

Anne Hännestrand

Kommunstyrelsen

Utredning i anledning av inkomna remissvar om revidering av allmänna lokala ordningsföreskrifter

Ärende

Kommunstyrelsens ordförande har den 23 maj 2019 i ärende KS 2019/0123 lämnat förslag på förbud mot passiv insamling av pengar (tiggeri) vid matbutikerna, Mörby centrum och Danderyds sjukhus; aktiv insamling av pengar, återvinningsavfall och flaskor/burkar med pant (tiggeri) vid återvinningsstationerna samt förtäring av alkohol vid området mellan Danderyds sjukhus och strandlinjen.

Förslaget har den 4 juni 2019 skickats på remiss till tjugofem (25) berörda aktörer. Av remissinstanserna har socialnämnden, tekniska nämnden, byggnadsnämnden, Polismyndigheten, Trygg i Danderyd och en bostadsrättsförening lämnat remissvar. Remissvaren återges i sammanfattat skick i detta tjänsteutlåtande.

Under och efter remissomgången har det framkommit att två nya återvinningsstationer har etablerats vid Norrängsvägen och Långängsstrand, samt att återvinningsstationen vid Djursholms slott har avvecklats.

Kommunledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen noterar informationen i tjänsteutlåtande, daterat den 6 september 2019, och lägger utredningen till handlingarna.

Bakgrund

Kommunstyrelsens ordförande har den 23 maj 2019 i ärende KS 2019/0123 lämnat förslag på förbud mot

- *passiv insamling av pengar (tiggeri)* vid matbutikerna, Mörby centrum och Danderyds sjukhus,
- *aktiv insamling av pengar, återvinningsavfall och flaskor/burkar med pant (tiggeri)* vid återvinningsstationerna och
- förtäring av alkohol vid området mellan Danderyds sjukhus och strandlinjen.

Anne Hännestrand

Förslaget har den 4 juni 2019 skickats på remiss till totalt tjugofem (25) berörda aktörer, däribland tekniska nämnden, socialnämnden, byggnadsnämnden, Polismyndigheten, Trygg i Danderyd, Förpacknings- och tidningsinsamlingen, Danderyds sjukhus, Mörby centrum, berörda butiker samt berörda mark- och fastighetsägare.

Av remissinstanserna har socialnämnden, tekniska nämnden, byggnadsnämnden, Polismyndigheten, Trygg i Danderyd och en bostadsrättsförening svarat på remissen. Remissvaren återges i sammanfattat skick nedan.

Sammanfattning av remissvar på förslag om revidering av allmänna lokala ordningsföreskrifter i ärende KS 2019/0123 m.m.

Socialnämnden ser positivt på att tiggeriförbud införs i den lokala ordningsstadgan och anför i huvudsak följande i sitt remissvar. Kommunen har kvar sitt ansvar enligt socialtjänstlagen för stöd och hjälp i en akut situation, oaktat om ett förbud mot tiggeri införs. De senaste åren har socialkontoret kommit i kontakt med ett fåtal enskilda som kan beskrivas som tiggare, kontakten har då initierats av att den enskilde befunnit sig i en utsatt situation och inte i anledning av tiggeri. Det finns ett problem med otrygghet och obehag vid återvinningsstationerna. Personer gör anspråk på att få hjälpa till med sorteringen av återvinningsavfall för en slant. Tiggeri förbjöds i slutet av artonhundratalet i samband med att det sociala skydds nätet infördes. I mitten av nittonhundratalet togs tiggeriförbudet bort. Riksdag och Regering borde ta ett samlat ansvar och besluta om ett nationellt förbud. Det är ovärdigt att människor ska leva på våra gator i armod. Tiggeri håller på att normaliseras trots att det är känt att tiggeri inte är en väg ur fattigdom, utan snarare låser in människor i utsatthet och utanförskap. Barn ser sin enda utväg att fortsätta i föräldrarnas fotspår med tiggeri, istället för att sträva efter en bättre framtid.¹

Tekniska nämnden har beslutat att översända tekniska kontorets tjänsteutlåtande som remissvar. Av tjänsteutlåtandet framkommer i huvudsak följande. Både positiva och negativa kommentarer har inkommit på aktivitet runt återvinningsstationerna. Kommuninvånarna torde inte återvinna mindre om de inte får hjälp med sorteringen, däremot torde en otrygg miljö vid återvinningsstationerna ge mindre volymer

¹ Socialnämndens beslut den 17 juni 2019, § 96, *Remissvar om förslag på förbud mot tiggeri på vissa platser och förbud mot förtäring av alkohol vid Danderyds sjukhus*, ärende SN 2019/0129 och dess bilaga 2 den 17 juni 2019 samt Socialkontorets tjänsteutlåtande den 4 juni 2019, SN 2019/0129.

