

Platssamverkan

Docent Erika Björkdahl

Professor Olle Lundin

Innehållsförteckning

1.	Inledning	3
2.	Platssamverkan – en beskrivning av fenomenet och dess förutsättningar.....	3
2.1.	Inledande om platssamverkan	3
2.2.	Platssamverkans syfte.....	5
2.3.	Initiativtagare och aktiva aktörer i platssamverkan – behov av viss sorts aktör.....	7
2.4.	Platssamverkan mellan privata aktörer enbart.....	8
3.	Platssamverkan ur ett offentlighetsrättsligt perspektiv – möjligheter och hinder.....	9
3.1.	Ett tillmötesgående förhållningssätt	9
3.2.	Kommunallagen, kommunens rättsliga möjligheter att delta i en platssamverkan	10
3.2.1	Den kommunala kompetensen	10
3.2.2.	Kommunens förhållande till näringslivet.....	14
3.2.3.	Kommunallagen och platssamverkan	14
3.3.	Lag om vissa kommunala befogenheter	17
3.3.1	Kommunala befogenheter	17
3.3.2	Lag om vissa kommunala befogenheter och platssamverkan	18
3.4.	Polislagen	18
3.4.1	Inledning	18
3.4.2	Polislagen och platssamverkan.....	19
3.5.	Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag	19
3.5.1	De kommunala bostadsaktiebolagens tillämpningsområde.....	19
3.5.2	Allmännyttiga bostadsaktiebolag och platssamverkan.....	20
3.6.	Förvaltningslagen	20
3.6.1	Förvaltningslagens tillämpningsområde.....	20
3.6.2	Förvaltningslagen och platssamverkan.....	20
3.7.	Upphandlingsregleringen	21
3.7.1	Närmare om upphandling	21
3.7.2	Upphandlingsregleringen och platssamverkan	23
3.8.	Plan- och bygglagen	23
3.8.1	Inledning	23
3.8.2.	Plan- och bygglagen och platssamverkan.....	24
3.9.	Ordningsslagen	25
3.9.1	Kort om ordningsslagens innebörd.....	25
3.9.2	Ordningsslagen och platssamverkan	25

3.10.	Lag om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m.	26
3.10.1	Avgiftsbestämning	26
3.10.2.	Avgiftslagen och platssamverkan	27
4.	Former för samverkan.....	27
4.1	Inledning	27
4.2	Platssamverkan som ett avtalsbaserat samarbete.....	28
4.3	Platssamverkan som en association.....	31
4.3.1.	Inledande om associationerna	31
4.3.2.	Bolagen som samarbetsform.....	32
4.3.3.	Föreningen som samarbetsform.....	34
4.4	Avslutande reflektioner om möjliga samarbetsformer	35
5	Fastighetsägarens åliggande avseende trygghet, säkerhet, ordning och reda	35
5.1.	Inledande om fastighetsägaransvaret	35
5.2	Ett generellt fastighetsägaransvar – PBL.....	36
5.3	Fastighetsägarens ansvar i förhållande till hyresgäster	37
5.4	Avslutande reflektion om fastighetsägaren (icke-)skyldigheter	42
6.	Tillträde till och upplåtelse av fastigheter.....	43
6.1.	Tillträde till mark genom avtal om upplåtelse.....	43
6.2.	Tillträde till mark som är allmän plats med enskilt huvudmannaskap	44
6.3.	Avslutande reflektioner	44
7	Tvångsanslutning till platssamverkan.....	45
7.1.	Inledande om tvångsanslutning	45
7.2	Regler om tvångsanslutning till fastighetssamverkan	45
7.3.	Avslutande reflektioner om tvångsvis tillträde och samverkan	49
8	Analys och slutsatser.....	49

1. Inledning

Boverket har givit oss, professor Olle Lundin och docent Erika P Björkdal, Juridiska institutionen, Uppsala universitet, i uppdrag att undersöka om det finns några hinder i gällande lag, och i så fall vilka, mot att bedriva så kallad stärkt platssamverkan. Uppdraget utgör en del av Boverkets uppdrag från Regeringen om att undersöka förutsättningarna för stärkt platssamverkan i Sverige, Fi2021/00763.

För att möjliggöra en undersökning med sagda inriktning behöver det, i den mån det är möjligt, klargöras vad platssamverkan närmare bestämt är och i vilka syften den bedrivs. Beroende på i vilken form samverkan sker, hur den organiseras, vilka åtaganden som görs, vilka aktörer som involveras samt i vilka syften den bedrivs kan helt olika lagregler sättas i spel. Huruvida gällande rätt i delar utgör ett hinder eller är kontraproduktiv beror därför helt enkelt på hur platssamverkan ska förstås och vad man i det enskilda fallet ägnar sig åt. Följdriktigt inleds promemorian med ett inledande avsnitt där denna aspekt belyses närmare. Därefter följer en genomgång av ett antal lagar och problemställningar i syfte att närmare belysa om gällande rätt är kontraproduktiv eller rent av lägger hinder i vägen för att bedriva en effektiv platssamverkan. I vissa delar görs samtidigt härmed en del överväganden om vilka eventuella förändringar som skulle kunna göras för att underlätta bedrivandet av platssamverkan.

2. Platssamverkan – en beskrivning av fenomenet och dess förutsättningar

2.1. Inledande om platssamverkan

Platssamverkan är en, bland flera, beteckningar på den faktiska företeelse som uppdraget rör.¹ Kortfattat beskrivet kan platssamverkan sägas innebära att en rad aktörer går samman i syfte att samverka för att skapa trygghet, säkerhet, ordning och reda i ett avgränsat geografiskt område. Vilka aktörerna är varierar, men

¹ Oavsett både att det finns andra beteckningar och att termen platssamverkan möjligen inte är mer etablerad än någon av de andra termerna kommer den att användas i promemorian. Valet motiveras av att det är den term som används i uppdragsbeskrivningen.

vanligen engagerar sig fastighetsägare, representanter från olika kommunala instanser, företag som verkar i området, köpmannaföreningar och olika slag av ideella organisationer. Förevarande uppdrag inriktas särskilt mot samverkan som involverar både privata och offentliga aktörer, det är exempelvis inte ovanligt att både kommun och polis deltar.

Platssamverkan som företeelse har börjat etablera sig i Sverige och så även i vissa andra länder, till exempel England, Skottland, Tyskland, USA och Canada. I vilken utsträckning och på vilket sätt fenomenen skiljer sig åt från land till land ingår inte i detta uppdrag att klargöra. Det förtjänar dock att framhållas att termen business improvement districts (BID:s) används i många länder och är väl i någon mån illustrerande för vad fenomenet närmare bestämt innebär i respektive land. Utredningen i förevarande promemoria utgår *inte* från den innebörd som BID:s generellt sett antas ha och de ändamål en BID typiskt sett har. Promemorian utgår i stället från de faktorer som har specificerats i regeringsuppdraget och i uppdraget från Boverket.

Platssamverkan är just och enbart ett faktiskt fenomen. Det är inte etablerat som en rättslig företeelse i svensk rätt. Inga specifika rättsföljder inträder på grund av att något klassificeras som sådan samverkan. Inte heller har företeelsen någon fast definition och tydliga konturer i övrigt. Symptomatiskt för fenomenet platssamverkan förefaller därtill vara att variationerna i hur den organiseras är stor. Det gör fenomenet än mer svårfångat. Med hänvisning till att vi inte har att göra med en klart definierbar och avgränsad företeelse är det inte uppenbart vad som egentligen avses med platssamverkan rent generellt och i detta uppdrag speciellt. I uppdragsbeskrivningen till förevarande promemoria görs inga försök att närmare precisera vad som avses med platssamverkan annat än att partskonstellationen anges; det ska röra sig om samverkan mellan offentliga och privata aktörer.

Med hänvisning till sagda variationer är det sammanfattningsvis svårt att tydligt identifiera exakt vilka hinder, om några, som finns i gällande lag. Viss klarhet i vilka eventuella problem och konflikter som kan föreligga, och därmed vilken eller vilka lagar som aktualiseras, kan dock nås genom att fästa uppmärksamhet på ett antal teman som går igen i fenomenet platssamverkan. Det görs i det följande.

2.2. Platssamverkans syfte

Ett tema rör syftet med samverkan. Syftet får *för det första* stor betydelse när privata och offentliga aktörer samverkar. Samverkan mellan det offentliga, här kommunen, och det privata kan vara problematisk eftersom det finns begränsningar i lag med avseende på vad en kommun får göra. Huruvida dessa begränsningar aktualiseras beror på vilken roll kommunen har i en platssamverkan – vad kommunen åtar sig att göra – men även alltså vad syftet med platssamverkan i det enskilda fallet är. Med hänsyn till att det kan vara en rad olika kommunala aktörer involverande, till exempel kommunpolis, räddningstjänst, gatukontor, miljöförvaltning och stadsbyggnadskontor, är det inte alldeles enkelt att generellt ange vilken sorts åtaganden det blir fråga om. Vilka begränsningar som kan föreligga från kommunalrättslig synpunkt utreds närmare i avsnitt 3.1. Därutöver innehåller avsnitt 3 en genomgång av flera offentlighetsrättsliga föreskrifter och deras förhållande till platssamverkan. I de flesta fall har regleringarna ingen större påverkan på möjligheterna att införa och bedriva en platssamverkan.

Här riktar vi endast in oss på syftet med en platssamverkan. Beroende på vad syftet är kan den eventuella konflikten med det offentlighetsrättsliga regelverket bli olika stor alternativt inte föreligga alls. Syftet har *för det andra* betydelse för om och i så fall vilken associationsform platssamverkan skulle kunna drivas i. Beroende på syftet är vissa associationsformer uteslutna. Vilka associationer som kan komma ifråga utreds närmare i avsnitt 4 och 5.

För det tredje har syftet betydelse för om det finns något utrymme att ålägga en fastighetsägare förpliktelser som har betydelse för en framgångsrik platssamverkan. Dessa möjligheter utreds närmare i avsnitt 7.

Baserat på målsättningen med och inriktningen på den verksamhet som bedrivs i den sortens platssamverkan som avses i uppdraget går det att identifiera vissa generella drag som med ganska hög grad av sannolikhet kan sägas vara gemensamma. Målsättningen kan i någon mån uppfattas som lite abstrakt när det som i uppdraget till förevarande promemoria formuleras att platssamverkan ska

bidra till en positiv utveckling i områden som präglas av både hög otrygghet och socioekonomiska utmaningar. Sätts det i relation till en annan formulering i uppdraget – samverkan avser att bekämpa utanförskap och skapa tryggare bostadsområden – blir målet lite tydligare. Beaktas även vad som är känt rörande de exempel på platssamverkan som finns i Sverige kan det nog sammanfattningsvis sägas att målsättningen är att skapa trygghet, säkerhet, ordning och reda i ett område samt en för alla inkluderande miljö. Vad det är fråga om är närmast ett slags ideellt värde. Vidare, verksamheten inriktas inte mot någon enskild mottagare. I stället ligger det i målsättningens karaktär att den inriktas mot och kommer alla till del; de som bor och verkar i det aktuella geografiska området, de som regelbundet eller tillfälligt uppehåller sig i eller passerar området, men i någon mån alla kommuninvånare i aktuell kommun eftersom en framgångsrik platssamverkan kan leda till minskade kostnader generellt sett. Effekten av att ändamålet med en platssamverkan kan beskrivas på det här sättet är att den svårligen kan anses inriktad mot en enskild fysisk eller juridisk person.

I sammanhanget bör uppmärksammas att det i uppdraget anges att platssamverkan även syftar till att stärka det lokala näringslivet. Det utgör ett delsyfte i platssamverkan i andra länder och följer därtill av det utomlands använda begreppet business improvement district. För en etablering av fenomenet platssamverkan i Sverige och för en eventuell reglering står det oss naturligtvis fritt att formulera syfte och ändamål. Följdriktigt är vi inte styrda av de målsättningar som präglar platssamverkan i andra länder. Det oavsett finns det anledning att reflektera över om en målsättning rörande det lokala näringslivet skulle innebära att ändamålet med platssamverkan inte längre kan betraktas som ideellt. Svaret på frågan beror på vad som menas med att stärka det lokala näringslivet.

I dagsläget är situationen i vissa områden i Sverige så besvärlig med avseende på otrygghet och kriminalitet att det har blivit omöjligt att ha grundläggande medborgarservice. Det finns exempel på områden där livsmedelsaffärer, affärer med andra förnödenheter, restauranger och så vidare har behövt stängas helt i ett område. Vidare förekommer det att busslinjer inte längre kan trafikera dessa områden och att bostadslägenheter står tomma eller inte kan säljas därför att

människor helt enkelt inte törs bo i området. Att det finns allmän service av nu nämnt slag i ett bostadsområde kan betraktas som ett ideellt värde eftersom det handlar om att tillgodose grundläggande behov – i bred bemärkelse – hos kommuninvånarna. Tillgång till infrastruktur, en fungerande bostadsmarknad, möjligheten att handla förnödenheter utan alltför stora umbäranden och så vidare är erkända värden i vårt samhälle som ska komma kommuninvånarna till del. Betraktas målsättningen att stärka det lokala näringslivet som att det syftar till att sagda värden ska kunna realiseras har vi fortfarande att göra med ideella värden. Att det i förlängningen leder till att någon eller några kommer att tjäna pengar på verksamheten hindrar inte denna slutsats. Att förverkligandet av våra samhällseliga värden indirekt leder till ekonomiska fördelar för vissa aktörer är etablerat.

En fråga av intresse i sammanhanget är om det finns något behov av en definition av platssamverkan. Risken med en definition, särskilt om den är detaljerad, är att vissa konstellationer och inriktningar för platssamverkan gränsas bort. Vidare kan en definition vara begränsande för möjligheten att nå en framgångsrik och lyckosam samverkan eftersom problemen och behoven varierar mellan olika geografiska områden. Men mot bakgrund av det just ovan sagda framgår att det *kan* vara betydelsefullt med något sorts klagörande avseende ändamålet med en samverkan. Behovet av ett klagörande kommer att belysas löpande i promemorian. En rekommendation är att syftet med en samverkan bör hänföras till området för allmänhetens intresse som ett ideellt värde.

