



Socialtjänstförvaltningen

TILLSTÅNDSENHETEN

Handläggare: Ann Hilmersson

Tfn: 08-508 25 042

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2004-03-10

SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN

2004-03-23

DNR 446-431-2003

Till
Socialtjänstnämnden

Säkerheten kring stadens krogar

Svar på skrivelse från Désirée Pethrus Engström (kd)
(6 bilagor)

Förslag till beslut

Socialtjänstnämnden beslutar att godkänna detta tjänsteutlåtande som svar på skrivelsen från Désirée Pethrus Engström (kd).

Dag Helin

Eddie Friberg

Sammanfattning

Désirée Pethrus Engströms (kd) skriver att sommaren 2003 har kännetecknats av hög brottlighet, våldtäkter och krogbråk. Hon påtalar behov av att socialtjänsten tillsammans med polisen utreder hur man på bästa sätt kan förebygga våld och annan otrygghet kring krogarna i staden. Det uppdras åt förvaltningen att utreda situationen och att tillsammans med polisen komma med konkreta förslag till åtgärder för att öka säkerheten kring stadens krogar.

Förvaltningen lämnar i detta tjänsteutlåtande en redogörelse för det arbete som utförs av myndigheter och bransch dels för en ansvarsfull alkoholserving, dels mot narkotika på stadens restauranger. Det påvisas genom vetenskapliga studier att såväl berusningsdrickande som servering till underåriga och brottligheten har minskat genom bland annat genomfört restaurangprojekt, som numer är i reguljär drift och reglerat i ett samarbetsavtal. Goda resultat kan också skönjas vad gäller arbetet mot narkotika på stadens krogar samt vad gäller den grova brottligheten genom tillkomsten av projektet krogar mot knark och polisens krogkommission.

Désirée Pethrus Engström (kd) menar att det bör övervägas att inte ge krogarna längre öppethållandetid än till klockan 03:00. När det gäller de extrema händelser som uppmärksammats i media så menar polismyndigheten att det inte går att tala om någon regelmässighet förutom att det sker under narkotikapåverkan. Händelserna är knutna till personer som är missbrukare och/eller yrkeskriminella. Valet av plats sker slumpmässigt och impulsivt. Grova brott uppträder utanför krogar med varierande öppettider och inriktning. Inte sällan föregås de av en provokation i dörren. Mot bakgrund av denna beskrivning bedömer förvaltningen att andra åtgärder än begränsning av öppettider är mer verkningsfulla. Det handlar om att fortsätta det arbetet som redan har påbörjats och att förstärka det i några avseenden. De höga krav och villkor som ställs på de sent öppna krogarna begränsar antalet och gör att de allra flesta deltar aktivt i arbetet mot narkotika och för en ansvarsfull alkoholserving. Inte minst är det viktigt att ge vakterna redskap och stöd i att klara av den mycket svåra uppgiften att neka personer tillträde till krogen. Det handlar också om att de vakter som tjänstgör vid krogarna är lämpliga för uppgiften och inte skapar och/eller förstärker provokation som i förlängningen leder till förödande konsekvenser genom skjutningar och andra kriminella vedergällningar.

Förvaltningen anser i likhet med polismyndigheten och SHR att villkor om kameraövervakning kan vara bra att införa på de sent öppna krogarna. Frågan måste dock först utredas närmare eftersom annan myndighet (länsstyrelsen) efter prövning av ansökan från den enskilde restauratören meddelar tillstånd för sådan. Vidare föreslår förvaltningen fortsatt utredning av fråga om revidering av vaktvillkor för de sent öppna krogarna. Detta mot bakgrund av att situationen förändrats så att det generellt kan sägas föreligga ett större vaktbehov fredagar och lördagar och ett mindre torsdagar och söndagar.

Frågan om köerna utanför krogarna ägs gemensamt av stadsdelsförvaltningarna, socialtjänstförvaltningen och polismyndigheten. Som förvaltningen ser det handlar det först och främst för stadsdelsförvaltningarna att ta ställning till om köerna ska tillåtas på stadens mark.

Förvaltningens anser att de frågeställningar som Désirée Pethrus Engström (kd) tar upp i sin skrivelse i huvudsak är omhändertagna. Arbetet pågår mot narkotika och kriminalitet på stadens krogar samt för en ansvarsfull alkoholserving. Arbetet som hitintills bedrivits har varit framgångsrikt även om mycket återstår att göra.

Ärendets beredning

Socialtjänstnämnden har vid sammanträde 2003-08-27 överlämnat skrivelsen från Désirée Pethrus Engström (kd) till förvaltningen för beredning. Den har remitterats till Polismyndigheten i Stockholms län och Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) för yttrande.

