

Krog och Hälsa

Fredrik Spak, Josefin Kadesjö, Johan Berander

Rapport från Socialmedicin, Sahlgrenska akademin, Göteborgs Universitet

Fredrik Spak

Rapporten finns också på socialmedicins hemsida www.socmed.gu.se

fredrik.spak@socmed.gu.se

ISBN: 978-91-979991-0-6

Rapport Krog och Hälsa Göteborg 2011. /F Spak m.fl

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning	2
Uppdrag	3
Bakgrund	3
Internationella erfarenheter, vetenskapliga studier	3
Vad har hänt i Göteborg?	5
Metod	7
Material	7
Kvantitativa data	7
Kvalitativa data	8
Analys	8
Bedömning av datakällors kvalitet	9
Kvalitativa analyser	9
Resultat	
Våld	9
Egendomsbrott	12
Störningar av spårvagnar i Göteborg	13
De boendes reaktioner	15
Möten och intervjuer	18
Diskussion	19
Begränsningar, styrkor och svagheter	22
Alternativ för fortsatt handläggning och vetenskapligt underlag	23
Referenser	24
Appendix	
1. Göteborgs stads riktlinjer för alkoholserving	25
2. Områdesindelning för boendeundersökning	31

Sammanfattning

Det finns ett starkt vetenskapligt stöd för att det finns ett samband mellan krogarnas sena serveringstider och våld. Det finns ett rimligt starkt vetenskapligt stöd för att ett förkortat öppethållande skulle leda till en minskning av våldet. En sådan åtgärd skulle troligen innebära positiva effekter för att minska berusningsnivån och sannolikt för att tidpunkterna när man går på restaurang tidigare läggs på kvällen. Arbetsmiljön för personal inom en rad yrken skulle också förbättras.

Det finns inget vetenskapligt stöd för att någon annan åtgärd skulle leda till en lika stor minskning av våldet. Men dessutom har Göteborg (och Sverige) redan en omfattande verksamhet med utbildning av restaurangpersonal, tillsyn av att regler efterlevs samt ålderbegränsningar. Alla dessa åtgärder har viss, men mindre, positiv inverkan på att reducera våld. De kan utvecklas, men den ytterligare effekt detta kan komma begränsas av att man redan uppnått en del av det önskvärda resultatet.

Det är mer våld mellan 01-03 än mellan 03-05. Detta har framförts som ett argument för att 3-5-tillstånden inte spelar någon avgörande roll. Detta stämmer delvis. Man kan därför överväga en stängning tidigare på natten, t.ex. kl. 02. Det skulle innebära positiva effekter på berusningsnivån och sannolikt att tidpunkterna när man går på restaurang förskjuts tidigare på kvällen. Arbetsmiljön för personal inom en rad yrken skulle också förbättras.

Detta förslag kan säkert för en del förefalla orimligt och ses som ett oönskat förmynderi. Men vi vill då påminna att om att alkohol inte är en vanlig handelsvara. Vi talar här om en av de främsta orsakerna till ohälsa och den främsta orsaken till våld. För män inträffar i centrala Göteborg av allt anmält våld till mer än 50 % på lördag och söndag mellan kl. 00 och 06 (för kvinnor är det 37 %).

Man kan möjligen också påräkna en positiv effekt på våldet av en förstärkt samverkan mellan alla aktörer som är inblandade på området. Denna samverkan kan förstärkas. Detta skulle ligga väl i linje med riksdagens och WHO:s intentioner om fördjupad samverkan inom folkhälsoområdet.

När personer går mellan och från krogarna kan våld uppkomma. Även för spårvagnstrafiken är en överrepresentation av störningar, inklusive våld, nattetid, och i synnerhet på småtimmarna lördag och söndag. Under 2000-talet har det skett en förskjutning av fördelningen av sådana händelser till kl. 03-06. Från Göteborgs spårvägar framfälls att man inte anser att krogarnas öppettider spelar någon större roll för bråk och våld på spårvagnar, men det kan vara en underskattad faktor enligt vår mening.

De boendes syn på kroglivet och eventuella störningar undersöktes. Knappt 1800 svarade vilket var 16 % av dem som fick förfrågan. Hälften upplevde störningar, främst sömnstörningar, och detta minst en gång i veckan. Många tyckte att detta var ett obehag man får acceptera om man bor i centrum. Det kvarstår ändå att många upplever obehag och ett mindre antal är t.o.m. rädda för att gå ut nattetid.

Det står klart att

1. det inträffar väldigt mycket våld i centrum.
2. det är högst sannolikt att den bästa möjligheten att idag minska våldet är att stänga krogarna tidigare.
3. det är också troligt att om alkoholförsäljning upphör tidigare så skulle det leda till att färre boende i området blev störda, samt att antalet störningsincidenter på Spårvägarna skulle minska.
4. det finns goda erfarenheter av att stänga krogarna tidigare i andra länder, t.ex. Norge.

Mot slutet av dokumentet presenteras de troliga konsekvenserna på våldshändelser av olika handlingsalternativ.

Uppdrag

Sedan 2010 har det i Göteborgs förts en diskussion om de sena utskänkningstillstånden för alkohol skulle dras in, dvs. de tillstånd som medger utskänkning av alkohol på visa restauranger/barer mellan kl 03-05 lördagar och söndagar.

Frågeställning: Har tidpunkten för krogarnas stängningstid en påverkan på folkhälsan?

Efter samråd mellan socialmedicinska enheten, Sahlgrenska Akademin vid Göteborgs universitet och uppdragsgivaren beslutades att nedanstående skulle genomföras. Omfattningen av uppdraget påverkades av medeltilldelningen. Enligt kontraktet för utvärderingen skulle Socialmedicinska enheten:

1. Ha ett möte med berörda verksamheter med syftet att fastställa vad dessa intressenter ser som viktiga frågor i en utredning med avseende på betydelsen av krogarnas öppettider för hälsan.
2. Genomföra en litteraturstudie av sambandet mellan krogarnas öppettider och påverkan på hälsan, samt bedöma litteraturens relevans för Göteborg.
3. Bedöma möjliga datakällors kvalitet, tillgänglighet och användbarhet för utredningen.
4. Undersöka sambandet mellan krogarnas öppettider och våldsbrott respektive egendomsbrott. Korrelera händelserna till dygnets timmar och platser.
5. Undersöka eventuella störningar för boende i krogarnas närmiljö. Detta utförs med en web-enkät efter inbjudan via vykort. Syftet är att undersöka boendes upplevelser av kroglivet i centrum, samt eventuella störningar från dessa, eller från personer som passerar.

Det som teoretiskt är möjligt att utföra utöver det beslutade innehållet är att 1. Utföra en strikt vetenskaplig studie antingen med experimentell design eller med retrospektiv tidsserieanalys. 2. Undersöka samband med olycksfall och på sjukhus registrerade skador, 3. Utföra studier på fält (t.ex. observationsstudier).

Bakgrund

Vi som gjort studien är:

Fredrik Spak, lektor och docent, Josefin Kadesjö, psykolog och Johan Berander, medicine kand. Samliga har under studien varit verksamma vid Socialmedicin, Sahlgrenska Akademin, Göteborgs Universitet www.socmed.gu.se. Allan Dale. Läkarexamen, Utvecklingsledare inom Folkhälsa SDN Askim-Frölunda-Högsbo har också deltagit

Internationella erfarenheter, vetenskapliga studier.

Den senaste studien på området kommer från Norge och publicerades hösten 2011. I den har man studerat sambandet mellan krogarnas öppettider och våld i Norge under 2000-talet. (1) Alkohol spelar en väsentlig roll för våld (2, 3) och bar/restaurang-livet spelar en roll i detta sammanhang (4). Det är då rimligt att tänka att en av de åtgärder som är möjlig att vidta för att minska detta våld är att tidigare lägga utskänkningslokalernas öppettider. Men helst skulle man i så fall då behöva veta om en sådan stängning verkligen leder till en minskning. Det man då i första hand då bör studera är dels om en förlängning av öppettider lett till en ökning, och dels om tidigare lagd stängning lett till en minskning av våldet.

Man skulle också vilja veta vilka alternativa metoder som finns för att minska våldet. Rent generellt indelas åtgärderna mot alkoholskador i två huvudsakliga områden: minska tillgången alternativt samt minska efterfrågan av alkohol. Forskningen på detta område är mycket omfattande och dessutom lättillgänglig. (5) En äldre version av denna bok finns tillgänglig via FHI:s hemsida (6). Här framgår tydligt att så gott som alla tillgänglighetsbegränsande åtgärder, såsom försäljningsmonopol och ålderbegränsningar, är effektivare, och dessutom vanligen billigare, åtgärder än de syftar till att minska efterfrågan, såsom t.ex. undervisning och kampanjer som syftar till minskad eller ansvarsfullare konsumtion. Frågan om att reglera krogarnas öppettider bör ses mot den bakgrundskunskapen. I nämnda skrift görs också en genomgång av olika sätt att minska alkoholrelaterade skador inom krog/restaurantnäringen. Övergripande kan man då säga att det vetenskapliga stödet för att begränsa öppettider är en betydligt effektivare metod för att begränsa antalet alkoholskador (till vilket även våld inräknas) än för att träna personal och barägare att servera på ett ansvarsfullt sätt .

Figur 1. Babor et al. Alcohol no ordinary commodity 2010. Översättning och kommentarer under kommunal arena har gjorts av Per Blanck.

Strategi - intervention	Effektivitet	Kommunal arena	Babors kommentar (förkortad)
Åldersgräns för inköp	+++	Ja, upprätthålla efterlevnad av åldersgränser folköl och restauranger	Effektivt när det gäller trafikolyckor även med små insatser för att upprätthålla åldersgränserna men effektiviteten och kostnaderna ökar om man upprätthåller gränserna
Statligt monopol på försäljning	++	Nej	Effektivt för att minska alkoholkonsumtion och skador.
Begränsning av öppettider för försäljning	++	Ja, inom restaurangnäring	Effektivt där öppettider minskar tillgänglighet till alkohol eller där våld på nattetid är relaterat till öppettider.
Ansvarsfull alkoholserving	0/+	Ja, som rekommendation vid tillståndsgivning	Inte alla studier stöder positiv effekt och metoden behöver uppföljning för att fungera
Träna personal att hantera aggression hos gäster	++		Hittills bara en kontrollerad studie som stödjer detta tillsammans med resultat från andra studier som pekar i samma riktning
Tillsyn av att regler efterföljs	++	Ja, kommunal tillsyn	Uthållig effekt beroende av utökad tillsyn och kontinuerlig polisverksamhet
Serveringspersonals ansvar (skadeståndsskyldighet)	++	Nej, statligt reglerat	Forskningsstöd begränsat till USA och Canada
Frivilliga uppföranderegler på krogen	0	Ja, en möjlighet	Kan fungera som en del av kommunala aktionsprojekt
Klassrumsundervisning	0	Ja	Kan öka kunskap och förändra attityder men har ingen långsiktig effekt på drickandet

Våldet i och omkring utskänkningslokalerna varierar i olika studier. Det tycks öka när antalet personer ökar, och ju mer berusade gästerna är (7). I vissa studier har man undersökt betydelsen av att begränsa försäljningstiderna för alkohol (8). Studierna ger stöd för att förändringar på 2 timmar eller mer spelar roll. Stödet för att kortare förändringar av öppettider skulle spela roll är dels mer begränsat i antal studier, och de studier som har gjorts har heller inte givit ett entydigt stöd, (8) men har nu ytterligare styrkts genom den senaste publicerade studien (1).

Befintlig forskning antyder vissa förklaringsmodeller för sambandet mellan öppettider och våld. Från en australiensisk studie rapporterades att merparten av ökningen övergrepp i och omkring hotell som följde med ökade öppettider kunde tillskrivas ökad alkoholförsäljning. Den kunde i sin tur bero på en ökning av kunder eller att dessa drack mer per capita, eller båda delarna. (9). Studier från Norge har visat att berusningsgraden på barer och pubar ökar senare på natten, liksom att risken att berusade gäster serveras alkohol (10, 11). En annan möjlighet är att förlängt öppethållande skjuter på tiden då kunderna besöker barer och pubar och således förlänger tiden man dricker i hemmiljön, vilket skulle kunna medföra att kundernas berusning blir högre och därmed öka risken för våldscincidenter (12). Det finns alltså flera sätt på vilket sambandet mellan alkohol och våld kan förklaras.

Studiernas blandade resultat beror på flera faktorer, varav en är metoderna som använts. Det finns en bra genomgång av detta i flera av de anförda arbetena, inklusive det senast publicerade, varför jag hänvisar den intresserade till detta arbete (1). De flesta av studierna har en svag design. Den betingas vanligen av brist på kontrollgrupp eller att man inte studerar händelseförloppen med en experimentell design vilket skulle medgivet bättre möjlighet att hålla reda på alternativa förklaringsmodeller. Att designen är svag betyder i detta sammanhang inte att studien är dålig utan att dess bevisvärde är begränsat av designskäl. Av politiska skäl är det svårt att på detta område utföra regelrätta experiment. Bl.a. saknas ofta kontrollgrupp. Detta försämrar möjligheten att dra slutsatser om ett förkortat öppethållande kommer att leda till en minskning av våldet. Återigen hänvisas den intresserade läsaren till diskussionen i Rossow och Norströms artikel (1). Studiernas jämförbarhet begränsas av att olika studier har använt olika mått på våld, samt att de har studerat olika typer av förändringar av öppettiderna.

För Göteborgs sammanhang är det förändring av stängningstiden som är aktuell. Fyra av de bättre studierna berör detta och för dessa gick resultaten i förväntad riktning, nämligen en minskning av våldet (1,9,13, 14). En femte avsåg en kortare förskjutning av öppettiden och fann då inget samband med våld (15).

I Rossows och Norströms studie påtalas behovet av studier på följande: starkare forskningsdesign och studier som kopplar stängningstiden till olika våldsnivåer, studier som skattar tidsöverensstämmelsen av förlängt respektive förkortat of öppethållande, och studier som undersöker effekten på våld av kortare förändringar (< 2 timmar) i stängningstiden (1).

