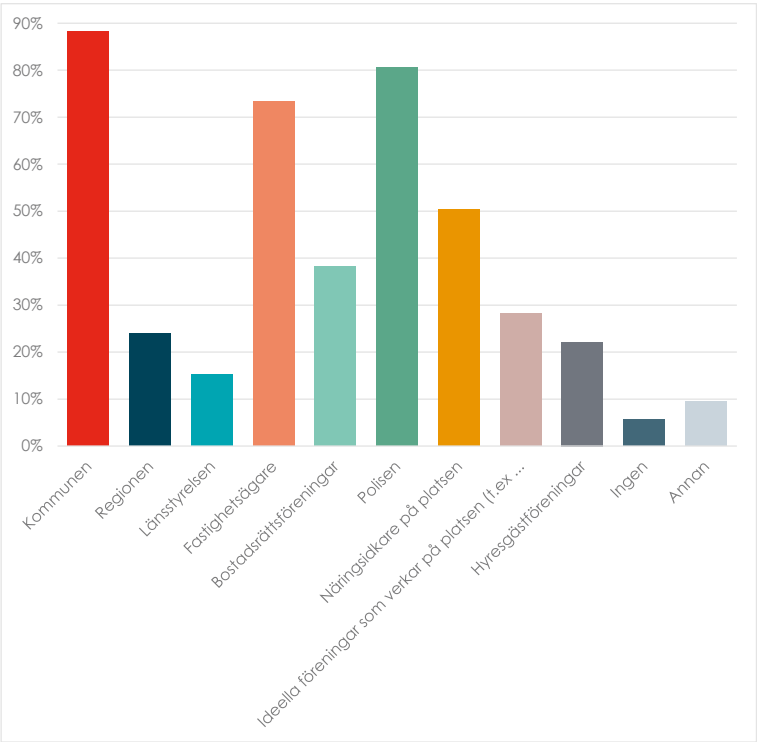


Under "annan" var det flera som svarade att denna fråga är svår att ge ett generellt svar på, eftersom behoven anses situations- och platsspecifika. Ett typiskt svar av denna art var: "Det beror helt på var den aktuella platssamverkan är och vilka aktörer som är berörda på just den platsen".

Vidare ombads respondenterna ange för vilka organisationer det bör vara obligatoriskt att delta i platssamverkan, om ett sådant obligatorium införs. Som framgår av figur 21 utpekades framför allt kommunen, fastighetsägare och polisen, det vill säga de tre aktörer som i tidigare frågor lyfts fram som viktigast för att en platssamverkan ska fungera väl.



Figur 21 För vilka organisationer bör det vara obligatoriskt att delta i platssamverkan?



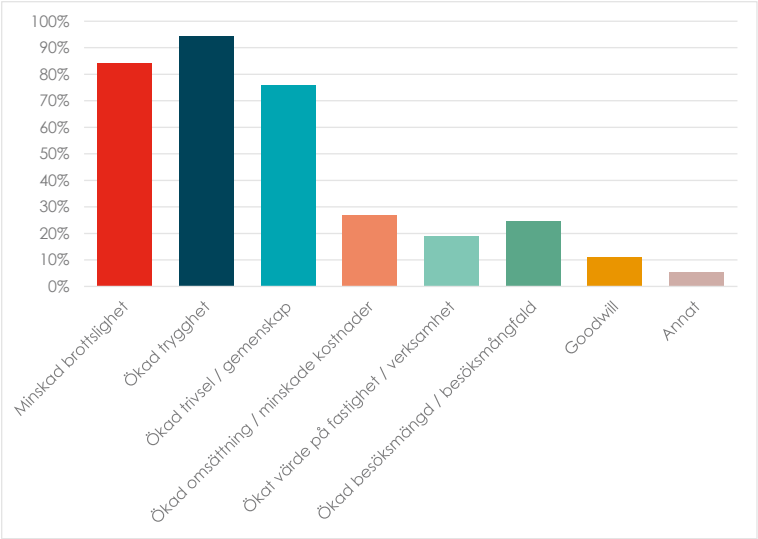
Under "annan" var svaren i stort sett desamma som i föregående fråga, det vill säga att behoven av platssamverkan bedöms vara situations- och platsspecifika, varför ett generellt obligatorium anses mindre lämpligt.