Sammanfattning av skrivelsen från Désirée Pethrus Engström (kd)

Désirée Pethrus Engström (kd) skriver att sommaren 2003 har kännetecknats av hög brottlighet, våldtäkter och krogbråk. Hon påtalar behov av att socialtjänsten tillsammans med polisen utreder hur man på bästa sätt kan förebygga våld och annan otrygghet kring krogarna i staden. Det uppdras åt förvaltningen att utreda situationen och att tillsammans med polisen komma med konkreta förslag till åtgärder för att öka säkerheten kring krogarna.

Det grundläggande skälet till ovanstående är den oacceptabelt höga våldsbrottligheten, särskilt i citykärnan där krogarna med de senaste serveringstiderna ligger och där många människor är i rörelse. Att krogarnas köer i princip befinner sig helt utomhus är något som måste ifrågasättas eftersom andra näringsidkare måste ordna sina köer inomhus. Bråk, skadegörelse, misshandel och ibland dödsskjutningar blir följden. Att allmänheten är i fara både innanför och utanför krogarna måste bemötas. Désirée Pethrus Engström (kd) menar att det bör övervägas att inte ge krogarna längre öppethållandetid än till klockan 03:00.

Désirée Pethrus Engström (kd) skriver vidare att många av de sena krogarna kritiserar av polisen på grund av situationen inomhus vad gäller hög berusningsgrad, oordning, för högt gästantal, stölder, servering av så kallade "helrör" med mera. Detta anses oacceptabelt och att stadens krogar måste följa lagar och förordningar. Désirée Pethrus Engström (kd) menar att krogarna idag lever under helt andra regler än andra "miljöfarliga verksamheter i vår stad". ... "Andra näringsidkare som bedriver verksamhet efter tillstånd av olika myndigheter skulle aldrig kunna missköta sin verksamhet på det sätt som en del krogar gör" ... menar Désirée Pethrus Engström (kd).

Remissinstansernas yttranden

Polismyndigheten

Identifierat problem

Yttrande har inkommit från Polismyndigheten i Stockholms län 2003-11-17. Polismyndigheten beskriver inledningsvis att sedan mitten av 90-talet har användandet av droger ökat markant i krogmiljö liksom bland befolkningen i övrigt. En kartläggning i oktober 2002 av situationen på stadens krogar, genomförd av STAD-projektet, visar att förekomsten av narkotika såväl bland gäster som personal är stor. Polismyndighetens bild överensstämmer med den som STAD-projektet visar i sin rapport. De menar vidare att våld förekommer som en direkt följd av narkotikamissbruk eller intag av alkohol. Missbruket är framförallt förenat med brott såsom hot, misshandel och liknande övergrepp. Dessa brott är allvarliga för dem som blir utsatta för dem varför krogkommissionen arbetar för att stävja denna typ av händelser. När det gäller de extrema händelser som uppmärksammats i media, så menar polismyndigheten att man inte kan tala om någon regelmässighet förutom i det avseendet att de sker under narkotikapåverkan. Händelserna är knutna till personer som är missbrukare och/eller yrkeskriminella. Valet av plats sker slumpmässigt och impulsivt.

Grova brott uppträder utanför krogar med varierande öppettider och inriktning. Inte sällan föregås de av en provokation i dörren. Därför menar polismyndigheten finns det anledning att närmare granska ordningsvakternas utbildning och förmåga att hantera personer som är alkohol- och/eller narkotikapåverkade.

Polisiära åtaganden

I oktober 2002 startade krogkommissionen sitt arbete. Detta innebar att City polismästardistrikt avsatte mer personella resurser i syfte att:

- Minska och förebygga narkotikabrott, våld och hot om våld i krogmiljö.
- Minska nyrekrytering av grovt kriminella.
- Öka tryggheten genom lagföring av grovt kriminella.

Inriktningen under det första året har huvudsakligen varit på operativa insatser med syfte att lagföra grovt kriminella. Arbetet har enligt polismyndigheten varit lyckat. Ett stort antal vapen har påträffats och ca 50 grovt kriminella personer har lagförts för olika brott. Den massmediala uppmärksamhet som varit kring krogkommissionens arbete menar polismyndigheten kan ge intryck av att situationen på kort tid förvärrats och att det är förenat med stora risker att över huvud taget vistas på gator och torg. Polismyndigheten pekar på motsatt förhållande såtillvida att den allmänna uppfattningen som råder bland krögare, ordningsvakter och andra anställda på krogen är att situationen påtagligt förbättrats. Det är också den generella uppfattningen bland poliser som tjänstgör i krogmiljö.

Krogkommissionen är numer en permanent verksamhet som förutom operativa insatser under senhösten 2002 har inlett ett omfattande samarbete med STAD-projektet, inom ramen för mobilisering mot narkotika, för ett samarbete i det brottförebyggande projektet "Krogar mot knark". Projektet som löper över tre år har som målsättning att minska narkotika och våld i krogmiljö genom att bland annat förhindra narkotikapåverkade och kriminella tillträde till krogen. Krögare från 18 av de mest tongivande krogarna, geografiskt avgränsade av Stureplan och Kungsträdgården ingår i projektet. Samtliga krogar har skrivit på en handlingsplan som innehåller konkreta åtgärder mot missbruk bland gäster och personal. Med utgångspunkt från handlingsplanen har sedan även alkohol- och narkotikapolicy framtagits. Utbildning och policyträning har genomförts för vakter, personal respektive krögare.