Det finns inte många svenska studier på området. 2003 publicerades en studie från STAD-projektet i Stockholm som avsåg åtgärder att minska det krogbetingade våldet. Man bedömde att den uppmätta effekten berodde på flera faktorer, bl.a. träning av bar- och restaurangpersonal. Förändrat öppethållande studerades inte. (16) På senare tid har resultat meddelats från Norge där man genomfört omfattande projektarbete för att minska det krogrelaterade våldet, vilket bl.a. studerats från Göteborg (17). Även här har man funnit att det tycks vara en kombination av flera åtgärder som leder till minskning av våldet.

Vad har hänt i Göteborg?

1993 kom de första tillstånden för öppethållande av krogar efter kl. 03 och tillstånd började ges för att hålla öppet till kl. 5.

Rapport Krog och hälsa Göteborg 2011

Under slutet av 80-talet och början av 90-talet förekom så kallad svartklubbsverksamhet i Göteborg. Hur omfattande den var vet vi inte. Ansökningar om tillstånd för alkoholservice gjordes vid denna tid hos Länsstyrelsen. Det delades ut ett stort antal tillfälliga tillstånd till slutna sällskap och det var svårt att avgöra vilka som var nästintill permanenta verksamheter med tillfälliga tillstånd. Olika system prövades för att minska de tillfälliga tillstånden, bland annat att det endast fick vara hyresvärden själv som ansökte om tillstånd. Problemen ledde till beslut om förlängda öppettider. Med 3-5-öppettiderna försvann problemen med stort antal tillfälliga tillstånd och ”svartklubbar” som använde sig av dessa. I samband med att VM i friidrott hölls i Göteborg 1995 beviljades fler tillstånd för att staden skulle erbjuda ett mer ”internationellt” anpassat utbud av öppethållande. I Göteborg ges fler 3-5-tillstånd än i Stockholm och Malmö, de två andra orter som har flera sådana tillstånd. Antalet tillstånd varierar över tiden. I Stockholm har dock en del krogar öppet sent fler nätter i veckan Göteborg, och ibland sägs det att det är bättre att ha nattöppna krogar på fler geografiska platser såsom i Stockholm, än att de flesta är koncentrerade till ett mycket litet område, som i Göteborg.

Antal tillstånd för att servera alkohol mellan 03-05 lördag och söndag i Göteborg.

År	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2009	2010	2011
Antal	8	10	14	16	21	24	24	26	21	17	21	21	20	16

För att ett tillstånd skall beviljas krävs att vissa villkor är uppfyllda (se appendix nr 1).

Det sena öppethållandet är i Göteborg begränsat till fredag och lördag natt, d.v.s. i praktiken påföljande dagar. För att belysa problematiken med våld kallar vi därför här ett dygn tiden mellan 06.00 till påföljande dag 05.59 (fredag = fredag 06:00 - lördag 05:59, lördag = lördag 06:00 - söndag 05:59).

För att begränsa de olägenheter som kan uppstå i samband alkoholförtäring har flera åtgärder vidtagits. En sådan är att det under 2000-talet införts en samverkan, RUS, för ansvarsfull alkoholservice för krögare och restaurangpersonal. RUS står för Restaurang, Utbildning och Samverkan och syftar till att förebygga och minska våld och skador som orsakas av att människor dricker sig alltför berusade eller använder narkotika i restaurangmiljö. Bl.a. erbjuder RUS en utbildning i ansvarsfull alkoholservice för personal på restaurang och krogar. Utbildningen pågår två halvdagar och innehåller föreläsningar, diskussioner och övningar. Sedan utbildningsstarten 2003 fram till 110601 har 1484 personer gått utbildningen. För 2011 ses en stor ökning av antalet deltagare. Detta är troligen till följd av 2010 års förändringar i Göteborgs Stads riktlinjer för alkoholservice, som numera kräver RUS-utbildad serveringspersonal. Under 2010 uppstod i Göteborg en diskussion om det eventuella samband som finns mellan sent öppethållande och hälsa. Denna diskussion har delvis initierats från polisens sida, då de önskat uppmärksamma frågan. I Sverige har ingen systematisk studie gjorts av detta. Däremot är nu en sådan på gång i Stockholm och även en rikstäckande studie skall göras.

De huvudsakliga frågeställningar som framkommit i debatten, både som den avspeglats när vi intervjuat olika personer, och dels i flera artiklar i GP under 2011, är ”å ena sidan” frågorna om näringsfrihet, individens frihet samt anpassning av stadens nöjesliv till (den förmenta) utvecklingen i andra länder, och å andra sidan frågan om vilka skador och obehag samhället skall tolerera som en följd av alkoholbruk och – missbruk. Det har då framkommit att en oproportionerligt stor andel av all misshandel sker i de centrala delarna av staden, och med en tydlig topp under helgen samt under dygnets första timmar (när man bedömer att ett dygn startar 00) (18). Detta stämmer med de internationella rapporterna. Enligt krögarna föreligger ytterligare ett problem, nämligen risken för att det uppstår svartkrogar om man inte har öppet sent på natten. .

Våld uppstår både inne på krogarna, i köerna till dessa samt på helt andra platser, delvis som en följd av att personer ansamlas på vissa speciella platser och att en del av alla dessa personer är alkoholpåverkade. Enligt krögarna sker merparten av våldet utanför krogarna, bl.a. för att man har

vakter som inte släpper inte alltför berusade och/eller stökiga personer, och för att man dessutom har väl utbildad personal.

Man kan också tänka sig att boende i krogarnas närområde, såväl som på transportstråken från krogarna till allmänna kommunikationer, upplever störningar. I reglerna för sena tillstånd påtalas att hänsyn skall tas till boende. Även denna fråga skall belysas

Metod

Vi undersökte vilka datakällor som fanns tillgängliga för kvantitativa och kvalitativa analyser. Den optimala analysen skulle vara att göra en experimentell studie där vissa städer slumpades till att få förkortade tider för utskänkningstillstånd, medan andra städer skulle utgöra en kontrollgrupp. Detta är förstås inte möjligt. Som näst bästa metod skulle man vilja göra en tidserieanalys, dvs. med en statistisk metod se vad som har hänt över tiden. Flera studier som citerats ovan har använts sådan teknik, t. ex 1 och 16. Billigast och rimligast vore en tidsserieanalys, men en sådan är svår att göra bl.a. för att tillståndens antal varierar kraftigt år från år. Men även om vi hade klarat detta skulle den studien inte i sig säga särskilt mycket om tidigare stängning skulle leda till mindre våld.

Material

Kvantitativa data

a. Statistik från Polisen alternativt BRÅ (Brottsförebyggande rådet) över våldsincidenter. Detta är samma data. (Det går något fortare att få ut dessa data från Polisen).

Kommentar: GIS-plotting är enklast att göra med data från 2006, eftersom man då införde x-y koordinater. GIS-plotting visar var våldet inträffat.

b. Statistik från Polisen över egendomsbrott

c. Statistik över incidenter på spårvägen i Göteborg

d) Enkät till boende i centrala Göteborg

2. Intervjuer.

Pga. tidsbegränsning och begränsad budget valde vi att genomföra en web-enkät där vi per vykort skickade ut inbjudan till att besvara enkäten till samtliga adresser inom postnummerområdena som visas i appendix 2, (grå markering på kartan). Vi sände en påminnelse efter en vecka, Grunden till vår begränsning av området var samtal med och statistik från Göteborgs polismyndighet, samt vår egen lokalkännedom, där vi tog hänsyn till var krogarna med 3–5-tillstånd ligger liksom hur de olika promenadstråken går från krogarna till lokaltrafikens knutpunkter (Centralstationen/Nils Erikssonterminalen, Korsvägen och Järntorget) går.

Eftersom vi gjorde ett generellt utskick till vissa postnummerområden och att vi för att hålla nere enkätens längd och komplexitet inte efterfrågade de svarandes adresser är svaren inte geografiskt bundna mer än till begränsningen i appendix 2 . Enkäten är besvarad och analyserad med Webropol 1.0 (www.webropol.com).

Andra källor som övervägdes var:

1. Statistik över LOB. Vi valde att avstå från att se på dessa data eftersom uppgifterna bara delvis kan knytas till krogarnas öppethållande, samt att antalet fall är begränsade.

2. Statistik över olycksfall via data från sjukvården. Det ingick inte i vårt uppdrag att undersöka denna källa, men vi har ändå undersökt möjligheten av att belysa sambandet mellan alkohol och våld/skador med sådan data.

Kvalitativa data

a) Semistrukturerade intervjuer med berörda parter: Polisen, tillståndenheten, krögare, ordningsvakter, entrévärdar, närboende.

b) Möten med flera parter. En agenda har följts semistrukturerat och alla har beretts utrymme att delta.

3. Litteraturinsamling och sammanställning.

Analys

Bedömning av datakällors kvalitet.

a. Statistik från Polisen alternativt BRÅ (brottsförebyggande rådet) över våldsincidenter. Kommentar: Sannolikt få felkällor, inga har rapporterats till oss. Inga avgörande organisatoriska förändringar har rapporterats för undersökningsperioden, samma anmälningsystem har varit i drift sedan början av 90-talet. Adresskod har funnits hela tiden, men geografiskt rapporteringssystem tillkom från 2006 (Göteborg). Fr.o.m. 2006 har antalet incidenter som klassats till tidspunkt ökat varför data före och efter detta datum brister något i jämförbarhet. En topp i antalet våldshändelser 2001 avspeglar EU-mötet som då hölls i Göteborg, men den tillfälliga stegringen visar sannolikt också att källorna fungerar bra för att bedöma trender. (Figur1)

Brott mot barn ingår i trendanalysen (Figur 1) men är exkluderade i analyserna som gjorts för trenddata 2006-2009 samt data där enbart 2010 är medtaget?

b- Statistik från Polisen över egendomsbrott. Kommentar: För dessa brott är data mer svårtolkade eftersom många av brotten anmäls först i efterhand. Uppgifter om tidpunkt och plats är alltså sämre än för anmälda våldsbrott. Vissa kategorier känns mindre relevanta eftersom de är svårare att koppla till krogarnas öppettider. Vi har därför valt att bara göra en mindre presentation av dessa data.

c. Statistik över incidenter på spårvägen i Göteborg. Kommentar: Statistiken är bra, men den gäller inte för bussar. Skälet till detta är dels en särskild ordningsstadga för spårbunden trafik och dels att inrapportering av incidenter fortfarande varierar mellan olika operatörer. Upphandlingar av operatörer startade 2007.

d. Enkät till boende i centrala Göteborg- Denna valdes att utföras som en Web-baserad enkät för att minska kostnaden.

Vid analyserna har vi delat upp staden två områden A. Centrala staden bestående av Vasastaden, området innanför Vallgraven samt Lorensberg, och Övriga Göteborg. Observera att denna indelning skiljer sig något från det vi använt för analysen av våldsincidenter. Haga inkluderades för att även få med gångtrafiken mellan Vasagatan och Järntorget.

Kvalitativa analyser

a) Semi strukturerade intervjuer med berörda parter: Polisen, tillståndenheten, krögare, ordningsvakter, entrévärdar, närboende.

b) Möten med flera parter. En agenda har följts semistrukturerat och alla beretts utrymme att delta.

Ingen djupanalys har gjorts av det kvalitativa materialet.

Några kommentarer om data:

Personer vid olika förvaltningar har assisterat oss i att ta fram data, men det har ändå tagit lång tid. Det var besvärligt att ta fram data före 1998 eftersom de måste hämtas från BRÅ (minst 3 mån handläggningstid). Detta innebär att det är mycket svårt att belysa introduktionen av 3-5-tillstånden 1995. Dessutom har sedan dess antalet tillstånd varierat avsevärt, och det finns också en osäkerhet angående hur mycket de har utnyttjats. Eftersom detta är en rapport som belyser sambandet mellan krogarnas öppettider och våld, och inte en vetenskaplig studie av samma fenomen, är inte kravet på kontroll av indatas kvalitet lika högt. I princip vore det möjligt att utveckla denna rapport till att hålla den standarden. Men återigen, även om man gör så, och det skulle visa sig att en ökning av tillstånden för 16 år sedan ledde till mer våld, skulle detta i sig inte bevisa att en förkortning av tillstånden idag skulle leda till en minskning av våldet.

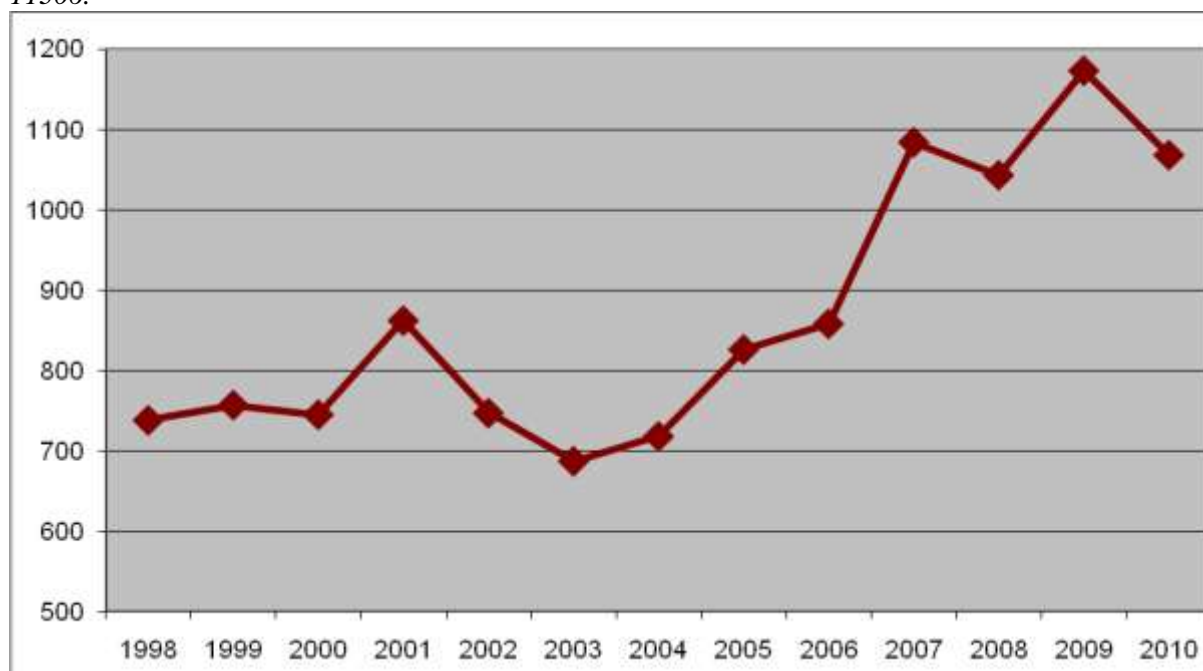
Data från polisen före 2006 är framtagna av annan person vilket lett till mindre jämförelsesvårigheter. De saknar dessutom x-y-koordinater samt har fler händelser som inte har adekvat bestämning av plats.

