

Penger eller legitimitet – spillet om spilleautomatene.

Hovedoppgave i sosiologi

Odd E. Rambøl

Sosiologisk Institutt
Universitetet i Bergen
Høst 2006

Forord.

Det har vært meget interessant og inspirerende å arbeid med denne oppgaven.

Det hele startet med en generell undring over hvorfor det er så vanskelig å gjennomføre forebyggende tiltak, til tross for at alle er enige om at forbygging er best og billigst. Deretter kom den spesielle undringen: hva var det som gjorde at Stortinget gjorde helomvending 2003 når det gjaldt spilleautomater. Da innførte det monopol, klart på tvers av tidligere liberale vedtak.

Mens jeg ”spiste” vokste appetitten; jeg fulgte en historisk dimensjon med begrepet legitimitet som ledestjerne, deretter ble spill, lotterier og spilleautomater en case vurdert i forhold til andre samfunnsproblemer og utviklingstrender i dagens samfunn.

Det heter at ”det meste er tenkt før – og det er tenkt bedre før”. Denne oppgaven er neppe et unntak. Men det er en god følelse å ha tenkt ”noe” selv.

En stor takk til min veileder professor Olav Korsnes, som har vært et særdeles konstruktivt og kritisk korrektiv – og samtidig gitt meg mot til å bruke det jeg måtte ha av ”sociological imagination”.

Bergen, 16.8.2006

Odd E. Rambøl

Innhold

1. Innledning

- 1.1 Det beste er å forbygge
- 1.2 Kildegrunnlag og metode

2. Teoretisk ramme.

- 2.1 Starten - en overfladisk tilnærming.
- 2.2 Epoker – legitimitet – spill og lotterier.
- 2.3 Forholdet mellom legitimitet og felt.
- 2.4 Teoretisk ramme – kilder og metode

3. Spill og spilleavhengighet

- 3.1 En kort historikk
- 3.2 Hva er spilleavhengighet/spillegalskap
- 3.3 Hvem og hvor mange blir spilleavhengige?
- 3.4 Skadevirkninger av spilleavhengighet.
- 3.5 Så store lidelser og skader – hvorfor slutter man ikke?

4. Perioden 1851 – 1980

- 4.1 Lov om forbud mot spill i Norge – 1851
- 4.2 Penge­lotteriet, en forsiktig start.
- 4.3 Lov om veddemål med totalisator – 1927.
- 4.4 Forsøket på å innføre fotballtipping i 1937
- 4.5 Opprettelse av Norsk Tipping i 1947

5. Lotto og flakslodd – ”snøballen begynner å rulle”.

- 5.1 Høyrebølge – og nye holdninger.
- 5.2 Util siktede konsekvenser – som burde vært forutsett?

6. Ny lotterilov – automatene kommer.

- 6.1 Automater – redningsbøyen.
- 6.2 Ny lotterilov – ”fritt fram” for spilleautomater.
- 6.3 Å forebygge er å planlegge – planlegging forutsetter kunnskaper.

7. ”Etterpå er hvermann klok”.

- 7.1 Konsekvensutredninger, naturvitenskap – samfunnsvitenskap.
- 7.2 Stortingsregjeringer
- 7.3 ”Money makes the.....”
- 7.4 ”At vide hvad man ikke ved, er dog en slags alvidenhet”.
- 7.5 Konsekvensutredninger – bare for ”veier”?

8. ”Den fjerde statsmakt” engasjerer seg.

- 8.1 Med Europas mest liberale lov for pengespillautomater.
- 8.2 ”Mediene er en legitimitetens konfliktarena.”
- 8.3 Regjeringen ”rør på seg”.

9. Mislykket forsøk på innstramning

- 9.1 Utsettelsen i 1999, Stortinget styrer.
- 9.2 Endelig vedtak, ingen innstramninger.

10. Organisasjonene mot ”den fjerde statsmakt”.

- 10.1 Den korporative kanal viser muskler
- 10.2 Organisasjonenes vant – men det etiske problemet består

11. Finalen – monopol vedtas.

- 11.1 Holdningene til spilleautomater på glid.
- 11.2 Lovforslaget – Norsk Tipping får monopol.
- 11.3 ”Den fjerde statsmakt” vant til slutt.

12. Drøfting.

- 12.1 Hvorfor liberale lover?
- 12.2 Hvorfor helomvending?
- 12.3 Når kan restriktive tiltak gjennomføres?
- 12.4 Spesialtilfelle – eller trend?Spørsmål 4.

13. Konklusjon

Oversikt over Offentlige dokumenter

Litteratur oversikt

1. Innledning

1.1 Det beste er å forbygge.

Alle sier at det mest fornuftige er å forebygge, likevel ser vi stadig at forebyggende arbeid taper i forhold til ”reparasjoner”. På mange områder kan det være humanitære, sosiale og økonomiske grunner til å satse på forebyggende arbeid. Likevel er det ofte svært vanskelig for det politiske og økonomiske systemet å gjennomføre forebyggende tiltak som virkelig monner på områder som omtales som prioriterte.

I mange tilfeller er det lett å forstå dette. Blir man stilt overfor akutte behov; direkte opplevde menneskelige lidelse, så blir dette prioritert framfor det langsiktige arbeidet med å forbygge at skadene oppstår. Men det er også slik at identifiserte samfunnsproblemer får vokse og vokse, uten at det reageres. Først når situasjonen oppleves som kritisk, settes det inn tiltak; ting må ofte bli verre, før de kan bli bedre.

Et annet moment kan være at en rekke forebyggende tiltak vil være upopulære, og derfor være ”politisk kostbare” å gjennomføre. For politikerne kan da oppgjørets time komme andre mandag i september.

En tredje årsak er at det kan være vanskelig å måle effekten av forebyggende arbeid – og dersom det virker, er det gjerne på lang sikt. Langsiktige tiltak krever stor grad av konsensus på den politiske arena.

To aforismer som illustrerer vanskene man her står overfor:

”Man bør ikke fjerne gjerder før det er undersøkt hvorfor de er satt opp”.

”Forebyggende tiltak som virker, synes overflødige – derfor fjernes de.”

I tillegg er det et tankekors at forbygging ofte er det eneste etisk høyverdige alternativ. Behandling kommer ofte etter at offeret (og dets familie) har vært igjennom store lidelser. Det kan neppe være etisk akseptabelt å være passive til sosiale prosesser man vet vil føre til at en rekke mennesker får store lidelser.

Situasjonen på det sosiale området står i sterk kontrast til situasjonen i for eksempel oljesektoren. Her investeres det milliarder på milliarder, for å forebygge ulykker. Dette er viktig for å unngå miljøkatastrofer – og hindre at menneskeliv går tapt. Men negative samfunns-forhold som i tapte menneskeliv og menneskelig lidelse, langt overgår de fleste tenkelige katastrofer på sokkelen, kan det være vanskelig å få fram på den politiske arena. Det er all grunn til å stille spørsmålet: Hva er forutsetningene for at kunnskap om en negativ samfunns-utvikling, skal komme på den politiske dagsorden, bli debattert – og tiltak iverksatt?

I det følgende vil dette forsøkes belyst ved en gjennomgang av den politiske behandlingen av spill og lotterier i Norge, med hovedvekt på endringene som skjedde i perioden 1985 til 2003.

Gjennom generasjoner ble det ført en meget restriktiv spille- og lotteripolitikk i Norge. Men fra midten av 1980-tallet fikk vi en markert økning i antall spill og lotterier. Særlig skjedde det på 90-tallet en kraftig vekst i antall elektroniske pengespillautomater.

I Norge fikk vi raskt over 30.000 automater, tre ganger så mange som Sverige (Fekjær 2002:74), som jo har dobbelt så stort folketall. En undersøkelse foretatt i 1997 av professor i psykiatri ved Universitetet i Trondheim, Karl Gunnar Göttestam, viste at titusener av nordmenn led av spilleavhengighet. Det var realistisk å regne med, at med ringvirkninger ble hundretusener - direkte og indirekte – rammet av spilleavhengighet eller dens følger.

Ved årtusenskiftet skjedde det så en motreaksjon. I juni 1999 la regjeringen Bondevik I fram Ot.prp. nr. 84 (1998 – 99) ”Om lov om lotteri m.v. og Statens lotteritilsyn”. Hensikten med proposisjonen var for det første å opprette et statlig lotteritilsyn. For det andre, å innføre restriksjoner for å begrense de sosiale problemene, som spilleavhengighet førte til, og som vokste i takt med det økende antall pengespillautomater. Det var mange signaler, både fra forskere og reportasjer i pressen, som fortalte at utviklingen gikk i feil retning. Denne utviklingen ville regjeringen stanse med sitt lovforslag.

Proposisjonen innholdt forslag som ville bety innstramminger for spilleautomatbransjen og dermed redusere inntektene til organisasjonene og bransjen vesentlig. Dette utløste aktiv lobbyvirksomhet fra spilleentreprenørene og organisasjonene i forhold til myndighetene. Resultatet ble at proposisjonen, som ble behandlet i Odelstinget 16.des. 1999 (Ot.prop nr. 84 (1998-99) – Innst. O.nr. 33 (1999-2000)), ble sendt i retur til regjeringen, med entydige signaler om at man ikke ville tillate tiltak som reduserte organisasjonenes inntekter fra automatene.

I 2000 ble det lagt fram en ny proposisjon (Ot.prp. nr. 49 (1999-2000), nå fra regjeringen Stoltenberg I. Denne proposisjonen var utformet i tråd med komitémerkene fra behandlingen året før. Den eneste innstramning var at det ble innført 18 års aldersgrense ved spill på pengeautomater. Barn og unge skulle altså forsøkes skjermet, mens man ikke så noen grunn til å skjerme voksne. Odelstinget vedtok loven 16. nov 2000. Kun Fr.p stemte imot loven, partiet ønsket en enda mer liberal lov. (Forhandlinger i Odelstinget –16.nov. 2000)

Spilleavhengighet hadde lenge vært omtalt i pressen, sosialarbeidere, politi, pårørende og spilleavhengige stod fram, problemet fikk ansikter. Spilleavhengighet som problem ble også tatt opp i Stortinget. Representanten Finn Kristian Marthinsen (Kr.f) fremmet et

Dokument 8 forslag, som skulle gi lovhjemmel for behandling av spilleavhengige. (Dokument nr. 8:26 (1999-2000)). Det Forslaget ble behandlet i Stortinget 30.nov 2000, altså 14. dager etter at Stortinget hadde vedtatt den nye lotteriloven. Marthinsens forslag ble oversendt regjeringen med positive anbefalinger.

Stortinget var altså ikke villig til å sette i verk restriktive tiltak for å hindre at folk ble spilleavhengige, men ønsket å hjelpe dem som var blitt spilleavhengige.

Men allerede i 2002, et og et halvt år senere, ble det i et Dokument 8 forslag fra tre SV-representanter (Dokument 8:53 (2001-2002)) på nytt foreslått innstramminger i spilleautomatvirksomheten. Kulturminister Valgerd Svarstad Haugland meddelte da Stortinget at departementet hadde under arbeid en Odelstingsproposisjon, som også ville ta for seg de problemene SV-representantene tok opp i sitt forslag (Stortingets forhandlinger – referat fra møte 14.5.2002). Av debatten fremgår de at spilleavhengighet nå er i ferd med å bli betraktet som et vesentlig sosialt problem.

Våren 2003 vedtok Stortinget, etter en særdeles rask behandling, en lov som ville bety en total omveltning av spilleautomatvirksomheten i Norge (Odelstinget - Forhandlinger 12.6.2003). Norsk Tipping skulle nå få monopol på drift av spilleautomater. Antall automater skulle reduseres og det skulle innføres strenge begrensninger på plassering og utforming av automatene. Vedtaket var en fullstendig snuoperasjon i forhold til Stortingsvedtaket to og et halvt år tidligere.

Den første proposisjon, som Stortinget sendte i retur, ble lagt fram av Bondevik I - regjeringen. Den andre proposisjonen, som var en ”blåkopi” av komitémerknadene, ble lagt fram av regjeringen Stoltenberg I. ”Snuproposisjonen” ble lagt fram av Bondevik II - regjeringen. Det hadde riktignok vært et Stortingsvalg i 2001, men det betydde i denne sammenheng lite. Bortsett fra Fr.p, så snudde samtlige partier, fra SV til Høyre.

Dette er bakgrunn for denne oppgaven, som bl.a. reiser disse hovedspørsmålene:

1. Hvorfor fikk Norge i 1995 en lov som førte til at vi fikk et av verdens mest liberale regimer for pengespillautomater? Norge var jo et land som må kunne karakteriseres som puritansk og restriktivt når det gjelder ”lettlivede” aktiviteter som pengespill.

2. Hvorfor gjorde Stortinget helomvending i 2003? Vel to år tidligere hadde man avvist alle forsøk på innstramminger – altså å forbygge spilleavhengighet gjennom restriktive tiltak.

Stortinget valgte altså en restriktiv linje i 2003. Men det finnes mange saksområder hvor restriktive tiltak ville ha en forebyggende effekt; likevel: svært lite skjer.

3. Kan man ut fra denne saken trekke mer generell lærdom om hva som gjør at restriktive tiltak kan – eller – ikke kan, gjennomføres?

Under arbeidet med oppgaven, meldte enda en problemstilling seg: Det var jo ikke bare på saksområdet ”spill og lotterier” man hadde registrert økt gjennomslag for neoliberalistisk politikk. Dette ble omtalt og diskutert i pressen, i den politiske debatt og i bøker. I boken ”Moralens sjanser i markeds tidsalder” finner man følgende diagnose for samfunnsutviklingen:

*Vi presiserer derfor at vår kritikk – både ovenfor og nedenfor – er rettet mot den variant av moderne individualisme som i våre dager (i de siste to tiår) er blitt fremherskende i og med nyliberalismens gjennomslag – først i mer begrenset økonomisk sammenheng, deretter i generell samfunnsmessig, i tendens vi ser til en gedigen **marketization of society**, omgjøring av samfunnet i dets helhet til markeds plass, til mange arenaer for tings og mennesker ikledelse av omsettbare varekarakter. (Vetlesen, A.J. og Henriksen, J-O. 2003:73)*

Her er det ikke synspunktene på ”moderne individualisme” som er av interesse, men beskrivelsen av samfunnsutviklingen, nyliberalismens evne til å vinne innpass på samfunnsområder som tidligere har vært dominert av sivil og instrumentell legitimitet. Sitatet her er et innspill fra venstresiden, fra høyresiden ble **marketization of society** omtalt som modernisering – spesielt av offentlig sektor. Det som skjedde med spilleautomatene får derfor spesiell interesse, for her fikk man et vedtak som reverserte denne utviklingen på ett spesielt saksområde.

4. Vedtaket om spilleautomater medførte at man innførte restriktive tiltak for å forebygge spilleavhengighet. Men det kan også tolkes som et brudd med trenden til *marketization of society*. Flere av partiene som var med på vedtaket vil neppe være enige i en slik tolkning. Likevel kan det være grunn til å vurdere om det ut fra ”snuoperasjonen” som skjedde med spilleautomatene, kan pekes på noen generelle utviklingstrekk – eller om spilleautomater er et spesialtilfelle.

Dette siste spørsmålet, førte til at jeg avslutningsvis utvidet perspektivet noe – og forsøkte å se saksområdet i noe bredere perspektiv.

1.2 Kildegrunnlag og metode.

Kildegrunnlaget for oppgaven er først og fremst offentlige dokumenter, i form av offentlige utredninger, lovproposisjoner og innstillinger fra 1850, fram til sommeren 2003. Også debattene i Stortinget har vært viktige som kildegrunnlag. Her er kun debattene og vedtakene i Odelstinget nevnt, debatten og vedtakene i Lagtinget, viste seg i denne saken å være ren ”sandpåstrøing”.

I tillegg har jeg ved hjelp av a-tekst søkt på aktuelle søkeord i Aftenposten, Dagbladet, VG og Bergens Tidende. Dette har dannet grunnlag for å vurdere saksområdet aktualitet – og også hvilke argumenter som ble brukt og hvilke holdninger som gjorde seg gjeldende i den offentlige debatt. TV har kun blitt trukket inn der programmer har blitt forhåndsomtalt eller kommentert i avisene.

Jeg har også sett på hvordan spilleautomatsaken har blitt omtalt i årsrapportene til Røde Kors og Redningssekskapet.

Dessuten har politikere, embetsmenn og organisasjonsfolk som var aktører på saksområdet, blitt intervjuet. De ble først per telefon gitt en orientering om hensikten med oppgaven og så spurt om de var villige til å svare på spørsmål om saksområdet.

Kun én person sa nei, vedkommende henviste meg til en annen som etter vedkommende oppfatning hadde bedre kjennskap til saken. En person hadde så mye reisevirksomhet at vi ikke fikk til et intervju, men en fullgod ”vara” stilte opp.

Deretter ble de som ble intervjuet tilsendt en liste med spørsmål, som var relevante for deres plassering i hendelsesforløpet. Sammen med listen med ”skreddersydde” spørsmål, var vedlagt denne orienteringen, som var godkjent av NSD, om premissene for deltagelse.

Til: XXXXX

Fra Odd E. Rambøl

Jeg viser til hyggelig telefonsamtale hvor du sa deg villig til å svare på noen spørsmål i forbindelse med min masteroppgave i sosiologi ved Universitetet i Bergen; om politiske prosesser i tilknytning til lovvedtakene for spilleautomater, i perioden 1995 til 2003.

Følgene regler gjelder for prosjektet:

- *prosjektet er meldt til personvernombudet for forskning ved Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS*
- *det er frivillig å delta og man kan trekke seg uten videre begrunnelse*
- *opplysningene skal benyttes i en masteroppgave*
- *prosjektet avsluttes 1. april 2006*
- *datamaterialet anonymiseres ved prosjektslutt*
- *enkelt personer skal ikke kunne gjenkjennes i publikasjoner (med mindre annet er avtalt)*
- *dersom personer blir sitert, referert til eller annet som gjør dem direkte eller indirekte identifiserbare, så vil det bli innhentet samtykke fra personene.*

Vedlagt følger en liste med spørsmål, som jeg håper du kan kommentere i en telefonsamtale. Spørsmålene tar først og fremst sikte på å få bekreftet – eventuelt avkreftet – det inntrykk jeg har dannet meg på grunnlag av skriftlig materiale. Dette vil i hovedsak være utredninger, proposisjoner, innstillinger, debatter og avisartikler. Spørsmålene er forsøkt tilpasset det tidsrom - og det ståsted du hadde i prosessen.

På forhånd takk.

Med vennlig hilsen

Odd E. Rambøl

Intervjuene hadde karakter av en samtale. Spørsmålene var reelle nok, men fungerte også som ”igangsettere”. Svarene førte ofte til nye spørsmål, men det viktige var at de intervjuede fortalte det **de mente** hadde vært vesentlig i den politiske prosessen. Svarene jeg fikk var selvsagt preget av de intervjuedes ståsted, men svarene stemte godt overens med det skriftlige materiale. Jeg intervjuet 10 personer fra forskjellige miljøer, alle med godt kjennskap til saksområdet. Det var ikke uenighet om selve saksgangen og prosessen, heller ikke om hvilke aktører som hadde vært aktive, selv om det var noe forskjell i vurderingene av hva som var av størst betydning. Felles for alle er at de har et ”aktørperspektiv”, de så seg og andre som handlende aktører der og da; de oppfattet seg ikke som personer styrt eller sterkt påvirket av ”det rådende ideologiske hegemoni”, ”tidsånden” eller lignende. Eneste refleksjon i så måte var et tilløp til å forklare snuoperasjonen fra liberalisme til monopol, som en ”modningsprosess”.

