

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-01-28

Närvarande: F.d. justitieråden Kerstin Calissendorff och Mats Melin
samt justitierådet Martin Nilsson

Lag om avgift för områdessamverkan

Enligt en lagrådsremiss den 11 december 2025 har regeringen (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om avgift för områdessamverkan.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Gabriella Björnfot.

Förslaget föranleder följande yttrande.

Allmänt

Genom den föreslagna lagen införs en möjlighet för den som bedriver områdessamverkan att ta ut en avgift (samverkansavgift) från berörda fastighetsägare. För att få rätt att ta ut en avgift krävs att

samverkan sker inom ett geografiskt avgränsat område i den byggda miljön (samverkansområde) och syftar till 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. Avgiften får tas ut av den som en kommun godkännt som huvudman för verksamheten (samverkanshuvudman). En kommun kan, om behovet av samverkan är mycket stort och inte tillgodoses av någon annan, besluta att själv vara huvudman. Avgiften får tas ut av samtliga fastighetsägare och ägare av byggnader på annans fastighet (samverkansfastighetsägare) oavsett om de deltar i samverkansarbetet eller inte.

Förslaget har föregåtts av en utredning (SOU 2025:5) som i vissa avseenden föreslog en annan ordning för hur områdessamverkan skulle organiseras. Remissinstanserna var i hög grad splittrade i sin syn på utredningens förslag. I lagrådsremissen har relativt betydande förändringar gjorts för att ta hand om delar av den kritik som riktades mot förslaget.

Någon förnyad remissbehandling har inte ägt rum innan regeringen beslutade om denna lagrådsremiss.

Övergripande synpunkter

En första fråga är om beredningskravet kan anses vara uppfyllt.

Det splittrade remissutfallet, liksom de omarbetningar som med hänsyn till kritiken i vissa avseenden har gjorts, väcker en del nya frågor. Det talar för att ytterligare beredning hade varit befogad, exempelvis genom att låta remissinstanserna ge sin syn på ett

utkast till lagrådsremiss. En grundläggande nyordning i den tilltänkta lagstiftningen – att införa en möjlighet till en obligatorisk (i motsats till en frivillig) avgift som av ett privaträttsligt organ (eller av en kommun) kan tas ut av samtliga fastighetsägare inom ett samverkansområde – är emellertid densamma i utredningens och lagrådsremissens förslag, även om olika lösningar valts. Enligt Lagrådets mening får därför beredningskravet likväl anses uppfyllt.

En annan fråga gäller behovet av och syftet med den föreslagna regleringen.

Av lagrådsremissen, liksom av remissmaterialet, framgår att det på flera platser bedrivs en väl fungerande områdessamverkan mellan offentliga och privata aktörer, med deltagande av exempelvis kommun, polis, fastighetsägare, företag och civilsamhälle. Sådan samverkan på frivillig grund bekostas, förutom av de som deltar i samarbetet, med anslag eller bidrag från t.ex. kommun, myndigheter, ideella föreningar, stiftelser, näringsidkare eller andra som delar intresset av en förbättring av en byggd miljö.

En majoritet av remissinstanserna, särskilt de privata fastighetsägarna och deras företrädare, men även kommuner och andra offentliga organ, har ansett att behovet av lagstiftning inte är visat. I lagrådsremissen möts det argumentet med att de som inte har något behov av regleringen inte heller behöver använda den.

Det är givet att en väl fungerande områdessamverkan kräver resurser. I varken utredningen eller lagrådsremissen finns dock något underlag för att bedöma om, och i så fall i vilken utsträckning, som sådan samverkan idag inte kommer till stånd på grund av bristande finansiering. Det är i stället tydligt att det avgörande skälet för förslaget om möjlighet till en obligatorisk avgift för sådan samverkan är ett annat.

”De som bedriver områdessamverkan behöver ett verktyg för att kunna komma till rätta med snålskjutsproblemet. Verktöget bör vara en lagreglerad rätt att ta ut en avgift för områdessamverkan” (lagrådsremissen s. 12).

