

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

li.remissvar@regeringskansliet.se

li.spn@regeringskansliet.se

Diarienummer: LI2025/00306

Remissvar om Avgift för områdessamverkan

Remissvar över betänkandet SOU 2025:5 "Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö" (LI2025/00306)

Sammanfattning

City i Samverkan Stockholm (CiS) är Sveriges största organisation för frivillig områdessamverkan, och bedömer att lagförslaget riskerar att skada och hämma vår befintliga samverkan som byggts upp under 28 års tid. Därtill riskerar lagförslaget att få negativa effekter på Stockholm citys attraktivitet, trygghet och lokala näringsliv.

City i Samverkan motsätter sig utredarens påstående att "*Utredningen gör bedömningen att lagstiftningen inte bör påverka befintlig frivillig områdessamverkan*" (se förslagsrutan på s. 252 samt s. 330) och konstaterar att bedömningen gjorts på svaga grunder då konsekvensanalysen saknar en analys av påverkan på befintliga samverkansföreningar och platsen de verkar på (s. 327-330).

Regeringen bör beakta dessa brister i utredningen och arbeta igenom förslaget, för att säkerställa att lagförslaget inte skadar befintlig frivillig områdessamverkan och dess platser. Vidare följer en beskrivning av lagförslagets beståndsdelar som medför dessa risker och de komponenter som regeringen bör fördjupa sig i.

Inledning

City i Samverkan är Stockholms cityorganisation, som samlar fastighetsägare, näringsliv och Stockholms stad för att gemensamt utveckla Stockholm city. Vi leder idag 11 olika områdessamverkansprojekt i Stockholm city, och är Sveriges största organisation för frivillig lokal områdessamverkan. Vi är i grunden en ideell förening där våra medlemmar representerar kommunen, fastighetsägare och övrigt näringsliv.

Stockholm city är en strategiskt viktig plats att bedriva områdessamverkan på med anledning av:

- Stockholm city är vår huvudstad, navet i Stockholmsregionen samt Sveriges och Stockholmsregionens kommersiella, kulturella, politiska och administrativa kärna.
- Stockholm city har höga besöksflöden och därmed också en hög brottslighet och otrygghet.
- Stockholm city utgör Sveriges största handels & mötesplats med 2 148 besöksintensiva verksamheter inom detaljhandel, kommersiell service, kulturella och kreativa näringar, hotell och restauranger med cirka 24 000 anställda. Deras totala omsättning är 36 miljarder kronor, vilket är åtta gånger mer än Sveriges största köpcentrum¹.
- Stockholm city inrymmer den största kontorsarbetsplatsen i Sverige med 2,2 miljoner kvadratmeter kontor², med uppskattningsvis 150 000 kontorsarbetare.

¹ Källa: [Cityindex Stockholm city](#) 2024, City i Samverkan, HUI, Fastighetsägarna Stockholm.

² Källa: Newsec 2024.

City i Samverkans synpunkter på en ny lag för områdessamverkan

1. Lagförslaget påverkar befintlig områdessamverkan

1.1 Lagförslaget riskerar att skada och hämma CiS samverkan & Stockholm city

Lagförslaget ålägger kommunen uppdraget att behandla ansökningar eller besluta om obligatorisk områdessamverkan (faktarutan s. 252). Om en ny obligatorisk områdessamverkan godkänns i Stockholm city, får det företräde framför de 11 samverkansprojekt som City i Samverkan (CiS) leder idag. Det försämrar förutsättningarna för frivillig samverkan och riskerar att tränga undan CiS befintliga projekt och försvåra tillkomsten av nya frivilliga projekt.

Sammantaget bedömer CiS att lagförslaget riskerar att skada befintlig samverkan och leda till mindre frivillig områdessamverkan i Stockholm city. Vidare riskerar det att leda till att CiS får svårare att leverera medlemsnytta till vår ideella förening samt leda till en *negativ påverkan* på Stockholm citys trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet.

Utredarna förmedlar i presentationsbilderna från överlämningen av utredningen, att deras utgångspunkt är att *"frivillighet fortsatt ska vara basen i områdessamverkan"* genom illustration av en triangel. I förslagets nuvarande form gör CiS bedömningen att så inte kommer att bli fallet i en praktisk tillämpning. Spelreglerna för all samverkan kommer att påverkas av nya obligatoriska områdessamverkansprojekt som får företräde framför de frivilliga projekten. Obligatorium godkänns eller initieras av kommunen, vilket ger kommunen beslutsrätt i de frågor som idag hanteras av CiS demokratiska föreningsmöten som består av både kommun, fastighetsägare och övrigt näringsliv.

