



HANDELNS FORSKNING SINSTITUT

Remissvar till Regeringskansliet avseende utredningen ”Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö” (SOU 2025:5)

Handelns Forskningsinstitut

9 april 2025

Regeringen har beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå en ny lag om obligatorisk avgift för områdessamverkan. Uppdraget har resulterat i betänkandet *SOU 2025:5 Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö*, där utredningen föreslår att den nya lagen ska träda i kraft den 1 juni 2026. Regeringen har därefter överlämnat betänkandet på remiss. Handelns Forskningsinstitut har inom ramen för detta remissförfarande getts möjlighet att inkomma med synpunkter senast 10:e maj 2025. Vi avser härmed att lämna ett forskningsbaserat yttrande över utredningens förslag, där vi presenterar sex förslag som vi anser att utredningen bör beakta i sitt fortsatta arbete.

Handelns Forskningsinstitut bidrog till utredningen med en kartläggning av relevant lagstiftning för Business Improvement Districts (BID) i europeiska länder som påminner om Sverige. Även en tidigare rapport författad av forskare vid Handelns Forskningsinstitut beaktades i betänkandet: *Införandet av Business Improvement Districts – och dess effekter på företagens utveckling, antalet brott och platsens attraktivitet*. Den studien belyser de potentiella effekterna av BID-liknande samverkansmodeller ur ett näringslivsperspektiv och ett trygghetsperspektiv.

Handelns Forskningsinstitut ser positivt på regeringens ambition att stärka den urbana utvecklingen genom att tillhandahålla verktyg för att främja levande, trygga och hållbara stadskärnor. Vår bedömning är att flera av förslagen som presenteras i betänkandet har potential att bidra till detta övergripande mål.

Vi anser att möjligheten till ett obligatorium kan vara viktigt för att skapa förutsättningar för stabil och effektiv samverkan, särskilt av följande skäl:

- **Det motverkar problemet med så kallade ”free-riders”.** Forskningen pekar på att frivilliga former av platssamverkan, som de vi än så länge har i Sverige, riskerar att undergrävas om aktörer som drar nytta av insatserna ändå avstår från att medverka. Det kan leda till otillräckliga investeringar och att programmen inte uppnår sin fulla potential.

- **Det ger finansiell stabilitet i samverkansstrukturer.** En betydande andel av resurserna i frivilliga program måste ofta läggas på att säkra ny finansiering, vilket påverkar långsiktigheten negativt. Ett avgiftsbaserat system kan säkerställa långsiktig finansiering av platssamverkan.
- **Det överensstämmer med internationella förebilder.** Den struktur som föreslås i utredningen har tydliga likheter med etablerade internationella modeller för platssamverkan. Internationell forskning visar att områdesbaserad samverkan enligt BID-modellen (Business Improvement Districts) gett goda resultat. Modellen utvecklades i Kanada och USA under 1970-talet och har därefter spridits till ett flertal andra länder. Utöver Nordamerika har lagstiftning som möjliggör obligatoriska former av platssamverkan även införts i andra delar av världen, exempelvis i Chile, Japan, Nya Zeeland och Sydafrika. I Europa finns liknande lagstiftning i bland annat Storbritannien, Irland, Tyskland, Nederländerna, Spanien och Albanien.

Samtidigt vill Handelns Forskningsinstitut belysa ett antal risker och oklarheter i det föreslagna regelverket. Det är enligt vår uppfattning av stor vikt att den utredningen tar större hänsyn till dessa risker.

i. Den föreslagna modellen måste anpassas till svenska förhållanden och rättssystem

Det är viktigt att vara medveten om att BID-modellen har utvecklats i en annan institutionell, juridisk och kulturell kontext. En implementering i Sverige kräver därför en noggrann anpassning till svenska förhållanden, inklusive gällande lagstiftning och etablerade former för offentlig-privat samverkan.

Att liknande lagstiftning ännu inte införts i Sverige kan delvis förklaras av den juridiska situationen på området är invecklad. En tidigare svensk utvärdering uppskattar att ett femtontal olika lagar kan aktualiseras vid olika typer av samverkan mellan offentliga och privata aktörer samt vid former för gemensamt förvaltande av resurser. Det pekar på behovet av en försiktig och grundlig analys innan en ny reglering införs.