Resurser i övrigt

Polismyndighetens tillståndssektion ansvarar för att samla dokumentation och information om det som rör servering av alkoholdrycker. Enheten kommunicerar som tillsynsmyndighet enligt alkohollagen med kommunens tillståndsenhet. Man lämnar information och begär att kommunen vidtar åtgärder mot serveringsställen som inte upprätthåller god ordning i sin serveringsverksamhet. Utöver detta sker fortlöpande tillsyn av alkoholservering genom närpolisområdenas verksamhet. Närpolisernas observationer och dokumentation utgör en stor del av de underlag som ligger till grund för åtgärder mot ordningsproblem i samband med serveringsverksamhet. Närpoliserna har också löpande kontakter med ordningsvakter och utövar tillsyn över deras arbete. Under helger, huvudsakligen fredags- och lördagskvällar, avdelas resurser för tillsyn av restauranger och nöjesställen genom den så kallade Citykommenderingen.

Förslag på åtgärder för att förbättra säkerheten

Övervakningskameror

På de krogar som har sena öppettider bör man överväga att som villkor införa krav på övervakningskameror. Dessa utgör enligt polismyndigheten i förhållande till andra åtgärder ett minimum av integritetsintrång. I samband med polisiär utredning av brott på krogen har de kameror som idag finns visat sig ovärderliga i bevishänseende. Polismyndigheten ger också exempel på fall där kameror har haft en allmän- och individualpreventiv effekt.

Serveringstider mm

Polismyndigheten anser att servering av så kallade ”helrör” med sprit bör förbjudas då kontrollen av den typ av servering är omöjlig. Man anser också att möjlighet bör undersökas till ändring av den lagstadgade utrymningstiden på 30 till 60 minuter. En utökning av denna tid skulle innebära en jämnare ström av hemvändande gäster och därmed minskad risk för konfrontation.

Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR)

Remissvar från SHR har inkommit 2003-10-23. SHR begränsar sitt yttrande till avsnitten om serveringstider på restaurang. Man skriver att diskussion om serveringstider för restauranger alltid har varit intensiv och oftast dominerad av tyckande. Symbolvärdet i frågeställningen tycks vara betydande. Några studier som belyser fakta har dock inte genomförts. Enligt SHR:s mening har marknaden för sent öppna restauranger stabiliserats. De successivt skärpta kraven har gjort att hela frågan avdramatiserats. Att införa begränsningar gällande öppettiderna skulle vara olyckligt. En tänkt kompromiss, enligt föreliggande förslag i SoU 2003:65, är att kommunerna får bestämma om antal serveringstillstånd med serveringstider vilket kan accepteras både av SHR och Hotell- och Restaurangfacket.

2004-02-18 har förvaltningen även från SHR begärt in deras ”10 punkter mot våld i offentlig miljö” som de framtagit och överlämnat till regeringen med anledning av de attacker med skjutvapen som varit mot deras medlemsföretag i Stockholm och Göteborg. De 10 punkterna är:

1. Skärpning av vapenlagen.
2. Ökade resurser till tullen.
3. Obligatorisk utbildning i ansvarsfull alkoholservice för restaurangpersonal.
4. Gemensamt handlingsprogram mellan bransch och myndigheter.
5. Utökade polisiära resurser till restaurangerna.
6. En särskild polisiär kroggrupp, liknande krogkommissionen, i varje stad med nattöppna restauranger.
7. Utvecklat samarbete mellan poliser och ordningsvakter.
8. Höljning av ordningsvakternas status.
9. Utveckling och formalisering av informationskanaler mellan poliser och ordningsvakter.
10. Utökad kontroll utanför de sent öppna serveringsställena genom bland annat övervakningskameror.

STAD-samarbetet

Sedan flertalet år tillbaka finns ett väl utvecklat samarbete mellan bransch och myndigheter i det så kallade STAD-samarbetet. Det övergick från projekt till stadigvarande verksamhet år 2001. Genom ett avtal som löper under tre år till och med juni 2004 formaliserades samarbetet. En utvärdering pågår för närvarande inför ny avtalsperiod. Intressenterna = avtalsparterna är Stockholms läns landsting (under avtalsperioden Beroendecentrum Nord), Stockholms stad genom dess tillståndsenhet, Hotell och Restaurang Facket, Polismyndigheten i Stockholm, Länsstyrelsen i Stockholms län, Statens folkhälsoinstitut (FHI) samt Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare.

Intressenternas mål är:

- att minska våld och skador relaterade till alkoholkonsumtion och droger på Stockholms restauranger,
- att utveckla en restaurangkultur där risken för överservering och bråk minimeras.

