

2023-06-22
LI2023/02791
LI2023/00117
LI2023/02427

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Kommittédirektiv Åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön

Regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om stadsutveckling, planläggning, markanvändning och bebyggelse att

- ge en särskild utredare i uppdrag att analysera i vilken omfattning samverkan bör vara obligatorisk mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet samt lämna nödvändiga författningsförslag
- besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Utredaren ska följa de direktiv som framgår av *bilagan*.

Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 1 Rikets styrelse uppförda anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, budgetram 12, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Utdrag till

Statsrådsberedningen/Gransk
utredaren

Kommittédirektiv

Åtgärder för stärkt trygghet i den byggda miljön

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att analysera i vilken omfattning samverkan bör vara obligatorisk mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet samt lämna nödvändiga författningsförslag. Utredaren ska också föreslå andra insatser som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och föreslå de åtgärder som behövs för att uppnå samarbetsformer med gemensamt och obligatoriskt ansvar mellan det offentliga och fastighetsägare för att bedriva långsiktigt förbättringsarbete i den byggda miljön,
- föreslå andra insatser som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön som ett sätt att lyfta utsatta områden, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 januari 2025.

Behovet av ett gemensamt ramverk

Alla människor ska ha möjlighet att bo och leva i ett samhälle som är tryggt och attraktivt. Det offentliga rummet ska erbjuda inkluderande och öppna platser där människor kan mötas samt ett levande serviceutbud där butiker, uteserveringar och kultur samsas med bostäder och arbetsplatser.

Hur städer planeras och utformas påverkar förutsättningarna att skapa goda livsmiljöer som har en positiv inverkan på människors livskvalitet samt känsla av delaktighet och omsorg om den fysiska miljön. Närmiljön behöver erbjuda bostadsområden, mötesplatser och andra offentliga rum som är omsorgsfullt gestaltade och tillgängliga för alla, i linje med propositionen Politik för gestaltad livsmiljö (prop. 2017/18:110). Människors livsvillkor påverkas också av tillgång till kommunal service i form av exempelvis skolor, anläggningar för fritidsaktiviteter, bibliotek och olika slags samlingslokaler, samt närvaro av statliga myndigheter och tillgång till kommunikationer.

Enligt den nationella trygghetsundersökningen (NTU) uppger 27 procent av befolkningen mellan 16 och 84 år i hela riket att de känner sig mycket eller ganska otrygga vid utevistelse i sitt bostadsområde sent på kvällen, varav 6 procentenheter helt avstår från att gå ut sena kvällar på grund av otrygghet. Det är betydligt vanligare att kvinnor känner sig otrygga än män (Brottsförebyggande rådet, rapport 2022:9). Även bland barn i åldrarna 12–18 år är det vanligare att flickor känner sig otrygga i jämförelse med pojkar (Statistiska centralbyrån 2018). Sedan 2022 finns NTU uppdelad utifrån geografiska områden baserat på två olika geografiska indelningar. I områden med socioekonomiska utmaningar (enligt de områdestyper som Statistiska centralbyrån redovisar) känner 41 procent av de boende otrygghet vid utevistelse i sitt bostadsområde sent på kvällen. Bland personer som bor i s.k. utsatta områden (enligt den definition som Polismyndigheten tillämpar) uppger 49 procent att de känner sig otrygga (Brottsförebyggande rådet 2022). Genom att dela in en region, kommun, stad eller bostadsområde i mindre geografiska områden blir det möjligt att analysera olika områdets förutsättningar och följa utvecklingen över tid. Vid vissa riktade offentliga insatser och satsningar har under senare år både den områdesindelning som Statistiska centralbyrån (SCB) redovisar och Polismyndighetens definition av s.k. utsatta områden använts. SCB:s redovisning av områdestyper utgår från regionala statistikområden (RegSo). Den geografiska indelningen är

rikstäckande och baseras på socioekonomiska faktorer som gör det möjligt att årligen följa upp segregationen. Polismyndigheten tar sedan 2015 fram en lägesbild över områden som myndigheten bedömer som utsatta, särskilt utsatta eller riskområden, som stöd för det operativa polisiära arbetet mot brottslighet och kriminalitet. Lägesbilden uppdateras vartannat år.

I utredningsuppdraget ingår att föreslå insatser som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön som ett sätt att lyfta utsatta områden. Utredaren ska analysera huruvida författningsstöd för samverkan ska avse hela landet eller om en viss geografisk avgränsning ska göras. Avgränsningen behöver därmed inte överensstämma med den definition som Polismyndigheten tillämpar av utsatta områden.