2.3. Initiativtagare och aktiva aktörer i platssamverkan – behov av viss sorts aktör

Med hänvisning till att platssamverkan kan behöva ta sig olika former och uttryck beroende på problem och behov i det aktuella området kan det framstå som begränsande att precisera att en viss sorts aktör alltid måste vara delaktig i samverkansprojektet för att fenomenet ska kunna klassificeras som en platssamverkan. Denna aspekt har sannolikt liten betydelse så länge som platssamverkan inte är etablerat som rättsligt fenomen. För det fall platssamverkan skulle bli föremål för någon form av reglering bör det övervägas om vissa sorters aktörer lämpligen bör ingå. Samtidigt är det viktigt att inte

begränsa vilka sorters aktörer som faktiskt *kan* ingå i en platssamverkan. Det skulle bli begränsande.

Av intresse i sammanhanget är att medverkan från fastighetsägarna i det område där ett antal initiativtagare vill etablera en platssamverkan kan vara av essentiell betydelse för att initiativet ska lyckas. Det har bland annat att göra med att platssamverkan – faktiskt oavsett hur den tar sig uttryck – alltid sker på en fastighet. Det väcker frågan om det ska vara möjligt att tvinga in fastighetsägare i platssamverkan. Nu och då framhålls att det är nödvändigt med tvångsanslutning för att en platssamverkan ska vara effektiv. I en del andra länder är det möjligt med tvångsanslutning.

På samma sätt bör det vid en eventuell reglering övervägas om representanter från olika kommunala enheter ska preciseras som nödvändiga aktörer. Av intresse i sammanhanget är att de som aktivt ägnar sig åt platssamverkan uttrycker att kommunen inte alltid är intresserad av att delta. Vissa menar att det är essentiellt att vissa enheter i en kommun deltar.

I regeringsuppdraget ställs frågan om vilka möjligheter det kan finnas för de boende i ett område för platssamverkan att få inflytande i verksamheten. Infallsvinkeln aktualiserar vilka aktörer som över huvud taget kan eller får delta i en platssamverkan. Med hänvisning till att vi inte har att göra med ett rättsligt fenomen så ligger fältet fritt för vem som helst att delta i och för sig. Enskilda boende skulle såtillvida kunna delta i en platssamverkan om de så önskar. Som kommer att framgå innebär dock gällande rätt begränsningar för aktörer att ansluta sig till platssamverkan både inledningsvis och när den väl har startat. För det fall platssamverkan skulle formaliseras på något sätt kan önskemålet om boendeinflytande tillgodoses genom att det är obligatoriskt med en aktör som representerar det intresset. Till exempel skulle den lokala hyresgästföreningen kunna fylla den funktionen. Som regel har sådana föreningar löpande dialog med sina medlemmar om aktuella boendefrågor.

2.4. Platssamverkan mellan privata aktörer enbart

Såsom uppdraget är utformat gränsas privat platssamverkan bort. Med det menas platssamverkan utan att någon offentlig aktör deltar. Huruvida avgränsningen

baseras på ett materiellt ställningstagande är inte möjligt att avgöra. I förevarande sammanhang bör det framhållas att det inte är självklart att privat platssamverkan bör uteslutas från en eventuell rättslig etablering av fenomenet platssamverkan. Som kommer att visa sig i det följande finns inte särskilt många verktyg i gällande rätt som underlättar eller stödjer bedrivande av platssamverkan. Så, för det fall platssamverkan skulle formaliseras med lagstiftarens hjälp bör det därför, beroende på hur ett sådant regelverk tar sig uttryck, övervägas om även samverkan som enbart involverar privata aktörer ska omfattas.

3. Platssamverkan ur ett offentlighetsrättsligt perspektiv – möjligheter och hinder

3.1. Ett tillmötesgående förhållningssätt

Platssamverkan är ett relativt nytt fenomen och det saknas därför, av naturliga skäl, en särskild reglering av platssamverkan. En relevant fråga är då hur platssamverkan förhåller sig till nuvarande rättsregler. Enkelt uttryckt, vilka rättsliga hinder och möjligheter finns det idag för platssamverkan?

En reglering har alltid ett syfte och reglerar vissa typer av verksamheter, fenomen med mera. När då nya situationer uppstår som lagstiftaren inte har förutsett så uppstår inte sällan svårigheter att tillämpa reglerna just för att syftet med regleringen och/eller tillämpningsområdet inte riktigt passar på det här nya fenomenet.

Platssamverkan är att anse som ett nytt fenomen där både privaträttsliga och offentlighetsrättsliga regler utmanas. Lagstiftaren kan omöjligen tänka på allt och därför innebär både samhällsutveckling och nya situationer utmaningar för rättssystemet. Det har om inte annat covid19 pandemin lärt oss där bland annat kommunallagens sammanträdesregler visat sig svåra att tillämpa. Det är också viktigt att notera att de olika aktörerna i en platssamverkan bär med sig sina egna praktiska och rättsliga förutsättningar. Polismyndigheten regleras av Polislag och Förvaltningslag med de begränsningar som följer av dessa. Kommunen begränsas av kommunallagen, framför allt av den kommunala kompetensen som

regleras i andra kapitlet kommunallagen. Därutöver regleras de privata fastighetsägarna av bland annat Jordabalken.

Det är dock viktigt att gå in i en rättsfråga med inställningen att juridiken ska lösa problem, inte i sig skapa problem. Lagstiftaren har självfallet inte som målsättning att skapa ny lagstiftning som ska leda till bekymmer och svårigheter. Med det sagt så följer här en genomgång av relevanta offentligrättsliga regler som kan vara tillämpliga vid platssamverkan. Avsnittet inleds med en grundlig genomgång av den kommunala kompetensen eftersom det ibland har påpekats att kommunens möjlighet att engagera sig i platssamverkan är mycket begränsad och att det rentav kan utgöra ett otillåtet stöd enligt kommunallagen till de privata fastighetsägare som är med i platssamverkan.

3.2. Kommunallagen, kommunens rättsliga möjligheter att delta i en platssamverkan

3.2.1 Den kommunala kompetensen

Kommunerna, och regionerna, regleras av kommunallagen (2017:725) (KL). Lagen kan sägas utgöra ett slags grundlag för kommuner och regioner där bland annat de förtroendevaldas ställning regleras, vad en kommun får eller inte får göra, hur beslut fattas i fullmäktige och i nämnder och så vidare.

De allmänna stadganden som reglerar den kommunala kompetensen återfinns i andra kapitlet kommunallagen. Där finns ett antal stadganden varav de flesta har vuxit fram ur Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) rättspraxis och sedan kodifierats. Det är allmänna principer om bland annat vad kommunen får ägna sig åt, det vill säga vad de gemensamma resurserna får gå till och hur de ska behandla de egna medlemmarna – kommuninvånarna. Den kommunala kompetensen är framför allt att betrakta som ett slags skyddslagstiftning. Utgångspunkten för den kommunala, allmänna kompetensen är att resurserna ska gå till det lokala medlemskollektivets intressen. Däri ligger skyddstanken. Kommunmedlemmarna betalar skatt men enbart för att dessa resurser ska användas i deras intresse. Inget annat.

Den allmänna kompetensen som uttrycks i andra kapitlet i kommunallagen har i princip vuxit fram genom rättspraxis under 1900-talet. Denna praxis har ibland kodifierats, exempelvis genom införandet av dagens kommunallag, där ett antal specialregler numera återfinns i andra kapitlet, exempelvis förhållandet till näringslivet med generella och individuella stöd till enskilda näringsidkare.

HFD har ett tydligt uppdrag av lagstiftaren, att fastslå gränserna för den kommunala allmänna kompetensen. Att stödja sina resonemang på HFD:s praxis är således det korrekta och säkra sättet att fastslå gällande rätt. Ett problem är dock den avsaknad av modern rättspraxis som uppstått. Det finns ytterst få fall från HFD:s produktion efter millennieskiftet. Att rättsfallen är kanske 30-, 40-år gamla kan vara ett problem i tolkningen av dessa och omsättningen till våra dagars förutsättningar.

Utöver andra kapitlets stadganden finns lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (LKB). Lagen utgör huvudsakligen en sammanslagning av flera olika mindre regleringar som vidgade den kommunala kompetensen på en rad skilda områden. Det gäller exempelvis turism, sjuktransporter, tjänsteexport och internationellt bistånd. Lagen innebär i princip att avsteg från det lokala allmänintresset, lokaliseringsprincip med mera görs och öppnar upp för kommunal aktivitet inom dessa områden. Lagen innebär också, vilket följer av 1 kap. 3 §, att det ställs krav på att kommunerna iakttar affärsmässighet vid exempelvis kollektivtrafik och lokalhantering vilket är väsentliga avsteg från KL 2 kap. 7 § och självkostnadsprincipen. Lag om vissa kommunala befogenheter har gradvis de senaste åren kommit att spela en mycket stor roll vad gäller den kommunala kompetensen.

Härutöver finns en stor mängd specialregleringar av kommunala verksamhetsområden där kommunen åläggs vissa uppgifter framförallt i förhållande till enskilda. Skolorrådet, socialtjänsten, plan- och byggområdet är exempel på kommunala verksamhetsområden som är specialreglerade och där kommunen erhåller specialkompetens och åläggs skyldighet att utföra vissa uppgifter eller att tillhandahålla viss service.

Ofta systematiseras de allmänna kompetensreglerna efter tanken att vissa anger de yttre ramarna för kommunens kompetens medan andra reglerar en slags intern kompetens. Kravet på allmänintresse hör i en sådan systematik till de yttre

begränsande reglerna medan likställighet, förbud mot retroaktiva beslut och självkostnadsprincipen anger de inre. Det är dock svårt att renodla denna tanke. Exempelvis har förbudet mot vinstsyfte, som systematiskt skulle höra till den yttre ramen och självkostnadsprincipen, som då hör till den inre, mycket stora beröringspunkter och utgör i princip samma tanke. Även förbudet mot understöd av enskild (yttre ramen) och likställighetsprincipen (den inre) har starka beröringspunkter, tankegången är i princip densamma.

Sanningen är att det aldrig funnits någon systematisk tanke med denna uppdelning varken från lagstiftaren eller från domstolens sida. Vid ett rättsligt resonemang kring frågan om en viss åtgärd eller ett beslut är kompetensenligt eller ej kommer slutstationen i resonemanget i de flesta fall att vara frågan om det lokala allmänintresset. Dessa principer, oavsett om de är lagfästa eller inte, kan underlätta vägen fram till slutresultatet. Men om man förleds att tro att det finns en systematisk tanke bakom dessa kan resultatet bli fel.

Ett exempel får belysa ovanstående. Ett kommunalt engagemang kan ta sig många olika uttryck. Kommunen kan, helt på egen hand, starta upp en verksamhet med kommunala medel. Frågan blir då om det är kompetensenligt enligt KL 2 kap. 1 §, det vill säga om det ligger i det lokala allmänintresset att exempelvis uppföra ett badhus. Kommunen kan vidare gå in som delägare i en redan befintlig badhusanläggning. Frågan blir då om kommunen kan tillsammans med privata intressen bedriva badhusverksamhet, återigen är det 2 kap. 1 § som styr. Kommunen kan tillskjuta medel till en befintlig privatägd badhusverksamhet, utan krav på motprestation, aktier eller liknande. Då blir agerandet en fråga för 2 kap. 8 § istället, stöd till näringslivet. Detsamma blir det om kommunen i stället hyr ut en tomt, till subventionerat pris, till en privat badhusanläggning. 2 kap. 8 § aktualiseras och utgör bedömningsgrund. För att sedan ytterligare komplicera bilden tillkommer frågor om självkostnadsprincipens tillämplighet och frågor om eventuellt brott mot EU:s statsstödsregler. Strikt kommunalrättsligt är dock den väsentliga frågan om förfarandet ligger i det lokala allmänintresset. Den frågan saknar dock i princip relevans då eventuellt statsstödsbrott föreligger. Kommunalrätten blir i takt med rättsutvecklingen alltmer komplex. Det är viktigt att notera att den kommunala kompetensen i princip helt saknar beröringspunkter med de EU-rättsliga

statsstödsreglerna. Det är fråga om två regelverk som ibland ska tillämpas samtidigt och som i vissa avseenden regler samma fenomen, stöd från det allmänna till enskilda näringsidkare. Med stöd avses från ett kommunalrättsligt perspektiv alla former av förmögenhetsöverföringar eller ekonomiska förmåner från kommun till näringsidkare. Fastighetsförsäljningar till underpris, fastighetsköp till överpris, kommunala borgensåtaganden, kommunala lån till fördelaktig ränta är alla exempel på företeelser som är att beteckna som stöd enligt kommunallagen.

I sammanhanget är det värt att understryka det fenomen som från ett konkurrensrättsligt perspektiv kallas för marknadsmisslyckande. Det innebär att marknadskrafterna inte har något intresse av att bedriva viss verksamhet, vilket vanligen beror att det inte är ekonomiskt hållbart. Fenomenet visar sig ofta i små kommuner med sviktande befolkningsunderlag. Om en kommun saknar en restaurang så är det inte självklart så att kommunala resurser kan användas för att starta en sådan. Helt enkelt för att restaurangverksamhet inte ligger i den kommunala kompetensen.² Begreppet marknadsmisslyckande finns således inte i kommunalrätten. Däremot finns en tanke om att en kommun får tillse att det finns en lägsta servicenivå i kommunen. Enligt praxis får en kommun, antingen genom att stödja befintliga privata krafter eller genom att kommunen bedriver verksamheten själv, se till att det finns en bensinstation inom kommunen, likaså livsmedelsaffär och ett hotell i en tätorts stadskärna, ett stadshotell.

Slutligen, vad gäller kommunalrättslig metod och kompetens, så är den kommunala kompetensen kontextberoende. Den kommunala kompetensen förändras över tiden. Det som tidigare var kompetensenligt kan bli otillåtet och tvärtom. Ett exempel kan klargöra detta. På 60- och 70-talen så hade sannolikt kommunala engagemang i utbyggnad av IT-infrastruktur, fiber med mera, bedömts som kompetensöverskridande. Det skulle knappast ha ansetts vara något som kom det lokala kollektivet till del, ingen nytta för det lokala medlemskollektivet. Idag däremot då alla har datorer och ett behov av tillgång till internet, digitala tjänster et cetera så är det med allra största sannolikhet kompetensenligt. Kompetensen har förändrats. Att kompetensen förändras över

² Om det inte är för att betjäna de egna anställda. Då är det sannolikt tillåtet.

tid är positivt från ett platssamverkansperspektiv. Tanken är just att den kommunala kompetensen ska anpassa sig till den allmänna samhällsutvecklingen i stort.