Spørsmålene som ble stilt den enkelte var ”skreddersydd” til den enkelte intervjuede. Det betydde at jeg ofte skisserte visse faktiske hendelser, for eksempel et vedtak eller lobbyvirksomhet, og knyttet spørsmålet til dette. For eksempel kunne jeg stille en politiker spørsmål om hvorfor hans/hennes parti inntok det standpunktet de gjorde ut fra partiets tradisjonelle standpunkt som liberalt eller restriktivt parti, eller be organisasjonene fortelle om sin lobbyvirksomhet og hvordan de opplevde situasjonen for sin organisasjon på bakgrunn av kritikken i pressen.

Her er et eksempel på spørsmål stilt til en ”spilleentreprenør”. Spørsmålene er gjengitt med hans tillatelse, men er likevel anonymisert.

Spørsmål til XXXXX

Jeg synes etter hvert at jeg har fått et visst overblikk over prosessen, men det er noen ”uklarheter” omkring lovvedtaket i 1995.

Det var Grete Faremo som var justisminister. Hun la fram en proposisjon som ville gi de landsdekkende organisasjonene enerett til å drive spilleautomater. Dessuten ville hun at kommunestyrene – og ikke politiet skulle være godkjenningmyndighet lokalt.

Hun led nederlag på begge punkter. Hun fikk ikke engang støtte fra sitt eget parti. Stortinget vedtok isteden at alle samfunnsnyttige organisasjoner skulle kunne få inntekter fra automatene og at politiet var godkjenningmyndighet.

1. Vet du noe om lobbyvirksomheten før lovvedtaket i 1995. Hva var det som fikk Stortinget til å snu i forhold til regjeringens forslag. Var f.eks XXX aktive? Og på hvilken måte?

2. *Hva var det XXX fryktet ville skje dersom regjeringens vedtak om å gi de store organisasjonene enerett ble gjennomført?*
3. *Hvordan var situasjonen i bransjen før og etter lovvedtaket i 1995? Var det et jag etter de beste lokalene? Hvordan var samarbeidet med de lokale foreningene?*
4. *I årene før 1995 var det betydelig vekst i automatmarkedet, elektroniske spilleautomater som var temmelig like såkalte slotmaskiner – ”enarmede banditter”, ble utplassert. Hvordan kunne dette skje, slotmaskiner var jo forbudt. Hvem var det som utplasserte slike maskiner, entreprenørene? Organisasjonene?*

Noen av disse spørsmålene ble også stilt til andre, det er kanskje unødvendig å påpeke at svarene ikke var de samme, men igjen var vurderingen som lå til grunn for svarene helt ”naturlige” ut fra den intervjuedes ståsted. For å konkretisere: F.eks mente spille-entreprenørene at slotmaskinene som ble tillatt på tidlig 90-tall var ferdighetsautomater. I senere utredninger ble det presentert andre oppfatninger.

Poenget med å vise dette eksempelet er at det klargjør hvorfor det var nødvendig med ”skreddersydde” spørsmål, aktørenes kunnskaper var avhengig av hvor og når de deltok i prosessen.

Min konklusjon etter intervjurunden var at det var godt samsvar mellom det som kom fram i de offisielle dokumentene, argumentasjonen i pressen – og svarene i intervjuene. Oppgaven er følgelig først og fremst basert på det skriftlige materiale som foreligger på saksområdet. Som forventet var intervjuobjektene beskrivelse noe preget av deres ståsted. Det kunne registreres en viss glidning i standpunkter. Vedtak ble gjerne husket som mindre liberale enn de virkelig var, altså en viss tendens til å forsøke å skape konsistens mellom tidligere standpunkter og det Stortinget til slutt vedtok. Men det var ikke større avvik enn det man kunne forvente når begivenhetene lå noe år tilbake i tid.

Siden legitimitet i forhold til befolkningen er sentral i oppgaven, har jeg også forsøkt å finne meningsmålinger som undersøker folks holdninger til pengespillautomater. Forespørselen til NSD ga negativ svar, det samme var forespørsler til organisasjoner, Lotteritilsynet, Norsk Tipping og Østlandsk kompetansesenter m.fl. Først i 2005 ble det utgitt en rapport hvor det også var spurt om folks holdninger til spilleautomater¹. Det ideelle hadde selvsagt vært om man hadde kunnet følge utviklingen i folks holdninger over tid, men folkemeningen svingte neppe så meget fra 2002 til 2004, så undersøkelsen gir sammen med reaksjonene i pressen, i organisasjonen og det politiske miljøet, sannsynligvis et rimelig godt inntrykk av hva som var den dominerende oppfatning i opinionen. Denne oppgaven er i

¹ Kavli, H og Berntsen W. (begge MMI) Undersøkelser om pengespill. Spillevaner og spilleproblemer i befolkningen, Oslo 15.09.05.

hovedsak en kvalitativ analyse basert på åpne kilder. Ifølge Grønmo (2004:189) er man da i en situasjon hvor, ”Problemstillingen er det faste holdepunktet i et opplegg som ellers er preget av stor fleksibilitet”. Man må blant annet avklare hvilke tema som skal prioriteres og hvilken type tekster som skal velges.

Ved å ha fokus på hovedproblemstillingene i kapittel 1, ga det seg stort sett selv hva slags type dokumenter det var aktuelt å studere. Det betydde blant annet at jeg så bort fra alle typer interne arbeidsdokumenter i departementer og organisasjoner. (Om jeg hadde fått tilgang til disse dokumentene er en annen sak). Jeg så heller ingen grunn til å intervju journalister som hadde engasjert seg i saken, da jeg regnet med at de hadde offentliggjort alt materiale som kunne brukes. Utenlandske utredninger ble kun trukket inn i den utstrekning de var nevnt i norske dokumenter. Ikke minst i den sammenheng var det viktig å holde på ”problemstillingen som det faste holdepunkt”. John Scott skriver i sin bok ”A Matter of Record” (Scott, 1990:6):

“The foundation of scientific research is the quality of the evidence available for analysis. The assessment of its quality is central to the whole argument of this book, and I wish to argue that a simple set of criteria can be used for this purpose, regardless of the type of evidence. There are four criteria:

Authenticity. *Is the evidence genuine and of unquestionable origin?*

Credibility. *Is the evidence free from error and distortion?*

Representativeness. *Is the evidence typical of its kind, and, if not, is the extent of its untypicality known?*

Meaning. *Is the evidence clear and comprehensible?*

Jeg ser liten grunn til å drøfte de tre første kriteriene, de dokumentene jeg har brukt, har etter min vurdering både Authenticity, Credibility og Representativeness.

Hva med Meaning, kan det være at for eksempel organisasjonene og/eller entreprenørene hadde en tilleggsagenda i forhold til den offisielle. Det ingenting som tyder på at så er tilfelle. Riktignok tilpasser de sin argumentasjon, for å gjøre den mest mulig effektiv i forhold til de synspunkter de vet er viktige for beslutningstakerne. Men det er helt legitimt, det viktige er at det er samsvar mellom motiv, mening og handling.

Dette sitatet som viser Max Webers posisjon, gjør at jeg føler meg på trygg grunn.

“We gain an explanatory understanding when we know the motives behind a person's actions. In this case, the action is explained precisely by the intent behind it: what the person wanted to achieve with the action. It is this type of explanatory understanding that science should work with, according to Weber. Although many believe he makes use of empathetic faculties in his method of understanding, Weber clearly bases his methodology on a rationally founded explanatory understanding.”(Per Månson om Max Weber i Andersen, H. og Caspersen, L.B. 1996:79)

De eneste viktige aktører hvis engasjement ikke kunne aksepteres på ”face value”, var avisene. Deres meget aktive, man må nesten si kampanje, for de spilleavhengige og mot organisasjonene /spilleautomatene, lot seg ikke forklare kun ut fra de argumentene de brukte. Selv om argumentene (sykdom, ødelagte familier, selvmord m.m.) helt sikkert var ærlig ment, så reiste følgende spørsmål seg: det finnes mange tragiske ofre i samfunnet, hvorfor dette kraftige engasjement i akkurat denne saken? Her var det nødvendig å ”gå bak” argumentene – og jeg mener å kunne påvise interessante forklaringer på hvorfor denne saken kom i en særstilling.

Som jeg senere vil vise var enkelte utredninger noe preget av ”juridisk tunnelsyn”. Det kan da være grunn til å spørre om noen så seg tjent med dette ”tunnelsynet”, fordi det gjorde det lettere å få sitt standpunkt igjennom. Det er mulig, men det er ikke grunn til å tro at departementet mente det la fram en ufullstendig utredning. Og man kunne ikke forvente at aktører med sine særinteresser skulle ”rette opp” eventuelle svakheter ved forslaget i forhold til intensjonene.

En vesentlig del av arbeidet har bestått i kategorisering av tekstene etter legitimitetskriterier. Dette betyr at en finner fram til hva som ble akseptert som relevante argumenter i de forskjellige epoker. Dette mener jeg er en parallell til Max Webers bruk av ”cultural significance”. Dette sitatet fra John Scott beskriver Max Webers posisjon:

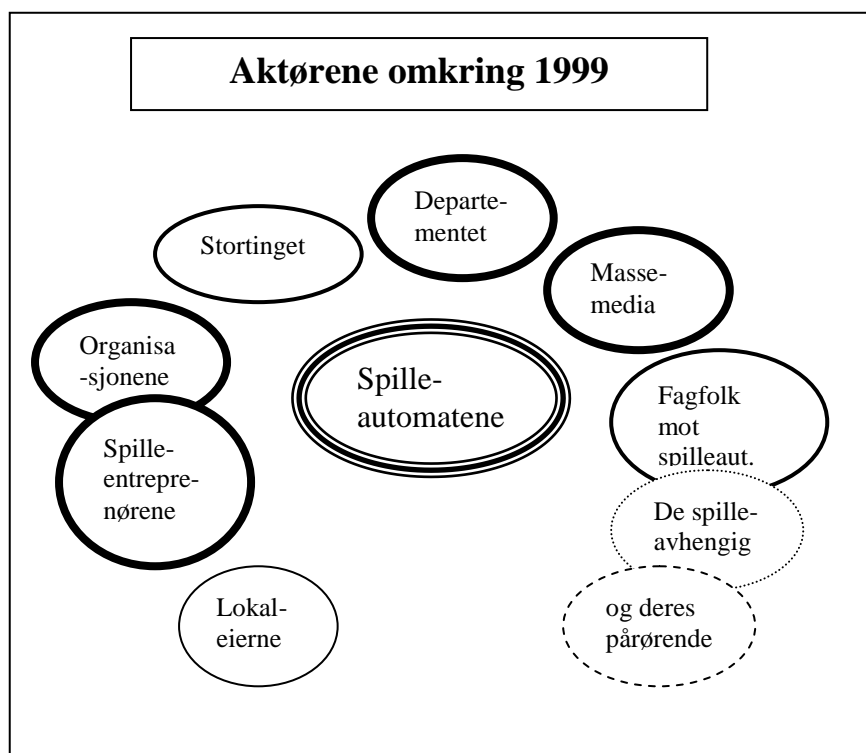
Weber's central idea is that of the “cultural significance” of the phenomena of the social world. Social scientists, like physical scientists, must select and organise the phenomena of the external world from the standpoint of the theoretical framework they employ. But the concepts employed in the social sciences reflect judgements about the cultural significance of the phenomena in question. Something is 'significant' because it is relevant to values, and social scientific description is, implicitly or explicitly, an attempt to relate social phenomena to cultural values. (Scott 1990:56)

Å finne fram til rådende legitimitet, vil si å finne fram til hva som er av særlig ”cultural significance” innenfor et saksområde i en aktuell tidsperiode.

2. Teoretisk ramme.

2.1 Starten - en overfladisk tilnærming.

Min første tilnærming til saksområdet spilleautomater, var å sette opp en oversikt over de involverte aktører. Jeg forsøkte å se på hvilke aktører som var med, og deres deltagelse og styrke, på forskjellige tidspunkt. Skissen under viser hvilke aktører som var på banen i tiden omkring 1999, da Stortinget gikk mot departementets ønske om innstramninger. Med tykkelsen på strekene forsøker jeg å antyde hvor aktive de forskjellige aktørene var på dette tidspunktet.



Disse oversiktende var nyttige, de ga en viss innsikt, men når jeg skulle forsøke å forklare hvorfor man fikk de forskjellige beslutningene, kunne forklaringene, litt enkelt sagt, minne om ”nevekamp”, de og de aktørene vant, fordi de var sterkest. Men forklaringene på hvorfor noen var sterkest – og hvorfor styrkeforholdet endret seg over tid, var lite tilfredsstillende. Jeg hadde følelsen av å skrape på overflatene.

Ved å se på argumentasjonen som ble brukt i Offentlige utredninger og Stortingsdokumenter fra 1850-tallet fram til i dag, ble det tydelig hvordan argumentasjon omkring spill og lotterier endret seg over tid. Jens Arup Seip, Rune Slagstad og Francis Seiersted, har delt

norsk moderne historie inn i epoker med betegnelsene Embetsmannsstaten, Venstrestaten, Arbeiderpartistaten og Markedsstaten. (Se Jens Arup Seip, "Utsikt over Norges historie" (1974); Rune Slagstad: "Nasjonale strateger" (1998); Francis Sejersted: "Sosialdemokratiets tidsalder" (2005). Sejersted omtaler perioden 1970 – 2000 som: Den sterke statens fall, (side 361). For enkelthetsskyld velger jeg betegnelsen Markedsstaten.)

Når jeg vurderte endringene i argumentasjonen fra epoke til epoke, framstod begrepet "legitimitet", slik dette er systematisert av de franske forskerne, Luc Boltanski og Laurent Thévenot, som meget fruktbart. Boltanski og Thévenot har identifisert seks forskjellige legitimeringsprinsipper som brukes i den offentlige debatt. Alle argumenter kan ifølge dem klassifiseres innenfor disse seks gruppene: Marked, Inspirasjon, Domestikk, Sivil, Industriell, Opinion.

Tabellen på neste sider, som viser de forskjellige legitimitetskriterier, er hentet fra Ove Skarpenes sin avhandling for dr.polit-graden: "Kunnskapens legitimering. En studie av to reformer og tre fag i videregående skole." (Skarpenes 2004).

Hvor viktig de forskjellige typer legitimitet er, vil avhenge av historisk epoke og saksområde. Sentralt i sosiologisk forståelse av samfunnet, er menneskets deltagelse som meningsbærende subjekt. Ved å se på hvilke argumenter som brukes i debattene, kan man så utlede hvilken legitimitet som brukes. Dersom en type argumenter dominerer, og har gjennomslag når beslutninger fattes, så vet man også hvilken legitimitet som er den dominerende.

Jeg vil senere vise at på dette saksområdet var det under embetsmannsstaten domestikk legitimitet som dominerte. I Venstrestaten økte betydningen av sivil legitimitet, mens markedet dominerte på det meste av det økonomiske området. I Arbeiderpartistaten dominerte sivil legitimitet, mens industriell legitimitet økte sin innflytelse på det økonomiske området. Markedslegitimitet har naturlig nok fått økt innflytelse i markedsstaten – og forsøker å gjøre seg gjeldende på nye saksområder.

Ulike typer legitimitet eksisterer altså "side ved side" i samfunnet, men innflytelsen varierer med epoke – og med saksområde. Det er klart at marked hele tiden har hatt betydelig innflytelse innenfor økonomi og næringsliv, mens domestikk legitimitet har hatt innflytelse innenfor det religiøse og kulturelle felt.

	Ekvivalensprinsippet som viser verdier, verdifulle relasjoner, egenskaper og kvalifikasjoner.	Subjekter	Objekter/ting
Marked	Overordnede verdiprinsipp er konkurranse, Verdighet vises i forretningslivet, Menneskelige relasjoner er forretningsmessige, Beviser er fortjeneste, Vurderingsmåte er pris.	Kunder, Konkurrenter.	Penger, varer, tjenester
Inspirasjon	Overordnet verdiprinsipp er å bli lykkelig og finne inspirasjon Storhet og verdighet er spontanitet, pasjon, kreativitet, individuell særegenhet	Genier, barn, kunstnere, rusa personer	Ånder, kropper, bøker, filmer, uttrykk for personlige erfaringer
Domestikk	Overordnet prinsipp er videreførelse av tradisjoner og hierarkier Verdighet handler om plikt og å vise respekt og ansvarlighet Relasjon mellom mennesker er oppdragelse og reproduksjon, respekt for overordnede og tillit	Over- og underordnede, sjefer, ledere, slektninger	Gaver, titler, arv.
Sivil	Verdiprinsippet er kollektivets velferd Storhet og verdighet har å gjøre med borgernes frihet og rettigheter Relasjoner mellom mennesker er kollektive handlinger, solidaritet, likhet Representativitet er viktig	Like borgere, Kollektive personer	Regler, lover, rettigheter, valgurner, folkets hus
Industriell	Prinsippet er teknisk effektivitet Storhet bedømmes ut i fra det som fungerer, framskritt, kompetanse, planlegging, pålitelighet Målbarhet er viktig	Profesjonelle fagfolk, eksperter	Metoder, redskaper, maskiner, figurer, oversikter, planer
Opinion	Det overordnede verdiprinsipp handler om andre menneskers oppfattelse av en selv, Storhet handler om å bli berømt og gjenkjent Det er viktig å overbevise et publikum	Alle slags kjendiser, ledere, synsere	Medieoppslag, merker, lansering, framvisning

Tabellen er hentet fra Skarpnas sin doktoravhandling.

2.2 Epoker – legitimitet – spill og lotterier.

Tabellen under viser hvilken legitimitet som har vært dominerende innenfor saksområdet spill og lotterier i de forskjellige epokene. Hensikten med tabellen er å gi oversikt i forkant. I de følgende kapitler vil jeg vise hvordan argumentene var preget av den dominerende legitimitet – og hvordan dette så påvirket den politikken som ble ført på dette området.

Epoke (årstallene er omtrentelige)	Embetsmanns-staten 1814 - 1884	Venstre-Staten 1884 – 1935	Arbeiderparti-staten 1935 – 1970	Markeds-Staten 1970 - 2003
Dominerende Legitimitet på saksområdet” spill og lotterier”	Domestikk	Domestikk Sivil	Sivil industriell	Sivil industriell marked
Når det kom nye spill og lotterier.	Ingen	Pengelotteriet 1912 Totalisator 1927	Fotballtipping forsøkt innført i 1937, avvist. Ble innført i 1946. ”Landslotterier” Knipsekasser	Lotto 1986 Flakslodd Rikstotto Ekstra Oddsen Dagens dobbel Spilleautomater

Når det er flere legitimiteter som gjør seg gjeldende i argumentasjonen, ser man først når avgjørelsen treffes, hvilken som er mest dominerende. Tendensen til at flere legitimiteter gjør seg gjeldende samtidig, stemmer godt med differensiering som kjennetegn ved moderniseringen av samfunnet.

For å bringe legitimitet, ”fra overbygningen, ned til basis”, synes Bourdieus begrep ”felt” å være fruktbart.

I Staf Callewaerts kapitel om Bourdieu i Heine Andersen og Lars Bo Kaspersen: Classical and Modern Social Theory (Andersen og Kaspersen 2000:310) finner man denne definisjonen:

*FIELD – this concept indicates separate spaces within the social space, which can be constructed as soon as it is possible to ascertain that certain positions, relations, and activities have been differentiated and follow a particular subject-matter logic, for example, the religious field, the state field. Then, for example, the issue of abortion will consist of religious, moral, legal, medical, psychological, and social aspects which cannot be reduced to each other, and we are dealing with a differentiated society that the concept of field tries to encompass.*²

Jeg velger å oversette “issue” med “saksområde”. Jeg velger saksområde framfor ”sak”, fordi det siste lett gir inntrykk av klare avgrensninger, men noe av poenget er at avgrensningen av saksområdet i seg selv kan være en del av maktkampen.