1.2 Utredningen saknar en konsekvensanalys för befintlig samverkan

City i Samverkan motsätter sig utredarens påstående att *"Utredningen gör bedömningen att lagstiftningen inte bör påverka befintlig frivillig områdessamverkan"* (se förslagsrutan på s. 252 samt s. 330). Vår uppfattning är att utredningen har gjort en noggrann *genomlysning* av befintlig samverkan i Sverige, men inte en seriös *konsekvensanalys* av lagförslagets påverkan på befintliga samverkansföreningar eller platsen de verkar på, då det helt saknas i konsekvensanalysen (s. 327-330). Det är därför besynnerligt att utredaren ändå avslutar konsekvensanalysens med *"Avslutningsvis vill utredningen understryka att förslaget, enligt utredningens bedömning, inte påverkar frivilliga former av områdessamverkan, varken befintliga eller framtida"* (s. 330).

CiS, som är Sveriges största organisation för områdessamverkan, kommer till en helt annan slutsats. På de platser som redan har en samverkan, som i Stockholm city, orsakar lagförslaget stora problem, en ökad regelbörda och höjda administrativa kostnader för vår organisation, för alla våra medlemmar och i synnerhet för fastighetsägare och kommunen. Dagens befintliga samverkan med en väletablerad effektiv process skulle kompliceras, på grund av betungande administrativa krav med ökade kostnader som följd.

2. Lagförslaget behöver lägga mer vikt vid val av områdessamverkans mål, strategi och avgiftsnivå

2.1 Lagförslaget går miste om och inskränker fastighetsägares inflytande över mål, strategi och avgifter

Lagförslaget ger kommunen rollen att *godkänna* fastighetsägarinitierade obligatorium (s. 252) eller att *själva besluta* om kommuninitierade obligatoriums mål, strategi och avgifter (s. 277).

I en samverkan finns alltid alternativa strategier och ambitionsnivåer där olika åtgärder gynnar olika parter. Kommunens samhällsnytta skiljer sig från fastighetsägares affärsnytta, som även den varierar beroende på fastighetstyp, hyresgäster, ägande m.m. Val av strategi är därför viktigt för att åstadkomma så stor nytta som möjligt, för så många parter som möjligt och till en optimal kostnad som alla har råd med. I det kommuninitierade obligatoriet deltar inte fastighetsägare i denna beslutsprocess, vilket sannolikt leder till att kommuninitierad samverkan främst gör nytta för kommunen och i mindre omfattning för fastighetsägare. Detta är olyckligt då det skulle vara möjligt att med samskapande och medbestämmande välja en strategi och ambitionsnivå som gynnar alla finansiärer, och samtidigt stärker trygghet, attraktivitet och lokalt näringsliv.

När CiS tar fram samverkansplaner föregås de av en samskapande process där finansiärerna formulerar en gemensam bild av nuläge, behov, målbild, prioriteringar och avgiftens storlek. Det är en stor svaghet att den föreslagna modellen inte innehåller en samskapande strategi. Lagförslagets modell går därmed miste om att finansiärerna gemensamt stärker trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet på ett ekonomiskt hållbart sätt.

2.2 Kommunens granskning av avgiftens storlek är svår att genomföra & rättsosäker

I lagförslaget ges kommunen i en fastighetsägarinitierad samverkan uppdraget att "*säkerställa att ingen enskild fastighetsägares avgift är oskälig*." (s. 267) vilket relaterar till det krav som ställs upp för begränsning av föreningsfriheten och egendomsskyddet (s. 272). CiS som har mycket erfarenhet av samfinansiering kan konstatera att det är en omöjlig uppgift för kommunen. Det som avgör om avgiften är rimlig är åtgärdens uppsida och de ekonomiska och finansiella möjligheterna för den aktuella fastigheten och fastighetsägaren. Kommunen kan helt enkelt inte bedöma om avgiften är rimlig.

I kommuninitierad samverkan är det både "kommunen som bestämmer storleken på avgiften och hur andelstalen ska fördelas (s. 277) samt har ett ansvar för att "*säkerställa att avgiften för en enskild fastighetsägare inte blir oskälig*" (s. 278 och s. 281). Med tanke på svårighetsgraden i rimlighetsbedömningen, enligt ovanstående resonemang, kan det konstateras att detta är feltänkt och en **rättsosäker modell** som placerar kommunen i en jävsliknande beslutsposition. Om regeringen väljer att gå vidare med lagförslaget är det av yttersta vikt att detta ses över och rättas till.