3.2.2. Kommunens förhållande till näringslivet

Att ha ett rikt och aktivt lokalt näringsliv är självfallet något som ligger i en kommuns intresse. Sådant genererar arbetstillfällen och skatteinkomster. Därför kan också en kommun understödja näringslivet med olika åtgärder. Som exempel kan nämnas att kommunala ”företagsparker” där industrifastigheter hyrs ut till subventionerade priser är relativt vanligt. En kommun kan understödja det lokala näringslivet i generellt avseende. Stödet ska rikta sig till hela det lokala näringslivet eller åtminstone en större grupp. Individuellt inriktat stöd är i princip inte tillåtet. I KL 2 kap. 8 § stadgas att en kommun får allmänt främja näringslivet men att individuellt inriktat stöd endast får lämnas om det finns synnerliga skäl. Sådana skäl är i princip endast då det gäller att upprätthålla eller tillskapa ett slags minimistandard på servicen i kommunen. Därför har det i rättspraxis accepterats att en kommun understött den enda bensinstationen i kommunen eller det enda hotellet i tätorten.

Att dra gränsen mellan ett generellt stöd och ett individuellt stöd är svårt. Om vi tar exemplet företagsparker eller kontorshotell där kommunen hyr ut fastigheter eller lokaler, ofta till subventionerat pris, så är varje upplåtelse för sig att se som individuellt stöd. Men kommunen riktar sig inte till ett specifikt företag utan till hela, eller möjligen delar av, företagskollektivet och då blir det ett generellt tillåtet stöd. Det som är otillåtet enligt kommunallagen är just stödet som riktar sig till ett utvalt företag.

3.2.3. Kommunallagen och platssamverkan

Hur förhåller sig då kommunallagen till fenomenet platssamverkan, kan en kommun lägga resurser på platssamverkan? Ligger det i den kommunala kompetensen, i kommunmedlemmarnas intresse? Svaret på dessa frågor är helt enkelt beroende av vad syftet med platssamverkan är.

Syftet med platssamverkan har behandlats inledningsvis. Det finns flera syften med platssamverkan; en bättre boendemiljö, minskad skadegörelse och brottslighet, ökad trygghet för de boende i området med mera; ideella värden som är svår fångade och svår mätbara. Likväl kan de vara livsavgörande för de boende i ett visst område.

Kan det då ligga i den kommunala kompetensen att verka för ökad trivsel och trygghet för kommunmedlemmarna? Att boendefrågor ligger i den kommunala kompetensen är odiskutabelt. Den kommunala allmännyttan har funnits i decennier, kommunala bostadsbidrag likaså. Att då försöka tillse att boendet blir trevligare och tryggare för de boende, kommunmedlemmarna, synes helt naturligt. Att en kommun kan platssamverka tillsammans med andra aktörer, fastighetsägare, polis, civilsamhället och enskilda synes därför relativt klart.³

Sedan blir formen för samverkan av intresse. Finns begränsningar där? En kommun kan samverka med i princip vem som helst så länge syftet ligger inom den kommunala kompetensen. En kommun kan även bilda en juridisk person tillsammans med enskilda. Aktiebolag där kommunen inte är ensam ägare regleras exempelvis i KL 10 kap. 4 §. Stiftelser och föreningar där kommunen tillsammans med annan bestämmer regleras i KL 10 kap. 6 §.

Ibland reses frågan om en kommun som bidrar i en platssamverkan i själva verket ger stöd till fastighetsägarna, ett stöd som är otillåtet enligt kommunallagen.

Om en kommun platssamverkar med vissa fastighetsägare, kan det ses som stöd till dessa fastighetsägare, näringsidkare, och komma i konflikt med förbudet i KL 2 kap. 8 § 2 st? Det kan det sannolikt. Men 2 kap. 8 § uttrycker också att en kommun kan gynna näringslivet generellt. Det innebär att om kommunens insatser inom ramen för platssamverkan är generella, exempelvis utformade i en riktlinje eller ett reglemente beslutad i fullmäktige så blir det tillåtet enligt kommunallagen. Under vissa objektiva förutsättningar, dålig utemiljö, skadegörelse, otrygghet, kriminalitet m.m., så kan och ska kommunen engagera sig i en platssamverkan. På så vis undviks problematiken med stöd till enskild

³ Det har dock, mig veterligt, prövats i domstol eller omnämnts i förarbeten som kompetens enligt. Det är dock naturligt då fenomenet är relativt nytt, åtminstone från ett kommunalrättsligt perspektiv.

och kommunen engagerar sig på ett generellt plan där platssamverkan verkligen behövs.⁴ Här kan vi återkoppla till vad som i avsnitt två sades om att ändamålet med platssamverkan många kommer kan betraktas som generellt och ideellt.

En fråga som ibland reses är om kommunalt engagemang i platssamverkan kan bryta mot kravet på likställighet i kommunallagen. I 2 kap. 3 § KL stadgas att kommunmedlemmarna ska behandlas likställt, likvärdigt, om det inte finns sakliga skäl för annat. En kommunal satsning på ett visst område från kommunens sida bryter inte mot kravet på likställighet. Att platssamverka på visst område men inte på annat är en politisk bedömning gjord utifrån, förhoppningsvis, de behov som området har. Om det inte finns något behov av platssamverkan i ett visst område så ska kommunen självklart inte satsa resurser där utan där behoven finns. Likställighetsprincipen är framför allt aktuell vid avgifter och taxor, kommunala föreningsbidrag m.m. Den ska inte förhindra att kommunen satsar på vissa företeelser.

Slutsatsen är att en kommun med största sannolikhet kan engagera sig i sådan platssamverkan som åsyftas i denna rapport, det vill säga att kommunen i samverkan med fastighetsägare, polis med flera, med olika åtgärder arbetar för att en plats, bestående av en eller flera fastigheter, ska bli en bättre boendemiljö, minskad skadegörelse och minskad kriminalitet och så vidare.

Platssamverkan kan ske i olika former. Det kan ske genom olika typer av avtal eller genom bildande av en juridiska person, se vidare avsnitt fyra. Det spelar ingen roll för den kommunala kompetensen. Det är viktigt att understryka att för en kommun idag är det en fakultativ uppgift att bedriva platssamverkan. Om den politiska majoriteten i en kommun inte är intresserad av platssamverkan så blir det ingen insats från den kommunala sidan. Det är naturligtvis en besvärlighet för utsikterna att etablera platssamverkan.

Slutsats: Kommunallagens fakultativa kompetens i andra kapitlet innebär sannolikt att det ligger i det lokala allmänintresset att medverka i en platssamverkan. Det centrala är syftet med verksamheten. Om syftet är att bidra till en förbättrad boendemiljö och ökad trygghet för de boende i kommunen så är det med största sannolikhet förenligt med kommunallagen. En farhåga som

⁴ Det är dock svårfångade kriterier.

lyfts i olika sammanhang är om den kommunala insatsen kan ses som ett stöd till de fastighetsägare som deltar i platssamverkan. Generellt stöd till näringslivet är tillåtet men inte individuellt stöd. För att den kommunala insatsen ska ses som ett generellt stöd så krävs att kommunen antar generella riktlinjer för när kommunen ska engagera sig i platssamverkan. I princip att fastighetsägare under vissa fastställda objektiva förutsättningar kan ansöka om att kommunen ska bidra till en platssamverkan tillsammans med relevanta fastighetsägare. Kommunen ska alltså inte ensidigt kunna välja enbart vissa fastighetsägare och välja bort andra. Den godtyckligheten måste regleras bort från kommunens sida.

Om det är viktigt att platssamverkan ser likadant ut över landet så krävs att det blir ett åliggande för kommunerna. Det finns rent lagtekniskt flera olika sätt att reglera detta. Viktigt är dock att skyddet för det kommunala självstyret beaktas i en sådan reglering. Väsentliga frågor att beakta är; behövs nationell likhet på området, är den tvingande lagstiftningen den minst ingripande, uppnås målet med denna lagstiftning? Helt enkelt den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt RF 14 kap. 3 §. Där stadgas att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Förslag: Om det ska bli obligatoriskt för kommunerna att bedriva platssamverkan så krävs en uttrycklig skyldighet i lag. Inför införandet av en sådan skyldighet så måste det kommunala självstyret beaktas och den proportionalitetsprincip som anges i regeringsformen 14 kap. 3 § tillämpas, om nyttan med skyldigheten är större än ingreppet i det kommunala självstyret.

3.3. Lag om vissa kommunala befogenheter

3.3.1 Kommunala befogenheter

I lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter regleras en rad olikartade kommunala uppgifter. Det är huvudsakligen en sammanslagning av flera olika mindre regleringar som vidgade den kommunala kompetensen på en rad skilda områden. Det gäller exempelvis turism, sjuktransporter, tjänsteexport och internationellt bistånd. Lagen innebär i princip att avsteg från det lokala

allmänintresset, lokaliseringsprincip med mera görs och öppnar för kommunal aktivitet inom dessa områden. Lagen innebär också, vilket följer av 1 kap. 3 §, att det ställs krav på att kommunerna iakttar affärsmässighet vid exempelvis kollektivtrafik och lokalhantering vilket är väsentliga avsteg från KL 2 kap. 7 § och självkostnadsprincipen. Lag om vissa kommunala befogenheter har gradvis de senaste åren kommit att spela en mycket stor roll vad gäller den kommunala kompetensen.

3.3.2 Lag om vissa kommunala befogenheter och platssamverkan

Lag om vissa kommunala befogenheter reglerar en rad olika kommunala verksamheter och åtgärder, de flesta ointressanta för platssamverkan. Det finns dock en regel i 3 kap. 6 § som är av relevans för platssamverkan. Där stadgas att en kommun får tillgodose små företags behov av lokaler i kommunen under förutsättning att verksamheten inriktas på företagarkollektivet i allmänhet. Och vidare om det finns särskilda skäl, får kommuner tillgodose enskilda företags behov av lokaler i kommunen. Särskilda skäl innebär att privata fastighetsägare inte kan tillgodose de små företagens behov av lokaler. Upplåtelsen av sådana lokaler ska ske på affärsmässiga villkor. Det innebär exempelvis att kommunalägda fastigheter, exempelvis flerfamiljshus, kan upplåta mindre lokaler till små företag. Att små företag kan blomstra inom områden för platssamverkan är en viktig faktor för ökad trivsel och bättre service.

Slutsats: Kommunen kan, genom sina bostadsföretag, upplåta lokaler till små företag. Ibland ses förekomsten av mindre företag inom ramen för en platssamverkan som en viktig och positiv del i samverkan.

Förslag; inga förslag i den delen.

3.4. Polislagen

3.4.1 Inledning

I Polislagen (1984:387) regleras polisens uppgifter och kompetens. I 2 § anges att polisens uppgifter bland annat är att förebygga, förhindra och upptäcka

brottslig verksamhet. Därutöver regleras mer i detalj hur polisen ska arbeta och verka, regler om proportionalitet, polisens befogenheter ute i fält m.m.

3.4.2 Polislagen och platssamverkan

Polislagen innebär inga tydliga rättsliga hinder för myndigheten polisen att ingå i en platssamverkan med andra aktörer. Om en platssamverkan bland annat har till syfte att förebygga brottslighet så är det en uppgift för polisen och därmed kompetensenlig. Självklart så måste polisen respektera de offentlighetsrättsliga regler som gäller, exempelvis regler om tystnadsplikt.

Slutsats: Polismyndigheten kan engagera sig i platssamverkan. Det finns inga rättsliga hinder eller oklarheter i polislagen. Återigen är det dock ingen tydlig obligatorisk uppgift för polisen vilket sannolikt innebär att det ser, och kommer att se, olika ut över landet.

Förslag: För att göra det till en obligatorisk uppgift för polisen så krävs sannolikt ingen förändring i gällande lagg. Ett beslut från regeringen, kanske i ett regleringsbrev, eller ett beslut från myndighetens ledning torde vara tillräckligt.

3.5. Lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

3.5.1 De kommunala bostadsaktiebolagens tillämpningsområde

I lag (210:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag så regleras framför allt de finansiella villkoren som ska gälla för dessa bolag. I 2 § stadgas att ett sådant aktiebolag ska bedrivas enligt affärsmässiga principer, trots reglerna i kommunallagen om bland annat självkostnad.

Utöver finansiella villkor så stadgas i lagen vad ska definieras som ett sådant bolag, och därigenom vad sådana bolag ska bedriva för verksamhet. I 1 § stadgas att ett sådant bolag ska i sin verksamhet huvudsakligen förvalta fastigheter i vilka bostadslägenheter upplåts med hyresrätt, främjar bostadsförsörjningen i den eller de kommuner som är ägare till bolaget, och erbjuder hyresgästerna möjlighet till boendeinflytande och inflytande i bolaget.

3.5.2 Allmännyttiga bostadsaktiebolag och platssamverkan

Lagen reglerar primärt finansiella villkor för allmännyttiga bostadsaktiebolag. Det torde vara klart att ”förvalta fastigheter” även kan inrymma platssamverkan och åtgärder inom en sådan. Teoretiskt kan en ledning för ett allmännyttigt bostadsaktiebolag hävda att fokus enbart ligger på affärsmässigheten och att platssamverkan enbart är kostnadsdrivande. Detta kan dock lösas med att införa exempelvis i bolagsordningen att bolaget även ska ägna sig åt platssamverkan.

Slutsats: De allmännyttiga bostadsaktiebolagen kan ägna sig åt platssamverkan. Inget i regleringen hindrar det. Även här blir det fråga om en frivillig uppgift.

Förslag: Om platssamverkan ska bli en obligatorisk uppgift för de allmännyttiga bostadsaktiebolagen generellt så krävs ett tillägg i regleringen, antingen i lagen eller i bolagsordningen, med den innebörden.