² I Bourdieu og Wacquant (1993): Den kritiske ettertanke finner man på side 82, denne mer allmenne definisjonen fra Bourdieu selv: ”I analytiske termer kan eit felt definerast som eit nettverk, eller som det indre forholdet av objektive samband mellom posisjonar. Desse posisjonane er objektivt definert ved at dei finst og ved føringane dei pålegg dei som fyller dei, ved den aktuelle og moglege situasjonen dei står i og som den som kontrollerer han kan bruke til å få tilgang til dei spesielle fortenevene som står på spell i feltet, og i same vendet, ved sine objektive relasjonar til andre posisjonar (herredøme, underordning, likskap etc.).”

Bourdieu's inndeling av samfunnet i felt, må ikke oppfattes statisk - eller klart avgrensede. De forskjellige legitimitetskriterier er i varierende grad knyttet til forskjellige samfunnsområder: Marked mest til økonomi og næringsliv, Industriell gjør seg gjeldende på en rekke felt, mens Sivil dominerer politikk og vitenskap osv. Argumentene og dermed legitimiteten som brukes, gjenspeiler derfor hvilke felt som "for tiden" har størst innflytelse. Endringene i legitimitet og dermed feltenes innflytelse kan "avleses" i argumentasjonen. Meget av den politiske strid i samfunnet går nettopp ut på å få sin legitimitet til å gjelde for flest mulig saksområder. Abortsaken er et tydelig eksempel på hvordan legitimiteten skiftet over tid, fra temmelig ensidig domestikk legitimitet (religiøse normer), til sivil legitimitet (sosialpolitikk).³

Med denne tilnæringsmåten, vil **argumentene** som brukes innenfor et **saksområde** avspeile gjeldende **legitimitet**. Gjeldende legitimitet(er) vil så avspeile maktforholdet mellom ulike **felt**. Men dette må tolkes som et diagnoseskjema, ikke som en årsakssammenheng. Innenfor et saksområde ser man først på argumentene, dermed finner man hvilken eller hvilke typer legitimitet som dominerer – og dermed får man indikasjoner på hvilket eller hvilke felt som har størst innflytelse.

Når man ved å ta for seg argumentene som brukes innenfor et saksområde, finner at markedslegitimitet dominerer, så må det være rimelig å anta at det økonomiske felt har sterk innflytelse på saksområdet.

2.3 Saksområde, legitimitet, felt og kriser.

Når jeg har anvendt legitimitetstyper som diagnoseskjema, er det basert på visse antagelser. En av disse er at alle de seks legitimitetene er til stede i samfunnet og at deres betydning varierer over tid (epoker) - og etter saksområd. Videre antar jeg at argumenter som har gjennomslag innenfor et saksområde avspeiler dominerende legitimitet innenfor saksområdet.

Ved å se på argumentene som ble brukt i stortingsdebatter og utredninger fant jeg hvilken legitimitet som gjaldt for saksområdet spill og lotterier i de forskjellige epoker. Analysen bygger her på en antagelse om at når argumentene innenfor et saksområde endres, skyldes dette (som regel) endringer i den dominerende legitimitet på makroplan.

³ Den norske striden om abortloven er meget illustrerende i så måte. Da striden om selvbestemt abort var aktuell hadde Gro Harlem Brundtland og Aud Blegen Svindland, en daglig spalte i Arbeiderbladet: "Hun fikk avslag". Her presenterte de to legene anonymiserte søknader om abort, som hadde blitt avslått av abortnemndene. Det er neppe tvil om at dette bidro til å endre legitimitetskriteriene i abortsaken, fra å være dominert av domestikk (religiøs) legitimitet til å bli dominert av sivil legitimitet (sosialpolitikk).

Når det gjelder abortloven er det for eksempel tydelig hvordan en sosialpolitisk argumentasjon (sivil legitimitet) overtok for en religiøs argumentasjon (domestikk legitimitet). Dette tok imidlertid tid, sannsynligvis fordi svært mange mente at abortsaken primært var et etisk spørsmål som ”hørte inn under” religiøs/domestikk legitimitet.

Det antas dessuten at når en ”ny” legitimitet overtar hegemoniet på makroplan, vil dette styrke de felt som vanligvis har hentet sin argumentasjon fra denne legitimitetens kriterier. Disse felt vil så forsøke å overføre sine legitimitetskriterier til andre felt. Habermas bruker betegnelsen ”kolonialisering” når markedstenkingen trenger seg inn på saksområder hvor den tidligere ikke har ”hørt til”. (Vetlesen A.J. og Henriksen J-O 2003:40)

Dette er helt i tråd med påstandene om ”marketization of society”, men det er grunn til å understreke at dette ikke er spesielt for markedet som legitimitet. Historisk er det lett å registrere at også andre legitimiteter har vært ”imperialistiske”, og forsøkte å ”kolonisere” flest mulig saksområder.

I et forholdsvis homogent samfunn som det norske, med høy grad av verdifelleskap, vil de politiske motsetninger ofte omformuleres til en strid om virkemidler. Strid om virkemidler vil ofte være at aktørene innen ett felt kjemper for å få aksept – og helst dominans - for sin form for rasjonalitet innenfor et nytt saksfelt.

For samtidig som de forskjellige felt – i større eller mindre grad – er knyttet spesielle legitimiteter, så er det også en sammenheng mellom legitimitet – felt og rasjonalitet. Legitimitetene ”industriell” og ”marked” er preget av mål-middel rasjonalitet – instrumentell rasjonalitet. I den utstrekning disse legitimiteter gjør seg stadig sterkere gjeldende, er dette i tråd med Webers oppfatning at moderne institusjoner og livsførsel fører til at mål-middel rasjonaliteten (formålsrasjonaliteten) får stadig større utbredelse. Som kjent hadde Weber et noe ambivalent forhold til denne utviklingen, på den ene siden ønsket han en verdinøytral vitenskap – på den annen side var han bekymret over det han kalte ”rasjonalitetens jernbur”. (Andersen B og Kaspersen L. B 1996:75-95)

Det var ikke Weber alene om. Noe generasjoner senere sendte Hans Skjervheim denne hilsenen med en bekjent som skulle jobbe i tilknytning til en av Gro Harlem Brundtlands regjeringer: ”Hels ho Gro – og sei at ho ikkje må absolutera den instrumentelle fornufta”.⁴

Det som er tankevekkende er at i vårt samfunn oppfattes ofte mål-middel rasjonalitet – instrumentell rasjonalitet, som den egentlige rasjonalitet, det er det som er rasjonalitet.

Vetlesen og Henriksen tar opp dette spørsmålet og spør:

⁴ Denne anekdoten er velkjent, men jeg har ikke funnet skriftlig referanse. Jeg har imidlertid fått bekreftet at den er riktig av pensjonert lektor ved Voss gymnas, Hermund Slaatelid, som kjente Skervheim godt.

”Hvilke andre rasjonalitetstyper er det da som blir skadelidende, som marginaliseres, tilsidesettes og usynliggjøres?” For å bruke Habermas' terminologi, er svaret at den kognitiv-instrumentelle rasjonaliteten (som omfatter det vi har kalt den «økonomiske») ekspanderer på bekostning av den estetisk-ekspressive og den moralsk-praktiske rasjonaliteten. Dersom det er korrekt observert at det foregår en slik forskyvning på det samfunnsmessige plan, med tydelige nedslag og symptomer i enkeltmenneskets tilværelse, så må det bety at det blir stadig vanskeligere å peke på områder i samfunnet som synes uberørt av den økonomiske rasjonalitetens påståtte fremmarsj.” (Vetlesen og Henriksen 2003:44,45)

Dette er et forhold som også er tatt opp av professor Kari Wærness, som introduserte begrepet ”omsorgsrasjonalitet”, nettopp for å vise at den instrumentelle mål-middel rasjonaliteten ikke griper tak i det som er essensen i omsorgsarbeid. (Thorsen, K. og Wærness, K. 1999, kap. 3)

Hensikten med dette sitatet er først og fremst å trekke noen linjer fra automatsaken til den generelle samfunnsutviklingen. Stortingets vedtak om monopol var et klart brudd, ikke bare med den utviklingen man hadde hatt når det gjaldt spill og lotterier, men også med den generelle samfunnsutviklingen, hvor markedets legitimitet var i ferd med å ”kolonisere” stadig nye områder. Skyldtes dette helt spesielle forhold for dette saksområdet, eller er ”helomvendingen” et signal om en ny trend?

Når man leser debattene og utredningene om spill og lotterier, er det tydelig at argumentene til forskjellige tider gjenspeiler forskjellig legitimitet. Saksområdet ”spill og lotterier” vil være berørt av en rekke felt: det økonomiske, det politiske, de frivillige organisasjonene, det religiøse, det sosiale og medisinske felt osv. Politikken som blir utformet vil i stor grad avhenge av hvilken form for legitimitet som er dominerende innenfor et saksområde. Aktørene i de forskjellige felt vil forsøke å få ”sine” legitimitetskriterier til å gjelde.

Dette forklarer imidlertid ikke hvordan endringsprosesser starter. Når man står overfor endringsprosesser er det alltid av interesse å spørre om det er mulig å identifisere ”den første årsak”, hva var det som forårsaket – eller var forutsetningene for endringen. Her vil jeg derfor introdusere nok et begrep: ”minikrise”. (”Minikrise” til forskjell fra ”krise”, som kan virke for drastisk, og gi feilaktige assosiasjoner; som oftest vil ”minikrisen” være ”en ubehagelig situasjon” som man gjerne vil ut av).

Krise som årsak til endring er vel kjent fra økonomisk historie. Når jeg trekker inn krisebegrepet er det ikke for å se på ”de store bevegelsene”, selv om noen av disse vil bli berørt, men fordi det også var ”kriser”, om enn i liten målestokk, som bidro til å utløse endringer i lovverket om spill og lotterier.

I denne oppgaven er begrepet legitimitet en viktig bakgrunnsfaktor for å forstå hvorfor beslutningstakere endrer sine oppfatninger på forskjellige saksområder. Det er derfor av interesse å vite hva som gjør at den dominerende legitimitet i forhold til et saksområde skifter.

I det 20. århundre gjennomgikk den vestlige verden to betydelig økonomiske kriser som førte til skifte av legitimitet for den økonomiske politikken. Skifter som også hadde ringvirkninger på saksområder utenfor det økonomiske felt.

Jeg velger å gi en kort beskrivelse av disse krisene, fordi de har indirekte betydning også for saksområdet ”spill og lotterier” – og fordi disse krisene illustrerer hvordan materielle endringer på det økonomiske området kan kreve svar i form av nye forklaringsmodeller; forklaringsmodeller som i neste omgang påvirker hva som er dominerende legitimitet på en rekke saksområder. Ikke minst med tanke på forstillingen om at det skjer en generell *marketization of society* kan det være viktig å gå noe bakover i argumentasjonsrekken.

Det er liten grunn til her å gå inn på de bakenforliggende årsaker til den økonomiske krisen i mellomkrigstiden, børskrakket i 1929 m.m. Den førte imidlertid til store omveltninger – og betraktes gjerne som en av årsakene til den annen verdenskrig. Men den førte også til et skifte i økonomisk teori – fra en økonomisk teori basert på marked og en passiv stat, til keynesianismen (Keynes 1936), med mindre vekt på markedet og større vekt på en aktiv stat. Keynes fremholdt behovet for en aktiv stat for å motvirke konjunktursvingningene markedet erfaringsmessig førte til. Dette betydde også et skifte i legitimitet, hvor marked ble erstattet med industriell legitimitet. Man kan vel trygt si at det var sivil og industriell legitimitet som dominerte makroøkonomien i perioden – 1940 – 1970, en periode omtalt av Sejersted som ”Sosialdemokratiets lykkelige øyeblikk”. (Sejersted 2005:201). En dominerende makroøkonomisk teori preget av industriell legitimitet og politiske ideologier, hvor ”velferd for alle”⁵, var et uttalt politisk mål, gjorde sivil legitimitet til den andre dominerende legitimitet i samfunnet.

Den keynesianske æra innenfor økonomisk teori tok slutt på 70-tallet. Som allerede nevnt var noe av hovedinnholdet i keynesianismen at staten gjennom sin makroøkonomiske politikk skulle kunne styre økonomien, og dermed bl.a. sørge for full sysselsetting. Full sysselsetting var, på bakgrunn av erfaringene i mellomkrigstiden, sett på som den største trusselen mot samfunnsmessig stabilitet. Nazistenes maktøvertakelse i Tyskland ble bl.a. sett på som et resultat av den økonomiske krisen med høy arbeidsledighet og hyperinflasjon.

⁵ De fleste velferdspolitiske tiltak var det bred enighet om i norsk – og man kan vel si vesteuropeisk politikk. Det kunne være uenighet om utformingen om velferdstiltakene, men ”velferd” var aldri et skjellsord slik som i amerikansk politikk – ”fare well – well fare”.

Blant annet som en følge av utgiftene til krigen i Vietnam hadde USA betydelige økonomiske problemer, enorme underskudd både i statsbudsjettet og på handelsbalansen. I 1971 fristilte USA kursen på dollar, det betydde slutten for fastkurssystemet fra Bretton-Woods (vedtatt i desember 1945). I forbindelse med Yom Kippur-krigen i 1973 gjennomførte OPEC-landene en oljeboikott og prisøkning som straffereaksjon overfor land som støttet Israel. I kjølvannet av oljekrisen kom begrepet ”stagflasjon”, høy arbeidsledighet kombinert med inflasjon. Ifølge den vanlige oppfatningen av keynesianismen skulle ikke dette være mulig, ved høy arbeidsledighet skulle staten øke de offentlige utgiftene – noe som nok kunne føre til økt inflasjon, men det skulle samtidig få flere i arbeid.

Dette er ikke stedet å drøfte de forskjellige forklaringer på hvorfor man fikk stagflasjon. Poenget her er at man hadde en alvorlig krise; ”virkeligheten” endret seg på en måte som verken var tenkt, forutsatt eller planlagt – og eksisterende teori kunne verken forklare eller anbefale tiltak for å komme ut av situasjonen. Som tidligere finansminister Per Kleppe skriver i sine memoarer: *”Endringene i 1970-årene gjorde at det ikke var mye hjelp å finne i lærebøkene eller erfaringene fra tidligere tider.”* (Kleppe 2003:323).

Man hadde altså en økonomiske krise som datidens ”main-stream” økonomiske teori ikke kunne svare på. Det åpnet for alternative økonomiske teorier. Om det var tilfeldig eller ikke skal være usagt, men i 1974 fikk den økonomiske liberalismes fremst fanebærer, Friedrich von Hayek, Nobels minnepris i økonomi. To år senere – i 1976, gikk prisen til en annen liberalist, monetarismens ”far” Milton Friedman. I 1979 ble Margaret Thatcher statsminister i Storbritannia, året etter ble Ronald Reagan president i USA. På 80-tallet feide Høyrebølgen inn over Norge – i 1981 overtok Kaare Willoch som statsminister. I 1989 falt Berlinmuren.

Også sosialdemokratiet var påvirket av høyredreiningen, regjeringen Harlem Brundtland bestemte i 1987, at ”Målstyring og virksomhetsplanlegging”, som var inspirert av MBO (Management by Objectives), skulle innføres i alle statlige institusjoner. Kommunene begynte å bruke det samme. Dette var del av en internasjonal trend, det var en allmenn oppfatning at offentlig sektor var tungrodd, tilstivnet og byråkratisk, man mente at man ikke fikk nok igjen for pengene (jfr. slagordet: mer helse for hver krone).. På 90-tallet kom New Public Management – av enkelte omtalt som økonomismens overtagelse av offentlig sektor. (Helge Ramsdal og Egil J. Skorstad, (2003): ”Privatisering fra innsiden”, Fagbokforlaget, Bergen)⁶.

⁶ Dette var en internasjonal trend, i denne boken er det bl.a. eksempler på hvordan NPM hadde overtatt hegemoniet i diskusjonen om offentlig sektor også Sverige og Danmark.

Den økonomiske krisen på 70-tallet gjorde altså at markedet fikk dominerende legitimitet i det makroøkonomiske felt. Noe som så påvirker hvilken legitimitet som blir dominerende, først innenfor det økonomiske felt, for så også å gjøre seg gjeldende på andre felt og saksområder.

Etter marxistisk tankegang har man vel her et typisk eksempel på hvordan materielle forhold i basis (krise i økonomien, arbeidsledighet, prisstigning og null-vekst) endrer overbygningen, som så i neste omgang påvirker handlingene i den materielle basis. Men skulle man fortsatt i en marxistisk tradisjon, måtte man klart å innarbeide et klasseperspektiv. Det er ikke umiddelbart gitt for undertegnede.

Det generelle begrepsapparatet i oppgaven er: legitimitet, saksområde, felt og kriser. Når det gjelder aktørene i de forskjellige felt, handler de innenfor rammer/forutsetninger som er spesielle for sine felt. Disse er selvsagt påvirket av utviklingen på makroplan, men har i tillegg sine særegenheter. Organisasjonene er i Norge en del av det korporative felt, og vil i stor utstrekning bruke den korporative kanal for påvirkning av myndighetene. Men samtidig oppfattes organisasjonene som demokratiske aktører fordi de representerer brede folkelige bevegelser.

Også pressen har nok brukt korporative kanaler inn mot myndighetene i næringspolitisk sammenheng. Men pressens selvforståelse og virkemåte er at den skal påvirke ved deltagelse i - og ved å skape et offentlig rom - for informasjon, opplysning og debatt.

Stein Rokkan formulerte i sin tid den berømte ”tesen”: ”votes count – resources decide”, om forholdet mellom demokratiske prosesser og korporative kanaler. På saksområdet spilleautomater er både organisasjoner og pressen aktive aktører. Pressen er aktiv i det offentlige rom; organisasjonene er til stede også der, men i tillegg har de tradisjon for å bruke den korporative kanal i forhold til de politiske myndigheter.

Det er derfor naturlig at ”påvirkning gjennom det offentlige rom” og ”påvirkning gjennom den korporative kanal”, blir vesentlig ved vurderingen av de politiske beslutningene omkring spilleautomatene.

Et viktig moment i denne oppgaven er hvordan de spilleavhengige blir oppfattet av omverden - og hvordan de blir behandlet. Knut Dahl Jacobsen formulerte i 1965 ”tesen”: ”Ekspertstyret er en fare for klientgrupper som ikke er beskyttet av eksperter”. (Knut Dahl Jacobsen, 1965:159)⁷. De spilleavhengige framstår helt klart som en klientgruppe. En meget svak klientgruppe.

⁷ Knut Dahl Jacobsen, ”Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet”. Tidsskrift for samfunnsforskning, Vol 6 (1965), pp 147-160, sitat p. 159 f. Kort fortalt sammenlignet Dahl Jacobsen fiskernes

Man kan si at de var omgitt av eksperter, men det var eksperter på spill, lotterier, ”samfunnsnyttig” arbeid, juss, næringsdrift m.m. Først senere kom for alvor de som var eksperter på spilleavhengighet. Det vil være av interesse å vurdere de spilleavhengiges situasjon som klientgruppe i forhold til ekspertstyret.

Det som gjør at en gruppe får klientstatus er som regel at den mangler autoritative, ekspertkunnskaper som støtter deres standpunkter – og at de mangler ressurser til å få denne kunnskapen til å bli viktige premisser i for beslutningene.

I denne saken viser det seg etter hvert å være flere grupper som mangler kunnskaper, og derfor – til tross for at de ellers har ressurser – kan oppfattes som klientgrupper. Det åpner for noen tilleggsbetraktninger i tilknytning til Dahl Jacobsens formulering.

og bøndenes muligheter til å få eksperthjelp på egne premisser. De første landbruksskolene kom rundt 1850, Norges landbrukshøyskole ble opprettet i 1859 (høyskole fra 1897), mens Norges fiskerihøyskole startet opp i 1972. Dahl Jacobsens poeng er at mens bøndene hadde sine egne eksperter, ofte bondesønner, utdannet ved NLH, så var fiskerne prisgitt eksperter uten førstehånds kjennskap til næringen.