Målen ska nås genom att:

- vårda befintligt nätverk samt att utveckla nya lokala nätverk i aktuella stadsdelar,
- utbilda restaurangföretagare och restaurangpersonal i ansvarsfull alkoholserving,
- utveckla egentillsyn och effektiv myndighetstillsyn av servering så att överservering undviks och att servering inte sker till underåriga och att
- restaurangerna utvecklar och genomför en skriven alkohol- och drogpolicy.

Det ekonomiska målet för utbildningsverksamheten ska vara att den är självbärande genom deltagaravgifter. Föreläsare ställs till förfogande från intressenterna inom respektive område. Verksamheten leds av en styrgrupp till vilken vardera part utser en ledamot och en suppleant. Styrgruppen utser inom sig en ordförande. Intressenterna förbinder sig att under avtalsperioden fullgöra de åtaganden som finns specificerade i avtalet.

Stockholms läns landsting har bland annat åtagit sig att genomföra utvärderingar. Rapport nr 21, i juni 2002, "Dags att gå hem? – En uppföljande studie av servering till berusade gäster på Stockholms restauranger" har bland annat genomförts. Syftet var att studera om restaurangprojektet (STAD-samarbetet) har haft några effekter på alkoholserving till kraftigt berusade gäster på Stockholms restauranger. Resultaten från mätningen visar en signifikant förbättring jämfört med tidigare år med en nekandefrekvens på **70%**, jämfört med **47%** 1999 och **5%** 1996. Förbättringen har skett både i Innercity och på Södermalm (kontrollområdet). Slutsatsen i utredningen är att "Det har blivit svårare för kraftigt berusade gäster att bli serverade alkohol på Stockholms krogar. Orsaken till det förbättrade resultatet är sannolikt en

kombination av flera insatser; utbildning av personal, utvecklandet av skriftliga riktlinjer om alkohol och droger på krogen samt att myndigheterna mer aktivt har börjat arbeta för att förhindra överservering på Stockholms krogar”.

Rapport nr 16, i september 2001, ”En stor stark, tack III - En studie av ungdomars möjligheter att bli serverade starköl på restauranger i Stockholm” har även genomförts. Vid **32%** av besöken blev ungdomarna serverade starköl utan att behöva visa legitimation. Jämfört med tidigare studier 1996 (*45% serverade*) och 1998 (*41% serverade*) är förbättringen statistiskt signifikant. Förbättringen gällde både City och Södermalm (kontrollområdet). Dörrvakter fanns på plats vid en tredjedel av besöken. Dessa skötte sitt uppdrag med ålderskontroll väl och stoppade 88% redan i dörren. Slutsatsen i studien är ”att det har blivit svårare för ungdomar att bli serverade alkohol på krogarna i Stockholm. En förklaring till det förbättrade resultatet är sannolikt en kombination av flera insatser, bland annat effektivare myndighetskontroller och ett förbättrat samarbete mellan restaurangbransch och myndigheter”.

Utöver ovanstående visar studier av den polisrapporterade brottsligheten en minskning med 29% i projektområdet jämfört med kontrollområdet.

Refererade studier finns i sin helhet att ta del av på www.stad.org. En sammanfattning av Eva Wallins doktorsavhandling ”Responsible Beverage Service – ”Effects of a Community Action Project finns också att läsa där. Den biläggs också detta tjänsteutlåtande. Eva Wallins slutsatser i avhandlingen är att en kombination av aktiviteter (lokal mobilisering, utbildning i ansvarsfull alkoholservice, policyförändringar och effektiv tillsyn) troligtvis har bidragit till minskningen av alkoholrelaterade problem på krogen. En hög grad av permanentning av verksamheten ökar möjligheterna för långtidseffekter på problemnivåerna.

Tillståndsenhetens arbete

Sedan några år tillbaka arbetar enheten målmedvetet för att prioritera, förstärka och vidareutveckla tillsyns- och sanktionsarbetet. En viktig del i arbetet är och har varit att få till stånd en hög kvalitet och rättsäkerhet. Under de senaste två åren har domstolarna i högre grad än tidigare fastställt tillståndsutskottets beslut om sanktioner. Att sanktionerna ökat under de senaste åren är en direkt följd av betydligt fler inspektioner. Under år 2003 uppgick antalet inspektioner till närmare 2000 vilket är en avsevärd ökning i förhållande till tidigare år. Av det totala antalet inspektioner har 573 utförts tillsammans med närpolisen. Antalet inspektioner tillsammans med närpolisen har ökat väsentligt. De har varit 240 st. fler 2003 än året innan.

