

Skjenking og vold

Ingeborg Rossow¹ & Thor Norström^{1,2}

¹ Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS), Oslo

² Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet

Artikkel til Forebygging.no

Alkohol og vold

At det er en sammenheng mellom alkohol og vold er velkjent. En omfattende forskningslitteratur viser at alkohol er en vanlig ingrediens i tilfeller av vold, og at så vel gjerningspersoner som ofre svært ofte har vært beruset under voldshendelsen (Cherpitel, 2007; Graham et al., 1998; Pernanen, 1991; Roizen, 1997). Forskning viser videre at man er mer tilbøyelig til å utøve vold eller å bli offer for vold når man er alkoholpåvirket enn når man er edru (Pernanen, 1996), og vold forekommer oftere blant dem som drikker mye og er ofte beruset (Pernanen, 1996; Room & Rossow, 2001). De aller fleste drikkesituasjoner går imidlertid fredelig for seg, og de fleste opplever nok aldri å utøve vold eller bli offer for vold i tilknytning til alkoholinntak.

Det synes derfor rimelig klart at betydningen av alkoholberuselse for vold er betinget av ulike forhold knyttet til kontekst og personegenskaper. Noen personer kommer lettere i konflikt med andre når de er beruset, og noen drikkekontekster og drikkekulturer vil lettere fremme aggresjon og vold ved alkoholpåvirkning enn andre (Room & Rossow, 2001). I eksperimentstudier har man vist at aggressiv atferd forekommer oftere under alkoholberuselse og at aggresjon øker med økende promillenivå, men dette er først og fremst betinget av at forsøkspersonene utsettes for en form for provokasjon (Gustafson, 1995). Slike studier har også vist at personer som er impulsive eller som generelt har lett for å reagere aggressivt, er mer tilbøyelige enn andre til å bli aggressive under beruselse (Giancola, 2002a), og det ser ut til at menn lettere tyr til vold når de er beruset enn kvinner (Giancola, 2002b; Gussler-Burkhardt & Giancola, 2005).

Skjenking og vold

Skjenkesteders betydning for voldsomfang er viet mye interesse i medier og i alkoholpolitiske debatter. Forskning viser at vold forekommer forholdsvis ofte på eller like utenfor skjenkesteder (Graham & Homel, 2008). Her i Norge har politirapporter fra bl a Oslo (Grytdal & Meland, 2011) og Trondheim (Sør-Trøndelag politidistrikt, 2010) vist at en betydelig andel av den politianmeldte volden skjer på skjenkesteder (inkludert uteservering og utendørs røykesoner), og spesielt i bysentrum er denne andelen temmelig høy (28 % og 47 % i henholdsvis Oslo og Trondheim).

Noen typer av skjenkesteder er klart mer belastet med vold enn andre. Fra Trondheimspolitiets rapport framgår det at volden på skjenkestedene oftest forekommer på nattklubber, diskotek, barer og dansesteder. I en gjennomgang av internasjonal forskning på feltet har Graham og Homel (2008) oppsummert forhold som særlig synes å øke risikoen for vold på skjenkesteder. Disse omfatter blant annet høyt støynivå, dårlig belysning, trengsel, høyt beruselsesnivå blant gjestene, og aksept for ufin opptreden (Graham & Homel, 2008).

Hva viser forskning om effekt av tiltak for å begrense vold i tilknytning til skjenking?

Vi vil her belyse mulige effektive tiltak for å begrense volden på eller ved skjenkesteder og om slike tiltak har betydning for det samlede voldsomfanget. Fra en stor forskningslitteratur på effekt av ulike alkoholpolitiske virkemidler er det klart at tilgjengelighetsbegrensende tiltak gjennomgående er effektive for å begrense alkoholkonsum og alkoholrelaterte problemer (Babor et al., 2010).

Begrensning av antall skjenkesteder

En rekke studier fra blant annet USA og Australia har vist at det er en klar sammenheng mellom antall skjenkesteder og voldsomfang i et område; - jo høyere antall skjenkesteder innenfor et område, desto større er voldsomfanget (Campbell et al., 2009; Livingston, 2008; Popova, Giesbrecht, Bekmuradov, & Patra, 2009). Tilsvarende har man vist at endringer i antall skjenkesteder er knyttet til endringer i voldsomfang; - med økende antall skjenkesteder, øker voldsomfanget – og *vice versa* (Livingston, Chikritzhs, & Room, 2007). Dette er også vist i en studie fra Norge; med økende antall skjenkesteder, økte også antallet voldstilfelle (Norström, 2000).