3. Spill og spilleavhengighet –

3.1 En kort historikk

Pengespill har en lang historie – og like lang er dets lidelseshistorie. Man vet at det foregikk pengespill i Midt-Østen og India for ca. 4000 år siden. Det later også til at de problemene det medførte var de samme da, som nå: *”For terningens skyld (...) har jeg fjernet min hengivende hustru fra meg. Min kone holder meg på avstand, min mor hater meg, det elendige mennesket finner ingen som vil gi trøst.”* (Fekjær 2002:22, sitat fra Rigveda, bok 10, hymne 34).

De sosiale skadevirkninger var så betydelige at det ble innført begrensninger og forbud. Henrik den VIII innførte forbud mot pengespill for allmuen. Også i Spania og Italia ble det på denne tiden nedlagt forbud.

Den første boka om spilleavhengighet ble utgitt i 1674, der skriver forfatteren Carles Cotton: *”Rastløs kaller jeg ham, for verken etter gevinst eller tap kan han hvile fornøyd. Hvis han vinner vil han vinne mer, hvis han taper vil han vinne tilbake.”* (Fekjær 2002:23, sitat fra Cotton C. (1674) *”The Compleat Gamester”*, London).

The Guardian forteller i 1713 at kvinnelige spillere i sin nød prostituerer seg, det samme skjer i dag. Det første egentlige kasino åpnet i Tyskland i 1765. Mange ble forbudt, men i et oppdelt Tyskland var et effektivt forbud først mulig etter samlingen i 1871. (Fekjær 2002:23)

På 1700-tallet innførte man i England en lov som sa at tapte man over 10 pund (et betydelig beløp den gang), hadde man krav på å få pengene tilbake. Loven ble kopiert av mange delstater i USA, som i tillegg bestemte at man ikke pliktet å betale spillegjeld. I USA skapte også omreisende profesjonelle gamlere store problemer. Anti-gamblinggrupper fant imidlertid ”nasjonale” mottrekk: det er en rekke eksempler på at profesjonelle gamlere ble lynsjet. (Fekjær 2002:24)

I Danmark-Norge forbød kongen i 1753 hasardspill *”af særdeles Kjærlighed og faderlig Omhu for Vore kjære og troe Undersaatter, og for at betage de Skrøbelige iblandt dem, saadan Anledning til at forøde det, de have erhvervet”*.⁸ Dette må kunne karakteriseres som et eksempel på klassisk paternalistisk, domestikk legitimitet. I 1767 kom en Forordning som forbød alle spill og lotterier, men hensikten med denne var også å beskytte det statlige lotteriet – ”det privilegerede Lotterie”.

⁸ Her sitert fra ”Rapport om Spil i fremtiden - overvejelser om en samlet spillelovgivning”, Kap 3. Skatteministeriet, Ervervsministeriet, Justisministeriet, København - april 2001.

På 18-hundretallet ble det på Stortinget fremmet noen forslag fra enkeltrepresentanter om å tillate spill, men disse ble kontant avvist. Først i 1912 kom Pengelotteriet – deretter fulgte Totalisatorspill (hesteveddeløp) i 1927, mens forsøk på å innføre fotballtipping ble avvist i 1937, for så bli vedtatt innført i 1947.

Men selv om fotballtipping ble tillatt, var holdningen til spill meget kritisk. Da ledelsen i Norsk svømme- og livredningsforbund fikk seg forelagt et forslag om at overskuddet fra tippingen skulle brukes til å bygge svømmehaller, hadde man store problemer med å ta imot penger fra en, etter deres mening, så moralsk forkastelig virksomhet som pengespill. Til tross for at drukningsulykker var et alvorlig problem, avviste de forslaget. (Fekjær 2002:31)

Fekjær skriver i sin bok at holdninger til pengespill later til å gå i bølger, først har man en liberal periode hvor pengespillene etter hvert blir meget omfattende. Da blir de et samfunnsproblem som er synlig for alle. Dermed kommer kravene om restriksjoner og/eller forbud. Det man kan registrere er en kombinasjon av: ”Forebyggende tiltak som virker, synes overflødige” og ”Man river lett gjerder man har glemt hvorfor er satt opp.”

Holdningen til spill var i det 19. århundre og langt ut i det 20, generelt negativ. Pengespill var mot ”tidsånden” som var puritansk, nøysomhet var en dyd, og penger skulle ikke komme for lettvindt - ”arbeidet adler mannen”, ”i ditt ansikts sved skal du ete ditt brød”, var leveregele.

Men fra 1912, da Pengelotterier ble innført, har det skjedd en langsom, gradvis innføring: totalisator (hesteveddeløp) i 1927 og tipping i 1946. Med innføringen av Lotto i 1985, akselererte imidlertid utviklingen: i løpet av få år fikk man Flakslodd, Rikstotto, Oddsene m.fl. – og på 90-tallet - en eksplosiv vekst i antallet spillautomater.

3.2 Hva er spilleavhengighet/spillegalskap

Spillegale gutter ranet 83-årig kvinne.

Tre gutter på 13,14 og 15 år har oppgitt spillegalskap som motiv for å ha ranet en 83-årig kvinne i Bergen for 3700 kr. ... Guttene hadde vært inne på et kjøpesenter og spilt seg blakk på spilleautomater. Da planla de å rane en 83-årig kvinnen. Hun ble et lett bytte for dem. Til politiet har guttene fortalt at de på et døgn hadde brukt 2500 kr. på spilleautomater. (VG 18.01.1998)

Spillegale sløste bort hundretusener, forsømt familien og forsøkte å begå selvmord: satser alt på avvenningskurs (Aftenposten 14.4.97)

Spillingen og løgnene førte til selvmordsforsøk. ...38-åringen har vært spillegale siden 10-årsalderen. Først Blindeforbundets tombola, så bingo, deretter poker og andre kortspill,

og så automater. ...I februar ble alt uoverkommelig. Da tømte han pilleglassene i huset. Tilfeldigvis ble han funnet av politiet.

13-åring rammet av spille-galskap.

TROMSØ: Skolegutten (13) satset alle pengene sine på spilleautomater. Fullstendig oppslukt av spenning og vinnerhåp, begynte han også å stjele for å få mer penger å spille for. Spillegalskapen tok slik overhånd at 13-åringen fra Karasjok til slutt måtte behandles ved Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk for Midt-Finnmark. (Dagbladet 12. oktober 1998)

Spillegal bestemor STENGTE 4-ÅRING inne i bil

I fire timer holdt bestemoren det gående på spilleautomatene, mens hun skulle passe barnebarnet. Til slutt rykket politiet ut og fant den fire år gamle gutten gråtende i en låst bil utenfor bensinstasjonen. 50 000 lider av spillegalskap. (Dagbladet 21. mai 2003)

Dette avsnittet er i alt vesentlig hentet fra Fekjær: ”Spillegalskap – vår nye landeplage”.

Historier som de over er det ikke lett å forstå. Oppførselen til disse menneskene virker helt irrasjonell. Dersom man i tillegg hadde fått vite at flertallet av disse spilleavhengige mestrer andre sider ved livet på en helt grei måte, blir det enda vanskeligere å forstå.

”For det er da bare å slutte å spille”, er det folkelige utsagn, ”det er da bare å gå rett forbi automatene”. Avhengighet av alkohol og/eller narkotika er det lettere å fatte, det er avhengigheten knyttet til kjemiske stoffer; men spilleavhengighet, som er en rent psykisk avhengighet, er det vanskelig å forstå.

Spillegalskap ble klassifisert som sykdom i 1982. I Verdens helseorganisasjons diagnosesystem, ICD-10 (International Clasifications of Diseases), er spilleavhengighet klassifisert som sykdom ("pathological gambling"): ”Lidelsen består av hyppige, gjentatte episoder med pengespill som dominerer pasientens liv slik at den ødelegger sosiale, yrkesmessige, materielle og familieverdier og forpliktelser”. (Fekjær 2002: 78)

Også i USAs diagnosesystem DSM (Diagnostic and Statistical Manual) er spilleavhengighet registrert som sykdom. Disse beskrivelsene av diagnosene gir imidlertid liten forståelse av hvilke psykologiske ”mekanismer” som får folk til å bli spilleavhengige. I denne framstillingen tas det ikke sikte på å gi noen omfattende beskrivelse av årsakene til spilleavhengighet. Noen faktorer bør imidlertid trekkes fram for å etablere en forståelse for at ”det ikke bare er å slutte”, og at spilleavhengighet er et sosialt problem i mange land.

Svært mange mennesker tipper eller spiller lotto hver uke uten at dette fører til noen slags form for spilleavhengighet. De fleste spiller for små beløp, det hele er en kombinasjon av litt spenning og drømmen om å få en økonomisk ”gavepakke”. Tidvis kan noen og enhver bli bitt av ”spillebakterien”, øke innsatsen i et håp om å vinne. Men etter noen runder med

vinn og mest tap, vil de fleste redusere innsatsen ned til et moderat nivå. Men noen fortsetter altså å spille, de blir ”hekta”, de blir spilleavhengige – spilleavhengige.

Vi mennesker er i forskjellig grad disponert til å bli spilleavhengige, men ingen kan føle seg ”genetisk” vaksinert mot spilleavhengighet. Det er vanlig at personer som blir spilleavhengige går gjennom disse stadiene (Fekjær 2002: 58):

1. *Vinnerfasen hvor vinning og tap i det minste balanserer, slik at det er morsomt å spille.*
2. *Tapsfasen, hvor tapene akkumuleres mens man venter på at hellet vender tilbake.*
3. *Desperasjonsfasen, hvor spilleren blir mer og mer desperat for å redde økonomi og selvspekt.*
4. *I tillegg opererer noen med en håpløshetsfase, hvor faren for selvmord og andre desperate handlinger er stor. Det er som regel først i denne fasen den spilleavhengige søker hjelp.*

Lykkelig er den person som er disponert for spilleavhengighet, som straks taper penger. En kasinosjef uttalte: ”Opplevelsen av en tidlig gevinst er det som får dem til å komme tilbake dag ut og dag inn.” Det er typisk at om en gruppe på 50 personer fra et arbeidssted spiller, så er det de som vant – og de som stod sammen med de som vant, som vender tilbake.

Men hvorfor slutter ikke spillerne når de opplever fase 2, tapsfasen. Det er grunn til å tro at de fleste slutter i denne fasen, de kommer seg altså unna spilleavhengigheten. De tar sine tap, og er en dyr erfaring rikere.

Noen klarer imidlertid ikke å stoppe, de er ”chasing the losses”. Sosiologen Henry Lesieur foretok på begynnelsen av 80-tallet grundige studier av spilleavhengige. Han konkluderte med at kjernen i problemet er **”spillernes jakt på en gevinst for å vinne tilbake det de har tapt – chasing the losses”**. Boken han skrev på bakgrunn av undersøkelsene heter da også ”The chase”. (Fekjær 2002:58 – Lesieur 1984)

Dette kan virke rasjonelt når det gjelder spill med store gevinster. Vinner man i Lotto, kan man kvitte seg med spillegjeld – og være på trygg grunn økonomisk. Vanskeligere er det å forstå ”chasing the losses”, når det gjelder spill på automater, hvor maksimal premie er noen få tusen kroner. En premie her, i motsetning til i Lotto, vil jo ikke redde en ut av ”knipa”.

For å gi litt bedre innsikt, overlates ordet til psykiater Fekjær:

Hvorfor får de så en imperativ følelse av å måtte spille videre for å vinne tilbake det tapte?

*Mennesker ønsker nok i sin alminnelighet å ta vare på sitt rykte hos andre, men aller viktigst er ønsket vårt om å bevare et bilde av oss selv som intelligente, fornuftige og moralsk respektable individer. Spilleavhengighet er en voldsom trussel mot opprettholdelsen av selvspekten. Når en spilleavhengig på karakteristisk måte har «prøvet litt» på spilleautomaten og tapt, oppstår en fortvilet følelse av at **”Jeg har gjort det igjen, jeg er en idiot som aldri kan lære, jeg er den dumme i verden.”** Det er en utålelig følelse, den er ikke til å leve med, noe må gjøres.*

Den fortvilte kampen for å vinne tilbake selv moderate beløp som spilleren har tapt samme dag, er en desperat kamp for å redde restene av selvbildet. Det skaper også en tvangsmessig følelse av å måtte komme tilbake neste dag for «å reise kjerringa». Kampen for å redde selvbildet kan også være en viktig drivkraft bak fortsatt spill med store gevinster, selv om det bevisste motivet er å løse det finansielle problemet.

Ved spill med ferdighetselement, som tipping, trav, Oddsen og poker, finnes ytterligere en drivkraft for å krampaktig forsøke å vinne tilbake det tapte: Tap i disse spillene er en trussel mot oppfatningen av seg selv som en intelligent og kunnskapsrik ekspert. Med de overdrevne forestillinger om gevinstmulighetene som de fleste spillere har, føler de at stadige tap beviser at de ikke er flinke eksperter - til tross for alt de har strevet for å bli det. Det kan være en utålelig dom å leve med, som framtvinger videre spill i håp om å redde heder og ære.” (Fekjær 2002:58,59)

Bakgrunnen for disse sterke følelsene i form av selvfordømmelse, skyldes nok også at spilleren deler den vanlige oppfatning innen vår kulturkrets, at spilleavhengighet er mer å oppfatte som karaktersvikt, enn som en sykdom.

Det er spill som gir umiddelbar – eller rask – tilbakemelding om gevinst som er mest avhengighetsskapende. Spill på automater og Oddsen fører derfor til mer avhengighet enn tipping og Lotto.

Spillerne mangler som regel elementære kunnskaper om sannsynlighetsregning og statistikk. Som allerede påpekt, så vil man i det lange løp være ”garantert” å tape fordi man hele tiden har oddsene imot seg. Det er vanlig at spillere tror at dersom det kommet mynt fire ganger på rad, så øker dette sannsynligheten for at det blir kron på det femte kastet. I statistikken omtales dette faktisk som ”The gambler’s fallacy”. Man tror altså at noe som nylig har skjedd (fire mynt på rad) påvirker resultatet i et nytt kast.⁹

Pressen bidrar til denne type feilslutninger når de offentliggjør hvilke lottotall som har blitt trukket flest ganger over en gitt tidsperiode.

Men om spilleren har flaks, da trer en annen mekanisme i kraft, ”the reverse gambler’s fallacy”: ”I dag har jeg flaks, det må jeg utnytte, nå må jeg fortsette å spille.”

Til sammen blir dette et skoleeksempel på ”Catch 22”!

Men spillerne har aldri tenkt å tømme bankkontoen. Når en spilleavhengig spiller, tar han alltid ut små beløp fra kontoen, noen hundre kroner om gangen. For han skal alltid bare spille litt til. Men litt til – pluss – litt til – pluss....., det gir til slutt en tom konto.

Det er også vanlig å skille mellom ”Action gamblers” og ”Escape gamblers”. De første søker spenning, de siste flykter fra en trist eller ubehagelig hverdag.

Når spilleautomatene er de som i størst grad fører til spilleavhengighet, skyldes dette at gevinsten kommer umiddelbart – og at aktiviteten er altoppslukende. Du konsentrerer deg

⁹ Noe som ikke er så merkelig, selv om sannsynligheten i det enkelte kast er 0,5, så er sannsynligheten for å få mynt fem ganger etter hverandre 0,03125; da er det ikke så merkelig at man tror det blir kron etter fire mynt.

hele tiden intenst om spillet, i den forstand at du er 100 % med. Det er ikke plass for andre tanker når man står foran spilleautomaten.

Enda et element er at automatene er innstilt for å gi 80 % av innsatsen tilbake i premier. Man opplever derfor relativt ofte at man vinner, men de fleste putter gevinsten tilbake på automaten – og i det lange løp er man statistisk sett ”dømt” til å tape.

3.3 Hvem og hvor mange blir spilleavhengige?

Det er først grunn til å understreke at man ikke må dele befolkningen i to – de spilleavhengige og de ikke-spilleavhengige. Det er gradsforskjeller med glidende overganger. Men de medisinske diagnosekjemaene gir gode indikasjoner, det er ikke slik at ”alt flyter”.

Et forhold som gjør det vanskelig å komme fram til rimelig sikre tall, er at spilleavhengighet er forbundet med skamfølelse og stigma. Det er derfor sannsynlig at det skjer en underreportering. Fekjær viser til en australsk undersøkelse hvor spilleavhengige ble spurt om hvordan de ville svart i en intervjuundersøkelse før de søkte om hjelp. Svarene indikerer at 1/3 ville svart ærlig, mens en annen 1/3 ville bagatellisert problemene. (Fekjær 2002:73, Australian Gambling Industries, 1999)

Fekjær viser også til en større svensk undersøkelse som ble publisert i 1999, der fant man at mellom 26.000 og 52.000 var spilleavhengige, mens i tillegg mellom 71.000 og 109.000 også hadde spilleproblemer. Norge har færre innbyggere, men tre ganger så mange spilleautomater i forhold til folketallet. Allerede i 1999 kunne man derfor ved et konservativt estimat si at man i Norge har flere titusener som har alvorlige spilleproblemer. (Fekjær 2002: 74) (Rönneberg S. et al. (1999): Gambling and Problem Gambling in Sweden).

I den svenske undersøkelsen fant man at 9 % av befolkningen står for 52 % av spillingen. Og at 2 – 3 % av befolkningen, altså de mest spilleavhengige, står for 1/3 av spillingen. Dette er viktig, for det betyr at uten de spilleavhengige ville bransjen vært langt mindre lønnsom, eller sagt på en annen måte, de som tjener penger på spill, det være seg spilleoperatører, organisasjoner eller de som leier ut lokaler: de er avhengige av de spilleavhengige. (Fekjær 2002:74)

I 2003 fikk man også resultatene fra to norske undersøkelser: NOVA¹⁰ rapport 1/2003, ”Underholdning med bismak” – ”Ungdom og pengespill” og SIRUS¹¹ rapport nr. 2/2003 ”Pengespill og pengespillproblemer i Norge”.

¹⁰ NOVA - Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

¹¹ SIRUS – Statens institutt for rusmiddelforskning.

Som man kunne forventet stemte resultatene fra de norske rapportene godt overens med hovedfunnene i utenlandske rapporter. NOVA rapporten ble utarbeidet på grunnlag av data fra undersøkelsen "Ung i Norge 2002", gjennom spørreskjemaintervjuer av nærmere 12.000 ungdommer ved 73 skoler.

For å anslå omfanget av pengespillproblemer blant ungdommer brukte NOVA strenge kriterier (løgn om spill, - måtte spille for mer og mer, og - som oftest prøve å vinne tilbake det man har tapt).

Det var i alt 3,2 prosent av ungdommene som oppfylte alle disse tre kriteriene, og som vi kan anta har klare spilleproblemer. Dette utgjør totalt 11 000 tenåringer i Norge med klare tegn til spilleproblemer. Dette er et lavt anslag.

Ungdom med pengespillproblemer hadde i all hovedsak de samme kjennetegn som ungdom flest som spiller på pengespill. De var som oftest gutter (fem av seks), de kom oftere fra lavinntektsfamilier, og de kom noe oftere fra familier med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn.

Den tiendedelen av tenåringer som spiller oftest, står for mer enn halvparten av alt pengespill blant ungdom.

Til tross for 18-års aldersgrense på denne type spill er spill på gevinstautomater like utbredt blant ungdommer under 18 år som blant dem over 18, og nærmere en av fem ungdommer spiller ukentlig eller oftere på gevinstautomater.