Resultat

Våld

Statistik över samtliga anmälda fall av misshandel i avgränsat område runt krogar med sena öppettider i Göteborg. Det avgränsade området är delar av Lorensberg, Vasastaden, staden inom vallgravarna samt Heden

Figur 1. Det framgår att utvecklingen av rapporterade våldsincidenter 1998-2010. Antalet fall för hela perioden är 11306.



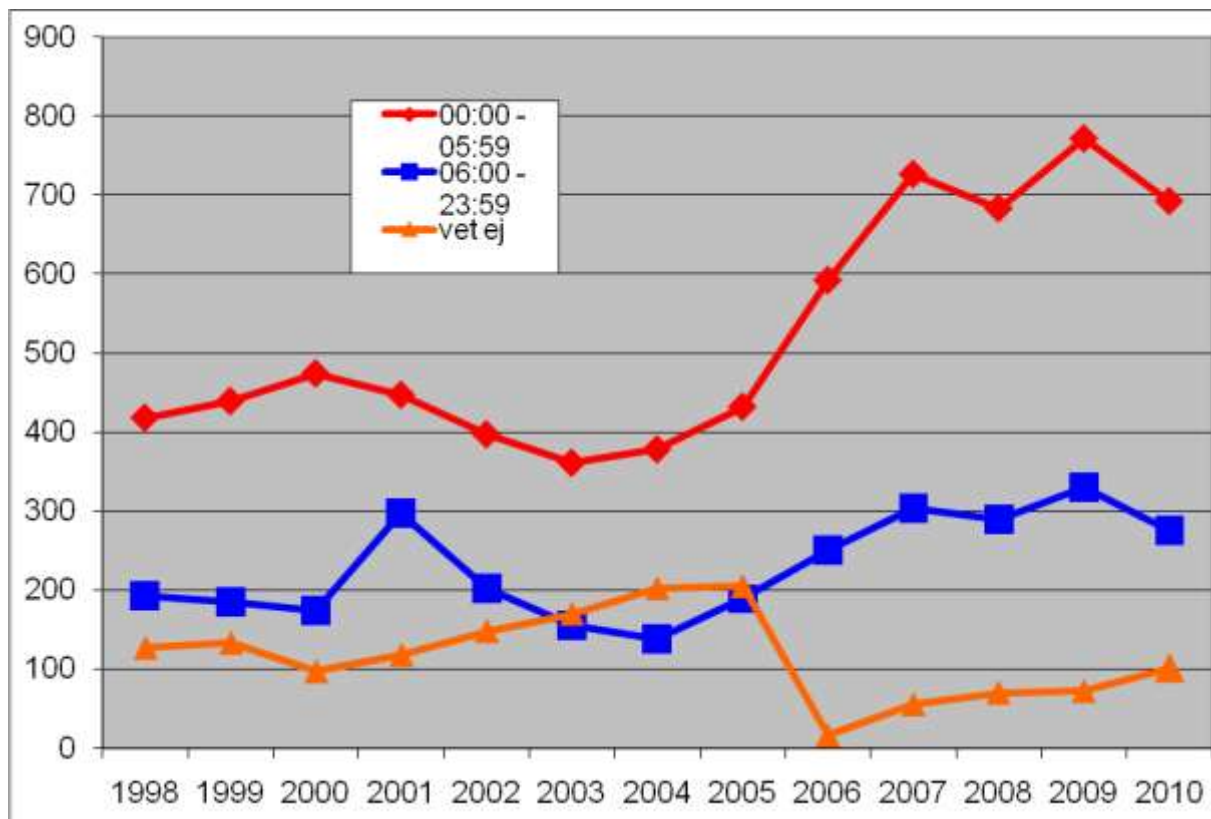
Avgränsningen har vi baserat på våra uppgifter från de vi intervjuat om var våldsincidenter brukar förekomma samt på antagandet att folk koncentreras kring vissa stråk. Dessa går antingen mot ett annat öppet etablissemang (t.ex. Mc Donalds) eller till knutpunkter för kommunikation (Järntorget, Centralstation och Korsvägen). De krogar som har 3-5 tillstånd ligger dels längs Avenyn och därtill kommer Göteborgs Casino samt Restaurang Trädgårn. Indelningen avspeglas i appendix 2. Haga är ej inkluderat.

Rapport Krog och hälsa Göteborg 2011

På x-axeln (den horisontella) anges år och på y-axeln (den vertikala) anges antal fall per år. Man ser alltså en ökning över tiden. Puckeln 2001 förklaras delvis av demonstrationer i samband med EU-mötet som hölls i Göteborg. Ökningen därefter är inte förklarad, men hänger sannolikt delvis ihop med förbättrad rapportering. I dessa uppgifter inkluderas unga, män och kvinnor samt alla typer av våldsbrott.

Om man delar upp dessa brott på olika tidpunkter på dygnet, ser det ut på följande sätt. Av figur 2 framgår dels att tidrapportering är bättre från 2006 och dels att antalet incidenter är högre under dygnets första 6 timmar än under resten av dygnet. Eftersom vi här ville undersöka trenden över tiden förenklade vi data och inkluderade veckans samtliga dagar på likartat sätt. Detta underskattar hur mycket av alla våldsincidenter som inträffar under de två dagar som A. vissa krogar har öppet 03-05, och B. många fler personer vistas i stadens centrala delar eftersom det är helg och fler har tid att roa sig.

Figur 2. Antal rapporterade våldsbrott i centrala Göteborg. Antal fall oberoende av offrets ålder och kön. Antalet fall för hela perioden är 11306.



Av figur 2 framgår det skett en större ökning av våldsincidenterna fr.o.m. 2005, och ökningen var större för det våld som inträffade sent på natten jämfört med dygnets övriga timmar. Det framgår också att antalet icke tidsbestämda våldsfall minskade kraftigt 2006, men har sedan dess åter har ökat.

Av tabell 1 framgår hur fallen för år 2010 fördelar sig på barn (<18 år), män och kvinnor, samt på delar dygnet. Observera att denna tidsindelning är uppdelad i kortare perioder än i Figur 1 och Figur 2.

Det är alltså få av alla fall som gäller barn/ungdomar.

Rapport Krog och hälsa Göteborg 2011

Tabell 1. Anmälda våldsbrott i centrala Göteborg 2010. Antal fall:1068

TIME	Antal anmälda våldsbrott				Procent/ tidsenhet och kön	
	barn	kvinnor	man	Totalt	kvinnor	man
00:00 - 00:59		17	67	84	7,6	8,3
01:00 - 01:59		24	108	132	10,7	13,4
02:00 - 02:59	3	32	134	169	14,3	16,7
03:00 - 03:59		30	146	176	13,4	18,2
04:00 - 04:59		26	59	85	11,6	7,3
05:00 - 05:59		6	40	46	2,7	5,0
06:00 - 22:59	30	54	130	214	24,1	16,2
23:00 - 23:59	4	11	46	61	4,9	5,7
VET EJ	3	24	74	101	10,7	9,2
Totalt	40	224	804	1068	100	100

Tabell 2. Anmälda våldsbrott centrala Göteborg 2010. Kvinnor. Antal fall:224

	måndag	tisdag	onsdag	torsdag	fredag	lördag	söndag	Totalt
00:00 - 00:59	2			1	1	8	5	17
01:00 - 01:59	2	3		2	1	11	5	24
02:00 - 02:59	4		5	4	1	6	12	32
03:00 - 03:59	1		3	2	3	12	9	30
04:00 - 04:59	1	1	3			8	13	26
05:00 - 05:59					1	2	3	6
06:00 - 22:59	7	6	6	7	11	12	5	54
23:00 - 23:59		1	2	1	4	2	1	11
VET EJ	4		4	3	3	8	2	24
Totalt	21	11	23	20	25	69	55	224

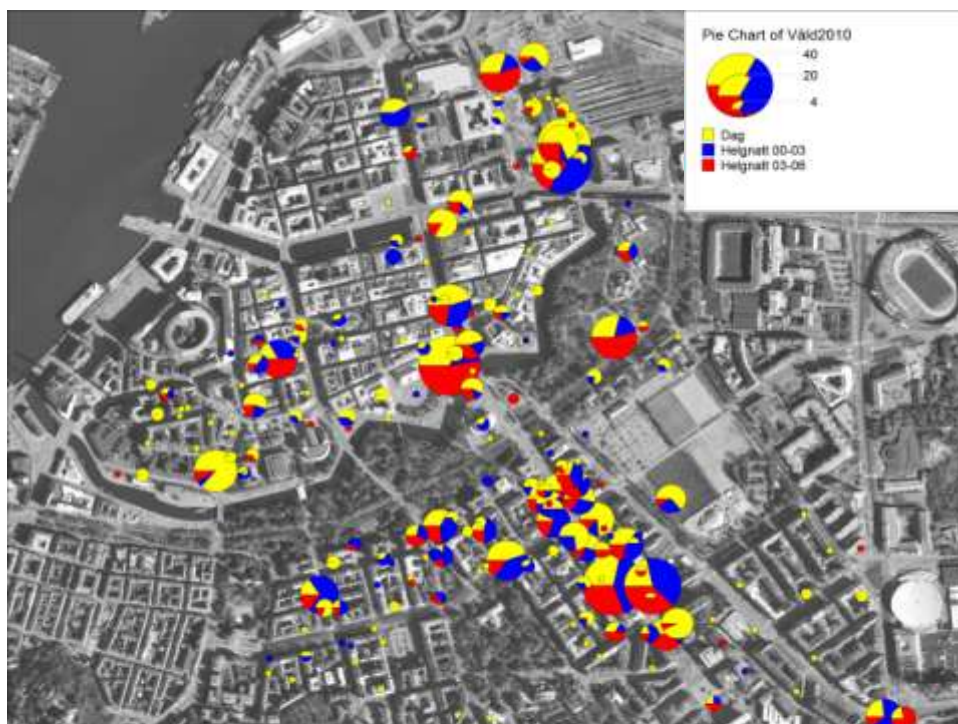
Tabell 3. Män. Antalet rapporterade våldsbrott i centrala Göteborg 2010. Män. Antal fall:804

	Måndag	Tisdag	Onsdag	Torsdag	Fredag	Lördag	Söndag	Totalt
00:00 - 00:59	1	3	3	4	9	25	22	67
01:00 - 01:59	3	1	1	9	13	51	30	108
02:00 - 02:59	4	3	9	10	10	46	52	134
03:00 - 03:59	9	3	4	22	12	43	53	146
04:00 - 04:59	1		1		4	26	27	59
05:00 - 05:59			1	1	1	21	16	40
06:00 - 22:59	22	21	16	19	20	24	8	130
23:00 - 23:59	1	3	2	5	13	19	3	46
VET EJ	4	1	7	6	8	30	18	74
Totalt	45	35	44	76	90	285	229	804

Av dessa tabeller framgår att i centrala delarna av Göteborg inträffade 2010 37.5 % av allt anmält våld för kvinnor och 51.2% för män mellan kl. 00 och 06 på lördag och söndag morgon. Motsvarande

siffror för övriga Göteborg var för samma år 11,7% för kvinnor och 18,4 % för män. Bakgrundsiffrorna till dessa uppgifter presenteras inte här för att läsaren inte skall drunkna i siffror. Det totala antalet anmälda våldsbrott för övriga Göteborg 2010 var 1431 fall för kvinnor och 1737 fall för män. Hur fördelningen av dessa incidenter ser ut i stadens centrala framgår av Figur 3. Man ser där en koncentration längs stråken Centralstation-Avenyn-Korsvägen samt Heden- Vasagatan-Järntorget. Man bör också notera att en hel del fall ligger i området inom Vallgravarna, särskilt den södra delen. Det förhållandet att man i Figur 3 inte ser rapporterade incidenter väster Sprängkullsgatan beror på att vi inte tog med Haga i begreppet centrala Göteborg vid analyserna av våldsincidenter.

Figur 3. Antal anmälda våldsincidenter fördelat per plats i centrala Göteborg, 2010.



Bilden är framtagen av Peter Molnar, Arbets- och miljömedicin, Göteborgs U.

Egendomsbrott

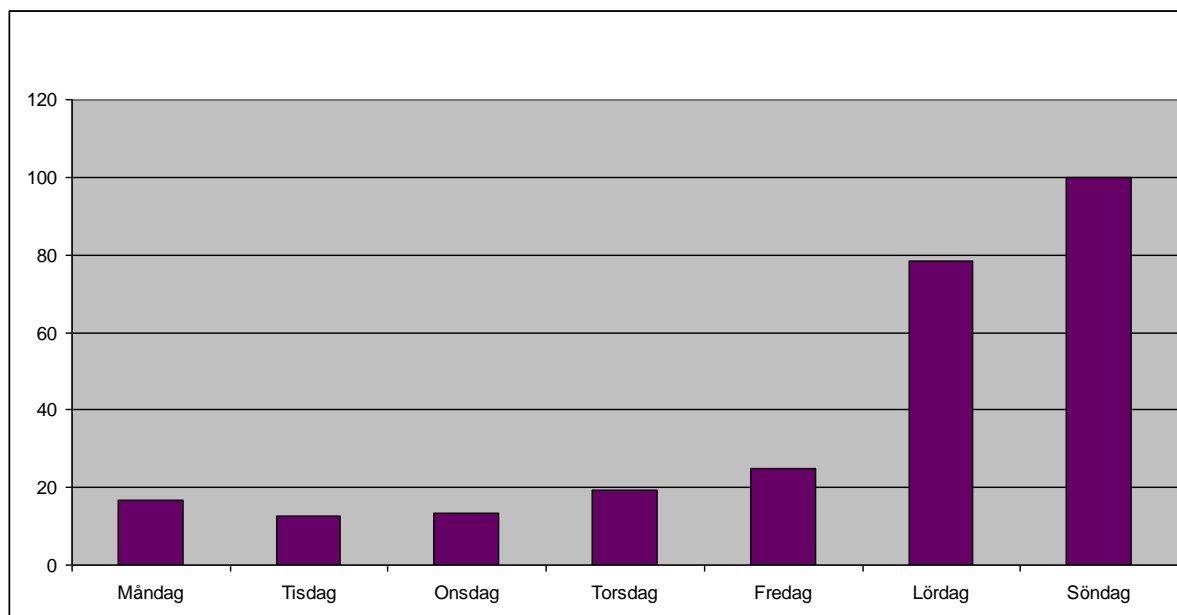
Rapporterade egendomsbrott i stadsdelarna Lorensberg, Vasastaden, inom vallgraven och Heden. Statistiken är hämtad från Polismyndigheten och finns tillgänglig på ett enkelt sätt för åren 1998-2010. Här presenteras siffror fr.o.m. 2006 (Tabell 4). Av dessa framgår att det är en spridning över veckan. Högst antal infaller på fredagar och lördagar och lägsta antalet brott inträffar på måndagar

Tabell 4. Egendomsbrott centrala Göteborg, 2006-2010 fördelat på veckodagar

Dag	2006	2007	2008	2009	2010	Totalt	Genomsnitt
måndag	1179	1709	1636	1470	1049	5864	1173
tisdag	1101	1673	1619	1478	1007	6878	1376
onsdag	1187	1824	1663	1590	1096	7360	1472
torsdag	1366	1868	1760	1653	1208	7855	1571
fredag	1761	2195	2233	2181	1598	9968	1994
lördag	1946	2363	2259	2217	1892	10677	2135
söndag	1660	1774	1737	1622	1503	8296	1659
Totalt	10200	13406	12907	12211	9353	56898	11380

Många av dessa brott inträffar på natten särskilt på helgen vilket framgår av Figur 4.