Rekommendation:

Innan en BID-liknande modell för obligatorisk samverkan införs i Sverige bör en fördjupad analys genomföras av relevanta juridiska förutsättningar och institutionella ramar. Analysen bör säkerställa att modellen utformas i enlighet med svensk rättsordning och med respekt för det lokala samverkansklimat som redan existerar.

ii. Var, hur och varför en modell för obligatorisk samverkan bör införas

En modell för obligatorisk områdessamverkan bör inte införas som en generell lösning, utan reserveras för situationer där ett tydligt behov identifierats lokalt – och endast i de fall där frivilliga former av samverkan prövats men inte visat sig vara verkningsfulla. Forskning visar att BID-platssamverkan vanligtvis uppstår som ett partnerskap mellan privata och offentliga

aktörer – såsom fastighetsägare, näringsidkare och kommuner – i syfte att hantera specifika utmaningar inom ett avgränsat geografiskt område.

Det är av central betydelse för att modellen ska fungera att behovet av samverkan definieras av de lokala privata aktörerna. Internationellt, där BID-liknande modeller är etablerade, avgörs ofta frågan om samverkan genom en omröstning bland berörda privata aktörer inom det föreslagna området, och ribban för att godkänna en BID brukar vara högt satt. Modellen bygger alltså på ett underifrånperspektiv och lokal förankring. Kommunens roll i modeller för obligatorisk samverkan är i regel enbart administrativ – att samla in och vidareförmedla avgiften samt säkerställa att avgiften betalas av de berörda aktörerna.

I det framlagda lagförslaget föreslås däremot ett alternativ där kommunen ges ett omfattande inflytande, både som initiativtagare till obligatorisk samverkan och som beslutsfattare vad gäller samverkansmål, strategier och avgifter. Upplägget riskerar att förskjuta fokus från privata aktörers behov till kommunala prioriteringar, vilket i sin tur kan minska de privata aktörernas engagemang och tilltro till modellen.

Rekommendation:

En modell för obligatorisk samverkan bör endast införas där ett tydligt behov identifierats av berörda privata aktörer. Initiativrätt och beslut om mål, avgifter och strategisk inriktning bör i första hand ligga hos dessa aktörer. Kommunens roll bör i huvudsak vara möjliggörande och stödjande, inte styrande.

iii. En obligatorisk samverkansavgift bör inte vara ytterligare en kommunal avgift

Förslaget innehåller två huvudsakliga spår för initiering av områdessamverkan: ett där fastighetsägarna tar initiativet och ett där kommunen ges möjlighet att initiera samverkan i särskilda fall. Även om det anges att kommunalt initiativ endast bör förekomma i undantagsfall – exempelvis i områden där fastighetsägarna visat bristande intresse eller tycks oseriösa – är det i det aktuella lagförslaget otydligt definierat under vilka konkreta omständigheter kommunen får träda in och besluta om ett samverkansområde samt införa en obligatorisk avgift.

Förslaget ger kommunen omfattande befogenheter, inte bara att initiera och besluta om samverkansområden, utan också att fastställa avgiftsnivåer och administrera avgiften. Detta riskerar att förändra avgiftens karaktär – från att vara ett instrument för lokalt initierad och behovsstyrd samverkan, till att fungera som ytterligare en kommunal avgift med begränsad koppling till de privata aktörernas prioriteringar. En sådan ordning riskerar att urholka legitimiteten i systemet och leda till att avgiften uppfattas som ännu en kommunal pålaga i stället för en del i ett lokalt utvecklingsarbete.

För att underlätta hanteringen av avgiftsnivåer innehåller lagstiftningen i flera andra länder tydliga bestämmelser om hur avgiften ska beräknas – exempelvis som en fast andel av taxeringsvärdet eller genom en proportionerlig fördelning baserad på fastighetsstorlek. Om spåret där kommunen ges initiativrätt kvarstår i den slutliga lagen, bör en liknande reglering

införas i syfte att stärka transparens, förutsägbarhet och rättssäker hantering av samverkansavgifter. I det alternativa spåret, där initiativet tas av fastighetsägarna, föreslås att samverkansavgiften fastställs genom överenskommelse mellan de privata aktörerna. Det behöver inte vara problematiskt, förutsatt att avgiftsmodellen bygger på etablerade principer, tydliga regler och en rättssäker process.