Det kan noteras att cirka 6% svarade att det inte bör vara obligatoriskt för någon att delta i platssamverkan. Bland dem som alltså svarat "ingen" finns främst fastighetsägare.

Vidare frågades om vilket syftet bör vara med en eventuell obligatorisk platssamverkan. Som framgår av figur 22 överensstämmer de angivna syftena i hög grad med vad som tidigare i enkäten lyfts fram som de viktigaste behoven, det vill säga trygghet, trivsel/gehenskap och minskad brottslighet.

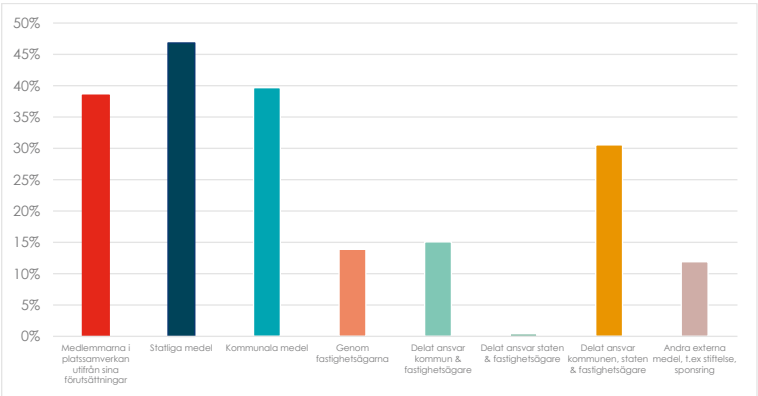


Figur 22 Vad bör syftet vara vid obligatorisk platssamverkan?



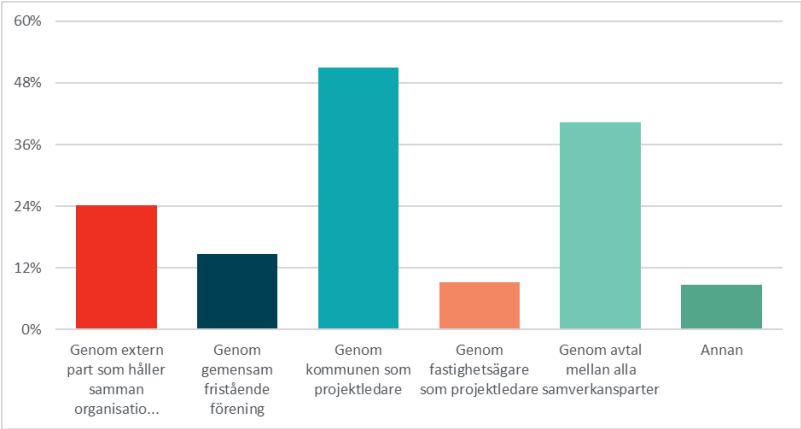
Slutligen så tillfrågades respondenterna även om hur en obligatorisk platssamverkan bör finansieras och organiseras. Svaren på dessa frågor framgår av figurerna 23 och 24.

Figur 23 Hur bör en obligatorisk platssamverkan finansieras?





Figur 24 Hur bör arbetet med obligatorisk platssamverkan organiseras?



Som framgår av figurena 23 och 24 efterlyser respondenterna främst offentlig finansiering och även offentligt ledarskap för platssamverkan. Bilden är dock inte entydig, utan relativt många förordar också att berörda samverkansparter (som i och för sig kan inkludera offentliga aktörer) ska både finansiera och driva en eventuell obligatorisk platssamverkan gemensamt.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Anna Thureson

Som näringspolitisk expert och expert i utredningen vill jag reservera mig mot flera av utredningens slutsatser och förslag av följande skäl.