Rapporten fra SIRUS er basert på resultatene fra en undersøkelse av et representativt utvalg av den norske befolkningen i alderen 15 til 74 år. Bruttoutvalget på 10.000 personer var tilfeldig trukket fra Det Sentrale Personregisteret. Intervjuene skjedde i hovedsak per telefon.

Ut fra den målemetode SIRUS brukte (NODS)¹² er 0,3 prosent av befolkningen nåværende patologiske spillere, mens 0,4 prosent av befolkningen er problemspillere. Andelen som har eller har hatt problemer eller patologi noen gang i livet er dobbelt så høy, henholdsvis 0,6 prosent livstids patologiske spillere, og 0,8 prosent livstids problemspillere. Dette utgjør til sammen ca. 49 000 personer med livstidsproblemer eller patologi.

Problemspill er mer utbredt blant menn, unge under 25 år, og personer med annen etnisk bakgrunn - enn blant kvinner, personer over 25 år og personer født i Norge.

¹² Dette er et klassifiseringsverktøy, NORC DSM Screen for Gambling Problems (NODS), er utviklet av en gruppe ved National Opinion Research Center, ved the University of Chicago (Gerstein et al, 1999)

Utgiftene til pengespill ser ut til å være svært skjevt fordelt i befolkningen. De 10 prosentene i utvalget som spiller oftest svarer for 54 prosent av det som totalt er brukt på spill. De norske tallene stemmer altså godt overens med tall fra utenlandske undersøkelser.

Spilleavhengighet finner vi i alle sosiale lag, alle etniske grupper og i alle aldersgrupper. De mestrer de fleste andre områder i livet. Men noen grupper er overrepresenterte. Spilleavhengighet er 2 - 3 ganger så vanlig blant menn som hos kvinner. Det er også overhyppighet i etniske minoriteter og blant mennesker med lav inntekt. Det er videre en viss overhyppighet hos mennesker som har eller har hatt psykiske problemer og rusmisbruk. Det er overhyppighet blant røykere og en viss overhyppighet av alexithymi – dvs. manglende evne til å identifisere indre følelser. Barn av spilleavhengige har fordoblet risiko for å bli spilleavhengige. Yrker som gir lett tilgang til spilleautomater gir økt risiko, dvs grupper som jobber på kafeer, bingolokaler og handlesentre. Drosjesjåfører er utsatt fordi nesten alle bensinstasjoner og pausesteder har automater, samtidig som de alltid har tilgang til kontanter.

De viktigste konklusjonene man kan trekke av disse undersøkelsene er:

1. Problemet er omfattende, man må huske at i tillegg til den spilleavhengige selv, rammes ofte familier og venner.
2. Det er sammenheng mellom liberal spillepolitikk/spillemuligheter og utbredelsen av spilleavhengighet.
3. Det er særlig lavinntektsgrupper som rammes.

3.4 Skadevirkninger av spilleavhengighet.

Det etterfølgende er i alt vesentlig et sammendrag av kapitelet om skadevirkninger i Fekjærs bok ”Spillegalskap – vår nye landeplage”. (Fekjær 2002:49-55)

Personlig.

Skadevirkningene på det personlige plan er først og fremst en ødelagt selvrespekt, fulgt av en enorm selvbredelse. Spilleren føler at han har vært tåpelig, dum, ubegavet og ufornuftig. Løgnene man serverer familie og venner forsterker det negative selvbylde. Man får ofte en sinnstilstand som minner om en depresjon – og i tillegg er en rekke somatiske plager vanlige: søvnløshet, magesår, irritable tarmer, migrene m.m. Alvorlige selvmordstanker er vanlig hos ca. 40 %, mens 10 % har forsøkt å begå selvmord.

Det er grunn til å understreke at det negative selvbylde gjør det vanskeligere å bryte med spilleavhengigheten. Så lenge man spiller har man fortsatt illusjonen om at hellet skal

snu, at man skal komme ut av den håpløse situasjonen med ”æren” i behold. Å slutte å spille betyr at det negative selvbildet stadfestes.

Økonomi

Den økonomiske situasjonen for den spilleavhengige blir kritisk. Man har konstant pengemangel. Selv om man jobber overtid – eller på annen måte klarer å skaffe seg ekstrainntekter, hjelper det ikke, fordi pengene går til spill. Den spilleavhengige synker ned i gjeld, i verste fall lån fra kriminelle, hvor torpedoer brukes som innkrevere. Venner og familie får presentert løgnhistorier for å at de skal låne penger til den avhengige. Dette er spesielt for spilleavhengige, mens alkoholikere og andre rusmisbrukere som regel blir avslørt rimelig raskt, klarer den spilleavhengige å skule sin avhengighet. Han eller hun fungerer jo i hovedsak som vanlig i andre sosiale sammenhenger.

Mellommenneskelige forhold.

På det mellommenneskelige plan fører spilleavhengighet svært ofte til konflikter og samlivsbrudd. Økonomisk uansvarlighet, fulgt av konstant pengemangel som går ut over ektefelle og barn, fører til konflikter og brudd. Tilliten forsvinner etter gjentatte løgner og løftebrudd. Barna lider, faren er ofte fysisk fraværende – og om han er hjemme er han psykisk ikke til stede. I en del tilfeller blir familien sosial isolert fordi de rett og slett ikke har penger til å delta i vanlig sosial liv.

Arbeid.

Den spilleavhengige er oppslukt av spill. Han planlegger neste spill, eller han tenker på hvordan han skal skaffe penger til neste spill. Hans konsentrasjon i forhold til andre oppgaver svekkes. Som allerede nevnt fører spilleavhengigheten ofte til psykiske og fysiske lidelser, dermed øker fravær og sykemeldninger. Den verste komplikasjonen i forhold til arbeid oppstår der den spilleavhengige har mulighet til å ”låne” fra pengebeholdningen. Den spilleavhengige er heldig som ikke har kontakt med penger i jobbsammenheng.

Kriminalitet.

Underslag er da også det typiske lovbrudd for den spilleavhengige. Som regel har de ingen tidligere straffbare forhold. Men det finnes eksempler på spilleavhengige som har begått ran eller innbrudd i et forsøk på å komme ut av en håpløs økonomisk situasjon.

Skadevirkninger for samfunnet.

Helse og sosialvesenet har store utgifter i land hvor spilleavhengighet er utbredt. I tillegg fører det til sosial elendighet i form av fattigdom, barn som lider, oppløste familier og

kriminalitet. Den amerikanske National Gambling Impact Study Commission beregnet i 1999 at pengespill kostet det amerikanske samfunn 45 milliarder kroner årlig. I land med bedre utbygd offentlig helse og sosialvesen enn USA, må man regne med at tallene – i forhold til antall innbyggere – vil være vesentlig høyere.

Folkehelseproblem.

Her kan det bare fastslås at det blir stadig mer og mer vanlig å oppfatte spilleavhengighet som et folkehelseproblem. Fægri refererer til uttalelser fra den australske legeforening, den kanadiske folkehelseforeningen og det svenske Folkhälsoinstitutet, alle sier at spilleavhengighet er et folkehelseproblem.

3. 5 Så store lidelser og skader – hvorfor slutter man ikke?

Men når skadevirkningene, ikke minst for den enkeltes liv kan være så katastrofale, hvorfor kan man ikke da bare slutte. Hvorfor kan ikke den spilleavhengige følge det folkelige råd: ”Det er jo bare å slutte!”

Ifølge Fekjær er det vanlig at spilleavhengige sammenligner sin lidelse med narkomani: ”Å ha penger i handa er som for en narkoman å ha dopet i handa”. En annen sa at ”disse automatene i alle handlesentrene er som om narkomane skulle kunne kjøpe dop der de kjøper melk og brød.”

Ved psykologiske tester har det vist seg at spillerne har samme grad av ”sug” og kontrollmangel som alkoholikere og kokainmisbrukere, men noe svakere enn røykere. (Røyking er faktisk noe av det som det er vanskeligst å slutte med).

Det som virker overraskende for en legmann, er at her er det jo ikke noe kjemisk stoff, men likevel kan avvenningsplagene (abstinenssymptomene) for en spilleavhengig ligne dem man finner ved rusavvenning: irritabilitet, søvnløshet, mageproblemer, kroppslig uro og rastløshet, konsentrasjonsvansker og angst. I en sammenligning mellom spilleavhengige og rusavhengige, fant at man at spilleavhengige opplevde de sterkeste avvenningsplagene.

Men i tillegg har jo spilleavhengighet en politisk side: når skadevirkningene for den enkelte og familien er så store, og når også de samfunnsmessige kostnadene er enorme, hvorfor handler ikke politikerne? Hvorfor har de hatt en så positiv holdning til pengespill, når konsekvensene er så negative?

Verdens mest berømte skjønnlitterære bok om spilleavhengighet, er Dostojevskis ”Spilleren”, skrevet i 1866. Den er Dostojevskis mest personlige bok, han var selv spillegal. Til tross for at han i boken blottlegger spillerens psykologi, på en helt fantastisk måte, klarte

han ikke å holde opp å spille. Det er interessant å registrere hvordan Dostojevski, skjønnlitterært, foregriper senere psykologiske beskrivelser av spilleavhengighet, som f.eks ”Chasing the losses”.

Dostojevskis lykke var at han fikk en kone som forstod hans lidelse, stenografen han dikterte ”Spilleren” til. Men som det står i etterord til boken, skrevet av oversetteren Helena Krag: Konen fikk i 1872 hjelp fra den tyske stat, da ble alle kasinoer i Tyskland stengt. Det var kasinoene i de tyske kurbadbyene som var den tids ”Monte Carloer” og ”Las Vegaser”.

- Si meg, har De tenkt på å slutte med å spille?

- A, faen ta spillet! Jeg skal slutte øyeblikkelig, jeg må bare -

- Bare vinne? Det var det jeg tenkte. Nei, si ikke mer... De sa det helt uvilkårlig, derfor sa De sannheten. Si meg, er De interessert i noe som helst annet?

- Nei, intet...

Han begynte å spørre meg ut. Jeg visste ingenting, jeg kikket aldri på en avis, åpnet aldri en bok.

- De har stivnet helt, sa han, - De har mistet kontakten med livet, De bryr Dem hverken om samfunnets eller om egne interesser, De forneker Deres plikt som menneske og borger. Og De har snudd ryggen til Deres venner - for De hadde jo venner. De fortrenger til og med Deres egne minner. Deres eneste mål i livet er å vinne på ruletten. Jeg husker Dem fra flammende sterke øyeblikk i Deres liv, men - jeg er sikker på at De har glemt alle de beste inntrykkene fra dengang. Deres eneste, livsviktige ønske går idag ikke lenger enn til pair et impair, rouge, noir, de tolv mellomste tall og så videre!

- Hold opp, mr. Astley, vær så snill - minn meg ikke om dette, utbrøt jeg forarget og sint. - Jeg har ikke glemt noe, jeg har bare fortrenget det for en stund - ja, til og med minnene - til den dag da det vil lykkes å endre min situasjon fullstendig, da... Da skal De få se! Jeg skal stå opp fra de døde!

- De vil fremdeles være her om ti år, svarte han.

Samtale mellom ”spilleren” Aleksej Ivanovitsj og engelskmannen Astley i Dostojevskij, F.M.: Spilleren, s.157-158, Solum Forlag, Oslo 1993.

Spill synes vi altså å ha hatt til så godt som alle tider og i alle kulturer. Men hvor der var spill var der åpenbart også spillegalskap. Og fordi de sosiale følgende av spillegalskap var så negative, kom myndighetene med restriksjoner og forbud. Situasjonen var ikke annerledes i Norge. I neste kapittel vil jeg kort beskrive utviklingen av spill og lotterier i Norge.

4. Perioden 1851 – 1980

4.1 Lov om forbud mot spill i Norge – 1851

I 1851 fremmet regjeringen Severin Løvenskiold en lovproposisjon om lotterier og andre lykkespill. Lovens § 1, lyder:

”Det skal være forbudt, her i Riget at oprette Lotterier, eller overhovedet ved Lodtrækning, Tombola og andre Lykkespil at bortlodne Penge, Varer eller Værdier av hvilken som helst Slags, saavel som at sælge eller fallbyde Lodsedler til Lotterier eller Bortlodninger, enten disse ere bestemte til at foregaae her i Riget eller udenlands.”

Altså et klart forbud mot lotterier. Riktignok gjøres det visse unntak i § 2, dette gjelder medlemslotterier og lotterier som skjer i *”veldædige eller almeennyttige Øiemed”*.

Bakgrunnen for lovforslaget var imidlertid ikke et ønske om å endre gjeldende rett, men å slå fast hva som var gjeldende rett i Norge. Året før hadde nemlig Høyesterett stadfestet en dom i Christiania Politiret. I denne dommen ble noen ”handlende” frikjent for å ha avholdt en varetombola på Christiania Marked.

Ifølge dommen i Politiretten, som altså senere ble stadfestet av Høyesterett, hadde man ikke lovregler for lotterier i Norge. Forordningen av 1767 kunne ikke gjøres gjeldende under den nåværende forfatning, da hensikten med forordning fra 1767 var å beskytte det danske statlige lotteri – ”det privilegerede Lotterie”. Siden dette hadde falt bort etter 1814, var det altså et ”hull” i lovverket.

I lovproposisjonen heter det:

”Den almindelige Mening her i Landet har imidlertid utvivlsomt været, at Oprettelsen af Loterier var forbudt, en Mening, som er bleven deelt baade av Storthing og Regjering.”

At dette var styresmaktenes mening, hadde blant annet blitt slått fast i 1845, da Stortinget vedtok en lov som forbød salg av lodd for utenlandske lotterier. Departementet ser derfor liten grunn til ytterligere begrunnelse fordi det

”mellom vedkommende Statsmagter hos os siden 1814 ikke har været delte Meninger om et saadant Forbuds Hensiktsmæssighed, og Overbeviisningen om deslige fristende Lykkespils Fordærvelighet i flere andre Lande i den senere Tid har gjort sig gjældende med en saadan Styrke, at den har bevirket deres Afskaffelse, endog hvor de benyttes som Midler til Statsindtægternes Tilveiebringelse.”

I 1851 var altså myndighetene vel innforstått med at spill hadde uønskede sosiale følger. Her ser vi en kombinasjon av domestikk legitimitet og sivil legitimitet¹³, man viser til praksis – til tradisjonene, og kommer samtidig med en begrunnelse med basis i sivil legitimitet, hensynet til de som rammes av ”Lykkespils Fordærvelighet”.

¹³ Selv om den ”sivile” er så paternalistisk i sin grunnholdning, at den like gjerne kan regnes som domestikk.

Det skjedde nå lite med spill og lotterier, man hadde et intermesso med et engangslotteri i 1897 til fordel for Nationalteateret, Trondhjems domkirke, Fridtjof Nansens fond og Bergen museum. Dette lotteriet ble gjennomføringsmessig en fiasko, og ble senere brukt som et skremmebilde av motstanderne av lotterier.

Det ble imidlertid fremmet et rekke forslag om lotterier fra enkelt representanter i perioden 1851 til 1912. I Indst. O. X – 1911, hvor pengelotteriet behandles, er det en oppsummering av alle forslag som hadde blitt fremmet, der heter det: *”I den sidste menneskealder har spørsmålet om et norsk lotteri gjentagende været oppe.”* Fra 1870-tallet ble det reist en rekke forslag, den mest utholdne synes å være lensmand J. Olsen som oversendte forslag *”i 1873, gjentat i 1874, 1876, 1880, 1881, 1883 1888 og 1890. Dennes forslag blev undtagelsesvis oversendt komite, regelen var henleggelse.”* (Indst. O.X – 1911, side 2).

4.2 Pengelotteriet, en forsiktig start.

Først etter århundreskiftet begynte det å bli en viss bevegelse. I 1912 fikk man Pengelotteriet og i 1927 totalisatorspill (hesteveddeler). I 1937 avviste Stortingsflertallet et forslag om fotballtipping, først i 1946 innførte man fotballtipping. Så skjedde det lite til Lotto ble vedtatt i 1985.

Det er en rekke klare fellestrekk ved innføringen av Pengelotteri, Totalisator og Tipping. Initiativene ble tatt av grupper utenfor Stortinget. Lotteriene man ville innføre var kopier av ordninger som hadde vært i drift noen år i våre naboland. Og overskuddet fra lotteriene skulle selvsagt gå til ”gode formål”. Det spesielle med disse gode formål var at det hastet, det var litt krise – ”en minikrise”, de nødvendige pengene burde skaffes nå, og når staten ikke kunne, var lotteri en hensiktsmessig utvei.

Det var en gruppe på 18 fremtredende borgere i Kristiania, Bergen og Trondheim som tok initiativet til Pengelotteriet. Her var det leger (bl.a. Armauer Hansen), embetsmenn og direktører; de ønsket midler til Skogsaken, Tuberkulosesaken, Bergen museum, Nansenfondet, og Vitenskapsselskapet i Trondhjem. Begrunnelsen var videre at mange mennesker uansett ville spille lotteri, situasjonen var ifølge gruppen at man med *nutidens altid bedre kommunikasjoner med lethed faar denne lyst tilfredsstillet, dels i vore nabolande, dels i Tyskland og Ungarn.*” (Ot.prp. nr. 39 (1910) side 1 og 2). Deretter vises det til statistikk fra poststyrelsen som viser at det i året 1906 ble sendt postanvisninger for nesten 3 millioner kroner (den gang et betydelig beløp) til Danmark, Tyskland og Ungarn, det måtte være bedre

at man gjorde som i Sverige hvor lotterier hadde bidratt til finansieringen av tiltak som Dramaten i Stockholm, Skandinaviska utstilling, Nordiska museet m.fl.

Dette var i Venstrestatens tid, industrialiseringen var på kraftig frammarsj, tiden var preget av sterke nasjonale holdninger, tro på Norges muligheter og vekst. Embetmannsstatens domestiske legitimitet hadde blitt supplert med sivil legitimitet og noe industriell.

Men forslaget ble i første omgang utsatt med 44 mot 43 stemmer. Noe av grunntonen til motstanderne fremgår av dette utdraget fra innlegget til representanten Lothe (Sogn og Fjordane). Han hadde stor sympati for de formål pengene skulle gå til,

”Men saaledes som jeg ser paa dette, maa disse samfundsopgaver løses ut fra samfundsfølelsen; de maa løses ut fra den pligt, som den enkelte og det hele samfund har til at række sin hjælpende haand ut til de berettigede krav, som stilles fra mange kanter; betydningen av disse forskjellige spørmaal skal belyses og forklares og fremholdes saa sterkt, at det gaar ind i den enkeltes opfatning og ind i hans bevissthet, at her ligger en samfundsopgave, som han skal være med om at hjelpe etter evne.”

Han avviser at lotteri er en form for frivillig beskatning, han advarer også mot å ”ophjælpe spillelysten”. (Referat fra Odelstinget 29.juli 1911, side 1598)

Også tilhengerne hadde betenkeligheter, statsrådets ville i moderne terminologi blitt karakterisert som tilhenger ”harm-reduction”¹⁴:

Departementets nuværende chefmener, at oprettelsen av et norsk pengelotteri for statskassens regning eller under statens kontrol – saafremt det indrettes med det maal for øie i størst mulig utstrækning at søke fjernet eller begrænset de mangler, der klæber ved lotterispillet – vil være det bedste middel til at lede den faktisk eksisterende spilletrang ind i et sundere spor og samtidig bevare for landet en stor del av de penger, som nu gaar tapt ved spil i utenlandske lotterier. (Ot.prp. nr. 39 -1911, side 5)

Det ble samtidig poengtert at dette ikke skal være et permanent lotteri, i loven ble varigheten begrenset til 15 år.

Argumentasjonen i Odelstinget året etter (27. mars 1912) var i hovedsak en reprise av fjorårets debatt.