Rekommendation:

Kommunala initiativ bör endast tillåtas i tydligt definierade undantagsfall där andra samverkansformer inte fungerar. Kommunens roll bör vara administrativ – inte beslutsfattande i fråga om avgiftsnivåer. Om det kommunala initiativet behålls bör avgiften regleras i lag enligt transparenta modeller (t.ex. andel av taxeringsvärde eller fastighetsstorlek).

iv. Vilka aktörer betalar och vilka har inflytande?

Utredningen bedömer att andra aktörers deltagande i områdessamverkan – såsom handlare, övriga näringsidkare, civilsamhällets organisationer och boende – inte bör regleras i lag. Det saknas entydig evidens i forskningen för att vissa aktörskonstellationer skulle vara mer framgångsrika än andra i samverkanssammanhang.

Detta till trots uppstår en principiellt viktig fråga: Om vissa aktörer åläggs ett ekonomiskt ansvar för samverkan, medan andra inte bidrar finansiellt, är det då rimligt att även de senare ges formellt inflytande över strategiskt viktiga dokument, exempelvis affärsplaner och målsättningar? En sådan konstruktion riskerar att skapa otydlighet i ansvarsfördelningen. I förlängningen kan det leda till konflikter kring legitimitet och inflytande.

Omvänt finns en risk att det föreslagna systemet institutionaliserar vissa aktörers inflytande – framför allt större fastighetsägare – medan andra grupper, såsom småföretagare, det civila samhället och lokala föreningar, marginaliseras. Förslaget saknar en tydlig analys av hur dessa grupper ska kunna ges möjlighet att delta meningsfullt i processerna. Områdessamverkan behöver bygga på bred representation och lokal förankring för att uppfattas som legitim och inkluderande.

Det är också viktigt att uppmärksamma att medan fastighetsägare vanligtvis är avgiftsbetalare i den nordamerikanska modellen, är det i flera europeiska länder vanligt att även – eller enbart – näringsidkare står för finansieringen. Detta illustrerar att det finns olika vägval vad gäller både finansiering och inflytande, och att valet av modell påverkar samverkansstrukturens maktförhållanden. Om avgiftsuttaget begränsas till en enskild aktörsgrupp utan att den ges motsvarande beslutsmyndighet, uppstår en obalans som kan försvåra långsiktigt samarbete.

Rekommendation:

Utformningen av BID-liknande lagstiftning bör säkerställa att mindre aktörer, föreningsliv och civilsamhälle ges en tydlig och strukturerad möjlighet till deltagande.

v. Förtydliga hur obligatorisk samverkan kan fungera parallellt med redan existerande frivilliga samverkansformer

I det aktuella lagförslaget är det oklart hur frivillig och obligatorisk områdessamverkan förväntas samexistera. Trots att utredningen betonar att frivillighet fortsatt ska utgöra grunden för samverkan, tilldelas kommunen ett uttalat mandat att initiera och besluta om obligatoriska samverkansformer. Om ett obligatorium införs i ett område där det redan bedrivs frivillig samverkan, ges det obligatoriska alternativet företräde enligt förslaget.

I nuläget finns dock redan ett antal etablerade, frivilliga samverkansinitiativ med stark lokal förankring och långsiktigt engagemang. En kommunalt beslutad obligatorisk samverkan i sådana områden riskerar att tränga undan de frivilliga strukturerna. Det kan leda till en omfördelning av resurser och skapa misstro bland aktörer som tidigare deltagit frivilligt.

Att ge kommunen en central roll i beslutsfattandet riskerar också att marginalisera frivilliga processer och i praktiken skapa ett top-down-system – snarare än att bevara den bottom-up-struktur som utredningen uppger som önskvärd. Det frivilliga engagemanget har hittills utgjort en drivkraft i många lokala samverkansmodeller, och måste fortsatt värnas. *If it ain't broke, don't fix it.*

Det finns en påtaglig risk att en tvingande lagstiftning urholkar befintliga initiativ som visat sig fungera väl. Erfarenheter från forskningen, inte minst från Nobelpristagaren Elinor Ostrom, visar att frivilliga samarbeten i många fall kan vara effektiva. Tvång kan ibland leda till att deltagarnas fokus skiftar från gemensamma mål till att undvika sanktioner, vilket i sin tur minskar legitimiteten och riskerar att skapa motstånd.

För att modellen ska uppfattas som legitim krävs att relationen mellan frivillig och obligatorisk samverkan förtydligas. Om det obligatoriska spåret enbart är tänkt som en sista utväg – när andra modeller har prövats och inte fungerat – bör detta framgå tydligt i lagstiftningen.