Utredningens uppdrag

Min tolkning av direktivet (2023:99) är att uppdraget som utredningen har fått primärt är att analysera i vilken omfattning som samverkan mellan det offentliga och fastighetsägare bör vara obligatorisk. Utredningen har dock förutsatt att ett författningsstöd ska tas fram, snarare än att analysera och utreda behovet av ett sådant. Den föresatsen går enligt min mening utöver uppdraget som utredningen har fått. Risken att utredningen lämnar förslag som inte är förankrade i uppdragets intentioner är därför uppenbar.

Utredningens förslag om en ny lag om avgift för områdessamverkan

Utredningens analys av behovet av en obligatorisk samverkan är otillräcklig. Det saknas en genomlysning av varför nuvarande, frivilliga samverkansmodeller inte är tillräckliga eller vilka specifika brister i dessa som skulle åtgärdas genom utredningens förslag. Konsekvensutredningen som presenterats belyser inte tillräckligt hur lagen balanserar nytta mot kostnaderna och de negativa effekterna som den riskerar att medföra.

Fastighetsägarinitierade eller kommunala avgifter för områdessamverkan

Ordningen som föreslås, att vissa fastighetsägare ska kunna initiera en tvångsanslutning av andra fastighetsägare, är obegriplig. Att låta enskilda näringsidkare bestämma hur andra näringsidkare ska tillåtas bedriva sin verksamhet och vilka investeringar de ska göra strider mot såväl egendomsskyddet som näringsfriheten. Det är enbart det allmänna som vid angelägna allmänna intressen genom tvång och efter en proportionalitetsbedömning kan inskränka dessa grundlagsfästa rättigheter. Utredningens tolkning, att en obligatorisk avgift för områdessamverkan inte faller under egendomsskyddet, delar jag inte. Egendomsskyddet omfattar inte bara mark och byggnader utan även annan egendom, till exempel pengar. En fastighetsägarinitierad avgift innebär i praktiken att enskilda får en möjlighet att tvångsvis inskränka en annan enskilds fri- och rättigheter. Det är enligt min mening ett förfarande som faller utanför rättssystemets ramar. Utredningen har inte analyserat om tvångsanslutningen utgör ett ingrepp i näringsfriheten, vilket är en allvarlig brist i utredningen. Förslaget som lämnas varken kan eller bör ligga till grund för lagstiftning.

Det bör också påtalas att frågan om konkurrens har accentuerats i EU på senare år och alla hittillsvarande ansträngningar syftar till att stävja missbruk av dominerande ställning och låta företag konkurrera på likvärdiga villkor. Förslaget är därför, oavsett om kommunen ges möjlighet till insyn och ska kunna avsluta ett obligatoriskt avgiftsuttag, ett tydligt steg i motsatt riktning. Det finns en uppenbar risk att konkurrensen snedvrids och att mindre aktörer riskerar att slås ut. Små fastighetsägare, som ofta saknar resurser för att axla den administrativa och ekonomiska bördan, riskerar särskilt att missgynnas jämfört med större aktörer.

Finansieringen och andra aktörers medverkan

Vad finansieringen avser framgår inte tydligt i förslaget, man har stannat vid att konstatera att finansieringen ska ”stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet”. Någon garanti för att finansieringen kommer fastighetsägare till gagn ställs inte. Fokus verkar snarare vara lokal- och bostadshyresgäster.