Det er grunn til å merke seg at tilhengers argumenter var typisk ”harm-reduction” argumenter, det var ingen liberalistisk argumenter, av typen ”folk må få gjøre som de vil”, ”lotterier er underholdning” eller lignende. Grunnholdningen på begge sider var at de ikke likte spill og lotterier. Noen sa derfor nei, de andre argumenterte med at folk spiller uansett, da

¹⁴ ”Harm reduction” er betegnelsen på en politikk som tar sikte på å redusere skadevirkningen, i stedet for å forby en aktivitet. Særlig i debatten om legalisering av narkotika er dett er sentral begrep. Tanken er at visse fenomen, som f.eks narkotika, gambling m.m. – klarer man ikke å fjerne, da er det bedre å få det inn i regulerte former. Man mener dette gir mindre skade – totalt sett – fordi en rekke aktiviteter har svært negative bivirkninger i form av bl.a. kriminalitet. Harm-reduction tankegangen kan derfor syne å harmonere særlig godt med industriell legitimitet, hvor man er pragmatisk når det gjelder valg av midler i forhold til målet – og mer preget av konsekvensetikk enn sinnelagsetikk. Etableringen av Vinmonopolet i forbudstiden (det var ikke forbud mot salg av svakvin, kun hetvin og brennevin), er et typisk eksempel på ”Harm-reduction” tiltak.

må vi forsøke å regulere virksomheten – og sørge for at mest mulig av pengene forblir i Norge.

Et ekstra argument (av ”minikrise”typen) var at overskuddet skulle være med å finansiere den store jubileumsutstillingen i 1914 – Grunnloven og Norge 100år.

Begge sider anvender sivile legitimitetskriterier i sin argumentasjon, man kan registrere innslag av holdninger basert på kriterier knyttet til domestikk legitimitet, i form av protestantisk etikk/arbeidsmoral. Men det ble ikke brukt ”rene” religiøse argumenter.

Det var få tanker omkring forebygging av spilleavhengighet – omtalt som ”spillelysten” – enkelte representanter hevdet at pengelotterier ville forverre situasjonen, mens statsrådets argumenterte med at et organisert statlig lotteri var å foretrekke, så vel for den enkelte spiller som for norsk økonomi.

4.3 Lov om veddemål med totalisator – 1927.

11. juni 1927 vedtok Odelstinget med 51 mot 40 stemmer å tillate totalisatorspill, dvs hesteveddeløp. Norge var det siste av de nordiske landene som tillot veddemål ved totalisator. I Finland ble det tillatt i 1921, i Sverige i 1923 – og Danmark hadde fått det enda tidligere.

Det var Det norske travselskap, stiftet i 1875, som tok initiativet. Travløp hadde man allerede, det nye var tillatelse til å arrangere veddemål i tilknytning til løpene. For så vidt var det altså den norske loven en typisk ”ringvirkningslov”, når naboene har det, må også vi kunne ha det. Her var det først og fremst hesteavl og husdyrhold, som var ”den gode sak”, det var åpenbart en viss krisestemning, man var bekymret over utviklingen. Som en kuriositet kan nevnes at Ford kom med sin A-modell i 1928. Dette innlegget fra representanten Ileby, var ikke typisk, men illustrerer noe av stemningen (og noen holdninger som i dag ville blitt sett på som særdeles originale):

”Jeg vil bare kort få begrunne min stemmegivning. Jeg har hvert år stemt og talt mot sporten. Jeg er en motstander av sport i sin almindelighet, og jeg tror at den overdrives ganske betraktelig i vårt land. Jeg tror ikke nasjonen har råd til å drive sport i den utstrekning, som her blir gjort. Men denne saken stiller sig litt annerledes. Hvis man på denne måte kunde få en del penger inn, og vi derved kunde ophjelppe hesteavlen omkring i landet, finner jeg å kunne stemme for denne innstillingen.” (Debatten i Odelstinget 11.juni 1927, side 778).

Christoffer Hornsrud var den fremste talsmann for motstanderne og fremmet også forslaget som kort sa: ”*Ot.prop nr. 60 for 1926 bifalles ikke*”. I forhold til debatten om pengelotteriet, er det nå et nytt argument som er sentralt i argumentasjonen. Selv om han bruker en høyremann som sannhetsvitne, er det ikke tvil om at det også er sosialisten Hornsrud som taler:

”Forøvrig vil jeg bare ha tilføiet – jeg akter ikke å opta nogen lang debatt her – at jeg av prinsipp er imot alt lotterispill og har også stemt imot de tidligere lotterier som er opprettet. Jeg vil i den forbindelse minne om at en av Høires fremtredende menn, Hagerup Bull, har hevdet det samme standpunkt som jeg og arbeiderpartiene hevder angående lotterispill. Begrunnelsen er vesentlig den at man ved lotteri ikke kan erhverve inntekt, man kan kun spille om den inntekt som allerede er erhvervet. Lotteriet er en spekulativ fordeling av inntekt – ikke en ny inntekt.”(Debatten i Odelstinget 11.juni 1927, side 764)

Tilhengerne viste til at man ved å innføre pengelotteriet i 1912, hadde akseptert pengespill som prinsipp. Argumentene var altså på det moralske plan, et spill er et spill er spill, uten at man ser på de konkrete, sosiale virkninger.

4.4 Forsøket på å innføre fotballtipping i 1937

Opptakten til denne loven var en henstilling fra Arbeidernes Idrettsforbund (AIF), som viste til at man i en rekke land hadde fotballtipping, i noen land drevet av private firma, i andre drevet av staten (for eksempel i Sverige). Arbeidernes Idrettsforbund ønsket at det ble opprettet et statlig tippeselskap hvor overskuddet ble brukt til fremme av idrettslivet. (Brev fra AIF, 30. desember 1935, referert i Ot.prp. nr. 28 (1937) side 1.)

Dette initiativ ble senere støttet av Norges Landsforbund og Statens Idrettsråd, et organ opprettet av Stortinget, for å fremme samarbeidet mellom de to idrettsforbundene. Interessant er det at Rådet avviste å drøfte de prinsipielle sider av denne saken, da Stortinget ved å tillate Pengelotteri og Totalisatorspill, ”allerede tidligere har tatt stilling til hvorvidt lykkespill bør legaliseres som middel til fremme av almennyttige formål”. (Ot.prp. nr. 28 (1937) side 2)

Argumentene regjeringen brukte, var:

1. Den prinsipielle holdning til spill og lotterier var avklart, i og med at man hadde både pengelotteri og totalisator.
2. Det skjedde allerede en utstrakt ulovelig tipping gjennom utenlandske selskaper, denne klarer man ikke å komme til livs.
3. Det var viktig å beholde disse pengene i landet, slik at de kan komme norsk idrett til gode.
4. Idretten var et godt formål, som trengte pengene.
5. Skadevirkningene var sterkt overdrevet, det ble vist til erfaringer fra utlandet. Forsøk på å sammenligne med effekten av totalisatorspill ble avvist.
6. Tipping innføres som en forsøksordning for tre år.

Arbeiderpartiet hadde altså snudd i forhold til Hornsruds prinsipielle innvendinger, nå var det ifølge statsråd Trygve Lie (som dessuten var formann i AIF): *”For mig står det hele derfor som et ”hensiktsmessighets-spørsmål”*, altså en velkjent blanding: gode formål pluss

harm reduction. (Referat fra Odelstinget 8.juni 1937, side 164, Lov om veddemål i idrettskamper.)

At Arbeiderpartiet har skifter side, kan tolkes som ”forfall” i ideologisk bevissthet, eller det kan skyldes den økte pragmatisme som nesten uten unntak melder seg når man går fra opposisjon til posisjon. Man får behov for å kunne vise resultater, da blir ”hvordan” lett et ”hensiktsmessighets-spørsmål”.

Det er neppe helt tilfeldig at man på borgerlige side går i motsatt retning, samtlige borgerlige partier gikk mot tipping, og argumentene var at veddemål og spill var forkastelige ut fra så vel moralske, juridiske og nasjonaløkonomiske grunner (Hornsruds og Hagerup Bulls ord om at ”spill skaper ikke verdier – bare omfordeler penger”, ble flittig sitert).

Arbeiderpartiet hevdet at det egentlig var flertall for tipping, men effektiv lobbyvirksomhet gjorde at verken enkeltrepresentanter eller partier våget å bryte ut, fordi de var redd for å bli straffet ved neste valg. Det var særlig uttalelsene fra Landsnevnden for Norges kirkelige landslag og Norske Kvinners Nasjonalråd, som var fremme i debatten. I tillegg hadde man et PM fra politimesteren i Aker, som beskrev den sosiale og politimessige situasjon rundt Bjerkebanen.

Disse uttalelsene legger først og fremst vekt på de sosiale konsekvensene av spill og lotterier. Pengelotteriet kritiseres, men særlig hesteveddeløpene blir omtalt i særdeles negative ordelag. Men i tillegg advarer Landsnevnden på det sterkeste mot fotballtipping – og spilleavhengighet nevnes – her omtalt som ”spillesyken”, man har ennå ikke helt glemt de historiske erfaringene.

Hvad totalisatorspillet angår er det helt oplagt at det har hatt sørgelige følger. Det virker i særlig grad hissende på spillesyken, mer enn pengelotteriet.

Man mener at hesteveddeløp med totalisator bør forbys. Staten bør ikke tjene penger på et foretagende som fører mange av dens borgere i ulykke.

Ut fra dette syn må man på det alvorligste og mest indtrengende advare mot en lov som oppretter offentlig idrettstipping. Den vil føre til en nedverdigelse av idretten og trekke interessen bort fra selve sporten. Den vil bety en ny beskatning av småkårshjemmene. Eada mange fler, ikke minst av ungdom, vil trekkes med i lykkespiilet, til moralsk og økonomisk skade for sig selv, hjem og samfund. (Utdrag fra Landsnemndens uttalelse, Bilag til Innst. O. VI – 1937)

Her ytres det ønske om at man også forbyr totalisatorspill, men dette ble ikke fulgt opp med forslag fra borgerlig hold.

I brevet fra Norske Kvinners Nasjonalråd, heter det bl.a.:

”Vi mener at idrettstipping øver en uheldig innflytelse, spesielt på ungdommen, og at den bidrar til å trekke idretten ned”, og ”vi tillater oss derfor å fraråde opprettelse av statsdreven idrettstipping. Vi håper at den ærede komite på grunnlag av opplysninger fra

sakkyndig hold er kommet til samme resultat.” (Referert av representanten Kjær, Referat fra Odelstinget, 8.juni 1937, (side 155-156) Lov om veddemål i idrettskamper).

Man skulle kanskje forventet at det ville bli anført mer religiøse argumenter imot tipping. Tross alt ble kortspill m.m. betraktet som synd i mange kristne miljøer. Disse begrunnelsene brukes imidlertid ikke i debatten. Derimot går en av Arbeiderpartiets representanter, Øraker, løs på disse holdningene - pluss Indremisjonen.

Men i den utstrekning det kan sies å være religiøse overtoner i debatten, har disse mest tilknytning til protestantisk arbeidsetikk og ”den evige” bekymring for ungdommen. En typisk representant for disse holdningene var representanten Svarstad:

”Det har frå samfundpsykologisk synsstad vore nemnt -og det har vore nemt ofte – at den moderne kulturen har lett for å uppseda ei sangvinsk slekt.” ”Me uppsedar ei slekt som lever i noet meir enn i fortida og framtida. Me tenkjer for lite attende, og me tenkjer for lite framover. Me uppsedar ei slekt som lever saingvinikarens sitt rike og kortsynte liv. (Referat fra Odelstinget 8.juni 1937, side 162,163).

Representanten Stray har en noe annen vinkling, men samme konklusjon:

”Vi har i norsk rett en gammel setning - og det vil jeg si til den ærede justisminister - som sier at av spill og veddemål reiser sig ingen forpliktelser. Den setning har stått fast gjennom alle tider, og den er kommet igjen i innføringsloven til straffelovens § 12: Av spill og veddemål reiser sig ingen forpliktelser.

”I denne setning ligger rettsordenens misbilligelse av spill og veddemål, og det er ikke for ingenting at den norske rett fra gammel tid misbilliger spill og veddemål” (Referat fra Odelstinget, 8.juni 1937, side 167-168)

Han fortsetter så med å tale om uproduktivt arbeid, som han mener tippingen medfører.

Det nye i denne debatten er at de sosiale konsekvenser av spill blir trukket fram. Det vises særlig til erfaringene med totalisator. Man bruker uttrykket ”spillesyke” – og det lenge før spilleavhengighet hadde kommet på plass i diagnoseregistrene. Her kan man registrere gammel folkelig kunnskap.

Det er sivil legitimitet som kjennetegner argumentene til motstanderne. Tilhengerne bruker en blanding av sivil og industriell legitimitet, stikkord: ”harm-reduction”. Men ingen bruker kriterier fra markedslegitimitet i sin argumentasjon.

Arbeiderpartiet har skiftet prinsipielt syn på spill og lotterier. De borgerlige partiene har vært mer sammensatte i sine synspunkter, men når noen representanter går imot tipping på nærmest prinsipielt grunnlag, virker dette noe hult, når man ikke følger opp med et forslag om å forby totalisatorspill.

4.5 Opprettelse av Norsk Tipping i 1947

Forhandlingene i Odelstinget nr. 26 - 28.mai 1946 – Lov om tipping i samband med idrettstevlinger.

Sak om opprettelse av Norsk Tipping ble fremmet av regjeringen Nygårdsvold i 1937, da ble den forkastet med 55 mot 51 stemmer. Da var det Arbeiderpartiet mot ”resten”. Da Odelstinget behandlet saken 28.mai 1946, var det Kr.f mot ”resten”.

Argumentene for var mye de samme som 1937, midlene skulle gå til gode formål, ”alle” andre land hadde tipping; kunne svenskene tippe, måtte da vi kunne gjøre det samme osv. I tillegg kom ”krigsargumentene” (her kan man igjen snakke om en ”minikrise”, som bidro til en ny politikk).

1. Ødeleggelsene under krigen gjorde at mange idrettsanlegg var ubrukelig, det var et stort behov for investeringer. Med de mange gjenreisningsoppgaver man stod overfor ville det være umulig å gi idretten et løft.

2. Norsk idretts – og idrettsungdommens – innsats og holdning under krigen, gjorde at de fortjente tippemidler. Den patriotiske patos i innleggene må selvsagt forstås på bakgrunn av at det kun var ett år siden krigen var over. Å gå imot tipping var å være motstander av idrettsungdommen. *”De som gå mot lovforslaget og ikke innfrir dette, vil idrettsungdommen betrakte som motstandere av sin sak”*. (Sverre Løberg, Forhandlingene i Odelstinget, nr. 26 – 28.mai 1946, side 201)

3. Idretten hadde i 1937 vært noe reserverte i forhold til å bli finansiert med tippemidler, nå var Norges idrettsforbund en aktiv pådriver. I 1937 hadde Norske Kvinners Nasjonalråd og det frivillige bispedømmemøte i Oslo uttalt seg negativ, nå forelå ingen slike innspill.

Også de som fortsatt var mot opprettelse brukte de samme argumentene som i 1937, men siden Kr.f nå er alene på motstandsiden, er tyngdepunktet i argumentasjonen noe mer moraliserende – men ikke religiøs.

1. Tipping vil føre til moralsk forfall i folket, var den prinsipielle innvending. Istedetfor å være opptatt av det gode og byggende ville tipping *”gripa skiplande inn i folks interesse, og draga den over i anna lei.”* (Reiten (Kr.f), Odelstinget 28.mai 1946, side 205). Denne motviljen kommer også sterkt fram i et innlegg fra Wikborg (Kr.f) (Odelstinget 28.mai 1946, side 212):

”Det står for meg som en noe lite verdi å gjøre mennesket til gjenstand for lykkespill. Det er etter mitt syn en nedvurdering av idrettsutøveren å stille han i klasse med traveren, gallophosten og hunden”.

2. Ingen gikk mot målene – penger til idrettsanlegg. Flere understreket imidlertid at målet ikke heller middelet.

”Trangen til å oppnå en stor gevinst uten arbeid og mot en liten innsats er ikke noe samfunnet i og for seg bør oppelske. Det er det jevne daglige arbeid som skaper tilfredshet og folkelykke og respekt for arbeidsinnsatsen. Dette er dyrebare samfunnsgoder som

lovgivningen skal fremme og beskytte; mens veddemål og lykkespill vil alltid svekke respekten for slitet, og vil mer oppløse enn fremme moralen og arbeidssomheten.”(Wikborg s.211)

3. Det trekkes sammenligninger med totalisatorspill, men her understrekes det at tipping er en mildere form for spill enn totalisator, *”hvor sume spelar bort ved totalisator det dei skal leva av.*”(Reiten side 206)

4. Den eneste som direkte omtalte direkte sosiale konsekvenser var Lavik (Kr.f), som oppfattet tipping som søking etter sensasjon og spenning: *”Eg er redd for at det vil gå på samme måten her som med rusdrikk, hungeren veks og aukar di meir han blir stetta og metta.”* (Referat fra Odelstinget 28.mai 1946, side 215).

Dette er det nærmeste man i debatten kommer i retning av å peke på spilleavhengighet.

Men også blant dem som stemte for opprettelse av NT er det sterke motforestillinger. Claudia Olsen (H), er egentlig imot, *”fordi jeg ut fra mitt livssyn ikke er enig i noen form for spill om penger”*. Når hun likevel stemmer for, er det fordi hun har fått opplyst fra Sverige at tipping *”ikke på noen måte kan sammenlignes med f.eks totalisator”*(O.t. 28.mai 1946, side 208) – og budsjettsituasjonen som ikke gjorde det mulig å bevilge tilstrekkelig til idretten.

En annen som gir uttrykk for de samme betenkeligheter er Jacob Friis (A) (O.t. 28.mai 1946, side 217,218). Han refser først komiteinnstillingen som inkonsekvent, i innledningen heter det nemlig: *”Komiteen er prinsipielt av den oppfatning at den økonomiske støtte til idretten i alminnelighet bør gis i form av direkte bevilgninger”*. Men man konkluderer altså med det motsatte standpunkt. Dette tyder på *”en svak tankegang, en lite gjennomtenkt linje,”* sier den gamle Motdagisten. Han støtter mange av betenkelighetene som Wikborg hadde og leverer følgende ”spark” til sitt eget parti: *”Det skulle da bare mangle at det ikke fra et parti som vårt, hvis prinsipielle innstilling er den at arbeidet er kilden til all rikdom i samfunnet, var store betenkeligheter overfor en sak som denne.”* Men Friis stemmer altså for, fordi - sier han - tror på idrettsungdommens sunne natur og dens sunne evne til kritikk og også til å kritisere seg selv og de innretninger den selv har vært med på å sette ut i livet. Om partipisken var den reelle årsak, vites ikke.

Om man ser bort fra Løberg og Hønsvalds innlegg, som var preget av en viss entusiasme, med fokus på hva som skulle gjøres med inntektene, mens eventuelle betenkeligheter ble bagatellisert; så kan grunnholdningen best beskrives med en omskrivning av jærbuens kommentar til at Jesus drakk vin: dette må me gjera, men me lica det ikkje.

At Kr.f gikk imot er ikke overraskende, i mange kristne miljøer var spill – også uten penger – å betrakte som synd. Kortstokken var djevelens redskap. Men igjen, ”synd” ble ikke

trukket inn i debatten. Det var frykten for et moralsk forfall i samfunnet – en negativ kulturutvikling – som ble brukt som argumentasjon.

Grunnholdningen – i hele Stortinget - var at hadde man hatt nok midler, så ville man ikke innført tipping. Ingen brukte som begrunnelse at tipping kunne være god og spennende ”tidtrøyte” – eller at folk måtte få gjøre som de ville – ha valgfrihet.