Figur 4. Antal egendomsbrott per timme mellan 00:00 and 05:59 och veckodag i Göteborgs centrum. Genomsnittligt antal per år 2007-2010.



Det framgår att antalet händelser nattetid stiger kraftigt på helgen. Merparten av dessa rapporterade brott inträffar mellan kl. 00-04.

Störningar på spårvagnar i Göteborg

Som ovan nämnts inkluderas inte ordningsstörning på bussar pga. sämre statistik jämfört med händelser på spårväg. Händelserna omfattar en rad olika händelser som omfattande våld och skadegörelse (ej klotter) mot både förare och passagerare. I vissa fall är alkohol nämnt. Definition av helg gäller från 06 fredag till 06 söndag. Vi har räknat ut antal händelser per ”vardagsdygn” respektive ”helgdygn”. Av tabell 5 framgår att antalet händelser inte varierat särskilt mycket över 2000-talet. Det var lägst 2003 och ungefär lika högt 2010 som 2000. Under hela perioden var det ungefär dubbelt så många fall per helgdygn som per vardagsdygn.

Åren 2000-2005 innehåller något fler kategorier än åren 2006-2010. Dessa kategorier representerade dock endast ett fåtal händelser och borde inte ha påverkat resultatet avsevärt.

Att antalet händelser är fler under 2009-2010 kan bland annat förklaras av att en ny kategori tillkom för dessa år som tidigare saknats; "Grön laser mot fordon", 22 fall under 2009 och 95 fall under 2010. Även detta förklarar endast en liten del av skillnaden. En annan notering är att data från kategorin "Skadegörelse på hållplats" bara finns för 2005-2010. Talet för sådana händelser var högst 2007, 54 fall. För tre år har vi fördelat händelserna på dygnets timmar, se tabell 6. Det framgår att kvoten mellan helg och vardag är mycket högre mellan midnatt och 06, samt att kvoten är under 1 för övrig tid. Observera att kvoten här är uträknad för ordningsstörande händelser för de 5 vardagarna för sig, och för de två helgdagarna för

Tabell 5. Ordningsstörande händelser Göteborgs spårvägar, 2000-2010. Antal händelser fördelat på vardagar och helgdagar

År	Vardag	Helg	Vardag	Helg
	Antal händelser	Antal händelser	Medeltal/år fördelat på "vardagsdag "	Medeltal/år fördelat på "helgdag"
2000	1198	793	239,6	396,5
2001	1073	780	214,6	390
2002	1068	666	213,6	333
2003	872	567	174,4	283,5
2004	996	676	199,2	338
2005	994	669	198,8	334,5
2006	902	606	180,4	303
2007	969	703	193,8	351,5
2008	967	812	193,4	406
2009	1029	723	205,8	361,5
2010	1150	874	230	437

Tabell 6. Ordningsstörande händelser Göteborgs spårvägar, 2000-2010. Antal händelser fördelat på dygnets timmar samt kvot helg/vardag

År 2000				
Tidskategori	Klockslag	Vardag	Helg	Kvot Helg/Vardag
Tid 1	00:00-01:59	101	146	1,45
Tid 2	02:00-03:59	11	119	10,82
Tid 3	04:00-05:59	32	36	1,13
Tid 4	06:00-20:59	798	338	0,42
Tid 5	21:00-23:59	256	154	0,60

År 2005				
Tidskategori	Klockslag	Vardag	Helg	Kvot Helg/Vardag
Tid 1	00:00-01:59	103	93	0,90
Tid 2	02:00-03:59	16	74	4,63
Tid 3	04:00-05:59	25	46	1,84
Tid 4	06:00-20:59	646	330	0,51
Tid 5	21:00-23:59	204	126	0,62

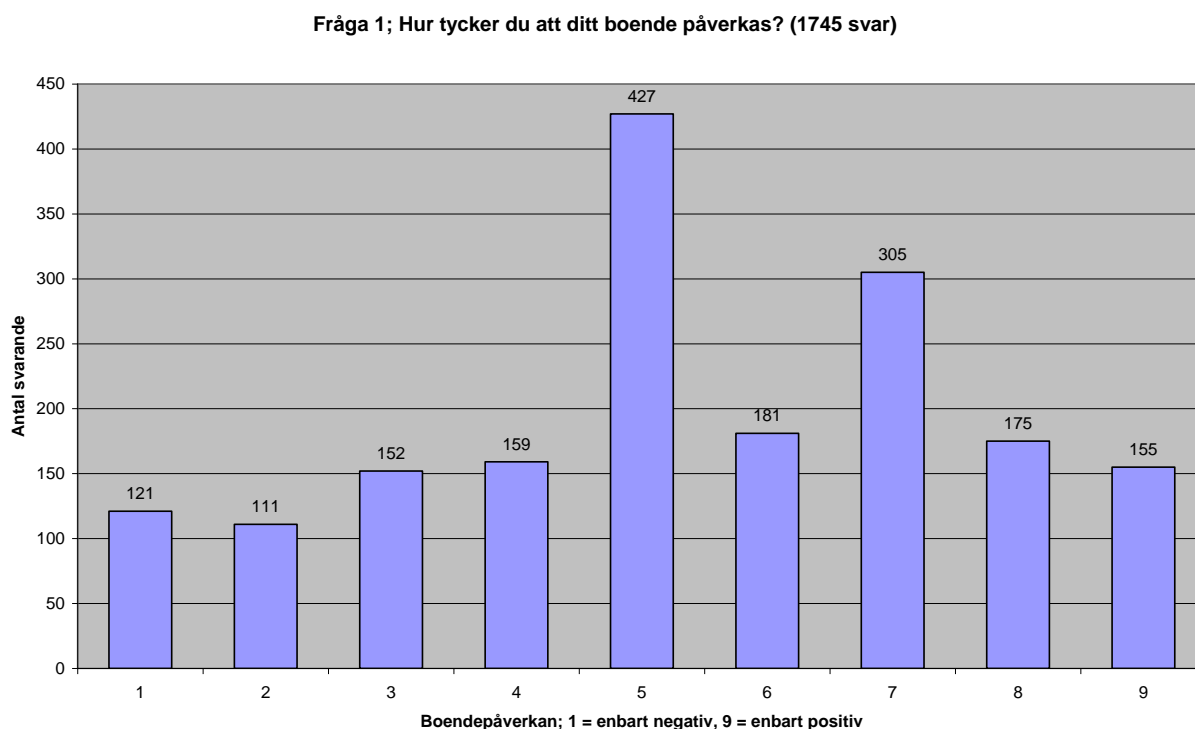
År 2010				
Tidskategori	Klockslag	Vardag	Helg	Kvot Helg/Vardag
Tid 1	00:00-01:59	128	116	0,91
Tid 2	02:00-03:59	35	130	3,71
Tid 3	04:00-05:59	18	108	6,00
Tid 4	06:00-20:59	766	373	0,49
Tid 5	21:00-23:59	203	147	0,72

sig. Möjligen kan man se en tendens i materialet, nämligen att det under 2000-talet skett en förskjutning så att antalet händelser under de tidiga timmarna på lördag och söndag förskjutits allt senare. Den tolkning av ordningsstörande händelser som vi fått från säkerhetsansvariga på Göteborgs spårvägar är att dessa störningar endast är svagt kopplade till krogarnas öppettider.

De boendes reaktioner

Störningar i boendemiljön utgörs främst av ljud/bullerstörningar från högljudda (berusade och/eller våldsamma) människor som rör sig i innerstaden, trafik till och från etablissemangen samt hög musik från dessa. Även andra miljöstörningar såsom rök från rökande människor i köer till etablissemang eller utomhusdelar av etablissemangen, störd närmiljö genom nedsmutsning (allmän nedskräpning, glaskross, spyor, urin) och skadegörelse har framkommit genom svaren på undersökningen. Ett fåtal (<20) individer har även uppgivit viss rädsla för att röra sig utomhus efter mörkrets inbrott.

Figur 5. Hur boende i centrala Göteborg tycker att deras boende påverkas av nattlivet. (1745 svar)



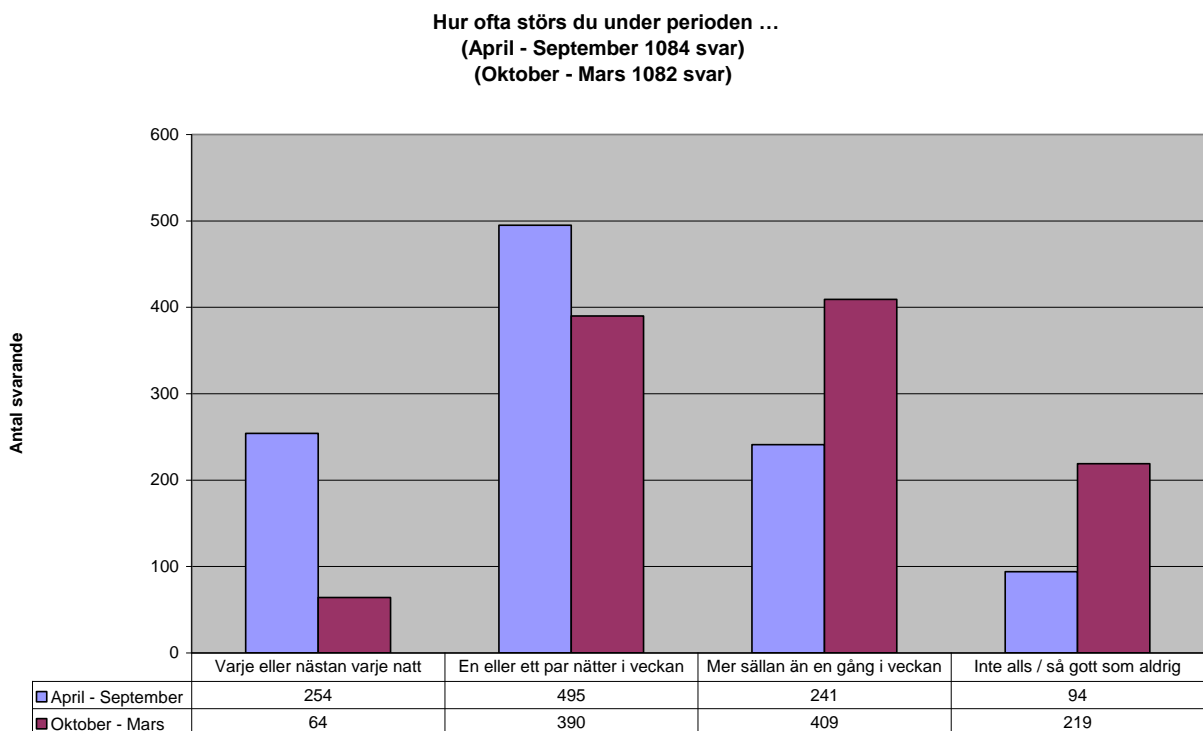
Rapport Krog och hälsa Göteborg 2011

Totalt inkom 1797 svar på web-enkäten, varav 105 matades in efter att de svarande begärt och fått pappersenkät med svarsbrev utskickade. Ytterligare 2 pappersenkätsvar, ett brev och två vykort kunde ej inkluderas.

Av de svar som lämnades in via brev framkom att de svarande inte alltid förstod fullt ut hur frågan skulle besvaras. Det finns alltså en spridning i hur man tycker man påverkas, alltifrån mycket negativt till enbart positiv. Som framgår av figur 5 är det en svag tendens till att rapportera en väsentligen positiv upplevelse. Ett annat sätt att lyfta fram resultat ur figur 5 är att 22 % (384) tycker att Göteborgs krogbundna nattliv har en huvudsakligen negativ inverkan på deras boende.

56 % svarade att de upplevt störningar från förbipasserande människor nattetid. Merparten upplevde sig störda minst en gång per vecka (Figur 6).

Figur 6. Hur boende i centrala Göteborg tycker att deras n boende påverkas av nattlivet. (1745 svar)



Störningarna i boendemiljön med koppling till kroglivet är säsongsb beroende med fler störningar under sommarhalvåret. Vår undersökning medger inte närmare precisering i av tiden på året (t.ex. till en specifik månad)

Enkät deltagarna har också svarat vid vilken tidpunkt de vanligen är störda nattetid och då fördelade sig svaren (n=1075) kl. 21-24 92 (8,6 %), kl. 00-02 467 (43,4 %), kl. 02-04 379 (35,3 %) och kl. 04-06 62 (5,8). 75 angav att de inte var störda. Merparten av störningarna rapporterades i intervallet kl. 00-02. Detta verkar rimligt med tanke på att det är då merparten av krogbesökarna kommer in till centrala Göteborg, är som piggast samt står i kö till de olika etablissemangen. Att även intervallet kl. 02-04 ofta anges som vanlig tidpunkt för störningar kan bero på att publikströmmen då väntar från att gå in till centrala Göteborg till att gå mellan etablissemangen och till viss del tillbaka ut från centrala Göteborg.