Att invånare upplever otrygghet i sitt bostadsområde kan få konsekvenser i form av begränsningar av det egna vardagslivet såsom minskad delaktighet, åtkomlighet och folkliv utomhus. Om färre vistas ute i den lokala miljön kan det exempelvis öka risken för fler tillfällen för brott, såsom skadegörelse, vilket kan signalera att platsen eller området inte sköts om. Detta kan minska attraktiviteten och försämra förutsättningarna för såväl invånarnas livsmiljö som det lokala näringslivet. Otrygghet och risken att utsättas för brott kan växa ytterligare till följd av begränsad samhällsservice, begränsat lokalt näringsliv, brist på fritidsaktiviteter och avsaknad av attraktiva livsmiljöer eftersom det innebär att färre invånare har anledning att vistas ute, särskilt på kvällstid.

Det behövs verktyg och ett gemensamt ramverk för att lyfta platser och bostadsområdets attraktivitet och trygghet som kan bidra till en positiv utveckling på flera platser i Sverige. Det behövs även kunskapsunderlag för att kunna arbeta mer evidensbaserat med trygghetsskapande åtgärder i den fysiska miljön, i syfte att skapa platser och områden där föräldrar, barn, ungdomar och äldre vill och kan bo och leva. Det är viktigt att såväl kommuner, regioner, statliga myndigheter som fastighetsägare, näringsidkare och civilsamhälle i samverkan tar ansvar för en god förvaltning och en hållbar utveckling av den fysiska miljön.

Uppdraget att utforma ett författningsstöd för samverkan mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka trygghet och attraktivitet

I Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, anges att författningsstöd ska tas fram för samarbetsformer med gemensamt och obligatoriskt ansvar mellan det offentliga och alla fastighetsägare för att bedriva långsiktigt förbättringsarbete i bostadsområden. Möjliga former kan vara stärkt platssamverkan (eller det som på engelska kallas Business Improvement Districts, BID).

Det finns i Sverige och internationellt olika modeller för samverkan mellan offentliga och privata aktörer som syftar till att stärka platsers och områdets attraktivitet, öka tryggheten och stärka det lokala näringslivet. I Sverige används ofta uttrycken platssamverkan eller BID för att beskriva sådant arbete som syftar till att samordna olika aktörers resurser för att gemensamt vidta åtgärder och tillhandahålla service inom ett geografiskt avgränsat område. Exempel på åtgärder är upprustning av befintliga fastigheter och tillhörande utrymmen samt torg och gaturum, belysning, åtgärder i parkmiljöer och konstnärlig gestaltning i den offentliga miljön. Bland de aktörer som ofta ingår i samverkan kan nämnas kommun, region, polis, fastighetsbolag, näringsidkare, föreningar och intresseorganisationer. Fastighetsägare kan samverka genom att exempelvis genomföra gemensamma trygghetsvandringar och kommunikationsinsatser, se till att grönsystemer är underhållna, sanera klotter, hålla rent samt gemensamt bekosta eventuella tekniska hjälpmedel som kan stärka trygghet och förebygga brott. Det är dock viktigt att åtgärderna är anpassade efter de förutsättningar som råder och det lokala behovet. Det är även väsentligt att en plan läggs upp för formaliserad samverkan, med mätbara mål och att utvärdering görs kontinuerligt, för att förvissa sig om att samverkan uppnår önskade resultat. Ansvaret för detta behöver fastställas. Metoden möjliggör för att engagera såväl offentliga som privata aktörer så att de tillsammans kan skapa mer levande och attraktiva miljöer och känna sig delaktiga i platsens utveckling.

Till skillnad från i ett antal andra länder finns det i dagsläget inte någon lag i Sverige om samverkan mellan offentliga aktörer och fastighetsägare kring en plats eller ett område. Det finns i dag exempel på välfungerande frivilliga samarbeten. I Boverkets rapport Förutsättningar för stärkt platssamverkan

(2021:30) framgår att myndigheten inte ser ett behov av tvingande lagstiftning, men i rapportens juridiska bilaga konstateras det samtidigt att de samarbetsformer som står till buds i dag inte tillgodoser behovet av en effektiv och långsiktig samverkan. Vidare saknas krav i gällande lagstiftning på fastighetsägare att vidta trygghetsskapande åtgärder på sina fastigheter. Det kan medföra att fastighetsägare inte vidtar de åtgärder som skulle kunna bidra till en positiv utveckling av ett bostadsområde eller en plats. Därtill finns det en sårbarhet när det gäller att få med relevanta aktörer i samverkan. Om en aktör inte anser sig ha möjlighet att samverka, går det inte att tvinga den att delta. Tvingande lagstiftning kan säkerställa medverkan från aktörer som har en avgörande betydelse för att samverkan ska bli framgångsrik.