3.6. Förvaltningslagen

3.6.1 Förvaltningslagens tillämpningsområde

Förvaltningslagen (2017:900) kan sägas utgöra de svenska förvaltningsmyndigheternas grundlag. Lagen reglerar inledande hur en förvaltningsmyndighet ska agera generellt. Där finns regler om serviceskyldighet, de grundläggande allmänna principerna som ska iakttas m.m. Huvuddelen av förvaltningslagen reglerar hur ärenden ska handläggas hos förvaltningsmyndigheterna, med fokus på den enskildes rättssäkerhet. Där finns regler om kommunikation, partsinsyn, motiveringsplikt, överklagbarhet m.m.

3.6.2 Förvaltningslagen och platssamverkan

Eftersom förvaltningslagen primärt reglerar ärendehandläggning hos förvaltningsmyndigheter, statliga och kommunala, så finns mycket lite som påverkar platssamverkan i regleringen. Dock finns en regel om samverkan mellan myndigheter i 8 §. Där stadgas att en myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Den regeln innebär att det förutsätts av lagstiftaren att exempelvis kommunala myndigheter samarbetar

med polisen i den mån det behövs. Sådan samverkan finns redan idag, till exempel mellan polis och socialtjänst. Samverkan mellan myndigheter och enskilda, exempelvis fastighetsägare regleras inte i förvaltningslagen. Det bör dock inte vara några hinder om exempelvis polisen bedömer att för att uppnå ett mer effektivt brottsförebyggande arbete så krävs samverkan med civilsamhället, exempelvis fastighetsägare.

Slutsats: Förvaltningslagen förutsätter att förvaltningsmyndigheter samverkar med varandra inom sitt verksamhetsområde. Samverkan mellan polis och kommunala myndigheter har således stöd i förvaltningslagen. Samverkan mellan myndigheter och enskilda regleras inte i förvaltningslagen men torde indirekt vara tillåtet om det är nödvändigt för myndighetens verksamhet och uppdrag.

Förslag: För att förtydliga att samverkan mellan enskilda och myndigheter är tillåten kan en regel med den innebörden föras in i förvaltningslagen.

3.7. Upphandlingsregleringen

3.7.1 Närmare om upphandling

Reglerna om offentlig upphandling bygger i stor utsträckning på implementerade EU-direktiv. Offentlig upphandling är de regler och förfaranden genom vilka upphandlande myndigheter anskaffar varor, tjänster eller byggtreprenader. I 1 kapitlet 2 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) stadgas att med upphandling avses de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt.

Upphandlingslagstiftningen fyller två primära syften. För det första ämnar den säkerställa att skattebetalares medel används på ett effektivt sätt av myndigheterna när de köper varor och tjänster. Detta görs genom att inköp generellt ska hanteras genom att låta intresserade leverantörer inkomma med anbud till myndigheten. Upphandlingslagstiftningen innehåller ett antal olika möjliga förfaranden, men grundtanken är att myndigheternas inköp ska konkurrensutsättas och därefter ska det bästa anbudet väljas. Även grunderna för utvärdering av vilket anbud som är det mest fördelaktiga finns angivna i lagstiftningen.

Det andra syftet, som på många sätt går hand i hand med det första är att se till att ingen leverantör särbehandlas av myndigheten. Detta syfte är speciellt tydligt i EU-direktiven på området där många regler är utformade med avsikt att förhindra myndigheter att behandla nationella leverantörer på ett mer fördelaktigt sätt än leverantörer från andra EU-länder.

Upphandlingsreglerna är en processlagstiftning som reglerar hur en upphandlingsprocess ska gå till. En adekvat jämförelse är förvaltningslagen som enbart reglerar hur ärendehandläggning ska genomföras på ett korrekt sätt men inte hur utfallet ska bli. På samma sätt ska upphandling genomföras enligt upphandlingsregleringen men det materiella utfallet av ärendet regleras inte. Upphandlingsreglerna tvingar ingen myndighet att upphandla en viss vara eller tjänst. Däremot regleras det om en myndighet avser att upphandla en vara eller en tjänst så ska det genomföras på visst sätt., enligt procedurregleringen i LOU.

Den svenska upphandlingslagstiftningen är huvudsakligen byggd på EU-direktiven om upphandling med vissa tillägg för sådant som annars faller utanför direktivens tillämpning. Reglerna om upphandling återges framförallt i fyra olika svenska lagar. Dessa är byggda på fyra EU-direktiv som har samma uppdelning. Var och en av de svenska lagarna har alltså ett relaterat EU-direktiv på vilket den primärt är baserat. Dessa fyra behandlar upphandling inom olika sektorer. Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) behandlar upphandling inom verksamhetsområdena ”vatten, energi, transporter eller posttjänst”. Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS) används för upphandling av bl.a. militär utrustning och utrustning av känslig karaktär för försvaret. Lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) avser upphandling av bygg- och tjänstekoncessioner. Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) är mer allmän än de övriga tre och behandlar anskaffandet av varor, tjänster och byggtreprenader inom samtliga sektorer förutsatt att de inte är uttryckligen undantagna. De olika lagarna har mycket gemensamt i struktur, begrepp och regler men det finns även en hel del skillnader då de är anpassade för sina specifika verksamhetsområden.

Lagen om offentlig upphandling gäller för upphandlande myndigheter då de anskaffar varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt.

Dessa kriterier utgör huvudregeln för upphandlingsskyldigheten. Det finns anledning att se närmare på de begrepp som utgör lagens tillämpningsområde.

Inledningsvis kan konstateras att en myndighet alltid kan utföra uppgifter i egen regi. Det finns alltså inget tvång att upphandla utan regleringen träffar endast då en myndighet väljer att upphandla. Dessutom styr inte regleringen vad en myndighet ska upphandla. Det bestämmer myndigheten själv och styrande blir upphandlingsdokumenten där myndigheten specificerar vilka krav som ställs på den vara eller tjänst som ska upphandlas.

3.7.2 Upphandlingsregleringen och platssamverkan

Upphandlingsreglerna innehåller inga tydliga hinder eller svårigheter för platssamverkan. Det har ibland uttryckts en önskan om att upphandlingsreglerna ska undantas i platssamverkan. Det kan onekligen problematiserats.

För det första om vi tänker oss att kommunen ska upphandla städtjänster, väktare m.m. till en platssamverkan så måste detta som huvudregel upphandlas.

För det andra kan en ny juridisk person bildas där kommunen inte har ett bestämmande inflytande. I en sådan situation föreligger ingen upphandlingsplikt alls. Upphandlingsplikt finns enbart för juridiska personer där det allmänna har ett bestämmande inflytande.

Slutsats: Upphandlingsreglerna innehåller inga egentliga rättsliga hinder för platssamverkan. I vissa situationer behöver upphandling genomföras. Det kan vara komplicerat och tidsödande men inte mer än så. Upphandlingens syfte är att gemensamma skattemedel ska förbrukas på mest effektiva sätt. Det är ett av upphandlingsreglernas syften.

Förslag: Inga förslag.

3.8. Plan- och bygglagen

3.8.1 Inledning

Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, reglerar framför allt kommunernas möjligheter men också skyldigheter att planera och utveckla lokalsamhället. I

lagen finns också regler om hantering av riksintressen, olika typer av planer, ärendehandläggning av bygglov, fastighetsägares ansvar m.m.

3.8.2. Plan- och bygglagen och platssamverkan

Det finns inga tydliga hinder i plan- och bygglagen för platssamverkan. Däremot finns regler om allmän plats i regleringen. Allmän plats är en plats dit allmänheten har tillträde, en plats för alla.

I 1 kap. 4 § PBL definieras allmän plats som: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov. Att platssamverkan kommer att ske på områden som utgör allmän plats är mycket troligt. Områden runt flerfamiljshus, gator och torg utgör allmän plats.

Vad gäller användningen av allmän plats så regleras det i mer i detalj i ordningslagen som behandlas nedan.

I 2 kap. PBL så regleras de allmänna och enskilda intressen som måste beaktas både i planärenden och i bygglovsärenden. Det rör sig bland annat om att, i 3 §, en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper ska strävas efter. Där kan platssamverkan bidra till att uppnå det målet.

I åttonde kapitlet så regleras de krav som lagstiftaren ställer på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser. I 8 kap. 12 § PBL så uttrycks de krav som ställs på allmänna platser. Det är bland annat att funktionshindrade ska kunna ta sig fram och att risken för olycksfall begränsas. I 8 kap. 15 § PBL så regleras de krav som ställs på privata fastighetsägare. Det är bland annat att en tomt ska hållas i vårdat skick och skötas så att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer.

Slutsats; PBL innebär inte några tydliga hinder för platssamverkan. Byggnadsnämnden kan dock ställa vissa krav på privata fastighetsägare att en tomt ska hållas i vårdat skick. Frågan är dock hur långt detta krav kan drivas.

Förslag; möjligen kan man skruva upp kravet i 8 kap. 15 § så att tomtägare måste, i än högra grad än idag, hålla en tomt i vårdat skick.

3.9. Ordningslagen

3.9.1 Kort om ordningslagens innebörd

Ordningslagen (1993:1617), OL, reglerar en rad olika företeelser såsom allmänna sammankomster, demonstrationer med mera. Polismyndigheten spelar en viktig roll i regleringen såsom varande tillståndsmyndighet för olika typer av företeelser. Även kommunen har en roll i ordningslagen och får i vissa fall yttra sig i polisens handläggning av tillstånd.

I ordningslagen används begreppet offentlig plats vilket är ett bredare begrepp än allmän plats som används i PBL. I 1 kap. 2 § uttrycks att med offentlig plats avses allmänna vägar, gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål.

I tredje kapitlet regleras allmän ordning och säkerhet, främst vad gäller användande av offentlig plats. I 3 kap. 1 § stadgas att en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte får utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. En offentlig plats kan således inte användas hur som helst av vem som helst. Ibland krävs tillstånd. Därutöver kan tilläggas att kommunen har veto. Om kommunen avstyrker så får inte Polismyndigheten meddela ett tillstånd.

3.9.2 Ordningslagen och platssamverkan

Vad gäller ordningslagen och platssamverkan så finns inga absoluta hinder i den regleringen som är av betydelse för platssamverkan. Däremot så reglerar lagen användande av offentlig plats. Det innebär att om platssamverkan gör att det sätts upp olika typer av föremål, bänkar, skyltar m.m. så kan det ibland krävas tillstånd från Polismyndigheten, om användandet avviker från detaljplanen. Att rent faktiskt få ett tillstånd är i normalfallet inget problem men tillståndet måste likväl sökas. Frågan är om en platssamverkan varaktigt kan utnyttja en offentlig plats i strid med detaljplan. Sannolikt om tillstånd erhålls från Polismyndigheten. Om

kommunen ingår som en aktör i platssamverkan bör sannolikheten öka att det kommunala yttrandet i ärendet är positivt.

Slutsats: Ordninglagen ställer i sig inte upp några rättsliga hinder för platssamverkan. Lagen, i de delar som berör platssamverkan, reglerar användandet av offentlig plats och tillstånd kan behövas för vissa aktiviteter eller åtgärder.

Förslag: Inga förslag.

3.10. Lag om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m.

3.10.1 Avgiftsbestämning

I lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m (avgiftslagen) regleras kommunens möjlighet att ta ut avgifter för upplåtelse av offentlig plats. I 1 § 2 st. anges att ersättningsbeloppet ska vara ”skäligt med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter”.

Kommunen har viss frihet i sättandet av taxan men denna frihet är begränsad med tanke på att avgiften är av offentligrättslig karaktär. Vad som är att anse som skäligt är mindre tydligt utifrån endast lagtexten. Fråga uppkommer även huruvida kommunen är skyldig att beakta samtliga av dessa omständigheter när avgiften beslutas i det enskilda fallet. Om så är fallet måste fullmäktiges taxa vara konstruerad så att samtliga omständigheter beaktas i det enskilda fallet.

Någon undre gräns fastslås icke i lagen utan kommunerna får befogenhet att fritt bestämma den undre gränsen. Den övre gränsen däremot blir såtillvida bestämd i lagen att däri sägs att avgiften skall vara skälig. Lagen tillkom ursprungligen i syfte att ge kommunerna lagstöd för att ta ut offentligrättsliga avgifter för upplåtelse av offentlig plats. Det rådde en viss oklarhet i om det var tillåtet eller inte. Det är frivilligt för kommunerna att ta ut avgifter men de allra flesta kommuner gör det idag.

3.10.2. Avgiftslagen och platssamverkan

Om en platssamverkan inom ramen för sin verksamhet ska betala för användande av allmän plats kan det bli kontraproduktivt. Resurser avsedda för platssamverkan riskerar att förbrukas till kommunala avgifter. Det finns dock ett stort utrymme för kommunen att tolka lagtexten. Avgiften ska vara skälig med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter. Frågan är om det ligger i tolkningsutrymmet att fastställa i fullmäktiges avgiftstaxa att platssamverkan är undantagna från taxan och avgiftsskyldighet. Möjligen inte. Platssamverkan fanns inte vid lagens tillkomst och det är viktigt att lagen uppfyller kravet på rättvisa och likställighet i kommunallagen.

Slutsats: Avgiftslagen och framför allt de kommunala taxor som finns med stöd av lagen kan innebära att resurser avsedda för platssamverkan förbrukas på kommunala avgifter. Möjligen kan tolkningsutrymmet i lagen innebära att avgiften för åtgärder inom ramen för platssamverkan kan sättas ned eller eventuellt tas bort helt.

Förslag: Eventuellt kan lagen förtydliga att åtgärder inom ramen för platssamverkan kan undantas från avgift.

4. Former för samverkan

4.1 Inledning

En platssamverkan kan komma till på en rad olika sätt. Gemensamt är dock att ett antal aktörer förenas i en ambition att dra igång någon form av samröre på grund av att det föreligger ett behov av trygghetsskapande åtgärder i ett visst område. Aktörerna kan enas om samverkan utan att de formaliserar sina målsättningar och överenskommelser, men vanligare torde vara att de använder någon form av skriftlig handling. Med hänvisning till att det inte finns några lagregler rörande platssamverkan kan aktörerna utforma sina förehavanden på vilket sätt de vill. Det obegränsade handlingsutrymmet gäller även med avseende på i vilken form samarbetet ska ske och hur det ska bedrivas. Vilken samarbetsform som är den vanligaste idag har vi inte underlag att bedöma, men

vi vet att man inte sällan enbart ingår ett avtal vilket får en särskild rubrik som ska illustrera vad avtalet syftar till. Till exempel kan avtalet just ha rubriken platssamverkan.