Frågan borde dock ha konstruerats utan alternativet ”Upplever inte störningar”. Det är nu oklart varför de valde att svara på denna fråga.

Rapport Krog och hälsa Göteborg 2011

När det gäller vilken typ av störningar som rapporterades har dessa svar rimligen påverkats av svarsalternativens utformning. 527 (48,5 %) personer (av 1087 svar) angav sömnstörning, vilket också var den oftast rapporterade störningen, Övriga störningar var att bli arg/irriterad (223, 20.5 %), bli rädd/orolig (76, 7 %), ”annat” (146, 13.4 %). 115 (10,6 %) angav att de ej var störda alls. Siffrorna bör tolkas med försiktighet, särskilt gäller det kategorin ej stör Under ”annat” fanns möjlighet att lämna svar i ett fritextfält; 146 gav kortare kommentarer (max 137 tecken), varav merparten skulle ha kunnat bokföras som ”Sömnsvårigheter”. Exempel på sådana kommentarer är:

- Vaknar men somnar oftast om direkt
- Både arg/irriterad och sömnsvårigheter
- Om jag inte har hunnit somna, tar det längre tid att falla i sömn.

”Övriga kommentarer kring kroglivet och förbipasserande människor i närheten av ditt hem nattetid.” står som överskrift till möjligheten för svaranden att lämna kommentarer i ett fritextfält med begränsningen 8000 tecken.

1102 kommentarer kom in med varierande längd från ”Bara ok!” till en novellett på över 1600 tecken. Dessa kommentarer beskriver förutom olika problem tillhörande kroglivet även störningar kommande från spårvagnar, bussar, måsar, varutransporter och ventilationsanläggningar. Dessutom fanns även mer positiva kommentarer, såväl som neutrala:

- ”Jag bor i en stad med dess fördelar och nackdelar: (+) Linnégatan, nära till allt (-) nattens drogade hemvändande människor (låter mig inte störas)”
- ”Jag bor vid Haga Nygata och störs inte över huvud taget, tvärtom. Anledningen till att jag bosatt mig i innerstaden är att jag vill ha livet och pulsen som det medför av människor, musik, krogliv osv. Jag är 60 år och har, så ofta det funnits möjlighet, bott i centrum. Det enda jag stör mig på är människor som klagat och vill ta ifrån oss innerstadsbor den miljö vi medvetet valt att flytta till.”

Att redovisa hela denna svarsmängd är svårt inom ramen för detta projekt. Datan skulle dock kunna användas för annan forskning eller som underlag för utformning av frågor i kommande undersökningar. Personer som är intresserade av en sådan undersökning är välkomna att kontakta oss.

Vi är osäkra på hur denna, och liknande information skall tolkas, och presenterar därför denna bild enbart för att visa att det finns data i undersökningen som andra forskare och utvärderare är välkomna att ta del av.

Kommentarer:

Undersökningens begränsningar: enkäten har gått ut till enskilda, och då till en adress där vi inte vet hur många vuxna som har svarat per hushåll. Vi har använt anonyma svar jämfört med mycket få möjligheter av analysera svarens karaktär i förhållande till var folk bor m.m.

Att svaren är anonyma såväl till individ som till adress får återigen ses i skenet av de resurser projektet hade att ta i anspråk, men även att vi hade en tanke om att försöka hålla enkäten så kort och lätt som möjligt. Detta är ändå en första undersökning på området och hade enkäten tillåtits att svälla ut med ytterligare frågor om antal individer i hushållet samt kön, ålder, adress, våningsplan, sovrum mot gård eller gata mm, så tror vi att svarsfrekvensen skulle ha sjunkit. Onekligen blir boende i centrala Göteborg störda av aktiviteter kopplade till kroglivet i samma område. Samtidigt tycker många av de boende att det är något som antingen hör till de centrala delarna av en större stad och låter sig inte bli störda, eller så hanterar de störningarna genom att t.ex. se till att ha sovrum in mot gårdar, att ha vant sig vid att alltid sova med öronproppar eller att ha fönstren stängda.

Rapport Krog och hälsa Göteborg 2011

Går det då att generalisera på detta vis? Inbjudan gick ut till 11145 adresser och 1797 svar kom in vilket alltså är 16 % svarsfrekvens. Ämnet behandlas mer ingående under diskussionsavsnittet nedan.

Möten och intervjuer

Möte hölls inledningsvis med inbjudna relevanta intressenter samlade (Polisen, tillståndsenheten, representanter från krognäringen/SHR (Sveriges Restaurang&Hotell Företagare, Göteborgs stad). Ytterligare intervjuer gjordes med tillståndsenheten, poliser, representanter från krognäringen (krogägare, väktare, SHR, Göteborg och co), före detta s. k. svartklubbsägare, STAD – Stockholm, Västtrafik, (RUS-utbildningen).

Tillståndsenheten:

- De tillstånd som delats ut används inte alltid – men detta svårkontrollerat, bl.a. för krogarna är öppen 3-5 endast på helgen, antalet gäster på krogen varierar över året
- Information om RUS-utbildning.
- Nya regler för tillstånd från 2010 (bl.a. större antal vakter, framförallt vid 3-5-tillstånd)

Polisen:

- Stort antal brott kan kopplas till krogbesökare. 2011 kom en rapport från Polismyndigheten som redovisade antalet misshandelsfall m.m. och dess koppling till veckodag och tid på dygnet.
- Möjligen är det endast ett fåtal krogar som tjänar pengar på att ha öppet till 05.
- Problemen med svartklubbsverksamheten på 90-talet var snarare olaglig hantering med pengar än ordningsproblem .

Krognäringen och Göteborg & CO

- Göteborg behöver ha samma utbud som andra städer för att kunna konkurrera om turister och minska risken att Göteborg skall bli mindre attraktivt för näringslivet.
- Polisen vill stänga krogar tidigare för att de inte har resursen/ poliser inte vill jobba nattetid
- Polisen agerar inte när krogen ringer dem om narkotikabrott
- Krogarna har blivit hårdare med vilka de släpper in. De som inte får komma in ställer då till med bråk "på stan".
- Om man stänger kl. 03 kommer många att samlas vid samma tidpunkt utanför krogarna vilket leder till mer bråk
- Säkrare att ha öppet till kl. 05 då ordningsvakter finns tillgängliga ända till 05 (men polisen har minskad närvaro efter 03)

F.d. "svartklubbsägare"

- Följde alla lagar och regler – fanns inget polisen kunde sätta dit oss för. Polisen var medveten om verksamheterna

Rapport Krog och hälsa Göteborg 2011

- Serverade inget med högre alkoholhalt än öl.
- När 3-5-tillstånden kom och ökade var det inte längre ekonomiskt lönsamt att driva dessa klubbar.
- Vissa av de föreningsdrivna klubbarna har alkoholserving.

Västtrafik

- Främsta problemet är inte kroggäster utan ungdomar i stadens ytterområden
- Finns statistik över incidenter långt bak i tiden – dock finns ej data över antalet resenärer.

Diskussion

Denna utredning visar att det sannolikt finns ett samband mellan krogarnas öppettider och mängden våld, även i Göteborg. Eftersom vi inte analyserat, eller haft tillgång till, data för hela perioden från 90-talets början kan vi inte påvisa hur förändringen i tillståndsgivning 1995 förändrat förekomsten av krogrelaterat våld. Det hade förstås varit önskvärt, men det är alls inte säkert att kunskap om detta skulle underlätta ett beslut om hur Göteborg skall förhålla sig till framtida tillståndsgivning. Skälen till den slutsatsen är huvudsakligen två. 1. Den vetenskapliga litteraturen stöder både att a. senareläggning av utskänkningstider ökar förekomsten av våld, b. förkortning av öppethållande minskar förekomsten av våld. 2. Personer som bor nära krogarna, och längs de stråk längs vilka personer förflyttar sig mellan krogar och till transportcentra, rapporterar störningar. Man kan argumentera för att detta är tillräckliga skäl för att agera.

Till dessa skäl kan fogas att en studie av effekterna av förlängt öppethållande ändå inte bevisar att en förkortning av öppethållande de önskvärd minskning av våldet, eftersom detta är två olika saker. När man nu i Göteborg skall fatta ett beslut om hur man skall förhålla sig till våldet i framtiden, är främst effekten av att förkorta öppethållande avgörande.

Hur pass säker kan man då vara att förkortningen av öppettiderna skulle ge en minskning av våldet? Det vetenskapliga stödet är ganska starkt (men inte mycket starkt), fr.a. när det gäller förändring av tiderna ≥ 2 timmar, och det är något svagare när det gäller förändringar < 2 timmar. Det bör dock framhållas att den senaste studien, en norsk sådan, ökat stödet för att man ser en effekt även vid kortare tidsförskjutning av öppethållandet.

Data från Göteborg, såväl som från internationella studier, visar entydigt att en orimligt stor andel av allt våld, särskilt gatuvåld, inträffar på lördagarnas och söndagarnas småttimmar. År 2010 inträffade för män 51.2% (412 fall) av allt anmält våld i centrala staden mellan kl. 00 och 06 på lördag och söndag morgon mellan kl. 00 och 06 på lördag och söndag morgon. För kvinnor var motsvarande ta 37.5 % (94 fall) . Motsvarande siffror för övriga Göteborg var för samma år 11,7% (167 fall) för kvinnor och 18 % (320 fall) för män. Detta faktum ger också en god möjlighet att förebygga våld. Det är också viktigt att notera att detta våld i betydligt större utsträckning drabbar män än kvinnor, varför ett mål för det förebyggande arbetet specifikt bör vara att se hur våld mellan män kan minskas.

Vad är det som då som kan ge minskning av det nattrelaterade våldet. Av litteraturgenomgången framgår tydligt att de åtgärder som har störst chans att leda till god effekt, och dessutom till en lägre kostnad, är sådana åtgärder som reglerar tillgången av alkohol (5,6). Sannolikt vore därför den ur vetenskaplig synvinkel allra effektivaste åtgärden att öka beskattningen av alkoholhaltiga drycker. En fördel med en sådan åtgärd vore dessutom att den skulle ha en generell effekt på alkoholskadorna, inte enbart på det nattliga krogrelaterade våldet. Men tyvärr är effektiva åtgärder inte så populära och ineffektiva tenderar att gillas. Sverige tillhör dock de länder som har en restriktiv och dessutom effektiv alkoholpolitik och genomför många av de åtgärder som är möjliga (21). En del av dessa åtgärder är redovisade i Figur 1 ovan.

För att specifikt förhindra det krogrelaterade våldet gäller samma förutsättning som för andra delar av alkoholpolitiken: åtgärder som reglerar alkoholens tillgång är mer effektiva än åtgärder som är ägnade att minska efterfrågan. Det är ett av skälen att det är effektivare att reglera öppettider än ”lära folk dricka vettigt – och då i första hand att minska berusningsdrickandet”. I linje med att Sverige har en bra och aktiv alkoholpolitik, vidtar också Göteborg ett antal betydelsefulla åtgärder för att minska det krogrelaterade våldet: det gäller att begränsa 3-5 tillstånden, t.ex. att se till att näringsidkarna har en ansvarsfull servering. Detta sker genom Tillståndsenhetens arbete, bl.a., genom RUS-utbildningen, och att man i år utökat kraven på krogägarna att utöka antalet vakter. Det innebär förstås att man behöver ta till ytterligare åtgärder, om man idag vill minska det krogrelaterade våldet. Den förut nämnda möjligheten att öka alkoholskatterna ligger dock utanför kommunens möjligheter, så vilka åtgärder kan man då vidta på ”utbudssidan”. Jo, det är i främsta hand att se till att åldersbegränsningar finns och att de efterlevs, samt att minska öppettiden. Troligen fungerar redan åldersbegränsningarna ganska bra, så där är heller inte mycket att hämta.

Som framgår av Tabell 1 är effekten av åldersgränsningar, lägre antal utskänkningslokaler, skadeståndsansvar, tider och dagar med försäljningsbegränsning samt tillsyn av serveringsregler alla medeleffektiva åtgärder och alla dessa, utom tillsynen, är förenade med låg kostnad. Den sistnämnda åtgärden kan dock bli billig den med, om näringen bekostar den.

Effekten av utbildningar för ansvarsfull servering har sämre stöd än åtgärder som påverkar utbudet (5, 6), och även den svenska undersökningen i vilken man studerade sådana åtgärder, framhöll att det sannolikt var en kombination av flera åtgärder som gav en minskning av våld (16).

Kan åtgärder som leder till mer ansvarsfull servering, minska ansamlingar av människor som väntar på transporter, fler vakter m.m. ersätta åtgärder som att tidigarelägga stängningstiden. Det finns det inget vetenskapligt stöd för. Då kan man ställa ett par frågor: vilka negativa konsekvenser skulle en sådan åtgärd kunna leda till. Det är lite svårare att svara på. Från krögare har det framhållits att det skulle kunna uppstå en ökad svartklubbsverksamhet. Ja det är förstås möjligt, Men vilken betydelse skulle det i så fall få för våldet? För att utreda den frågan skulle man kunna kontakta alla orter (länder) där man valt att reducera öppettiderna och efterfråga deras erfarenheter, för det är ingen kunskap man idag kan uthämta av befintliga studier. Man kan ju också göra den ganska rimliga spekuleringen att den eventuella svartklubbsverksamheten skulle bli mindre omfattande än den nuvarande öppna nattverksamheten, och att ett tidigareläggande av stängningstiden skulle ha en övergripande gynnsam effekt på våldet.

En annan invändning mot att stänga tidigare är att Göteborg inte skulle vara en internationell stad. Man tänker sig då att ”internationellt framgångsrika städer” har öppet till sent på morgonen. Men om man för ett sådant resonemang kunde man också förespråka att man har öppet för alkoholförsäljning dygnet runt. Sådana förslag förbiser lätt att alkohol inte är en ”vanlig handelsvara”, Det är en av våra främsta orsaker till ohälsa, och, med risk för att bli tjatig, den främsta o orsaken till våld. Det mest avskräckande exemplet på alkoholens samband med gatuvåld i Europa är troligen Storbritannien (22). Detta land har numera har en kraftigt avreglerad alkoholmarknad och utgör ett avskräckande exempel på konsekvenserna av en mycket liberal alkoholpolitik(22) Vill vi ha det så? Vi vill förstås inte att Göteborg skall bli känt som en ort där det förekommer mycket våld. All kunskap tyder på att en utökning av öppettiderna skulle leda till ännu mer våld.

