

Lagrådsremiss

Lag om avgift för områdessamverkan

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 11 december 2025

Andreas Carlson

Jonas Ragell
(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår en ny lag om avgift för områdessamverkan. Med stöd av lagen kan den som bedriver områdessamverkan få rätt att ta ut en avgift från berörda fastighetsägare. Den som bedriver områdessamverkan kan t.ex. vara en sammanslutning av fastighetsägare och andra intressenter. Rätten att ta ut en avgift med stöd av lagen, och den motsvarande skyldigheten att betala avgiften, gör det möjligt att fördela samverkanskostnaderna på alla berörda fastighetsägare i proportion till den nytta som de kan anses ha av samverkansarbetet. Avgiften får bara täcka kostnader för sådant som inte omfattas av statens och kommunens ansvar. För att få rätt att ta ut avgift krävs att det är en områdessamverkan i betydelsen att olika aktörer, inom ett geografiskt avgränsat område i den byggda miljön, i samverkan analyserar behov av och vidtar åtgärder för att utveckla området på ett sätt som är ägnat att förebygga brott, skapa trygghet och stärka områdets attraktivitet och lokala näringsliv och därigenom långsiktigt tillgodose områdets gemensamma bästa. För rätten att ta ut avgift krävs att den som bedriver samverkansarbetet företräder en kvalificerad majoritet av de berörda fastighetsägarna. Det ska finnas ett behov av områdessamverkan som inte tillgodoses av någon annan. För att med stöd av lagen få ta ut avgift krävs att den som bedriver områdessamverkan är godkänd som huvudman för samverkansarbetet. Frågor om godkännande som huvudman provas av kommunen. Kommunen kan, när behovet av områdessamverkan är stort och inte tillgodoses av någon annan, besluta att själv vara huvudman. I alla ärenden om huvudman ska kommunen ge berörda fastighetsägare möjlighet att yttra sig. Tvister mellan en huvudman och fastighetsägare som rör avgiften provas av allmän domstol.

Enligt förslaget ska lagen träda i kraft den 1 augusti 2026.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om avgift för områdessamverkan.....	4
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Områdessamverkan.....	9
5	Lagstiftningsbehovet och övergripande frågor om lagstiftningens avgränsning.....	10
6	Den som bedriver områdessamverkan ska kunna få rätt att ta ut avgift.....	20
7	En kommun kan i undantagsfall vara samverkanshuvudman	33
8	Samverkansavgiften.....	37
9	Överklagande och bemyndiganden	42
10	Ikraftträdande.....	45
11	Konsekvenser.....	45
12	Författningskommentar.....	54
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö	76
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	82
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	90

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om avgift för områdessamverkan.

2 Förslag till lag om avgift för områdessamverkan

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Lagens innehåll

1 § Denna lag gäller rätt för den som bedriver områdessamverkan att ta ut avgift från ägare av fastigheter och byggnader för att täcka samverkanskostnader.

Ord och uttryck i lagen

2 § I denna lag betyder

områdessamverkan: en samverkan som inom ett geografiskt avgränsat område i den byggda miljön analyserar behov av och vidtar åtgärder som utvecklar området på ett sätt som ska bidra till att förebygga brott, skapa trygghet och stärka områdets attraktivitet och lokala näringsliv och därigenom långsiktigt tillgodose områdets gemensamma bästa,

samverkansområde: det geografiskt avgränsade område som omfattas av en områdessamverkan,

samverkansfastighet: en fastighet inom ett samverkansområde, dock inte en fastighet som är bebyggd med endast en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader till sådana hus,

samverkansfastighetsägare: den som äger en samverkansfastighet eller äger en byggnad på någon annans samverkansfastighet, dock inte ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad till ett sådant hus,

samverkansplan: en årligen uppdaterad verksamhetsplan som beskriver det arbete och de åtgärder som är planerade inom ramen för områdessamverkan på kort sikt och på lång sikt,

samverkanskostnad: en kostnad som får täckas med en avgift enligt denna lag,

samverkansavgift: en avgift som enligt denna lag får tas ut för att täcka en samverkanskostnad, och

nyttotal: ett tal som enligt denna lag anger en samverkansfastighets procentuella andel av nyttan av det som en samverkansavgift får täcka.

3 § I denna lag betyder *samverkansbudget* en årligen uppdaterad redogörelse för

1. de kostnader som det beräknas medföra att genomföra samverkansplanen fördelade på de kalenderår som kostnaderna förväntas uppkomma med uppgift om

a) vilka kostnader som är samverkanskostnader, och

b) vilka kostnader som regleras enligt annan lagstiftning eller behöver täckas i annan ordning,

2. hur samverkansfastigheternas nyttotal är bestämda för fördelning av samverkansavgift, och

3. hur ett överskott eller underskott till följd av skillnad mellan uttagna samverkansavgifter och samverkanskostnaderna är planerade att balanseras genom återbetalning eller genom att överföras till följande kalenderår.

4 § I denna lag betyder *samverkanshuvudman* den som bedriver områdessamverkan och är godkänd av kommunen som huvudman för samverkansarbetet. Om kommunen med stöd av denna lag har åtagit sig att bedriva områdessamverkan, är kommunen samverkanshuvudman.

2 kap. Föresättningar för att vara samverkanshuvudman

Godkännande som samverkanshuvudman

1 § Som samverkanshuvudman får godkännas endast den som

1. visar att områdessamverkan behövs inom hela samverkansområdet och att det behovet inte någonstans inom samverkansområdet tillgodoses av någon annan,

2. har en samverkansplan och en samverkansbudget som gör det sannolikt att samverkansavgifter kommer att få tas ut enligt denna lag,

3. visar att samverkansfastigheternas nyttotal har bestämts enligt denna lag och är skäligen,

4. företräder minst två tredjedelar av samverkansfastighetsägarna och två tredjedelar av samverkansfastigheternas nyttotal,

5. inte är vinstdrivande,

6. ger de samverkansfastighetsägare som vill vara med i samverkansarbetet möjlighet att på demokratiska, jämlika och transparenta villkor delta i verksamhetens beslutsfattande, och

7. inte är på obestånd, försatt i konkurs eller kan antas brista när det gäller vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter, laglydnad och andra omständigheter av betydelse i fråga om gott anseende.

2 § Frågor om godkännande som samverkanshuvudman prövas av den kommun där samverkansområdet finns.

Om samverkansområdet finns i fler än en kommun, prövas godkännandefrågan av den kommun där den största delen av samverkansområdet finns eller av den kommun som de berörda kommunerna kommer överens om. Den kommun som prövar frågan ska ge de andra kommunerna tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs.

3 § En ansökan om godkännande som samverkanshuvudman ska innehålla

1. sökandens namn, person- eller organisationsnummer och adress,

2. en förteckning över samverkansfastigheterna,

3. en förteckning över de samverkansfastighetsägare som sökanden företräder,

4. en förteckning över de samverkansfastighetsägare som sökanden inte företräder,

5. en redogörelse för vilka som deltar i samverkansarbetet och en redovisning av de samråd med andra relevanta aktörer av betydelse för sam-

verkansarbetet som sökanden har genomfört för att bedöma behovet av områdessamverkan och vad samverkan ska omfatta, och

6. de uppgifter och handlingar som sökanden åberopar för att visa att förutsättningarna i 1 § är uppfyllda.

4 § Innan kommunen bifaller en ansökan om att godkännas som samverkanshuvudman ska kommunen underrätta de samverkansfastighetsägare som sökanden inte företräder och ge dem tillfälle att yttra sig. Underrättelsen ska ske genom delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932) och innehålla

1. information om det huvudsakliga innehållet i denna lag,
2. en kopia av ansökan och de handlingar som sökanden åberopar,
3. en upplysning om att den som godkänns som samverkanshuvudman har rätt att, för kostnader som avses i 1 kap. 3 § 1 a, från samverkansfastighetsägarna ta ut en samverkansavgift fördelad enligt 1 kap. 3 § 2,
4. en uppmaning att inom en viss tidsperiod, som inte får vara kortare än fyra veckor, komma in med eventuella synpunkter,
5. information om hur samverkansfastighetsägaren kan följa ärendet och ta del av kommunens beslut i ärendet,
6. information om att förenklad delgivning kan komma att användas i ärendet, och
7. upplysning om det som sägs i denna lag om dels överklagande av kommunens beslut om godkännande, dels tvister om samverkansavgiftens storlek och betalning.

Förutsättningar för en kommun att vara samverkanshuvudman

5 § En kommun får besluta att vara samverkanshuvudman endast om

1. det finns ett mycket stort behov av områdessamverkan inom hela samverkansområdet och det behovet inte någonstans inom samverkansområdet tillgodoses av någon annan,
2. det inte finns någon som har ansökt om och har förutsättningar att kunna bli godkänd som samverkanshuvudman,
3. kommunen har en samverkansplan och en samverkansbudget som gör det sannolikt att en samverkansavgift kommer att få tas ut enligt denna lag,
4. samverkansfastighetsägarnas nyttotal har bestämts enligt denna lag och är skäligen, och
5. kommunen ger de samverkansfastighetsägare som vill vara med i verksamheten möjlighet att på demokratiska, jämlika och transparenta villkor delta i verksamhetens beslutsfattande.

6 § Innan kommunen med stöd av 5 § beslutar att vara samverkanshuvudman ska kommunen underrätta samverkansfastighetsägarna och ge dem tillfälle att yttra sig. Underrättelsen ska ske genom delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932) och innehålla

1. information om det huvudsakliga innehållet i denna lag,
2. en redogörelse för hur kommunen har kommit fram till att det finns förutsättningar för kommunen att vara samverkanshuvudman enligt 5 §,
3. en upplysning om att samverkanshuvudmannen har rätt att, för kostnader som avses i 1 kap. 3 § 1 a, ta ut en samverkansavgift fördelad enligt 1 kap. 3 § 2 från samverkansfastighetsägarna,

4. en uppmaning att inom en tidsperiod, som inte får vara kortare än fyra veckor, komma in med eventuella synpunkter,

5. information om hur samverkansfastighetsägaren kan följa ärendet och ta del av kommunens beslut i ärendet,

6. information om att förenklad delgivning kan komma att användas i ärendet, och

7. en upplysning om det som sägs i denna lag om dels överklagande av kommunens beslut om godkännande, dels tvister om avgiftens storlek och betalning.

Årlig uppföljning

7 § En samverkanshuvudman ska senast den 31 mars varje år lämna in en uppdaterad samverkansplan och samverkansbudget till den kommun som beslutat om godkännande som samverkanshuvudman. Om kommunen är samverkanshuvudman, ska kommunen ha en uppdaterad samverkansplan och samverkansbudget.

Samverkanshuvudmannen ska skicka en kopia av planen och budgeten till samverkansfastighetsägarna eller hålla planen och budgeten tillgänglig för samverkansfastighetsägarna på en webbplats.

Om det har tillkommit en ny samverkansfastighetsägare på grund av att en fastighet har bytt ägare eller på grund av att det tillkommit en ny byggnad på en samverkansfastighet, ska samverkanshuvudmannen skicka en kopia av planen och budgeten till den nya ägaren tillsammans med information om det huvudsakliga innehållet i denna lag och hur den nya ägaren kan följa samverkansarbetet och delta i det.

8 § Den kommun som har godkänt en samverkanshuvudman ska årligen pröva om förutsättningarna för godkännandet är uppfyllda. Om kommunen är samverkanshuvudman, ska kommunen årligen pröva om förutsättningarna för att vara samverkanshuvudman är uppfyllda.

Begäran att ett samverkanshuvudmannaskap ska upphöra

9 § Kommunen ska på en samverkansfastighetsägares begäran pröva om förutsättningarna för ett godkännande enligt 1 § eller ett beslut att vara samverkanshuvudman enligt 5 § fortfarande är uppfyllda.

Upphörande av ett samverkanshuvudmannaskap

10 § Om förutsättningarna för att vara samverkanshuvudman inte längre är uppfyllda, ska kommunen besluta att huvudmannaskapet ska upphöra att gälla och underrätta samverkansfastighetsägarna om det.

Avgifter för kommunens prövning

11 § En kommun får meddela föreskrifter om avgift för

1. prövning av en ansökan om godkännande enligt 1 §,
2. årlig uppföljning enligt 7 §, och
3. prövning av en begäran enligt 9 § om att upphäva ett huvudmannaskap.

Överklagande av kommunens beslut

12 § Kommunens beslut enligt detta kapitel får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3 kap. Förhållandet mellan en samverkanshuvudman och en samverkansfastighetsägare

Samverkansavgift

1 § En samverkanshuvudman har rätt att ta ut en samverkansavgift från en samverkansfastighetsägare.

2 § En samverkansavgift får endast tas ut för att täcka samverkanshuvudmannens rimliga kostnader för att

1. bedriva samverkansarbetet, och

2. vidta åtgärder som är ändamålsenliga för att tillgodose syftet med områdessamverkan.

Avgiften får inte tas ut för kostnader där ansvaret för kostnaderna eller deras fördelning regleras i annan lagstiftning eller för åtgärder som enligt annan lagstiftning ska vidtas av en statlig eller regional myndighet eller av kommunen.

3 § Samverkansavgiften ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på samverkansfastighetsägarna med hänsyn till den nytta som ägarna kan anses ha av de kostnader som får täckas med samverkansavgift enligt 2 §. Nyttan ska anses vara proportionell till fastigheternas och byggnadernas storlek och betydelse i samverkansområdet och för varje samverkansfastighet anges med ett nyttotal.

Samverkansavgiftens betalning

4 § En samverkansfastighetsägare ska betala samverkansavgift till samverkanshuvudmannen på dennes begäran.

Återbetalning av samverkansavgift

5 § Om ett samverkanshuvudmannaskap upphör enligt 2 kap. 10 §, ska samverkanshuvudmannen återbetala uttagna samverkansavgifter som inte har använts.

Tvister mellan en samverkanshuvudman och en samverkansfastighetsägare

6 § Tvister mellan en samverkanshuvudman och en samverkansfastighetsägare om en samverkansavgift prövas i allmän domstol. I rättegångsbalken finns bestämmelser om laga domstol i tvistemål.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2026.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 22 juni 2023 att en särskild utredare skulle utreda och analysera i vilken omfattning en obligatorisk samverkan bör ske mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet i den byggda miljön. Utredningen skulle även lämna nödvändiga författningsförslag. I januari 2025 överlämnade utredningen betänkandet Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö (SOU 2025:5).

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (LI2025/00306).

I denna lagrådsremiss behandlas betänkandets lagförslag.

4 Områdessamverkan

Inom många bebyggda områden bedrivs det i dag en samverkan mellan olika aktörer. Samverkan syftar till att gemensamt hitta åtgärder och lösningar som bidrar till att inom dessa områden förebygga brott, skapa trygghet och stärka deras attraktivitet och lokala näringsliv. Sådan samverkan tillgodoser långsiktigt områdenas gemensamma bästa och benämns ofta platssamverkan eller Business Improvement Districts (BIDs). I den här lagrådsremissen används ordet områdessamverkan.

Områdessamverkan bygger ofta på en gemensam handlingsplan och regelbundna möten mellan de samverkande aktörerna. Det är ett sätt att arbeta lokalt och långsiktigt med bl.a. trygghetsfrågor. Vilka åtgärder som vidtas inom ramen för samverkan beror på var området ligger, vilken karaktär området har, vilka förutsättningar och behov det har, vilka intressenterna är och vilken målbild (t.ex. trygghet, attraktivitet eller ökad omsättning) som de samverkande aktörerna enas kring. Trygghetsskapande, brottsförebyggande och trivselskapande åtgärder är vanliga. Många gånger kan det på kort och lång sikt leda till minskade kostnader eller ekonomisk vinning för de inblandade aktörerna.

Områdessamverkan kan bedrivas på olika sätt och i olika organisationsformer. En variant är en ideell förening, som kan bestå av enbart fastighetsägare eller av fastighetsägare och kommunen och kanske ytterligare aktörer. En annan variant är att arbetet med områdessamverkan drivs av kommunen som kallar andra aktörer till möten där relevanta frågor diskuteras och åtgärder ibland vidtas.

Exempel på åtgärder som områdessamverkan kan resultera i är åtgärder för att förbättra belysning, för att öka närvaro av ordningsvakter, polis eller nattvandrande vuxna, för att ordna aktiviteter och evenemang som stärker gemenskapen på en plats och för att göra fysiska förändringar i miljön såsom ombyggnation, anlägga nya planteringar, skapa nya mötesplatser och förbättra gestaltning eller utsmyckning på en plats.

Områdessamverkan är förenad med kostnader. Det kan handla om allt från att hyra ett mötesrum, arvodera en projektsamordnare och anlita en landskapsarkitekt till att betala ett vaktbolag eller upprusta eller förbättra den byggda miljön.

5 Lagstiftningsbehovet och övergripande frågor om lagstiftningens avgränsning

Regeringens bedömning

Det behövs en lagreglering som gör det möjligt att med en avgift fördela kostnaderna för områdessamverkan på alla berörda fastighetsägare i proportion till den nytta som de kan anses ha av samverkansarbetet, dvs. även fastighetsägare som inte deltar i arbetet men ändå har nytta av det. Reglerna bör ge kommunen i uppgift att kvalitetssäkra att den som vill få rätt att ta ut avgift med stöd av lag bedriver en områdessamverkan som behövs, att den som ska få ta ut avgift företräder en kvalificerad majoritet av de berörda fastighetsägarna, att avgiften avser att täcka kostnader som ger ett mervärde för fastigheterna och att avgiften fördelas skäligt. Reglerna bör ge kommunen rätt att ta på sig ansvaret att bedriva en områdessamverkan, men endast när behovet av en sådan samverkan är mycket stort och inte tillgodoses av någon annan.

Det behöver inte regleras hur samverkansarbetet ska vara organiserat eller hur den som bedriver samverkansarbetet ska fatta sina beslut.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Till skillnad från regeringen bedömer utredningen att det behöver regleras hur samverkansarbetet ska vara organiserat och hur den som bedriver samverkansarbetet ska fatta sina beslut.

Remissinstanserna

I den övergripande frågan om att en avgift för områdessamverkan behöver lagregleras är remissutfallet splittrat. Flera remissinstanser tillstyrker utredningens förslag till lagreglering eller är i huvudsak positiva till det, däribland *Brottsförebyggande rådet*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Folkhälsomyndigheten*, *Polismyndigheten*, *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet*, *Socialstyrelsen*, *Åklagarmyndigheten*, *Förvaltningsrätten i Falun*, *Hyses- och arrendenämnden i Stockholm*, *Östersunds tingsrätt*, *länsstyrelserna i Blekinge och Jönköpings län*, *Region Stockholm* och *Norrköpings kommuner*, *Hysesgästföreningen*, *Handelns forskningsinstitut* och *MKB Fastighets AB*. *Malmö kommun* och bl.a. *Göteborgs* och *Stockholms kommuner* anför att områdessamverkan som redan finns har utvecklats i en annan institutionell, juridisk och kulturell kontext.

Helsingborgs kommun är i huvudsak positiv till förslaget till lagreglering men anser att det kan innebära att fastighetsägare, när de tvingas in i en

samverkan som dessutom medför ekonomiska skyldigheter, kan skapa motstånd och minskat engagemang och skapa en ekonomisk börda för enskilda fastighetsägare, särskilt mindre aktörer med begränsade resurser.

Flera remissinstanser avstyrker eller är i huvudsak negativa till att en avgift för områdessamverkan lagregleras, däribland *Boverket*, *länsstyrelserna i Jämtlands, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Uppsala och Västmanlands län*, *Arjeplogs, Borås, Eskilstuna, Härjedalens, Kungsbacka, Oskarshamns, Sorsele, Stockholms och Umeå kommuner*, *Sveriges kommuner och regioner*, *BID Malmö*, *Botkyrkabyggen*, *Centrum för AMP*, *City i Samverkan Stockholm*, *Fastighetsägare Centrala Hisingen*, *Fastighetsägarna*, *Fastighetsägarna GFR*, *Fastighetsägarnas småbolagsråd*, *Helsingborg Citysamverkan AB*, *HSB riksförbund*, *Institutionen för socialt arbete vid Göteborgs universitet*, *IQ Samhällsbyggnad*, *Mäklarsamfundet*, *Näringslivets regelnämnd*, *Riksförbundet bostadsrätterna Sverige*, *Småföretagarnas riksförbund*, *Stiftelsen Tryggare Sverige*, *Stockholms kooperativa bostadsförening*, *Svensk försäkring*, *Svensk handel*, *Svenska stads-kärnor*, *Svenskt näringsliv*, *Sveriges allmännyttan*, *Sveriges riksidrottsförbund*, *Urban Partners Nrep*, *Visita*, *Balticgruppen AB*, *Bostads Mimer AB*, *Einar Mattsson AB*, *Fastighets AB Balder*, *Heimstaden AB*, *Hemsö Fastighets AB*, *Jernhusen AB*, *Meras Lokaler i Alingsås AB*, *Svefa AB*, *Unibal Rodamco Westfield/Rodamco Sverige AB*, *Uppsalahem AB*, *Victoriahem AB* och *Wallenstam AB*. Remissinstanserna anser att det inte är visat att det finns behov av lagstiftning samt att förslaget försämrar förutsättningarna för befintlig frivillig samverkan, riskerar att tränga undan dessa projekt och även försvårar tillkomsten av nya frivilliga projekt.

Flera remissinstanser, däribland *Boverket*, *Arjeplogs kommun*, *Sveriges kommuner och regioner*, *BID Malmö*, *City i Samverkan Stockholm*, *Fastighetsägarna*, *Fastighetsägarnas småbolagsråd*, *Småföretagarnas riksförbund*, *Svenskt näringsliv*, *Einar Mattsson AB*, *Fastighets AB Balder* och *Heimstaden AB*, invänder att det är en inskränkning i föreningsfriheten att tvingas in i en förening.

Fastighetsägarna, *Fastighetsägarnas småbolagsråd*, *Småföretagarnas riksförbund*, och *Unibal Rodamco Westfield/Rodamco Sverige AB* anser att konkurrensen riskerar att snedvridas och mindre aktörer slås ut. Enligt remissinstanserna innebär förslaget att näringsidkare indirekt kan bestämma hur andra näringsidkare ska tillåtas bedriva sin verksamhet och vilka investeringar de ska göra, vilket strider mot näringsfriheten och egendomsskyddet. Remissinstanserna menar att det finns en risk för missbruk av dominerande ställning och kartellliknande samarbeten och att mindre aktörer riskerar att slås ut från den lokala marknaden. Enligt remissinstanserna strider utredningens förslag mot EU:s regler om den fria etableringsrätten, eftersom risken för ytterligare obligatoriska avgifter och indirekt styrning av verksamheten minskar möjligheterna för mindre aktörer att kunna etablera sig i området.

Flera remissinstanser, däribland *Boverket*, *Sveriges kommuner och regioner*, *BID Malmö*, *City i Samverkan Stockholm*, *Fastighetsägarna*, *Småföretagarnas riksförbund*, *Svenskt näringsliv*, *Fastighets AB Balder*, *Einar Mattsson AB*, *Heimstaden AB*, *Victoriahem AB* och *Wallenstam AB* invänder att utredningens förslag strider mot egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen (den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundlägg-

gande friheterna) genom att tvingas använda sin egendom på ett sätt som han eller hon inte frivilligt har accepterat.

Flera remissinstanser, däribland *Fastighetsägarna*, *Fastighetsägarnas småbolagsråd*, *Svenskt näringsliv*, *Fastighets AB Balder* och *Unibal Rodamco Westfield/Rodamco Sverige AB*, invänder att det är fråga om en skatt och inte en avgift.

Näringslivets regelnämnd och *BID Malmö* anser att förslaget strider mot regeringens ambitioner att minska regelbörda och administration för företag.

Skälen för regeringens bedömning

På flera platser i Sverige bedrivs det fungerande områdessamverkan mellan olika aktörer med syfte att öka tryggheten och trivseln i ett visst geografiskt område. Exempel är samverkan mellan kommunen, polis, fastighetsägare, företag och civilsamhälle, på platser såsom ett torg, i ett centrum eller i en stadsdel. Samverkan bedrivs bl.a. för att förebygga brott och otrygghet, skapa attraktiva och levande miljöer, samordna resurser och insatser från olika aktörer och involvera boende och verksamheter i utvecklingen av en plats. Flera remissinstanser är oroliga för att utredningens förslag till lagreglering innebär en styrning av hur områdessamverkan ska bedrivas och att det försvårar frivillig samverkan som redan fungerar samt försvårar tillkomsten av nya sådana samverkansprojekt.

Syftet med utredningens förslag är att skapa en reglering som innebär att alla fastighetsägare som har nytta av samverkansarbetet ska bära sin skäliga andel av kostnaderna. Enligt regeringens mening kan det åstadkommas utan att lagstiftaren bestämmer hur områdessamverkan ska bedrivas. En fungerande samverkan som inte har behov av att använda sig av den föreslagna regleringen, ska inte heller behöva göra det. Regleringen bör därför inte innehålla någon skyldighet att vara med i en förening.

Det behövs en ny lag som ger rätt att ta ut avgift för områdessamverkan

Det problem som utredningen pekar på handlar om att områdessamverkan bedrivs på många platser och är till nytta för fastighetsägarna inom samverkansområdet men att det förekommer att några fastighetsägare inte bidrar ekonomiskt och därmed åker snålskjuts på de andra fastighetsägarnas bekostnad. Risken för att några åker snålskjuts på andras arbete kan även minska incitamenten för fastighetsägare att initiera en områdessamverkan.

De som bedriver områdessamverkan behöver ett verktyg för att kunna komma till rätta med snålskjutsproblemet. Verktyget bör vara en lagreglerad rätt att ta ut en avgift för områdessamverkan.

Syftet med områdessamverkan är inte att den som bedriver samverkansarbetet, t.ex. en förening av fastighetsägare, ska få rätt att bestämma över andra fastighetsägare eller näringsidkare. Det här lagstiftningsärendet handlar bara om kostnader för att samverka. Även om parterna inom ramen för en samverkan kommer fram till att en viss åtgärd behöver vidtas på en eller flera fastigheter, kommer den åtgärden inte att kunna påtvingas någon med stöd av den nu föreslagna lagen. Det enda som bör kunna påtvingas någon är att betala för den nytta som samverkansarbetet i sig anses innebära.

Kommunens roll

Utredningens författningsförslag innebär två alternativa sätt 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 vid behov kommunen en möjlighet att införa en kommunal avgift. Båda alternativen förutsätter kommunens medverkan på så sätt att kommunen ska besluta att införa en avgift. Utredningens förslag om fastighetsägarinitierad avgift innebär att alla berörda fastighetsägare måste vara med i en förening vars verksamhet och beslutsfattande regleras i lag, medan utredningens förslag om kommunal avgift innebär att alla berörda fastighetsägare ska kallas till möten. I utredningens förslag om fastighetsägarinitierad avgift ska kommunen ha insyn i organisationens verksamhet, kallas till organisationens årsstämma och få ta del av stämmans handlingar och protokoll. Utredningens förslag om kommunal avgift är sekundärt till den fastighetsägarinitierade avgiften på så sätt att en kommunal avgift förutsätter att kommunen uttömt möjligheterna att uppnå samma resultat med mindre ingripande åtgärder. Utredningens alternativ om kommunal avgift ger kommunen stor makt över samverkansarbetet, som också återspeglas i utredningens förslag om att kommunen ska ha ett andelstal som motsvarar 51 procent av summan av alla berördas andelstal i samverkansarbetet eller samverkanskostnaderna. Utredningens förslag säger inget om hur avgiften ska betalas.

Det är tydligt att utredningens förslag innebär att kommunen ska ha en viktig roll i att kvalitetssäkra att avgift får tas ut och hur den fördelas. Det är också tydligt att kommunen ska kunna ta på sig ett större ansvar för samverkansarbetet först när det behövs och fastighetsägarna själva inte förmår åstadkomma en fungerande samverkan.

Enligt regeringens mening kan syftet med regleringen tillgodoses på ett enklare sätt. Kommunens roll bör kunna stanna vid att kvalitetssäkra att en fastighetsägar driven samverkan som vill kunna ta ut en avgift från alla berörda fastighetsägare använder avgiften bara för att täcka rimliga kostnader och fördelar avgiften på ett skäligt sätt. I likhet med utredningens förslag bör det endast i undantagsfall bli aktuellt för kommunen att själv kunna åta sig uppgiften att bedriva områdessamverkan. Det kan också åstadkommas med en betydligt enklare reglering.