Begrensning av skjenketider

Et annet tilgjengelighetsbegrensende tiltak er regulering av skjenketider, og her i Norge er dette trolig det mest omdebatterte virkemidlet i skjenkepolitikken. I tre nyere oversiktsarbeider har forfatterne gjennomgått internasjonal forskning som har belyst en mulig betydning av skjenketidsendring for voldsomfang og/eller andre typer av alkoholrelaterte problemer (Hahn et al., 2010; Popova et al., 2009; Stockwell & Chikritzhs, 2009). I disse litteraturgjennomgangene konkluderes det med at de metodologisk gode studiene i hovedsak har funnet at en innskrenking i skjenketiden har redusert volden (eller andre problemer), mens en utvidelse av skjenketiden har ført til en økning i vold og andre problemer. Ett eksempel er fra den brasilianske byen Diadema (som er på størrelse med Bergen), hvor skjenketiden ble redusert fra døgnekontinuerlig skjenking til skjenkestopp kl 23.00. Skjenketidsreduksjonen ble fulgt av en betydelig reduksjon i voldsomfanget, og antallet drap gikk ned med cirka 44 % (Duailibi et al., 2007). I Reykjavik på Island gikk politikerne den motsatte veien, fra å ha skjenkestopp kl. 02.00 i helgene fikk byens skjenkesteder i 1999 anledning til å skjenke døgnet rundt. Endringen ble blant annet begrunnet med at man ville få bukt med vold og skadeverk knyttet til trengsel og taxikøer ved skjenketidens slutt. Evalueringen av dette tiltaket viste at man riktignok lyktes i å redusere ansamlingen av folk ute i sentrum mellom kl. 3.00 og 5.00, men omfanget av voldsskader økte betydelig. Antallet pasienter i akuttmottak med voldsskader nattetid i helgene økte med 34 % i året etter skjenketidsendringen (Ragnarsdottir, Kjartansdottir, & Davidsdottir, 2002).

Kvalitetsmessig gode studier av skjenketidsendringer har altså funnet en effekt av større skjenketidsendringer, som beskrevet i eksemplene ovenfor (Stockwell & Chikritzhs, 2009). I praksis er det imidlertid ofte slik at skjenketidsendringer (i likhet med mange andre politiske endringer) er relativt små. Inntil nylig har det forskningsmessige grunnlaget for å vurdere effekten av slike mindre endringer i skjenketid vært temmelig tynt (Hahn et al., 2010). I løpet av det siste året er det publisert to studier som har belyst mulige effekter av slike mindre skjenketidsendringer på voldsomfang. Den ene studien er fra den australske byen Newcastle, hvor man innskrenket skjenketidens slutt med halvannen time, kombinert med at gjester ikke kunne komme inn på skjenkesteder de siste to timene av skjenketiden ("one-way door policy") (Kypri, Jones, McElduff, & Barker, 2011). I perioden etter disse restriksjonene gikk volden nattetid i Newcastle sentrum ned med 37 % sammenliknet med en naboby uten skjenketidsendringer. Den andre studien er fra Norge og er en analyse av skjenketidsendringer og vold i 18 norske byer på 2000-tallet (Rossow & Norström, 2012). I alle disse byene var skjenketidsendringen, hva enten det var en utvidelse eller en innskrenking, på to timer eller mindre, og oftest en halv til en time. Studien viste at med en times endring i skjenketiden var det en gjennomsnittlig endring i sentrumsvolden nattetid i helgene på 16%; dvs en utvidelse av

skjenketiden var forbundet med en økning i volden og en innskrenking i skjenketiden var forbundet med en reduksjon i volden. Sammenhengen var tilnærmet like stor ved en utvidelse av skjenketiden som ved en innskrenking av skjenketiden. Det ser derfor ut til at selv relativt små endringer i skjenketiden kan ha betydelig effekt på vold.