3. Uppnår lagstiftaren det som önskas med lagförslaget?

CiS tvivlar på att lagförslaget (kap. 13) uppfyller regeringens mål även i en praktisk tillämpning. Några aspekter vi funderar över är följande ambitioner:

- **"Förenkla finansiering av platssamverkan"**
Lagen skulle i någon mån förenkla möjligheten att resa större belopp för finansiering av *obligatorisk* områdessamverkan, under förutsättning att det finns ett stöd från fastighetsägare eller kommunen. I nuläget är dock många fastighetsägare, Stockholms kommun samt SKR kritiska till det tvingande lagförslaget. Samtidigt bedömer CiS att finansiering av *befintlig, frivillig* områdessamverkan sannolikt minskar till följd av lagen. Detta skulle därmed motverka regeringens ambitioner.
- **"Få bort freeriders"**
Lagen skulle i någon mån få bort freeriders bland fastighetsägare. Ett alternativ till obligatorium som ändå får bort freeriders – är att precisera att områdessamverkan är en naturlig del av ett CSRD-arbete. Regeringen kan i stället bidra till en statushöjning av områdessamverkan, vilket skulle kunna få en dylik effekt på freeriders i Stockholm city.
- **"Frivillighet ska vara basen för områdessamverkan"**
Utredarens idé har varit att frivillighet skall vara basen för områdessamverkan. Som lagförslaget är konstruerat nu är det dock kommunen som är basen för besluten. Är det lagstiftarens avsikt att kommunen skall sätta spelreglerna för all områdessamverkan? Såväl obligatorisk som frivillig? Hierarkierna mellan frivillighet och obligatorium behöver tydliggöras. Om utredarnas illustrerade pyramid är avsikten behöver förslaget arbetas om.
- **"Värna befintlig områdessamverkan"**
Utredarens idé har också varit att värna befintlig områdessamverkan, men även på denna punkt uppfylls inte principen i praktiken och utredningens konsekvensanalys är för tunn (s. 330). CiS befintliga områdessamverkan är inte särskilt kompatibel med lagförslaget som presenteras, utan det riskerar att stöka till och skada befintligt samverkansarbete. I de flesta orter i Sverige finns sedan 20-30 år fungerande områdessamverkansorganisationer. Utredaren har inte lyckats ta fram ett lagförslag som förhåller sig till att det finns stadskärneorganisationer likt CiS på många orter.
- **Är regeringen medveten om att lagförslaget skiljer sig från internationella BIDs på en central punkt?**
Internationella BIDs har varit en förlaga i utredningen. Det bör påtalas att föreliggande lagförslag skiljer sig i ett betydande avseende – och det är kommunens roll i områdessamverkan. Kommunens roll i internationella modeller för obligatorisk samverkan är i regel enbart administrativ – att samla in och vidareförmedla avgiften samt säkerställa att avgiften betalas av de berörda parterna. I det framlagda förslaget föreslås ett annat upplägg där kommunen ges ett omfattande inflytande, både som initiativtagare och som beslutsfattare vad gäller mål, strategier och avgifter. För en fördjupning av detta resonemang hänvisas vidare till Handels Forskningsinstituts remissyttrande.

4. Rekommendationer om lagförslaget

4.1 Minimera lagförslagets risker

För att precisera lagförslagets *risker* för befintlig områdessamverkan, *behov av förtydliganden* och *lagprövningsbehov* har CiS uppdragit åt en fristående jurist att formulera vad departementet bör fördjupa sig i. Denna juridiska analys preciseras i **bilaga** och är utförd av Erika P Björkdahl, professor i civilrätt samt specialiserad på fastighetsrätt. Erika P Björkdahl gjorde den juridiska utredningen 2021 om platssamverkan på uppdrag av Boverket (en del av Fi2021/00763) tillsammans med Olle Lundin. Hon har dock inte deltagit i det aktuella betänkandet SOU 2025:5.

4.2 Var noga med lagprövningen

Detta lagförslag tangerar ett antal lagar vilket medför att laglighetsprövningen inte får slarvas igenom. De aspekter som kräver en ordentlig laglighetsprövning preciseras i **bilaga**.

4.3 Säkerställ att lagförslaget inte skadar befintlig samverkan

City i samverkan bedömer att förslaget riskerar att skada och hämma CiS frivilliga samverkan. På de platser som redan har en samverkan, orsakar lagförslaget stora problem, en ökad regelbörda och höjda administrativa kostnader. En konsekvensanalys bör göras för befintlig samverkan, och beakta de risker som preciseras i remissyttrandet inkl. i dess **bilaga**.

4.4 Var noga med att lagens mål och syfte uppnås med lagförslaget

Var noga med att säkerställa att mål & syfte med lagen verkligen uppnås i praktiken. Detta är en svårreglerad materia med en hel del fallgropar inte minst för befintlig fungerande samverkan, och för kommunen som åläggs ett mycket stort och resurskrävande ansvar.