Samverkansarbetets organisation och frågan om föreningsfrihet

Utredningens förslag innebär att det ska finnas en organisation som ska förvalta avgiftsmedlen, att de berörda fastighetsägarna ska vara medlemmar i organisationen och att organisationens interna ordning för att fatta beslut regleras i lag.

Enligt regeringens mening kan syftet med regleringen – att kunna ta ut en avgift som motsvarar den nytta som samverkan medför för fastighetsägarna – tillgodoses utan att lagstiftaren bestämmer hur samverkansarbetet och dess beslutsordningar ska organiseras och utan att tvinga någon att vara med i organisationen. Förslaget bör alltså utformas så att frågan om föreningsfriheten inte uppkommer.

Som utredningen och många remissinstanser anför är det därutöver tveksamt om det är möjligt att tvinga fram någons engagemang genom en skyl-

dighet att vara med i en organisation eller att betala en avgift. En skyldighet att betala en avgift kan visserligen skapa en drivkraft att påverka det man får för avgiften, men det bör räcka att den avgiftsskyldige ges möjlighet att vara med i samverkansarbetet om den själv vill det. Regleringen kan därför utformas på ett enklare sätt. Det bör vara tillräckligt att den organisation (oavsett organisationsform) som vill kunna ta ut avgift kan visa att organisationen företräder en kvalificerad majoritet av de berörda fastighetsägarna och kan visa att det är fråga om en sådan samverkan som kan läggas till grund för en avgift.

Mot bakgrund av att syftet med utredningens förslag kan tillgodoses utan att reglera hur en områdessamverkan ska vara organiserad eller fatta sina beslut, avstår regeringen från att gå vidare med utredningens förslag i de delar som rör skyldighet för fastighetsägare och andra att vara med i en förening. Därigenom aktualiseras inte frågan om regleringen innebär en inskränkning i föreningsfriheten.

Avgift för den nytta som områdessamverkan innebär och som inte ska vidtas eller regleras enligt annan lagstiftning

Vad som görs inom ramen för en områdessamverkan ser olika ut beroende på det område som samverkan avser, vilka som ingår i samverkansarbetet och de behov som man vill tillgodose med samverkan. Även offentliga aktörer kan delta i samverkansarbetet och bidra med åtgärder som ingår i det offentliga uppdraget.

En lag som ger rätt att ta ut avgift för områdessamverkan behövs inte för att finansiera verksamhet eller åtgärder som omfattas av kommuners, regioners eller statliga myndigheters uppdrag. Rätten att ta ut avgift kan alltså begränsas till att endast få täcka sådana kostnader i en samverkan som inte ska finansieras med allmänna medel. Avgiften behöver endast täcka kostnader som ger ett mervärde, dvs. ger något annat än det som de offentliga aktörerna ska tillhandahålla – alltså något annat än det som finansieras med skattemedel.

På samma sätt är det med kostnader som det finns en särskild reglering för. I en områdessamverkan kan man t.ex. komma fram till att åtgärder behöver vidtas som innebär att man ordnar en gemensamhetsanläggning. Gemensamhetsanläggningar regleras i anläggningslagen (1973:1149), vilket gör att det finns särskilda regler om hur en sådan anläggning inrättas och hur anläggningens kostnader ska fördelas mellan de fastigheter som anläggningen tillgodoser. Kostnader som i fallet med gemensamhetsanläggningen regleras i särskild ordning behöver därför inte täckas av en ny lag om avgift för områdessamverkan.

Avgiften kan därför begränsas till att endast täcka kostnader som inte omfattas av kommuners, regioners eller statliga myndigheters uppdrag och kostnader som inte regleras i särskild ordning. Detta gör det tydligare att avgiften inte ska ses som en skatt, något som flera remissinstanser haft synpunkter på. För en mer utförlig bedömning av frågan om skatt eller avgift, se avsnitt 8. Begränsningen av vilka kostnader avgiften kan täcka innebär även att det inte uppkommer någon risk för dubbelfinansiering av kostnader som regleras i särskild ordning.

En avgift för områdessamverkan behöver således endast täcka kostnader som är ändamålsenliga för att tillgodose syftet med samverkansarbetet.

Sådana kostnader kan vara kostnader för att bedriva samverkansarbetet, t.ex. kostnader för möteslokaler och för lön till anställda såsom administratörer eller projektledare. Samverkansarbetet kan komma fram till att vissa åtgärder ska genomföras, t.ex. att anlita ordningsvakter eller nattvandrande vuxna, att ordna aktiviteter och evenemang som stärker gemenskapen på en plats eller att göra förändringar i den byggda miljön. Om sådana åtgärder inte omfattas av kommuners, regioners eller statliga, myndigheters uppdrag och om kostnader för sådana åtgärder inte regleras i särskild ordning, kan kostnaderna behöva kunna täckas av en avgift för områdessamverkan. De åtgärder som samverkan resulterar i skapar nytta och mervärde för fastighetsägarnas gemensamma bästa. Samverkansarbetet – att analysera behov, enas om vilka åtgärder som behöver vidtas, ta kontakter med andra intressenter, och den administration som behövs för detta – kan därmed också ses som en nytta för fastighetsägarna. Kostnader som är till nytta för hela samverkansområdet, och inte rimligen bör bäras endast av en viss fastighet, bör kunna fördelas på fastigheterna inom samverkansområdet. Fördelningen bör vara i proportion till fastigheternas nytta av den tjänst som områdessamverkan innebär.

Frågor om näringsfrihet, konkurrens och fri etableringsrätt

Bland remissinstanserna finns synpunkten att utredningens förslag innebär att enskilda näringsidkare indirekt får bestämma hur andra näringsidkare ska bedriva sin verksamhet. Några remissinstanser anser att förslaget strider mot näringsfriheten och att det finns en risk för att konkurrensen snedvrids, risk för kartellbildning och för en oligopolmarknad genom att större aktörer sätter villkoren för hur samtliga fastighetsägare inom området ska bedriva sin verksamhet och vilka avgifter som ska betalas.

Enligt 2 kap. 17 § regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att enbart ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Regeringen bedömer att utredningens förslag inte bör genomföras i den del som avser att fastighetsägare och andra ska vara skyldiga att vara med i den organisation som bedriver områdessamverkan. Regeringens förslag kommer därför inte att innehålla något krav på att en näringsidkare måste samarbeta med någon annan. Regeringens förslag bedöms därför inte heller medföra någon risk för kartellbildning eller oligopolmarknad.

Områdessamverkan handlar om att inom ett bebyggt område förebygga brott och stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet för att tillgodose områdets gemensamma bästa, dvs. att tillgodose ett angeläget allmänt intresse. I de fall en sådan samverkan behövs och främjar utvecklingen i området – vilket är till nytta även för näringsidkarna i området – bör förslaget avgränsas till det som behövs för att på ett rimligt och skäligt sätt kunna fördela kostnaderna på alla fastighets- och byggnadsägare som får del av nyttan. Förslaget bör innehålla regler som säkerställer att den som ska få ta ut en avgift för områdessamverkan bedriver samverkansarbetet utan vinstsyfte. Att detta krav uppfylls bör prövas av kommunen, som företrädar kommunmedlemmarnas gemensamma intresse. Vidare bör förslaget utformas så att en avgift endast får tas ut för att täcka kostnader som är rimliga och skäliga för att tillgodose syftet med områdessamver-

kan. Förslaget träffar näringsidkare endast i rollen som fastighets- eller byggnadsägare. Andra näringsidkare kan indirekt komma att beröras av förslaget, men då endast i den utsträckning som de hyr en lokal av en fastighets- eller byggnadsägare som väljer att vältra över ökade fastighetskostnader på sina hyresgäster.

Förslaget begränsar inte rätten att etablera verksamhet. Det införs inga geografiska eller kvantitativa hinder och påverkar inte möjligheten för nya aktörer att träda in på marknaden. Kraven är generella och konkurrensneutrala. Mot denna bakgrund bedöms förslaget vara förenligt med principen om fri etableringsrätt. Förslaget begränsar inte rätten att etablera verksamhet. Det införs inga geografiska eller kvantitativa hinder och påverkar inte möjligheten för nya aktörer att träda in på marknaden. Kraven är generella och konkurrensneutrala. En avgift påverkar inte själva utövandet av en näring. Avgiften avser betalning för områdessamverkan som bedrivs utan vinstsyfte men med ändamålet att i den byggda miljön att stärka tryggheten, attraktiviteten eller det lokala näringslivet. Det är alltså inte så att förslaget enbart gynnar vissa personer eller företag. Det ligger i det allmännas intresse att underlätta för sådan områdessamverkan. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att den föreslagna regleringen om avgift för områdessamverkan är förenlig med 2 kap. 17 § regeringsformen.

Frågor om egendomsskyddet

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Med "expropriation eller annat sådant förfogande" avses att en förmögenhetsrätt – dvs. äganderätt eller annan rätt med ett ekonomiskt värde, t.ex. nyttjanderätt, servitut eller vägrätt – tvångsvis överförs eller tas i anspråk. Skatt, böter, viten och exekutiva åtgärder faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde (prop. 2009/10:80 s. 163).

En rätt till skydd för egendom följer även av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Enligt artikeln ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Av artikelns andra stycke följer att skyddet för enskildas egendom enligt bestämmelsen inte inskränker en stats rätt att genomföra lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten. Europakonventionen och tilläggsprotokollet gäller som svensk lag (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Områdessamverkan handlar om att inom ett bebyggt område förebygga brott och stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet för att

tillgodose områdets gemensamma bästa. För att lyckas med det är det nödvändigt att söka samförstånd om vilka utmaningar som finns inom området och vilka åtgärder som bör vidtas för att möta de utmaningarna. Det är detta – arbetet att söka samförstånd och analysera behov av åtgärder – som gynnar de berörda fastigheterna oavsett om de deltar i arbetet eller inte. Genomförandet av de åtgärder som samverkansarbetet identifierar är också, beroende på åtgärdens innehåll, till nytta för fastigheterna i samverkansområdet. Utredningen har identifierat att alla fastigheter inom ett samverkansområde har nytta av områdessamverkan och att det därför är rimligt att fastighetsägarna delar på kostnaderna för samverkansarbetet. Regeringen delar den bedömningen.

I frågan om egendomsskyddet har det betydelse att förslaget har såväl civilrättsliga som offentligrättsliga inslag. Det civilrättsliga inslaget gäller rätten för den som bedriver områdessamverkan att ta betalt för det. Det offentligrättsliga inslaget gäller att det bör krävas att den som får en sådan rätt ska uppfylla vissa krav som det allmänna ställer på en sådan verksamhetsutövare.

Att bedriva områdessamverkan kan liknas vid en frivilligt bedriven näringsverksamhet. Den föreslagna lagen kommer inte att kräva att någon ska bedriva områdessamverkan. När en områdessamverkan bedrivs är den motiverad av ett enskilt intresse som är förenligt med det allmännas intresse av att berörda aktörer i den bebyggda miljön samarbetar för att främja ett områdes utveckling. Det ligger därför i det allmännas intresse att underlätta för den som bedriver områdessamverkan. Ett sätt att underlätta är att ge den som bedriver områdessamverkan en rätt att ta ut en avgift från de berörda fastighets- och byggnadsägarna. Utredningen har föreslagit en lagstiftning som ger en sådan rätt.

Bland remissinstanserna finns synpunkten att utredningens förslag innebär en oproportionerlig inskränkning i egendomsskyddet då en fastighetsägare ska tvingas att använda sin egendom på ett sätt som ägaren inte frivilligt har accepterat. Den invändningen kan vara föranledd av att utredningens förslag uppfattats som att det kan tvinga en fastighetsägare att vara med i ett samarbete och i det samarbetet tvingas vidta åtgärder på sin fastighet. Enligt regeringens mening bör förslaget utformas så att det inte innebär krav på någon att delta i ett samarbete och inte heller någon skyldighet att vidta åtgärder på sin fastighet. Däremot bör förslaget innebära att en fastighets- eller byggnadsägare kan komma att behöva betala för ett samverkansarbete som ägaren inte har beställt. Förslaget innefattar varken expropriation eller en inskränkning i användningen av mark eller byggnad, utan kan endast medföra en skyldighet att använda penningmedel för att betala en avgift. Det kan inte uteslutas att en avgiftsrätt som den föreslagna lagen ger en enskild kan ses som ett intrång i egendomsskyddet (jfr ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen som gäller att en kommun debiterade en avgift för gatukostnader, MÖD 2021:29). Mot den bakgrunden gör regeringen följande bedömningar av de intresseavvägningar som förslaget inbegriper.

Syftet med avgiftsrätten är att göra det möjligt för den som bedriver områdessamverkan att fördela kostnaderna för samverkansarbetet på alla fastighets- och byggnadsägare som har nytta av det, även om det inte finns något avtal med ägaren om att arbetet ska bedrivas. Syftet kan inte tillgodoses utan att ge en sådan rätt att kräva betalning. Förslaget är ändamåls-

enligt och nödvändigt för det syftet. Som framgår av det föregående ligger det i det allmännas intresse att underlätta för dem som bedriver områdessamverkan.

Med en rätt att ta betalt följer en motsvarande skyldighet att betala. I den intresseavvägningen gör regeringen följande bedömning. För att inte vem som helst med ett påstående om att en områdessamverkan bedrivs ska kunna rikta krav mot vilken fastighets- eller byggnadsägare som helst, bör det krävas att den som vill få rätt att ta ut avgift uppfyller grundläggande offentligrättsligt ställda krav. Kraven bör avse att områdessamverkan behövs inom det aktuella området, att samverkansarbetet kan antas vara ändamålsenligt och rimligt, att kostnaderna för det kan antas bli skäligt fördelade samt att den som får rätt att ta ut avgift inte uteslänger fastighets- och byggnadsägare från insyn i samverkansarbetet eller från möjlighet att delta i det och därmed påverka innehållet och kostnaderna. Förslaget bör innehålla bestämmelser om en offentligrättslig prövning av att sådana grundläggande krav är uppfyllda. Prövningsförfarandet bör innebära att alla berörda fastighets- och byggnadsägare får möjlighet att lämna synpunkter. Det bör vidare krävas att rätten att ta ut avgift bara gäller så länge som de grundläggande offentligrättsliga kraven fortsätter att vara uppfyllda. Syftet med de offentligrättsliga kraven på den som vill få avgiftsrätt är alltså både att skapa förutsebarhet i fråga om vilka som kan komma att beröras av en avgift och att de som kan bli betalningsskyldiga ska få möjlighet att, om de så vill, påverka avgiftens storlek. På det sättet torde avgiften inte komma i strid med några legitima förväntningar hos fastighets- och byggnadsägare.

Den offentligrättsliga prövningen bör resultera i ett beslut om huruvida den som bedriver områdessamverkan kan godkännas som samverkanshuvudman i lagens mening och därmed få avgiftsrätt. Samverkansarbetets omfattning och kostnadernas förväntade rimlighet och skäliga fördelning ingår i underlaget för den offentligrättsliga prövningen, men då som grund för ett antagande om att kostnaderna kommer att bli rimliga och skäligt fördelade. Ett sådant antagande bör kunna läggas till grund för ett beslut att godkänna någon som samverkanshuvudman.

Som utredningen har konstaterat ser områdessamverkan olika ut beroende på var den bedrivs och vilka problem som behöver lösas i det aktuella området. Det är varken möjligt eller lämpligt att i lagen precisera exakt vilka kostnader som är rimliga eller exakt vilken fördelning av kostnaderna som är skälig. Det bör därför lämnas åt parterna att civilrättsligt lösa eventuella tvister om avgiftens storlek, dvs. att i varje enskilt fall lösa frågor om en kostnads rimlighet och avgiftens skälighet. För att underlätta en sådan tvistelösning bör lagen innehålla bestämmelser om vilka slags kostnader en avgift får användas för, att kostnaderna ska vara rimliga med hänsyn till samverkansarbetets innehåll och syfte, och att avgiften ska bestämmas så att kostnaderna blir skäligt fördelade. De antaganden om förväntad rimlighet och skälighet som gjorts vid den offentligrättsliga prövningen av huruvida någon uppfyller förutsättningarna att vara samverkanshuvudman ingår endast i underlaget för ett beslut i den frågan. Antagandena blir inte bindande för den civilrättsliga prövningen av kostnadernas rimlighet och skälighet. Vid en civilrättslig tvist om avgiften har därför en fastighets- eller byggnadsägare alla möjligheter att framställa invändningar om avgiftens rimlighet och skälighet.

Genom att utforma regleringen i enlighet med det som nu sagts, bör den innebära en proportionerlig avvägning mellan, å ena sidan, intresset att med regler om avgiftsrätt underlätta för den som bedriver områdessamverkan att rättvist fördela kostnaderna på alla som har nytta av samverkansarbetet och, å andra sidan, intresset att en fastighets- eller byggnadsägare själv ska få bestämma över sina kostnader.

Om man inom ramen för en samverkan kommer fram till att en viss åtgärd behöver vidtas på en eller flera fastigheter, kommer den åtgärden inte att kunna påtvingas någon med stöd av den nu föreslagna lagen.

Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att den föreslagna avgiftsskyldigheten är förenlig med egendomsskyddet.

Frågan om regelbördan

Regleringen bör utformas så att de som har behov av att kunna åberopa lagstöd för att ta ut en avgift får möjlighet att göra det. Till skillnad från utredningens förslag bör lagen inte reglera hur en samverkan ska vara organiserad eller hur dess beslut ska fattas. Det innebär att reglerna bör bli enklare än enligt utredningens förslag. Med hänsyn till detta bedöms regeringens förslag inte innebära att företag åläggs en sådan onödig regelbörda som *Näringslivets regelnämnd* och *BID Malmö* befarar.

Slutsatser om lagstiftningsbehovet och lagstiftningens avgränsning

I likhet med utredningen anser regeringen att det behövs en reglering som innebär att den som bedriver områdessamverkan får rätt att ta ut en avgift för den nytta som samverkan innebär för berörda fastigheter. Reglerna bör ge kommunen rollen att kvalitetssäkra att den som ska få ta ut en avgift bedriver en sådan områdessamverkan som avses i detta lagstiftningsärendet, att samverkan behövs, att den som ska få ta ut avgift företräder en kvalificerad majoritet av de berörda fastighetsägarna, att avgiften bara tas ut för att täcka rimliga kostnader och att avgiften fördelas på ett skäligt sätt. När någon vill få rätt att ta ut en avgift med stöd av reglerna bör kommunen ha rollen att ge berörda fastighetsägare tillfälle att yttra sig. Reglerna bör också innebära att den som får rätt att ta ut en avgift för områdessamverkan ska ge de avgiftsskyldiga möjlighet till insyn och deltagande i samverkansarbetet. Kommunen bör ha möjlighet att ta på sig ansvaret att bedriva en områdessamverkan, men endast när behovet av en sådan samverkan är mycket stort och inte tillgodoses av någon annan.

Till skillnad från utredningen bedömer regeringen att det inte behöver regleras hur samverkansarbetet ska vara organiserat eller hur den som bedriver samverkansarbetet ska fatta sina beslut. Det behöver därför inte heller regleras någon skyldighet för fastighetsägare eller andra att vara med i en förening eller annan organisation.

6 Den som bedriver områdessamverkan ska kunna få rätt att ta ut avgift

Regeringens förslag

Den som bedriver områdessamverkan ska kunna få rätt att ta ut en avgift från ägare av fastigheter och byggnader för att täcka samverkanskostnader. För att få en sådan rätt ska den kommun där samverkansområdet finns ha bedömt att samverkan behövs och att de avgifter som avses att tas ut kan förväntas bli rimliga och skäligt fördelade. Fastigheter som är bebyggda med endast en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader till sådana hus ska dock inte omfattas av avgiftsskyldighet.

Den som bedriver samverkan får ansöka om att bli godkänd som samverkanshuvudman och får godkännas endast om vissa förutsättningar som anges i lagen är uppfyllda.

Bland annat måste sökanden visa att områdessamverkan behövs inom hela samverkansområdet och att det behovet inte någonstans inom samverkansområdet tillgodoses av någon annan. För godkännande krävs stöd av en kvalificerad majoritet av fastighetsägarna. De fastighetsägare som vill vara med i arbetet ska ha möjlighet att delta i verksamhetens beslutsfattande. Sökanden ska ha en plan och en budget som beskriver samverkansarbetet, vilka kostnader som en avgift är avsedd att täcka och hur avgiften är avsedd att fördelas. I ett godkännandeärende ska kommunen underrätta de berörda fastighetsägare som sökanden inte företräder och ge dem möjlighet att yttra sig.

Om samverkansområdet sträcker sig över en kommungräns prövas frågan, om de berörda kommunerna inte kommer överens om annat, av den kommun där huvuddelen av området finns. Den kommun som prövar ärendet ska ge de andra kommunerna tillfälle att yttra sig.

Samverkansplanen och -budgeten ska uppdateras årligen och granskas av kommunen. Ett godkännande ska upphöra om förutsättningarna för ett godkännande inte längre är uppfyllda. Den som enligt lagen är skyldig att betala avgift till en godkänd samverkanshuvudman har rätt att begära att kommunen ska pröva förutsättningarna för fortsatt godkännande. Om ett godkännande upphör, ska uttagna samverkansavgifter som inte använts återbetalas.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens men har en annan lagteknisk lösning. Utredningens förslag innehåller, till skillnad från regeringens förslag, regler om hur den som bedriver områdessamverkan ska vara organiserad och hur besluten ska fattas. En annan skillnad är att i frågan om skyldighet att betala avgift undantar utredningens förslag inte fastigheter som är bebyggda med endast en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader till sådana hus.

Remissinstanserna

Remissutfallet i frågan om att införa en lagreglering om rätt att ta ut en avgift för områdessamverkan redovisas i avsnitt 5.

En invändning mot att införa en lagreglerad rätt att ta ut avgift är den från *City i Samverkan Stockholm*, *Fastighetsägarna*, *Svenskt näringsliv* m.fl. om att förslaget försämrar förutsättningarna för befintlig frivillig samverkan, riskerar att tränga undan dessa projekt och även försvåra tillkomsten av nya frivilliga projekt.

En annan invändning är den från bl.a. *Boverket*, *Arjeplogs kommun*, *Sveriges kommuner och regioner*, *City i samverkan Stockholm* och *Fastighetsägarna* m.fl. om att det är en oproportionerlig inskränkning i föreningsfriheten att tvingas in i en förening.

En tredje invändning är den från *Boverket*, *Sveriges kommuner och regioner* och *Svenskt näringsliv* m.fl. om att förslaget oproportionerligt inskränker egendomsskyddet.

En fjärde invändning är den från *Fastighetsägarna* m.fl. om att förslaget riskerar att snedvrida konkurrensen. *Konkurrensverket* avstyrker att en kommun, efter en ansökan av en grupp om minst tre fastighetsägare, kan besluta om ett införande av obligatorisk avgift, men har ingen synpunkt på att kommunen tar ut avgift för samverkan i ett område där frivillig samverkan inte fungerar.

Villaägarnas riksförbund anser att lagen inte ska omfatta småhusägare. *Riksförbundet bostadsrätterna Sverige* anser att bostadsrättsföreningar borde undantas från avgift för områdessamverkan.

Svea hovrätt anser att det är otydligt vilken kommun som gäller om en områdessamverkan sträcker sig över flera kommuner, att det är otydligt vad som avses med att kommunen regelbundet ska bedöma om behov av avgift för områdessamverkan kvarstår och att det är oklart hur delgivning ska ske. Hovrätten anser också att frågor om egendomsskydd, näringsfrihet, föreningsfrihet och det kommunala självstyret behöver belysas noggrannare.

Flera remissinstanser, däribland *Näringslivets regelnämnd* och *BID Malmö*, anser att förslaget strider mot regeringens ambitioner att minska regelbörda och administration för företag.

Skälen för regeringens förslag

I områden med bebyggda miljöer kan det finnas behov av områdessamverkan. Sådan samverkan innebär då en nytta för fastigheterna i området. Som framgår av avsnitt 5 bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att det behövs en lagreglerad rätt för den som bedriver områdessamverkan att ta ut en avgift för den nytta som samverkansarbetet innebär. En sådan rätt innebär en motsvarande skyldighet att betala avgift.

Syftet med en laglig rätt att ta ut en avgift är att alla fastighetsägare som har nytta av samverkansarbetet ska bära sin skäliga andel av kostnaderna. När en områdessamverkan fungerar bra också på så sätt att berörda fastighetsägare deltar i arbetet och delar på kostnaderna, kommer en lagreglerad rätt att ta ut en avgift inte att behöva användas. Behovet av att återropa en lagreglerad avgiftsrätt uppkommer först när fastighetsägare som har nytta av samverkansarbetet inte är med och delar kostnaderna. En lagreglerad rätt att ta ut en avgift innebär inte att en fungerande områdessamverkan

måste inordna sig under lagens bestämmelser. Det behövs bara om den som bedriver samverkansarbetet vill återropa lagen för att ta ut avgift.

Utredningens förslag syftar till att skapa lagstöd för en avgift, men utredningens förslag innehåller moment som innebär att alla berörda fastighetsägare då behöver ingå i den organisation som bedriver samverkansarbetet. Ett annat syfte med utredningens förslag om att fastighetsägare ska ingå i organisationen handlar om att fastighetsägarna ska hållas informerade om samverkansarbetet och ha möjlighet att påverka arbetets innehåll och genomförande. Utredningens förslag att reglera hur samverkansarbetet ska vara organiserat och hur organisationen ska fatta sina beslut syftar också till att säkerställa att den som bedriver samverkansarbetet företräder en tillräckligt stor majoritet av de berörda fastigheterna.

Enligt regeringens mening kan alla de nu nämnda syftena med utredningens förslag tillgodoses utan att göra det obligatoriskt för fastighetsägare att ingå i den organisation som bedriver samverkansarbetet. Momentet att fastighetsägare måste ingå i en organisation är kraftigt kritiserat av remissinstanserna. Eftersom momentet inte behövs, bör det därför inte finnas med som en förutsättning för rätten att ta ut avgift. Mot bakgrund av detta och med hänsyn till att den som bedriver områdessamverkan kan välja att inte använda sig av en lagreglerad rätt att ta ut avgift, delar regeringen inte remissynpunkterna från *City i Samverkan Stockholm*, *Fastighetsägarna*, *Svenskt näringsliv* m.fl. om att en lagreglerad rätt försämrar förutsättningarna för befintlig frivillig samverkan eller försvårar tillkomsten av nya frivilliga projekt. Med den justering av lagförslaget som regeringen gör omhändertas invändningarna från *Boverket*, *Sveriges kommuner och regioner*, *City i samverkan Stockholm*, *Fastighetsägarna*, *Svenskt näringsliv* och *Konkurrensverket* m.fl. om att förslaget innebär en inskränkning i föreningsfriheten, inskränker egendomsskyddet och näringsfriheten eller riskerar att snedvrider konkurrensen.

Samverkanshuvudmannaskap och rätt att ta ut avgift för samverkan

Som framgår av utredningen är det vanligt att en områdessamverkan bedrivs av en förening som består av fastighetsägare och andra intressenter. Oavsett om samverkansarbetet bedrivs av en sådan förening eller bedrivs av t.ex. en projektledare som arbetar med fastighetsägarers och andra intressenters stöd, är det viktigt att samverkansarbetet är förankrat med berörda fastighetsägare. Områdessamverkan syftar inte till att den som bedriver samverkansarbetet ska få rätt att bestämma över andra fastighetsägare eller näringsidkare.

Syftena med förslaget att fastighetsägarna ska ingå i den organisation som bedriver samverkansarbetet kan uppnås på ett enklare sätt. Den som med stöd av berörda fastighetsägare och andra intressenter bedriver och organiserar en områdessamverkan bör kunna betraktas som huvudman för samverkansarbetet. För att få rätt att ta ut en avgift för samverkansarbetet även från de fastighetsägare som väljer att inte delta i arbetet eller stödja det men ändå har nytta av det, bör det förutsättas att huvudmannaskapet kvalitetssäkras när det gäller samverkansarbetets innehåll, kostnaderna för det och dess förankring med fastighetsägarna. Den kvalitetssäkringen bör göras av kommunen. Den som vill få rätt att ta ut en avgift för samverkansarbetet bör därför kunna ansöka hos kommunen om att bli godkänd som

samverkanshuvudman. I ett sådant ärende ska kommunen säkerställa att alla berörda fastighetsägare har fått tillfälle att yttra sig.