Ansvarlig alkoholserving

En rekke andre tiltak har også vært iverksatt for å begrense omfanget av utelivsvolden, og mange av disse har vært evaluert. Programmer som retter seg mot opplæring av serveringspersonale i 'ansvarlig alkoholserving' (Responsible beverage service) har vært evaluert i en rekke studier. Fra den internasjonale litteraturen er det ikke entydig om slike program har noen effekt på overskjenking eller alkoholrelaterte problemer som vold (Babor et al., 2010). Enkelte studier har funnet at slike program har vært vellykkete med hensyn til å redusere promillenivå og omfang av overstadig beruselse blant gjestene, mens andre studier ikke har funnet noen slik effekt. Mye tyder på at når tiltaket er begrenset til ett eller noen ganske få skjenkesteder, finner man gunstige effekter, mens når man iverksetter programmet på mange skjenkesteder i et større område eller i en hel by, finner man ingen effekt (Stockwell, 2001). Det er trolig flere forklaringer på at man ikke har funnet effekt av slike programmer når de har vært iverksatt i større skala, deriblant forenklet kursinnhold ('light versjon'), begrenset deltakelse, varierende interesse og oppmerksomhet blant kursdeltakere og manglende repetisjoner og oppfølging av kurset over tid.

Her i Norge har man utviklet programmet 'Ansvarlig Vertskap', og dette har vært brukt i en rekke norske kommuner. 'Ansvarlig Vertskap' har vært evaluert i tre studier fra ulike steder i Norge. Ingen av studiene fant noen effekt av programmet mht overskjenking, vold eller skjenking til mindreårige (Baklien, Pape, Rossow, & Storvoll, 2007; Buvik & Baklien, 2006; Lauritzen & Baklien, 2007). Det var flere grunner til dette. I Trondheim ble Ansvarlig Vertskap i realiteten ikke iverksatt (Buvik & Baklien, 2006). I Bergen fikk skjenkesteder som deltok i Ansvarlig Vertskap anledning til utvidet skjenketid, slik at en mulig gevinst av programmet trolig ble (mer enn) oppveiet av effekten av skjenketidsutvidelsen (Lauritzen & Baklien, 2007). I kommuner som deltok i Regionprosjektet, var det en 'light versjon' av Ansvarlig Vertskap som ble iverksatt (Baklien et al., 2007).

Andre tiltak på skjenkesteder

I andre land har flere andre typer av tiltak på skjenkesteder blitt evaluert med mer lovende resultater. Det å gjøre skjenkestedet økonomisk ansvarlig for skader som deres gjester har forårsaket etter overskjenking ('dram shop liability'), har vært brukt i USA. Dette er vist å ha gunstig effekt på promillekjøring og vold (Rammohan et al., 2011), men vil trolig kreve større lovendringer å innføre andre steder. Programmet 'Safer bars' fra Canada omfatter opplæring av dørvakter og serveringspersonale i aggresjonshåndtering. De første studiene tyder på at dette kan være et godt voldsforebyggende tiltak på skjenkesteder (Graham et al., 2004).

Kombinerte tiltak

Blant forebyggende tiltak som ikke begrenser antall skjenkesteder eller skjenketider, synes det mest virksomme å være kombinerte og koordinerte tiltak som innbefatter samarbeid mellom viktige aktører på lokalt plan (f. eks. skjenkenæring, myndigheter, politi), kursing av dørvakter og serveringspersonale, og strengere håndheving av skjenkebestemmelser (Brennan, Moore, Byrne, & Murphy; Jones, 2011). Slike kombinerte tiltak har vært utprøvd og evaluert flere steder. Vi vil i det følgende omtale noen av disse litt nærmere.

På turiststedet Surfers Paradise på Australias østkyst ble på 1980-tallet et stort antall nattklubber og barer konsentrert i et lite sentrumsområde. Dette medførte mye fyll, ordensforstyrrelser og vold nattestider i sentrum og ga opphav til betydelig bekymring og ønske om endringer blant innbyggere og lokale myndigheter (Hamel, Hauritz, Wortley, McIlwain, & Carvolth, 1997). For å forebygge disse problemene iverksatte man i 1993 prosjektet 'Surfers Paradise Safety Action Project'. Prosjektet omfattet blant annet samarbeid mellom skjenkenæring og myndigheter og husregler (code of practise) på skjenkestedene. Evalueringen viste at prosjektet lyktes i å redusere omfanget av vold, krangler og aggressiv atferd på skjenkestedene i betydelig grad det første året, men etter 3 år var voldsomfanget igjen på omtrent det samme nivået som før prosjektstart (Hamel et al., 1997).