4.5 Frivillighet och samskapande strategier är bra principer för samverkan

CiS förordar frivillighet med samskapande strategier och gemensamma beslut som en grundläggande princip för bra områdessamverkansprojekt. Samverkan utan samskapande ger sämre förutsättningar för att uppnå maximalt resultat för alla parter och finansiärer.

4.6 Var noga med granskningsfunktionen

CiS bedömning från fältet är att val av områdessamverkans strategi och avgift lämpligen görs tillsammans av de som finansierar samverkan, och det är osedvanligt att beslutet fattas av bara en part. I lagförslaget föreslås att kommunen få ett omfattande inflytande, både som initiativtagare och som beslutsfattare vad gäller samverkans mål, strategier och avgifter. Man bör fundera över granskningsfunktionen och om det är andra som bör ingå i den, likt internationella modeller.

Bland City i Samverkan medlemmar har följande aviserat att de avstyrker det tvingande lagförslaget: Stockholms stad, Fastighetsägarna, Svensk Handel, Vasakronan och Wallenstam, som lämnat egna yttranden. Övriga medlemmar har inte meddelat oss sitt ställningstagande.

Stockholm den 9:e maj 2025

Monica Bruvik, VD

City i Samverkan Stockholm

Om City i Samverkan

City i Samverkan är Stockholms cityorganisation. Vi arbetar för att Stockholm city ska bli mer attraktivt för medlemmar, näringsliv, stockholmare och besökare. Vi samlar och presenterar fakta om city, underlättar kunskapsutbyte och driver samverkansprojekt som skapar affärs- och samhällsnytta. cityisamverkan.se

BILAGA

– Lagförslagets risker, förbättringsbehov och lagprövning

AG ADVOKAT

PM

Till: City i Samverkan, Monica Bruvik

Från: AG Advokat, counsel och professor Erika P Björkdahl

Regeringsgatan 38 | P.O. Box 3124 | SE-103 62 Stockholm | 46 8 677 17 00 |
info@agadvokat.se | agadvokat.se | Org.nr 916639-8520

Datum: 8 maj 2025

Ang. Yttrande inför remissvar på SOU 2025:5

1 UPPDRAG

Jag har fått i uppdrag av City i Samverkan att lämna ett yttrande rörande SOU 2025:5 om förslag till lag om avgift för områdessamverkan. Den huvudsakliga inriktningen på uppdraget är att göra en bedömning av vilka risker områdessamverkan som inleds på en kommuns initiativ får för områdessamverkan som har inletts eller ska inledas på privat initiativ.

Yttrandet är i huvudsak utformat så att det ska kunna användas i City i Samverkans remissvar över SOU 2025:5.

2 ÖVERPRÖVNING AV KOMMUNENS BESLUT

Utredningens förslag bygger på att alla beslut som en kommun fattar inom ramen för områdessamverkan ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Besluten kommer alltså överprövas genom förvaltningsbesvär.

Den föreslagna ordningen har den positiva effekten att kommunen inte är behörig att överpröva sina egna beslut rörande områdessamverkan. Det ger en grund för ett rättssäkert förfarande i det avseende.

3 RISKER MED KOMMUNINITIERAD OMRÅDESSAMVERKAN

3.1 Inledande reflektion – missvisande benämning på utredning och lagförslag

Inledningsvis kan noteras att både benämningen på utredningen och den föreslagna lagen är något missvisande. Formuleringen *lag om avgift för områdessamverkan* signalerar att lagen rör just möjligheten att ta ut/ålägga en avgift. Utredningens förslag innefattar dock även möjligheten för en kommun att *dels* initiera och driva områdessamverkan och i samband med det både tvångsansluta fastigheter och belägga fastigheterna med avgift, *dels* ta över och driva befintlig områdessamverkan. Detta är väldigt mycket mer långtgående än vad benämningen på utredningen och lagen signalerar.

Invändningen kan tyckas vara mindre viktig eftersom kritiken lätt kan åtgärdas med en annan benämning. Utan tvekan finns dock en risk för att den missvisande benämningen har gjort att många som har intresse av och/eller sakkunskap rörande den ”dolda” möjlighet till kommuninitierad områdessamverkan som föreslås, har missat utredningen, men även att utredningen inte har fått den uppmärksamhet den förtjänar.