Vetenskapliga studier inom ramen för STAD-samarbetet som beskrivits ovan visar att utbildningen i ansvarsfull alkoholservice gör att personalen vid stadens restauranger blivit bättre rustade att neka såväl berusade personer som underåriga alkoholservice. Rapporterna visar också att förekomsten av

sanktioner och ett effektivt tillsynsarbete har stor betydelse för skötsamheten. Länsstyrelsen har dessutom i sin egenskap av regional tillsynsmyndighet lämnat positiv kritik på stadens arbete vad gäller uppföljning av meddelade varningar utifrån alkoholpolitiska olägenheter. Framst när det gäller servering till underåriga behövs dock ännu fler insatser. STAD-utbildningen är ett viktigt instrument för detta. Under år 2003 har 580 personer genomgått STAD-utbildningen i ansvarsfull alkoholserving (530 år 2002, 586 år 2001, 400 år 2000 och 183 år 1999). Ett viktigt inslag för att förhindra upprepad misskötsamhet är att varningar föranledda av alkoholpolitiska olägenheter förenas med villkor om nämnda utbildning. Det har också förstärkts av villkor om framtagande av alkoholpolicy. För hjälp med att utforma policydokument och implementering av dem planeras en fortbildning för tillståndshavare och arbetsledare. Ett nytt och viktigt inslag under år 2003 har varit att polismyndigheten bedrivit civil spaning på restauranger, vilket lett till lagföring i två fall av personer som serverat alkohol till underåriga och i ett fall till en som serverat märkbart berusad. Att det således numer blir påföljder såväl för tillståndshavaren som den enskilda personen bidrar starkt till att förebygga olägenheter. Den särskilda informationsinsats som genomfördes under våren 2003 kring åldersgränserna för alkoholserving har förhoppningsvis även viss effekt. Vidare har ett flertal informationsmöten hållits tillsammans med polismyndigheten och miljöförvaltningen samt STAD-projektet. Bland annat har de varit riktade till dem som är verksamma på Södermalm vid Midnattsloppet, till dem som bedriver studentskivor samt sådana tillståndshavare som har tillfällig alkoholserving i samband med festivaler. Den sistnämnda kategorin har tillsammans med arenor/sportanläggningar prioriterats i den yttre tillsynen. Restauranger med sena serveringstider och dem som meddelats varningar är alltid prioriterade. Från tillsynen vid festivalerna föreligger erfarenhet om stora svårigheter att upprätthålla erforderlig kontroll vid gemensamma serveringsytor. Kommande år bör en restriktivare hållning till gemensamma serveringsområden övervägas.

Dialogen med kunderna har säkerställts på flera olika sätt. Bland annat genom styrgruppen för STAD-utbildningen, branschrådet och lokala krögarmöten.

Metodutveckling avseende uppföljning av lämplighetskraven i alkohollagen har kunnat genomföras dels genom fortbildning för enhetens personal, dels genom utökad samarbete med skatteverket. Tillståndsenheten har å sin sida tillsammans med länsstyrelsen bidragit med utbildning till polismyndigheten. Cirka 300 ordningspoliser har erhållit utbildning i alkohollagens bestämmelser.

Skriftlig information har utsänts till samtliga tillståndshavare kring kravet på kassaapparat och att lämna kvitto till gäst mm som trädde i kraft vid halvårsskiftet. Tillståndsenheten har också arbetat aktivt med frågan om så kallad "helrörservering" (servering av helflaskor med spritdryck). Enhetens uppfattning är att intresset för nämnda typ av servering därmed har minskat, upphört och/eller hanteras på ett mer ansvarsfullt sätt än tidigare.

I projektet "Krogar mot knark" deltar förvaltningen aktivt samt finansierar tillsammans med mobilisering mot narkotika projektledaren. Arbetet har kommit relativt långt. Utbildning i policyframtagning har genomförts och gemensamma policydokument tagits fram. Implementeringen av framtagna policys pågår. Utbildning har genomförts för ordningsvakterna och serveringspersonalen. Utbildningsfilm har färdigställts och inventering av den fysiska miljön påbörjats. Samarbete kring behandlingsinsatser har inletts. Uppföljning av genomförda insatser sker kontinuerligt. Planering för en PR-kampanj under våren 2004 pågår.

Kriterier för serveringstid till klockan 05:00

Kommunfullmäktige (KF) har 1999-12-13 fattat beslut i ärende avseende "reviderat alkoholpolitiskt program – riktlinjer för serveringstillstånd". I detta sammanhang har försöksverksamheten med serveringstider till klockan 05.00 som pågått sedan hösten 1993 permanentas, i kombination med en rad högt ställda krav och villkor enligt nedan:

Serveringstider efter klockan 03.00 ska omprövas årligen. Enligt riktlinjerna får inga anmärkningar ha förelegat under året för att fortsatt serveringstid till klockan 05.00 ska kunna ges.

Inga serveringstider efter klockan 03.00 ska ges i områden där det finns boende.

Beslut om öppethållande till klockan 05.00 förenas med villkor om att minst fyra förordnade ordningsvakter tjänstgör i restaurangen, torsdag-söndag, från klockan 22.00 till dess att samtliga gäster har lämnat lokalen.

Blockering av nödutgång får inte ske eller ha skett under det senaste året.