Anne Hännestrand

återvinningsmaterial. Olika projekt har genomförts för att öka tryggheten vid återvinningsstationerna. Fördelar med att någon är på plats vid återvinningsstationen är att risken för dumpning torde minska och att en del uppskattar den sorteringshjälp som erbjuds. Nackdelen är att återvinningsviljan torde minska om återvinningsstationen anses vara otrygg. De synpunkter som löpande inkommer till kommunen är av naturliga skäl övervägande negativa. Återvinningsstationen vid Djursholms slott har avvecklats och en ny station har etablerats vid Norrängsvägen. Vid varje avveckling och nyetablering av återvinningsstationer kommer de lokala ordningsföreskrifterna behöva ändras. En mer allmänt hållen skrivning till den föreslagna skulle kunna vara att förbudet ska gälla ”*på dessa platser och alla andra där förpacknings- och tidningsåtervinningen eller likande organisationer har publika återvinningskärl uppställda med stöd av markupplåtelseavtal med Danderyds kommun*”. Om en sådan skrivning är genomförbar skulle det minska behovet av att revidera allmänna lokala ordningsföreskrifter.²

Kommunledningskontoret kommenterar förslaget på ny formulering under rubriken Kommunledningskontorets yttrande i detta tjänsteutlåtande.

Byggnadsnämnden har beslutat att tillstyrka förslaget.³

Polismyndigheten har yttrat sig och anför i huvudsak följande.

Penninginsamling

[...] I domen [Högsta förvaltningsdomstolens (HFD) dom i mål 2149-18 meddelad den 17 december 2018⁴] betonade HFD att kommunen inte behöver visa att det förekommit ordningsstörningar, utan ett tiggeriförbud får införas i förebyggande syfte. Förbudet måste däremot vara tydligt utformat och det får inte ges ett större geografiskt tillämpningsområde än vad som är påkallat i det enskilda fallet.

Polismyndigheten konstaterar att de aktuella ordningsföreskrifterna avser ett förhållandevis snävt och avgränsat geografiskt område. Förbudet kan därför inte anses lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet. Polismyndigheten anser vidare, genom tillägget ”tiggeri” i föreskriften, att det tydligt framgår vad som avses med insamling av pengar, återvinningsavfall och flaskor/burkar med pant.

² Tekniska nämndens beslut den 4 september 2019, § 68, *Remiss om förbud mot tiggeri på vissa platser och förbud mot förtäring av alkohol vid Danderyds sjukhus*, ärende TN 2019/0288 samt tekniska kontorets tjänsteutlåtande den 21 augusti 2019, TN 2019/0288.

³ Byggnadsnämndens beslut den 28 augusti 2019, § 93, *Svar på remiss: Förbud mot tiggeri på vissa platser och förbud mot förtäring av alkohol vid Danderyds sjukhus*, ärende BN 2019-000618 och Miljö- och stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande den 7 augusti 2019, BN 2019-000618.

⁴ Kommunledningskontorets förtydligande

Anne Hännestrand

Bestämmelsen har således getts en sådan utformning att den är möjlig att tillämpa. Polismyndigheten har i övrigt inga synpunkter.

Förbud mot förtäring av alkohol vid området mellan Danderyds sjukhus och strandlinjen

Ingen erinran.⁵

Trygg i Danderyd föreslår att kommunen bifaller förslaget med tillägg att en plan för utvärdering och vidareutveckling/uppföljning bör tas fram avseende den del som handlar om ett förbud mot tiggeri, och anför vidare i huvudsak följande. Det är av vikt att ett eventuellt förbud mot tiggeri följs upp för att i rimlig mån utreda effekter på trygghet och brott. Kommunen ska verka för att frågan om tiggeri ska analyseras ur ett nationellt perspektiv med avseende på eventuella samband med brott och trygghet. En löpande översyn föreslås av vilka åtgärder som skulle kunna vara ett alternativ eller komplement till förbud. Ett förbud mot alkoholförtäring kan ha förebyggande verkan mot otrygghet och brott på platsen.⁶

Bostadsrättsföreningen Eneby Torg tillstyrker förbud inom de föreslagna områdena som ägs av föreningen.⁷

Kommunledningskontorets yttrande

Kommunledningskontoret har härmed i sammanfattat skick sammanställt de remissvar som inkommit på ordförandeförslaget om förbud mot tiggeri i ärende KS 2019/0123.

Kommunledningskontoret får konstatera att av de tjugofem (25) aktörer som beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på förslaget har sex aktörer svarat (socialnämnden, tekniska nämnden, byggnadsnämnden, Polismyndigheten, Trygg i Danderyd och en bostadsrättsförening). Nitton (19) aktörer har inte svarat på remissen.