Det faktum att platssamverkan och BID i Sverige utgår från frivillighet bidrar till att formerna för arbetet varierar över landet. Genom att arbetet definieras och får tydligare struktur och mandat kan samverkan mellan aktörer bli mer formaliserad. En mer formaliserad grupp kan företräda flera aktörer och intressenter och därmed agera med större tyngd och effektivitet. Om samverkan mellan olika aktörer regleras i lag, kan även ”snålskjuts-åkande” motverkas när en plats eller ett område utvecklas. En aktör bör inte kunna dra nytta av en åtgärd utan att själv bidra till dess tillkomst och underhåll. Samtidigt behöver lokala behov och den lokala problembilden fortsatt vara utgångspunkten.

Utredningsuppdraget kan komma att beröra ett stort antal lagar och förordningar och utredaren kommer därför att behöva göra ett flertal juridiska avvägningar. En frågeställning som utredaren behöver analysera är om samverkan kring en plats eller ett område som syftar till att stärka trygghet, attraktivitet och det lokala näringslivet i Sverige skulle gynnas av att samtliga medverkande aktörer har skyldighet att delta i alla delar av platssamverkansarbetet, eller om endast vissa avgränsade åtgärder inom ramen för samverkan bör vara obligatoriska. Det finns även frågor kopplade till hur platssamverkan ska initieras och av vem, hur samverkan ska formaliseras, vilka som ska ingå i platssamverkan samt varifrån och hur arbetet och åtgärderna som platssamverkan resulterar i bör finansieras. Vidare ska utredaren analysera huruvida författningsstöd om platssamverkan ska avse hela landet eller om en geografisk avgränsning ska göras. Utredaren ska redovisa argument för och emot sina förslag inklusive alternativa förslag.

Vid analysen av stärkt platssamverkan behöver utredaren beakta hur samarbetsformer med gemensamt och obligatoriskt ansvar mellan det offentliga och fastighetsägare förhåller sig till skyddet för äganderätten i regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Utredaren ska därför

- redogöra för den problembild och de behov av obligatorisk samverkan som finns,
- kartlägga och översiktligt analysera vilka åtgärder som i dag sker inom ramen för samverkan samt vilka positiva effekter dessa har,
- ta del av och redovisa för- och nackdelar med förekommande samverkansmodeller i jämförbara länder,
- analysera och föreslå de åtgärder som behövs för att uppnå samarbetsformer med gemensamt och obligatoriskt ansvar mellan det offentliga och fastighetsägare för att bedriva långsiktigt förbättringsarbete i den byggda miljön,
- analysera vilka delar av samverkan som bör vara obligatoriska inom ramen för gemensamt och obligatoriskt ansvar mellan det offentliga och fastighetsägare för att bedriva långsiktigt förbättringsarbete i den byggda miljön,
- bedöma vilka aktörer som ska ingå i den obligatoriska samverkan för att denna ska bli effektiv,
- analysera huruvida författningsstöd för samverkan ska avse hela landet eller om en geografisk avgränsning ska göras samt, i så fall, vilka kriterier som ska gälla för de lagreglerade kraven på samverkan,
- om författningsstödet endast kommer att avse en viss geografisk avgränsning, föreslå hur denna avgränsning kan göras samt hur avgränsningen kan uppdateras över tid,
- fastställa hur kraven på samverkan ska initieras, genom exempelvis kriterier som uppstår i lagen eller genom initiativ från en aktör, och i så fall vilken eller vilka aktörer som kan eller bör initiera samverkan samt hur processen för detta bör se ut,
- analysera och ta ställning till vilken samarbetsform som är mest effektiv, ändamålsenlig och lättillämpad för att formalisera en obligatorisk samverkan,

- föreslå hur en plan för formaliserad samverkan kan läggas upp, vilka mätbara mål för samverkan som kan vara relevanta samt hur utvärdering av samverkan kan ske,
- föreslå hur samverkan, och eventuella åtgärder som samverkan resulterar i, bör finansieras,
- föreslå vilken aktör som bör vara ansvarig för planering, utvärdering och ekonomisk redovisning av samverkan,
- lämna nödvändiga författningsförslag, och
- analysera hur gällande lagstiftning berörs av utformningen av ett författningsstöd för samarbetsformer och lämna förslag på eventuella nödvändiga följdändringar i lagstiftningen.