3.2 Utformningen av konceptet kommuninitierad områdessamverkan

Den del av förslaget som rör kommuninitierad samverkan innebär att kommunen inte bara ska bestämma området för samverkan och vilken avgift som ska utgå, utan även vilken verksamhet det ska vara fråga om samt hur arbetet ska bedrivas och organiseras, se avsnitt 13.5. Vidare ska kommunen ha ett bestämmande inflytande över arbetet och det sägs även att kommunen ska bedriva områdessamverkan, se förslagsrutan s. 277 f. samt s. 278 och 282. Fastighetsägarnas eventuella inflytande ska, enligt förslaget, utövas vid ett årligt möte. Därutöver föreslås att kommunen ska kalla till möten med viss regelbundenhet. Att kalla till möten utgör, som förslaget får förstås, inte någon skyldighet för kommunen. Fastighetsägarna ska emellertid involveras i samverkansarbetet, s. 281, och ju mer involverade de är desto mer inflytande ska de få. Kommunen ska dock alltid behålla den faktiska beslutanderätten över verksamheten.

En första reflektion som kan göras är att ägarna till fastigheterna i verksamhetsområdet får ett mycket begränsat inflytande över den verksamhet som rör deras fastigheter. *En andra* reflektion är att det inte tycks finnas några begränsningar för en kommuninitierad områdessamverkan att sätta mer generella kommunala intressen som mål snarare än intresset hos de enskilda fastighetsägare som ingår i samverkansområdet. Med hänvisning till att de privata fastighetsägarna tvångsansluts till samverkansföreningen och finansierar verksamheten är det viktigt att deras intressen verkligen tillgodoses. Avsaknad av utredning och förslag till

lagreglering om detta utgör en brist i utredningen. Det bör förtydligas att det generella fastighetsägarintresset ska tillgodoses och på vilket sätt det ska ske.

3.3 Ska kommunen bedriva verksamheten i kommuninitierad områdessamverkan?

När beskrivningen av hur en kommuninitierad områdessamverkan ska bedrivas ställs i relation till vad arbetet i en områdessamverkan rent faktiskt innebär, blir det tydligt att utredningens förslag i denna del är väldigt långtgående.

Områdessamverkan har av förklarliga skäl ingen fast innebörd eftersom behovet av åtgärder varierar från område till område och från tid till annan. Några kännetecken finns dock. Det handlar om att vidta olika åtgärder för att skapa trygghet och trivsel samt att förebygga brott med mera, se kapitel 4 samt även kapitel 10. Åtgärderna kräver bland annat att man passerar över andras fastigheter, tillfälligt uppehåller sig på andras fastigheter och även vidtar konkreta åtgärder på fastigheter. Exempel på det senare är att sätta upp belysning, besiktiga eller rusta upp delar av en byggnad på en fastighet.

Eftersom det enligt utredningen är kommunen som ska bedriva verksamheten kan förslaget uppfattas så att kommunen rent faktiskt ska utföra arbetet i områdessamverkan. Denna uppfattning förstärks av att utredningen anger att fastighetsägarna inte nödvändigtvis är involverade i verksamheten. Om det är på det sättet utredningens förslag ska förstås, kan det innebära att kommunen kommer utföra arbete och bedriva verksamhet på de fastigheter som ingår i samverkansområdet. Anledningen till det är, som just nämnts, att områdessamverkan som regel alltid innebär att verksamheten bedrivs på och/eller berör andras fastigheter. Förslaget står i så fall i strid med skyddet för äganderätten i RF 2 kap. 15 § och EKMR TP 1 art. 1. Som utredningen konstaterar i ett annat sammanhang, s. 241, innebär egendomsskyddet att områdessamverkan inte får innebära att någon ges rätt att vidta åtgärder på någon annans egendom.

Det här är en besvärande otydlighet i utredningen. Otydligheten innebär *å ena sidan* alltså risk för att kommuninitierad områdessamverkan leder till att kommunen vidtar åtgärder på andras fastigheter. *Å andra sidan* innebär det en risk för att kommunen bedriver verksamheten enbart på sina egna fastigheter.

Med hänvisning till att det *första tolkningsalternativet* inte är förenligt med RF 2 kap. 15 § och EKMR TP 1 art. 1 borde det i och för sig kunna uteslutas att det är vad som avses, om nu inte utredningen räknar med att samtycke alltid lämnas. Ett samtycke kan inte anses föreligga i att fastigheterna har tvångsanslutits till områdessamverkan.