I remissen sägs visserligen, rörande behovet, att risken för att några åker snålskjuts på andras arbete kan minska incitamenten för fastighetsägare att initiera en områdessamverkan (s. 12). Så kan det givetvis förhålla sig i vissa fall. Det kan emellertid också antas att möjligheten att ta ut en avgift negativt påverkar intresset hos engagerade medborgare och samhällsaktörer att på frivillig grund sluta sig samman för att åstadkomma förbättringar i närområdet.

Oavsett hur det, i brist på närmare analys, förhåller sig är det likväl tydligt att den föreslagna avgiftsskyldigheten främst motiveras inte av allmännyttiga hänsyn utan av rättviseskäl.

Lagrådet ifrågasätter om sådana skäl av närmast allmänt moralisk karaktär, utan ett klart identifierat mera övergripande allmänt samhällsintresse, kan motivera att en enligt huvudregeln privaträttslig sammanslutning (eller undantagsvis en kommun) ges en lagstadgad rätt att ta ut en obligatorisk avgift av enskilda. Det gäller särskilt som lagstiftningen inte synes vara efterfrågad av de som skulle ges möjlighet att använda sig av den.

Närmare om förslaget att en kommun ska kunna vara samverkanshuvudman.

Vissa ytterligare frågor inställer sig med anledning av att en kommun under vissa förutsättningar föreslås kunna besluta att själv ta på sig rollen som huvudman och därmed kunna besluta om avgift för berörda fastighetsägare. Till förutsättningarna hör att det finns ett

mycket stort behov av områdessamverkan inom hela samverkansområdet och det behovet inte någonstans inom området tillgodoses av någon annan samt det inte finns någon som har ansökt om och har förutsättningar att kunna bli godkänd som samverkanshuvudman.

Det föreskrivs att kommunen innan den beslutar att vara samverkanshuvudman ska underrätta de tilltänkta samverkansfastighetsägarna och ge dem tillfälle att yttra sig. Underrättelsen ska bland annat innehålla en upplysning om att kommunen har rätt att ta ut en samverkansavgift samt information om hur fastighetsägarna kan följa ärendet och ta del av kommunens beslut i ärendet.

En ytterligare förutsättning är att kommunen ger de samverkansfastighetsägare som vill vara med i verksamheten möjlighet att på demokratiska, jämlika och transparenta villkor delta i verksamhetens beslutsfattande.

Det synes inte vara en förutsättning att någon samverkansfastighetsägare vill delta i verksamheten för att kommunen ska kunna besluta att vara huvudman.

Flertalet av de åtgärder som kan bli aktuella inom ett samverkansområde torde utgöra sådana angelägenheter av allmänt intresse som ryms inom de allmänna befogenheter som en kommun har (2 kap. 1 § kommunallagen 2017:725). En kommun skulle således kunna vidta dessa åtgärder inom ramen för sin ordinarie verksamhet och bekosta dem med skattemedel.

Enligt förslaget ges kommunen befogenhet – även om verksamheten i sin helhet utövas av kommunen ensam – att i stället välja att låta kostnaderna bäras av samverkansfastighetsägarna. Om inga samverkansfastighetsägare vill delta i verksamheten begränsas

således samverkan till fastighetsägarnas skyldighet att betala en avgift till kommunen och den tänkta möjligheten att delta i beslutsfattandet.

Ett par särskilda frågor hade bort analyseras närmare.

Det framstår som oklart hur en ordning ska kunna komma till stånd som säkerställer enskilda fastighetsägares deltagande i beslutsfattandet tillsammans med en kommun med egna beslutsordningar och sammansättningar som vilar på resultatet av allmänna val.

Regleringen innebär vidare att tvister mellan en huvudman och en samverkansfastighetsägare om avgift ska prövas i allmän domstol. Som förslaget får förstås är den ordningen avsedd att gälla även för det fall att en kommun ensam är huvudman. Vad som i ett sådant fall framstår som ett krav på betalning av en av kommunen (med stöd av beslutet att vara samverkanshuvudman) på offentligrättslig grund beslutad avgift behandlas som ett civilrättsligt betalningsanspråk. Huruvida detta är en – särskilt för den enskilde – lämplig ordning är inte självklart.

Slutsats

Sammantaget är de frågor som inställer sig vid införandet av en sådan nyordning som en offentligrättsligt grundad avgiftsskyldighet för frivillig samverkan mellan enskilda av sådan dignitet att Lagrådet avstyrker det remitterade förslaget.