Vilken samarbetsform som väljs får betydelse i en rad hänseenden, bland annat med avseende på om det blir en långsiktig och stabil samverkan, i vilken utsträckning nya aktörer kan anslutas och om en aktör kan få en rätt att träda in i samarbetet. I det följande klargörs vilka samarbetsformer som över huvud taget står till buds enligt gällande rätt och vilka för- och nackdelar de innebär.

4.2 Platssamverkan som ett avtalsbaserat samarbete

Platssamverkan kan alltså, rätt och slätt, vara baserat på ett avtal mellan aktörerna. För själva överenskommelsen gäller i så fall vanliga avtalsrättsliga regler. Enligt svensk rätt föreligger inga formkrav för avtalsbundenhet utan avtal uppstår i samma stund som parterna är ense om att binda sig i en överenskommelse med ett visst innehåll. Muntliga avtal har samma dignitet som skriftliga avtal. Däremot är skriftliga avtal att föredra eftersom det då, vanligen, blir enklare att få klarhet i vad parterna har kommit överens om.

Ett avtal får ingen särskild status eller någon speciell innebörd enbart av det skälet att parterna tillskriver avtalssamarbetet något särskild egenskap, såsom samarbetsavtal, platssamverkan eller offentlig-privatsamverkan. Vad avtalet har för faktiska och rättsliga konsekvenser följer i stället av avtalets underförstådda eller uttryckta innehåll, avtalets avsedda syfte, omständigheterna vid avtalets ingående och så vidare. Parternas benämning på avtalet, rubriken, får indirekt betydelse som tolkningsunderlag, till exempel säger den något om parternas avsikt med avtalet.

Av det just sagda följer att det inte är görligt att generellt uttala sig om vilka materiella konsekvenser ett avtal om platssamverkan har eftersom det beror på vad parterna har kommit överens om i det enskilda fallet. Några generella slutsatser är dock möjliga att dra avseende vilka för- och nackdelar ett avtalsbaserat samarbete rörande platssamverkan har.

Ett avtalsbaserat samarbete är sårbart. Det har att göra med huvudregeln att ett avtal som utgångspunkt endast gäller för de parter som från början var

med och ingick avtalet. Grundregeln får följande konsekvenser. Om en utomstående aktör ber att få träda in i ett pågående avtal om platssamverkan kräver det att samtliga avtalsparter samtycker till det. Följdriktigt kan de som redan är parter välja att inte släppa in en aktör som vill ingå i samarbetet. Det räcker med att enbart en part nekar till att en ny aktör får ansluta sig. Ett avtal är till för parterna endast och en utomstående kan som huvudregel alltså inte tvinga sig in i avtalet. Återkopplar vi till vad som sades i inledningen och även i uppdragsbeskrivningen till förevarande promemoria om möjligheten för de boende i ett område att påverka sin boendesituation genom platssamverkan, står det klart att de alltså inte har någon rätt att få vara med. Enligt gällande rätt kan de ursprungliga aktörerna vägra dem inträde. Grundregeln får samma konsekvenser om en eller flera, men inte alla, parter i avtalet föreslår att någon eller några ytterligare aktörer bör anslutas. Även då krävs samtliga avtalsparters samtycke. I vilken utsträckning detta kan bli ett praktiskt problem är svårt att säga, men klart är att det minskar flexibiliteten i samarbetet. En lösning på det här problemet är att parterna avtalar om viss röstmajoritet för anslutande av nya parter. Det löser dock inte problemet med att nya aktörer inte har någon rätt att träda in.

En annan konsekvens med avtalet som samarbetsform är den i svensk rätt grundläggande principen om avtalsfrihet. Principen betyder att ingen kan tvingas in i ett avtal om vederbörande själv inte vill. Avtalsfriheten är en princip som naturligtvis har många goda skäl för sig. Med avseende på platssamverkan är den dock begränsande såtillvida att det inte är möjligt att få med sig aktörer vilka kan vara av avgörande betydelse för en framgångsrik samverkan. Enligt avtalsfrihetens princip går det inte att tvinga med dem. Ett exempel när det blir ett problem är om en fastighetsägare eller näringsidkare inom det område där platssamverkan ska bedrivas behöver vara med för att verksamheten ska bli effektivt. Av samma skäl kan representanter från vissa kommunala enheter behöva vara med. Just olika fastighetsägares medverkan kan vara essentiell med hänvisning till att platssamverkan kan behöva äga rum på deras fastighet. På samma sätt är principen begränsande med avseende på att vissa subjekt kan gynnas av platssamverkan utan att själv bidra till verksamheten, så kallade friåkare. Huruvida den förra aspekten snarare än den senare kan betraktas som

mer behjärtansvärd får vara osagt, men klart är att effektiviteten, ibland sannolikt ens en någotsånär framgång, påverkas av att viktiga aktörer inte vill samverka.

För fullständighetens skull bör även principen om avtalets subjektiva begränsningar nämnas i det här sammanhanget. Den innebär att det inte är möjligt att i ett avtal fatta beslut som innebär att någon utanför avtalet åläggs en skyldighet, till exempel en aktör som berörs av den verksamhet som platssamverkan ägnar sig. Följdriktigt kan till exempel inte en fastighetsägare som inte deltar i platssamverkan åläggas att bidra i något avseende.

Platssamverkan som grundas enbart på avtal är sårbart även på så sätt att det är väldigt personberoende. Risk finns att samarbetet havererar eller blir mindre effektivt om några eller flera av de eldsjälarna som har tagit initiativ till platssamverkan till exempel byter jobb, flyttar, går i pension eller bara tröttnar. Förvisso är avtalsparterna bundna av avtalet och därmed skyldiga att fullgöra sina avtalsförpliktelser, men om en aktör inte längre vill engagera sig är det svårt att framtvunga prestation, så kallad naturalexekution. Risken att bli skadeståndsansvarig för avtalsbrott har förstås en påtryckningseffekt, men troligen har det liten betydelse i sådana här sammanhang. Det beror på att det inte torde uppstå någon tydlig eller ersättningsbar skada på grund avtalsbrottet. Men en annan viktigare aspekt är följande:

En grundsats i svensk rätt är att det inte anses försvarbart att försöka tvinga kvar en part i ett avtal som bygger på samverkan och personliga samarbetsprestationer. Följdriktigt anses part som regel ha utrymme att kliva ur ett sådant avtal vid vad som benämns viktig grund.⁵ Viktig grund kan till exempel vara att en avtalspart flyttar eller vill ägna sig åt annat. Följden av principen om viktig grund är att möjligheten för övriga avtalsparter att få skadestånd och vite begränsas. Bilden som nu tecknas behöver dock nyanseras något. Saken kan bli annorlunda om det är en förening eller ett bolag som är part i ett avtal. Då kan andra krav ställas på att vederbörande part fullgör sina åtaganden.

En annan mycket viktig aspekt är hur ekonomiska bidrag och andra eventuella tillgångar ska hanteras. Med hänvisning till att en avtalsbaserad platssamverkan

⁵ Se t.ex. HagL 26 § 1 st. 2 p., KommL 35 § 1 st. 2 p. och HBL 2 kap. 25 §.

inte utgör en juridisk person kan den inte ha tillgångar eller ådra sig skulder. Det är i stället de enskilda aktörerna som är bärare av rättigheter och skyldigheter och som därför till exempel får förfoga över eventuella ekonomiska tillgångar. Vilka faktiska behov som finns med avseende på att ådra sig skulder, äga egendom och ha ekonomiska tillgångar torde variera från fall till fall. Klart är att intresset av att lämna bidrag eller andra ekonomiska tillskott till en platssamverkan kan minska när mottagarna av pengarna är de aktörer som engagerar sig i platssamverkan och inte platssamverkan såsom ett organ. Refererar vi till det som nedan sägs i avsnitt 7:1 om att en kommun kan lämna bidrag till en platssamverkan bör frågan ställas vilka riskerna med det är när mottagaren inte är platssamverkan som rättsligt subjekt.

Risker och nackdelar med en avtalsbaserad platssamverkan skulle nu fortsatt kunna räknas upp och möjligheterna att avtalsvägen kompensera för riskerna utredas. Det är dock inte görligt och knappast fruktbart att här räkna upp och hantera alla eventualiteter som behöver hanteras avtalsvägen. Uppenbart är sammanfattningsvis att begränsningarna i avtalsrätten är så omfattande att många av de intressen som behöver tillgodoses för att en platssamverkan ska bli effektiv inte kan hanteras via avtalet. Vissa frågor kan dock lösas. Klart är att stor möda då behöver läggas ned på avtalsskrivandet.

4.3 Platssamverkan som en association

4.3.1. Inledande om associationerna

Som alternativ till avtalsbaserade samarbeten finns associationerna, något som vi känner igen i företeelserna aktiebolag, handelsbolag och enkla bolag samt ekonomisk och ideell förening. Det associationsrättsliga regelverket tillhandahåller standardiserade samarbetsformer som underlättar bedrivande av gemensam verksamhet. Kännetecknande för associationen är att den ska tillgodose behovet av långsiktighet i ett samarbete. Standardiseringen ger även tredje man bättre förutsättningar att värdera risken med att företa rättshandlingar med associationen. Mångfalden av associationer motiveras av att det behövs olika associationstyper bland annat beroende på med vilket syfte man vill

samverka, vilka ekonomiska risker de inblandade är villiga att ta samt med vilket personligt engagemang de vill bidra.

I det följande ska görs ett antal nedslag i associationsrätten i syfte att belysa vilka associationer som eventuellt skulle kunna komma ifråga för en platssamverkan. Redan här ska dock klargöras att inte heller association möjliggör tvångsanslutning av aktörer som, enligt ovan, av olika skäl skulle behöva ingå i en platssamverkan.⁶ Inte heller är det möjligt för en association att fatta beslut som förpliktar aktörer utanför associationen eller att underlåta att agera på ett visst sätt.

4.3.2. Bolagen som samarbetsform

Aktiebolaget, handelsbolaget och det enkla bolaget utgör de i svensk rätt etablerade bolagsformerna.⁷ I vilken utsträckning det skulle vara möjligt att bedriva platssamverkan i bolagsform beror på vad ändamålet med platssamverkan är. Ändamålsaspekten berörs i avsnitt två ovan och där klarläggs att utgångspunkten för förevarande utredning är att platssamverkan som regel drivs för att uppnå vissa ideella värden. Vidare präglas verksamheten som sådan av det ideella inslaget. Detta får effekt på vilken associationsform som kan komma ifråga och då särskilt med avseende på de olika bolagsformerna.

Handelsbolaget är en associationsform som används för att bedriva näringsverksamhet, se 1 kap. 1 § lag om handelsbolag och enkla bolag (1980:1102) (HBL), och som utgångspunkt gäller detsamma även för aktiebolaget. Med näringsverksamhet menas lite förenklat affärs- och förvärvsverksamhet som bedrivs i vinstsyfte eller i vart fall i syfte att förtjäna en inkomst. Med hänvisning både till ändamålet med en platssamverkan och hur verksamheten ser ut blir det tydligt att handelsbolaget inte utgör ett möjligt alternativ som samarbetsform. Bolagsformen kan användas för andra syften än att gå med vinst, men det ska fortfarande vara fråga om näringsverksamhet,

⁶ För bolagens del kan denna ordning sägas ha sin grund i principen om avtalsfrihet. Bolaget bygger på avtalet. För föreningarnas anses det följa av principen om föreningsfrihet.

⁷ För fullständighetens skull bör nämnas att uppräknningen inte är uttömmande. Det finns ett fåtal så kallade specialbolag, t.ex. lag om kommunala bostadsbolag, vilka av skäl som är uppenbara inte är relevanta i det här sammanhanget. Däremot visar på möjligheten att tillskapa speciella bolagsformer för speciella ändamål.

vilket en platssamverkan alltså inte ägnas åt enligt den här antagna utgångspunkten.

Samma slutsats gäller även avseende enkla bolag. Förvisso kännetecknas inte det enkla bolaget av att det ska bedrivas näringsverksamhet, men den ekonomiska aspekten är tongivande också för denna bolagsform, se HBL 1 kap. 3 §. Det är för bolagsformen nödvändigt att den innefattar någon form av fördelning av vinst eller förlust. Det ekonomiska inslaget kan vara nog så blygsamt, se till exempel NJA 1939 s. 434 och NJA 1986 s. 402 där ett antal personer spelade på tips tillsammans, men det är fortfarande ett krav för att ett enkelt bolag ska föreligga.⁸ Det kan inte med absolut säkerhet fastslås att en platssamverkan inte i något fall skulle kunna betraktas som ett enkelt bolag. Allt beror på vad som avtalas och hur verksamheten utformas. Klart är dock att man inte uppnår särskilt mycket med det enkla bolaget. De negativa effekter som gäller för en avtalsbaserad samverkan gäller även för det enkla bolaget. De skillnader som föreligger till följd av att HBL 3 kap. blir tillämpligt löser inte de problemen.

Aktiebolaget förknippas med näringsverksamhet och syftet presumeras vara att gå med vinst. Men det är möjligt att använda aktiebolaget även för annan verksamhet och andra syften vilket gör att det skulle vara möjligt med aktiebolaget som samarbetsform. Bolagsformen är genomreglerad i aktiebolagslagen och utgör såtillvida ett fint hjälpmedel för en samverkan samtidigt som avtalsutrymmet är stort. Vidare för aktiebolaget med sig fördelen att det blir fråga om en juridisk person. Här är inte rätt tillfälle att redogöra för förutsättningarna för bolagsbildning och spelreglerna för verksamhetens bedrivande. Det är tillräckligt att konstatera att det är en möjlig samarbetsform.