Men det *andra tolkningsalternativet* är inte heller oproblematiskt. Ska verksamheten i kommuninitierad områdessamverkan i huvudsak eller endast bedrivas på kommunens egna fastigheter riskerar det innebära att de fastigheter som ingår i

samverkansområdet finansierar verksamhet som i stor utsträckning, eller enbart, gynnar kommunens intressen och inte de enskilda fastighetsägarnas. Detta leder till frågan om verksamheten i så fall utgör ett sådant allmänintresse som kan motivera en tvångsvis avgift för fastighetsägare i samverkansområdet. Ska saken hårdas innebär tolkningsalternativ två att kommunen kan initiera områdessamverkan som enbart gynnar kommunens intressen samtidigt som verksamheten genom de obligatoriska avgifterna finansieras av övriga fastighetsägare inom samverkansområdet. Meningen är nu inte att ifrågasätta kommuners omdöme utan enbart peka på att förslaget medför en risk för att kommuninitierad områdessamverkan används för fel syften och inte heller är förenligt med regeringsformen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det som strax ovan angavs vara en otydlighet, i själva verket nog gör att det kan ifrågasättas om det är lämpligt och rättslig möjligt att införa kommuninitierad områdessamverkan. Det ska noteras att det i utredningen inte görs någon bedömning av hur bedrivandet av verksamheten och arbetet i kommuninitierad områdessamverkan förhåller sig till Regeringsformen och EKMR. Den enda prövning som görs är om själva avgiftsuttaget i en kommuninitierade områdessamverkan utgör en kränkning av äganderättsskyddet. Även detta utgör en brist i utredningen.

3.4 Är fastighetsägarna skyldiga att utföra verksamhet i kommuninitierad områdessamverkan?

Förslaget om kommuninitierad områdessamverkan kan alternativt förstås så att fastighetsägarna i samverkansområdet förväntas utföra det arbete som kommunen bestämmer ska utföras inom området. Fråga uppstår då om det föreligger en faktisk skyldighet för fastighetsägarna att utföra arbetet. Om så är fallet är förslaget inte effektivt eftersom utredningen inte föreslår några sanktioner mot den fastighetsägare som inte uppfyller skyldigheten, till exempel en sanktionsavgift eller ett vite.

Men vidare, ska förslaget förstås så att fastighetsägarna som ingår i samverkansområdet är skyldiga att vidta åtgärder som kommunen föreskriver utgör det ett ingrepp i bestämmanderätten för ägarna. Det är oklart vilken rättsliga grund som legitimerar en sådan skyldighet. Menar utredningen att det finns skäl att frångå fastighetsägarnas bestämmanderätt till förmån för att ålägga dem skyldigheter, så behöver det finnas tydliga lagregler om detta i den föreslagna lagen. Vidare behöver det utredas om det är förenligt med skyddet för äganderätten. Det har inte gjorts.

Ytterligare en aspekt av relevans i sammanhanget är att om det inte skulle föreligga en skyldighet för fastighetsägarna att utföra åtgärder som kommunen föreskriver i en kommuninitierad områdessamverkan så inställer sig frågan vad som då händer om arbetet inte utförs. I utredningen anges inget om begränsningar för hur avgifter som betalas till föreningen ska fördelas inom samverkansområdet. Om fastighetsägarna inte genomför de åtgärder som kommunen anvisar så verkar det därför vara fritt fram

för kommunen att använda avgifterna i andra delar inom samverkansområdet. Detta sätter en indirekt press på fastighetsägarna som kan likställas med en skyldighet att utföra arbete. Men det innebär också en risk för att kommunens egna intressen avseende trygghetsskapande åtgärder får företräde. Förslaget kan därför ifrågasättas också i denna del.

Slutligen, det som just har beskrivits medför också risk för att avgifterna i kommuninitierad områdessamverkan utnyttjas för ändamål som faller under lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete, se avsnitt 3.6 nedan.

Som redan nämnts gör utredningen inte någon bedömning av hur arbetet och verksamhetens bedrivande i kommuninitierad områdessamverkan förhåller sig till Regeringsformen och EKMR. Den enda prövning som görs är om själva avgiftsuttaget i en kommuninitierade områdessamverkan utgör en kränkning av äganderättsskyddet. Som just har framgått finns det många moment i kommuninitierad områdessamverkan som riskerar att innebära ett ingrepp i rättigheter som är skyddade i Regeringsformen och EKMR.

3.5 Verksamheten och verksamhetsändamålet i en kommuninitierad områdessamverkan

Det finns en tydlig tendens i det sätt på vilket kommuner idag bedriver verksamhet som motsvarar områdessamverkan. Tendensen är att kommuner använder så kallad platsaktiverad samverkan, vilket kännetecknas av att den är tillfällig i bemärkelsen att det är fråga om enstaka evenemang eller evenemang som pågår en kort eller en lite längre tidsperiod. Detta kan jämföras med samverkan i form av konkreta fysiska åtgärder såsom upprustning av byggnad och säkerhetsskapande åtgärder på en fastighet eller i en byggnad. Platsaktiverad samverkan som rör andras fastigheter kanske – på grund av sin karaktär – inte vid en första anblick uppfattas som en kränkning av äganderätten, men många gånger kan det vara fråga om det. Detta gör att förslaget med kommuninitierad platssamverkan även på denna grund kan ifrågasättas utifrån äganderättsskyddet.