Argumentasjon var preget av noe domestiske holdninger, men sivil legitimitet med begrunnelse i ”harm-reduction” tankegang og ønske om å skape kollektive goder stod også meget sterkt. Dessuten hadde det vært krig, idretten var i krise, midler måtte skaffes uten av det gikk på bekostning av arbeidet med gjenreisningen. Man følte at man var i en tvangs-situasjon

En generasjon senere møter vi andre holdninger.

5. Lotto og flakslodd – ”snøballen begynner å rulle”.

5.1 Høyrebølge – og nye holdninger.

På 70-tallet kom det som populært omtales som ”høyrebølgen”. Perioden Francis Sejersted omtaler som ”Den sterke statens fall” (Sejersted 2005:361) og som jeg for korthets skyld, omtaler som ”markedsstaten”. Denne utviklingen har jeg beskrevet i kapitlet 2, ”Teoretisk ramme”.

I Norge fikk vi etter valget i 1981 en ren Høyre-regjering, med Kåre Willoch som statsminister. I denne perioden ekspanderte nyliberalismen, kriteriene for markedslegitimitet gjorde seg nå gjeldende innenfor nye saksområder. Dette gjaldt også spill og lotterier.

Etter at fotballtipplingen var innført i 1947, skjedde det lite innenfor spill og lotterier. Først på slutten av 70-tallet ble søkelyset rettet mot spillevirksomhet. Dette skjedde etter at Forbrukerrapporten i 1977 avslørte ulovlig spillevirksomheten i Norge (Forbrukerrapporten nr.2/1977). 16.februar 1979 ble ”Lotterilovutvalget” opprettet, dette skulle gjennomgå og vurdere behov for endringer i lotteriloven.

Det viktigste som skjedde på 80-tallet innenfor denne sektoren var innføringen av tallspillet Lotto, som regjeringen Willoch II fremmet forslag om i Ot. prop. nr. 4 (1984-85). Proposisjonen er på bare tre siden, og inneholder kun en kort omtale og selve forslaget til lov. Den reelle presentasjon av Lotto finner man i Forslaget til statsbudsjett for 1985, St.prp.nr. 1 (1984-85).

Regjeringens forslag betyr et klart brudd med tidligere praksis når det gjelder overskuddet fra lotterier:

”Overskuddet av spillet forutsettes inntektsført i statsregnskapet uten noen form for øremerking til bestemte formål.” Videre heter det: ”Bakgrunnen for forslaget om innføring av dette spill også i Norge, er de store inntektsmuligheter som her foreligger. Regjeringen ser det som viktig å forbedre budsjettbalansen uten for store skatter og avgifter, samtidig som det er begrensninger for hvilke tilpasninger som kan foretas på statsbudsjettets utgiftsside. En frivillig inndragning av kjøpekraft gjennom de inntekter det nye spill vil gi, er i den nåværende situasjon et riktig virkemiddel. Dette vil bl.a. ytterligere forbedre mulighetene for å styrke innsatsen for sosiale formål og gi større bevilgninger til forskning.” (Stortingsproposisjon nr. 1 (1984-85) side 37).

Det vises videre til at Lotto allerede er innført i rekke land i og utenfor Europa, deriblant Sverige og Finland.

Opplegget – og praksis – ved Lotto er små innsatser, og betraktes derfor som mer sosialt forsvarlig. Lotto kunne imidlertid påvirke inntektene til andre lotterier, regjeringen ville derfor følge utviklingen og vurdere kompensasjonsordninger dersom det skulle bli

nødvendig. Regjeringen garanterer en viss realvekst for forballtippingen og Rikstotto – 3 % per år i flere år framover. De private lotteriene fikk ingen garantier. I tillegg ble det argumentert med at Lotto ville skape flere kvinnearbeidsplasser i distriktene – og kunne være avgjørende for fortsatt drift for en rekke småbedrifter innen varehandel.

At holdningene til spill er endret, blir tydelig når regjeringen først uttrykker en viss bekymring for at andre spill kan gå tilbake som følge av Lotto, men så skriver:

”Gjennom god markedsføring og stadig produktutvikling er det dessuten mulig for de eksisterende spill å forbedre sine resultater ytterligere.” (Stortingsproposisjon nr. 1 (1984-85) side 41).

Dette er en helt ny holdning til spill. Mens begrunnelsen for spill og lotterier tidligere hadde vært ”harm reduction”: siden folk likevel spiller i utlandet eller ulovelig, la oss beholde inntektene i Norge og bruke dem til gode formål; er spill nå klart definert som en fullt ut akseptabel inntektskilde, det være seg for staten eller for organisasjoner.

Domestikk legitimitet kombinert med sivil legitimitet avviste i stor grad spill. Sivil legitimitet kombinert med industriell legitimitet godtok gjerne spill, men da med ”harm reduction” som begrunnelse. I denne epoken har markedets legitimitetskriterier overtatt, og spilleinntekter er langt på vei blitt vanlige næringsinntekter, jfr. det som sies over om ”markedsføring og produktutvikling”. Markedets legitimitet er i ferd med å få innpass på – eller for å si det med Habermas – kolonisere et nytt saksområde.

Det nye ved Lotto er at regjeringen ønsker at overskuddet skal gå direkte i statskassa. Det betyr at Lotto får karakter av en frivillig skatt. Pengene skulle brukes til oppgaver som normalt ville blitt dekket over statsbudsjettet. Siden økonomisk svake grupper bruker relativt mer penger på spill og lotterier, er dette i strid med det solidaritetsprinsipp som er en del av sivil legitimitet. Man kan selvsagt argumentere med at den er frivillig, men ut fra erfaring vet man at spill og lotterier fungerer som en skatt på de fattige.¹⁵ Selv om spill og lotterier i en viss forstand er irrasjonelt, fordi man vet at i det lange løp vil man tape, så fremstår spill og lotterier for den fattige som eneste mulighet til å komme ut av fattigdommen – eller i det minste muligheten til å skaffe seg noen ekstra kroner til noen ”gleder i øyeblikket”. (Jfr undersøkelsene referert i kap. 3) Lotto hadde blitt mer preget av sivil legitimitet, dersom overskuddet hadde gått til ideelle organisasjoner.

¹⁵ Dette reiser et samfunnsfilosofisk problem: når man vet at et tiltak, som i prinsippet er valgfritt, fører til at lavinntektsgrupper systematisk foretar valg, som ut fra en rasjonell vurdering (som er allment akseptert), er uheldige for deres egen velferd, kan man da tale om valgfrihet? Foreligger det ikke da en slags form for systemtvang. Spesielt bør spørsmålet reises når ”aktiviteten” fører til avhengighet: altså at valgfriheten på sikt blir en illusjon. Motargumentet er at slike tiltak vil være formynderi, å frata individet valgfrihet. Mot dette kan det argumenteres med at spilleavhengighet er en sykdom, som også rammer tredjepersoner.

Enda tydeligere blir regjeringens overgang til markedslegitimitet i omtalen av organisasjonenes lotterier; med bedre ”markedsføring og produktutvikling” bør man kunne konkurrere med Lotto og andre statlige spill.

Regjeringens hadde altså til hensikt å la hele lottooverskuddet gå rett i statskassa. Men Kr.f var imot Lotto, og ingen av opposisjonspartiene ville støtte regjeringen. Arbeiderpartiet som var for Lotto, ville at pengene skulle gå til forskning og frivillige organisasjoner. Regjeringen måtte trekke forslaget; først året etter fikk man til et kompromiss: 1/3 av inntektene til statskassa, resten skulle fordeles mellom forskning og organisasjoner. I Odelstinget blir dette forslaget vedtatt med 102 mot 12 stemmer.

Også denne gangen er det grunn til å merke seg at innføringen av et nytt lotteri skjedde under noe spesielle omstendigheter. Det gir mening å omtale situasjonen om en ”minikrise”, for regjeringen Willoch II var i en presset situasjon. Regjeringen, nå utvidet med Kr.f og Senterpartiet, hadde løfter som skulle innfris, både på tiltakssiden og på skattelettesiden. Det var derfor viktig å få mest mulig av lottoinntektene i statskassa. Dette var så viktig for Willoch at han stilte kabinettsspørsmål for å hindre at bidraget til forskning, ble redusert til gunst for idretten. Han visste selvsagt at dersom forskningen fikk mindre, ville dette på sikt måtte kompenseres med støtte direkte fra statskassa.

5.2 Utilsiktete konsekvenser – man kanskje burde forutsett?

Innføringen av Lotto i 1986 – og senere flakslodd i 1988 – skulle imidlertid få utilsiktede konsekvenser; det betydde starten på en kjedereaksjon som senere bidro til å gi oss et av EEuropas mest liberale regimer for spilleautomater.

Lotto ble en suksess. I tillegg til Lotto fikk man også Flakslodd – forhåndstrekte lotterier – til avløsning for Pengelotteriet. Organisasjonene hadde advart da Lotto ble innført, de mente Lotto ville ta penger fra de tradisjonelle lotteriene; de fikk langt på vei rett. Etter diverse henvendelser til Regjering og Storting ble det derfor oppnevnt en arbeidsgruppe som skulle se på utviklingen i lotterimarkedet fra 1984-88, den ga oss NOU 1990:4 Utviklingen på spillemarkedet 1984-88.

Konklusjonen i utredningen var delt, departementenes folk mente at organisasjonene ikke hadde grunn til å klage, de hadde hatt vekst i omsetning. Og det er riktig at alle lotterier hadde økte bruttoinntekter i kroner, men de private lotterier hadde også hatt en kraftig kostnadsøkning – i hovedsak til markedsføring. Tallmaterialet viste en nedgang i nettoinntekt for private lotterier. I absolutte tall var omsetningsøkningen for de private lotterier 230

millioner kroner, mens omsetningsøkningen for de statlig kontrollerte spill var 2400 millioner kroner, altså vel ti ganger så mye. (NOU 1990:4 side 8). Organisasjonenes problem var nedgangen i overskudd, samt at de nok følte at de ikke fikk sin andel av veksten i markedet. Det var de statlige lotteriene som skummet fløten.

Organisasjonenes krav var at man måtte få samme vilkår som de statlige spillene, bl.a. pengepremier, kontinuerlig drift og adgang til å ha forhåndstrekte lotterier (flakslodd). Presset fra organisasjonene virket: Et flertall i Stortinget påla, i forbindelse med salderingen av 1989-budsjettet, regjeringen å fremme nødvendige forslag slik at organisasjoner som ønsket det, skulle kunne bruke forhåndstrekte lotterier.

Her møter vi krav som åpenbart har basis i legitimitetskriterier knyttet til markedet: like konkurransevilkår mellom statlige og private lotterier. Lotterier blir altså å oppfatte som en næringsvirksomhet på linje med annen næringsvirksomhet. Statlig monopol ut fra en ”harm reduction” tankegang, slik man har for Vinmonopolet, er fraværende. Alle negative tanker om spill, enten de er moralske, nasjonaløkonomiske, medisinske eller sosialpolitiske, synes glemt av de fleste.

I 1991 innfridde da også myndighetene i hovedsak de private organisasjonenes krav: man fikk en lovendring som tillot at også organisasjonene kunne bruke pengepremier og forhåndstrukne lotterier.

Dette kan dels tolkes som at markedslegitimitet nå har utvidet sitt ”territorium”, langt på vei tenker man nå på spillevirksomhet som en vanlig næringsvirksomhet, selv om virksomheten i hovedsak er reservert for staten og organisasjonene. I debatten var likebehandling et viktig element. I tillegg er det også her et element av ”minikrise”, de ideelle organisasjonene opplever inntektssvikt, mens de statlige lotteriene øker. Men i tillegg til likebehandlingen med grunnlag i markedets legitimitetskriterier, som var viktig for Fr.p og Høyre i debatten, hadde organisasjonene betydelig prestisje og troverdighet, på grunnlag av sivile legitimitetskriterier. Politikerne måtte derfor opptre på en måte som ikke kunne tolkes som at de begünstiger statlige lotterier, på bekostning av organisasjonenes lotterier.

Det å kjempe for organisasjonenes krav ble åpenbart oppfattet som en god sak i forhold til opinionen. Det var derfor neppe tilfeldig at to stortingsrepresentanter fra Fremskrittspartiet i januar 1990 fremmet et Dok 8 forslag (privat lovforslag) om liberalisering av spillemarkedet for organisasjonene, til tross for at det allerede var vedtatt et pålegg til regjering om å åpne for flakslodd og pengepremier for de private organisasjonene. Dok 8 forslaget fikk verbal støtte, men ble avvist med begrunnelsen at regjeringen snart skulle komme med eget lovforslag.

At politikerne mente organisasjonene var havnet i en vanskelig situasjon, kan man se av Kristin Halvorsens (SV) innlegg. Hun sa i debatten at SV tidligere hadde

”gått imot å gi frivillige organisasjoner rett til pengepremier. De uheldige følger et slikt forbud har medført, gjør at vi er beredt til å gå inn for å tillate private organisasjoner å bruke pengepremier på lotterier. Vi vil imidlertid se dette i sammenheng med andre forslag til å begrense omsetningen både av private og statlige spill.” (Forhandlinger i Stortinget 3.mai 1990 – side 3343)

Samtidig bør det noteres at kun representanter for Kr.f. og Kristin Halvorsen ga uttrykk for betenkeligheter ved lotterivirksomheten. Halvorsen viste endog direkte til spilleavhengighet:

”Det finnes eksempler på at folk ikke klarer å styre spillelysten, med de konsekvenser dette har for den enkelte. Det må være statens ansvar å begrense spillegalskap og ikke oppmuntre til det.” (Forhandlinger i Stortinget 3.mai 1990 – side 3343)

Det er her tydelig at samtlige partier mente at organisasjonene hadde havnet i en økonomisk krise, og at statens lotterier hadde en del av ansvaret for at så hadde skjedd, det var derfor viktig å hjelpe organisasjonene økonomisk på fote igjen – derfor var for eksempel et parti som SV villig til å tøyse sitt prinsipielle standpunkt.

Innføringen av Lotto startet altså en kjedereaksjon, som førte til at overskuddet i de private lotteriene sank. Staten ble fremstilt som en grådige ”spillehai”, selv om overskuddet gikk til samfunnsnyttige formål. Stortingspolitikere følte tydeligvis at staten var medansvarlig for de humanitære organisasjonenes vanskelige økonomiske situasjon. Det gjorde at samtlige partier aksepterte at også private lotterier fikk bruke pengepremier, noe som er et klart signal om at det på Stortinget var en positiv vilje til å hjelpe organisasjonene. Og som vanlig i slike situasjoner, når dette kunne skje gjennom virkemidler som ikke forutsatte bevilgninger over statsbudsjettet, så var velviljen spesielt stor. Som vi skal se i neste kapittel var pengespillautomatene nettopp et slikt virkemiddel.

6. Ny lotterilov – automatene kommer.

6.1 Automater – redningsbøyen.

Innføringen av Lotto førte altså til betydelige endringer i det norske spillemarkedet. Endringene i lotteriloven slik at organisasjonene kunne bruke flakslodd og pengepremier, hjalp ikke stort. Derfor økte flere av organisasjonene satsingen på automater. Både Røde Kors og Redningsselskapet hadde et betydelig antall knipsekasser, nå fikk man også nye elektroniske automater. Ved å montere en ”stoppknapp” på elektroniske slotmaskiner, fikk man disse godkjent som ferdighetsautomater, altså sidestilt med knipsekasser. Fordi de var langt raskere enn de gamle knipsekassene, fikk man en kraftig økning i avkastning. Her er det viktig å merke seg at ferdighetsautomater også kunne drives av private.

Men også myndighetene ble etter hvert oppmerksomme på veksten i automatmarkedet, både når det gjaldt pengespillautomater og rene underholdningsautomater. Lotterilovutvalget som skulle utrede behovet for en ny lotterilov, ble derfor allerede i mandatet bedt om snarest å komme med en delinnstilling om ”enarmede banditter” – slotmaskiner. Dette ga som resultat NOU 1980:9, Slotmaskiner.

Omkring 1980 hadde man tre typer spilleautomater: 1. underholdningsautomater av typen ”flipperspill”, 2. ferdighetsspill – mest typisk var såkalte ”knipsekasser”, og 3. slotmaskiner (til vanlig omtalt som ”enarmede banditter”). Den gang ga ikke slotmaskinene gevinst, det var ulovlig. Utvalget mente det var ca. 4000 underholdningsautomater, ca. 6500 ferdighetsspill og ca. 1500 slotmaskiner i landet. Gevinsten på slotmaskinene skulle være nye spill, men i praksis kunne man ofte, ulovlig, veksle inn gevinsten i varekjøp. Slotmaskinene var ikke drevet av ideelle organisasjoner, overskuddet gikk til spilleentreprenøren og innehaveren av lokalet.

Utredningen viste at slotmaskiner i andre europeiske land enten var strengt regulert eller forbudt. Svenskene hadde gjort forsøk med reguleringer, men reglene ble ikke fulgt og motstanden mot slotmaskiner ble etter hvert så sterk at Riksdagen i 1978 forbød oppstilling av slotmaskiner og alle andre automater som gir gevinst i form av penger, verdibevis, spillepolletter o.l. med virkning fra 1. januar 1979. For å gjøre forbudet effektivt vedtok man i Sverige også forbud mot å eie slike automater. Unntak ble gjort for visse tilfeller, bl.a. for skip i internasjonal trafikk.” (NOU 1980:9 Slotmaskiner, side 9)

Konklusjonen i det norske utvalget er nærmest en ”blåkopi” av den svenske loven. Utvalget anbefaler at man forbyr spill på slotmaskiner – og for å lette kontrollvirksomheten, ville man også forby det å eie slotmaskiner.

Utvalgets begrunnelse er mest juridisk – regulering av spill på slotmaskiner er vanskelig og slotmaskiner fører til økt kriminalitet. Også sosiale konsekvenser nevnes, bl.a. trekker man fram uttalelser fra sosialrådmann i Oslo hvor det pekes på at særlig ressurs svak ungdom synes å bli tiltrukket av spillene. Men her er det negative ungdomsmiljøer, ikke spilleavhengighet som er i fokus.

Et særtrekk ved slotmaskinene fremheves av utvalget, nemlig at slotmaskinene er så raske, langt raskere enn ferdighetsspill og underholdningsspill. Det gjør det mulig å tape store beløp i løpet av kort tid. Forbudet mot slotmaskiner ble iverksatt straks gjennom forskrifter, men forbudet om å inneha ble holdt tilbake, da dette krevde lovendring.

Det er et tankekors at 15 år senere får Norge et av Europas mest liberale regimer for pengespillautomater.

Men spilleautomater var tydeligvis stadig et aktuelt problem, for i 1985 ber departementet utvalget om enda en delinnstilling, denne gang om de øvrige automatene. Dette resulterte i NOU 1985: 16 Spilleautomater. Her blir de forskjellige typer spilleautomater vurdert: underholdningsautomater, ferdighetsautomater, varegevinstautomater og slotmaskiner.

I utredningen gjentar arbeidsgruppen sine konklusjoner når det gjelder slotmaskiner, men har i tillegg noen betraktninger om hvilke mer allmenne holdninger som gjør seg gjeldende overfor spilleautomater og miljøene rundt dem:

Mens det tidligere var få som uttalte misnøye med spilleautomatvirksomheten, er det i dag en utbredt oppfatning at det gis for mange oppstillingstillatelser. Mange har også reagert på at privatpersoner kan tjene penger på folks spillelyst, en kritikk som særlig retter seg mot at private firmaer og enkeltpersoner kan gis tillatelse til å sette opp knipsekasser til inntekt for seg selv. Det hevdes også at det er for lett å unndra spilleinntekt fra beskatning, idet det er vanskelig å kontrollere hvor stor omsetningen er på den enkelte automat.