I den senaste versionen av Babor's bok Alcohol: No ordinary commodity har avsnittet om de ekonomiska krafternas betydelse för alkoholpolitiken utökats (5). Det handlar visserligen främst om stora aktörers agerande, men även om betydelsen av kapital- och ägarintressen i stort. Man hävdar att dessa intressen efter hand vuxit sig starkare. Och naturligtvis finns det sådana intressen. Det är inget konstigt med det. Vad som behövs är dels en reglering av marknaden, dels att man inte betraktar, såsom titeln på Babors et als arbete antyder, alkohol som en vanlig handelsvara. Alla vet att alkohol, i för stora mängder, leder till vissa negativa konsekvenser och att en av dessa är våld. Man kan ju hävda att om någon tycker det OK att skada sin hälsa med för hög alkoholkonsumtion, så är det deras ensak.

Men man kan också hävda, när det gäller ett socialt problem, typ våld, där andra drabbas, så är det inte längre enbart den enskildes intressen man skall ta hänsyn till. Och genom alkoholpolitikens historia har betydelsen av att andra drabbas (barn, anhöriga, andra vuxna) alltid varit en överordnad fråga.

Men om vi behöver en ny reglering (och det gör vi om vi önskar minska våldet) och den effektivaste tillgängliga åtgärden är att förändra öppettiderna, när borde då restauranger och barer sluta sälja alkohol? Det har nu i Göteborg talats om att senaste utskänkningstiden skulle vara kl. 03. Från näringslivet har man hävdat att det inte skulle vara en effektiv åtgärd eftersom mest våld inträffar mellan kl. 01 och 03. Det är helt korrekt att det mesta av våldet inträffar mellan 01-03. Det vore därför mest rimligt att stänga kl 01. Vi talar nu ur vetenskaplig synvinkel. Tillgänglig kunskap säger det att är störst stöd för åtgärder som innebär en tidigareläggning av senaste alkoholutskänkingen av minst 2 timmar.

Vår läsning av litteraturen stöder att man skulle nå störst effekt på minskning av våldet om man stängde 2 eller fler timmar tidigare. En stängning kl 01, skulle ju även innebära att utskänkingen skulle minska på betydligt fler ställen än enbart de få krogar som har 3-5 tillstånd.

I Norge har man på flera orter valt att stänga kl 02. Kanske det vore en rimlig kompromiss. Någon kanske frågar sig: talar forskarna verkligen om en kompromiss när de föreslår en stängningstid som alls inte har diskuterats. Det stämmer att man inte diskuterat detta förslag, men vi talar här om omfattande våld som dessutom kan minskas med en relativt enkel, och för samhället billig åtgärd.

Ytterligare invändningar: (vi har redan tagit upp frågan om Göteborgs kommersiella potential och ev. utveckling av svartkrogar).

- A. Krognäringsen står bara för en del av den alkohol som konsumeras på natten. Det stämmer troligen, men andra studier visar att det sker en minskning av våldet när man stänger tidigare. Och då har man ändå inte haft kontroll på hur annan alkoholkonsumtion varit. Därför menar vi att argumentet inte håller.
- B. Förslaget att vidta andra åtgärder som är mindre restriktiva: det är inte riktigt bra eftersom de dels inte kommer ej att ge samma effekt, och dels redan har vidtagits.
- C. Lär svenska folket att dricka som vissa andra nationer så uppstår inga problem. Bl.a. anför flera personer att enligt deras erfarenheter så är det problemfritt att vara ute i "utelivet" på natten i andra länder. Deras upplevelser kanske stämmer, men argumentet har två stora svagheter: A. kunskapen om att alkohol kopplas till våld är internationellt allmängiltig, alkoholkonsumtionsmönster tenderar med tiden att bli alltmer likartade i Europa, och dessutom studierna om alkohol och sena öppettider kommer från flera länder och kulturer, t.ex. Brasilien. B. Om argumentet alls hade stämt skulle det ända haft en svaghet till: vi vet inte hur, eller ens om det är möjligt, att överföra ett kulturmönster till en annan nation. Och om det skulle låta sig göras, hur lång tid skulle det ta? Vilka resurser skulle det kräva? Och hur många skulle skadas av våldet under den långa tid det skulle ta att införa denna nya kultur.
- D. Hur skall man se på rapporten om störningar som de boende rapporterade? 16 % av de som erbjudits svara valde att göra det. Sannolikt har den Web-baserade frågetekniken medfört att procentuellt fler yngre svarade än äldre. Detta kompenseras dock sannolikt genom att de boende erbjöds möjligheten att få en enkät hemskickad och returnera den per post, en möjlighet som ett hundratal utnyttjade. Troligen gjordes detta av en del äldre personer. Kvarstår att svarsfrekvensen är låg. Vi kan inte veta hur representativa dessa svar är för de boende i sin helhet. Man kan anta en att det förekommer en viss överrepresentation bland de svarande av dem som verkligen upplever att de störs, men också av de som känner att denna typ av undersökning kan utgöra ett hot mot deras boendemiljö i den meningen att en del av nattlivet skulle kunna försvinna, medan de vill behålla detta nattliv. Möjligen tar dessa grupper ut varandra.

Men skall vi räkna exakt hur många som är störda och balansera deras antal mot dem som inte tycker de är störda? Eller skall vi bara säga: om ett flertal rapporterar störningar, så skulle det vara ett tillräckligt argument för att ändra de nuvarande förhållandena. Man kan ju hävda att om ett tusental människor (minst) från boendemiljön upplever att de är störda, så står detta i strid med reglerna för att bevilja sena tillstånd. Boende skall inte störas. Ja, det står t.o.m. att man inte skall lägga sådan verksamhet i boendeområden. Så ur denna aspekt verkar det också klart att man borde stänga tidigare på natten.

När vi diskuterat denna fråga säger flera personer: har att man valt att bo i centrum så får man ta den olägenheten att det är störande vissa nätter. Det är också vad flera av dem som svarat på enkäten säger. Jag (huvudförfattaren av rapporten) har inte diskuterat denna sak med övriga författare, och jag går därför på denna punkt ifrån vi-formen. Hur skall denna balansering göras? Vi vet från miljömedicinsk forskning att bullerskador kan leda till medicinska konsekvenser, t.ex. högt blodtryck. Jag vet inte om det är fallet även med denna typ av nattliga störningar, men man bör åtminstone överväga möjligheten.

Vilket pris skall vissa människor betala för att andra skall få roa sig? Man bör då betänka att vi här främst studerat våld som en konsekvens av alkohol, och av det sena öppethållandet i synnerhet. Både alkoholförsäljningen i stort och tidpunkten för stängning är fenomen som går att påverka. Våldet som uppstår kan ge tillfälligt eller bestående men, både för människor som har varit och som inte har varit inblandade i drickandet. Merparten drabbar män. Vilka är de? Särskilda grupper? Särskilda åldrar? Kunde incidenterna ha förhindrats? Från Stockholm, såväl som från flera städer i Norge, har man rapporterat metoder för att minska våldet. Men man har då inte kunnat peka ut någon enskild åtgärd som ensam kunnat förklara minskningen, utan flera åtgärder har spelat roll. Från t.ex. Tönsberg har det rapporterats att det sannolikt var en kombination av åtgärder som gav effekt. Åtgärderna inkluderar kortare öppethållande, se till att fastställda regler efterlevs, förbättrad gatubelysning, ansvarfull alkoholservice och samverkan för att förbättra transporter hem från krogarna. Vissa av dessa åtgärder får effekt först efter att fylleriet och dess konsekvenser inträffat, Det gäller t.ex. ökad övervakning av polis (utanför krogarna) eller vakter (på krogarna), förbättrad gatubelysning samt och förbättrade transporter nattetid. Även om det kanske minskar konsekvenserna, så är det en föga offensiva strategi jämfört med att minska alkoholkonsumtion Eller att begränsa utskänkningstiderna. Och de är sannolikt både mindre effektiva och dyrare.

Begränsningar, styrkor och svagheter

Det dataunderlag som finns för Göteborg visar att våldet nattetid, under två av veckans dagar, är mycket stort. Inom centrala Göteborg inträffar hälften av våldet som drabbar män under denna tid. Ingen betvivlar att alkohol försäljningen spelar en roll för detta. Men svagheter med studien är att den inte bevisar att det är alkoholen (ensamt) som orsakar våldet, eller att det är just 3-5 tillstånden som är den främsta orsaken. Materialet skulle behöva utvidgas med åren 1993-1997, men det är högst osannolikt att den kunskapen man då skulle vinna skulle förändra slutsatserna. Man bör ändå på basen av internationell forskning, dra slutsatsen att förkortad tid för alkoholförsäljning skulle minska våldet.

Undersökningen om störningar på spårvägen har fördelen av att baseras på goda data, men där är svagheter att för flera av dessa störningar är kopplingen till alkohol osäker, och kopplingen till krogarnas öppettider ännu osäkrare. Det är dock värt att påpeka att det skett en tidsmässig förskjutning av incidenterna på spårvägen nattetid, under 2000-talet, så att alltmer nu händer så sent som kl. 04-06.

Data om hur de boende upplever sin boendemiljö visar att flera är störda. Men svarsfrekvensen var låg, 16 %. För att göra undersökningen billig valde vi en Web-baserad metod där de boende uppmärksammades med två brevutskick. Troligen har flera boende som fått förfrågan att svara inte gjort det för att de inte kände sig berörda. Det har bl.a. med valet av postnummer att göra. Merparten av de berörda postnummerområden har stora delar där folk har långt till krogarna, och även till de stråk där folk uppehåller sig nattetid. Vi valde detta alternativ enbart av ekonomiska skäl. Samtidigt föreligger nästa 1800 svar. Dem bör man lyssna på.

Det är en svaghet att vi inte berör arbetet att minska **narkotikabruket**. Men vi tycker inte att våra data eller vad vi hört ger oss något gott underlag för att säga något på detta område, utom en sak. Arbetet förefaller inte få den uppmärksamhet som det borde få. Under sommaren 2011 framkom i GP att krögare menade att polisen inte varit tillräckligt aktiv på detta område. VI har även hört detta direkt från krognäringen. Om så är fallet är det förstås allvarligt. Vad gäller att förhindra narkotikaanvändning har samhället inte samma möjligheter som på tobaks- eller alkoholområdet. Man kan då tänka sig att en samverkan mellan krögare och polis skulle kunna vara ett synnerligen viktigt sätt att tackla detta problem.

Alternativ för fortsatt handläggning och vetenskapligt underlag

Våldet som följer med festande är ett problem. Men det är dessutom påverkbart.

Flera åtgärder vidtas redan: ålderbegränsningar, utbildning i ansvarfull servering, krogarna har vakter.

Även om man kan förbättra något av detta, så skulle effekten på våldet bli marginell, inte minst för att så mycket redan görs.

- A. Av de åtgärder som en kommun ytterligare kan vidta framstår ett förkortat öppethållande som det vetenskapligt bäst underbyggda alternativet. Sannolikt skulle man kunna få en 25-30% minskning av våldet om man stänger alkoholförsäljningen kl. 02 (eller tidigare)
- B. Man skulle nå en mindre effekt om man stängde kl 03. Oavsett om man väljer A eller B kommer effekten sannolikt bli störst först initialt, men minska efterhand, även om en del av åtgärdens effekt kommer att bli bestående. I detta fallet skulle effekten vara något osäkrare pga. att det är drygt 100 etablissemang som berör vid en stängning kl. 02 men f.n. bara 16 om man stänger 03. Dessutom är alltså resultaten något mindre tydliga när det gäller att stänga kortare tider (högst två timmar). Av både dessas skäl blir det svårare att förutsäga effekten av en sådan åtgärd. Ingen annan åtgärd, eller inte ens alla andra möjliga åtgärder i kombination, kan ge större eller lika stor effekt som att stänga tidigare.
- C. Man kan förstås också välja att inte ändra öppettiderna alls, dvs. bibehålla 3-5 tiderna oförändrade. Men då kommer heller inte våldet att minska. Möjligen vill någon då invända att man kan vidta samma åtgärder som man tillämpade i Stockholmsstudien, varvid man rapporterade en närapå lika stor minskning som omnämnts under alternativ A utan att man förkortade utskänkningstiderna nattetid(16). Men då måste man betänka att Göteborg under 2000-talet vidtagit flera av de åtgärderna som man studerade i Stockholm (RUS-utbildning förstärkt övervakning m.m.). Det innebär att man i Göteborg redan hämtat hem merparten av de effekter man kan uppmätte i Stockholm. Effekten man kan uppnå i form av minskning av våldet kan man gissa blir 5-10%. Det bör också påpekas att sådana åtgärder måste upprepas, och sannolikt blir dyrare att underhålla än att stänga tidigare.
- D. Vad man kan uppnå med utökad samverkan mellan olika aktörer på området? För att det skall bli meningsfullt att utföra måste man se den inkrementella nyttan en sådan åtgärd skulle få, dvs. nyttan utöver vad övriga åtgärder kan ge. Vi tycker detta är ett bra, intressant och nödvändigt steg att ta för att förbättra folkhälsan. Men det är en gissning vilken effekten skulle bli. Den kan möjligen bli 5-10% men inte s.a.s. ovanpå de andra åtgärderna, utan som ett led i dessa.

En väldigt betydelsefull del av svensk alkoholpolitik är att nå acceptans för en relativt restriktiv politik hos allmänheten. En utökad samverkan mellan olika aktörer skulle

möjligen stödja en sådan ambition. Vi tror att det idag föreligger idag ett gynnsamt läge för att ta ett sådant steg.

- E. Slutligen skulle man kunna ha öppet dygnet runt. Om någon drömmer om ett sådant steg, kan vi tillägga till att i ett nyligen publicerat arbete av Green och Paniagua det framgår att en sådan åtgärd inte endast leder till mer våld utan även mer sjukfrånvaro (23).