Rekommendation:

Förslaget bör samordnas med redan existerande samverkansstrukturer för att undvika överlappningar och målkonflikter. Det bör tydligt regleras att obligatorisk områdessamverkan inte får införas i områden där fungerande frivilliga samverkansinitiativ redan finns. Det obligatoriska spåret bör enbart tillämpas i undantagsfall, när andra samverkansmodeller visat sig otillräckliga.

vi. De berörda aktörerna måste informeras bättre om fördelar och nackdelar med områdessamverkan

För att säkerställa en välfungerande och legitim samverkan krävs att alla berörda aktörer har en tydlig förståelse för syftet med områdessamverkan, vilka fördelar det kan innebära, och hur deras medverkan bidrar till önskvärda resultat. En nyckelfråga för många aktörer är: *“Vad innebär detta för mig?”* – i form av potentiella vinster, ansvar och kostnader.

Det är därför centralt att kommunikation om samverkansmodellen baseras på tillgänglig kunskap och forskningsresultat. För att skapa engagemang och förtroende behöver evidens om områdessamverkans effekter – exempelvis på trygghet, lokalt näringsliv och platsens attraktivitet – utforskas, kommuniceras tydligt och anpassas efter olika målgrupper.

Samtidigt finns det i dagsläget behov av mer kunskap om hur områdessamverkan fungerar i Sverige. Mot denna bakgrund understryker vi behovet av att ett nationellt kunskapscentrum för områdessamverkan etableras, med uppdrag att samla, utveckla och sprida forskning och praktisk erfarenhet om samverkansmodeller – inklusive dess fördelar, begränsningar och tillämpningsmöjligheter i olika typer av områden. Vi ser ett tydligt värde i att denna kunskap systematiseras, tillgängliggörs och sprids på nationell nivå.

Rekommendation:

Inrätta ett nationellt kunskapscentrum för områdessamverkan så snart som möjligt, med uppdrag att samla in, analysera och sprida forskning och beprövad erfarenhet om effekterna av olika samverkansmodeller. Ett sådant centrum kan bidra till att öka transparensen, bygga förtroende och stärka beslutsunderlaget för offentliga och privata aktörer.

Sammanfattning av rekommendationer från Handels Forskningsinstitut:

i. Juridisk förankring:

Gör en fördjupad analys av svenska juridiska och institutionella förutsättningar innan ett obligatorium införs. Analysen bör säkerställa att modellen utformas i enlighet med svensk rättsordning och med respekt för det lokala samverkans klimat som redan existerar.

ii. Tillämpningsområde och initiativrätt:

En modell för obligatorisk samverkan bör endast införas där ett tydligt behov identifierats av berörda privata aktörer och andra lösningar har prövats utan resultat. Initiativrätt och beslut om mål, avgifter och strategisk inriktning bör i första hand ligga hos dessa aktörer. Kommunens roll bör i huvudsak vara stödjande och administrativ, inte styrande.

iii. Avgiftsmodell:

En obligatorisk samverkansavgift får inte uppfattas som en kommunal avgift. Om det kommunala initiativet kvarstår bör avgiften styras av tydliga regler i lag (t.ex. procentsats av taxeringsvärde eller yta).

iv. Kommunalt initiativ:

Bör endast tillåtas i klart definierade undantagsfall där andra samverkansformer inte fungerar. Om det kommunala initiativet behålls bör avgiftsnivåer regleras i lag enligt transparenta modeller (t.ex. andel av taxeringsvärde eller fastighetsstorlek). Deltagande från små aktörer, civilsamhället och föreningslivet måste säkerställas.

v. Förhållandet frivillighet/obligatorium:

Det bör tydligt regleras att obligatorisk områdessamverkan inte får införas i områden där fungerande frivilliga samverkansinitiativ redan finns. Förslaget bör samordnas med befintliga strukturer för att undvika parallella system.

vi. Kommunikation och kunskap:

Aktörer behöver veta vad områdessamverkan innebär, vilka effekter som kan förväntas och vilka vinster som kan uppstå. Inrätta därför ett nationellt kunskapscentrum för områdessamverkan för att samla, analysera och sprida forskning och erfarenheter.

Handelns Forskningsinstitut

Kontaktpersoner

Oana Mihaescu
oana.mihaescu@hfi.se
070 250 28 63

Niklas Elert
niklas.elert@hfi.se
070 390 27 51