Sammanfattningsvis kan, beroende på, *vissa* av de i svensk rätt etablerade bolagsformerna användas som samarbetsform för platssamverkan. Aktiebolaget fungerar, och menar man att verksamheten i och ändamålet med en platssamverkan är av annan karaktär än vad som har antagits i förevarande promemoria, se avsnitt två, så kan det enkla bolaget komma ifråga, men sannolikt inte handelsbolaget.

⁸ Se även t.ex. NJA 1939 s. 434, NJA 1962 s. 359 och NJA 1997 s. 211

4.3.3. Föreningen som samarbetsform

Ekonomisk och ideell förening är de i svensk rätt etablerade föreningsformerna. Endast den förstnämnda är föremål för lagreglering. Kännetecknande för den ekonomiska föreningen är att den har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet. Med hänvisning till hur ändamålet med platssamverkan har uppfattats i denna promemoria utgör den ekonomiska föreningen inte något alternativ som samarbetsform. Som regel torde dock platssamverkan kunna organiseras som en ideell förening.

De ideella föreningarna kan delas in i olika kategorier varav en är föreningar som har ett ideellt syfte och som inte bedriver ekonomisk verksamhet. En annan kategori är föreningar som visserligen har ett ideellt syfte men där syftet främjas genom ekonomisk verksamhet. Ett exempel på det sistnämnda är idrottsföreningar som driver någon form av ekonomisk verksamhet med avsikt att använda eventuell vinst till att främja idrott. Sannolikt är platssamverkan att hänföra till den förstnämnda kategorin, men den andra kategorin förtjänar ändå att nämnas därför att i den mån en platssamverkan skulle bedriva någon form av ekonomisk verksamhet (utan att det är näringsverksamhet) så hindrar inte det att den klassificeras som en ideell förening. Avgörande för om en sammanslutning av aktörer blir en ideell förening är att de, minst två stycken, har kommit överens om att samverka för ett gemensamt ändamål, har antagit stadgar av viss fullständighet och har tillsatt en styrelse.

En fördel jämfört med det enda alternativ som annars står till buds för platssamverkan – avtalet – är att en ideell förening är en juridisk person. Att en förening är en juridisk person innebär att den kan vara part i avtal och rättegångar samt ha tillgångar och skulder. Det är naturligtvis fördelaktigt med hänsyn till att en platssamverkan kan behöva förfoga över vissa ekonomiska medel, till exempel bidrag.

I en ideell förening föreligger i motsats till den ekonomiska föreningen inte någon grundläggande rätt att bli medlem. Som huvudregel bestämmer föreningen vem den vill ha som medlem och en sökande kan vägras medlemskap om sökanden inte uppfyller önskvärda kvalifikationer. Sätillvida får vi även vid denna samarbetsform problem med att nya aktörer inte nödvändigtvis får

tillträde till samverkan. I vissa typer av föreningar kan det dock finnas en rätt att bli medlem, se t.ex. NJA 1948 s. 513. Med hänvisning till att platssamverkan är ett förhållandevis nytt fenomen och som i dagsläget är lite suddigt i konturerna går det inte att med säkerhet säga att det är fråga om sådan verksamhet som skulle kunna grunda en rätt att bli medlem. Förutsättningarna framstår dock som goda om vi antar att tillhörighet till en platssamverkan kan vara av stor eller avgörande betydelse för möjligheten att vinna framgång med trygghetsskapande åtgärder på en fastighet. Skulle det vara fallet innebär det att alltså att aktörer som vill ansluta sig till en platssamverkan har rätt att göra det. Vad som däremot inte går att uppnå är att tvångsansluta aktörer till föreningen. I Sverige råder föreningsfrihet.

4.4 Avslutande reflektioner om möjliga samarbetsformer

Den bestämning av platssamverkans verksamhet och ändamål som gjordes i avsnitt två leder till att det finns några samarbetsformer som står till buds, men beroende på, ibland kanske även det enkla bolaget. Avtalet och det enkla bolaget som samarbetsform medför störst begränsningar bland annat eftersom de inte är en juridisk person och följdriktigt inte kan ha några tillgångar eller vara part i avtal. Dessa nackdelar undanröjs om platssamverkan organiseras som en ideell förening eller aktiebolag. Samtliga samarbetsformer för dock med sig nackdelen att det är svårt eller snarare omöjligt att skapa generella former eller riktlinjer för platssamverkan som fenomen.

5 Fastighetsägarens åliggande avseende trygghet, säkerhet, ordning och reda

5.1. Inledande om fastighetsägaransvaret

Av betydelse i sammanhanget platssamverkan är vad som kan tänkas åligga en fastighetsägare med avseende på trygghet, säkerhet, ordning och reda i ett lite mer generellt perspektiv. Beroende på hur långtgående förpliktelser en fastighetsägare har kan det antas påverka vederbörandes intresse av att engagera sig i en platssamverkan. Det kan vara enklare att fullgöra sådana skyldigheter i

samarbete med andra fastighetsägare. Kan det antas att fastighetsägarens skyldigheter enligt gällande rätt inte är särskilt långtgående eller rent av obefintliga bör frågan möjligen ställas om kraven ska höjas.

Frågan om fastighetsägarens åligganden i nu nämnt avseende är även av betydelse för aspekten om det skulle vara möjligt med en tvångsvis anslutning av fastigheter till en platssamverkan. Utsikterna att vinna framgång med en reglering som möjliggör det ökar om det sker för att tillgodose ett värde som redan anses skyddsvärt i vår rättsordning. Fastighetsägarens åligganden och möjligheten till eventuella förändringar ska nu belysas med hjälp av plan och bygglagen (2010:900) (PBL) och 12 kap. jordabalk (1970:994) (JB).

5.2 Ett generellt fastighetsägaransvar – PBL

En fastighetsägare har enligt plan- och bygglagen vissa åligganden avseende sin fastighet. En tomt ska hållas i vårdat skick och skötas så att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenhet inte uppstår för omgivningen, se PBL 8 kap. 15 §. Bestämmelsen ger byggnadsnämnden möjlighet att ingripa till exempel om växtlighet i oacceptabel grad skuggar en granntomt eller medför skymd sikt för trafik.⁹ En fastighetsägare kan även åläggas att plantera växtlighet därför att det anses lämpligt enligt stads- och landskapsbilden eller att sätta upp ett staket av trafiksäkerhetsskäl.

Vad som utgör vårdat skick och vad som kan innebära betydande olägenhet för omgivningen i PBL framstår enligt det just sagda som något annat än vad vi är ute efter. I lagförarbetena nämns inget som signalerar att bestämmelsen är avsedd för de ändamål vi har för ögonen – trygghet och säkerhet. Formuleringen i lagtexten är dock förhållandevis vag varför det utan att komma i direkt konflikt med bestämmelsen skulle vara möjligt att utsträcka tillämpningsområdet något så att en fastighetsägare anses skyldig att vidta åtgärder som ökar trygghet och säkerhet. Av direkt relevans för att nå framgång med en sådan tillämpning är att det i 15 § redan finns en lagfäst värdering om att fastighetsägaren ska vidta åtgärder för att hålla fastigheten i visst skick. Skillnaden blir endast att

⁹ Se t.ex. RÅ 1993 not. 521 och MÖD 2012:57.

åtgärderna ska vidtas i ett lite annorlunda syfte än vad som ursprungligen varit tänkt, nämligen i trygghetsskapande syfte.

Det bör betonas att det inte är fråga om ett lösryckt antagande att åtgärder på en fastighet kan ha trygghetsskapande effekter. Forskning visar att hur en tomt ser ut och utformas till exempel med avseende på belysning, växtlighet, nedskräpning och ordning har stor betydelse för om folk i gemen törs uppehålla sig på eller passera en plats, men även med avseende på om en tomt utgör ett gynnsamt tillhåll för till exempel narkotikaförsäljning, förvaring av narkotika, prostitution och våldtäkter. Detta leder oss vidare till PBL 8 kap. 14 § om att ett byggnadsverk ska hållas i vårdat skick. Inte heller denna bestämmelse har tillkommit för ändamålet trygghet, men tillämpningsområdet skulle i enlighet med det ovan sagda kunna utökas. På samma sätt är ordalydelsen vag varför den medger att tillämpningsområdet görs vidare. Även avseende byggnaders skick finns forskning som visar att skicket har betydelse för tryggheten i området. Som exempel kan nämnas *the broken windows theory*.

Att utsträcka fastighetsägarens skyldigheter enligt PBL 8 kap. 15 § något, men även enligt 14 §, kan isolerat sett få positiva effekter från trygghetssynpunkt. Men det får även betydelse i ett vidare perspektiv eftersom det genom en sådan förändring blir ett av rättsordningen accepterat värde att vidta trygghetsskapande åtgärder. Det får i sin tur betydelse för infallsvinkeln om det skulle vara möjligt att tvångsansluta fastigheter till en platssamverkan. Har vi att göra med ett accepterat värde kan det vara mindre besvärligt med en ordning som innebär att flera fastighetsägare, tillsammans med andra aktörer, är tvingade att samverka för att uppnå trygghet, ordning och reda.

Avslutningsvis bör frågan ställas vad det egentligen finns för skäl att inte ställa krav på fastighetsägare att vidta åtgärder på sin fastighet som enligt beprövad forskning leder till ökad trygghet. Föreligger inga bärande skäl som talar mot bör vissa krav möjligen ställas.

5.3 Fastighetsägarens ansvar i förhållande till hyresgäster

Rättsförhållandet mellan fastighetsägare och bostadshyresgäster regleras av JB 12 kap. Lagen beskrivs ofta som en skyddsreglering till förmån för hyresgästen.

Ett led i skyddet är de regler som tillgodoser intresset av en god boendemiljö. Detta kommer till direkt uttryckt i en tvingande bestämmelse av vilken framgår att lägenheten ska tillhandahållas i ett sådant skick att den enligt den allmänna uppfattningen på orten är fullt brukbar för det avsedda ändamålet, så kallat brukbart skick, JB 12 kap. 9 §.

Standarden om fullt brukbart skick gäller förstås själva lägenheten, men även de gemensamma utrymmen som ingår i nyttjandet till exempel trapphus, tvättstuga, rum för återvinning, cykelrum och så vidare. Härutöver får även området utanför själva byggnaden anses ingå, till exempel gården direkt utanför bostadshuset och omgivningarna utanför andra byggnader som hyser sådana faciliteter som ingår i nyttjandet, t.ex. sop- och återvinningsrum.¹⁰ Se dock vidare strax nedan.

När det kommer till vilka kvalitativa egenskaper standarden fullt brukbart skick innebär kan konstateras att det är fråga om en objektiv norm. Följdriktigt bestäms innebörden utifrån objektiva kriterier om vad som är en önskvärd standard från generell synpunkt. Bestämmelsen är utformad så att vad som utgör fullt brukbart skick varierar i takt med samhällsutvecklingen och mellan olika orter. Definitionen påverkas även av andra lagar som tangerar boendemiljö till exempel olika byggnads- och hälsoskyddsregleringar. Det här gör att normen om fullt brukbart skick kan möta de krav och behov på boendemiljön som uppstår över tid. På så sätt är det till exempel möjligt att anpassa normen utifrån ökade krav på trygghet i boendemiljön.

Spektrat över vilka faciliteter som ingår i normen fullt brukbart skick är brett. Vad som kan uppfattas som logiskt är den mer rumsliga standarden i en lägenhet såsom ytskikt, temperatur, ventilation, teknisk utrustning et cetera. På samma sätt kan avsaknaden av ljudstörningar från grannar och andra störningskällor framstå som självklart och likaså att en hyresgäst inte ska utsättas för brott såsom misshandel och hot om våld av sina grannar eller löpa stor risk härför. Inte heller ska en hyresgäst behöva bevittna brott som begås av grannar på fastigheten. Dessa värden sanktioneras särskilt i JB 12 kap. 25 § genom att alla hyresgäster dels är skyldiga att tillse att de som bor i omgivningen inte utsätts för störningar

¹⁰ Se t.ex. prop. 1968:91 Bihang A (1967:212) s. 210 och 212 samt prop. 1983/84:137 s. 122. Se även SOU 1981:77 s. 337. Notera att man använder termen fastighet vilket i ett juridiskt perspektiv avser inte bara byggnader utan även marken den står på.

som i sådan grad kan vara skadliga för hälsan eller annars försämrar deras bostadsmiljö att de inte skäligen bör tålas (störningar i boendet). Dels att hyresgästen vid sin användning av lägenheten också i övrigt ska iaktta allt som fordras för att bevara sundhet, ordning och gott skick inom fastigheten. En hyresgäst svarar inte bara för sitt eget agerande i nu nämnt avseende, utan även för de som hör till hans eller hennes hushåll, för gäster eller personer som hyresgästen har inrymt i lägenheten och för personer som där utför arbete för hyresgästens räkning, se 25 § 1 st. 3 m. som hänvisar till 24 §. Sammanfattningsvis ger dessa regler uttryck för att det inte ska förekomma störningar i boendet.

Åsidosätter en hyresgäst någon av nämnda skyldigheter kan hyresrätten förverkas men det utgör även grund för att bryta besittningsskyddet vid en uppsägning, se JB 12 kap. 42 § 9 p. och 46 § 1 och 2 pp. Begår hyresgästen eller någon som vederbörande ansvarar för enligt ovan ett grovt brott på fastigheten leder det många gånger till att hyresavtalet upphör. En särskild förverkandegrund rör fallet att hyresgästen eller någon som vederbörande ansvarar för enligt ovan har använt lägenheten helt eller till väsentlig del för sådan näringsverksamhet eller liknande verksamhet som är brottslig eller där brottsligt förfarande ingår till en inte oväsentlig del. Samma sak gäller om lägenheten används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning, se 42 § p. 12.

Av intresse i sammanhanget är att hyresvärdens möjlighet att säga upp hyresavtalet på grund av hyresgästens osnygga beteende inte har tillkommit enbart i syfte att tillgodose värdens intresse att bli av med hyresgästen. Övriga hyresgästers intressen har i lika stor utsträckning motiverat reglerna och det är just deras intresse av lugn och trygghet i boendet som ska tillgodoses. Av det skälet finns en tvingande möjlighet för hyresgästerna att begära att hyresvärderna tillser att störningar upphör. Hyresvärderna är då skyldiga att agera. Underlåter hyresvärderna att agera eller vidtas inte tillräckligt effektiva åtgärder kan hyresgästen begära åtgärdsföreläggande hos hyresnämnden för att tvinga hyresvärderna att vidta åtgärder, eventuellt vid vite, se JB 12 kap. 11 och 16 §§.