Än viktigare är dock aspekten att platsaktiverad samverkan många gånger kan ses som ett uttryck för just vad kommuner tycker är viktigt, till skillnad från vad privata fastighetsägare tycker, och det vare sig deras fastigheter används som bostäder, kontor eller mer kommersiell verksamhet. Som exempel kan nämnas att kommuner ofta satsar på kulturevenemang, vilket inte nödvändigtvis är vad privata fastighetsägaren förespråkar i första hand. Denna diskrepans mellan intressen hos kommuner respektive privata fastighetsägare kan inte självklart räddas av att båda intressena kan samlas under det breda begreppet allmänt intresse. Allmänt intresse i kontexten områdessamverkan måste ha en mycket tydlig koppling till att verksamheten ska vara trygghetsskapande och brottsförebyggande i ett längre

perspektiv. Här blir det tydligt att begreppet allmänt intresse som legitimerande faktor för att göra inskränkningar i skyddet för äganderätten kan leda till att skyddet blir urholkat vid kommuninitierad områdessamverkan. Också detta utgör grund för att ifrågasätta förslaget om kommuninitierad områdessamverkan. Lite tillspetsat skulle saken kunna uttryckas så att en kommun skulle kunna använda kommuninitierad områdessamverkan för att utöva till exempel kulturell verksamhet.

De nu nämnda aspekterna rörande inriktningen på verksamheten i en områdessamverkan leder även till att det inte är lika självklart att det tvångsvisa avgiftsuttaget är legitimerat, såsom utredningen argumenterar för. En infallsvinkel är att det är tveksamt om fastighetsägarna kan sägas få en motprestation på det sätt som är en förutsättning för det tvångsvisa avgiftsuttaget.

Sammanfattningsvis framstår det som mindre lämpligt att en kommun ska ges ensidig rätt att fastställa vilken sorts verksamhet som ska bedrivas inom en områdessamverkan. Det är nödvändigt att de enskilda fastighetsägarna får både inflytande och bestämmanderätt.

Det ska noteras att det i utredningen inte görs någon bedömning av hur verksamheten och verksamhetsändamålet i kommuninitierad områdessamverkan förhåller sig till Regeringsformen och EKMR. Den enda prövning som görs är om själva avgiftsuttaget i en kommuninitierade områdessamverkan utgör en kränkning av äganderättsskyddet. Även detta utgör en brist i utredningen.

3.6 Risk för sammanblandning med kommunens uppdrag enligt lag om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete

Ytterligare ett problem med kommuninitierad områdessamverkan är att det föreligger risk för sammanblandning med kommunens uppdrag enligt lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Av lagen följer att kommuner ska besluta om en plan för vilka åtgärder som avses att vidtas för att förebygga brott, ansvara för samordning av det brottsförebyggande arbetet och verka för att skriftliga överenskommelser om samverkan ingås med relevanta aktörer. Gränserna mellan kommunens uppdrag enligt denna lag och uppdraget i en kommuninitierad områdessamverkan är flytande. Det gör att det finns risk både för att de båda uppdragen går i varandra och att de avgifter som åläggs fastighetsägarna inom samverkansområdet även finansierar, eller i vart fall spiller över på det uppdrag som kommunen har enligt lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Det framstår som olämpligt i sig, men väcker också frågan om förutsättningarna enligt regeringsformen och EKMR är uppfyllda för när enskilda aktörer får tvingas bidra till det allmännas verksamhet.

Det ska noteras att verksamheten enligt lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete utgör en annan sorts verksamhet än den som följer av den

lag som utredningen föreslår i SOU 2025:5. Följdenligt kan den bedömning som utredningen har gjort i avsnitt 13.1 om huruvida avgiftsuttag står i strid med grundläggande rättigheter i Regeringsformen och EKMR inte appliceras på överlappningen mellan lagarna.

Överlappningsaspekten har inte uppmärksamats i utredningen. Detta utgör en brist i utredningen, men det som är viktigt i sammanhanget är att den nu lyfta problematiken med risk för överlappning/konflikt gör att det varken framstår som praktiskt görbart eller lämpligt att den i SOU 2025:5 föreslagna lagen ska omfatta kommuninitierad områdessamverkan.

4 BEDÖMNINGEN AV VAD SOM UTGÖR SKÄLIG AVGIFT

Förslaget rörande områdessamverkan innebär att uppdraget att bestämma avgift placeras på kommunerna. Inga riktlinjer lämnas för hur bedömningen ska göras. Detta utgör en risk, bland annat därför att en kommun kanske inte alltid har den erfarenhet eller kunskap av de fastighetsekonomiska överväganden som är nödvändiga för att fastställa en rimlig avgift.