Over en femårsperiode, fra 1992 til 1996, ble det gjennomført koordinerte tiltak for å forebygge alkoholrelaterte skader i tre lokalsamfunn i USA (hvorav to i California og ett på østkysten) (Holder et al., 2000). Disse tiltakene omfattet blant annet samarbeid mellom lokale aktører, opplæring i ansvarlig alkoholservering og bruk av lokale media. Evalueringen viste at prosjektet lyktes godt i å redusere flere typer av alkoholrelaterte skader i de tre lokalsamfunnene, blant annet ble antallet volds-skadede pasienter i akuttmottak redusert med vel 40 % (Holder et al., 2000).

Et siste eksempel er STAD-prosjektet i Stockholm. Dette er et multikomponentprosjekt som omfatter lokal mobilisering av sentrale aktører, kursing i ansvarlig alkoholserving og strengere tilsyn av skjenkestedene. Tiltaket ble iverksatt i et eksperimentområde (Stockholm sentrum) i løpet av en treårs periode. En evaluering viste at antall rapporterte voldsforbrytelser nattetid ble redusert med 29 % i eksperimentområdet sammenliknet med kontrollområdet (Wallin, Norström, & Andreasson, 2003).

Politikkutforming på lokalt og nasjonalt nivå

I alkoholoven ligger det nasjonale rammer for skjenkepolitikken, blant annet med hensyn til kontroll av skjenkesteder og maksimaltider for skjenking. Størstedelen av skjenkepolitikken virkemidler forvaltes likevel på kommunalt nivå. Det er kommunenes ansvar å bestemme antall skjenkebevillinger og tetthet av skjenkesteder i sentrumsområder. Kommunene har innenfor lovens rammer et betydelig handlingsrom med hensyn til skjenketider og kontroll og håndhevelse av skjenkebestemmelsene, og de kan knytte ulike betingelser til skjenkebevillinger. Videre har kommunene anledning til å tilby forebyggende tiltak til skjenkesteder og til å iverksette koordinerte tiltak (som eksemplifisert ovenfor).

Kommunenes skjenkepolitikk har siden endringen av alkoholoven i 1997 blitt mer liberal i flere henseender. I løpet av de siste 15 årene har det totale antallet skjenkesteder i Norge økt med over 50 % (fra 4693 i 1992 til 7376 i 2010), og det er et fåtall – og stadig færre - kommuner som har satt et tak på antall skjenkebevillinger og/eller avslått søknader om skjenkebevilling (Skjælaaen, 2011). I samme periode har også antallet kommuner som har utvidet skjenketid (dvs. skjenketidsslutt mellom kl 01.00 og 03.00) økt, men det har i siste del av perioden også vært en del kommuner som har innskrenket skjenketiden innenfor utvidet skjenketid (f. eks. fra kl. 03.00 til 02.00).

Når det gjelder gjennomføring av skjenkekontroller, bruker et flertall av kommunene private vakselskap til dette, og andelen kommuner som bruker vakselskap i stedet for kommunale kontrollører, har økt betydelig de siste 15 årene (til vel 80 % i 2009). Bare i et mindretall av norske kommuner avdekkes det i løpet av ett år noen brudd på skjenkebestemmelsene, og i enda færre kommuner blir det foretatt inndragning av skjenkebevillinger. I 2009 avdekket skjenkekontrollene i norske kommuner totalt 1018 brudd på skjenkebestemmelsene, og bare et mindretall av disse dreide seg om skjenking til mindreårige (38 tilfelle), skjenking til berusede gjester (182 tilfelle) eller skjenking utenfor skjenketiden (41 tilfelle) (Skjælaaen, 2011). Studier fra Trondheim og Bergen har vist at overskjenking forekommer svært ofte og da særlig mot slutten av skjenketiden (Buvik & Baklien,

2006; Lauritzen & Baklien, 2007). Det er derfor grunn til å anta at håndhevelse av skjenkebestemmelsene på dette området kan bedres vesentlig og være ett av flere virkemidler for å begrense omfanget av skjenkerelatert vold.

Selv med et rimelig godt forskningsmessig grunnlag for å si noe om hvorvidt bestemte tiltak er effektive for å begrense skjenkerelatert vold, vil politiske aktører også måtte vurdere andre sider ved slike tiltak. Vil de ha uønskete konsekvenser for næringen? Vil de være kostbare eller vanskelige å iverksette? Vil de innebære vedvarende ressursbruk? Svarene på slike spørsmål (i den grad det finnes gode svar på dem) må veies opp mot hva vi vet om sannsynlige gevinster av tiltakene, og vil i første rekke være en politisk og verdimessig avveining.