För godkännande bör krävas att samverkansarbetet är ägnat att innebära en nytta för fastigheterna inom området, har stöd av en kvalificerad majoritet av fastighetsägarna och att kostnaderna för samverkansarbetet är rimliga och kommer att fördelas på ett sätt som är skäligt i proportion till den nytta som fastigheterna kan anses ha av samverkansarbetet.

Den nu beskrivna lösningen – som innebär att kommunen på ansökan prövar om den som bedriver områdessamverkan kan godkännas som samverkanshuvudman – motsvarar utredningens förslag om att den som bedriver områdessamverkan får ansöka hos kommunen om införande av en avgift, men utan momentet att en fastighetsägare måste ingå som medlem i den organisation som bedriver samverkansarbetet.

Frågor om kommunens prövning behandlas mer utförligt senare i detta avsnitt.

Vem kan bli skyldig att betala en avgift för områdessamverkan?

En områdessamverkan aktualiseras när en sådan samverkan behövs inom ett geografiskt avgränsat område i den byggda miljön och kan anses innebära en nytta för de fastigheter som finns inom det område som samverkan omfattar. Rätten att ta ut en avgift syftar till att alla fastigheter ska dela den börda som samverkansarbetet innebär i form av kostnader. Ett krav på att betala en avgift för områdessamverkan bör därför få riktas mot dem som äger en fastighet inom samverkansområdet.

Fastigheter som är bebyggda med enbart en- eller tvåbostadshus, inklusive komplementbyggnader till sådana hus, kan generellt sägas vara så små och ha en så liten nytta av en områdessamverkan att de bör, i enlighet med synpunkten från *Villaägarnas riksförbund*, undantas från en skyldighet att betala avgift för områdessamverkan. En- och tvåbostadshusfastigheter bör visserligen kunna omfattas av ett samverkansområde men bör inte räknas in i underlaget när man i frågor om godkännande som samverkanshuvudman ska bedöma vilka fastigheter som huvudmannen företräder och inte räknas in i underlaget för avgiftens fördelning. Ett sådant undantag förenklar godkännandeprocessen.

I detta lagstiftningsärende används beteckningen samverkansfastighet för en fastighet som finns i ett samverkansområde och inte är bebyggd med enbart en- eller tvåbostadshus, inklusive komplementbyggnader till sådana hus.

Kravet att betala en avgift för områdessamverkan bör inte bara kunna riktas mot dem som äger en samverkansfastighet utan också mot dem som äger en byggnad på någon annans samverkansfastighet. För det fall det finns ett en- eller tvåbostadshus på en samverkansfastighet (t.ex. om det på en och samma fastighet finns både flerfamiljshus och en- eller tvåbostadshus) bör dock, i likhet med att en- och tvåbostadshusfastigheter undantas, även ägande av en- eller tvåbostadshus undantas. Detta betyder att byggnader som enbart är en- och tvåbostadshus aldrig ingår i underlaget för att bedöma vilka fastigheter eller vilka ägare som ska kunna omfattas av en skyldighet att betala avgift för områdessamverkan och inte heller ingår i underlaget för att bedöma vilka fastigheter eller ägare som den som bedriver områdessamverkan företräder.

I frågor som rör områdessamverkan anser regeringen, till skillnad från *Riksförbundet bostadsrätterna Sverige*, att bostadsrättsföreningar, som t.ex. äger flerfamiljshus, inte på något avgörande sätt skiljer sig från andra ägare av flerfamiljshus. Det faktum att en fastighet eller en byggnad ägs av en bostadsrättsförening bör därför inte motivera ett undantag från skyldighet att betala avgift för områdessamverkan. Det bör vara tillräckligt att hänsyn till små bostadsrättsföreningar tas på samma sätt som för andra fastighetsägare, dvs. att fastigheter med enbart en- eller tvåbostadshus undantas liksom ägande av sådana hus.

Mot bakgrund av detta uppkommer frågan om obebyggda fastigheter bör omfattas. I den byggda miljön kan det finnas många fastigheter som inte är bebyggda men som ändå anses höra samman med den byggda miljön, t.ex. parker, torg och andra öppna platser. Det är tveklöst att sådana fastigheter kan ha stor betydelse för syftena med en områdessamverkan och därmed också kan antas ha nytta av ett samverkansarbete. Obebyggda fastigheter i den byggda miljön bör alltså kunna omfattas av samverkansavgift.

En annan fråga är i vilken utsträckning statligt eller kommunalt ägda byggnader ska omfattas. Som utgångspunkt bör gälla att vem som äger en fastighet eller byggnad saknar betydelse i frågan om behovet av områdessamverkan – det är andra faktorer än ägarskapet som avgör om det finns ett sådant behov. På samma sätt som med obebyggda fastigheter i den byggda miljön kan det inte råda någon tvekan om att t.ex. badhus, fritidsgårdar, bibliotek, skolor, socialtjänstkontor och vårdinrättningar kan ha samma betydelse för och nytta av en områdessamverkan som andra byggnader och fastigheter. För vissa slags byggnader, t.ex. fängelser, polisstationer eller slott, kan det på grund av en sådan byggnads särskilda utformning, användning eller bevakning möjligen antas att byggnaden inte har en lika stor nytta av en områdessamverkan som andra byggnader. Det är inom ramen för bedömningen av fastigheternas och byggnadernas betydelse för, och nytta av, en samverkan som hänsynen till specifika fastigheter och byggnader bör tas. Det bör ligga på den som bedriver områdessamverkan att i planeringen av samverkansarbetet och i budgeten för det redovisa sin bedömning av de specifika byggnadernas betydelse och proportion av nyttan. Då blir det möjligt för alla berörda fastighets- och byggnadsägare, och för kommunen, att ta ställning till rimligheten och skäligheten.

Förutsättningar för att godkännas som samverkanshuvudman

För att få lagstöd för att ta ut en avgift för områdessamverkan bör den som bedriver samverkansarbetet kunna ansöka hos kommunen om att bli godkänd som samverkanshuvudman. Kommunens uppgift bör vara att, i likhet med det som utredningen föreslår, pröva att samverkansområdet är rimligt avgränsat med hänsyn till behovet av samverkan, att det planerade samverkansarbetet är genomförbart, att det finns en budget som ger en rättvisande bild av beräknade kostnader för samverkansarbetet, att den avgift som är planerad att tas ut inte är oskäligen och att avgiften fördelas på de avgiftsskyldiga med hänsyn till den nytta som de kan anses ha av samverkansarbetet.

En samverkanshuvudman bör godkännas endast om sökanden visar att områdessamverkan behövs inom hela samverkansområdet. Området ska alltså ha en rimlig geografisk avgränsning och den samverkan som sökan-

den avser att bedriva ska inte redan tillgodoses av någon annan. Det betyder att om det någonstans inom det tänkta samverkansområdet redan pågår en fungerande områdessamverkan som bedrivs av någon annan, behöver sökanden avgränsa sitt samverkansområde så att det inte överlappar en annan områdessamverkan.

För ett godkännande som samverkanshuvudman bör krävas att samverkansarbetet beskrivs i en samverkansplan som uppdateras årligen. I planen beskrivs det arbete och de åtgärder som är planerade inom ramen för områdessamverkan på kort sikt och på lång sikt.

Det bör också krävas att sökanden har en samverkansbudget där kostnaderna för att genomföra planen beräknas och när kostnaderna förväntas uppkomma. Även budgeten bör uppdateras årligen. Av budgeten bör det framgå vilka kostnader som en avgift är avsedd att täcka med stöd av den nu föreslagna lagen. I avsnitt 8 behandlas mer utförligt vilka kostnader som ska få täckas med en samverkansavgift. Där framgår att avgiften inte ska få täcka kostnader som ska betalas av någon annan, t.ex. kostnader för sådant som omfattas av det offentliga åtagandet såsom kommunens eller Polismyndighetens uppgifter enligt annan lagstiftning. Avgiften ska inte heller få användas för att reglera kostnader som det finns särskild lagstiftning för, t.ex. hur kostnader för gemensamhetsanläggningar ska betalas och där regler om kostnadsansvaret finns i anläggningslagen (1973:1149).

Av samverkansbudgeten bör krävas att det framgår hur den planerade avgiften för områdessamverkan är avsedd att fördelas på fastighets- och byggnadsägarna. Det bör krävas att fördelningen sker så att avgiften blir proportionell till den nytta som fastigheterna och byggnaderna kan anses ha av samverkansarbetet. Proportionaliteten (dvs. varje fastighets eller byggnads andel av nyttan) bör bestämmas i relation till fastigheternas och byggnadernas storlek och betydelse i samverkansområdet. I det här lagstiftningsärendet används ordet nyttotal som beteckning på varje fastighets eller byggnads andel av nyttan. För att godkännas som samverkanshuvudman – med rätt att ta ut avgift med stöd av lagen – bör krävas att nyttotalen är skäligen.

I likhet med utredningens förslag bör det krävas att den som bedriver områdessamverkan och vill få lagstöd för att ta ut en avgift visar att det finns tillräckligt stöd bland fastighets- och byggnadsägarna för ett sådant avgiftsuttag. I utredningens förslag säkerställs detta med en reglering av hur den som bedriver samverkansarbetet ska vara organiserad och fatta sina beslut och med en regel om att minst en tredjedel av fastighetsägarna inte motsätter sig det. Som framgår av avsnitt 5 väljer regeringen att inte föreslå någon reglering om hur samverkansarbetet ska vara organiserat eller hur organisationens beslut ska fattas. Det bör räcka att den som ansöker om godkännande som samverkanshuvudman visar att sökanden företräder minst två tredjedelar av fastighets- eller byggnadsägarna och företräder minst två tredjedelar av fastigheternas och byggnadernas nyttotal. En sådan lösning innebär att stödet för sökanden måste vara aktivt och stort, vilket ger ett starkare skydd för passiva ägare.

I likhet med utredningens förslag bör krävas att den som med stöd av den föreslagna lagen ska få ta ut avgift inte är vinstdrivande.

Ytterligare en förutsättning som bör vara uppfylld är, i likhet med utredningens förslag, att de fastighets- och byggnadsägare som finns inom samverkansområdet ska ha möjlighet att delta i arbetet och i de beslut som

fattas inom ramen för det. I utredningens förslag säkerställs detta med en reglering av hur den som bedriver samverkansarbetet ska vara organiserad och fatta sina beslut och genom att de berörda ägarna ska ingå i organisationen. Enligt regeringens mening bör det räcka att den som ansöker om godkännande som samverkanshuvudman visar att de fastighets- eller byggnadsägare som vill vara med i samverkansarbetet inte utestängs från att på demokratiska, jämlika och transparenta villkor delta i verksamhetens beslutsfattande.

En självklar förutsättning för att godkännas som samverkanshuvudman bör dessutom vara att sökanden inte är på obestånd, försatt i konkurs eller kan antas brista när det gäller vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter, laglydnad och andra omständigheter av betydelse i fråga om gott anseende.

För godkännande bör räcka att sökanden i enlighet med det som nu sagts visar att behovet av områdessamverkan finns, att det finns ett tillräckligt stöd från de berörda fastighets- och byggnadsägarna, att andra berörda fastighets- och byggnadsägare har möjlighet att delta i samverkansarbetet och dess beslutsfattande och att det är sannolikt att den avgift som sökanden vill få rätt att ta ut med stöd av lagen är förenlig med lagens krav.

Varför är det kommunen som bör pröva frågan om godkännande?

Kommunen har i grunden rollen att verka för kommunmedlemmarnas bästa. När en fråga aktualiseras om huruvida en områdessamverkan behövs eller om vilka fastigheter och byggnader inom den bebyggda miljön som kan antas ha nytta av en områdessamverkan, är det alltså kommunmedlemmarnas bästa som ska vara vägledande för kommunens agerande. Detta gäller när kommunen i sin förvaltningsrättsliga roll prövar en ansökan från t.ex. en fastighetsägarförening om att föreningen ska bli godkänd som samverkanshuvudman. Det gäller också när kommunen agerar civilrättsligt i egenskap av fastighetsägare. Det bör därför inte vara någon konflikt mellan å ena sidan kommunens förvaltningsrättsliga roll som prövande myndighet i ett ärende om godkännande som samverkanshuvudman och å andra sidan kommunens civilrättsliga roll som fastighetsägare inom det tilltänkta samverkansområdet.

När kommunen prövar en ansökan om godkännande som samverkanshuvudman kan frågan uppkomma om kommunen skulle ha anledning att motsätta sig att sökanden blir godkänd eller motsätta sig att kommunens fastigheter omfattas av samverkansområdet. Ett sådant motsättande skulle kunna motiveras av att kommunen inte vill få ökade kostnader för sina fastigheter. Vid den avvägningen kommer kommunen alltid att behöva sätta kommunmedlemmarnas bästa i första rummet. Om områdessamverkan behövs, måste den också anses vara till nytta för de kommunmedlemmar som äger fastigheter inom samverkansområdet, inklusive fastigheter som kommunmedlemmarna äger gemensamt genom kommunen.

Behovet gäller oavsett vem som äger fastigheterna inom samverkansområdet. Behovsprövningen bör göras av kommunen som styrs av det som är bäst för kommunmedlemmarna.

Vad krävs av en ansökan om att godkännas som samverkanshuvudman?

Av en ansökan om godkännande som samverkanshuvudman bör krävas att sökanden, förutom nödvändiga uppgifter om sökanden själv, lämnar in en förteckning över de fastigheter som omfattas av samverkansområdet och som uppfyller kriterierna för att vara samverkansfastigheter. Det bör också krävas att sökanden i fråga om samverkansfastigheterna redovisar en förteckning över de fastighetsägare eller byggnadsägare som sökanden företräder och en förteckning över de ägare som sökanden inte företräder. För att visa att sökanden företräder en eller flera ägare kan det, om sökanden är en förening där fastighets- och byggnadsägare är medlemmar, räcka med en medlemsförteckning och ett utdrag ur ett föreningsprotokoll där stödet för föreningens ansökan om godkännande som samverkanshuvudman framgår. Om sökanden inte är en sådan förening, kan förteckningen över de ägare som sökanden företräder behöva kompletteras med fullmakter från de angivna ägarna.

Förutom att visa vilka ägare som berörs och vilka av dem som sökanden företräder respektive inte företräder, bör det krävas att sökanden redogör för vilka som deltar i samverkansarbetet (det kan vara såväl fastighets- eller byggnadsägare som andra intressenter) och vilka samråd med andra aktörer som sökanden har genomfört för att bedöma behovet av områdessamverkan och vad samverkan ska omfatta. Vilka andra aktörer som kan vara aktuella varierar från område till område och kan exempelvis vara en eller flera kommuner, regionen eller statliga myndigheter, boende, verksamhetsutövare inom handel, andra lokala näringsidkare och civilsamhällets olika organisationer. Ju mer sökanden kan visa att samråd har skett med berörda intressenter, och ju mer det av dokumentation från sådana samråd framgår att områdessamverkan behövs, desto större är förutsättningarna för sökanden att bli godkänd som samverkanshuvudman.

Det nu beskrivna underlaget behövs för att kommunen ska kunna bedöma att det finns en initierad områdessamverkan och vilken geografisk avgränsning den har, dels vilka fastighets- och byggnadsägare som behöver ges tillfälle att yttra sig över ansökan. Eftersom de ägare som sökanden företräder måste antas vara införstådda med innehållet i ansökan och stödja den, kan kommunens åtgärder för att kommunicera ansökan med berörda ägare kunna avgränsas till de ägare inom samverkansområdet som sökanden inte företräder.

Kraven på en ansökan bör omfatta det som nu sagts, men det bör också framgå av lagen att ansökan ska innehålla de uppgifter och handlingar som sökanden åberopar för att visa att alla förutsättningar som krävs för att godkännas som samverkanshuvudman är uppfyllda (se det närmast föregående avsnittet under rubriken Förutsättningar för att godkännas som samverkanshuvudman). För att få framgång med en ansökan om att bli godkänd som samverkanshuvudman ligger det i sökandens intresse att lämna in de handlingar som visar att sökanden har en samverkansplan och en samverkansbudget som uppfyller lagens krav och som visar att de kostnader som sökanden vill täcka med en avgift är av ett sådant slag att de bör få täckas med en avgift, är rimliga och kommer att fördelas skäligt.

Kommunicering och delgivning med fastighets- och byggnadsägare

Det bör krävas att kommunen, innan den beslutar att godkänna någon som samverkanshuvudman, säkerställer att de fastighets- och byggnadsägare som sökanden inte företräder får kännedom om ansökan och ger dem tillfälle att yttra sig. De ägarna kan nämligen ha synpunkter på behovet av samverkan inklusive frågor som rör att behovet redan tillgodoses av någon annan, sökandens roll, det planerade samverkansarbetets innehåll, nyttan av samverkansarbetet och de beräknade kostnaderna för det. De ägare som sökanden inte företräder kan inte heller förväntas ha kännedom om att ett godkännande som samverkanshuvudman ger huvudmannen lagstöd för att ta betalt för nyttan. Synpunkter från de ägare som sökanden inte företräder har stor betydelse för kommunens prövning av frågan om godkännande.

För att de berörda fastighets- och byggnadsägarna inte i ett senare skede ska behöva överraskas av krav på betalning av avgift för områdessamverkan bör det också krävas att kommunen säkerställer att de får information om hur de kan följa ärendet och ta del av kommunens beslut.

Innehållet i ansökan tillsammans med information om innebörden av den nu föreslagna lagen och information om hur fastighets- och byggnadsägarna kan följa ärendet och ta del av kommunens beslut i ärendet bör alltså delges de fastighets- och byggnadsägare som sökanden inte företräder. Som *Svea hovrätt* påpekar bör det framgå av lagen att delgivning ska ske enligt delgivningslagen (2010:1932).

Uppföljning och prövning av att förutsättningarna för att vara samverkanshuvudman är uppfyllda

Ett godkännande som samverkanshuvudman grundas på omständigheter som är kända vid tidpunkten för beslutet att godkänna. Det är då det bedrivs eller avses att bedrivs en områdessamverkan som behövs och som kan anses innebära nytta för fastighets- och byggnadsägarna i det geografiskt avgränsade samverkansområdet. Att en gång ha blivit godkänd som samverkanshuvudman innebär inte att förutsättningarna nödvändigtvis kommer att vara oförändrade över tid. En rätt att med stöd av den nu föreslagna lagen ta ut en avgift bör därför inte vara obegränsad i tiden. Det behöver följas upp att samverkansbehovet fortsatt finns, att samverkanshuvudmannen har fortsatt stöd och att de samverkanskostnader som läggs till grund för att ta ut avgift fortsatt är rimliga och fördelas skäligt.

I frågan om att kommunen regelbundet ska bedöma om behov av avgift för områdessamverkan kvarstår bör lagtexten, i linje med *Svea hovrätts* påpekande, bli tydligare än i utredningens förslag. Det bör krävas att en godkänd samverkanshuvudman varje år lämnar in en uppdaterad samverkansplan och samverkansbudget till kommunen och att kommunen årligen prövar om det fortfarande finns förutsättningar för huvudmannen att fortsätta vara godkänd. Det bör också krävas att samverkanshuvudmannen skickar en kopia av planen och budgeten till alla fastighets- och byggnadsägare som avgift får tas ut från eller håller planen och budgeten tillgänglig för dem på en webbplats.

Förutom kravet att kommunen årligen ska pröva om förutsättningarna för ett godkännande som samverkanshuvudman fortsätter att vara uppfyllda, bör kommunen också vara skyldig att göra en sådan prövning om en berörd fastighets- eller byggnadsägare begär det.

Det bör krävas att kommunen, om förutsättningarna för ett godkännande inte längre är uppfyllda, beslutar att ett godkännande som samverkanshuvudman ska upphöra att gälla.

Vilken kommun prövar frågor om godkännande?

Frågor om godkännande som samverkanshuvudman bör prövas av den kommun där samverkansområdet finns. Som *Svea hovrätt* påpekar bör det framgå av lagtexten vilken kommun som ska pröva när en områdessamverkan sträcker sig över flera kommuner. I en sådan situation bör gälla att prövningen görs av den kommun där den största delen av samverkansområdet finns eller av den kommun som de berörda kommunerna kommer överens om. Den kommun som prövar frågan bör ha en skyldighet att ge de andra kommunerna tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs.

Den rättsliga innebörden av att vara godkänd som samverkanshuvudman

Oavsett om det är en fastighetsägarförening eller någon annan som bedriver en områdessamverkan, handlar det här lagstiftningsärendet om att ge den som bedriver områdessamverkan, dvs. samverkanshuvudmannen, möjlighet att återopa lagstöd för att ta betalt för den nytta som samverkansarbetet kan anses innebära för fastigheternas och byggnadernas ägare. Nyttan kan betraktas som en tjänst som samverkanshuvudmannen tillhandahåller fastighets- och byggnadsägarkollektivet. Den föreslagna lagen ger en godkänd samverkanshuvudman ett civilrättsligt lagstöd för att ta betalt för tjänsten från ägare av fastigheter och byggnader inom det område som huvudmannen är godkänd för. Att vara godkänd samverkanshuvudman ger alltså en laglig grund för att framställa betalningsanspråk för samverkans-tjänsten, även om det inte finns något avtal om tjänsten mellan samverkanshuvudmannen och de berörda fastighets- eller byggnadsägarna. Vid en tvist om ett sådant betalningsanspråk kommer en fastighets- eller byggnadsägare att kunna göra invändningar om anspråkets rimlighet och skälighet. I en sådan tvist har innehållet i samverkansplanen och samverkansbudgeten betydelse för bedömningen av ett betalningsanspråks rimlighet och skälighet, liksom det faktum att fastighets- och byggnadsägarna har och har haft möjlighet till insyn och medbestämmande i samverkansarbetet.

Följande exempel illustrerar hur lagen kan tillämpas.

Exempel: Nytttotal för områdessamverkan i Lösa

I Lisa kommun finns ett bebyggelseområde som heter Lösa. Lösa ligger i kommunens utkant. I Lösa finns ett centrum med ett torg, Lösa torg. Lösa omfattar totalt tjugoen fastigheter, varav Lösa torg är en fastighet (Lösa 1). På torget förekommer torghandel vid vissa tider. Sex fastigheter ligger intill Lösa torg. Fem av de fastigheterna (Lösa 2–6) är byggda med flerfamiljshus som alla är ungefär lika stora och med ett hus på varje fastighet utom på fastigheten Lösa 6, som har två sådana hus. I bottenvåningen i husen på Lösa 2–6 finns restaurang- och affärslokaler och i ett av husen på Lösa 6 finns dessutom en samlingslokal. På den sjätte fastigheten (Lösa 7) vid Lösa torg finns endast en byggnad som bara innehåller en livsmedelsaffär. De övriga fjorton fastigheterna i Lösa ligger längre bort från torget. På sju av dem (Lösa 8–14) finns likadana

flerbostadshus som de som ligger vid torget, fast utan affärslokaler på bottenvåningen. På en av dessa flerfamiljshusfastigheter (Lösa 13) finns också ett litet enbostadshus. En annan av dessa flerfamiljshusfastigheter (Lösa 14) ligger mer avsides från torget än de andra. De återstående sju fastigheterna i Lösa (Lösa 15–21) är bebyggda med enbart en- eller tvåbostadshus. Så här ser ägarförhållandena ut:

- Lösa 1 (Lösa torg) ägs av kommunen.
- Lösa 2–4 ägs av det kommunala fastighetsbolaget Lisabo AB.
- Lösa 5 ägs av privatpersonen Anders Borta.
- Lösa 6 ägs av Bostadsrättsföreningen Torglösa.
- Lösa 7 ägs av kommunen, men byggnaden ägs av AB Lösa Livs.
- Lösa 8–10 ägs av det kommunala fastighetsbolaget Lisabo AB.
- Lösa 11 ägs av privatpersonen Bengt Olsson.
- Lösa 12 ägs av Bostadsaktiebolaget Hemma.
- Lösa 13 ägs av privatpersonen Christofer Storman.
- Lösa 14 ägs av Bostadsrättsföreningen Friden.
- Lösa 15–21 ägs av olika privatpersoner.

Under senare tid har boende, fastighetsägare och näringsidkare i Lösa upplevt ökade problem med kriminalitet, otrygghet och bristande underhåll av den fysiska miljön. Så gott som hela Lösa, åtminstone i centrum, är i olika grad eftersatt – grönytorna är ovårdade, vandalism åtgärdas inte, det är stökigt på nätterna och drogförsäljning förekommer i källarutrymmen. Lösa har börjat få ett negativt rykte. För att vända utvecklingen bildas en förening med syfte att bedriva områdessamverkan och stärka tryggheten och attraktiviteten i området. Föreningen, med namnet Tryggare Lösa, får efter en tid cirka femton medlemmar, däribland det kommunala fastighetsbolaget Lisabo AB, bostadsrättsföreningen Torglösa, AB Lösa Livs, flera av näringsidkarna vid Lösa torg, Bengt Olsson och Bostadsaktiebolaget Hemma. Samverkansarbetet fungerar bra och medlemmarna i föreningen ser att utvecklingen börjar gå åt rätt håll.

Ett problem är dock att samverkansarbetet och de åtgärder som vidtas inte är gratis och att alla som har nytta av den positiva utvecklingen, framför allt fastighetsägarna i Lösa, inte är med och bidrar ekonomiskt. Föreningen har informerat alla fastighetsägare om arbetet och om fördelarna med det. Föreningen vill få rättslig status som godkänd samverkanshuvudman med rätt att ta ut samverkansavgift. Föreningen ser därför över sin samverkansplan och budget. Där beskrivs det planerade arbetet för de närmast kommande åren och de beräknade kostnaderna.

Bland medlemmarna i föreningen är nio ägare av fastigheter eller byggnader i Lösa, men tre av dem äger Lösa 14, 18 respektive 20 som bara är bebyggda med enbostadshus och ska därför inte ingå i något beräkningsunderlag. De sex ägare i föreningen som kan ingå i beräkningen är kommunen (Lösa 1 och 7), Lisabo AB (Lösa 2–4 och 8–10), Bostadsrättsföreningen Torglösa (Lösa 6), AB Lösa Livs (byggnaden på Lösa 7), Bengt Olsson (Lösa 11) och Bostadsaktiebolaget Hemma (Lösa 12). De fastighetsägare som inte är med i föreningen men vars fastigheter kan ingå i beräkningsunderlaget är Anders Borta (Lösa 5), Christofer Storman (Lösa 13) och Bostadsrättsföreningen Friden (Lösa 14). Föreningen Trygga Lösa företräder alltså minst två tredjedelar (sex av nio) av samverkansfastighetsägarna i Lösa.

I samverkansbudgeten fördelas nytttotalen (totalt 100) enligt följande:

- Lösa 1 (Lösa torg) har nyttotale 3.

- Lösa 2 (ett flerfamiljshus vid torget) har nyttotalet 7.
- Lösa 3 (ett flerfamiljshus vid torget) har nyttotalet 7.
- Lösa 4 (ett flerfamiljshus vid torget) har nyttotalet 7.
- Lösa 5 (ett flerfamiljshus vid torget) har nyttotalet 7.
- Lösa 6 (två flerfamiljshus vid torget) har nyttotalet 14.
- Lösa 7 (marken) har nyttotalet 1.
- Lösa 7 (affärsbyggnaden) har nyttotalet 5.
- Lösa 8 (ett flerfamiljshus) har nyttotalet 7.
- Lösa 9 (ett flerfamiljshus) har nyttotalet 7.
- Lösa 10 (ett flerfamiljshus) har nyttotalet 7.
- Lösa 11 (ett flerfamiljshus) har nyttotalet 7.
- Lösa 12 (ett flerfamiljshus) har nyttotalet 7.
- Lösa 13 (ett flerfamiljshus) har nyttotalet 7.
- Lösa 13 (ett enbostadshus) har nyttotalet 0.
- Lösa 14 (ett flerfamiljshus) har nyttotalet 7.
- Lösa 15–21 har var och en nyttotalet 0.