Övriga tankar:

1. Hur skall man veta om den linje man till sist väljer är bra? Det gör man förstås genom forskning, och då helst med en experimentell design. Preventionsforskning på detta område har inte haft någon framträdande roll i Göteborg (eller i Västra Götaland). Kanske är det dags att ändra på den saken nu när det finns ett så stort och påtagligt intresse för en enskild fråga som berör så många, och inte minst så många unga människor.
2. Frågan om krogarnas öppettider berör viktiga och spännande etiska frågeställningar. Det vore lämpligt om dessa kunde belysas genom deltagande av etiker, folkhälsovetare, krögare, allmänheten, polis, transportsektorns, socialtjänst, sjukvård m.fl. Det gäller frågor om näringsfrihet, individens frihet, solidaritet, ekonomi m.m.
3. Våldet drabbar fr.a. unga män (som också är de som står för mest av våldet). Detta öppnar intressant perspektiv för genusstudier.

Referenser

1. Rossow I and Norström T. The impact of small changes in bar closing hours on violence. The Norwegian experience from 18 cities. *Addiction* 2011. Electronic publication: "Postprint"; doi: 10.1111/j.1360-0443.2011.03643.x 2.
2. Room R, Rossow I. Share of violence attributable to drinking. *Journal of Substance Use*. 2001;6:218-28
3. Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007. Brå 2008. Hela publikationen finns på www.bra.se/297
4. Wells S, Graham K. Aggression involving alcohol: relationship to drinking patterns and social context. *Addiction*. 2003;98(1):33-42.
5. Babor T, Caetano R, Casswell S, Edwards G, Giesbrecht N, Graham K, et al. Alcohol: No ordinary commodity. Research and public policy. Second edition. Oxford: Oxford University Press; 2010.
6. Babor T et al. Alkohol ingen vanlig handelsvara. 2004. www.fhi.se
(6. Graham K, Homel R. Raising the bar. Preventing aggression in and around bars, pubs and clubs. Portland, Oregon: Willan Publishing; 2008.)
7. Graham K, Schmidt G, Gillis K. Circumstances when drinking leads to aggression: an overview of research findings. *Contemporary Drug Problems*. 1996;23(3):493-557.
8. Hahn RA, Kuzara JL, Elder R, Brewer R, Chattopadhyay S, Fielding J, et al. Effectiveness of Policies Restricting Hours of Alcohol Sales in Preventing Excessive Alcohol Consumption and Related Harms. *American Journal of Preventive Medicine*. 2010;39(6):590-604.
9. Chikritzhs T, Stockwell T. The impact of later trading hours for Australian public houses (hotels) on levels of violence. *Journal of Studies on Alcohol*. 2002;63:591-9. 20.
10. Buvik KV, Baklien B. Skal det være noe mer før vi stenger? Evaluering av Ansvarlig vertskap i Trondheim. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning 2006.

11. Lauritzen HC, Baklien B. Overskjenking i Bergen. En oppfølgingsevaluering av Ansvarlig vertskap. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning 2007.
12. Wells S, Graham K, Purcell J. Policy implications of the widespread practice of ‘pre-drinking’ or ‘pre-gaming’ before going to public drinking establishments—are current prevention strategies backfiring? *Addiction*. 2009;104(1):4-9.
13. Duailibi S, Ponicki W, Grube J, Pinsky I, Laranjeira R, Raw M. The Effect of Restricting Opening Hours on Alcohol-Related Violence. *Am J Public Health*. 2007 December 1, 2007;97(12):2276-80.
14. Kypri K, Jones C, McElduff P, Barker D. Effects of restricting pub closing times on night-time assaults in an Australian city. *Addiction*. 106(2):303-10.
15. Duffy JC, Pinot De Moira AC. Changes in Licensing Law in England and Wales and Indicators of Alcohol-Related Problems. *Addiction Research & Theory*. 1996;4(3):245-71
16. Wallin E, Norström T, Andreasson S. Alcohol prevention targeting licensed premises: a study of effects on violence. *Journal of Studies on Alcohol*. 2003;64(2):270-7.
17. Rapport. Studiebesök i Tönsberg. Social resursförvaltningen. Göteborg 2011. Pdf.
[http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/F74F5916F5B35447C12578AA0049EAF8/\\$File/0251_11_Bilaga%201%20Rapport%20studiebesok%20i%20Tonsberg.pdf?OpenElement.gu.se](http://www5.goteborg.se/prod/Intraservice/Namndhandlingar/SamrumPortal.nsf/F74F5916F5B35447C12578AA0049EAF8/$File/0251_11_Bilaga%201%20Rapport%20studiebesok%20i%20Tonsberg.pdf?OpenElement.gu.se)
18. Polisdatata. Thomas Petterson.
19. Data från Göteborgs Spårvägar.
20. Norström T (red) Alcohol in postwar Europe: Consumption, drinking patterns, consequences and policy responses in 15 European countries. Stockholm 2002. Almqvist & Wiksell.
21. Drogutvecklingen i Sverige . Rapport 125. CAN. 2010
22. Plant M och Plant . Binge Britain: Alcohol and the national Response. Oxford U press 2006.
23. Green C, Paniagua M. Play Hard, Shirk Hard? The Effect of Bar Hours Regulation on Absence. 2011

Fler referenser är till på www.socmed.gu.se

Appendix 1.

Göteborgs Stads riktlinjer för alkoholserving

H 2010 nr 95, P 2010-06-03 § 7

Riktlinjerna innehåller följande:

1. *Bakgrund*
2. *Alkohollagens grundläggande bestämmelser för serveringstillstånd och ramarna för kommuner att utarbeta "egna regler" – riktlinjer för serveringstillstånd*
3. *Allmänna principer för alkoholserving*
4. *Serving på restauranger med inriktning på unga människor*
5. *Servingstider*
 - 5.1 *Tillstånd för servingstid efter klockan 01:00*
 - 5.2 *Tillstånd för servingstid efter klockan 03:00*
 - 5.3 *Servingstid efter klockan 03:00 för restaurangverksamhet vid kasinon*
6. *Tillfälliga serveringstillstånd*
 - 6.1 *Tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten*
 - 6.2 *Tillfälliga serveringstillstånd till slutet sällskap*
 - 6.3 *Tillfälligt utökade servingstider*
7. *Pausservering*
8. *Uteservingar*
9. *Servingstillstånd för cateringföretag*
10. *Tillsyn och sanktioner*

1. *Bakgrund*

Rapport Krog och hälsa Göteborg 2011

Sedan riktlinjerna senast reviderades 2004 har utvecklingen på alkohol- och drogområdet förändrats och klimatet blivit tuffare för såväl krögare, gäster som övriga göteborgare. Vi kan konstatera att Göteborg är en storstad med en cityspecifik problematik som kräver en särskild satsning för att vi ska kunna garantera en trygg och säker krogmiljö för göteborgaren.

Krogen är en miljö som är särskilt utsatt då det är här som många ungdomar för första gången kommer i kontakt med både alkohol och narkotika.

Den krogrelaterade brottsligheten har förändrats, vilket har lett till en ökad oro hos allmänhet, men även en politisk medvetenhet. Detta är bland annat bakgrunden till att Göteborgs Stad har inrättat ett kunskapscenter för arbetet mot organiserad brottslighet "Göteborg i samverkan mot organiserad brottslighet".

Tillsynsmyndighet enligt alkohollagen är Tillståndsenheten och Polismyndigheten.

För att kunna möta förändringar i omvärlden är det viktigt med utbildning av krögare, samt en effektiv samverkan mellan myndigheter.

2. Alkohollagens grundläggande bestämmelser för serveringstillstånd och ramarna för kommuner att utarbeta "egna regler" – riktlinjer för serveringstillstånd

En ansökan om serveringstillstånd bedöms utifrån alkohollagens (AL) krav.

Av 7 kap 7 § AL framgår att servering endast får meddelas den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden är lämplig att utöva verksamheten.

Av 7 kap 8 § AL framgår att serveringen ska ha ett kök för allsidig matlagning, att serveringsstället ska tillhandahålla lagad mat och att serveringsstället ska vara lämpligt för sitt ändamål ur brandsäkerhetssynpunkt. Något lägre krav gäller för tillfällig servering avseende lokalens beskaffenhet, ifråga om tillagningen och tillhandahållandet av lagad mat. Lagad mat ska kunna beställas under hela den tid serveringsstället har öppet.

Av AL 7 kap 9 § framgår att serveringstillstånd får vägras även om de grundläggande kraven om lämplighet och lokal är uppfyllda om serveringen kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa. Det finns alltså ingen generell "rätt" att få serveringstillstånd. Kommunen ska bedöma om serveringen kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa.

Polismyndighetens yttrande om ordningsläget i området för den tilltänkta etableringen och Miljöförvaltningens bedömning av risken för att störningar uppkommer för närboende ska tillmätas stor vikt i tillståndsprövningen. Det ska för en kommun vara möjligt att förhindra restaurangetablering med servering av alkoholdrycker i särskilt känsliga områden, såsom i närheten av skolor, ungdomsgårdar eller där många ungdomar annars brukar samlas eller i områden med känd missbruksproblematik. Om antalet restauranger i ett område har ökat eller riskerar att öka i en sådan omfattning att påvisbara olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa är för handen bör kommunen som tillståndsmyndighet kunna vägra nya serveringstillstånd i området.

Alkohollagstiftningen har tillkommit för att begränsa alkoholens skadeverkningar och är i första hand en social skyddslagstiftning. Av detta följer att i de fall alkoholpolitiska hänsyn ställs mot företagsekonomiska eller näringspolitiska ska de alkoholpolitiska hänsynen ha företräde.

Vid varje prövning av ett nytt tillstånd (ansökan) och vid varje väsentlig utökning av verksamheten (anmälan) i en befintlig restaurang, ska tillståndsmyndigheten beakta risken för att det kan uppstå olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa.

Exempel på förhållanden som kan behandlas i det alkoholpolitiska programmet/riktlinjerna är:

- serveringstider.
- restaurangens inriktning (till exempel etableringsprinciper vad gäller renodlade matrestauranger, restauranger med nöjesverksamhet eller restauranger som vänder sig till ungdomar etc.).
- restaurangtäthet (när det blir fråga om överetablering).
- närhet till idrotts- eller nöjesanläggningar.
- hur ungdomar ska skyddas.
- etablering i närhet av trafikleder.

Rapport Krog och hälsa Göteborg 2011

- etablering i områden med känd missbruksproblematik eller hög brottsbelastning.
- restaurangetablering i bostadsområden.

Redan vid farhågor om att olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa ska uppstå kan tillstånd vägras.

3. Allmänna principer för alkoholservice

En sökande av tillstånd till allmänheten ska vid ansökningstillfället kunna visa dokumenterad kunskap i svensk alkohollagstiftning. Detta kan ske genom kursintyg eller kunskapsbevis från sådan kurs i alkohollagstiftning som anordnas och motsvarar Folkhälsoinstitutets måldokument.

Restaurangens inriktning ska vara avgörande vid etablering i områden med en hög brottslighet. Den inriktning som till exempel val av festfixare och tema en tillståndshavare väljer, och den profil som då skapas är ofta av avgörande betydelse för ordningsförhållandena i och kring en restaurang. Berusningsdrickande och användande av droger går erfarenhetsmässigt ofta hand i hand med viss inriktning och profil.

Ingen service ska beviljas före klockan 11:00. Inga servertider efter den så kallade normaltiden klockan 01:00 bör ges i sådana områden där risk för ordningsstörningar eller störningar för närboende redan föreligger, vilka på grund av en hög restaurangtäthet inte kan härledas till någon enskild restaurang. Därutöver förordas prövtider i dessa områden såväl vid medgivande av servertider före klockan 01:00 som fram till denna tidpunkt.

För att servertillstånd ska medges ska fastighetsägarens godkännande till verksamheten inges vid ansökningstillfället.

En sökande kan endast få ett permanent servertillstånd om det finns exklusiv dispositionsrätt till serveringsstället.

Alkoholservice ska ingå i ett seriöst sammanhang. Stor återhållsamhet bör gälla vid ansökningar om servertillstånd i samband med idrottsevenemang eller evenemang som riktar sig främst till ungdomar.

Sådana verksamheter som inte ska medges servertillstånd är sexklubbar, arrangemang eller shower med naket inslag, till exempel striptease. Inte heller drogliberala rörelser medges tillstånd.

Det är mycket angeläget att de sociala aspekterna lyfts fram när ansökningar om servertillstånd ska avgöras. Stadsdelsnämndernas yttrande ska väga tungt vid den slutliga bedömningen.

Tillståndshavare ansvarar för att ingen diskriminering sker på eller i omedelbar anslutning till serveringsstället. Diskriminering av personer på grund av kön, nationellt eller etniskt ursprung, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller funktionsnedsättning kan leda till återkallelse av servertillstånd.

Obs - Sista stycket under punkt 3 har slutat gälla med hänsyn till Förvaltningsrätten i Göteborgs dom från 2010-10-04 mål 13181-10.

4. Service på restauranger med inriktning på unga människor Med unga människor personer upp till cirka 25 års ålder.

Service till unga människor ställer högre krav på ansvarsfull alkoholservice. Service ska ske med återhållsamhet. Det är därför särskilt olämpligt att tillåta service av shotsbrickor, ölhinkar, helrör eller fler än en enhet per köptillfälle till enstaka gäst. Helrörsförsäljning av spritdryck får ej förekomma.

5. Servertider

Frågan om servertider regleras dels av 6 kap. 4 § AL, dels av 7 kap 9 § AL (stadens riktlinjer för servertillstånd). I samband med beslut om servertillstånd eller senare får tillståndsmyndigheten enligt 7 kap 5 § 3 st. AL meddela de villkor som behövs.

I 6 kap. 4 § AL stadgas att service av alkoholdrycker får påbörjas tidigast klockan 11:00 och avslutas senast klockan 01:00, om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat. Detta är den så kallade normaltiden. I Göteborgs Stad gäller klockan 05:00 som senaste servertid. Reglerna om servertider utgör enligt 6 kap. 4 § AL en

Rapport Krog och hälsa Göteborg 2011

inte oväsentlig del av den svenska alkoholpolitiken och sociala hänsyn ska därför ha klart företräde framför affärsmässiga eller konkurrensmässiga sådana. Remissinstansernas yttranden och inställning ska alltid tillmätas stor betydelse vid bestämmande av serveringstider. Tillståndsmyndigheten måste i varje enskilt fall särskilt beakta sådana olägenheter och risker som avses i 7 kap. 9 § AL, i samband med utsträckning av serveringstiden. Med detta menas olägenheter ifråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa.