Restaurang som kan komma i fråga för en serveringstid efter klockan 03.00 ska vara dokumenterat välskött och inte ha någon form av anmärkning i förhållande till alkohollagens bestämmelser. Enligt riktlinjerna får inga anmärkningar förelegat under de senaste två åren avseende den restaurang som sökanden bedrivit till klockan 03.00.

Verksamheten ska under de senaste två åren ha bedrivits av juridisk person med i huvudsak samma fysiska personer. Enligt riktlinjerna ska sökanden kvalificera sig för 05-tid genom att driva restaurang med serveringstid till klockan 03.00 under två år utan anmärkning.

Stadsdelsnämndens, miljöförvaltningens och polisens yttrande ska tillmätas stor betydelse vid beslut om öppethållande efter klockan 01.00 och i synnerhet efter klockan 03.00.

Serveringsverksamheten till klockan 03.00 och efter klockan 03.00 ska förenas med en effektiv tillsyn, såväl förebyggande som inre och yttre. Med

förebyggande tillsyn menas förebyggande arbetet i form av information till tillståndshavare/sökanden och medverkan i utbildningar samt olika forum/projekt. Med *inre tillsyn* avses kontroll av uppgifter från olika myndigheter. Det handlar om frågor av ekonomiska art, tillståndshavares vandel, av andra myndigheter företagna restauranginspektioner mm. Vidare undersöks företagens försäljningssiffror genom de sk restaurangrapporterna från tillståndshavarna. Den *yttre tillsynen* innebär en kontroll av att restaurangernas alkoholserving sker i enlighet med sina tillstånd och inte bryter mot gällande lag i övrigt.

Där så är påkallat bör restaurang som kommer i fråga för serveringstid till klockan 05.00 installera metalldetektor.

Krav ska ställas på restauranger med senare tillstånd än 01.00 att genomföra STAD-utbildning eller motsvarande, samt att detta ska gälla restauranger också utanför cityområdet. Enligt riktlinjerna ska samtliga personer som arbetar med servering av alkoholdrycker på restaurangen genomgått STAD-utbildning eller motsvarande.

Förvaltningens förslag och synpunkter

Désirée Pethrus Engströms (kd) skriver att sommaren 2003 har kännetecknats av hög brottlighet, våldtäkter och krogbråk. Hon påtalar behov av att socialtjänsten tillsammans med polisen utreder hur man på bästa sätt kan förebygga våld och annan otrygghet kring krogarna i staden. Det uppdras åt förvaltningen att utreda situationen och att tillsammans med polisen komma med konkreta förslag till åtgärder för att öka säkerheten kring stadens krogar.

Förvaltningen har i detta tjänsteutlåtande lämnat en redogörelse för det samarbete som föreligger mellan förvaltningen, polismyndigheten med flera och det arbete som utförs av myndigheter och bransch dels för en ansvarsfull alkoholserving, dels mot narkotika på stadens restauranger. Förvaltningen anser att det arbete som har bedrivits och bedrivs är väl utvecklat och strukturerat även om det naturligtvis alltid kan bli ännu bättre. En sådan ambition föreligger från samtliga parter och inte minst från restaurangbranschen själva, vilket är en mycket viktig faktor för att arbetet ska bli framgångsrikt.

Polismyndigheten en lagstadgad och därmed obligatorisk remissinstans vid tillståndsprövningen. De är dessutom tillsynsmyndighet enligt alkohollagen. Det innebär att polismyndigheten i likhet med förvaltningen har en lagstadgad skyldighet att kontrollera att stadens restauranger följer alkohollagens bestämmelser. Vid tillståndsprövningen är det polismyndighetens tillståndssektion som förvaltningen samarbetar med och i den yttre tillsynen främst med närpoliserna. Sedan har krogkommissionens arbete tillkommit vilket förvaltningen ser som mycket positivt. Med dem har förvaltningen löpande kontakt och informationsutbyte men inte gemensam tillsyn. Det är inte lämpligt eftersom deras arbete är koncentrerat till främst operativa insatser mot

grovt kriminella. Sådant polisiärt arbete ska inte tillståndsenhetens personal medverka i. För det finns varken lagstöd eller kompetens. Krogkommissionen rapporterar istället, via polismyndighetens tillståndssektion, till kommunens tillståndsenhet. Det gäller då sådana förhållanden som är grund för att vidta åtgärder med stöd av alkohollagen.

Förvaltningen anser att de resurser som polismyndigheten avsätter är tillfyllest. Den enda farhågan förvaltningen har är att närpolisens resurser för den löpande tillsynen tas i anspråk för andra ändamål. Sådana tendenser finns. Det är viktigt att polismyndigheten avsätter resurser såväl för den löpande kontinuerliga tillsynen av restauranger som för att beivra grov brottslighet. De goda resultat som påvisas i studierna ovan vad gäller berusningsgrad, underåriga och brottslighet är som också påvisas i studien en kombination av aktiviteter såsom lokal mobilisering, utbildning i ansvarsfull alkoholserving, policy-förändringar och effektiv tillsyn. De har åstadkommit innan krogkommissionens tillkomst. En förutsättning för en fortsatt god utveckling är kontinuitet i såväl närpolisernas arbete på krogen som krogkommissionens.