Som framgår föreligger alltså en tvingande skyldighet för hyresvärderna att aktivt ingripa mot stök och brottsligt agerande som utförs av hyresgästen och de personer som hyresgästen enligt ovan ansvarar för. Fråga är då hur långt

hyresvärdens handlingsskyldighet sträcker sig. I vilken utsträckning är hyresvärden skyldig att agera utanför själva byggnaden och även mot andra än hyresgäster och de som hör till hyresgästens ansvarsrets? Och vilka åtgärder skulle hyresvärden i så fall behöva vidta? Angående det sistnämnda är det uppenbart att en hyresvärd inte kan förväntas behöva ägna sig åt polisiära uppgifter.

Lagen ger inga tydliga besked om hur långt utanför själva byggnaden hyresvärdsskyldigheterna sträcker sig. Inte heller vad värden närmare bestämt kan behöva göra. Det senare är som nämnts symptomatiskt för bestämmelsens utformning. Av intresse i sammanhanget är att marken utanför byggnaden som regel är klassad som kvartersmark. Där är det fastighetsägarna som har ansvar för skötseln. Ibland är marken mellan byggnaderna samfälld mark vilket innebär att det kan vara flera fastighetsägare som tillsammans ansvarar för skötseln. Klart är hur som helst att ansvaret för marken ligger på fastighetsägaren. Men oklart är alltså vad ansvaret innebär med avseende på att vidta åtgärder som är trygghetsskapande, jämför det ovan sagda om PBL 8 kap. 15 §. (Ett förbehåll behöver här göras för att marken kan vara allmän plats, varvid andra regler delvis gäller.)

Här blir det nu intressant att referera till avsnittet ovan där 8 kap. PBL berördes. Reglerna i PBL avser fastighetsägarens skyldighet i förhållande till allmänheten. Vad vi i förevarande avsnitt uppehåller oss vid är fastighetsägarens skyldigheter i förhållande till bostadshyresgäster (och i någon mån även i förhållande till lokalhyresgäster). Troligen innebär gällande rätt att de krav som en hyresgäst kan ställa på hyresvärden med avseende på trygghetsskapande åtgärder är mer långtgående än de skyldigheter som åligger fastighetsägaren enligt PBL. Men givet osäkerheten om vad som gäller på hyresområdet är det kanske inte så mycket värt.

Rättspraxis på hyresområdet visar att hyresvärden ibland har ansetts skyldig att vidta åtgärder utanför byggnaderna till exempel att åtgärda marken utanför ett garage på fastigheten, klippa ner växter, laga staket samt se till att barn som lekt utanför ett hus inte stör alltför mycket och inte busar, eller snarare, trakasserar

en hyresgäst på bottenvåningen.¹¹ Men praxis är inte enhetlig, ibland har åtgärder av liknande slag inte beviljats. Vidare förknippas de åtgärder som enligt praxis har ålagts hyresvärden inte uppenbart med trygghet, ordning och gott skick. Klippning av växter kan dock vara ett led i att hindra att miljön är gynnsam för brottslig verksamhet. Vissa generaliserande slutsatser går även att dra från det just nämnda störningsfallet om barnen som trakasserade en hyresgäst.

Vad just gäller åtgärder som utgör ett led i att skapa trygghet kan ett fall nämnas där en hyresgästs begäran att hyresvärden skulle se till att en sopstation hölls låst i syfte att hindra att obehöriga uppehöll sig där, och till och med sov där ibland, inte medgavs.¹² Ett annat fall gällde droghandel direkt utanför porten på ett flerbostadshus. Förhållandena var även i övrigt besvärliga. Det gömdes droger i byggnader på fastigheten, bland annat i cykelförråd och under fasaden i bostadshuset. En hyresgäst som visat missnöje hade misshandlats av drogförsäljarna. De som sålde droger var inte hyresgäster. Hyresvärden hade vidtagit en del åtgärder frivilligt för att komma tillrätta med missförhållandena, såsom att tömma byggnader på droger, samverka med polis och även engagera sig i platssamverkan. Med anledning av allt som hänt begärde en hyresgäst (den misshandlade) att hyresvärden skulle använda kameraövervakning och patrullerande vakter. Värden nekade. Hovrätten medgav inte hyresgästens anspråk.¹³ Som framgår är rättspraxis inte enhetlig, inte så uppiggande och det finns egentligen inga fall där frågan ställs på sin spets om vad som kan krävas av fastighetsägaren med avseende på att skapa och upprätthålla trygghet, ordning och reda på fastigheten.

Regeln om fullt brukbart skick i JB 12 kap. 9 § hindrar inte en rättsutveckling där hyresvärdens åligganden innefattar att vidta åtgärder för att uppnå trygghet och säkerhet. Som nämnts är bestämmelsen utformad så att den rymmer förändringar som följer av samhällsutvecklingen. Det oavsett så föreligger en begränsning såtillvida att det endast är hyresgäster som kan utkräva verkställighet av den nämnda sortens åtgärder. I sammanhanget förtjänar

¹¹¹ Se t.ex. ÖH 2524:10 (2010-12-06), ÖH 4319-04 (2004-06-30), ÖH 2928-05 (2005-08-24), RH 2002:27, RBD 3:77, ÖH 732-10 (2010-11-02)

¹² Se ÖH 2094-13 (2013-07-05).

¹³ Se ÖH 3043-19.

tilläggas att hyresvärdens åligganden med avseende på fullt brukbart skick som utgångspunkt inte ska generera hyreshöjningar.

Det är även av intresse i ett generellt perspektiv om hyresvärden kan anses ha en del åligganden med avseende på trygghet, ordning och reda samt att regelverket medger en praxisutveckling. Till exempel har det betydelse för infallsvinkeln om att tvångsansluta en fastighet till platssamverkan. Har vi att göra med en skyldighet som redan åligger en fastighetsägare är det inte lika ingripande med en reglering som innebär att vederbörande skulle behöva samarbeta med andra i fullgörandet av sina förpliktelser som fastighetsägare. Fördelen med en anslutning till en gemensam platssamverkan är att det därmed kan bli möjligt för andra än hyresgästerna på fastigheten att utkräva att fastighetsägaren vidtar trygghetsskapande åtgärder på fastigheten.

Avslutningsvis ska noteras att avsnittet har rört fastighetsägarens skyldigheter i förhållande till bostadshyresgäster. Till större delen gäller samma regler även i förhållande till en lokalhyresgäst.

5.4 Avslutande reflektion om fastighetsägaren (icke-)skyldigheter

Som har framgått i avsnittet är stödet för att en fastighetsägare skulle ha en skyldighet att vidta åtgärder i trygghetsskapande syfte litet eller obefintligt. Det förtjänar att framhållas att många fastighetsägare är intresserade av att vidta åtgärder för att öka tryggheten och även gör det, men i vilken utsträckning de *måste* göra det är alltså oklart. Men det finns även exempel på fastighetsägare som inte gör någonting. I någon mån kan det framstå som bekymmersamt att området för vad en fastighetsägare kan behöva göra i trygghetsskapande syfte präglas av osäkerhet. Och lutar vi åt slutsatsen att kraven möjligen inte är så höga kan det kanske kritiseras. Däremot är det, såsom har påpekats ovan, positivt att den relevanta regleringen ger utrymme för en smidig rättsutveckling. Återkopplar vi så till antagandet som framfördes i inledningen för förevarande avsnitt kan frånvaron av regler som ålägger fastighetsägaren skyldigheter med avseende på trygghet kan det påverka vederbörandes intresse att delta i en platssamverkan.

6. Tillträde till och upplåtelse av fastigheter

6.1. Tillträde till mark genom avtal om upplåtelse

Platssamverkan kan rikta in sig på olika stora geografiska områden. Bestämningen av området styrs av de problem verksamheten inriktas mot. Följden av att inriktningen är problemstyrd är att verksamheten kan sträcka sig över en mängd fastigheter, omfatta flera kvarter, hela områden och så vidare. Fastigheterna kan vara både privatägda och ägda av kommunen. Vissa delar av det område där verksamheten bedrivs kan vara allmän eller offentlig plats.

Beroende på vilken sorts verksamhet det är fråga om kan det behövas tillstånd från fastighetsägaren för att få uppehålla sig på fastigheten och utföra olika sorters arbete och aktiviteter där. I själva verket är huvudregeln att så fort man ska göra någonting på en fastighet som man själv inte äger (och det är ett tätbebyggt område) så krävs fastighetsägarens medgivande. I vilka termer ett sådant medgivande ska kläs beror bland annat på i vilket syfte marken ska användas och under hur lång tid. I jordabalken finns en rad olika upplåtelseformer avseende fastigheter varav vissa uppenbart inte är aktuella vid platssamverkan. Utgår vi från att platssamverkan inte ska uppföra någon byggnad och inte heller behöver tillgång till någon byggnad utan enbart vill använda mark kan det bli fråga om lägenhetsarrende, se JB 8 kap. 1 §. Har vi endast att göra med kortare upplåtelser där platssamverkan därtill inte behöver en exklusiv tillgång till marken som utesluter tillträde från andra aktörer så blir det sannolikt fråga om en allmän nyttjanderätt. För allmänna nyttjanderätter föreligger endast få regleringar, se JB 7 kap., varför parterna har ett fint avtalsutrymme. Men, huruvida det är möjligt att få till stånd ett nyttjanderättsavtal beror på om fastighetsägaren vill upplåta. Vidare, en upplåtelse ger endast tillgång till mark, inte någon samverkan med fastighetsägaren. Sammanfattningsvis är nyttjanderättsavtalet ett flexibelt redskap i sammanhanget platssamverkan, men ett icke fungerande redskap om fastighetsägaren inte vill upplåta nyttjanderätt.

6.2. Tillträde till mark som är allmän plats med enskilt huvudmannaskap

Mark som har klassificerats som allmän plats kan vara föremål för enskilt huvudmannaskap, se PBL 4 kap. 7 §.¹⁴ Platsen kan då skötas t.ex. av fysiska och juridiska personer i deras egenskap av fastighetsägare, eventuellt som ett kollektiv sammanknutna av en gemensam anläggning enligt anläggningslagen, men även av ideella föreningar såsom tomtägarföreningar, vägföreningar och så vidare. När en utomstående söker tillstånd enligt ordningslagen att använda denna sortens allmän plats krävs även fastighetsägarens tillstånd. Kommunens uppfattning om nyttjandet ska inte inhämtas och kommunen har heller inte något veto.¹⁵ Detta betyder att det inte är enklare för en platssamverkan att få tillträde till ett område enbart därför att det utgör allmän plats, är den enskilt förvaltd krävs fortfarande fastighetsägarens samtycke.

Det förefaller vara så att fastighetsägaren vid enskilt huvudmannaskap har utrymme att själv ingå nyttjanderättsavtal rörande sin mark oavsett att den är allmän plats, se NJA 1958 s. 177, NJA 2001 s. 430 och RH 2004:24. En sådan upplåtelse torde dock inte kunna utsläcka eller ens påverka karaktären av allmän plats. Skulle det alltså vara så att platssamverkan behöver en annan sorts tillgång till marken en vad som följer av ett tillstånd enligt ordningslagen är det alltså möjligt.

6.3. Avslutande reflektioner

Som framgått i avsnittet kan det utgöra en begränsning för platssamverkan om en enskild fastighetsägare inte vill att det ska bedrivas någon sådan verksamhet på vederbörandes fastighet. Nu är det naturligtvis en rimlig huvudregel att fastighetsägaren har bestämmanderätten över vad som ska hända på vederbörandes fastighet. Det framstår som fullt naturligt och bestämmanderätten är skyddad i grundlagen. Icke desto mindre kan det ibland finnas skäl att göra undantag från denna huvudregel, om det handlar följande avsnitt.

¹⁴ Det är vanligast att det förekommer i områden av fritidshuskaraktär, men förekommer även i städer.

¹⁵ Se prop. 1992/93:210 s. 101 och 108.

7 Tvångsanslutning till platssamverkan

7.1. Inledande om tvångsanslutning

Nu och då kastas synpunkten fram att det borde finnas utrymme att tvångsansluta aktörer till en platssamverkan, exempelvis fastighetsägare. Det kan framstå som en relativt långtgående åtgärd, bland annat med hänsyn till skyddet för äganderätten och avtalsfriheten som grundregel. Icke desto mindre är detta möjligt i vissa länder där platssamverkan är etablerat som rättsligt fenomen. Som nämntes i avsnitt två kan ett skäl för en sådan ordning vara att vissa aktörer helt enkelt måste medverka för att en platssamverkan i ett visst område ska kunna bli framgångsrik. Och vidare kan det vara mycket begränsande om en fastighetsägare som själv inte vill delta i en platssamverkan inte heller lämnar tillstånd till att sådan samverkan i delar som drivs på vederbörandes fastighet. Så det kan finnas behov både av att få tillträde till en fastighet och att fastighetsägaren deltar i samverkan. Mot bakgrund av det just sagda är det av visst intresse att titta lite närmare på vilka förutsättningar det över huvud taget finns för tvångsanslutning av – framförallt – fastigheter i svensk rätt.

7.2 Regler om tvångsanslutning till fastighetssamverkan

I någon mån är det i svenskt rätt etablerat med tvångsanslutningar av fastigheter till gemensam samverkan av olika slag. Naturligtvis kan fastigheter gå ihop och samverka på frivillig basis, men beroende på vilket ändamål samverkan syftar till har det ansetts nödvändigt att ibland tvinga in en fastighet som inte medverkar frivilligt. Samverkan mellan fastigheter benämns bland annat samfällighet eller gemensamhetsanläggning. Termen samfällighet har i någon mån blivit vedertagen som samlingsbeteckning för samverkan mellan fastigheter på grund av att lag (1973:1150) om förvaltning av samfällighet har gjorts generellt tillämplig på samverkan som har tillkommit enligt en rad olika lagar, se 1 §.