Uppdraget att föreslå andra insatser som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön

För att säkerställa att kommunernas brottsförebyggande arbete är prioriterat, effektivt och kunskapsbaserat beslutade regeringen i december 2022 propositionen Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete (prop. 2022/23:43). Lagen som propositionen resulterat i innebär att kommunerna ska ta fram en lägesbild över brottsligheten i kommunen och utifrån denna ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Lagen innebär också att kommunerna ska ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet och inrätta en samordningsfunktion. Lagen träder i kraft den 1 juli 2023.

I rapporten Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen (2019:20) konstaterar Boverket att trygghet i den fysiska miljön har en tydlig koppling till hur miljön är utformad. Bristfälligt utformad fysisk miljö kan attrahera brottslighet eller innebära att det finns förutsättningar för att begå brott. På omvänt sätt kan en omsorgsfull gestaltning av t.ex. bostadsområden eller parker bidra till att risken för brott minimeras och tryggheten ökar genom exempelvis belysning, planering och utformning av gångstråk och platser som möjliggör för aktivitet och möten, eller andra åtgärder. Genom att beakta brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv kan bättre förutsättningar ges för att öka kvaliteten i den fysiska miljön.

För de kommuner som har ett eller flera allmännyttiga kommunala bostadsbolag finns det enligt 3–5 § i lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag möjlighet för kommunen att använda en del

av bolagens överskott för åtgärder inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar som främjar integration och social sammanhållning eller som tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar.

Forskning bekräftar att det finns starka samband mellan stadsmiljö och trygghet, men kunskapsläget i Sverige och om svenska förhållanden är begränsad även om det finns exempel på genomförda studier, se exempelvis Brottsförebyggande rådets rapport ”Går det att förebygga brott genom att förändra utomhusbelysningen?” (2023:5). Ökad kunskap om planeringens betydelse för trygghet och brottsförebyggande arbete kan bidra till mer verkningsfulla åtgärder i den byggda miljön. En ökad kunskap på detta område kan även vara av stort värde för den kommunala samhällsplaneringen och ökad kunskap skulle kunna bidra till utformningen av projekt med obligatorisk samverkan mellan det offentliga och fastighetsägare i syfte att stärka trygghet och attraktivitet.

Utredaren ska därför

- redogöra för den problembild och de eventuella behoven av insatser som, utöver obligatorisk samverkan mellan det offentliga och fastighetsägare, kan bidra till ökad trygghet och verka brottsförebyggande i den byggda miljön och för att lyfta utsatta områden,
- föreslå andra insatser som bidrar till ökad trygghet och brottsförebyggande åtgärder i den byggda miljön som ett sätt att lyfta utsatta områden, och
- ge rekommendationer på sådana kunskaps- och kompetenshöjande insatser, där mottagarna kan vara forskare, tjänstemän och samhällsplanerare, som kan behövas för att stärka trygghetsåtgärder i den byggda miljön och för att lyfta utsatta områden på lång sikt.

Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utredaren ska belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag på åtgärder som lämnas, de alternativa förslag som har övervägts samt de konsekvenser som kan uppstå om inga initiativ vidtas.

Utredaren ska därtill särskilt redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas, och de som övervägts, kan få för kommuner, fastighetsägare, boende, samt för personer med funktionsnedsättning och för åtkomligheten till offentliga rum. Utredaren ska även redovisa vilka konsekvenser förslagen kan få på livsvillkor för människor som bor och vistas på platser som kan komma att beröras av förslagen. Konsekvenserna för barn ska belysas särskilt utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas. Om utredarens förslag har betydelse för egendomsskyddet (jfr 2 kap. 15 § regeringsformen), ska även sådana konsekvenser beskrivas.

De offentligfinansiella effekterna av de förslag på åtgärder som lämnas ska beräknas. Om kostnader för det allmänna förväntas, ska förslag till finansiering lämnas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetets gång inhämta synpunkter från myndigheter och organisationer som kan antas bli berörda av förslagen och övervägandena, däribland Fastighetsägarna Sverige, Sveriges Allmännyttan, Sveriges Kommuner och Regioner, Hyresgästföreningen, Bostadsrätterna, Boverket, Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Socialstyrelsen.

Utredaren ska även hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, samråda med andra relevanta pågående utredningar samt ta del av relevanta rapporter från Boverket och aktuell forskning på området.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 januari 2025.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)