⁵ Polismyndighetens yttrande den 13 augusti 2019, *Yttrande avseende revidering av de lokala ordningsföreskrifterna i Danderyds kommun*, ärende A319.589/2019.

⁶ Trygg i Danderyds remissvar den 13 augusti 2019, *Revidering av allmänna lokala ordningsföreskrifter för Danderyds kommun KS 2019/0123* samt Möte med Trygg i Danderyd den 13 augusti 2019, minnesanteckningar den 15 augusti 2019, punkten 3.

⁷ Bostadsrättsföreningen Eneby torg e-post den 19 juni 2019, *Förbud mot tiggeri KS 2019/0123*.

Anne Hännestrand

Tekniska nämndens förslag på alternativ formulering

Tekniska nämnden har lämnat förslag på en alternativ formulering avseende förbud mot tiggeri vid återvinningsstationerna. Syftet med formuleringen har varit att undvika att den lokala ordningsföreskriften måste uppdateras vid avveckling och etablering av återvinningsstationer. Förslaget innebär att kommunen ska stadga att förbudet ska gälla ”*på dessa platser och alla andra där förpacknings- och tidningsåtervinningen eller likande organisationer har publika återvinningskärl uppställda med stöd av markupplåtelseavtal med Danderyds kommun*”.

Kommunledningskontoret instämmer med tekniska nämnden om den problematik som uppstår om beslut måste tas i kommunfullmäktige för justering av föreskriften, vid varje avveckling och etablering av återvinningsstationer. I Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål 2149-18 meddelad den 17 december 2018 betonas likväl vikten av att föreskriftens geografiska tillämpningsområde begränsas och att föreskriften måste formuleras så att den är möjlig att tillämpa, förstå och efterleva. Vidare markeras i domen att *ju mer avgränsat en ordningsföreskrifts tillämpningsområde är, desto mer ingripande tillåts föreskriften vara*.

Även Polismyndigheten har i sitt remissvar betonat att den av *ordföranden* föreslagna förbudsformuleringen *avser ett förhållandevis snävt och avgränsat geografiskt område* och att förbudet *därför inte kan anses lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet*.⁸

Kommunledningskontoret gör bedömningen att den av tekniska nämnden föreslagna formulering, skulle kunna leda till oklarheter gällande vilka områden som berörs av förbudet, samt vart den geografiska gränsen för förbudet går. Kommunledningskontoret får utifrån detta avråda från tekniska nämndens förslag på alternativ formulering.

Kommunledningskontoret har vidare utrett om det skulle kunna gå att justera i bilagorna A och B under hand i de fall då återvinningsstationer etableras och avvecklas. I Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål 2149-18 meddelad den 17 december 2018 betonas emellertid vikten av att föreskriftens tillämpningsområde begränsas, och att det finns en nära koppling mellan en *föreskrifts sakliga innehåll* och *dess geografiska tillämpningsområde*. Av förarbetena till ordningslagen framgår att det är angeläget att kommunerna noga prövar vilka bestämmelser som behövs, liksom bestämmelsernas geografiska tillämpningsområde. Detta för att

⁸ Polismyndighetens yttrande den 13 augusti 2019, *Yttrande avseende revidering av de lokala ordningsföreskrifterna i Danderyds kommun*, ärende A319.589/2019. Jfr. 3 kap. 12 § ordningslagen (1993:1617).

Anne Hännestrand

minimera risken för onödiga föreskrifter.⁹ Bilagorna A och B reglerar *det område där förbudet ska gälla*. Kommunledningskontoret har vid en sammantagen bedömning funnit att justering av bilagorna A och B därför bör beslutas i kommunfullmäktige.

Etablerade och avvecklade återvinningsstationer

Tekniska nämnden har i sitt remissyttrande framhållit att återvinningsstationen vid Djursholms slott har avvecklats, och att en återvinningsstation vid Norrängsvägen etablerats.

Vidare har en återvinningsstation vid Långängsstrand etablerats.

Åsa Heribertson
Kommundirektör

Johan Lindberg
Administrativ direktör

Handlingar i ärendet

1. Tjänsteutlåtande, Utredning i anledning av inkomna remissvar om revidering av allmänna lokala ordningsföreskrifter.
2. Samlade remissvar m.m. i ärende KS 2019/0123 från socialnämnden, tekniska nämnden, byggnadsnämnden, Polismyndigheten, Trygg i Danderyd och bostadsrättsföreningen Eneby torg.

Expedieras
Kommunstyrelsen
Tekniska nämnden

⁹ Prop. 1992/93:210 s. 142.