Resonemanget att fastighetsägare, som särskilt utpekad part i områdessamverkan, ska tvingas finansiera det lokala näringslivets verksamheter är svårt att begripa. Något krav på obligatorisk samverkan eller finansiering av sådan ställs inte på andra aktörer såsom polis, boende, handel, regionen eller civilsamhällets organisationer. Ett starkt, attraktivt och tryggt lokalt näringsliv kommer alla dessa aktörer till gagn. Varför just fastighetsägare ska tvinga in varandra i en samverkan som de också ska finansiera går bortom mitt förstånd, liksom all rim och reson. Utredningen konstaterar helt kort att man inte ser tillräckliga skäl för att göra andras medverkan obligatorisk. Vad som kan förväntas av en lyckosam samverkan är dock att andra näringsidkares omsättningar kommer att öka i ett tryggare område med fler besökande kunder. Fastighetsägarna har dock svårare att räkna hem investeringen genom höjda hyror, i synnerhet i bostadsfastigheter, på grund av befintlig hyresreglering. Stigande fastighetsvärden realiseras först vid en försäljning av fastigheten.

Tillståndsplikt för att ta ut hyra av bostadshyresgäster

Vad gäller fastighetsägare som inte sköter förvaltningen av bostadsfastigheterna på ett adekvat sätt är min mening att problemet inte är en otillräcklig lagstiftning, utan att de legala möjligheter som staten och kommunen redan har inte används. Media har en tendens att lyfta de enstaka fall av allvarliga brister i förvaltningen som förekommer. En sådan mediegranskning är bra men kan ge sken av att problem med brister i förvaltningen är större än de faktiskt är. Statistiken över antalet ärenden i hyresnämnden pekar snarare på att bristande förvaltning av hyresbostadsfastigheter fortsätter minska. Skyddet för bostadshyresgäster är redan starkt och kraven på fastighetsägares förvaltning är redan höga. Bostadsförvaltningslagen ger kommunerna och hyresgästorganisationer rätt att ge in förvaltningsföreläggande vid vite till hyresnämnden. Dessutom finns bestämmelser om åtgärdsföreläggande som en enskild hyresgäst kan ge in till hyresnämnden. Det finns vidare tvingande lagstiftning om tvångsförvaltning, inlösen, expropriation, förverkande etcetera. Det är således oproportionerligt långtgående att införa en tillståndsplikt för att få ta ut hyra innan befintliga legala verktyg använts av det allmänna. Dessutom skulle en sådan ansökan om att få ta ut

hyra strida mot regeringens ambitioner att minska regelbörda och administration för företag.

Alternativa tillvägagångssätt

Jag anser att utredningen borde gjort en grundläggande analys av behovet av författningsstöd och övervägt om nuvarande frivilliga modeller kan stärkas genom riktade incitament och stöd snarare än tvingande reglering. Det bedrivs för närvarande framgångsrik och frivillig samverkan på ett stort antal platser i Sverige utifrån de behov som finns på varje plats. Det finns goda möjligheter att stärka incitamenten och underlätta för denna typ av frivilliga initiativ. Det är emellertid ingenting utredningen föreslår. Jag anser mot bakgrund av detta yttrande att förslaget om ett obligatorisk deltagande i och avgift för områdessamverkan inte bör ligga till grund för lagstiftning.

Särskilt yttrande av Marie Enhörning (näringspolitisk expert, Svensk Handel)

Svensk Handel har genom Marie Enhörning deltagit som experter i utredningen om åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön. Utredningen har lett till förslag till lagtext och Svensk Handel vill med anledning av utredningens förslag lämna ett särskilt yttrande.

En viktig grundprincip för Svensk Handel är att lagstiftning är ett viktigt och kraftfullt verktyg att använda där så erfordras. Samtidigt gäller det omvända - att inte lagstifta där lagstiftning inte behövs. Vår bedömning är att en lagstiftning likt den föreslagna varken behövs eller efterfrågas. Svensk Handel avstyrker utredningens förslag till lagstiftning.