Med förebild från metoder i restaurangprojektet som numer är en stadigvarande verksamhet för ansvarsfull alkoholserving har arbetet mot narkotika, narkotikaprojektet, tillkommit. Krogkommissionen är polismyndighetens svar på den ökande förekomsten av narkotika och grov brottslighet. Denna typ av brottslighet utgör en liten del av den totala. Det är sannolikt därför en minskning med 29% av brottsligheten kunnat påvisats trots att den grova brottsligheten ökat. Polismyndigheten skriver att de uppfattar krogkommissionens arbete som mycket framgångsrikt. De skriver också att den massmediala uppmärksamheten som varit kring arbetet lätt kan ge intrycket av att situationen på kort tid förvärrats och att det är förenat med stora risker att över huvud taget vistas på gator och torg. Polismyndigheten pekar på motsatt förhållande såtillvida att den allmänna uppfattningen som råder bland krögare, ordningsvakter och andra anställda på krogen är att situationen påtagligt förbättrats. Det är också den generella uppfattningen bland poliser som tjänstgör i krogmiljö.

Den stora utmaningen som föreligger enligt förvaltningens mening, såväl för krogkommissionen som för närpoliserna, är precis som SHR framfört till regeringen i sitt 10-punkts program att utveckla samarbetet med de förordnade ordningsvakterna. Centralt i detta sammanhang är att den pågående utredningen "Ordningsvakter och väktare – Ds 2003:50 (Justitiedepartementet)" verkligen leder till ett klargörande av de förordnade ordningsvakternas befogenheter samt att den resulterar i högre krav på utbildning för de förordnade ordningsvakterna. Även polismyndigheten har framfört detta som viktigt, det vill säga att de förordnade ordningsvakterna får bättre förmåga att hantera personer som är alkohol- och/eller narkotikapåverkade. För att polismyndighetens arbete mot den grova brottsligheten ska bli framgångsrikt är det också som SHR framfört viktigt att en skärpning av vapenlagen kommer till stånd. Det har också polismyndigheten framfört till regeringen. I dessa delar kan förvaltningen inte medverka, förutom vad gäller

meddelande om villkor i samband med tillståndsgivning, utan det är rent polisiärt arbete. Att meddela villkor om förordnade ordningsvakter får dock begränsad effekt om instrumentet inte fungerar som det ska. Därför har förvaltningen ett stort intresse i frågan. När det gäller villkor om förordnade ordningsvakter på de sent öppna krogarna ser förvaltningen också behov av en revidering av KF:s beslut. Kroglivet i staden har förändrats på sådant sätt att det generellt sett bedöms föreligga ett större behov av vakter fredagar och lördagar och mindre torsdagar och söndagar. I denna fråga avser förvaltningen återkomma efter närmare analys tillsammans med polismyndigheten. Vad den pågående utredningen om ordningsvakter och väktare resulterar i kan också komma att påverka bedömningen.

Polismyndigheten anser att det bör övervägas att införa villkor om övervakningskameror på de sent öppna krogarna. I bevishänseende har detta verktyg enligt polismyndigheten varit ovärderligt. De framhåller att kamerorna även har en allmän- och individualpreventiv effekt. Förvaltningen delar denna uppfattning och menar att villkor vid tillståndsgivning om kameraövervakning bör övervägas. Först måste det dock närmare utredas om det är möjligt mot bakgrund av att det är annan myndighet (länsstyrelsen) som efter prövning av ansökan från den enskilde restauratören ger tillstånd för sådan övervakning.

När det gäller så kallade "helrör" förfogar socialtjänstnämnden över frågan enligt alkohollagens bestämmelser i egenskap av tillstånd- och tillsynsmyndighet. Polismyndigheten framför att sådana servering bör förbjudas eftersom de anser att kontrollen är omöjlig. Förvaltningen delar såväl Désirée Pethrus Engströms (kd) principiella synpunkter på helrören som polismyndighetens. Förvaltningen har dock varken funnit stöd i alkohollagen eller rättspraxis för ett förbud. Inte heller diskussioner med den nationella tillsynsmyndigheten FHI har lett fram till att en sådan tolkning av alkohollagen är möjlig. Krav om tillsyn över dem kan och ska dock ställas och en effektiv tillsyn utövas. Förvaltningen har vid upprepade tillfällen sänt ut information om kravet på tillsyn vid tillämpning av sådan servering, utövat tillsyn och meddelat sanktioner. Förvaltningens uppfattning är att intresset för nämnda typ av servering därmed har minskat, upphört och/eller att den hanteras på ett mer ansvarsfullt sätt än tidigare. Inom kort avser FHI att komma med närmare anvisningar till alkohollagen gällande denna fråga.