För att minska risken för att avgiften sätts för lågt alternativt för högt i förhållande till vad som krävs, skulle lagförslaget kunna kompletteras så att initiativtagarna till områdessamverkan i ansökan lämnar förslag på avgift utifrån den budget som har uppställts. Kommunen prövar den föreslagna avgiften och får frågå den enbart om det finns sakliga skäl för det. Skälen för avvikelserna ska redovisas.

5 HUR PÅVERKAR FÖRSLAGET BEFINLIG OMRÅDESSAMVERKAN?

5.1 Kommunens utrymme att gå in i en befintlig frivillig organisation för områdessamverkan

I det avsnitt som rör kommuninitierad områdessamverkan anges att det ska vara möjligt för en kommun att gå in i en befintlig organisation för frivillig områdessamverkan och ta över verksamheten. Det innebär att en kommun kan störa ut en frivilligt organiserad områdessamverkan. Frågor som uppstår är om kommunen får störa ut frivilligt organiserad områdessamverkan oavsett om den är avgiftsfinansierad eller inte.

Det primära ska enligt utredningen vara att områdessamverkan drivs av privata aktörer. Om det är tänkt att en kommun endast i *undantagsfall* ska kunna ta över en privatinitierad områdessamverkan så är det anmärkningsvärt att det inte preciseras under vilka omständigheter det i så fall får ske. Detta leder till rättsosäkerhet och ökar också risken för att kommunen helt enkelt bara stör ut en privat organiserad områdessamverkan.

Om förslaget i denna del godtas måste det klart och tydligt framgå vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att kommunen ska få ta över en befintlig verksamhet. Kriterierna ska vara av sådant slag att det tydligt framgår att det endast är i undantagsfall som en kommun kan ta över en privatinitierad verksamhet. Ett förslag är att det bara får ske om det inte bedrivs någon aktiv verksamhet över huvud taget i den privatinitierade föreningen.

Vidare, om förslaget ska förstås på just beskrivet sätt så kan det ifrågasättas om det är förenligt med föreningsfriheten i RF 2 kap. 1 § 5 p. att en kommun går in i befintlig förening och tar över verksamheten, och då särskilt om det inte anförs några skäl för när så får ske. Utredningen har över huvud taget inte prövat RF 2 kap. 1 § 5 p. i det här sammanhanget vilket utgör en brist.

5.2 Kommuninitierad områdessamverkan konkurrerar ut en privatinitierad områdessamverkan

Utredningens förslag på att en kommun ska kunna initiera områdessamverkan berör inte frågan om det ska vara möjligt att göra det oavsett om det redan finns en privatinitierad områdessamverkan i delar eller hela av det området där kommunen beslutar att initiera områdessamverkan. Risken att kommunen tar ett sådant initiativ torde vara störst när den privatinitierade föreningen inte har ansökt om bidrag enligt den föreslagna lagen.

Det primära ska vara att områdessamverkan drivs av privata aktörer. Det bör uttryckas i lagen att det inte ska vara möjligt för en kommun att initiera områdessamverkan när det redan finns en privat förening inom det av kommunen föreslagna samverkansområdet.

6 AVSLUTANDE REFLEKTION

En sammanfattande reflektion är att utredningens förslag till lag om avgift för områdessamverkan som presenteras i SOU 2025:5 innebär en rad problem rörande kommuninitierad områdessamverkan, problem som inte har uppmärksammats alternativt inte lyfts och analyserats i tillräcklig omfattning. Problemen gör att det kan ifrågasättas om det är möjligt att bedriva den sortens områdessamverkan.

Sammanfattningsvis ligger problemen bland annat i följande:

- Risk finns att en kommun verkställer åtgärder på andra fastigheter inom samverkansområdet.
- Förslaget innebär att en kommun i huvudsak kan verkställa områdessamverkan på sin egen mark och med en inriktning som premierar kommunens egna intressen snarare än övriga fastighetsägares intressen inom samverkansområdet.

- Utrymmet för att det i huvudsak är kommunens intressen som tillgodoses gör att det finns risk för att åläggandet av tvångsavgift inte kan motiveras enligt regeringsformen och EKMR.
- En kommuninitierad områdessamverkan kan störa ut en privatinitierad områdessamverkan.
- Risk finns för överlappning mellan förslag till lag om avgift för områdessamverkan och lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete, vilket gör att fastigheterna i samverkansområdet indirekt kan komma att finansiera verksamhet enligt sistnämnda lag.

Dag som ovan



Erika P Björkdahl