Nyttotalen för de ägare som föreningen företräder uppgår till sammanlagt 72, vilket är mer än två tredjedelar av de alla nyttotalen tillsammans, dvs. 100.

Efter att den nämnd i Lisa kommun som prövar ansökningar om godkännande som samverkanshuvudman har konstaterat av ansökningshandlingarna att föreningen företräder minst två tredjedelar av samverkansfastighetsägarna (6 av 9) och minst två tredjedelar av samverkansfastigheternas nyttotal (72 av 100) kommuniceras ansökningshandlingarna med de övriga samverkansfastighetsägarna, dvs. Anders Borta, Christofer Storman och Bostadsrättsföreningen Friden. Anders Borta yttrar sig inte. Christofer Storman har ingen invändning mot innehållet i samverkansplanen eller mot de beräknade kostnaderna i samverkansbudgeten. Christofer Storman anser dock att det inte är rimligt att hans flerfamiljshus, som inte ligger vid torget och inte har några affärslokaler i bottenvåningen, ska ha ett lika stort nyttotal som husen vid torget. Bostadsrättsföreningen Friden har en likadan invändning som Christofer Storman men anser dessutom att fastigheten Lösa 14 inte bör omfattas av samverkansområdet, eftersom fastigheten ligger så avskilt från byggelsen i Lösa centrum och varken har eller har haft några sådana problem som samverkansarbetet söker förbättra. Bostadsrättsföreningen Friden anser alltså att fastigheten Lösa 14 inte behöver någon områdes-samverkan.

Vid en samlad bedömning finner den kommunala nämnden att det finns fog för de båda invändningarna om att flerfamiljshusen vid torget borde ha större nyttotal än de flerfamiljshus som ligger längre bort och att det finns fog för att ifrågasätta behovet av områdessamverkan för fastigheten Lösa 14. Nämnden finner alltså att den fördelning av samverkanskostnaderna som anges i Trygga Lösas samverkansplan inte uppfyller lagens krav på skälighet. Kommunen avslår därför Trygga Lösas ansökan.

Trygga Lösa överklagar inte kommunens beslut (som i så fall skulle ha gjorts till förvaltningsrätten), utan väljer i stället att dels avgränsa samverkansområdet så att det inte omfattar fastigheten Lösa 14, dels ändra nyttotalen till följande:

- Lösa 1 (Lösa torg) har nyttotalet 3.
- Lösa 2 (ett flerfamiljshus vid torget) har nyttotalet 9.

- Lösa 3 (ett flerfamiljshus vid torget) har nyttotalet 9.
- Lösa 4 (ett flerfamiljshus vid torget) har nyttotalet 9.
- Lösa 5 (ett flerfamiljshus vid torget) har nyttotalet 9.
- Lösa 6 (två flerfamiljshus vid torget) har nyttotalet 18.
- Lösa 7 (marken) har nyttotalet 1.
- Lösa 7 (affärsbyggnaden) har nyttotalet 6.
- Lösa 8 (ett flerfamiljshus) har nyttotalet 6.
- Lösa 9 (ett flerfamiljshus) har nyttotalet 6.
- Lösa 10 (ett flerfamiljshus) har nyttotalet 6.
- Lösa 11 (ett flerfamiljshus) har nyttotalet 6.
- Lösa 12 (ett flerfamiljshus) har nyttotalet 6.
- Lösa 13 (ett flerfamiljshus) har nyttotalet 6.
- Lösa 13 (ett enbostadshus) har nyttotalet 0.
- Lösa 15–21 har var och en nyttotalet 0.

Trygga Lösa skickar in en ny ansökan om att bli godkänd som samverkanshuvudman, men nu för ett samverkansområde som inte omfattar Lösa 14, och återoppar den nya samverkansplanen och -budgeten, som innehåller en utförlig beskrivning av det planerade samverkansarbetet och de kostnader som Trygga Lösa bedömer att arbetet kommer att medföra och som Trygga Lösa bedömer kommer att få finansieras med en samverkansavgift. I budgeten finns också en utförlig motivering för nyttotalens fördelning. Den kommunala nämnd som prövar ärendet konstaterar att Trygga Lösa företräder minst två tredjedelar av samverkansägarna (nu 6 av 8) och minst två tredjedelar av nyttotalen (nu 85 av 100). Ansökningshandlingarna kommuniceras med de samverkansfastighetsägare som inte är med i Trygga Lösa, dvs. Anders Borta och Christofer Storman. Anders Borta yttrar sig inte. Christofer Storman upprepar sin tidigare invändning, även om han tycker att de nya nyttotalen är bättre än i den förra ansökan.

Vid en samlad bedömning finner den kommunala nämnden att samverkansområdet har en bra avgränsning och att de beräknade samverkanskostnaderna kan antas som rimliga och skäligt fördelade. Nämnden godkänner Trygga Lösa som samverkanshuvudman. När överklagandetiden har gått ut konstaterar Trygga Lösa att ingen har överklagat det. Godkännandet som samverkanshuvudman får alltså laga kraft. Trygga Lösa kan återropa godkännandet som rättslig grund för att kräva betalt från samverkansfastighetsägarna. Om det på grund av ett sådant betalningsanspråk uppkommer någon tvist mellan Trygga Lösa och en samverkansfastighetsägare, t.ex. Christofer Storman, kommer den tvisten att behöva lösas i allmän domstol, dvs. i Storlisa tingsrätt. Eftersom Christofer Stormans fastighet ingår i ett område för områdessamverkan där Trygga Lösa är godkänd som samverkanshuvudman, kommer Christofer Storman i tingsrätten knappast att ha någon framgång med en invändning om att Trygga Lösa saknar rättslig grund för anspråket. Men Christofer Storman kan i tingsrätten invända mot betalningsanspråkets rimlighet och skälighet, även i avseenden som har att göra med behovet av områdessamverkan. Vid prövningen i Storlisa tingsrätt har det som kom fram i kommunens godkännandeärende betydelse, men också omständigheter som uppkommit därefter. Tingsrätten är i sin prövning inte bunden av skälen för kommunens beslut att godkänna Trygga Lösa som samverkanshuvudman.

7 En kommun kan i undantagsfall vara samverkanshuvudman

Regeringens förslag

En kommun ska i undantagsfall få besluta att själv vara samverkanshuvudman. Det ska finnas ett mycket stort behov av områdessamverkan inom hela samverkansområdet och det behovet ska inte tillgodoses av någon annan någonstans inom området. För att få ta på sig rollen som samverkanshuvudman, ska kommunen ha en samverkansplan och en samverkansbudget som uppfyller samma krav som gäller för andra samverkanshuvudmän. Även i fråga om vilka kostnader som en avgift för områdessamverkan får täcka, ska samma krav gälla för kommunen som för andra samverkanshuvudmän.

I fråga om kommunikation med fastighets- och byggnadsägare ska det som gäller för andra samverkanshuvudmän också gälla för kommunen, med den skillnaden att kommunikation behöver ske med alla berörda fastighets- och byggnadsägare. I likhet med andra samverkanshuvudmän ska kommunen vara skyldig att ge de fastighets- och byggnadsägare som vill vara med i samverkansarbetet möjlighet att göra det och att delta i verksamhetens beslutsfattande.

På samma sätt som för andra samverkanshuvudmän ska kommunen årligen pröva om förutsättningarna fortsätter att vara uppfyllda och ska också göra en sådan prövning på begäran av en berörd fastighets- eller byggnadsägare. Om förutsättningarna för kommunen att vara huvudman inte längre finns, ska kommunen besluta att huvudmannaskapet ska upphöra.

Om kommunen äger fastigheter eller byggnader inom samverkansområdet, kommer kommunen i rollen som fastighets- eller byggnadsägare att bli skyldig att betala samverkansavgift på samma sätt som andra ägare. Det betyder att kommunen i rollen som ägare är med och finansierar samverkansarbetet i proportion till sina fastigheters och byggnaders nytta av områdessamverkan.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens men har en annan lagteknisk lösning.

Utredningens förslag innebär, till skillnad från regeringens förslag, en reglering av hur arbetet ska vara organiserat (där kommunen tillsammans med åtminstone några fastighetsägare ingår i organisationen) och hur beslut ska fattas (där kommunen ges egen majoritet). Till skillnad från regeringens förslag innehåller utredningens förslag också en bestämmelse om att kommunen ska verka för att skriftliga överenskommelser om områdessamverkan ingås med relevanta aktörer.

Utredningens förslag innehåller inga bestämmelser om kommunikering med berörda fastighetsägare.

Remissinstanserna

Remissutfallet i frågan om att införa en lagreglering om rätt att ta ut en avgift för områdessamverkan redovisas i avsnitt 5.

När det gäller möjligheten för kommunen att vara samverkanshuvudman invänder flera remissinstanser, däribland *City i Samverkan Stockholm*, att en kommuninitierad områdessamverkan kan störa ut en privatinitierad samverkan. *Fastighetsägarna* m.fl. anser att förslaget riskerar att snedvrida konkurrensen. *Konkurrensverket* avstyrker utredningens förslag om att en kommun, efter en ansökan av en grupp om minst tre fastighetsägare, kan besluta att införa en obligatorisk avgift, men har ingen synpunkt på att kommunen tar ut avgift för samverkan i ett område där frivillig samverkan inte fungerar.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet har inga invändningar mot förslaget men *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet* är negativ till utredningens förslag om förvaltning av en förening bestående av företag i stället för kommunal förvaltning, eftersom det hamnar i konflikt med plan- och bygglagen, kommunallagen och lagen om offentlig upphandling.

Förvaltningsrätten i Växjö anser att det är tveksamt om det sätt som avgränsningen av samverkansområdet avses att göras vid beslut om kommunal avgift är förenligt med lagkraven i regeringsformen och att det därför behövs ytterligare reglering för hur geografisk avgränsning ska göras. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* har inga invändningar mot förslaget men anser att det behöver förtydligas och avstyrker förslaget att länsstyrelsen i vissa fall ska kalla till föreningsstämma eftersom det står i konflikt med lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar där det anges att Bolagsverket efter ansökan ska kalla till föreningsstämma och möjligen i konflikt med ytterligare lagstiftning beroende på val av föreningsform. *Länsstyrelsen i Blekinge län* ser behov av att tydliggöra förslaget och avstyrker utredningens förslag i delen att länsstyrelsen på ansökan från en medlem ska kalla till extra föreningsstämma eller årsstämma eftersom en sådan uppgift inte faller inom länsstyrelsens ordinarie uppdrag.

Skälen för regeringens förslag

Utredningens förslag avser att en kommun ska kunna ta på sig rollen att bedriva en områdessamverkan, och få ta ut en avgift för det, när det – som utredningen får förstås – finns ett tydligt behov av områdessamverkan men en sådan samverkan inte kan åstadkommas på annat sätt.

På ett övergripande plan är remissinstanserna starkt kritiska till det moment i utredningens förslag som innebär att fastighets- och byggnadsägare ska ingå som medlemmar i den organisation som bedriver samverkansarbetet. Även den del av utredningens förslag som rör kommunens möjlighet att bedriva en områdessamverkan innehåller moment om hur arbetet ska vara organiserat och hur samverkansarbetets beslut ska fattas. Som framgår i avsnitt 5 finner regeringen att syftena med utredningens förslag kan åstadkommas på ett enklare sätt. Det gäller också avgiftsuttag för samverkan som kommunen tar initiativ till.

En kommun bör i undantagsfall få ta på sig rollen som huvudman för en områdessamverkan

Det finns, och kommer att finnas, områden i den bebyggda miljön där områdessamverkan behövs men där det inte finns tillräckligt starka drivkrafter för att bedriva en sådan samverkan eller inte finns tillräckligt stöd från de berörda fastighets- och byggnadsägarna. Det är i sådana situationer som det bör vara möjligt för kommunen att ta på sig rollen att bedriva en områdessamverkan.

Flera remissinstanser, däribland *City i Samverkan Stockholm*, invänder att en kommuninitierad områdessamverkan kan störa ut en privatinitierad samverkan. Det bör därför, enligt regeringens mening, tydligare framgå av lagtexten att kommunens möjlighet att ta på sig huvudmannaskapet – och fortsätta att vara huvudman – är sekundär till en fastighetsägar driven samverkan. Kommunen bör få ta på sig rollen att bedriva en områdessamverkan endast om det finns ett mycket stort behov av samverkan inom hela det tilltänkta geografiska samverkansområdet och endast om det behovet inte någonstans inom området tillgodoses av någon annan. För att kommunen ska få ta på sig huvudmannaskapet bör det vidare krävas att det inte finns någon som har ansökt om och har förutsättningar för att bli godkänd som samverkanshuvudman. En sådan reglering ger drivkrafter för de fastighets- och byggnadsägare som vill bedriva samverkansarbetet i egen regi att samla sig i t.ex. en fastighetsägarförening som ansöker om att bli godkänd som samverkanshuvudman i stället för kommunen. Med denna lösning bör det inte behövas någon lagreglerad skyldighet för kommunen, som utredningen föreslår, att verka för att berörda intressenter ska träffa skriftliga överenskommelser.

Kommunens roll som samverkanshuvudman bör inte skilja sig från andra huvudmäns

Oavsett om det är en fastighetsägarförening, någon annan som företräder fastighetsägarna eller kommunen som bedriver en områdessamverkan, handlar det här lagstiftningsärendet om att ge den som bedriver områdessamverkan, dvs. samverkanshuvudmannen, en möjlighet att åberopa lagstöd för att ta betalt för den nytta som samverkansarbetet kan anses innebära för fastigheternas och byggnadernas ägare. Nyttan kan betraktas som en tjänst som samverkanshuvudmannen tillhandahåller fastighets- och byggnadsägarkollektivet. Den föreslagna lagen ger kommunen i rollen som samverkanshuvudman rätt att – i likhet med en godkänd fastighetsägarinitierad samverkanshuvudman – ta betalt för tjänsten även om det inte finns något avtal om tjänsten mellan samverkanshuvudmannen och de berörda fastighets- eller byggnadsägarna.

Förutom att ge kommunen lagstöd för att vara samverkanshuvudman och förutom att det då bör förutsättas att det inte finns någon annan som tillhandahåller tjänsten, bör kommunens rätt att ta betalt och kommunens skyldigheter som samverkanshuvudman inte skilja sig från andra huvudmäns.

Det bör innebära att det också av kommunen ska krävas att det finns en samverkansplan och en samverkansbudget som uppfyller samma krav som gäller för andra samverkanshuvudmän. Det betyder att även när kommunen är huvudman ska samverkanskostnaderna vara rimliga och en avgift

för samverkanskostnaderna fördelas skäligt och i proportion till den nytta som de olika fastigheternas och byggnaderna kan anses ha av samverkansarbetet. I likhet med andra samverkanshuvudmän bör också kommunen vara skyldig att ge de fastighets- och byggnadsägare som vill vara med i samverkansarbetet möjlighet att göra det och att delta i verksamhetens beslutsfattande. Det bör vidare innebära att kommunen inte ska få ta ut en avgift för områdessamverkan för att täcka kostnader för sådant som omfattas av kommunens uppdrag enligt annan lagstiftning. I avsnitt 8 behandlas mer utförligt vilka kostnader som en avgift för områdessamverkan ska få täcka. I likhet med godkända samverkanshuvudmän ska kommunen inte bedriva samverkansarbetet i vinstsyfte.

På samma sätt som för andra samverkanshuvudmän bör det krävas att kommunen årligen prövar om förutsättningarna för att få vara samverkanshuvudman fortsätter att vara uppfyllda och att en sådan prövning också ska göras på begäran av en berörd fastighets- eller byggnadsägare. Om förutsättningarna för kommunen att vara huvudman inte längre finns, bör kommunen ha en skyldighet att besluta att huvudmannaskapet ska upphöra.

Kortfattat kan man säga att den nu föreslagna lagen tillåter kommunen att under vissa förutsättningar och utan vinstsyfte tillhandahålla en tjänst och ger kommunen i rollen som samverkanshuvudman – i likhet med andra samverkanshuvudmän – ett civilrättsligt lagstöd för att ta betalt för den tjänsten även om det inte finns något avtal om det mellan huvudmannen och de berörda fastighets- eller byggnadsägarna.

Som förslaget är utformat uppkommer inte den problematik som lyfts av *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet* och *Förvaltningsrätten i Växjö*. Då förslaget inte innehåller någon reglering av hur ett samverkansarbete ska vara organiserat eller hur en samverkansorganisation ska fatta sina beslut, uppkommer inte heller den problematik som *länsstyrelserna i Blekinge* och *Jönköpings län* pekar på.

Berörda fastighets- och byggnadsägare ska få tillfälle att yttra sig

Även i de fall då kommunen vill ta rollen att bedriva en områdessamverkan bör det krävas att berörda fastighets- och byggnadsägare ges möjlighet att lämna sina synpunkter innan kommunen beslutar i frågan. I ett sådant ärende bör därför kommunen ha samma kommuniserings- och delgivningsskyldighet som i ärenden om godkännande av samverkanshuvudman. Eftersom kommunens val att ta på sig huvudmannaskapet grundas på att det inte finns någon fastighetsägar driven samverkan, och kommunen därför inte kan anses företräda några fastighetsägare, är det nödvändigt att kommunikering sker med alla berörda fastighets- och byggnadsägare inom det tänkta samverkansområdet. I fråga om vad kommunikeringen ska innehålla, den tid som ägarna ska få för att lämna sina synpunkter och delgivning bör samma krav gälla som i ärenden om godkännande av en fastighetsägar driven samverkanshuvudman.

8 Samverkansavgiften

Regeringens förslag

En avgift för områdessamverkan (samverkansavgift) får med stöd av den föreslagna lagen endast tas ut för att täcka samverkanshuvudmannens kostnader för att bedriva samverkansarbetet och vidta åtgärder som är ändamålsenliga för att tillgodose syftet med områdessamverkan.

Det får inte tas ut samverkansavgift för kostnader där ansvaret för kostnadernas fördelning regleras i annan lagstiftning eller för åtgärder som enligt annan lagstiftning ska vidtas av en statlig eller regional myndighet eller av kommunen.

Avgiften får endast tas ut för att täcka rimliga samverkanskostnader. Avgiften ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på de berörda fastighets- och byggnadsägarna med hänsyn till den nytta som ägarna kan anses ha av samverkansarbetet. Nyttan ska anses vara proportionell till fastigheternas och byggnadernas storlek och betydelse i samverkansområdet och för varje fastighet eller byggnad anges med ett nyttotal.

Avgiften ska betalas på samverkanshuvudmannens begäran. Om huvudmannskapet upphör, bör huvudmannen vara skyldig att återbetala uttagna samverkansavgifter som inte har använts.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens och har en annan lagteknisk lösning. När områdessamverkan är fastighetsägarinitierad är det enligt utredningens förslag kommunen som beslutar att en avgift ska införas och sedan ska den organisation (förening) som bedriver samverkansarbetet på en årsstämma besluta om avgiftsuttag för det kommande verksamhetsåret. När områdessamverkan är initierad av kommunen innebär utredningens förslag att kommunen beslutar om avgiftsuttag. Utredningens förslag innehåller ingen bestämmelse om avgiftens betalning.

Remissinstanserna

Remissutfallet i frågan om att införa en lagreglering om rätt att ta ut en avgift för områdessamverkan redovisas i avsnitt 5. Där redovisas också remissutfallet i frågan om att reglera hur samverkan ska vara organiserad och hur beslut i en sådan organisation ska fattas.

Flera remissinstanser, däribland *BID Malmö*, *Centrum för AMP*, *Fastighets AB Balder*, *Einar Mattsson AB*, *Fastighetsägarna*, *Fastighetsägarnas småbologsråd*, *Heimstaden AB*, *Svenskt näringsliv*, *Victoriahem AB*, *Visita* och *Wallenstam AB*, anser att det med förslaget blir en ansvarsförskjutning från det offentliga till det enskilda (Centrum för AMP anser t.ex. att det kan vara problematiskt att enskilda fastighetsägare ska finansiera insatser på mark som ägs av kommuner). Flera av dem och *Unibal Rodamco Westfield/Rodamco Sverige AB* invänder att det är fråga om en skatt och inte en avgift. *Borås kommun* anser att utredningen är otydlig vad gäller vad avgiften faktiskt ska bekosta och vad avgiften får åstadkomma.

Boverket anser att förslaget aktualiserar risken för otillåtet kommunalt stöd till enskilda näringsidkare – särskilt då verksamhetsplanen troligen

innehåller åtgärder som främjar specifika fastighetsägare – och anser att subjektiva och odefinierade uttryck som ”förbättringsåtgärder”, ”gemensamma bästa” och ”område” är vagt definierat, särskilt i relation till befintliga planinstrument enligt plan- och bygglagen, vilket kan leda till rättsosäkerhet. *Riksförbundet enskilda vägar* anser att utredningens förslag bör omarbetas och införlivas i en utveckling av anläggningslagen.

Fastighetsägarna m.fl. anser att förslaget riskerar att snedvrider konkurrensen. *Konkurrensverket* avstyrker att en kommun, efter en ansökan av en grupp om minst tre fastighetsägare, kan besluta om ett införande av obligatorisk avgift, men har ingen synpunkt på att kommunen tar ut avgift för samverkan i ett område där frivillig samverkan inte fungerar.

Skälen för regeringens förslag

I det här avsnittet behandlas frågorna om vilka kostnader en avgift med stöd av lagen ska få täcka och hur avgiften får fördelas på de berörda fastighets- och byggnadsägarna.

Vilka kostnader får täckas med en avgift för områdessamverkan?

Områdessamverkan handlar om just samverkan – att berörda intressenter gör ett gemensamt arbete för att analysera behov av och vidta åtgärder som är ägnade att tillgodose det övergripande syfte som samverkansarbetet har. En grundläggande förutsättning för att en kostnad ska få täckas med en samverkansavgift bör därför naturligtvis vara att kostnaden avser något som är ägnat att tillgodose syftet med områdessamverkan och därmed kan anses vara en kostnad som ger en nytta för det kollektiv av fastighets- och byggnadsägare som finns inom samverkansområdet. En annan grundförutsättning bör också vara att kostnaden är rimlig i förhållande till syftet med samverkan.

Som utredningen har konstaterat bedrivs områdessamverkan på olika sätt och för att möta olika behov beroende på det område som samverkansarbetet omfattar. Det är därför både svårt och olämpligt att i detalj specificera vilka kostnader som en samverkansavgift ska få täcka eller inte ska få täcka. Bland remissinstanserna finns kritik mot att utredningens förslag inte är tydligt i denna fråga och att det därför finns en risk för att en samverkansavgift tas ut för att täcka kostnader som annars normalt ska betalas av det allmänna, dvs. kostnader för sådant som ingår i statens, regionernas eller kommunernas skyldigheter enligt annan lagstiftning. För att undvika att det allmännas ansvar vältras över på enskilda, bör förslaget avgränsas så att lagen inte ger stöd för det. Det bör av lagen uttryckligen framgå att samverkansavgiften inte får användas för att finansiera kostnader som statliga myndigheter, regioner eller kommuner enligt annan lagstiftning ska ansvara för. Detta bör gälla oavsett vem som är samverkanshuvudman, alltså också när kommunen i avsaknad av en fastighetsägar driven samverkan bedriver ett samverkansarbete. Med en sådan avgränsning i lagtexten ska inte det problem med ansvarsförskjutning uppkomma som *BID Malmö*, *Fastighetsägarna* och *Svenskt näringsliv* m.fl. är oroliga för.

Kostnaderna för själva samverkansarbetet i sig, såsom kostnader för att hålla möten, kostnader för möteslokaler, kostnader för att arvoda någon som ska ha uppgiften att hålla ihop samverkansarbetet, kostnader för administrativ personal, kostnader för att anlita experter eller konsulter, kostna-

der för en gemensam webbplats eller för utskick av handlingar till berörda intressenter och andra kostnader som hör samman med att det bedrivs en områdessamverkan, bör få täckas med en samverkansavgift, i varje fall i den utsträckning sådana kostnader inte kan anses orimliga med hänsyn till behoven och samverkansarbetets syfte.

Samverkansarbetet kan aldrig i sig medföra att en enskild fastighets- eller byggnadsägare mot sin vilja måste vidta en åtgärd på sin egendom. Den nu föreslagna lagen ger inget stöd för att påtvinga någon att vidta en åtgärd. Det kan t. ex. därför inte krävas med stöd av den föreslagna lagen att en fastighets- eller byggnadsägare ska ingå i en gemensamhetsanläggning, beskära sina träd eller ordna med belysning.

Om det i samverkansarbetet konstateras att syftet skulle främjas av att några fastighetsägare ordnar en gemensamhetsanläggning, kommer samverkansarbetet att behöva lämna över åt de fastighetsägarna att lösa frågan om att inrätta anläggningen enligt det regelverk som gäller för sådana anläggningar och sinsemellan fördela kostnaderna för anläggningen enligt det regelverket. Eftersom samverkan inte kan påtvinga någon att ingå i en gemensamhetsanläggning och det finns särskild lagstiftning om såväl hur gemensamhetsanläggningar inrättas som hur kostnadsansvaret för sådana anläggningar ska fördelas, bör inte heller kostnader för sådana åtgärder få täckas med stöd av en samverkansavgift enligt den nu föreslagna lagen.

På liknande sätt förhåller det sig med andra åtgärder på en fastighets- eller byggnadsägares egendom. Om det i samverkansarbetet t. ex. konstateras att syftet med områdessamverkan skulle främjas av att en eller flera fastighetsägare beskär sina träd eller klipper sina buskar, ger den nu föreslagna lagen inget stöd för att tvinga någon att beskära eller klippa sin egendom. För att åstadkomma det behövs andra verktyg. Samverkansarbetet kan inte heller kräva att t. ex. anlita nattvandrare ska få tillträde till någons egendom. Om ägaren inte motsätter sig att träden beskärs eller buskarna klipps, eller att nattvandrare vandrar på egendomen, bör kostnaden för en sådan åtgärd kunna få täckas med samverkansavgiften, men då naturligtvis endast om åtgärden kan anses innebära nytta för kollektivet av fastighets- och byggnadsägare i samverkansområdet och endast om det inte finns någon särskild lagstiftning om hur kostnadsansvaret för en sådan åtgärd ska fördelas.

Det bör alltså framgå av lagtexten att kostnader som med stöd av lagen får täckas med samverkansavgift är rimliga kostnader för att bedriva samverkansarbetet och rimliga kostnader för åtgärder som är ändamålsenliga för att tillgodose syftet med områdessamverkan. Det bör framgå av lagtexten att den inte ger rätt att ta ut samverkansavgift för kostnader där ansvaret för kostnadernas fördelning regleras i annan lagstiftning.

Med de nu beskrivna förtydligandena av vad en samverkansavgift ska få avse uppkommer inte den risk för otydlighet i relation till t.ex. befintliga planinstrument enligt plan- och bygglagen som *Boverket* befarar. En omarbetning för att, som *Riksförbundet enskilda vägar* förordar, i stället ta in reglerna i anläggningslagen behövs inte heller.

Den nu föreslagna lagen om avgift för områdessamverkan handlar, som redan nämnts, enbart om förutsättningar för att få rätt att ta betalt för den nytta som samverkansarbetet i sig anses innebära. En skyldighet att betala för en nytta kan inte anses snedvrida konkurrensen. Regeringen delar

därför inte synpunkterna från *Fastighetsägarna* m.fl. om att förslaget riskerar att snedvrida konkurrensen.

Vilka kostnader är rimliga?

Av avsnitt 6 framgår att det som en förutsättning för att godkännas och fortsätta att vara godkänd som samverkanshuvudman bör krävas att huvudmannen har en samverkansplan och en samverkansbudget. Av de handlingarna ska det framgå vad samverkansarbetet är planerat att omfatta och vilka kostnader det beräknas medföra. Utifrån det underlaget, tillsammans med synpunkterna från berörda fastighets- och byggnadsägare, gör kommunen sin bedömning i frågan om huruvida det planerade samverkansarbetet och de beräknade kostnaderna kan antas komma att uppfylla lagens krav på rimlighet. Kommunens bedömning läggs till grund för kommunens beslut i frågan om att godkänna en samverkanshuvudman eller i frågan om att ett godkännande ska upphöra att gälla. Även om kommunens bedömning i frågan om kostnadernas rimlighet således inte är bindande för framtida prövningar, t.ex. när samverkanshuvudmannen riktar ett betalningskrav mot en fastighetsägare, kan samverkansplanen och samverkansbudgeten vara till hjälp vid bedömningen av om betalningsanspråket avser en rimlig kostnad. Ju mer anspråket avviker från budgeten, desto större anledning finns det att ifrågasätta kostnadens rimlighet.