Svensk Handel ställer sig däremot bakom utredningens förslag till ett nationellt kunskapscenter. Det är rimligt att en eventuell framtida lagstiftning föregås av omfattande forskning på området, något som utredningen konstaterar saknas idag, särskilt i en svensk kontext. Ett kunskapscenter kan samla relevanta aktörer och ta fram teorier och modeller för hur samverkan i den byggda miljön kan bli så framgångsrik som möjligt. Därefter, först, kan en lagstiftning komma att bli aktuell.

Det finns redan idag ett stort antal pågående och väl fungerande samverkansprojekt på olika platser i landet där de allra flesta har till syfte och mål att stärka tryggheten och minska brottsligheten för såväl boende som de som verkar i eller besöker området. Projekten har olika benämningar men grundförutsättningarna är mer eller mindre desamma: aktörer på platsen går samman, både ekonomiskt och praktiskt, för att med gemensamma krafter öka platsens attraktivitet. Viktiga aktörer i dessa arbeten är, utöver en driven och engagerad projektledning, staden, fastighetsägare, polisen, övrigt näringsliv och andra som har intresse av platsen av olika anledningar. Svensk Handel är positiva till all form av sådan samverkan, på frivillig basis.

Personer engagerade i flera av dessa pågående projekt har intervjuats under utredningens gång, och lämnar överlag liknande inspel till utredningen – att hitta rätt kontaktvägar mellan aktörerna, särskilt in i kommunerna, tycks vara ett större problem än att fastighetsägare är ovilliga att medverka. Samtidigt som aktiva och engagerade fastighetsägare är en nödvändighet för fungerande plats-

samverkan, lyfts synpunkten att det inte är önskvärt att tvinga in någon aktör i arbetet som inte vill delta.

Vidare måste samverkan av detta slag utgå från den utpekade platsens specifika förutsättningar. Svensk Handel är av uppfattningen att det inte finns en modell som passar alla platser i landet och dessas unika förutsättningar och variation av aktörer.

I Sverige har vi en långvarig tradition av ett omfattande offentligt ansvar för de offentliga miljöerna. Den nu föreslagna lagstiftningen gör det möjligt för fastighetsägare, eller en kommun, att tvinga in andra fastighetsägare i samverkansprojekt. Projekten har ofta i uppdrag att sköta sådant som normalt sett omfattas av det som kommunerna redan har ett skattefinansierat ansvar för, det vill säga offentlig förvaltning, att hålla platser hela, rena och snygga. Det kan inte vara fastighetsägares eller övrigt näringslivs ansvar att betala för det som redan finansieras via den skatt som erläggs.

Lagstiftning är ett kraftfullt verktyg och bör endast användas där det är nödvändigt, vilket det, med hänvisning till ovan resonerang, inte är i detta fall.

Stockholm den 21 november 2024

För Svensk Handel,
Marie Enhörning
Näringspolitisk expert

Särskilt yttrande av Jan-Ove Östbrink (Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad, Sveriges Kommuner och Regioner)

Vårt dnr: 2024/00589

Som bostadspolitisk expert och expert i utredningen vill jag reservera mig mot centrala delar av utredningens slutsatser och förslag. Enligt direktiven till utredningen har utredaren haft i uppdrag att analysera i vilken omfattning samverkan bör vara obligatorisk mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet. Utredaren har också haft i uppdrag att föreslå andra insatser som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön. Utredaren har dock inte kunnat visa att det finns behov av en mer formaliserad plats-/områdessamverkan än vad som kan uppnås genom den samverkan som redan sker på frivillig grund. Till följd av detta faller skälen för en tvångslagstiftning av det slag som utredaren nu föreslår.