Désirée Pethrus Engström (kd) menar att det bör övervägas att inte ge krogarna längre öppethållandetid än till klockan 03:00. När det gäller extrema händelser som uppmärksammats i media så menar polismyndigheten att det inte går att tala om någon regelmässighet förutom att det sker under narkotikapåverkan. Händelserna är knutna till personer som är missbrukare och/eller yrkeskriminella. Valet av plats sker slumpmässigt och impulsivt. Grova brott uppträder utanför krogar med varierande öppettider och inriktning. Inte sällan föregås de av en provokation i dörren. Mot bakgrund av denna beskrivning bedömer förvaltningen att andra åtgärder än begränsning av öppettider är mer verkningfulla. De höga krav och villkor som ställs på de sent öppna krogarna

begränsar antalet och gör att de aktivt är med i arbetet mot narkotika. Några av dem deltar även aktivt i arbetet med ansvarsfull alkoholservice. Det arbete som det nu handlar om är främst att ge vakterna redskap och stöd i att klara av den mycket svåra uppgiften att neka personer tillträde till krogen. Det handlar också om att de vakter som tjänstgör vid krogarna är lämpliga för uppgiften och inte skapar och/eller förstärker provokation som i förlängningen leder till förödande konsekvenser genom skjutningar och andra kriminella vedergällningar. I båda dessa avseenden har polismyndigheten en central roll. Kameraövervakning är också som polismyndigheten och SHR framfört ett bra verktyg i sammanhanget.

Frågan om hur länge krogarna ska ha öppet är självfallet en fråga för KF att ta ställning till. I minnet bör man dock hålla bakgrunden till dess tillkomst, vilket främst var att komma tillrätta med svartklubbarna. Polismyndighetens uppfattning är idag att inga svartklubbar i egentlig bemärkelse finns i Stockholm.

Polismyndigheten föreslår att den lagstadgade så kallade utrymningstiden om 30 minuter efter serveringstidens slut bör förlängas för att få till stånd en jämnare ström av hemåtvärande gäster och därmed minskad risk för konfrontation. Förvaltningen avvisar ett sådant förslag. Effekten skulle sannolikt inte bli en successiv hemgång, utan snarare att majoriteten av gäster lämnar stället efter 60 minuter istället för 30. Det finns dessutom en störningsproblematik för boende att ta hänsyn till i sammanhanget.

Frågan om köer utanför krogarna som Désirée Pethrus Engström (kd) tar upp i sin skrivelse förfogar främst staden själv över genom stadsdelsnämnderna, i och med att staden i de flesta fall äger marken. Ordningsförhållande på allmän plats där köerna anordnas regleras i ordningslagen. Ordningen i och i direkt anslutning till krogar regleras också i alkohollagen. Frågan ägs således gemensamt av stadsdelsförvaltningarna, polismyndigheten och socialtjänstförvaltningen. Som förvaltningen ser det handlar det först och främst för stadsdelsförvaltningarna att ta ställning till om köerna ska tillåtas på stadens mark.

Förvaltningen anser sammanfattningsvis att en negativ utveckling med hög brottslighet, våldtäkter och krogbråk har brutits. Emellertid är förhållandena långt ifrån acceptabla. Det gemensamma ansvar som myndigheter och restaurangbranschen tar utgör dock en god grund för ett uthålligt och konsekvent arbete mot våldet. De pågående insatserna kan självfallet förstärkas med ytterligare krav och restriktioner. Övervakningskameror och förändring av vaktvillkor är exempel på det.

Samarbetet mellan myndigheter och bransch i Stockholm mot narkotika och för en ansvarsfull alkoholservice står som förebild för många av landets kommuner. Även internationellt har det rönt uppmärksamhet. FHI har avsatt resurser för att hjälpa kommuner runt om i landet att komma igång med

liknande arbeten. Flera att de 10 punkter som SHR tillskrivit regeringen om har sin förebild från arbetet i Stockholm. Det återstår dock fortfarande mycket att göra men arbetet har kommit igång och utvecklingen går på rätt håll.

Förvaltningens anser att de frågeställningar som Désirée Pethrus Engström (kd) tar upp i sin skrivelse i huvudsak är omhändertagna. Arbetet är i full gång mot narkotika och kriminalitet på stadens krogar samt för en ansvarsfull alkoholserving. Arbetet som hitintills bedrivits har varit framgångsrikt även om mycket återstår att göra.

Som framgår ovan är det två saker förvaltningen skulle vilja få i uppdrag att utreda vidare dels frågan om kameraövervakning, dels frågan om revidering av vaktvillkor.

Bilagor:

1. Skrivelse daterad 2003-08-26 från Désirée Pethrus Engström (kd).
2. Remissvar från polismyndigheten i Stockholms län daterat 2003-11-11.
3. Remissvar från Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) daterat 2003-10-15.
4. 10 punkter mot våld i offentlig miljö – Pressmeddelande från SHR 2004-02-05.
5. Samarbetsavtal daterat 2001-06-11.
6. Sammanfattning av avhandling - Responsible Beverage Service – Effects of a Community Action Project.