Av avsnitt 7 framgår att det som nu sagts om samverkansplanen och samverkansbudgeten också bör gälla när kommunen har beslutat att bedriva områdessamverkan. Om kommunen utan att ha mötts av några avgörande invändningar mot sitt beslut att bedriva ett samverkansarbete, kan samverkansplanen och -budgeten vara till hjälp vid bedömningen av om ett betalningsanspråk från kommunen i rollen som samverkanshuvudman avser en rimlig kostnad.

Vilka betalningsanspråk mot en fastighets- eller byggnadsägare är skäliga?

En utgångspunkt är att i den utsträckning som en områdessamverkan är rimlig och ändamålsenlig med hänsyn till dess syfte, är den till nytta för kollektivet av fastighets- och byggnadsägare inom det geografiska samverkansområdet. Den som bedriver samverkansarbetet tillhandahåller alltså en tjänst åt fastighets- och byggnadsägarkollektivet. Det är denna tjänst som samverkanshuvudmannen vill ha betalt för när huvudmannen riktar ett betalningsanspråk mot en fastighets- eller byggnadsägare.

Av avsnitt 6 framgår att det som en förutsättning för att godkännas och fortsätta att vara godkänd som samverkanshuvudman bör krävas att huvudmannen har en samverkansplan och en samverkansbudget av vilka det ska kunna antas att det planerade samverkansarbetet är ändamålsenligt och rimligt med hänsyn till syftet med områdessamverkan. Det ska också kunna antas att den avgift som planeras att tas ut för att täcka kostnaderna fördelas skäligt på de berörda fastighets- och byggnadsägarna i proportion till den nytta som de kan anses ha av samverkansarbetet. Avgiftens planerade fördelning ska i samverkansbudgeten framgå som ett bestämt nyttotal för varje berörd fastighet eller byggnad. Nyttotalen ligger till grund för bedömningen i frågan om samverkansarbetets rimliga kostnader kan antas bli skäligt fördelade på fastighets- och byggnadsägarna.

Den planerade fördelningen i enlighet med nyttotalen läggs till grund för kommunens bedömning i frågan om att godkänna en samverkanshuvudman och låta en huvudman fortsätta att vara godkänd. Även om kommunens bedömning inte är bindande för framtida prövningar av betalningsanspråk, t.ex. när samverkanshuvudmannen riktar ett betalningsanspråk mot en fastighetsägare, kan samverkansplanen och samverkansbudgeten med de nyttotal som anges i budgeten vara till hjälp vid bedömningen av om betalningsanspråket är skäligt. Ju mer anspråket avviker från budgeten och dess nyttotal, desto större anledning kan det finnas att ifrågasätta betalningsanspråkets skälighet.

Av avsnitt 7 framgår att det som nu sagts om samverkansplanen och samverkansbudgeten också bör gälla när kommunen har beslutat att bedriva områdessamverkan. Om kommunen utan att ha mötts av några avgörande invändningar mot sitt beslut att bedriva ett samverkansarbete, kan samverkansplanen och -budgeten vara till hjälp vid bedömningen av om ett betalningsanspråk från kommunen i rollen som samverkanshuvudman avser en rimlig kostnad och är skäligt.

Är samverkansavgiften en skatt?

Som redan sagts är utgångspunkten att samverkansarbetet, och de rimliga åtgärder som vidtas inom ramen för det, utgör en nytta för fastighets- och byggnadsägarkollektivet. Avgiften för områdessamverkan är utformad så att den enbart får täcka rimliga kostnader för sådant arbete och sådana åtgärder. Det finns alltså en tydlig koppling mellan den avgift som betalas och den nytta som betalaren får ta del av. En avgift för områdessamverkan kan därför betraktas som betalning för en tjänst. Otydligheter när det gäller vad avgiften ska avse och vilka kostnader den ska få täcka har ändå väckt frågan om avgiften kan anses vara en skatt. För att ytterligare tydliggöra att det inte är fråga om en skatt utformas lagförslaget så att samverkansavgiften inte får tas ut för att täcka kostnader för sådant som omfattas av statens, regionernas eller kommunernas skyldigheter enligt annan lagstiftning. I avsnitt 7 föreslås att kommunen får bedriva samverkansarbete i avsaknad av en fastighetsägarinitierad områdessamverkan. Det förslaget ger kommunen möjlighet att bedriva samverkansarbete, dvs. bedriva näringsverksamhet, på samma villkor som andra samverkanshuvudmän. Det innebär att kommunen i rollen som samverkanshuvudman i likhet med andra huvudmän kan rikta ett civilrättsligt betalningsanspråk mot fastighets- och byggnadsägare utan att behöva grunda anspråket på ett avtal utan i stället grunda anspråket på den rätt att ta ut avgift som den nu föreslagna lagen ger. Med denna lösning bedöms avgiften sammantaget inte kunna betraktas som en skatt.

Finns det risk för otillåtet kommunalt stöd?

Utredningens förslag är utformat som att det vid en fastighetsägarinitierad samverkan ska kommunen besluta om att avgift får tas ut och att det vid en kommuninitierad samverkan ska kommunen besluta om avgiftsuttag. Förslaget är otydligt i fråga om vad avgiften ska täcka och hur avgiften ska tas ut. Otydligheterna har väckt frågan om det finns risk för att kommunens engagemang kan komma att betraktas som otillåtet stöd till enskilda näringsidkare. Regeringen bedömer därför att förslaget bör göra en tydligare

avgränsning av kommunens och roll och vad avgiften ska få täcka. I avsnitt 7 föreslås att kommunen i avsaknad av en fastighetsägarinitierad områdes-samverkan får bedriva samverkansarbete, dvs. bedriva näringsverksamhet, på samma villkor som andra samverkanshuvudmän. Regeringens förslag innebär också att såväl samverkansarbetet som de kostnader som ska få täckas med samverkansavgiften endast får avse sådant som inte omfattas av statens, regionernas eller kommunernas ansvar enligt annan lagstiftning. Med regeringens förslag till tydligare utformning av lagtexten kommer det inte att med stöd av lagen kunna göras någon överföring av offentliga medel till företag. Därmed uppkommer inte den risk för otillåtet kommunalt stöd som *Boverket* befarar.

När samverkansavgiften ska betalas

Det bör i lagen finnas bestämmelser om när samverkansavgiften ska betalas. Lagen ger en samverkanshuvudman stöd för att ta betalt och det bör, i likhet med hur utredningen har utformat sitt förslag, lämnas åt samverkanshuvudmannen att avgöra när en betalning ska krävas in. Lagtexten bör därför kunna stanna vid att avgiften ska betalas på huvudmannens begäran.

I situationen att det tillkommer en ny ägare på grund av att en fastighet eller byggnad tillkommer, kommer ett betalningsanspråk att kunna anses skäligt endast om det för fastigheten eller byggnaden finns ett tillämpligt nyttotal angivet i samverkansbudgeten. En ändring i fastighets- och byggnadsbeståndet kommer att återspeglas i samverkansbudgeten åtminstone en gång om året när en uppdaterad budget ska lämnas in till kommunen och skickas till ägarna. Senast vid den tidpunkten får nytillkomna ägare kännedom om att det kan komma att framställas betalningsanspråk för en samverkansavgift. Även om den nya ägaren alltid kan invända mot ett betalningsanspråk, ligger det i samverkanshuvudmannens intresse att hålla budgeten uppdaterad och informera nya ägare så snart som möjligt. Budgeten är nämligen ett viktigt underlag för bedömning av avgiftens skälighet, inte bara när kommunen ska ta ställning till om det finns förutsättningar för samverkanshuvudmannen att bli godkänd eller fortsätta att vara godkänd, utan också vid tvister mellan huvudmannen och en ägare om avgiften och dess storlek.

Om ett godkännande som samverkanshuvudman upphör, eller om kommunen beslutar om upphörande av kommunens huvudmannaskap, bör huvudmannen vara skyldig att återbetala uttagna samverkansavgifter som inte har använts.

9 Överklagande och bemyndiganden

Regeringens förslag

Kommunens beslut enligt den föreslagna lagen ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

En kommun får meddela föreskrifter om avgift för kommunens prövning.

Lagen ska innehålla en upplysning om att tvister mellan en samverkanshuvudman och en fastighets- eller byggnadsägare avgörs i allmän domstol.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Enligt utredningens förslag gäller kommunens beslut omedelbart.

Vidare innehåller utredningens förslag, till skillnad från regeringens, bemyndiganden för regeringen eller kommunen att meddela föreskrifter om ett samverkansområdes geografiska avgränsning, undantag för vissa fastigheter att betala avgift och formerna för samråd och omröstning.

Remissinstanserna

Några remissinstanser, däribland *Förvaltningsrätten i Malmö*, anser att det är tydligt ur ett tillämpningsperspektiv hur lämplighetsbedömningen av det överklagade kommunala beslutet ska göras det vill säga i vilka situationer kommunen får besluta om en avgift för områdessamverkan och att det saknas exempel på vilken information som kan ligga till grund för behovet av att ett områdes attraktivitet och lokala näringsliv behöver stärkas.

Skälen för regeringens förslag

Överklagande

Kommunens beslut att godkänna en samverkanshuvudman eller att ett sådant godkännande ska upphöra, liksom kommunens beslut att själv inträda i rollen som samverkanshuvudman, är beslut som har betydelse för den som ansöker om att bli godkänd och för dem som äger sådana fastigheter eller byggnader inom samverkansområdet som en samverkansavgift kan komma att riktas mot. Kommunens beslut bör därför kunna få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Överklagande till kammarrätten bör kräva prövningstillstånd.

Enligt regeringens förslag ska kommunen i ett ärende om samverkanshuvudman ge de ägare av fastigheter eller byggnader som enligt samverkansbudgeten kan komma att få betalningsanspråk riktade mot sig tillfälle att yttra sig. De ska också delges information om hur de kan ta del av kommunens beslut och information om lagens innebörd, inklusive det som gäller för att överklaga kommunens beslut. Kommunens beslut avser frågan om samverkanshuvudman. I den frågan har samverkansplanen och samverkansbudgeten betydelse som underlag för bedömningen av om det finns förutsättningar för en sökande eller för kommunen att vara samverkanshuvudman. Kommunen använder alltså planen och budgeten endast för att bedöma vilka kostnader som samverkansarbetet beräknas ge upphov till och hur de kostnaderna är avsedda att fördelas på fastighets- och byggnadsägarna. Detta ingår i den samlade bedömning som kommunen gör i frågor om att få vara samverkanshuvudman i lagens mening. Kommunens beslut i frågan om samverkanshuvudman innebär alltså inte att samverkanskostnaderna godkänns eller fastställs eller att den planerade fördelningen av en samverkansavgift godkänns. Kommunens beslut är

alltså inte bindande för framtida prövningar av betalningsanspråk som en samverkanshuvudman riktar mot en fastighets- eller byggnadsägare. Med hänsyn till att de berörda kan anses ha fått kännedom om det pågående ärendet och hur man tar del av beslut i ärendet, och med hänsyn till att kommunens beslut inte är bindande i frågan om samverkansplanen och -budgeten, bör det kunna krävas att ett överklagande av kommunens beslut i frågor om samverkanshuvudman ska göras utan någon ny delgivning.

Bemyndiganden

För att pröva frågor om godkännande som huvudman, för den årliga uppföljningen och för att pröva frågor om upphörande av samverkanshuvudmannaskap bör kommunen få ta ut en avgift och därför meddela föreskrifter om sådana avgifter.

Ett samverkansområdes avgränsning redovisas av den som ansöker om att bli godkänd som samverkanshuvudman, eller redovisas av kommunen i de fall då kommunen tar på sig rollen att vara huvudman. Samverkansområdets avgränsning ligger till grund för bedömningen av förutsättningarna för att få vara samverkanshuvudman i lagens mening. Det behövs inte några ytterligare föreskrifter om samverkansområdets avgränsning. Det behövs inte några ytterligare föreskrifter om undantag från skyldighet att betala avgift. Det räcker med att det i samverkansbudgeten redovisas hur en samverkansavgift fördelas så att den blir skäligen för de berörda fastighets- och byggnadsägarna. Som regeringen har utformat förslaget behövs det inte heller några ytterligare föreskrifter om samråd eller föreskrifter om omröstning.

Tvister om samverkansavgiften

I likhet med det som utredningen konstaterar kommer konflikter mellan samverkanshuvudmannen och de fastighets- och byggnadsägare som får betalningskrav riktade mot sig att behöva lösas på det sätt som allmänt gäller för civilrättsliga tvister.

Utredningens förslag innebär dock att när kommunen beslutar om avgift, dvs. när en områdessamverkan är kommuninitierad (och alltså motsvarar den situation i regeringens förslag då kommunen beslutar att ta rollen som samverkanshuvudman), ska kommunens avgiftsuttag prövas i allmän förvaltningsdomstol. I de fall kommunen tar på sig rollen att vara samverkanshuvudman innebär regeringens förslag att kommunens beslut att vara samverkanshuvudman kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se under rubriken Överklagande tidigare i detta avsnitt). Den områdessamverkan som kommunen bedriver efter ett sådant beslut är en näringsverksamhet där kommunen tillhandahåller en tjänst och där kommunens krav på betalning för tjänsten är, precis som för andra samverkanshuvudmän, ett civilrättsligt anspråk som vid tvist om anspråket kommer att behöva avgöras civilrättsligt i allmän domstol. Som utövar av samverkansarbetet agerar alltså kommunen på samma förutsättningar som andra samverkanshuvudmän. Tvister som gäller en samverkanshuvudmans betalningsanspråk är civilrättsliga tvister.

Eftersom de bedömningar som kommunen lägger till grund för beslut i frågor om samverkanshuvudman inte är bindande i frågor om samverkanskostnadernas rimlighet och samverkansavgiftens skälighet, kommer alla

invändningar i sådana frågor, inklusive frågor om samverkansområdets geografiska omfattning, att kunna göras inom ramen för en eventuell tvist som rör krav på betalning av samverkansavgift.

10 Ikraftträdande

Regeringens förslag

Den föreslagna lagen ska träda i kraft den 1 augusti 2026.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår ikraftträdande den 1 juni 2026.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans har yttrat sig i frågan om ikraftträdande.

Skälen för regeringens förslag

Den nya lagen bör träda i kraft så snart beredningen medger. Bedömningen är att ett ikraftträdande den 1 augusti 2026 är rimligt.

11 Konsekvenser

Regeringens bedömning

En samverkansavgift kan möjliggöra bättre finansiering av en områdes-samverkan och skapa långsiktighet för en sådan verksamhet. De som direkt berörs av lagförslaget är fastighets- och byggnadsägare inom samverkansområdet, aktörer som totalt sett till landet som helhet till största delen består av småföretag, och kommuner där områdena ligger. I förlängningen berörs också en rad andra aktörer. De kostnader som är en konsekvens av förslaget är de avgifter som fastighets- och byggnads-ägare behöver betala för samverkansarbetet. Därutöver kommer kostna-der för kommunens administration för att hantera en ansökan om sam-verkanshuvudmannaskap och uppföljande prövning av om förutsätt-ningarna för att fortsätta vara godkänd som samverkanshuvudman är uppfyllda. Kommunen ska få ta ut en avgift för detta och därför få med- dela föreskrifter om sådana avgifter. Även andra ekonomiska och admi-nistrativa konsekvenser kan dock aktualiseras för de som berörs av för-slaget. Regeringen bedömer att kostnaderna inte blir orimligt höga för någon enskild aktör, vare sig privat, kommunal eller statlig, och att eventuella tillkommande kostnader för berörda myndigheter kan hante-ras inom befintliga ekonomiska ramar. Fastighetsägare och andra be-rörda av områdessamverkan kommer att gynnas av olika positiva effek-

ter av samverkansarbete. De samhällsekonomiska konsekvenserna av förslaget bedöms också bli positiva. Förslaget bedöms inte innebära en oproportionerlig påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning av konsekvenserna överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna

Polismyndigheten menar att lagförslaget säkerställer en tydlig gräns mellan polisiärt arbete och ansvaret som åligger privata och kommunala fastighetsägare. *Brottsförebyggande rådet* framhåller att lagförslaget kan vara av stor vikt för den kommun eller de fastighetsägare som i ett brottsförebyggande syfte behöver utökade möjligheter och verktyg att gemensamt sätta in åtgärder för att lösa lokala brotts- och otrygghetsproblem.

City i Samverkan Stockholm menar att utredningen inte har gjort en seriös konsekvensanalys av förslagets påverkan på befintliga samverkansföreningar eller platsen de verkar på, och bedömer också att finansiering av befintlig, frivillig områdessamverkan sannolikt minskar till följd av lagen. Flera remissinstanser, bland annat *Fastighetsägarna*, *Fastighetsägarnas småbolagsråd*, *Småföretagarnas riksförbund* och *Näringslivets regelnämnd*, har synpunkter på hur lagförslaget påverkar företag av olika storlek och särskilt småföretag, bland annat vad gäller ekonomiska och administrativa bördor och att detta inte uppmärksammas särskilt för småföretag. *Riksförbundet bostadsrätterna Sverige* anser att utredningen inte har tagit hänsyn till bostadsrättsföreningar i tillräcklig utsträckning. *Härjedalens kommun* framhåller att fastighetsägarunderlaget i glesbygd ofta är både litet och ekonomiskt svagt, vilket gör att en obligatorisk avgift kan slå oproportionerligt hårt.

Göteborgs kommun, *Fastighetsägarnas småbolagsråd* och *Visita* anser att det finns en risk för att avgifter vältras över på boende och lokalinnehavare. *Hyresgästföreningen* menar dock att risken för övervältring av avgiften på hyresgästerna inte är överhängande. *Fastighets AB Balder* menar å sin sida att en obligatorisk avgift för områdessamverkan riskerar att belasta fastighetsägare till bostadsfastigheter ekonomiskt utan möjlighet att föra kostnader vidare, vilket är särskilt problematiskt med tanke på hyresregleringen.

Flera remissinstanser anser att utredningens lagförslag innebär oproportionerliga inskränkningar i egendomsskyddet, föreningsfriheten och näringsfriheten, har negativ inverkan på konkurrensen och strider mot ambitionen att minska regelbörda och administration för företagen, att förslaget är en skatt snarare än en avgift, och att förslaget innebär en förskjutning av statens eller kommunens ansvar till fastighetsägare.

Förvaltningsrätten i Falun anser att förslaget kommer att medföra en viss ökning av antalet mål, men detta torde kunna klaras av genom befintlig medelstildelning. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att även om måltypen i sig inte är omfattande blir den sammantagna påverkan av flera tillkommande måltyper som föreslås av andra utredningar avsevärd för de allmänna förvaltningsdomstolarna och kräver därför på sikt ytterligare an-

slag. Flera remissinstanser, däribland *Göteborgs, Helsingborgs, Kungsbacka* och *Malmö kommuner*, har synpunkter på den ökade administrativa och ekonomiska belastningen för kommuner som betänkandets lagförslag kan medföra, vilket kan föranleda att mer resurser och kompetens behöver tillföras kommunerna.

Regelrådet anser att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, då det inte finns någon tydlig beskrivning av berörda företag annat än att fastighetsägare är en tydligt berörd bransch, att informationen om påverkan på företagens kostnader inte är tillräckligt tydlig, och att särskilda hänsyn till små företag inte har beskrivits alls.

Skälen för regeringens bedömning

Näringsfrihet, konkurrens, regelbörda och administration

I fråga om näringsfrihet, konkurrens, regelbörda och administration för företagen och investeringsviljan innebär regeringens förslag endast att näringar där verksamheten är att äga fastigheter eller byggnader kan komma att behöva betala för den nytta som en områdessamverkan anses innebära för dem. För näringar som hyr lokaler av en fastighets- eller byggnadsägare, kan regeringens förslag indirekt få den effekten att en lokalhyra hos en hyresvärd som betalar för en områdessamverkan blir marginellt dyrare än hos andra hyresvärdar. I det avseendet skiljer sig denna effekt inte från hyror där hyresvärden redan betalar för en pågående områdessamverkan. För den som bedriver en områdessamverkan (t.ex. en fastighetsägarförening) innebär regeringens förslag en ökad regelbörda och administration endast om verksamheten frivilligt väljer att ansöka om att bli godkänd som samverkanshuvudman. Ett sådant val grundas på i vilken utsträckning det är intressant för verksamheten att få lagstöd för att kräva betalt från fastighets- och byggnadsägare som har nytta av samverkansarbetet men inte vill betala för den nyttan. Den ökade regelbördan och administrationen kommer då att vägas mot de fördelar som verksamheten ser att ett godkänt huvudmannaskap medför. I de undantagsfall då kommunen har möjlighet att ta på sig rollen att bedriva områdessamverkan kommer effekterna för de berörda näringarna att bli desamma, men det blir kommunen som åtar sig en större administrativ börda.

Drivkraft för fastighetsägare att samverka

Enligt regeringens bedömning påverkar lagförslaget inte befintliga eller andra former av framtida områdessamverkan. Dessa former av områdessamverkan kommer sannolikt att fortsätta arbeta på samma eller liknande sätt även efter ikraftträdandet av denna lag om avgift för områdessamverkan. Möjligheten för fastighetsägare som godkänd samverkanshuvudman att ta ut en avgift kan fungera som ett incitament för dem att bidra till befintlig områdessamverkan, eller att själva initiera en ny samverkan – i stället för att kommunen åtar sig rollen som samverkanshuvudman. Med hänsyn till att den som bedriver områdessamverkan inte måste använda sig av en lagreglerad rätt att ta ut avgift, delar regeringen inte remissynpunkten från *City i Samverkan Stockholm*, att en lagreglerad rätt försämrar förutsättningarna för befintlig frivillig samverkan eller försvårar tillkomsten av

nya frivilliga projekt eller att finansiering av befintlig områdessamverkan sannolikt minskar till följd av lagen.

Vilka berörs av regleringen?

Förslaget om en ny lag om avgift för områdessamverkan berör direkt och indirekt en stor mängd aktörer, så snart någon väljer att använda sig av det verktyg som lagen ger den som är samverkanshuvudman i lagens mening. De som direkt berörs är ägare av fastigheter och byggnader inom samverkansområdet. Fastigheter som är bebyggda med endast en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader till sådana hus omfattas dock inte av avgiftsskyldighet.

Bland de privata fastighetsägarna finns det en mängd olika typer som berörs av förslaget, alltifrån enskilda personer, små och medelstora företag till stora företag och multinationella bolag i olika bolagsformer och andra associationer, såsom bostadsrättsföreningar stiftelser och ekonomiska föreningar. Dessa kan äga alltifrån flerbostadshus till industrifastigheter. Med andra ord finns det många olika typer av privata fastighetsägare. Även statliga och kommunala fastighetsägare, inklusive de allmännyttiga bostadsbolagen, liksom civilsamhällets organisationer, kan vara fastighetsägare som berörs av förslaget. En fastighetsägare kan äga alltifrån en fastighet till flera hundra. Fastighetsbranschen i Sverige är dock i hög grad en småföretagarbransch. År 2024 fanns det cirka 120 000 fastighetsföretag i landet, enligt statistik från Statistiska centralbyrån (SCB). Den absoluta majoriteten av dessa är mycket små företag och över 105 000 företag har inga anställda. Ytterligare drygt 11 000 företag har endast mellan en och fyra anställda. Det innebär att över 97 procent av alla fastighetsföretag har färre än fem anställda. Endast 600 företag har fler än tjugo anställda och bara 8 företag har över femhundra anställda.

Vidare berörs direkt av lagförslaget kommuner där någon ansöker om att bli samverkanshuvudman. I lagförslaget är det kommunen som prövar en ansökan om godkännande som samverkanshuvudman. I undantagsfall får kommunen besluta att själv vara samverkanshuvudman. I de flesta varianter av områdessamverkan sker redan i dag ett samarbete mellan kommuner och fastighetsägare i olika grad.

Indirekt berör lagförslaget också alla som bor eller verkar inom ett samverkansområde, såsom boende, handelsidkare och andra näringsidkare, civilsamhället, m.fl. Många organisationer för områdessamverkan som är aktiva i Sverige i dag samarbetar på ett eller annat sätt med civilsamhällets organisationer. Det bedöms vara en viktig och naturlig del även framöver. Civilsamhället kan även ha en viktig roll i samrådsförfaranden.

Boende påverkas om det bedrivs områdessamverkan inom det området där de bor eller vistas. De boende kan även komma att involveras i samråd eller andra åtgärder för att få in boendeperspektivet i arbetet. De kan även komma att beröras i egenskap av medlemmar i bostadsrättsföreningar som kan komma att omfattas i egenskap av samverkansfastighetsägare. I det löpande arbetet med områdessamverkan kommer de boende i många fall att representeras av Hyresgästföreningen, bostadsrättsföreningar eller motsvarande.

Även statliga myndigheter, såsom Polismyndigheten, och statliga bolag samt regioner kan beröras av förslaget. På samma sätt som i dag kommer

polisen att vara en viktig samrådsaktör och på olika sätt involveras i områdessamverkan. Det är naturligt att polisen samverkar dels med kommunerna i deras brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete, dels med andra organisationer som med fokus på trygghet och säkerhet arbetar med områdessamverkan.

Bland andra statliga aktörer som kan komma att beröras av förslaget finns de förvaltningsdomstolar som är överklagandeinstans för kommunala beslut enligt lagförslaget, och de allmänna domstolarna som kan komma behöva behandla civilrättsliga tvistemål mellan samverkanshuvudman och fastighets- eller byggnadsägare med anledning av lagen.

Vidare kan de åtgärder som vidtas inom områdessamverkan komma att beröra olika entreprenörer och företag som anlitas för åtgärdernas utförande. I den uträkning lagen ger drivkrafter för att starta ytterligare samverkansarbete kan dock lagförslaget medföra en ökning av antalet uppdrag till entreprenörer och andra företag.

Det är svårt att göra en närmare uppskattning av hur många som är berörda av förslaget. Det är troligt att förslaget får större effekt på orter där det i dag finns områdessamverkan med snålskjutsproblematik eller orter där det finns områden med en otrygghetsproblematik.

I teorin kan alla kommuner bli berörda av förslaget liksom alla som äger fastigheter eller byggnader i den byggda miljön. Att äga fastigheter som är bebyggda enbart med en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader till sådana hus, eller att äga sådana hus, medför dock inte att man träffas av några andra konsekvenser än möjligtvis att man får del av de fördelar som en närliggande områdessamverkan kan ge. Områdessamverkan bedöms framför allt vara aktuellt i städer och tätorter.

Hur många fastighetsägare som kan komma att beröras går av naturliga skäl inte att ange närmare. Det antas dock inte bli så många områden i landet som kommer att bli aktuella för avgiftsuttag med stöd av lagen.

Kostnadsmässiga och andra ekonomiska konsekvenser

För den som ansöker om att bli godkänd som samverkanshuvudman uppkommer kostnader för att lämna in ansökan och visa att förutsättningarna för godkännande är uppfyllda. Sådana kostnader kan endast marginellt komma att gå utöver det som en områdessamverkan ändå medför. Avgiften för kommunens prövning och uppföljning är dock en sådan extra kostnad. På motsvarande sätt kan fastighets- och byggnadsägare inom samverkansområdet behöva betala en avgift till kommunen för att den ska pröva en begäran om att samverkanshuvudmannaskapet ska upphöra.