Som just nämnts betraktas tvångsanslutningar som ett ingrepp i äganderätten varför det uppställs vissa kriterier för att en sådan anslutning ska få göras. Kriterierna motsvarar vad som enligt regeringsformen (RF) 2 kap. 15 § och Europakonventionen för mänskliga rättigheter (EKMR) Art. 1

tilläggsprotokollet krävs för att få göra sådana ingrepp. RF och EKMR innebär lite förenklat att den åtgärd som vidtas ska vara ägnad att tillgodose ett angeläget allmänt intresse för att den ska tillåtas. Vidare får åtgärden inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet (proportionalitetsprincipen).

Tvångsvis anslutning av fastigheter till en gemensam samverkan är möjlig bland annat enligt anläggningslag (1973:1149) (AL) och fastighetsbildningslag (1970:988) (FBL). För att uppfylla kriterierna i äganderättsskyddet uppställs i respektive lag krav på att anslutningen ska innebära en väsentlig fördel för fastigheten. Anläggningen eller samfälligheten ska tillgodose en funktion som behövs – ett påtagligt behov – för att fastigheten ska fungera på ett bra sätt med hänsyn till sitt ändamål, se AL 5 och 6 §§ respektive FBL 6 kap. 1 § samt NJA 1997 s. 491. Det anses vara ett angeläget allmänt intresse att ha ändamålsenliga fastigheter, vilket då bland annat avser att en fastighet har tillgång till viktiga funktioner. Vad som från allmän synpunkt anses vara nödvändigt för att en fastighet ska bli ändamålsenlig trumfar helt enkelt vad de individuella ägarna menar är viktigt. Motsatsvis framgår att en tvångsvis anslutning inte kan ske för ändamål som inte är eftersträvansvärda från allmän synpunkt. Kravet på proportionalitet kan sägas bli något förfinat med det fastighetsrättsliga tillägget att fördelarna med åtgärden måste överväga de kostnader och olägenheter som tvångsanslutningen innebär, det så kallade båtnadsvillkoret, se t.ex. NJA 2018 s. 753.

En effekt av att den från allmän synpunkt ändamålsenliga fastigheten utgör bevekelsegrunden för tvångsanslutning är att andra fastigheter som på samma sätt har väsentlig nytta av samverkan kan tvinga sig in. Följdriktigt innebär samverkan i till exempel en gemensamhetsanläggning inte de begränsningar som följer med avtalet som samarbetsform eftersom det är möjligt både att tvångsansluta en utomstående aktör och för en utomstående aktör att själv tvinga sig in.

Vanligtvis handlar samverkan mellan fastigheter om att ge tillgång till en facilitet som inte finns inom den egna fastigheten. Fastighetsägaren kan behöva bidra såväl med mark som ekonomiska insatser och visst arbete. Samverkan kan till exempel avse tillgång till utfartsväg, park och lektytor, gångvägar, gemensam gård, parkeringsplatser, ledningar för vatten, avlopp och fjärrvärme,

värmeanläggning. Samverkan kan även ske för mer exklusiva ändamål såsom swimmingpool och tennisbanor. Den senare kategorin betraktas vanligen inte som ett allmänt intresse.

Fler exempel på samverkan mellan fastigheter med möjlighet till tvångsvis anslutning finns. Det förekommer i lag (1998:812) med särskilda bestämmelser för vattenverksamhet (markavvattning, bevattning eller vattenreglering). Förutsättningarna för bildande är desamma som har angivits ovan, allmänintresse och proportionalitet. Motiveringen till att erkänna tvångsvis anslutning till vattenverksamhet är dels att det anses föreligga ett skyddsvärt behov av effektiv vattenanvändning för vissa sorters verksamhet, dels att verksamheten kan bli mer effektiv om vissa andra aktörer ansluts.¹⁶ På samma sätt som ovan blir det här fråga om att fastighetsägaren kan behöva bidra såväl med mark som ekonomiska insatser och visst arbete. Andra exempel på när det är möjligt med tvångsanslutning är fiske- och viltvårdsområden. Syftet med lag (1981:533) om fiskevårdsområden är att tillhandahålla en organisationsform som möjliggör en effektiv samverkan mellan fastigheter med avseende på att samfällt ordna fiskeförhållandena och ta tillvara fiskerättsägarnas gemensamma intressen. Möjligheten till tvångsanslutning anses öka effektiviteten med verksamheten.¹⁷ Lag (2000:592) om viltvårdsområden upp bärs av ett liknande syfte; att samordna jakt och främja åtgärder till skydd och stöd för viltet. Som regel krävs större markområden för att möjliggöra effektiv och god jaktvård vilket anses motivera tvångsanslutningar.¹⁸ Vid samverkan i fiske- och viltvårdsområden krävs arbetsinsatser löpande.

I förevarande sammanhang är det relevant att nämna att det även finns andra sorters tvångsvisa ianspråktaganden av mark, till exempel ledningsrätt och servitut. Kriterierna för ianspråktagandet är fortfarande desamma som enligt ovan, angeläget allmänt intresse och proportionalitet, men ianspråktagandet syftar inte till samverkan mellan en rad aktörer. I stället ger ianspråktagandet enbart en rätt att använda mark i ett visst syfte. Ledningsrätten innebär just det som begreppet signalerar, att använda mark för att dra ledningar – i vid

¹⁶ Se prop. 1981/82:130 s. 162 f., se även s. 161 och 450 samt prop. 1997/98:45 s. 363 ff..

¹⁷ Se NJA 1981 II s. 323 f. och 332.

¹⁸ Se prop. 1979/80:180 s. 11 och s. 14 f. samt prop. 1999/00:73 s. 26 och 29.

bemärkelse. Ingreppet i ägarens förfoganderätt blir minimalt. Vid servitut blir ingreppet likaledes vanligen minimalt.

Fler exempel på tvångsanslutning och tvångstillträde för gemensamma ändamål finns, men de hittills nämnda torde vara tillräckligt för att illustrera fenomenet och för att visa på att det är etablerat i svensk rätt. För det fall någon form av tvångsåtkomst eller anslutning skulle vara möjligt för platssamverkans del så krävs naturligt att det måste vara fråga ett angeläget allmänt intresse. Vad som utgör ett angeläget allmän intresse förändras över tid bland annat beroende på samhälls- och teknikutveckling och vilka behov som beroende på det anses behjärtansvärda. Huruvida ändamålet med platssamverkan kan kvalificera sig som ett angeläget allmänt intresse faller inte inom vårt uppdrag att avgöra, men det oavsett kan reflektionen göras att det inte ska hållas för osannolikt att så skulle kunna vara fallet. Och vidare, visar det sig att ett högre mått av effektivitet eller måluppfyllelse över huvud taget kan uppnås om en fastighets ansluts till en platssamverkan förefaller det ligga inom den vedertagna ordningen för tvångsanslutning.

Som framgår av exemplen blir ingreppen på fastigheterna olika stora beroende på vilken sorts samverkan som är ifråga. Vid vissa sorters verksamhet tas ett visst markområde i anspråk alternativt ett utrymme i en byggnad eller annan anläggning som utgör fastighetstillbehör. Vid andra sorter är verksamheten inte på samma sätt fixerad till en viss plats eller en fastighet. I stället utövas den spritt över flera fastigheter; i det innefattas då rätten att uppehålla sig på fastigheterna för ett visst ändamål. Utsikterna att vinna framgång med tvångsanslutningar torde öka ju mindre ingreppet är, både med avseende på vilket sätt marken tas i anspråk och vad som i övrigt krävs av fastighetsägaren. Vid platssamverkan torde det vanligtvis inte vara fråga om något exklusivt ianspråktagande av mark, utan snarare ett behov av att nu och då uppehålla sig där. Skulle sådan åtkomst medges vid platssamverkan har vi därmed sört för behovet av att få tillträde till en fastighet som är nödvändig för platssamverkan. Just det har identifierats som ett möjligt problem i avsnitt åtta, nämligen om en fastighetsägare inte vill medge tillgång.

Behoven med en platssamverkan har dock inte nödvändigtvis tillgodosett enbart med en rätt till tillträde eftersom det kan vara önskvärt att fastighetsägaren bidrar

på andra sätt, till exempel med arbetsinsatser. Nu är också det etablerat i de olika samverkanssituationer som har nämnts ovan. Huruvida en tvångsvis anslutning till en platssamverkan om det medges, skulle innefatta både tillgång till mark och andra insatser faller inte inom uppdraget att avgöra.

För samtliga av de ovan nämnda exemplen av tvångsanslutning gäller att det kan vara andra aktörer som deltar i en samverkan än enbart fastigheter. Hur vanligt det är beror på vad samverkan syftar till. Samma sak gäller tvångsvis åtkomst av mark. Blandningen av aktörer har betydelse för perspektivet platssamverkan eftersom andra aktörer än fastighetsägare många gånger deltar för att verksamheten ska bli framgångsrik. Det är naturligtvis positivt för möjligheten att etablera platssamverkan med tvångsanslutning att det är accepterat med samverkan mellan en blandning av aktörer.

7.3. Avslutande reflektioner om tvångsvis tillträde och samverkan

Syftet med avsnittet är att påvisa att det enligt gällande rätt är möjligt att utan medgivande från fastighetsägaren dels få tillträde till vederbörandes fastighet, dels tvinga in fastigheten i en gemensam samverkan med andra fastigheter och aktörer. Förutsättningen är att det föreligger ett angeläget allmänt intresse. Huruvida tvångstillträde eller tvångsanslutning skulle vara ett möjligt eller lämpligt tillvägagångssätt vid platssamverkan ingår inte i uppdraget att besvara. I sammanhanget är dock av intresse att notera att det är etablerat med samverkan mellan fastigheter rörande allmän plats som inte har kommunalt huvudmannaskap, utan så kallat enskilt huvudmannaskap. Fastigheterna kan då vara kollektivt sammanslutna av en gemensam anläggning enligt anläggningslagen.

8 Analys och slutsatser

Regleringen i vid mening som den ser ut idag innehåller inga hinder för att platssamverkan med olika aktörer, fastighetsägare, kommun, polis med flera ska kunna komma till stånd. Det är ett faktum att platssamverkan redan idag finns på olika platser i landet och i dagsläget bygger det helt på frivillighet från de olika aktörerna. Klart är att de samarbetsformer som står till bud inte riktigt

tillgodoser behovet av effektiv och långsiktig platssamverkan. Vidare är gällande lagregler överraskande befriade från åliggande på fastighetsägare att vidta några som helst trygghetsskapande åtgärder på sina fastigheter. En annan viktig aspekt är sårbarheten med avseende på att få med relevanta aktörer. Om till exempel den politiska majoriteten i en kommun är ointresserad av platssamverkan så kommer inte kommunen att delta som aktör. Samma sak gäller för Polismyndigheten. Även för fastighetsägare, privata eller kommunala, så är det helt frivilligt att delta i platssamverkan idag. Det innebär att det ser väldigt olika ut över landet. Om denna nationella olikhet ska åtgärdas så krävs ändrad lagstiftning. En lagstiftning som gör platssamverkan till ett åliggande för alla aktörer. Om kärnan av platssamverkan utgörs av fastighetsägare på viss plats, Polismyndigheten och kommunen så ska den nya lagstiftningen göra det till ett åliggande, en skyldighet, att delta i platssamverkan. Det bör noteras att en sådan reglering kommer att inkräkta på det kommunala självstyret, vilket bland annat skyddas regeringsformens 14 kapitel och äganderätten för fastighetsägare, vilken skyddas i regeringsformen 2 kap. 15 § och art. 1 i tilläggsprotokoll 1 i EKMR. Det är således komplicerade juridiska avvägningar som måste göras.

Det kan vara så att en helt ny lag om platssamverkan är nyckeln till hur fenomenet ska hanteras framledes. En sådan lag kan/bör stipulera att det är en kommunal skyldighet att engagera sig i platssamverkan då vissa förutsättningar är uppfyllda. Detsamma bör gälla för fastighetsägare under samma förutsättningar. Även polismyndigheten bör åläggas samma skyldigheter. I denna krets av aktörer som åläggs en skyldighet att platssamverka bör även de kommunala allmännyttiga bostadsaktiebolagen föras. Ett sådant åliggande tillskapar en formell skyldighet att forma/skapa en platssamverkan oavsett i vilken rättslig form. Vilken den lämpligast rättsliga formen är kan diskuteras.

En komplicerad fråga är vilka kriterier som utlöser en platssamverkansskyldighet. Kan graden av skadegörelse, brottslighet eller allmän otrygghet vara relevanta kriterier? Och hur mäter man otrygghet eller skadegörelse för den delen?

Ett bättre sätt är kanske att låta platssamverkan vara beroende av att någon relevant aktör initierar en sådan samverkan. Den kommunala socialtjänsten, aktuella fastighetsägare men också Polismyndigheten, alla har de tillgång till

sådan information att de kan bedöma om situationen är sådan i ett visst område att det är relevant att starta upp en platssamverkan. En sådan mekanism för att få en platssamverkan på plats är sannolikt bättre än att stödja sig på kriterier som dessutom är ytterst svårångade.

Avslutningsvis, platssamverkan kan redan idag användas som ett sätt att förbättra situationen på en plats, på en eller flera fastigheter, i ett antal kvarter och så vidare. Det finns få, om några, rättsliga hinder. Det är dock idag för alla aktörer en frivillig uppgift. Det innebär att det ser väldigt olika ut över landet. Vissa fastighetsägare vill inte alls medverka i platssamverkan. Detsamma gäller för vissa kommuner och delar av polisen. Om platssamverkan anses som något positivt och önskvärt så bör det göras obligatoriskt för alla aktörer. Fastighetsägare, polis, kommun och kommunala bostadsbolag bör åläggas i en ny lag, lag om platssamverkan, en skyldighet att platssamverka. Det är ingrepp både i fastighetsägarnas äganderätt men också i det kommunala självstyret. Vår bedömning är dock att dessa ingrepp är acceptabla från ett proportionalitetsperspektiv. De allmänna intressen som platssamverkan syftar till att uppnå, förbättrad boendemiljö, minskad brottslighet och skadegörelse med mera, gör att åliggandet att delta i platssamverkan, från ett rättsligt perspektiv, nog får anses vara tillåtet.