Mycket utredningstid har lagts på att utforma en lagstiftning som inte tillför några tydliga mervärden. Tid som istället skulle ha behövts för att betydligt mer ingående än vad som nu varit möjligt analysera och lämna förslag på insatser som kan bidra till att främja tillkomsten av fler frivilliga samverkansarbeten där sådana bedöms behövas för att öka tryggheten och säkerheten i den byggda miljön. Det förslag om ett nationellt kunskapscentrum som utredningen lämnar är ett bra förslag men långt ifrån tillräckligt. Mer tid hade också behövts för att ta fram förslag till insatser som kan leda till ett mer kraftfullt, uthålligt och långsiktigt förbättringsarbete inom ramen för pågående frivilliga samverkansarbeten med denna inriktning. Att såsom utredningen förordar ge kommunerna bättre förutsättningar att bedriva tillsyn enligt plan- och bygglagen kan vara värdefullt liksom att skapa ett system som gör det mindre attraktivt för oseriösa eller kriminella aktörer att verka inom fastighetsbranschen. Här hade det varit önskvärt att utredningen kunnat komma längre i sin analys än till att bara föreslå nya utredningsuppdrag.

Syftet med regleringen är i grunden positivt, men går att få till stånd på andra sätt än genom en tvångslagstiftning som ytterligare ökar regelbördan för kommuner och fastighetsägare och som riskerar att minska effektiviteten i den kommunala självstyrelsen och fastighetsförvaltningen. Syftet kan uppnås genom att tydliggöra kommunens mandat/kompetens att verka för en plats-/områdessamverkan inom ett avgränsat geografiskt område. En sådan reglering skulle fylla en större funktion och skulle med fördel kunna inarbetas i befintlig lagstiftning genom lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Om utgångspunkten är att hantera ett bredare paket av åtgärder än de som är av rent brottsförebyggande karaktär skulle även lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter kunna stå till buds. Härutöver bör övervägas om nuvarande frivilliga modeller för samverkan kan stärkas genom riktade incitament och stöd istället för tvingande reglering.

Ett klargörande av kommunens kompetens ger en stabil kommunalrättslig befogenhet att främja frivillig samverkan. Om ett sådant klargörande av kommunens befogenheter ges i kombination med förbättrade möjligheter för den tillsyn som ska ske enligt plan- och bygglagstiftningen, via byggnadsnämnderna så torde det vara tillräckligt för att ge möjlighet att vidta de åtgärder som behövs. De av utredningen föreslagna reglerna om avgifter för en formaliserad områdessamverkan fyller i detta avseende en ytterst blygsam funktion. Som mest ger de möjlighet till en uttaxering av ytterligare ett fåtal fastighetsägare som valt att stå utanför en etablerad plats-/områdessamverkan eller som av olika skäl väljer att inte vilja ingå i en samverkan under bildande. De ger inte fastighetsägare eller kommuner något mandat att vidta erforderliga åtgärder på enskilda fastigheter när situationen så kräver. Lagförslaget löser således inte heller behovet av att få tillträde till eller kunna vidta de åtgärder på annans fastighet som vanligtvis krävs för att sammantaget få till stånd en sådan önskad förbättrad situation inom ett område och som motiverar ett förfarande för tvångssamverkan. En sådan ordning torde regel-mässigt komma i konflikt med Europakonventionen och egendomsskyddet.

Intresset för att införa en tvångssamverkan av det slag som föreslås i utredningen torde vara mycket begränsat också då andra mindre ingripande alternativ är uttömda. För att komma tillrätta med problem som sammanhänger med att ett fåtal enskilda fastighetsägare grovt missköter sina fastigheter eller uppvisar ett oseriöst eller rentav brottsligt beteende kopplats till sitt ägande och sin förvaltning krävs andra och mer kraftfulla verktyg än de utredningen haft möjlighet att analysera.

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatteleklerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning
och utveckling. En översyn av
FoU-avdraget och expertskatte-
reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler
för arbetslivet. [4]

Justitiedepartementet

Skärpta krav för svenskt medborgarskap.
[1]

Några frågor om grundläggande
fri- och rättigheter. [2]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan
– och andra åtgärder för trygghet
i byggd miljö [5]