Vidare uppstår direkta kostnader för samverkansfastighetsägare i form av den avgift som de behöver erlägga för samverkanshuvudmannens arbete med områdessamverkan. För de fastighets- och byggnadsägare inom samverkansområdet som är emot en avgift men ändå blir utsatta för betalningsanspråk från en samverkanshuvudman, blir det fråga om att vid en eventuell tvist behöva ifrågasätta betalningsanspråkets storlek och skälighet i stället för att enbart behöva bestrida att det finns en rättslig grund för betalningsanspråket. Lagförslaget innehåller skydd mot orimliga och oskäligen avgifter. Samverkansavgiften får endast tas ut för att täcka samverkanshuvudmannens rimliga kostnader för att bedriva samverkansarbetet och vidta åtgärder som är ändamålsenliga för att tillgodose syftet med

områdessamverkan. Avgiften får inte tas ut för kostnader där ansvaret för kostnadernas fördelning regleras i annan lagstiftning eller för åtgärder som enligt annan lagstiftning ska vidtas av en statlig eller regional myndighet eller av kommunen. Förslaget innebär att alla fastighetsägare som har nytta av samverkansarbetet ska bära sin skäliga andel av kostnaderna. Avgiften får bara tas ut för rimliga kostnader som fördelas på samverkansfastighetsägarna utifrån de nyttotaler som enligt samverkansbudgeten gäller för de olika samverkansfastigheterna. Nyttotalen ska innebära en skälig fördelning. De beräknade kostnadernas rimlighet och nyttotalens skälighet ska bedömas av kommunen när den avgör om det finns förutsättningar för att godkänna en sökande som samverkanshuvudman eller pröva om det finns förutsättningar för kommunen att ta rollen som samverkanshuvudman. Ett godkännande som samverkanshuvudman eller ett beslut att kommunen ska vara samverkanshuvudman innebär inte att kostnadernas rimlighet och nyttotalens skälighet avgörs genom kommunens beslut.

Det är enligt utredningen i dag vanligt vid områdessamverkan att avgiften differentieras så att större fastighetsägare har en högre avgift och mindre fastighetsägare har en lägre avgift. Det brukar även vara så att lokaler räknas annorlunda än bostäder och att kommersiella fastigheter har en särskild avgift.

För de mindre företagen kan en avgift för områdessamverkan innebära en proportionellt sett större administrativ och ekonomisk belastning än för större aktörer. Detta kan även vara fallet när andra aktörer, såsom en civilsamhällsorganisation eller en stiftelse, äger en fastighet. Regeringen gör dock bedömningen att avgiften inte borde bli orimligt hög för någon enskild fastighetsägare.

Detta är en fråga som naturligtvis övervägts särskilt noga, då fastighetsbranschen i Sverige i hög grad består av småföretag som kan vara mindre resursstarka. I många fall torde fastighetsägaren också kunna räkna hem kostnaden för avgiften genom ökade fastighetsvärden samt minskade kostnader för till exempel klottersanering eller åtgärder som behöver vidtas efter annan skadegörelse eller nedskräpning. Utredningens kartläggning visar att de aktörer som är engagerade i områdessamverkan anser att arbetet ger goda resultat och att fastighetsägare uppgett att de ekonomiska investeringar som görs i områdessamverkan anses som kostnadseffektiva. Det pekas på att kostnaden för områdessamverkan understiger vinsten i fråga om minskade kostnader för klotter, skadegörelse och andra egendomsbrott m.m. En annan möjlig negativ konsekvens för de samverkansfastighetsägare som tvingas betala avgiften är att de då också, om de har små marginaler, tvingas göra ekonomiska prioriteringar som de annars inte skulle ha gjort. Regeringen bedömer dock den risken som liten, då avgiften inte borde bli orimligt hög för någon enskild fastighetsägare. Det finns för en enskild fastighetsägare även möjlighet att vid en tvist om avgiftens storlek åberopa omständigheter som har betydelse för bedömningen av avgiftens rimlighet och skälighet.

Det kan även uppstå kostnader för andra aktörer som väljer att medverka i samverkansarbetet. Andra aktörer kan återfinnas inom handel men det kan också röra sig om civilsamhällets organisationer, aktörer som driver allmänna samlingslokaler, fritids- och kulturföreningar, religiösa samfund, m.m.

Med anledning av det som sägs i utredningen och några remissvar, bl.a. från *Göteborgs kommun*, *Fastighetsägarnas småbolagsråd* och *Visita*, om risk att de boende i hyresbostäder eller lokalhyresgäster får finansiera delar av områdessamverkan genom att kostnaden övervältras till dem via hyran, bedömer regeringen att avgiften för områdessamverkan inte kommer bli så hög att den får någon orimlig effekt för de hyresgäster som via hyran betalar de kostnader som hyresvärden har för sin fastighet. Samma bedömning gäller för den motsatta synpunkten från *Fastighets AB Balder* om att en avgift för områdessamverkan riskerar att belasta fastighetsägare till bostadsfastigheter ekonomiskt utan möjlighet att föra kostnaderna vidare. Dessutom menar *Hyresgästföreningen* att risken för övervältring av avgiften på hyresgästerna inte är överhängande. Enligt regeringens mening kommer också hyresgäster och bostadsrättsägare att gynnas av områdessamverkan. För lokalhyresgäster kan det finnas en ekonomisk vinning om arbetet med områdessamverkan ger en positiv utveckling i området. Det kan till exempel innebära minskade kostnader efter skadegörelse och andra egendomsbrott och kan även leda till att fler personer är i rörelse, vilket kan ge ökad trygghet och potentiellt ökade intäkter från fler besökande kunder.

Konsekvenser för kommuner

De kommuner som blir berörda av förslaget ska behandla och bedöma eventuella ansökningar om godkännande som samverkanshuvudman, kommunicera med berörda fastighetsägare och årligen pröva om förutsättningarna för samverkanshuvudmannaskapet fortfarande är uppfyllda. Dessa uppgifter innebär en viss ökad arbetsbörda och därmed en kostnad. Kommuner som tilldelas nya uppgifter ska få adekvat finansiering med stöd av den kommunala finansieringsprincipen. Regeringen bedömer dock att statlig kompensation inte är nödvändig i detta fall eftersom lagförslaget bemyndigar en kommun att kunna meddela föreskrifter om avgift för behandling och annan administration av ansökan om godkännande som samverkanshuvudman. Regeringen bedömer därför att kostnadsökningar till följd av dessa nya uppgifter kan täckas genom möjligheten att ta ut avgifter.

I egenskap av fastighetsägare träffas kommunerna av förslaget på samma sätt som andra fastighetsägare, dvs. en samverkansfastighetsägare kan bli skyldig att betala en samverkansavgift.

I de flesta fall omfattar befintlig områdessamverkan ett avgränsat område – oftast i en tätort – där samverkan sker mellan exempelvis fastighetsägare, aktörer inom handel, berörda boende och den aktuella kommunen. Inom samarbetet kan aktörerna öka tryggheten och attraktiviteten i området genom investeringar i den offentliga miljön, i fastigheter samt i särskilda trygghetsskapande åtgärder som även främjar en mer inkluderande miljö ur ett jämställdhetsperspektiv. Kommunens deltagande är avgörande för att samverkan ska fungera effektivt, oavsett om kommunen äger fastigheter inom samverkansområdet eller inte. Det kan också nämnas att kommuner redan i dag har en skyldighet att arbeta med brottsförebyggande arbete enligt lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. Kommunen bidrar med resurser, kompetens och mandat för att påverka utvecklingen i området. Kommuner deltar således redan i dag

ofta i områdessamverkan, och förslaget bedöms därför inte medföra så stora konsekvenser för kommunerna.

En kommun har möjlighet att under vissa starkt begränsade förutsättningar vara samverkanshuvudman och få rätt att, på samma villkor som andra huvudmän, ta ut en avgift från samverkansfastighetsägare. Om kommunen tar på sig rollen att vara samverkanshuvudman, kommer kommunen i den rollen att bedriva en näringsverksamhet utan vinstsyfte. Näringsverksamheten utgörs av den särskilda verksamhet som samverkansarbetet är. Det är inom ramen för den näringsverksamheten som samverkansarbetets kostnader kommer att behöva hanteras. I den mån kostnaderna kommer att kunna täckas med att rikta betalningsanspråk (krav att betala samverkansavgift) mot samverkansfastighetsägarna ordnas finansieringen med samverkansavgiften. Samverkansavgiften är alltså ett anspråk på betalning som uppkommer inom näringsverksamheten och som kommunen, i sin roll som verksamhetsutövare, har civilrättsligt stöd för i relationen gentemot samverkansfastighetsägarna. Om den del av kommunens organisation som bedriver områdessamverkan riktar betalningskrav mot den del av kommunens organisation som förvaltar en samverkansfastighet, blir det en kommunintern ekonomisk hantering. Att kommunen frivilligt tar på sig rollen som samverkanshuvudman behöver ingen statlig finansiering enligt regeringens bedömning, eftersom det inte rör sig om en ny obligatorisk uppgift som innebär att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas.

I 14 kap. 3 § regeringsformen slås fast att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Denna proportionalitetsprincip innebär att förslaget inte får vara onödigt långtgående och om syftet med det kan uppnås på ett mindre ingripande sätt så ska den väg väljas som lägger minst band på kommunernas självbestämmande.

Förslagen bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen annat än att kommunen får i uppgift att pröva frågor om samverkanshuvudmannaskap. Kommunerna är redan i dag i stor utsträckning engagerad i områdessamverkan och de syften som sådan samverkan har ligger i linje med kommunens rådande skyldigheter enligt lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete att bland annat verka för samordning inom sitt geografiska område. Regeringen bedömer att kommunerna, med sin lokala förankring, har bäst förutsättningar att avgöra om en områdessamverkan är lämplig och medför nytta för kommunmedlemmarna inom samverkansområdet. Det bör därför vara mest effektivt och ändamålsenligt att ge kommunerna uppgiften att pröva frågor om godkännande som samverkanshuvudman. Med hänsyn till att kommunen, i de fall en områdessamverkan bedrivs, kan antas vara med i arbetet och ha god kännedom om det, bedömer regeringen att förslaget om årlig uppföljning inte kan anses alltför betungande. För att genomföra reformen med avgift för områdessamverkan är bedömningen att förslaget, när det gäller kommunernas roll, är utformat på det minst ingripande sättet.

Reglerna är dessutom utformade för att minimera kommunernas arbetsbörda vid prövningen, främst genom att den som ansöker om godkännande själv måste visa att alla krav är uppfyllda. Sammantaget bedömer regeringen att den skyldighet som den förslagna lagen innebär är proportionerlig i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen.

Konsekvenser för myndigheter och domstolar

Polismyndigheten kan komma att påverkas genom att på olika sätt involveras i verksamheten inom områdessamverkan, på samma sätt som den redan i dag kan påverkas av arbete med befintlig områdessamverkan. Om det blir fler områden som blir föremål för områdessamverkan efter att detta lagförslag trätt i kraft, kan polisens arbetsbörda komma att öka. Det måste dock anses ligga i polisens intresse att delta i sådant samverkansarbete.

Eventuella tillkommande kostnader bedöms kunna hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar. Vad gäller konsekvenser för domstolarna, är det de allmänna förvaltningsdomstolarna som är överklagandeinstans för kommunala beslut enligt lagförslaget. Vidare kan de allmänna domstolarna behöva behandla eventuella tvister mellan samverkansfastighetsägare och en samverkanshuvudman, till exempel rörande avgifternas storlek eller betalningsanspråk från samverkanshuvudman mot fastighets- eller byggnadsägare inom samverkansområdet. Detta kan således komma att medföra en ökning av antalet mål vid domstolarna. Regeringens bedömning är dock att lagförslagets påverkan på domstolarnas arbetsbörda kommer att vara marginell och kunna klaras av genom befintlig medelstilldelning.

Samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt

Områdessamverkan är en samverkan som inom ett geografiskt avgränsat område i den byggda miljön analyserar behov av och vidtar åtgärder som utvecklar området på ett sätt som är ägnat att förebygga brott, skapa trygghet och stärka områdets attraktivitet och lokala näringsliv och därigenom långsiktigt tillgodose områdets gemensamma bästa. När åtgärder för områdessamverkan vidtas framgångsrikt kan det leda till att fler vill och kan vistas i det offentliga rummet. Lagförslaget reglerar inte vilken typ av verksamhet som ska bedrivas, vilka åtgärder som ska vidtas eller hur resurser ska prioriteras. I den kartläggning som utredningen har gjort framkommer det 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. På så sätt kan områdessamverkan få positiva effekter på människors levnadsvillkor. Den föreslagna lagen kan potentiellt bidra till att den byggda miljön blir tryggare, säkrare, mer attraktiv och bättre också för det lokala näringslivet. Indirekt kan också barns uppväxtvillkor komma att påverkas positivt om lagförslaget leder till ökad trygghet och säkerhet i deras närmiljö. Allt detta bedöms vara av stor samhällsnytta, men är svårt att storleksmässigt värdera monetärt.

Om områdessamverkan leder till att fastigheternas värde, hyresnivåerna och bostadspriserna höjs på sikt i det aktuella området, kan det leda till gentrifiering av området, vilket enkelt uttryckt handlar om en process där mindre resursstarka individer trängs undan av mer resursstarka individer. I de fall en fastighetsägare övervältrar en avgift för områdessamverkan på bostadshyresgäster, i form av en höjd hyra, kan detta få en negativ inver-

kan på hyresgäster i området. Detta måste dock ställas mot fördelarna med en områdessamverkan. Regeringen bedömer, såsom tidigare nämnts, att avgiften inte borde bli orimligt hög för någon enskild fastighetsägare.

Hur områdessamverkan bedrivs och olika åtgärder vidtas, gestaltas och utformas påverkar upplevelsen av området, dess attraktivitet och funktion och kan bidra till långsiktig social hållbarhet. Av den nationella trygghetsundersökningen (NTU) framgår att kvinnor generellt sett upplever betydligt större otrygghet än män (NTU:s rapport 2025:15). Enligt rapporten är det 32 procent bland kvinnor som uppger att de känner sig otrygga, medan motsvarande andel bland män är 18 procent. Områdessamverkan kan bidra till att skapa trygga utemiljöer, vilket kan bidra till att särskilt kvinnors trygghet ökar och att färre kvinnor avstår från att gå ut på grund av otrygghet. Lagförslaget förväntas därför ha vissa positiva effekter på jämställdheten.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Regeringen bedömer att lagförslaget är förenligt med EU-rätten. Förslaget berörs inte av eller påverkar någon gällande EU-rättslig reglering.

Tidpunkt för ikraftträdande och vidare utvärdering av konsekvenser av lagförslaget

Regeringens bedömning är att valet av datum för ikraftträdande av lagen inte får några konsekvenser för de aktörer som berörs av lagen. Lagen i sig själv ger inte några effekter utan effekterna kommer först i samband med att någon fastighetsägare väljer att ansöka om att bli samverkanshuvudman och godkänns av kommunen och därmed får rätt att ta ut avgift eller att kommunen i undantagsfall beslutar om att bli samverkanshuvudman. Processen att bli godkänd som samverkanshuvudman innehåller möjligheter för fastighets- och byggnadsägare inom samverkansområdet som sökanden inte företräder att yttra sig över ansökan. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det inte krävs någon särskild tid för anpassning till lagens effekter. Det bedöms inte heller finnas behov av några särskilda informationsinsatser från regeringens sida avseende lagförslaget. Vidare utvärdering av konsekvenser av lagförslaget kan komma att ske i andra sammanhang där frågor om trygghet och säkerhet i den byggda miljön behandlas.

12 Författningskommentar

Förslaget till lag om avgift för områdessamverkan

1 kap. Lagens innehåll

Lagen är indelad i tre kapitel. I det första kapitlet finns bestämmelser som är gemensamma för hela lagen. Förutom en inledande presentationsparagraf innehåller kapitlet förklaringar av vad som avses med några specifika ord och uttryck som används i lagen.

1 § Denna lag gäller rätt för den som bedriver områdessamverkan att ta ut avgift från ägare av fastigheter och byggnader för att täcka samverkanskostnader.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Genom lagen införs en ny civilrättslig rätt för den som bedriver en områdessamverkan, t.ex. en fastighetsägarförening, att ta ut avgifter från ägare av fastigheter och byggnader som finns inom verksamhetsområdet för en sådan samverkan. En förutsättning för att få en sådan rätt är att den som bedriver områdessamverkan uppfyller de offentligrättsliga krav som framgår av 2 kap. Det betyder att den som vill få rätt att ta ut en avgift är godkänd av kommunen som huvudman för samverkansarbetet. Bestämmelser om sådant godkännande finns i 2 kap. 1–4 §§. Bestämmelser om att godkännandet ska följas upp årligen och att godkännandet kan upphöra finns i 2 kap. 7–10 §§. Bestämmelser om att kommunen kan ta på sig rollen som huvudman finns i 2 kap. 5 och 6 §§. Om kommunen uppfyller de offentligrättsliga kraven för att få ta på sig den civilrättsliga rollen att vara huvudman, ska det på samma sätt som för andra huvudmän enligt 2 kap. 7–10 §§ följas upp att de offentligrättsliga kraven fortsätter att vara uppfyllda och kommunens huvudmannaskap kan i en sådan uppföljning komma att upphöra. Den som genom att uppfylla de offentligrättsliga kraven i 2 kap. är samverkanshuvudman i lagens mening och kan åberopa huvudmannaskapet som rättslig grund för anspråk på betalning för den tjänst som samverkansverksamheten innebär. De civilrättsliga bestämmelserna om det finns i 3 kap.

Övervägandena om lagstiftningsbehovet finns i avsnitt 5, om godkännande som huvudman i avsnitt 6 och om kommunens rätt att ta på sig rollen som huvudman i avsnitt 7.

Ord och uttryck i lagen

2 § I denna lag betyder

områdessamverkan: en samverkan som inom ett geografiskt avgränsat område i den byggda miljön analyserar behov av och vidtar åtgärder som utvecklar området på ett sätt som ska bidra till att förebygga brott, skapa trygghet och stärka områdets attraktivitet och lokala näringsliv och därigenom långsiktigt tillgodose områdets gemensamma bästa,

samverkansområde: det geografiskt avgränsade område som omfattas av en områdessamverkan,

samverkansfastighet: en fastighet inom ett samverkansområde, dock inte en fastighet som är bebyggd med endast en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader till sådana hus,

samverkansfastighetsägare: den som äger en samverkansfastighet eller äger en byggnad på någon annans samverkansfastighet, dock inte ett en- eller tvåbostadshus eller en komplementbyggnad till ett sådant hus,

samverkansplan: en årligen uppdaterad verksamhetsplan som beskriver det arbete och de åtgärder som är planerade inom ramen för områdessamverkan på kort sikt och på lång sikt,

samverkanskostnad: en kostnad som får täckas med en avgift enligt denna lag,

samverkansavgift: en avgift som enligt denna lag får tas ut för att täcka en samverkanskostnad, och

nyttotal: ett tal som enligt denna lag anger en samverkansfastighets procentuella andel av nyttan av det som en samverkansavgift får täcka.

I paragrafen förklaras innebörden av ord som används i lagen.

I lagen förekommer ordet *områdessamverkan*. Att en områdessamverkan i lagens mening ska avse ett område i den byggda miljön innebär att samverkan kan omfatta platser och områden som karaktäriseras av tätort och annan bebyggelse, kommunikationsleder, teknisk infrastruktur, anläggningar, vegetation, parker och andra grönområden. Områdessamverkan kan inte enbart omfatta naturområden. Att bedriva en områdessamverkan är att bedriva en verksamhet som handlar om att i fråga om ett visst geografiskt område söka samförstånd mellan berörda aktörer, analysera behov av åtgärder som är till nytta för området och vidta sådana åtgärder. Nyttan är att verksamheten – samförståndssökandet, analyserna och åtgärderna – bidrar till att förbättra området när det gäller att förebygga brott, skapa trygghet, stärka områdets attraktivitet och lokala näringsliv och därigenom långsiktigt tillgodose områdets gemensamma bästa. För att betraktas som områdessamverkan i lagens mening räcker det inte att verksamheten har som syfte att främja området, verksamheten ska objektivt sett vara ägnad att ge den nu beskrivna nyttan. Åtgärder som är ägnade att förebygga brott är exempelvis att försvåra för brottslighet genom att göra förändringar i den byggda miljön, anlita ordningsvakter eller öka synlighet genom beskärning av buskage. Det kan även handla om åtgärder av mer socialt förebyggande karaktär såsom att ordna aktiviteter eller evenemang som stärker gemenskapen eller utövning av fritidsaktiviteter. Trygghetskapande åtgärder är exempelvis trygghetsvandringar eller nattvandrande vuxna, att skapa förutsättningar för levande miljöer, eller andra åtgärder som är anpassade efter de aktuella behoven på platsen. Eftersom ett förbättringsarbete i den byggda miljön ofta innebär långa processer som gör att det tar tid innan effekter blir tydliga, kan även åtgärder som inte ger någon omedelbar förbättring rymmas inom en ändamålsenlig områdessamverkan. Attraktivitet handlar om att göra ett område mer attraktivt att bo i, besöka och stanna kvar i. Exempel på åtgärder som stärker attraktivitet är 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. Åtgärder för att öka attraktivitet eller trivsel kan också bidra till att skapa trygghet.

Ett *samverkansområde* är det geografiskt avgränsade område som en områdessamverkan omfattar eller är avsedd att omfatta. Lagen innehåller inga bestämmelser om hur samverkansområdet ska avgränsas. Den som ansöker om att bli godkänd som huvudman för en områdessamverkan, och därmed få rätt att med stöd av lagen ta ut en avgift, behöver avgränsa området på ett sätt som gör att det finns förutsättningar för att få ta ut en avgift. Sökanden behöver visa att områdessamverkan behövs inom hela området och att det i området finns tillräckligt stort stöd från de berörda fastighets- och byggnadsägarna.

När ordet *samverkansfastighet* används i lagen syftar det på de fastigheter inom ett samverkansområde som ett betalningskrav ska kunna få riktas mot med stöd av lagen. Ett sådant krav kan inte avse fastigheter som enbart är bebyggda med en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader till sådana hus.

När ordet *samverkansfastighetsägare* används i lagen syftar det på ägarerna av de fastigheter som är samverkansfastigheter liksom på ägarna av byggnader som finns på samverkansfastigheter. Lagen innebär en möjlig-

het för den som bedriver områdessamverkan att få rikta krav på betalning av avgift mot dessa ägare, dock ska ägande av ett en- eller tvåbostadshus och komplementbyggnader till sådana hus inte medföra skyldighet att betala avgift. Genom att ägare av byggnader omfattas av ordet samverkansfastighetsägare är det möjligt att göra en fördelning av samverkanskostnaderna så att den blir skälig utifrån den nytta som enskilda byggnader, snarare än en hel fastighet, kan anses ha av en områdessamverkan. Det blir också möjligt att rikta krav mot ägare av byggnader på s.k. ofri grund.

När ordet *samverkansplan* används i lagen syftar det inte enbart på en beskrivning av det arbete och de åtgärder som är planerade inom ramen för områdessamverkan. Planen måste också uppdateras minst en gång per år för att kunna anses vara en samverkansplan i lagens mening.

När ordet *samverkanskostnad* används i lagen syftar det på den kostnad som får täckas med en avgift enligt den här lagen. I lagen finns en bestämmelse om att en kostnad måste vara rimlig. Det betyder att kostnader som är orimliga för områdessamverkans ändamål inte kan betraktas som en samverkanskostnad i lagens mening.

När ordet *samverkansavgift* används i lagen syftar det på den avgift som med stöd av lagen får tas ut för att täcka en samverkanskostnad. En avgift får således inte tas ut för täcka en kostnad som är orimlig för områdessamverkans ändamål.

Lagen innehåller bestämmelser om *nytttotal* som anger en samverkansfastighets procentuella andel av alla samverkansfastigheters kollektiva nytta av det arbete och de åtgärder som en samverkansavgift får täcka. Den som för att få rätt att ta ut avgift med stöd av lagen ansöker om att bli godkänd som samverkanshuvudman behöver redogöra för hur kostnaderna är avsedda att fördelas på de olika fastigheterna eller byggnaderna så att fördelningen blir skälig med hänsyn till varje fastighets eller byggnads storlek och betydelse i samverkansområdet. Den skäliga fördelningen uttrycks som nytttotal. Bestämmelsen om hur nytttotal bestäms finns i 3 kap. 3 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

3 § I denna lag betyder *samverkansbudget* en årligen uppdaterad redogörelse för

1. de kostnader som det beräknas medföra att genomföra samverkansplanen fördelade på de kalenderår som kostnaderna förväntas uppkomma med uppgift om

a) vilka kostnader som är samverkanskostnader, och

b) vilka kostnader som regleras enligt annan lagstiftning eller behöver täckas i annan ordning,

2. hur samverkansfastigheternas nytttotal är bestämda för fördelning av samverkansavgift, och

3. hur ett överskott eller underskott till följd av skillnad mellan uttagna samverkansavgifter och samverkanskostnaderna är planerade att balanseras genom återbetalning eller genom att överföras till följande kalenderår.

I paragrafen anges vad som i lagen avses med en samverkansbudget. Samverkansbudget är en årligen uppdaterad redogörelse för de kostnader som en områdessamverkan beräknas innebära och hur de kostnader som uppfyller lagens förutsättningar för avgiftsuttag är avsedda att fördelas på samverkansfastighetsägarna.

I *första punkten* anges att redogörelsen ska avse de kostnader som genomförandet av samverkansplanen beräknas medföra fördelade på de

kalenderår som kostnaderna förväntas uppkomma. Dessa kostnader ska vara uppdelade enligt punkterna a och b.

Det ska enligt *punkten a* framgå vilka kostnader som bedöms vara av ett sådant slag att de kan få täckas med en avgift enligt lagen, dvs. vilka kostnader som enligt lagens terminologi kallas samverkanskostnader.

Det ska enligt *punkten b* framgå vilka kostnader som regleras enligt annan lagstiftning eller behöver täckas i annan ordning. Det kan t.ex. vara en kostnad för att inrätta en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149) eller en kostnad som av annan anledning inte uppfyller kraven för att få betraktas som en samverkanskostnad på grund av att kostnaden avser en åtgärd som ligger inom en statlig myndighets eller en kommuns åliggande enligt annan lagstiftning. Renhållning är t.ex. en uppgift som kommunen kan ha eller som regleras enligt annan lagstiftning och som kommunen tar betalt för inom ramen för sin renhållningstaxa eller lägger på fastighetsägare med stöd av särskilda regler om det.

Enligt *andra punkten* ska det av samverkansbudgeten framgå hur samverkansfastigheternas nyttotal är bestämda, dvs. hur samverkansavgiften är planerad att fördelas på samverkansfastigheterna. Nyttotalen visar hur samverkanshuvudmannen uppfyller kravet på skälig och proportionell fördelning av samverkansavgiften. Av ordförklaringen i 2 § följer att nyttotalen ska bestämmas i proportion till den nytta som fastigheternas och byggnadernas ägare kan anses ha av samverkansarbetet. Eftersom samverkanskostnaderna anses innebära en nytta för kollektivet av samverkansfastighetsägare ska proportionaliteten (dvs. varje samverkansfastighets procentuella andel av den kollektiva nyttan) bestämmas i relation till fastigheternas och byggnadernas storlek och betydelse i samverkansområdet. Nyttotalet anger alltså hur stor andel av den sammanlagda nyttan en samverkansfastighet kan anses ha.

Enligt *tredje punkten* ska det av budgeten framgå hur ett överskott eller underskott till följd av skillnad mellan uttagna samverkansavgifter och de faktiskt uppkomna samverkanskostnaderna är planerade att balanseras genom återbetalning eller genom att överföras till följande kalenderår. Det finns inget som hindrar att en samverkansavgift tas ut innan kostnaden har uppkommit. Det kan t.o.m. vara nödvändigt att göra det för att kunna bedriva områdessamverkan i enlighet med samverkansplanen. Det överskott eller underskott som då kan uppstå behöver hanteras på ett eller annat sätt och den planerade hanteringen ska framgå av budgeten. Överskott eller underskott kan påverka storleken på de avgifter som tas ut för kommande kalenderår.

Innehållet i samverkansbudgeten har stor betydelse vid bedömningen av om det finns förutsättningar för en rätt att ta ut avgift – både för kommunen i ärenden om att godkänna en samverkanshuvudman och för samverkansfastighetsägarna när de ska ge synpunkter i ett godkännandeärende eller i ett ärende där kommunen avser att själv vara huvudman. Det kan också vara av betydelse när en samverkansfastighetsägare vid betalningsanspråk från en huvudman ska ta ställning till anspråkets skälighet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

4 § I denna lag betyder *samverkanshuvudman* den som bedriver områdessamverkan och är godkänd av kommunen som huvudman för samverkansarbetet. Om

kommunen med stöd av denna lag har åtagit sig att bedriva områdessamverkan, är kommunen samverkanshuvudman.