Under alla omständigheter bör förslaget att låta en kommun kunna ikläda sig rollen som ensam samverkanshuvudman inte genomföras.

Synpunkter på några av lagförslagen

2 kap. 1 §

Paragrafen anger vad som krävs av en samverkanshuvudman för att erhålla kommunens godkännande.

I paragrafens punkt 1 anges som en av förutsättningarna, att samverkanshuvudmannen visar att behovet av områdessamverkan inte någonstans tillgodoses inom (det geografiskt avgränsade) samverkansområdet av någon annan.

Uttrycket områdessamverkan ges i 1 kap. 2 § en definition som tar sikte på vad de åtgärder som huvudmannen vidtar ska syfta till ("förebygga brott, skapa trygghet och stärka områdets attraktivitet och lokala näringsliv och därigenom långsiktigt tillgodose områdets gemensamma bästa").

Under föredragningen har framkommit att syftet med punkten 1 är att ta hand om risken att en redan befintlig frivillig samverkan inom området riskerar att slås ut.

Enligt Lagrådets mening kan man i allmänhet förvänta sig att det i geografiska områden som är i behov av en samverkanshuvudmans åtgärder redan finns t.ex. ideella föreningar som bedriver löpande verksamhet (t.ex. nattvandring och skötsel av planteringar) eller tillfälliga projekt av olika slag (t.ex. städdagar och julmarknad) som tillgodoser syften av det slag som anges i definitionen. Med den föreslagna lydelsen av punkten uppstår i så fall frågan om geografiska undantag ska göras för platser där redan befintliga verksamheter och projekt bedrivs och hur de i så fall ska konstrueras för att inte hindra andra behövliga samverkansprojekt. Vad som egentligen synes åsyftas är att behov som redan fylls av andra (oavsett hur dessa finansierats och vem som utför dem) inte negativt ska påverkas av samverkanshuvudmannens åtgärder inom området.

Frågan om samspelet mellan definitionen i 1 kap 2 § och regleringen i 2 kap. 1 § bör övervägas närmare vid den fortsatta beredningen av ärendet.

I paragrafens punkt 5 bör förutsättningen att samverkanshuvudmannen inte är vinstdrivande formuleras om, förslagsvis till "inte bedriver samverkansverksamheten med vinstsyfte". Detsamma gäller uttrycket "på demokratiska, jämlika och transparenta villkor" i punkten 6. Det skulle exempelvis kunna ersättas med "relevanta, skäliga och transparenta villkor" (jfr även § 5 p. 5 om en kommun ska bli samverkanshuvudman).

I punkten 7 bör det läggas till att de krav på sökanden som nämns och som är av betydelse för gott anseende även avser samverkanshuvudmannens företrädare.

2 kap. 7 och 8 §§

Paragraferna föreskriver att kommunen ska göra en årlig uppföljning och prövning av att förutsättningarna för att vara enskild eller kommunal samverkanshuvudman är uppfyllda. Om förutsättningarna inte är uppfyllda ska huvudmannskapet upphöra (10 §). Syftet med uppföljningen är att legitimera rätten för samverkanshuvudmannen att ta ut den obligatoriska avgiften av samverkansfastighetsägarna.

Uppföljningen innebär, såvitt Lagrådet förstår, bland annat att en enskild samverkanshuvudman har att visa att denne fortfarande företräder 2/3 av samverkansfastigheterna och 2/3 av nyttotalen. Detta, och även att visa att övriga förutsättningar föreligger, kan utgöra en betydande administrativ börda för den enskilde samverkanshuvudmannen. Förutsättningen kan också tänkas föranleda svårigheter om några fastighetsägare är missnöjda med utförda arbeten eller sitt nyttotal och därför inte längre vill stödja samverkanshuvudmannen, i vart fall om inte nyttotalen

ändras. Det bör övervägas att ta in ett påpekande i författningskommentaren om att samverkanshuvudmannen ska visa att denne fortfarande företräder en tillräcklig stor majoritet av samverkansfastighetsägare och nytttotal.

Det första stycket i 7 § bör kompletteras så att det framgår att en kommun som är samverkanshuvudman senast den 31 mars ska ha en uppdaterad samverkansplan och samverkansbudget.