5.1 Tillstånd för serveringstid efter klockan 01:00

För att serveringstillstånd till allmänheten med senare serveringstid än klockan 01:00 ska beviljas gäller följande:

1. Det är av största vikt med en effektiv såväl inre som yttre tillsyn. Kontroll av serveringsställena har dels ett förebyggande, dels ett korrigerande syfte.
2. Polismyndighetens, Miljöförvaltningens och Stadsdelsnämndens yttranden ska tillmätas stor betydelse vid besluten.
3. Villkor ska meddelas att samtliga personer som arbetar med servering av alkoholdrycker på restaurangen ska genomgå RUS-utbildning i ansvarsfull alkoholservering.
4. Villkor ska meddelas att nyckelpersoner ska utbildas i enlighet med kriterier fastställda av Krogar mot Knark.
5. Vid anlitan av extern klubbarrangör/festfixare ska detta anmälas till Tillståndsmyndigheten i förväg.
6. Helrörsförsäljning av spritdrycker får inte förekomma efter kl. 01.00
7. Serveringstillståndet ska förenas med villkor om minst två förordnade ordningsvakter från klockan 23:00 till serveringsstället är utrymt. Efter särskild prövning kan det i särskilda fall villkoras om endast en förordnad ordningsvakt.
8. Restaurangen måste av säkerhetsskäl ha ett system för kontroll av det exakta antalet gäster, till exempel med klicker. Ett väl utvecklat säkerhetsarbete som omfattar brandskydd, gästernas säkerhet, hur man hanterar besvärliga gäster, kö etc ska finnas.
9. Restaurangen ska ha en tydlig och skriftlig drog- och säkerhetspolicy.

5.2 Tillstånd för serveringstid efter klockan 03:00

Det ska vid beviljande av sen serveringstid råda särskild restriktivitet i närheten av bostadsområden. Inga serveringstider efter 03:00 ska beviljas i sådant område.

För att komma ifråga för senare serveringstid än klockan 03:00 gäller följande utöver de förutsättningar som gäller serveringstid efter klockan 01:00:

1. Särskild prövning av verksamheten kommer att ske, där tidigare anmärkningar kommer att tas med i beslutsunderlaget. Enligt riktlinjerna ska sökanden kvalificera sig för serveringstid senare än klockan 03:00 genom att driva restaurang med serveringstid till klockan 03:00 under ett år utan att serveringstillståndet har varit ifrågasatt.
2. Den sena serveringstiden medför en utökad såväl inre som yttre tillsyn.
3. En restaurang med serveringstid senare än till klockan 03.00 får inte vara belägen i område där det finns risk för ordningsstörningar eller störningar för boende. Miljöförvaltningens och Polismyndighetens remissvar ska ha en avgörande betydelse för bedömningen.
4. Villkor om förordnade ordningsvakter ställs efter individuell prövning.
5. Beviljas endast avseende fredag, lördag och dag före helgdag.
6. Huvudinriktningen är enligt följande: Serveringstider efter klockan 03.00 ska förenas med villkor om:
- att minst fyra förordnade ordningsvakter tjänstgör från

klockan 23.00 till dess samtliga gäster har lämnat lokalen.

- antalet förordnade ordningsvakter utökas med en per hundra gäster från klockan 24.00 enligt följande: vid 401 gäster 5 vakter, vid 501 gäster 6 vakter osv.

5.3 Serveringstid efter klockan 03:00 för restaurangverksamhet vid kasinon

Kasinoverksamhet regleras i kasinolagen (SFS 1999:355). Den registrering av besökare som krävs enligt denna lag undantar tillsynsmyndigheter enligt alkohollagen.

Med anledning av den noggranna kontroll som lagen föreskriver och 20-årsgränsen har serveringsverksamhet i lokaler med tillstånd enligt kasinolagen, undantagits från kravet att de måste kvalificeras sig för serveringstid efter klockan 03:00 genom att bedriva verksamhet till klockan 03:00 i ett år. Tillstånd kan även meddelas alla dagar.

6. Tillfälliga serveringstillstånd

Serveringstillstånd kan enligt 7 kap 5§ AL meddelas för servering till allmänheten eller i förening, företag eller annat slutet sällskap. Tillståndet kan avses att gälla året runt eller årligen under en viss tidsperiod (stadigvarande tillstånd). Tillståndet kan även avse en enstaka tidsperiod eller ett enstaka tillfälle. Med enstaka tidsperiod avses enligt praxis några dagar upp till ett par månader. Tillfällig servering såväl till allmänheten som till slutna sällskap förutsätter att det inte är fråga om regelbundet återkommande verksamhet varje vecka eller månad. Som riktmärke anges max 12 tillfällen per år. Också antalet tillståndstillfällen i en viss serveringslokal ska vara av betydelse. Anordnas ofta tillfällig servering till olika sällskap, vid fler än 12 tillfällen per år i samma lokal, bör ett stadigvarande serveringstillstånd sökas. Detta bland annat i syfte att möjliggöra tillsyn över verksamheten, men även för att en verksamhetsinnehavare inte ska kunna friskriva sig från ansvar. Om ett evenemang avser längre period än en månad ska det bedömas utifrån de kriterier som gäller för stadigvarande serveringsverksamhet. Om en vidare tolkning görs av begreppet tillfällig serveringsverksamhet innebär detta att de tillfälliga arrangörerna kan rycka undan de ekonomiska förutsättningarna för de etablerade restaurangerna.

6.1 Tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten

Ansökningar om tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten handlar om allt ifrån stora till små festivaler och enstaka evenemang. Följande riktlinjer gäller för tillfälliga serveringstillstånd till allmänheten:

1. Alkoholserveringen ska ingå i ett seriöst evenemang. Stor återhållsamhet bör gälla vid ansökningar om serveringstillstånd i samband med idrotsevenemang eller arrangemang som riktar sig främst till ungdomar. Normalt medges tillfälliga tillstånd under max 10 dagar per arrangemang.
2. Sökanden ska ha beviljats markupplåtelse.
3. Sökanden ska ha beviljats rätt att disponera markytan/lokalen.
4. Miljöförvaltningens krav på livsmedelshantering ska vara uppfyllda.
5. Lagad mat ska kunna tillhandahållas.
6. Serveringen ska bedrivas inom en avgränsad serveringsyta, med tillfredsställande antal sittplatser och acceptabla avgränsningar. Som huvudprincip gäller att serveringen ska bedrivas i en avgränsad serveringsyta av en tillståndshavare. Avsteg från detta kan göras om Polismyndigheten bedömer att gemensam serveringsyta inverkar positivt på ordningsläget eller om tillståndsmyndigheten har sådan erfarenhet.
7. Servering av alkoholdrycker bör avslutas senast klockan 01:00 om inte det ur ordnings- och/eller störningssynpunkt är motiverat med en tidigare/senare sluttid för serveringens bedrivande.
8. Betyggande tillsyn över serveringen måste garanteras.
9. Servering av spritdrycker bör inte medges med undantag av servering till slutna sällskap inom ramen för evenemanget.
10. De personer som ska ansvara för serveringen ska vara lämpliga för uppgiften. I de flesta fall är detta liktydigt med att de är innehavare av serveringstillstånd.
11. Sökanden ska vara såväl personligt som ekonomiskt lämplig i enlighet med vad

som framgår av 7 kap. 7 § AL. Detta krav omfattar även festivalarrangör på grund av dennes betydande inflytande över festivalens bedrivande.

När det gäller idrott och alkoholservering ska en riskbedömning göras vid varje tillfälle och en allmän princip bör vara återhållsamhet. Erfarenheter på detta område visar att det i huvudsak är vid inhemska fotbollsmatcher som alkoholrelaterat våld har förekommit mellan olika supportergrupper. Även internationella fotbollsmatcher kan innebära avsevärda risker och en bedömning bör göras i varje enskilt fall.

6.2 Tillfälliga serveringstillstånd till slutet sällskap

7. Pausservering

Ej medtaget

8. Uteserveringar

I Ordningsslagen finns grundläggande regler om uteserveringar. Alkoholservering på uteservering regleras inte särskilt i Alkohollagen, utan samma regler som vid bedrivande av alkoholservering i övrigt gäller även vid uteservering. För att bedriva uteservering krävs Polismyndighetens tillstånd.

9. Serveringstillstånd för cateringföretag Ej medtaget

10. Tillsyn och sanktioner

Statens Folkhälsoinstitut utövar enligt 8 kap. 1 § AL den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen och har rätt att meddela allmänna råd till vägledning för lagens tillämpning. Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet och ska biträda kommunerna med råd i deras verksamhet. Den omedelbara tillsynen av restaurangerna utövas av kommunen och Polismyndigheten, som också har tillsynsansvar över servering av och detaljhandel med öl klass II.

Kommunerna, Polis-, Kronofogde- och Skattemyndigheterna ska lämna de uppgifter som tillsynsmyndigheten eller Länsstyrelsen behöver för fullgörandet av sina uppgifter. I AL står vidare i kapitlet om tillsyn att tillsynsmyndigheterna har rätt till tillträde till lokaler och rätt att ta del av bokföring och andra handlingar som berör verksamheten. Tillsynen i kombination med möjligheter till sanktioner är det viktigaste instrumentet för att restaurangverksamheten ska kunna bedrivas enligt gällande lagar och bestämmelser. Att så sker så långt det är möjligt är en förutsättning för att branschens aktörer ska kunna konkurrera på sunda och lika villkor.

Även om de flesta restauranger sköter sig och fullgör sina uppgifter är det konstaterat att många bryter mot centrala bestämmelser i olika lagar i sin verksamhet. Det förtjänar i detta sammanhang att påpekas att branschorganisationerna samt de seriösa näringsidkarna i olika sammanhang har framfört att tillsynen och sanktionerna bör skärpas ytterligare.

Tillsynen kan grovt delas upp i tre delar, förebyggande tillsyn, inre tillsyn och yttre tillsyn. Mycket av den förebyggande och inre tillsynen kan göras på kontorstid medan, den yttre tillsynen förutsätter inspektion på restaurangen företrädesvis kvälls- och nattid. Vissa andra kontroller, till exempel om personal saknar arbetstillstånd eller får betalning som är undandragen beskattning, kassa- och bokföringsrutiner med mera kräver såväl insatser på fältet som efterföljande utredningsarbete. Med förebyggande tillsyn menas förebyggande arbete i form av information till tillståndshavare/sökanden och medverkan i utbildningar samt olika forum/projekt. Detta har en hög prioritet och är under ständig utveckling.

Till den förebyggande tillsynen kan också räknas den skriftliga information Tillståndsenheten kontinuerligt skickar till tillståndshavarna. Till denna kategori av tillsyn kan också räknas de krögarmöten som förekommer tillsammans med bland annat Polismyndigheten.

Syftet med den förebyggande tillsynen är naturligtvis att förebygga problem, men även att tillståndshavarna aldrig ska kunna åberopa okunskap om vad som gäller inom aktuellt område. Slutligen bör det framhållas att ett väl fungerande sanktionsarbete har en stor förebyggande effekt.

Med inre tillsyn avses kontroll av uppgifter från olika myndigheter. Det handlar om frågor av ekonomisk art, tillståndshavares vandell, av andra myndigheter företagna restauranginspektioner med mera. Vidare undersöks företagets försäljningssiffror genom de så kallade restaurangrapporterna från tillståndshavarna. Till den inre tillsynen räknas också en fortlöpande övervakning av restaurangernas marknadsföring i annonser och inte minst på webben. När det gäller den inre tillsynen handlar det om att ständigt ligga i fas. Ett välkänt fenomen är att den som är benägen att missköta sig snabbt lär sig vilka kontrollmetoder som tillämpas.

Tillståndsenheten erhåller anmälningar från Polismyndigheten vilka bland annat belyser ordnings- och nykterhetssituationen i och kring en restaurang. Det är inte antalet anmälningar som ligger till grund för ett eventuellt ingripande enligt Alkohollagen, utan innehållet i dessa.

Som en naturlig del i den yttre tillsynen ingår också att uppmärksamma förekomst av narkotika. Fram till december 1997 var det oklart huruvida Alkohollagen är tillämplig vid förekomst av narkotika, men vid denna tidpunkt fastställdes av Länsrätten och uttalades av Kammarrätten att ordningsbegreppet i Alkohollagen är tillämpligt även när det gäller förekomst av narkotika på restauranger. Därmed finns en reell möjlighet att bekämpa förekomst av narkotika på stadens restauranger. Spridningen av innehållet i aktuell dom har också haft en preventiv effekt. Den har initialt lett till ett utökad samarbete om narkotika mellan Polis- och tillståndsmyndigheten.

Lika självklart del i den yttre tillsynen som narkotikan är förekomsten av diskriminering. Förvaltningen har genom Tillståndsenheten ett stort ansvar när det gäller att förebygga och hindra alla förekommande former av diskriminering. Tillståndsmyndigheten kan arbeta förebyggande i detta avseende, identifiera vidarebefordrade uppgifter till berörda myndigheter samt neka serveringstillstånd när lagakraftvunnen dom föreligger.

När det gäller frågan om brandsäkerhet på stadens restauranger förhåller det sig ungefär på samma sätt som

Rapport Krog och hälsa Göteborg 2011

med diskriminering. Det ingår som en obligatorisk del i den yttre tillsynen att kontrollera brandskyddet på stadens restauranger. Förvaltningen underrättar sedan brandmyndigheten om eventuella brister. Det är inte möjligt att enbart på grund av enstaka brister i brandsäkerhet att vidta åtgärder med stöd av Alkohollagen, utan först efter upprepade vitesförelägganden från brandmyndigheten. Brandmyndigheten ska agera utifrån lagen om skydd mot olyckor i likhet med vad som gäller inom andra områden.

Om inspektionsverksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt förutsätts ett gott samarbete med andra myndigheter. Det är ofta lämpligt och effektivt att utföra tillsynen tillsammans. De myndigheter som i första hand är berörda är Länsstyrelsen, Polis-myndigheten, Skatteverket, Miljöförvaltningen och brandmyndigheten.

Samverkan med Restaurangrådet

Ärendet har behandlats på Restaurangrådet 2009-09-15. Ställföreträdande polisområdeschef Johnny Calvin har granskat förslaget och ställer sig positiv till de föreslagna riktlinjerna.

Appendix.2. Område där påverkan på boende undersökts.