I paragrafen anges vad som i lagen avses med samverkanshuvudman. För att vara samverkanshuvudman i lagens mening förutsätts att man är godkänd av kommunen som huvudman för samverkansarbetet inom ett samverkansområde. Den som vill få rätt att ta ut en avgift för samverkansarbetet kan enligt 2 kap. 1–3 §§ ansöka hos kommunen om att bli godkänd som samverkanshuvudman. En samverkanshuvudman kan vara en juridisk eller en fysisk person. Ofta är det en förening som bedriver områdessamverkan.

I undantagsfall får en kommun enligt 2 kap. 5 § besluta att själv bedriva områdessamverkan. Om kommunen gör det, är kommunen samverkanshuvudman.

Bestämmelsen i 3 kap. 1 § innebär att det bara är samverkanshuvudmän som har rätt att med stöd av lagen ta ut en samverkansavgift.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

2 kap. Förutsättningar för att vara samverkanshuvudman

Kapitlet innehåller bestämmelser om de offentligrättsliga krav som måste vara uppfyllda av den som vill få rätt att med stöd av lagen ta betalt för den verksamhet som en områdessamverkan innebär. Kapitlet innehåller bestämmelser om den offentligrättsliga prövning som kommunen ska göra i ärenden om samverkanshuvudman. Att vara samverkanshuvudman med stöd av kapitlet ger enligt 3 kap. 1 § en rättslig grund för civilrättsliga anspråk på betalning för samverkanstjänsten.

Godkännande som samverkanshuvudman

1 § Som samverkanshuvudman får godkännas endast den som

1. visar att områdessamverkan behövs inom hela samverkansområdet och att det behovet inte någonstans inom samverkansområdet tillgodoses av någon annan,

2. har en samverkansplan och en samverkansbudget som gör det sannolikt att samverkansavgifter kommer att få tas ut enligt denna lag,

3. visar att samverkansfastigheternas nyttotal har bestämts enligt denna lag och är skäligen,

4. företräder minst två tredjedelar av samverkansfastighetsägarna och två tredjedelar av samverkansfastigheternas nyttotal,

5. inte är vinstdrivande,

6. ger de samverkansfastighetsägare som vill vara med i samverkansarbetet möjlighet att på demokratiska, jämlika och transparenta villkor delta i verksamhetens beslutsfattande, och

7. inte är på obestånd, försatt i konkurs eller kan antas brista när det gäller vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter, laglydnad och andra omständigheter av betydelse i fråga om gott anseende.

I paragrafen anges vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att godkännas som samverkanshuvudman.

Av första punkten framgår att en samverkanshuvudman får godkännas endast om sökanden visar att områdessamverkan behövs inom hela samverkansområdet. Den geografiska avgränsningen blir alltså beroende av var i den byggda miljön som det kan anses finnas behov av områdessam-

verkan och alltså var gränserna för ett sådant område rimligen bör dras för att fastigheter och byggnader ska kunna anses få nytta av samverkansarbetet. Området ska alltså ha en geografisk avgränsning som är rimlig med hänsyn till behovet. Om det inom någon del av det tilltänkta området redan bedrivs områdessamverkan av någon annan än sökanden, kan knappast sökandens tilltänkta samverkansarbete behövas inom den delen. Sökanden behöver alltså avgränsa sitt samverkansområde så att det inte överlappar en redan pågående samverkan. En ansökan om godkännande som samverkanshuvudman avser alltså endast det geografiska område som utgörs av de fastigheter som området omfattade vid tidpunkten för ansökan. Om området därefter ändras på grund av en fastighetsbildningsåtgärd kommer den eller de nya fastigheter som skapas genom fastighetsbildningen inte att vara en del av samverkansområdet. För att kunna vara samverkanshuvudman för sådana nya fastigheter behöver alltså en ansökan om godkännande som samverkanshuvudman göras och sökanden visa att områdessamverkan behövs inom de fastigheterna.

Av *andra punkten* framgår att för ett godkännande som samverkanshuvudman krävs att samverkansarbetet beskrivs i en samverkansplan. Vad som menas med en samverkansplan framgår av 1 kap 2 §. I planen beskrivs det arbete och de åtgärder som är planerade inom ramen för områdessamverkan på kort sikt och på lång sikt. Det krävs också att sökanden har en samverkansbudget. Vad som menas med en samverkansbudget framgår av 1 kap. 3 §. Av budgeten framgår de beräknade kostnaderna för att genomföra planen och när kostnaderna förväntas uppkomma. Av budgeten framgår vilka kostnader som en avgift är avsedd att täcka med stöd av lagen och som enligt sökandens bedömning uppfyller kraven för att få betraktas som samverkanskostnader. Vad som avses med samverkanskostnader framgår av 1 kap. 2 §. Samverkansplanen och -budgeten läggs till grund för kommunens bedömning i frågan om huruvida det finns förutsättningar att godkänna sökanden som samverkanshuvudman. Planen och budgeten innehåller värdefull information för att bedöma om det samverkansarbete som sökanden bedriver eller avser att bedriva är rimligt med hänsyn till behovet av områdessamverkan och för att bedöma om kostnaderna för samverkansarbetet är rimliga med hänsyn till det behovet. Innehållet i planen och budgeten visar alltså om det kan antas som sannolikt att samverkansavgifter kommer att få tas ut. Den sannolikheten behöver finnas för att kommunen ska godkänna sökanden som samverkanshuvudman. Kommunens beslut om godkännande avser alltså bara frågan om godkännande och innebär inte något rättsligt bindande avgörande i frågan om kostnadernas rimlighet eller skälighet.

Av *tredje punkten* framgår att för ett godkännande som samverkanshuvudman krävs att sökanden visar att samverkansfastighetsägarnas nytttotal har bestämts i enlighet med det som följer av lagen och är skäliga. Det betyder att det måste vara nytttotal i den mening som framgår av 1 kap 2 § och att nytttotalen uppfyller kraven i 3 kap. 3 §. Nytttotalen visar hur kostnaderna för fastighets- och byggnadsägarkollektivets nytta av samverkansarbetet är avsedd att fördelas på ägarna. Nytttotalen ska innebära att kostnaderna för samverkansarbetet fördelas på ett sätt som är skäligt i proportion till fastigheternas storlek och betydelse inom samverkansområdet. Enligt 1 kap. 3 § ska det av samverkansbudgeten framgå hur nytttotalen är bestämda. Budgeten visar alltså om det kan antas att nytttotalen uppfyller kra-

ven. Kommunens beslut att godkänna en samverkanshuvudman avser bara den godkännandefrågan och innebär inte något rättsligt bindande avgörande i frågan om nyttotalens skälighet.

Av *fjärde punkten* framgår att för ett godkännande som samverkanshuvudman krävs att sökanden företräder minst två tredjedelar av samverkansfastighetsägarna, dvs. har stöd av en kvalificerad majoritet av samverkansfastighetsägarna. Vad som i lagen avses med samverkansfastighetsägare framgår av 1 kap. 2 §. Två av tre samverkansfastighetsägare inom samverkansområdet måste alltså ställa sig bakom ansökan. Det stödet kan framgå t.ex. av ett föreningsprotokoll tillsammans med en medlemsförteckning (om sökanden är en förening som fastighets- eller byggnadsägare är medlemmar i) eller av fullmakter. För godkännande som samverkanshuvudman krävs dessutom att sökanden företräder två tredjedelar av samverkansfastigheternas nyttotal. Det betyder att de ägare som ställer sig bakom ansökan ska representera nyttotal som sammanlagt uppgår till minst två tredjedelar av samverkansområdets totala nyttotal.

Av *femte punkten* framgår att för ett godkännande som samverkanshuvudman krävs att sökandens verksamhet inte är vinstdrivande.

Av *sjätte punkten* framgår att för ett godkännande som samverkanshuvudman krävs att sökanden visar att alla samverkansfastighetsägare inom samverkansområdet inte utesluts från att, om de så vill, delta i verksamheten och dess beslutsfattande. Det ska ägarna kunna göra på demokratiska, jämlika och transparenta villkor. Det kan sökanden visa t.ex. med föreningsstadgar (om sökanden är en förening) av vilka det bl.a. framgår att föreningen är öppen för fastighets- och byggnadsägare att bli medlemmar i föreningen. Andra sökande än föreningar kan behöva visa på annat sätt att fastighets- och byggnadsägare inte utestängs från att engagera sig i verksamheten och delta i dess beslut.

Av *sjunde punkten* framgår att för ett godkännande som samverkanshuvudman krävs att kommunen kan anta att sökanden inte brister i fråga om gott anseende. Ett avslag på ansökan kan exempelvis handla om att sökanden kan kopplas till den kriminella ekonomin. Det bör ligga i sökandens intresse att t.ex. ge in ett konkursfrihetsbevis och andra handlingar som visar sökandens ekonomiska ställning eller kreditvärdighet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

2 § Frågor om godkännande som samverkanshuvudman prövas av den kommun där samverkansområdet finns.

Om samverkansområdet finns i fler än en kommun, prövas godkännandefrågan av den kommun där den största delen av samverkansområdet finns eller av den kommun som de berörda kommunerna kommer överens om. Den kommun som prövar frågan ska ge de andra kommunerna tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs.

Enligt paragrafen är det kommunen där samverkansområdet finns som ska pröva frågor om godkännande som samverkanshuvudman. I de fall en områdessamverkan avser ett geografiskt område som sträcker sig över en kommungräns gäller som huvudregel att prövningen ska göras av den kommun där den största delen av området finns. De berörda kommunerna har möjlighet att komma överens om att prövningen i stället ska göras av en annan kommun som området finns i. När ett område finns i fler än en

kommun ska alltid den prövande kommunen ge de andra kommunerna tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

3 § En ansökan om godkännande som samverkanshuvudman ska innehålla

1. sökandens namn, person- eller organisationsnummer och adress,
2. en förteckning över samverkansfastigheterna,
3. en förteckning över de samverkansfastighetsägare som sökanden företräder,
4. en förteckning över de samverkansfastighetsägare som sökanden inte företräder,
5. en redogörelse för vilka som deltar i samverkansarbetet och en redovisning av de samråd med andra relevanta aktörer av betydelse för samverkansarbetet som sökanden har genomfört för att bedöma behovet av områdessamverkan och vad samverkan ska omfatta, och
6. de uppgifter och handlingar som sökanden åberopar för att visa att förutsättningarna i 1 § är uppfyllda.

I paragrafen anges kraven på vad en ansökan om godkännande av samverkanshuvudman ska innehålla.

Första punkten avser uppgifter om sökandens identitet. Om sökanden är en juridisk person i form av en ekonomisk förening eller ett bolag och är registrerad med ett organisationsnummer, är det den juridiska personens namn och organisationsnummer som ska anges. Om sökanden är en juridisk person i form av en ideell förening som inte har ett organisationsnummer men har antagna stadgar, vald styrelse och utsedd firmatecknare, är det föreningens namn samt namn och personnummer på den som är behörig att teckna föreningens firma som ska anges. Om sökanden är en fysisk person, är det den personens namn och personnummer som ska anges. Den adress som sökanden nås på ska också anges.

Av *andra punkten* framgår att en ansökan ska innehålla en förteckning över de fastigheter som omfattas av samverkansområdet och som uppfyller kriterierna för att vara samverkansfastigheter. Vad som menas med en samverkansfastighet framgår av 1 kap. 2 §.

Av *tredje punkten* framgår att sökanden i fråga om samverkansfastigheterna ska redovisa en förteckning över de samverkansfastighetsägare som sökanden företräder. Vad som avses med samverkansfastighetsägare framgår av 1 kap. 2 §. För att visa att sökanden företräder en eller flera ägare kan det, om sökanden är en förening där fastighets- och byggnadsägare är medlemmar, räcka med en medlemsförteckning och ett utdrag ur ett föreningsprotokoll där stödet för föreningens ansökan om godkännande framgår. Om sökanden inte är en sådan förening kan förteckningen över de ägare som sökanden företräder behöva kompletteras med fullmakter från de angivna ägarna. De ägare som sökanden företräder kan anses ställa sig bakom ansökan och ha kännedom om innebörden av att sökanden godkänns som samverkanshuvudman.

Av *fjärde punkten* framgår att sökanden ska redovisa en förteckning över de samverkansfastighetsägare som sökanden inte företräder. Vad som avses med samverkansfastighetsägare framgår av 1 kap. 2 §. De ägare som sökanden inte företräder kan inte antas ha kännedom om innebörden av att sökande godkänns som samverkanshuvudman och ska därför enligt 4 § få tillfälle att yttra sig över ansökan.

Förteckningarna enligt tredje och fjärde punkten ger tillsammans en bild av alla fastighets- och byggnadsägare som berörs och kan komma att bli skyldiga att betala en samverkansavgift.

Av *femte punkten* framgår att förutom att visa vilka ägare som berörs och vilka av dem som sökanden företräder respektive inte företräder, krävs att sökanden redogör för vilka som deltar i samverkansarbetet – det kan vara såväl fastighets- eller byggnadsägare som andra intressenter – och vilka samråd med andra aktörer som sökanden har genomfört för att bedöma behovet av områdessamverkan och vad samverkan ska omfatta. Vilka andra aktörer som kan vara aktuella varierar från område till område och kan exempelvis vara en eller flera kommuner, regionen, statliga myndigheter, boende, verksamhetsutövare inom handel, andra lokala näringsidkare och civilsamhällets olika organisationer. Underlaget behövs för att kommunen ska kunna bedöma behovet av områdessamverkan och vilken geografisk avgränsning den har.

Av *sjätte punkten* framgår att ansökan ska innehålla de uppgifter och handlingar som sökanden åberopar för att visa att alla förutsättningar som krävs för att godkännas som samverkanshuvudman är uppfyllda, det vill säga att förutsättningarna i 1 § är uppfyllda. Det ligger i sökandens intresse att ge in de handlingar som visar att sökanden har en samverkansplan och en samverkansbudget som uppfyller lagens krav och som visar att de kostnader som sökanden vill täcka med en avgift är av ett sådant slag att de bör få täckas med en avgift.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

4 § Innan kommunen bifaller en ansökan om att godkännas som samverkanshuvudman ska kommunen underrätta de samverkansfastighetsägare som sökanden inte företräder och ge dem tillfälle att yttra sig. Underrättelsen ska ske genom delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932) och innehålla

1. information om det huvudsakliga innehållet i denna lag,
2. en kopia av ansökan och de handlingar som sökanden åberopar,
3. en upplysning om att den som godkänns som samverkanshuvudman har rätt att, för kostnader som avses i 1 kap. 3 § 1 a, från samverkansfastighetsägarna ta ut en samverkansavgift fördelad enligt 1 kap. 3 § 2,
4. en uppmaning att inom en viss tidsperiod, som inte får vara kortare än fyra veckor, komma in med eventuella synpunkter,
5. information om hur samverkansfastighetsägaren kan följa ärendet och ta del av kommunens beslut i ärendet,
6. information om att förenklad delgivning kan komma att användas i ärendet, och
7. upplysning om det som sägs i denna lag om dels överklagande av kommunens beslut om godkännande, dels tvister om samverkansavgiftens storlek och betalning.

Paragrafen innebär att kommunen ska säkerställa att de samverkansfastighetsägare som sökanden inte företräder får kännedom om ansökan och vad ett godkännande som samverkanshuvudman betyder för dem, dvs. att huvudmannen med stöd av lagen får rätt att genom en avgift ta betalt för samverkansarbetet. Det krävs att kommunen, innan den beslutar att godkänna någon som samverkanshuvudman, underrättar dessa fastighets- och byggnadsägare och ger dem information om lagens innebörd och ger dem tillfälle att yttra sig över ansökan. De ägarna kan ha synpunkter på såväl behovet av samverkan inklusive frågor som rör att behovet redan tillgodo-

ses av någon annan, sökandens roll, det planerade samverkansarbetets innehåll, nyttan av samverkansarbetet och de beräknade kostnaderna för det. Synpunkter från de ägare som sökanden inte företräder kan ha stor betydelse för kommunens prövning av frågan om godkännande. Underrättelse ska ske genom delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932).

Av *första punkten* framgår att underrättelsen ska innehålla information om det huvudsakliga innehållet i lagen. Det är viktigt att informationen utformas så att mottagaren av underrättelsen kan antas kunna förstå vad lagen innebär och vad den syftar till.

Av *andra punkten* framgår att underrättelsen ska innehålla en kopia av ansökan och de handlingar som sökanden åberopar. Det är de handlingarna som ligger till grund för bedömningen av den områdessamverkan som sökanden bedriver eller avser att bedriva och för bedömningen av om det kan antas finnas förutsättningar för att ta ut en samverkansavgift.

Av *tredje punkten* framgår att underrättelsen ska innehålla en upplysning om att den som godkänns som samverkanshuvudman har rätt att, för kostnader som avses i 1 kap. 3 § 1 a (kostnader som i samverkansbudgeten har angetts som samverkanskostnader) från samverkansfastighetsägarna ta ut en samverkansavgift fördelad enligt 1 kap. 3 § 2 (hur samverkansfastigheternas nyttotal är bestämda för fördelning av samverkansavgift). Denna del av underrättelsen handlar om att mottagaren ska kunna bilda sig en uppfattning om hur stora betalningsanspråk som kan förväntas komma från samverkanshuvudmannen i det fall kommunen bifaller ansökan om godkännande. I det ligger också att mottagaren ska kunna ta ställning till om sökandens planerade fördelning av samverkanskostnaderna är skälig.

Av *fjärde punkten* framgår att underrättelsen ska innehålla en uppmaning att inom en viss tidsperiod komma in med eventuella synpunkter. Tidsperioden bör anpassas till komplexiteten i ärendet och ska aldrig vara kortare än fyra veckor.

Av *femte punkten* framgår att underrättelsen ska innehålla information om hur man kan följa ärendet och ta del av kommunens beslut i ärendet. Genom att underrättelsen delges enligt delgivningslagen kan mottagaren antas ha fått nödvändig kännedom om ärendet och fått den information som behövs för att kunna bevaka sin rätt.

Av *sjätte punkten* framgår att underrättelsen ska innehålla information om att förenklad delgivning kan komma att användas i ärendet.

Av *sjunde punkten* framgår att underrättelsen ska innehålla en upplysning om det som sägs i denna lag om dels överklagande av kommunens beslut om godkännande, dels tvister om samverkansavgiftens storlek och betalning. Genom denna del av underrättelsen tydliggörs för mottagaren att kommunens beslut att godkänna sökanden som samverkanshuvudman kommer att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det klargörs också att frågor som rör tvister med anledning av betalningsanspråk från den godkända samverkanshuvudmannen inte avgörs genom kommunens beslut i godkännandefrågan utan kommer att behöva hanteras som andra tvistemål, dvs. som civilrättsliga tvister i allmän domstol.

Efter att kommunen har tagit emot en ansökan, kommunicerat ansökningshandlingarna med de samverkansfastighetsägare som sökanden inte företräder och med de eventuella andra kommuner som samverkansområdet finns i, och med hänsyn till de synpunkter som kommit in i ärendet, ska kommunen bedöma om det finns förutsättningar att bifalla ansökan

eller inte. För ett bifall till ansökan måste kommunen kunna konstatera att de förutsättningar som anges i 1 § är uppfyllda. Allt som kommit fram i ärendet ska vägas in i bedömningen. Om t.ex. en fastighetsägare har invänt att samverkansbehovet inom någon del av sökandens tilltänkta samverkansområde redan tillgodoses av någon annan, uppkommer frågan om förutsättningen i 1 § 1 är uppfylld. Om invändningen är välgrundad kan kommunen behöva konstatera att förutsättningarna för ett godkännande inte är uppfyllda och alltså avslå ansökan. Om ansökan avslås på den grunden att kommunen finner att sökanden inte visat att alla förutsättningarna för godkännande är uppfyllda, har sökanden möjlighet att ansöka igen. Med exemplet att det funnits en välgrundad invändning mot samverkansområdets geografiska omfattning, har alltså sökanden möjlighet att i en ny ansökan avgränsa området på ett annat sätt. Det ligger i sökandens intresse att från början ha en väl underbyggd ansökan som så långt som möjligt är förankrad med berörda fastighets- och byggnadsägare.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Förutsättningar för en kommun att vara samverkanshuvudman

5 § En kommun får besluta att vara samverkanshuvudman endast om

1. det finns ett mycket stort behov av områdessamverkan inom hela samverkansområdet och det behovet inte någonstans inom samverkansområdet tillgodoses av någon annan,
2. det inte finns någon som har ansökt om och har förutsättningar att kunna bli godkänd som samverkanshuvudman,
3. kommunen har en samverkansplan och en samverkansbudget som gör det sannolikt att en samverkansavgift kommer att få tas ut enligt denna lag,
4. samverkansfastighetsägarnas nyttotal har bestämts enligt denna lag och är skäliga, och
5. kommunen ger de samverkansfastighetsägare som vill vara med i verksamheten möjlighet att på demokratiska, jämlika och transparenta villkor delta i verksamhetens beslutsfattande.

I paragrafen anges vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att en kommun ska få besluta att själv vara samverkanshuvudman.

Av *första punkten* framgår att en kommun får besluta att själv vara samverkanshuvudman endast om det finns ett mycket stort behov av områdessamverkan inom hela samverkansområdet. Dessutom krävs att det behovet inte någonstans inom samverkansområdet tillgodoses av någon annan. På samma sätt som för andra samverkanshuvudmän blir alltså den geografiska avgränsningen beroende av var i den byggda miljön som det kan anses finnas behov av områdessamverkan och alltså var gränserna för ett sådant område rimligen bör dras för att fastigheter och byggnader ska kunna anses få nytta av samverkansarbetet. Området ska alltså ha en geografisk avgränsning som är rimlig med hänsyn till behovet. Om det inom någon del av det tilltänkta området redan bedrivs områdessamverkan av någon annan än kommunen, behövs inte kommunens samverkansarbete. Kommunen behöver alltså avgränsa sitt samverkansområde så att det inte överlappar en redan pågående samverkan. För att kommunen ska få ta på sig rollen att vara samverkanshuvudman krävs att behovet av områdessamverkan är mycket stort. En områdessamverkan bör i första hand vara fastighetsägardriven. Att ägarna inte tar initiativ till områdessamverkan kan ha

många förklaringar. För att kommunen i avsaknad av en fastighetsägarinitierad samverkan ska ta på sig uppgiften att bedriva områdessamverkan betyder kravet att behovet ska vara mycket stort att samverkan är nödvändig för att möta omfattande och komplexa utmaningar som kräver samordnade insatser.

Ett beslut av kommunen att vara samverkanshuvudman avser alltså endast det geografiska område som utgörs av de fastigheter som området omfattade vid tidpunkten för beslutet. Om området därefter ändras på grund av en fastighetsbildningsåtgärd, kommer den eller de nya fastigheter som skapas genom fastighetsbildningen inte att vara en del av samverkansområdet. För att kunna vara samverkanshuvudman för sådana nya fastigheter behöver det alltså prövas om det finns förutsättningar för kommunen att ta på sig rollen som samverkanshuvudman för de fastigheterna.

Av *andra punkten* framgår att en kommun får besluta att vara samverkanshuvudman endast om det inte finns någon som har ansökt om och har förutsättningar att kunna bli godkänd som samverkanshuvudman. Även denna punkt innebär att en kommundriven områdessamverkan är sekundär till samverkan som initieras av fastighetsägare. Om kommunen tar initiativ till att själv bedriva samverkansarbete kan alltså fastighets- och byggnadsägare som hellre vill ha en fastighetsägar driven samverkan ansöka om godkännande och därmed få företräde till rätten att ta ut avgift.

För att en kommun ska få besluta att vara samverkanshuvudman krävs enligt *tredje punkten* – i likhet med det som krävs av den som enligt 1 § ansöker om att bli godkänd som samverkanshuvudman – att samverkansarbetet beskrivs i en samverkansplan. Vad som menas med en samverkansplan framgår av 1 kap. 2 §. I planen beskrivs det arbete och de åtgärder som är planerade inom ramen för områdessamverkan på kort sikt och på lång sikt. Det krävs också att kommunen har en samverkansbudget. Vad som menas med en samverkansbudget framgår av 1 kap. 3 §. Av budgeten framgår de beräknade kostnaderna för att genomföra planen och när kostnaderna förväntas uppkomma. Av budgeten framgår vilka kostnader som en avgift är avsedd att täcka med stöd av lagen och som enligt kommunens bedömning uppfyller kraven för att få betraktas som samverkanskostnader. Vad som avses med samverkanskostnader framgår av 1 kap. 2 §. Samverkansplanen och samverkansbudgeten läggs – tillsammans med de synpunkter på planen och budgeten som de berörda fastighets- och byggnadsägarna lämnar enligt 6 § – till grund för kommunens beslut att vara samverkanshuvudman. Planen och budgeten innehåller värdefull information för att bedöma om det samverkansarbete som kommunen bedriver eller avser att bedriva är rimligt med hänsyn till behovet av områdessamverkan och värdefull information för att bedöma om kostnaderna för samverkansarbetet är rimliga med hänsyn till det behovet. Innehållet i planen och budgeten visar alltså om det kan antas som sannolikt att samverkansavgifter kommer att få tas ut. Den sannolikheten behöver finnas för att kommunen ska kunna besluta att vara samverkanshuvudman. Kommunens beslut att vara samverkanshuvudman avser bara den frågan och innebär inte något rättsligt bindande avgörande i frågan om kostnadernas rimlighet eller skälighet.

Av *fjärde punkten* framgår att för att en kommun ska få besluta att vara samverkanshuvudman krävs – i likhet med det som krävs av den som enligt 1 § ansöker om att bli godkänd som samverkanshuvudman – att kom-

munen visar att samverkansfastigheternas nyttotal har bestämts i enlighet med det som följer av lagen och är skäliga. Det betyder att det måste vara nyttotal i den mening som framgår av ordförklaringen i 1 kap. 2 § och att nyttotalen uppfyller kraven i 3 kap. 3 §. Nyttotalen visar hur kostnaderna för fastighets- och byggnadsägarkollektivets nytta av samverkansarbetet är avsedd att fördelas på ägarna. Nyttotalen ska innebära att kostnaderna för samverkansarbetet fördelas på ett sätt som är skäligt i proportion till fastigheternas storlek och betydelse inom samverkansområdet. Enligt 1 kap. 3 § ska det av samverkansbudgeten framgå hur nyttotalen är bestämda. Budgeten visar alltså om det kan antas att nyttotalen uppfyller kraven. Kommunens beslut att vara samverkanshuvudman avser bara den frågan och innebär inte något rättsligt bindande avgörande i frågan om nyttotalens skälighet.

Av *femte punkten* framgår att för att en kommun ska få besluta att vara samverkanshuvudman krävs att kommunen – i likhet med det som krävs av den som enligt 1 § ansöker om att bli godkänd som samverkanshuvudman – visar att kommunen i sin egenskap som samverkanshuvudman inte utesluter några samverkansfastighetsägare från att, om de så vill, delta i verksamheten och dess beslutsfattande. Det ska ägarna kunna göra på demokratiska, jämlika och transparenta villkor. Kommunen kan visa att kravet är uppfyllt t.ex. genom att i samverkansplanen ta in en förklaring om hur samverkansfastighetsägarna kan engagera sig i samverkansarbetet och delta i huvudmannens beslutsfattande. Om det senare visar sig att kommunen utestänger någon ägare, kan det utgöra grund för upphörande av kommunens huvudmannaskap, se 10 §.