Litteratur:

- Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., . . . Rossow, I. (2010). *Alcohol: No ordinary commodity. Research and public policy. Second edition.* Oxford: Oxford University Press.
- Baklien, B., Pape, H., Rossow, I., & Storvoll, E. E. (2007). Regionprosjektet - nyttig forebygging? Evalueringen av et pilotprosjekt om lokalbasert rusforebygging. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Brennan, I., Moore, S. C., Byrne, E., & Murphy, S. Interventions for disorder and severe intoxication in and around licensed premises, 1989–2009. *Addiction*, *106*, 706-713.
- Buvik, K. V., & Baklien, B. (2006). Skal det være noe mer før vi stenger? Evaluering av Ansvarlig vertskap i Trondheim. Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.
- Campbell, C. A., Hahn, R. A., Elder, R., Brewer, R., Chattopadhyay, S., Fielding, J., . . . Middleton, J. C. (2009). The Effectiveness of Limiting Alcohol Outlet Density As a Means of Reducing Excessive Alcohol Consumption and Alcohol-Related Harms. *American Journal of Preventive Medicine*, *37*, 556-569.
- Cherpitel, C. J. (2007). Alcohol and injuries: a review of international emergency room studies since 1995. *Drug and Alcohol Review*, *26*, 201-214.
- Duailibi, S., Ponicki, W., Grube, J., Pinsky, I., Laranjeira, R., & Raw, M. (2007). The Effect of Restricting Opening Hours on Alcohol-Related Violence. *Am J Public Health*, *97*, 2276-2280.
- Giancola, P. R. (2002a). The Influence of trait anger on the alcohol-aggression relation in men and women. *Alcoholism: Clinical and Experimental Research*, *26*, 1350-1358.
- Giancola, P.R. (2002b). Alcohol-related aggression in men and women: The influence of dispositional aggressivity. *Journal of Studies on Alcohol*, *63*, 696-708.
- Graham, K., & Homel, R. (2008). *Raising the bar. Preventing aggression in and around bars, pubs and clubs.* Portland, Oregon: Willan Publishing.
- Graham, K., Leonard, K. E., Room, R., Wild, T. C., Pihl, R. O., Bois, C., & Single, E. (1998). Current directions in research on understanding and preventing intoxicated aggression. *Addiction*, *93*, 659-676.
- Graham, K., Osgood, D. W., Zibrowski, E., Purcell, J., Gliksman, L., Leonard, K., . . . Toomey, T. L. (2004). The effect of the Safer Bars programme on physical aggression in bars: results of a randomized controlled trial. *Drug and Alcohol Review*, *23*, 31-41.
- Grytdal, V., & Meland, P. (2011). Vold i Oslo 2009 - en analyse av voldsanmeldelser fra 2. halvår 2009. Oslo: Oslo politidistrikt.
- Gussler-Burkhardt, N. L., & Giancola, P. R. (2005). A further investigation of gender differences in alcohol-related aggression. *Journal of Studies on Alcohol*, *66*, 413-422.
- Gustafson, R. (1995). Alcohol and aggression. *Journal of Offender Rehabilitation*, *21*, 41-80.
- Hahn, R. A., Kuzara, J. L., Elder, R., Brewer, R., Chattopadhyay, S., Fielding, J., . . . Lawrence, B. (2010). Effectiveness of Policies Restricting Hours of Alcohol Sales in Preventing Excessive Alcohol Consumption and Related Harms. *American Journal of Preventive Medicine*, *39*, 590-604.
- Holder, H. D., Gruenewald, P. J., Ponicki, W. R., Treno, A. J., Grube, J. W., Saltz, R. F., . . . Roeper, P. (2000). Effect of Community-Based Interventions on High-Risk Drinking and Alcohol-Related Injuries. *JAMA: The Journal of the American Medical Association*, *284*, 2341-2347.
- Homel, R., Hauritz, M. A., Wortley, R. K., McIlwain, G., & Carvolth, R. (1997). Preventing Alcohol-related Crime Through Community Action: The Surfers Paradise Safety Action Project: <http://dionysus.itc.gu.edu.au:8888/cgi-bin/record?10627290>.
- Jones, L., Hughes, K., Atkinson, A.M., Bellis, M.A. (2011). Reducing harm in drinking environments: A systematic review of effective approaches. *Health & Place*, *17*, 508-518.
- Kypri, K., Jones, C., McElduff, P., & Barker, D. (2011). Effects of restricting pub closing times on night-time assaults in an Australian city. *Addiction*, *106*, 303-310.