Kommunen kan alltså med stöd av paragrafen ta på sig uppgiften att bedriva den verksamhet som en områdessamverkan är. Enligt 2 kap. 7 § kommunallagen (2017:725) får kommunen driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla tjänster åt kommunmedlemmarna. Att områdessamverkan ska bedrivas utan vinstsyfte överensstämmer med det som också gäller för en fastighetsägarinitierad samverkan (jfr 1 § 5). Även i övrigt ska en områdessamverkan som kommunen tagit på sig bedrivas med samma förutsättningar som en fastighetsägarinitierad samverkan. Det betyder bl.a. att kommunen i likhet med godkända samverkanshuvudmän tillhandahåller samverkanstjänsten åt fastighets- och byggnadsägarna inom samverkansområdet och har rätt att ta betalt för den tjänsten. Rätten att ta betalt kan inte avse några andra kostnader än samverkanskostnader (se 1 kap. 2 §) och skiljer sig alltså inte från den rätt som andra samverkanshuvudmän har. Kommunens rätt att ta betalt är, precis som andra huvudmäns, civilrättslig. Kommunens rätt att ta betalt grundas på beslutet att tillhandahålla samverkanstjänsten och ett betalningskrav från kommunen framställs i kommunens egenskap av samverkanshuvudman. Om kommunen också är en samverkansfastighetsägare, ska kommunen i den egenskapen bära samverkanskostnaderna på samma villkor som andra ägare, dvs. bära den del av kostnaderna som motsvarar kommunens nyttotal. De samverkanskostnader som kommunen ska bära i egenskap av ägare kan alltså inte vältras över på andra ägare.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

6 § Innan kommunen med stöd av 5 § beslutar att vara samverkanshuvudman ska kommunen underrätta samverkansfastighetsägarna och ge dem tillfälle att yttra sig.

Underrättelsen ska ske genom delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932) och innehålla

1. information om det huvudsakliga innehållet i denna lag,
2. en redogörelse för hur kommunen har kommit fram till att det finns förutsättningar för kommunen att vara samverkanshuvudman enligt 5 §,
3. en upplysning om att samverkanshuvudmannen har rätt att, för kostnader som avses i 1 kap. 3 § 1 a, ta ut en samverkansavgift fördelad enligt 1 kap. 3 § 2 från samverkansfastighetsägarna,
4. en uppmaning att inom en tidsperiod, som inte får vara kortare än fyra veckor, komma in med eventuella synpunkter,
5. information om hur samverkansfastighetsägaren kan följa ärendet och ta del av kommunens beslut i ärendet,
6. information om att förenklad delgivning kan komma att användas i ärendet, och
7. en upplysning om det som sägs i denna lag om dels överklagande av kommunens beslut om godkännande, dels tvister om avgiftens storlek och betalning.

I paragrafen finns bestämmelser om kommunikation innan kommunen med stöd av 5 § beslutar att vara samverkanshuvudman. Berörda fastighets- och byggnadsägare ska ges möjlighet att lämna sina synpunkter innan kommunen beslutar i frågan. Kommunen har samma kommunikations- och delgivningsskyldighet som i ärenden om godkännande av samverkanshuvudman. Eftersom en kommuninitierad samverkan förutsätter att det inte finns någon fastighetsägarinitierad samverkan, och kommunen därför inte kan anses företräda några fastighetsägare, ska kommunikation ske med alla berörda fastighets- och byggnadsägare inom det tänkta samverkansområdet. I fråga om vad kommunikationen ska innehålla, den tid som ägarna ska få för att lämna sina synpunkter och delgivning gäller samma krav som i ärenden om godkännande av en fastighetsägarinitierad samverkanshuvudman.

Av *första punkten* framgår att underrättelsen ska innehålla information om det huvudsakliga innehållet i lagen. Det är viktigt att informationen utformas så att mottagaren av underrättelsen kan förstå vad lagen innebär och vad den syftar till.

Av *andra punkten* framgår att underrättelsen ska innehålla en redogörelse för hur kommunen har kommit fram till att det finns förutsättningar för kommunen att vara samverkanshuvudman enligt 5 §.

Av *tredje punkten* framgår att underrättelsen ska innehålla en upplysning om att den som är samverkanshuvudman har rätt att, för kostnader som avses i 1 kap. 3 § 1 a (kostnader som i samverkansbudgeten har angetts som samverkanskostnader) från samverkansfastighetsägarna ta ut en samverkansavgift fördelad enligt 1 kap. 3 § 2 (hur samverkansfastigheternas nyttotal är bestämda för fördelning av samverkansavgift). Denna del av underrättelsen handlar om att mottagaren ska kunna bilda sig en uppfattning om hur stora betalningsanspråk som kan förväntas komma från samverkanshuvudmannen för det fall kommunen blir samverkanshuvudman. I det ligger också att mottagaren ska kunna ta ställning till om den planerade fördelningen av samverkanskostnaderna är skälig.

Av *fjärde punkten* framgår att underrättelsen ska innehålla en uppmaning att inom en viss tidsperiod komma in med eventuella synpunkter. Tidsperioden bör anpassas till komplexiteten i ärendet och ska aldrig vara kortare än fyra veckor.

Av *femte punkten* framgår att underrättelsen ska innehålla information om hur man kan följa ärendet och ta del av kommunens beslut i ärendet. Genom att underrättelsen delges enligt delgivningslagen kan mottagaren antas ha fått nödvändig kännedom om ärendet och fått den information som behövs för att kunna bevaka sin rätt.

Av *sjätte punkten* framgår att underrättelsen ska innehålla information om att förenklad delgivning kan komma att användas i ärendet.

Av *sjunde punkten* framgår att underrättelsen ska innehålla en upplysning om det som sägs i denna lag om dels överklagande av kommunens beslut att vara samverkanshuvudman, dels tvister om samverkansavgiftens storlek och betalning. Genom denna del av underrättelsen tydliggörs för mottagaren att kommunens beslut att vara samverkanshuvudman kommer att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det klargörs också att frågor som rör tvister med anledning av betalningsanspråk från kommunen i egenskap av samverkanshuvudman inte avgörs genom kommunens beslut i huvudmannafrågan utan kommer att behöva hanteras som andra tvistemål, dvs. som civilrättsliga tvister i allmän domstol.

Efter att kommunen har kommunicerat sin avsikt att bli samverkanshuvudman, och med hänsyn till de synpunkter som kommit in i ärendet, ska kommunen bedöma om det finns förutsättningar för att ta på sig huvudmannaskapet. För det krävs att kommunen kan konstatera att de förutsättningar som anges i 5 § är uppfyllda. Allt som kommit fram i ärendet ska vägas in i bedömningen. Om t.ex. en fastighetsägare har invänt att samverkansbehovet inom någon del av det tilltänkta samverkansområdet redan tillgodoses av någon annan, uppkommer frågan om förutsättningen i 5 § 1 är uppfylld. Om invändningen är välgrundad kan kommunen behöva konstatera att förutsättningarna inte är uppfyllda.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

Årlig uppföljning

7 § En samverkanshuvudman ska senast den 31 mars varje år lämna in en uppdaterad samverkansplan och samverkansbudget till den kommun som beslutat om godkännande som samverkanshuvudman. Om kommunen är samverkanshuvudman, ska kommunen ha en uppdaterad samverkansplan och samverkansbudget.

Samverkanshuvudmannen ska skicka en kopia av planen och budgeten till samverkansfastighetsägarna eller hålla planen och budgeten tillgänglig för samverkansfastighetsägarna på en webbplats.

Om det har tillkommit en ny samverkansfastighetsägare på grund av att en fastighet har bytt ägare eller på grund av att det tillkommit en ny byggnad på en samverkansfastighet, ska samverkanshuvudmannen skicka en kopia av planen och budgeten till den nya ägaren tillsammans med information om det huvudsakliga innehållet i denna lag och hur den nya ägaren kan följa samverkansarbetet och delta i det.

I paragrafen finns bestämmelser om årlig uppföljning. Kommunens beslut att godkänna en samverkanshuvudman – eller att själv vara huvudman – grundas på omständigheter som är kända vid tidpunkten för beslutet. Det är då det bedrivs eller avses att bedrivas en områdessamverkan som behövs och som kan anses innebära nytta för fastighets- och byggnadsägarna i det geografiskt avgränsade samverkansområdet. Att en gång ha blivit samverkanshuvudman betyder dock inte att omständigheterna kan antas förbli

desamma över tid. En rätt att med stöd av lagen ta ut en avgift behöver följas upp och det ska kontrolleras att samverkansbehovet och att förutsättningarna i övrigt för att vara samverkanshuvudman fortsatt finns, inklusive att de samverkanskostnader som läggs till grund för att ta ut avgift fortsatt kan antas vara rimliga och fördelas skäligt. Till grund för uppföljningen ska det enligt *första stycket* finnas en uppdaterad samverkansplan och samverkansbudget.

För att ge samverkansfastighetsägarna möjlighet att ta del i uppföljningen krävs det enligt *andra stycket* att samverkanshuvudmannen skickar en kopia av den uppdaterade planen och budgeten till samverkansfastighetsägarna. Alternativt kan huvudmannen välja att hålla planen och budgeten tillgängliga på en webbplats.

Budgeten är ett viktigt underlag för bedömning av avgiftens skälighet, inte bara när kommunen ska ta ställning till om det finns förutsättningar för samverkanshuvudmannen att bli godkänd eller fortsätta att vara godkänd, utan också vid tvister mellan huvudmannen och en ägare om avgiften och dess storlek. En samverkansfastighet kan ha bytt ägare. En ny ägare kan också ha tillkommit genom att det på en samverkansfastighet har tillkommit en ny byggnad. En ny ägare kan alltid invända mot ett betalningsanspråk. Därför ligger det i samverkanshuvudmannens intresse att hålla samverkansbudgeten uppdaterad och informera nya ägare så snart som möjligt. En ändring i ägarkollektivet kommer att återspeglas i samverkansbudgeten åtminstone en gång om året. Senast vid den tidpunkten ska samverkanshuvudmannen enligt *tredje stycket* informera en ny ägare om att dennes fastighet eller byggnad omfattas av regelverket i denna lag.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

8 § Den kommun som har godkänt en samverkanshuvudman ska årligen pröva om förutsättningarna för godkännandet är uppfyllda. Om kommunen är samverkanshuvudman, ska kommunen årligen pröva om förutsättningarna för att vara samverkanshuvudman är uppfyllda.

Den årliga uppföljningen enligt 7 § fyller funktionen att fortlöpande beakta att förutsättningarna för ett samverkanshuvudmannaskap fortsätter att vara uppfyllda. Innebörden av 8 § är att kommunen ska pröva om ett godkännande som samverkanshuvudman kan fortsätta eller om det ska upphöra. Om kommunen är samverkanshuvudman ska kommunen pröva om det fortfarande finns förutsättningar för kommunen att vara samverkanshuvudman. Detta innebär att kommunen har ett fortlöpande ansvar att vaka över att samverkanshuvudmannen fortsatt uppfyller förutsättningarna för att vara godkänd enligt 1 § och, i de fall kommunen är samverkanshuvudman, vaka över att det fortsatt finns förutsättningar för kommunen att vara huvudman enligt 5 §. Om förutsättningarna inte är uppfyllda ska kommunen enligt 10 § besluta att samverkanshuvudmannaskapet ska upphöra.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Begäran att ett samverkanshuvudmannaskap ska upphöra

9 § Kommunen ska på en samverkansfastighetsägares begäran pröva om förutsättningarna för ett godkännande enligt 1 § eller ett beslut att vara samverkanshuvudman enligt 5 § fortfarande är uppfyllda.

Enligt paragrafen kan en samverkansfastighetsägare vända sig till kommunen och få förutsättningarna för beslut om godkännande som samverkanshuvudman, eller kommunens beslut att vara samverkanshuvudman, pröva. En sådan begäran innebär att ett förvaltningsärende om upphörande av huvudmannaskap inleds hos kommunen. Ärendet kommer att behöva avslutas med ett beslut om avslag eller bifall.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

Upphörande av ett samverkanshuvudmannaskap

10 § Om förutsättningarna för att vara samverkanshuvudman inte längre är uppfyllda, ska kommunen besluta att huvudmannaskapet ska upphöra att gälla och underrätta samverkansfastighetsägarna om det.

Om kommunen i sin årliga uppföljning enligt 7 § eller efter en begäran enligt 9 § kan konstatera att förutsättningarna för fortsatt samverkanshuvudmannaskap inte längre är uppfyllda, ska kommunen besluta att huvudmannaskapet ska upphöra att gälla. Att huvudmannaskapet upphör att gälla innebär att samverkanshuvudmannen inte längre kan åberopa lagen till stöd för betalningsanspråk mot fastighets- och byggnadsägare. Samverkansfastighetsägarna ska underrättas om beslutet.

Övervägandena finns i avsnitt 5 och 6.

Avgifter för kommunens prövning

11 § En kommun får meddela föreskrifter om avgift för

1. prövning av en ansökan om godkännande enligt 1 §,
2. årlig uppföljning enligt 7 §, och
3. prövning av en begäran enligt 9 § om att upphäva ett huvudmannaskap.

För att pröva frågor om godkännande som huvudman, för den årliga uppföljningen och för att pröva frågor om upphörande av samverkanshuvudmannaskap ska kommunen få ta ut en avgift och därför få meddela föreskrifter om sådana avgifter. Kommunen bestämmer själv om avgiftens storlek. Kommunen kan inte med stöd av paragrafen meddela föreskrifter om avgift för beslut att själv ta på sig rollen som samverkanshuvudman.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Överklagande av kommunens beslut

12 § Kommunens beslut enligt detta kapitel får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

De beslut som kommunen fattar i egenskap av förvaltningsmyndighet enligt denna lag överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det gäller kommunens beslut att godkänna en samverkanshuvudman eller att ett sådant godkännande ska upphöra, liksom kommunens beslut att själv inträda i rollen som samverkanshuvudman. Även kommunens beslut i ett ärende enligt 10 § om att ett samverkanshuvudmannaskap ska upphöra är ett sådant beslut.

När kommunen agerar i egenskap av samverkanshuvudman är det aldrig fråga om förvaltningsbeslut enligt denna lag. Förhållandet mellan en sam-

verkanshuvudman – även när kommunen bedriver näringsverksamhet som samverkanshuvudman – regleras i 3 kap. Eventuella anspråk på betalning av samverkansavgift är civilrättsliga anspråk och prövas i den ordning som gäller för sådana anspråk.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

3 kap. Förhållandet mellan en samverkanshuvudman och en samverkansfastighetsägare

Samverkansavgift

1 § En samverkanshuvudman har rätt att ta ut en samverkansavgift från en samverkansfastighetsägare.

I paragrafen anges samverkanshuvudmannens rätt att med stöd av lagen ta betalt för den tjänst som samverkansarbetet innebär för samverkansfastighetsägarna. Rätten innebär en motsvarande skyldighet för samverkansfastighetsägarna att betala. Rätten att ta betalt och den motsvarande skyldigheten att betala grundas alltså på lagen och behöver därför inte ha stöd i något avtal mellan huvudmannen och ägarna. Av 1 kap. 4 § framgår som huvudregel att endast den som är godkänd av kommunen kan vara samverkanshuvudman i lagens mening. Vad som krävs för att vara godkänd som samverkanshuvudman framgår av 2 kap. 1–4 och 7–10 §§. Av 1 kap. 4 § framgår att kommunen kan vara samverkanshuvudman. Förutsättningarna för kommunen att vara samverkanshuvudman framgår av 2 kap. 5–10 §§. Vad som avses med samverkansavgift och samverkansfastighetsägare framgår av 1 kap. 2 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

2 § En samverkansavgift får endast tas ut för att täcka samverkanshuvudmannens rimliga kostnader för att

1. bedriva samverkansarbetet, och
2. vidta åtgärder som är ändamålsenliga för att tillgodose syftet med områdes-samverkan.

Avgiften får inte tas ut för kostnader där ansvaret för kostnaderna eller deras fördelning regleras i annan lagstiftning eller för åtgärder som enligt annan lagstiftning ska vidtas av en statlig eller regional myndighet eller av kommunen.

I paragrafen regleras vilka kostnader som får täckas med en samverkansavgift. Vad som avses med samverkansavgift framgår av 1 kap. 2 §.

Enligt *första stycket första punkten* får samverkanshuvudmannen ta ut avgift för att täcka rimliga kostnader för att bedriva samverkansarbetet. Kostnaderna ska vara rimliga i förhållande till behoven och det syfte som samverkansarbetet har enligt samverkansplanen. Behoven och syftet ser olika ut i olika samverkansområden. Att bedriva samverkansarbetet består av att analysera behov, enas om vilka åtgärder som behöver vidtas, ta kontakter med andra intressenter, och den administration som behövs för detta. Kostnaderna kan vara kostnader för att hålla möten, kostnader för möteslokaler, kostnader för att arvoda någon som ska ha uppgiften att hålla ihop samverkansarbetet, kostnader för administrativ personal, kostnader för att anlita experter eller konsulter och kostnader för en gemensam webb-

plats eller för utskick av handlingar till berörda intressenter. Endast rimliga kostnader får täckas med avgiften. Rimligheten måste bedömas utifrån vad som behövs för att tillgodose det behov som kostnaden vidtas för. Exempelvis kan det inte anses rimligt att ordna ett dyrt sammanträdesrum för att hålla möten i samverkansarbetet om det redan bland de aktiva fastighetsägarna finns en lämplig lokal att låna eller hyra till en betydligt lägre kostnad. Av samverkansbudgeten ska det enligt 1 kap. 3 § framgå vilka kostnader som samverkanshuvudmannen bedömer att samverkansarbetet kommer att medföra. Det är alltså möjligt för alla berörda att redan innan kostnaderna uppkommer bilda sig en uppfattning om kostnadernas rimlighet.

Enligt *första stycket andra punkten* får avgiften också täcka kostnader för att vidta åtgärder som man i samverkansarbetet kommer fram till behövs för att tillgodose syftet med områdessamverkan. Det kan t.ex. vara kostnader för att anlita nattvandrande vuxna, kostnader för aktiviteter och evenemang som stärker gemenskapen på en plats eller kostnader för planteringar och förbättrad belysning. Kostnaderna ska avse åtgärder som är ägnade att tillgodose syftet med områdessamverkan och därmed kan anses ge en nytta för samverkansfastighetsägarna. Även dessa kostnader ska vara rimliga. Exempelvis kan det ifrågasättas om det är rimligt att anlita en dyr landskapsarkitekt när det redan finns lokala krafter som kan åta sig att anlägga en köksträdgård eller ordna odlingslådor. Av samverkansbudgeten ska det enligt 1 kap. 3 § framgå vilka kostnader som samverkanshuvudmannen bedömer att samverkansarbetet kommer att medföra. Det är alltså möjligt för alla berörda att redan innan kostnaderna uppkommer bilda sig en uppfattning om kostnadernas rimlighet.

I *andra stycket* anges att samverkansavgift inte får tas ut för åtgärder där ansvaret för kostnadernas fördelning regleras i annan lagstiftning. I en områdessamverkan kan man t.ex. komma fram till att åtgärder behöver vidtas som innebär att man ordnar en gemensamhetsanläggning. Gemensamhetsanläggningar regleras i anläggningslagen (1973:1149), vilket gör att det finns särskilda regler om hur man inrättar en sådan anläggning och hur man fördelar anläggningens kostnader mellan de fastigheter som anläggningen tillgodoser. Kostnader som i fallet med gemensamhetsanläggningen regleras i särskild ordning kan inte täckas med en samverkansavgift. Ett annat exempel är att det i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning finns bestämmelser om ansvaret för snöröjning. En samverkansavgift får inte användas för att vältra över kostnadsansvaret för snöröjning från en fastighetsägare till det kollektiv av fastighets- och byggnadsägare som omfattas av en områdessamverkan.

Av *andra stycket* framgår också att en samverkansavgift inte får tas ut för att täcka kostnader för åtgärder som enligt annan lagstiftning ska vidtas av en statlig eller regional myndighet eller av kommunen. De uppgifter som myndigheterna eller kommunerna har enligt t.ex. polislagen (1984:387) eller kommunallagen (2017:725) och som alltså finansieras med skattemedel ska inte finansieras med en samverkansavgift. Samverkansavgiften får endast användas för att täcka sådana kostnader i en samverkan som inte ska finansieras med allmänna medel.

Det som en samverkansavgift får täcka avser alltså kostnader för sådant som inte täcks på annat sätt, dvs. kostnader för något som ger samverkans-

fastighetsägarna en nytta utöver den nytta vars finansiering tillgodoses i annan ordning.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

3 § Samverkansavgiften ska bestämmas så att kostnaderna fördelas på samverkansfastighetsägarna med hänsyn till den nytta som ägarna kan anses ha av de kostnader som får täckas med samverkansavgift enligt 2 §. Nyttan ska anses vara proportionell till fastigheternas och byggnadernas storlek och betydelse i samverkansområdet och för varje samverkansfastighet anges med ett nyttotal.

I paragrafen regleras hur samverkansavgiften ska bestämmas. Den ska bestämmas för varje samverkansfastighet så att summan av de kostnader som får täckas med avgiften fördelas på samverkansfastigheterna med hänsyn till den nytta och det mervärde som ägarna kan anses ha av samverkansarbetet. Vad som menas med samverkansfastighet och samverkansfastighetsägare framgår av 1 kap. 2 §. Samverkansarbetet ger en nytta för kollektivet av samverkansfastighetsägare. Alla kostnader som får täckas med en samverkansavgift enligt 2 § anses alltså vara till nytta för alla i kollektivet. Varje samverkansfastighets andel av den kollektiva nyttan uttrycks med ett sådant nyttotal som avses i 1 kap. 2 §. Nyttotalet motsvarar därför också andelen av samverkanskostnaderna.

Nyttotalet ska stå i proportion till samverkansfastigheternas storlek och betydelse i samverkansområdet. Om en liten byggnad, t.ex. en liten verkstad med garage, i utkanten av ett samverkansområde inte har lika stor betydelse som ett stort flerfamiljshus mitt i centrum av samverkansområdet, bör nyttotalet för verkstaden respektive flerfamiljshuset spegla denna skillnad i betydelse. Av samverkansbudgeten framgår hur samverkanshuvudmannen har bestämt nyttotalen. För att den som bedriver områdes-samverkan ska få rätt att med stöd av lagen ta ut en samverkansavgift krävs enligt såväl 2 kap. 1 § (fastighetsägarinitierad samverkan) som 2 kap. 5 § (kommuninitierad samverkan) att nyttotalen är skäliga. Det är möjligt för berörda fastighetsägare att ta ställning till nyttotalens skälighet innan en huvudman blir godkänd av kommunen eller innan kommunen beslutar att vara huvudman och därefter löpande i takt med att samverkansbudgeten uppdateras enligt 2 kap. 7 §.

Samverkanskostnaderna är kollektivets kostnader. Nyttan är kollektivets nytta. Enskilda kostnadsposter fördelas alltså inte på något annat sätt än summan av alla kostnadsposter. Samma nyttotal används för fördelningen av alla kostnader. Det betyder att en fastighetsägare inte kan undgå att genom samverkansavgiften vara med och betala för t.ex. nattvandrande vuxna på den grunden att vandringen inte ägt rum på den egna fastigheten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Samverkansavgiftens betalning

4 § En samverkansfastighetsägare ska betala samverkansavgift till samverkanshuvudmannen på dennes begäran.

I paragrafen finns en bestämmelse om samverkansavgiftens betalning. Bestämmelsen i 1 § ger en samverkanshuvudman stöd för att ta betalt och i den här paragrafen anges att avgiften ska betalas på huvudmannens begä-

ran. Det är alltså samverkanshuvudmannen som avgör vid vilken tidpunkt en betalning ska krävas in från samverkansfastighetsägaren.

Bestämmelser om ränta finns i räntelagen (1975:635).

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Återbetalning av samverkansavgift

5 § Om ett samverkanshuvudmannaskap upphör enligt 2 kap. 10 §, ska samverkanshuvudmannen återbetala uttagna samverkansavgifter som inte har använts.

Lagen hindrar inte att en samverkansavgift tas ut innan en samverkanskostnad har uppkommit. Det kan t.ex. behövas för att genomföra samverkansplanen i enlighet med samverkansbudgeten. Om samverkanshuvudmannaskapet upphör innan uttagna avgifter har kommit till användning, ska oanvända medel återbetalas till de samverkansfastighetsägare som betalat avgiften.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

Tvister mellan en samverkanshuvudman och en samverkansfastighetsägare

6 § Tvister mellan en samverkanshuvudman och en samverkansfastighetsägare om en samverkansavgift prövas i allmän domstol. I rättegångsbalken finns bestämmelser om laga domstol i tvistemål.

Tvister mellan en samverkanshuvudman och en samverkansfastighetsägare är civilrättsliga tvister. När kommunen agerar i sin egenskap av samverkanshuvudman eller i egenskap av samverkansfastighetsägare, gör kommunen det på samma förutsättningar som andra huvudmän och ägare, dvs. agerar civilrättsligt. Paragrafen innehåller en upplysning om rättegångsbalkens bestämmelser om tvistemål.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2026.

Övervägandena finns i avsnitt 9.

Sammanfattning av betänkandet Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö

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 utmaning 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 områdessamverkan ska vara obligatorisk för andra privata aktörer än fastighetsägare.

Alla fastighetsägare inom ett område behöver bidra till områdessamverkan. 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.

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 förslagets 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 före-

ningens 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.

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 **äganderätten** aktualiserats. Utredningen kan konstatera att även om egendomsskyddet 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 egendomsskyddet 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 till-

räcklig för att rättelse ska åstadkommas, i den utsträckning som behövs för att den byggda miljön runt om i Sverige ska vara trygg och säker. Bilaga 1

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 serveringstillstånd 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.

Betänkandets lagförslag

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.

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 bristfälligt 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 lottnings.

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 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.

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.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2026.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har svarat på remissen av SOU 2025:5 Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö: Boverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Göteborgs universitet, Lunds universitet, Malmö universitet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Svea hovrätt, Förvaltningsrätten i Falun, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Växjö, Hyres- och arrendenämnden i Stockholm, Östersunds tingsrätt, länsstyrelserna i Blekinge, Jämtlands, Jönköpings, Norrbottens, Skåne, Stockholms, Uppsala och Västmanlands län, Region Stockholm, Arjeplogs, Borås, Eskilstuna, Göteborgs, Helsingborgs, Härjedalens, Kungsbacka, Malmö, Malung-Sälens, Norrköpings, Oskarshamns, Sorsele, Stockholms och Umeå kommuner, Sveriges kommuner och regioner (SKR), AB Svenska Bostäder, BID Gamlestaden/Föreningen Fastighetsägare i Gamlestaden, BID Malmö, Bostads Mimer AB, Botkyrkabyggen, Centrum för AMP, City i Samverkan Stockholm, Einar Mattsson AB, Fastighets AB Balder, Fastighetsägarna, Fastighetsägarnas småbolagsråd, Handels forskningsinstitut, Heimstaden AB, Hyresgästföreningen, IQ Samhällsbyggnad, Jernhusen AB, MKB Fastighets AB, Näringslivets regelnämnd, Regelrådet, Småföretagarnas riksförbund, Stiftelsen Tryggare Sverige, Svensk försäkring, Svensk handel, Svenska stadskärnor, Svenskt näringsliv, Sveriges allmännytt, Riksförbundet bostadsrätterna Sverige, Sveriges riksidrottsförbund, Unibal Rodamco Westfield/Rodamco Sverige AB, Uppsalahem AB, Vetenskapsrådet, Victoriahem AB, Visita och Wallenstam AB.

Yttrande har också inkommit från Folkhälsomyndigheten, Konkurrensverket, Balticgruppen AB, Fastighetsägare Centrala Hisingen, Fastighetsägarna GFR AB, Företagarna, Hemsö Fastighets AB, Helsingborg Citysamverkan AB (HBG City), HSB riksförbund, Mäklarsamfundet, Meras Lokaler i Alingsås AB, Riksbyggen, Riksförbundet enskilda vägar, Stockholms kooperativa bostadsförening, Svefa AB, Tryggare Väsby – Fastighetsägare i samverkan, Urban Partners Nrep och Villaägarnas riksförbund.

Uppsala universitet och Karlstads och Östersunds kommuner har meddelat att de avstår från att svara.

Följande remissinstanser har inte svarat: Chalmers tekniska högskola AB, Kungl. Tekniska högskolan, Sveriges lantbruksuniversitet, Region Skåne, Region Blekinge, Region Dalarna, Region Västerbotten, Avesta, Flens, Gotlands, Gällivare, Jokkmokks, Kiruna, Landskrona, Mora, Sandvikens, Staffanstorps, Strängnäs, Uppsala, Vimmerby, Åmåls och Åre kommuner, Bostadsbolaget i Göteborg, Familjebostäder AB, Fastighetsägarföreningen Gottsunda Valsätra, Fastighetsägarna Järva, Folkets Hus- och Parker, Föreningen Platssamverkan Gränby Kvarngärdet, Göteborgslokaler, Ica Fastigheter AB, Stadsmissionen och Vasakronan.