Det er også en stadig mer utbredt oppfatning at det har lett for å oppstå uheldige miljøer i tilknytning til spilleautomatene, noe som bl.a. gjenspeiler seg i oppslag i pressen fra tid til annen. Det påstås at barn og ungdom skulker skolen for å oppholde seg i spillelokaler, at de stjeler for å få penger til å spille på automatene, at det omsettes narkotika og forekommer prostitusjon i tilknytning til miljøet, m.m. Det siktes da først og fremst til forholdene i og rundt de såkalte spillehaller. (NOU 1985: 16 – Spilleautomater, side 8).

Dette er en beskrivelse av spillemiljøer anno 1985.

Men dette var, ifølge utvalget, ikke tilstrekkelig grunn til å gå inn for et alminnelig forbud mot spilleautomater. Man mente at utviklingen av negative ungdomsmiljøer måtte møtes med positive tiltak som ungdomsklubber og lignende.

Utvalget foreslo å fjerne betegnelsen ”ferdighetsautomater”. Tidligere skilte man mellom ferdighetsautomater (”knipsekasser”) og slotmaskiner. Nå skulle disse automatene samlet under betegnelsen utbetalingsautomater.

Deretter foreslår utvalget ”*et alminnelig forbud mot å arrangere spill på utbetalingsautomater, men med adgang til å dispensasjon til fordel for bestemte humanitære organisasjoner og for spill på norske skip som går i regulær trafikk mellom norsk og utenlandsk havn.*” (min utheving) (NOU 1985: 16 – Spilleautomater, side 5). Utvalgets begrunnelse for at de humanitære organisasjonene skal få enerett, er som følger:

”Da idrettorganisasjonene er tilgodesett med midler fra Norsk Tipping og de politiske partiene får offentlig støtte, går utvalget inn for at hovedregelen bør være at bare humanitære organisasjoner skal kunne få tillatelse til oppstilling av knipsekasser til lands, jfr. lovutkastets § 4 nr. 1. Rasjonell drift forutsetter at antallet utbetalingsautomater ikke blir for høyt. Kontrollmulighetene vil bli vanskeliggjort dersom antallet blir høyt og ansvaret fordelt på et stort antall bevilgningshavere.”(NOU 1985:16, side 17)

Dette betydde at humanitære organisasjoner (i praksis landsdekkende organisasjoner som Røde Kors, Redningsselskapet o.a.) skulle få enerett til drive utbetalingsautomater. De private entreprenørene som eide og drev utbetalingsautomater for egen regning, skulle innstille virksomheten. Men de kunne fortsette som entreprenører, altså drifte automater på vegne av en organisasjon.

6.2 Ny lotterilov – ”fritt fram” for spilleautomater.

Lovforslaget ble fremmet på grunnlag av forslag fra Lotterilovutvalget, oppnevnt i 1979, som leverte tre innstillinger, delinnstillingene: NOU 1980:9 Om slotmaskiner og NOU 1985:16 Om spilleautomater – og så endelig, må det være tillatt å si, NOU 1988:14 Om utkast til ny lotterilov. I tillegg ble det i 1988 nedsatt et utvalg som skulle se på utviklingen i spillemarkedet de siste fire årene – så i 1990 fikk man NOU 1990:4 Utviklingen på spillemarkedet 1984-88. I 1991 kom så, etter påtrykk fra Stortinget, Ot.prp. nr. 17 (1991-92), hvor det åpnes for private lotterier med pengespill. Først 28.april 1994, kommer Ot.prp. nr. 58 (1993-94) Om lov om lotterier m.v.¹⁶

¹⁶ En årsak til den langsomme framdriften kan være at man i perioden 79 til 94, på 15 år, hadde hele syv forskjellige regjeringer og ti forskjellige justisministere.

Av forslagene i de to første NOUene – om slotmaskiner og spilleautomater – var det kun forbudet mot oppstilling og drifting av slotmaskiner som var blitt effektivt. I den andre delinnstillingen, som kom i 1985, foreslo utvalget at man laget en egen lov for spilleautomater, og kom også med et konkret forslag til lov, men lite ble gjort.

I proposisjonen følger regjeringen de fleste forslagene fra lotteriutvalget, med unntak av å lage en egen lov for spilleautomater. Isteden foreslår man å utvide definisjonen av lotteri til også å omfatte alle spilleautomater som gir gevinst. Det innebar at ”knipsekasser” og de nye ”enarmede banditter”, hvor mekanikken er erstattet med elektronikk, ble plassert sammen i gruppen, altså ”utbetalingsautomater”.

Disse var i utgangspunktet forbudt, men landsdekkende, humanitære organisasjoner kunne få dispensasjon. Det skulle imidlertid være anledning til å bruke private entreprenører til å drive automatene på vegne av de humanitære organisasjonene. Kontraktforholdet skulle reguleres gjennom forskrift. Departementet mente dessuten at det var kommunestyrene som eventuelt skulle gi tillatelse til utplassering av automater. Et annet forhold det er verdt å legge merke til, er at verken utredningen eller departementet mente det var behov for å opprette et eget direktorat – altså et Lotteritilsyn.

Før 1995 var det tillatt både for organisasjonene og for private å drive ferdighetsautomater. Dette var i utgangspunktet knipsekassene. Men ved en liten ”omprogrammering” av de elektroniske ”enarmede bandittene”, ble disse omgjort til ferdighetsautomater, ved at de ble utstyrt med en såkalt stepp eller stoppknapp. Det vil si at man kunne forsøke å påvirke hjulene som snurret rundt slik at de ga premie. I praksis var dette tilnærmet umulig. Automatene ble imidlertid godkjent som ferdighetsautomater tidlig på 90-tallet. Senere innså man, i likhet med de som skrev NOUen, at ferdighetsselementet var temmelig fiktivt. Derfor ble ferdighetsautomatbegrepet lagt vekk – og alle automater som betalte ut penger ble samlet i en gruppe: utbetalingsautomater.

Jeg har ikke funnet noe i materialet som tyder på at man i departementet eller Stortinget var klar over at man i realiteten nå tillot elektroniske ”enarmede banditter”. Var man klar over det, ble det i hvert fall ikke nevnt i debatten. Men det kan selvsagt tenkes at dette ikke ble trukket fram, fordi det kunne velte en ”lettvin” løsning på det alle oppfattet som et problem, finansieringen av de humanitære organisasjonene (jfr. siste avsnitt i forrige kapittel).

Justiskomiteen forandret imidlertid loven, den ville ikke at landsdekkende humanitære organisasjoner skulle ha enerett på pengespillautomatene. Komiteen ville at idrettslag, musikkorps m.fl. også skulle kunne ha inntekter fra automatene; alle ble samlet under sekkebetegnelsen ”samfunnsnyttige organisasjoner”. I argumentasjon ble det lagt vekt på at

også lokale organisasjoner skulle kunne ha automatinntekter. Den vil også overlate beslutningen om å tillate utplassering til politiet, kommunestyrene skulle bare ha uttalerett.

Argumentasjonen i debatten følger kjente spor, alle vil støtte organisasjonene økonomisk, alle understreket hvilket viktig arbeid de utførte. Fr.p. fant man på den liberale ytterfløy – Kr.f. på den restriktive. Kr.f.s representant advarte mot mulige negative konsekvenser, men stemte med flertallet.

Loven ble den gang oppfattet som en tilstramning, fordi private næringsdrivende ikke lenger skulle få eie automater. Nå var det i prinsippet kun organisasjoner med et samfunnsnyttig formål som kunne hente inntekter fra pengespillautomater. Motsetningene i Stortinget gikk da også langs denne dimensjonen: skulle private deltagere på spillemarkedet ikke lenger ha lov til å drive automater som næringsvirksomhet, men kun være entreprenører for organisasjonene.

Selve proposisjonen er helt fri for advarsler eller bekymring for uheldige sosiale følger, f.eks i form av spilleavhengighet. Det er riktig som Fr.ps representant i komiteen, Jan Simonsen, skriver i sine merknader i komiteinnstillingen:

”Dette medlem vil i forbindelse med denne begrunnelsen (om at private burde få eie automater, min merknad) minne om at det ikke et eneste sted i proposisjonen blir brukt som begrunnelse for den foreslåtte monopoliseringen av ferdighetsspill at disse har sosiale skadevirkninger, strider imot fremherskende moralhensyn i samfunnet, eller bidrar til økt kriminalitet. Forslaget er ene og alene motivert i ønsket om å øke inntektsgrunnlaget for de landsdekkende organisasjonene som vil få monopol på virksomheten.” (Inst.O.nr. 9 – 1994–95).

Lovforslaget ble behandlet i Odelstinget 1.desember 1994. Samtlige representanter som hadde ordet forteller om stor pågang fra organisasjonene. Komiteen hadde vært under betydelig press fra de frivillige organisasjonene (Det var sikkert ikke et handicap for Idrettsforbundet, at presidenten, William Engseth, var stortingsrepresentant for Arbeiderpartiet.) Saksordføreren, Jan Otto Fredagsvik (A), sa det slik:

”Det har vært en viss kritikk fra enkelte høringsinstanser om mangel på innflytelse på det endelige lovforslaget. På den annen side vil undertegnede gjerne få bemerke at komiteen i sin behandling har vært svært åpen for innspill, noe som til en viss grad preger komiteens endelige innstilling.” (Debatten i Odelstinget 1.desember 1994, side 127)

Dette resulterte i følgende kommentar fra representanten Anders C. Sjaastad (H), som etter først å ha refset loven for å være en ”formynderlov”, sier:

”Når saksordføreren sier at komiteen har vært åpen for innspill er dette en pen måte å kamuflere Regjeringens nederlag på en rekke områder.”(Forhandlinger i O.t. 1.12.94 side 134)

De som var vinnere i denne saken, var først og fremst idrettsorganisasjonene og andre organisasjoner som kunne regnes som samfunnsnyttige. Spilleentreprenørene, med sitt

kjennskap til bransjen så nok også mulighetene den nye lov ga, selv om de nok oppfattet resultatet som ”nest best”.

Regjeringen fikk gjennomslag for det mange anså for å være det viktigste element i proposisjonen, nemlig at alle spill og lotterier, som nå også omfattet utbetalingsautomater, i utgangspunktet (fortsatt) var forbudt, og spesielt at dispensasjon nå bare kunne gis til organisasjoner. Flertallet bestod av Ap, SV og mellompartiene, mens Høyre og Frp her hadde egne forslag, hvor man forsvarte interessene til de private spilleoperatørene.

Regjering og flertallet på Stortinget ”tok grep” i forhold til de private aktørene, overskuddet fra pengespillautomater skulle tilfalle ”samfunnsnyttige organisasjoner”. Sivile legitimitetskriterier synes å være dominerende på venstresiden og i sentrum i denne saken i forholdet til de private aktørene. Samtidig slapp de ”markedskreftene” løs i den forstand at det skulle være fri konkurranse mellom mange aktører, men disse aktørene ble altså oppfattet som ”snille” – de var representanter for frivillighets-Norge. Det var liten forståelse for hvordan rammebetingelser påvirker aktørers adferd; skal man operere i et marked, må man opptre som markedsaktør, dersom det er konkurranse og målet er å tjene penger. At de ved å overkjøre regjeringen fattet et vedtak som de nok ikke forutså konsekvensene av, er en annen sak.

Med dette lovvedtaket fikk Norge fra 1995 et lovverk som åpnet for en svært liberal praksis når det gjaldt pengespillautomater.

6.3 Å forebygge er å planlegge – planlegging forutsetter kunnskap.

Da Stortinget vedtok ny lotteri lov i 1994, var hensikten å ”rydde opp” i spillemarkedet. Det hadde vært en lang prosess, med flere utredninger og lovendringer. Når regjeringen fremmet loven, ”var det etter langvarig og grundig forarbeid og etter sterkt ønske fra humanitære og samfunnsnyttige organisasjoner”. (Saksordfører Jan Otto Fredagsvik (A) Debatt i O.t. 1.12.1994). Nå var vel en saksordfører fra regjeringspartiet forpliktet til å komme med rosende ord om regjeringens innstilling. Men selv om det var uenighet om forslagene, så var det ingen kritikk av selve den faglige utredningen, selv om Stortinget foretok vesentlige endringer i loven.

I ettertid kan man nok være enig med saksordføreren når han uttalte at regjeringen fremmet loven etter ”langvarig” forarbeid, noe vanskelige er det å slutte seg til hans omtale av forarbeidet som ”grundig”. For her later det til at man både i utredningene og i lovproposisjonen i hovedsak definerte problemene innenfor saksområdet som juridiske. Det som undrer en i ettertid er ikke så mye det som omtales i proposisjonen, men det som knapt ble omtalt eller drøftet verken i utredninger eller i debatten. Det er noe paradoksalt at det er

representanten Jan Simonsen fra Fr.p. som nevner ”sosiale skadevirkninger”, ”økt kriminalitet”, ”moralhensyn”, men når han gjør det, er det for å understreke at dette ikke er nevnt i proposisjonen. (Jfr. sitat side 55).

Å planlegge er tenke i forkant – det kan sies å være det motsatte av etterpåklokskap. Dårlig planlegging åpner for mye bra etterpåklokskap, jo dårligere planlegging, desto bedre etterpåklokskap. Men etterpåklokskap, eller som det heter i mer moderne terminologi: erfaringslæring, er viktig. Når man ikke er klok nok til å lære av andres erfaringer, må man lære av egne.

7. ”Etterpå er hvermann klok”.

7.1 Konsekvensutredninger, naturvitenskap – samfunnsvitenskap.

”Etterpå er hvermann klok”, så sier et gammelt ordtak. Eller som det også heter med en ironisk vri: ”Etterpåklokskap er den eneste eksakte vitenskap”. Den som påpeker feilgrep som har blitt gjort, møtes gjerne med at ”det er lett å være etterpåklok”, fra dem som var med på beslutningene. Dessuten, dersom feilene er så åpenbare at de ikke lar seg skjule, vil svært ofte de aktuelle beslutningstakerne argumentere med at ”nå må vi ikke bruke krefter på å se oss tilbake, vi må bruke kreftene på å løse oppgavene som ligger foran oss.”. Dermed ”frikjenner” man indirekte tidligere tiders feilgrep; de kritiske argumentene oppløses før de er drøftet. Etterpåklokskap er ikke en ”idrett”, hvor det er lett å ”høste ære og berømmelse”¹⁷.

Når etterpåklokskap er en nedvurdert øvelse er selvsagt årsaken at den etterpåkloke vet resultatet – og derfor også vet hvilke faktorer man burde tillagt vekt den gang man fattet vedtaket. (Annerledes er det selvsagt med tjuagutten som med kraftfull bergensk beskjedenhet, utbryter: ”Ka sa eg!”, han advarte jo i forkant). Skal etterpåklokskap ha en hensikt, må det kunne påvises eller sannsynliggjøres at med andre prosedyrer kunne resultatet blitt bedre. Hensikten må følgelig være å lære for å etablere prosesser og fremgangsmåter som kan sikre bedre resultater i framtiden.

I 1990 ble bestemmelser om konsekvensutredninger tatt inn i et eget kapittel i plan- og bygningsloven (PBL). Bestemmelsene trådte i kraft 1. august 1990. Fra før var det i Bygningsloven detaljerte bestemmelser for hva som skulle med i planene. Hensikten med konsekvensutredninger var at virkningene av prosjektet på miljø, naturressurser og **samfunn**, skulle være klarlagt før man fattet vedtak om eventuell gjennomføring. (Min utheving)

Tilsvarende bestemmelser har man ikke for ”myke sektorer” som skole, helse, organisasjonsliv, lotterier med mer. Til tross for at reformer innenfor disse sektorene kan ha langt større konsekvenser enn mange fysiske utbygginger.

I det følgende vil jeg forsøke meg med litt ”etterpåklokskap”, avgrenset til følgende: Hvilke konsekvenser av de foreslåtte lov og forskrifter på saksområdet spill og lotterier ville en kompetent samfunnsvitenskaplig utredning kunne ha avdekket? Dette er selvsagt et hypotetisk spørsmål, men det er viktig at man forsøker denne type etterprøvinger, blant annet for å kunne

¹⁷ Et unntak her er muligens økonomi. ”Men økonomi er etterpåklokskapens vitenskap. Dei er på sitt beste når dei forklarar kvifor det måtte gå som det gjekk.” Einar Førde i ”Utsyn – innkast mot gravalvoretts diktatur”. Side 19. Samlaget, Oslo 2002,

vurdere om det bør legges opp til andre prosesser ved fremtidige utredningsarbeider i de såkalte ”myke” sektorer.

I saken om spilleautomater ble det ikke foretatt noen reell konsekvensutredning. I tillegg endret Stortinget på egen hånd flere viktige bestemmelser i loven. Endringer som i ettertid viste seg å være lite gunstige i forhold til målsettingene med loven. Det er grunn til å spørre om Stortinget hadde foretatt så vesentlige endringer i en lov, dersom det hadde dreid seg om en lov om mer tekniske forhold, som berørte risikoer som kunne forutsies på grunnlag av kunnskap og kalkyler av mer naturvitenskaplig/teknologisk art og ikke et spørsmål om sosiale risikoer basert på samfunnsvitenskaplige kunnskaper og kalkyler.

I det følgende vil jeg forsøke å vise at sannsynligvis kunne man fått bedre beslutninger i forhold til intensjonene med loven dersom man hadde trukket på kunnskaper fra økonomi, sosiologi, historie, psykologi, psykiatri – og i større grad hentet inn erfaringer fra andre land. Den informasjonen man fikk om andre land i utredningene var i alt vesentlig beskrivelse av lovverket og organiseringen av spille- og lotterivirksomheten.

Jeg vil først ta for meg områder hvor man, så vidt jeg kan vurdere i ettertid, hadde rimelig gode forslag til beslutninger i forhold til målsettingene, men hvor Stortinget overstyrte regjeringen. Deretter vil de økonomiske betingelsene bli behandlet spesielt. Avslutningsvis vil jeg berøre områder som fra en samfunnsvitenskaplig og medisinsk synsvinkel synes uteglemt eller oversett.

7.2 Stortingsregjereri

Regjeringen syntes å ha flere gode forslag til løsninger i forhold til intensjonene med loven. Begrunnelsene kan imidlertid synes noe knappe, noe som muligens skyldtes at de ville bryte med tidens dominerende legitimitet, marked. Når Stortinget¹⁸ overstyrte regjeringen, så tilpasset det nemlig loven slik at den ble mer i overensstemmelse med markedslegitime kriterier.

Regjeringen ville at kun de landsdekkende humanitære organisasjonene (dvs. ca. 10 stykker) skulle få inntekter fra automatene. Begrunnelsen i NOUen var bl.a. at:

Rasjonell drift forutsetter at antallet utbetalingsautomater ikke blir for høyt. Kontrollmulighetene vil bli vanskeliggjort dersom antallet blir høyt og ansvaret fordelt på et stort antall bevilgningshavere.”(NOU 1985:16, side 17).

¹⁸ Med unntak av Fr.p, var de øvrige partiene sammen om å endre regjeringens forslag. Fr.p ønsket ytterligere liberalisering – og viste i sine merknader til at de ved tidligere anledninger hadde forslått å privatisere de statlige lotteriene.

Men her ble regjeringen ”overkjørt” av Stortinget, det bestemmer at alle ”samfunnsnyttige” organisasjoner skal regnes som lotteriverdige organisasjoner. I ettertid kan det bare konstateres at lotteriutvalget og justisdepartementet fikk rett. I Oslo var det i 1997 registrert hele 2800 lotteriverdige organisasjoner. (Aftenposten 09.12.1997)

Hvor utflytende situasjonen ble, illustreres dette sammendraget fra Bergens Tidende 24.08.1998.

”PUB-BARONEN PAAL DAVANGER (da eier av bl.a ”Fotballpuben”, min merknad) er også fotballspiller og krumtapp på det steinrike 6.divisjonslaget Bergen Fotballklubb.” Laget hadde 31 registrerte medlemmer – og er blitt søkkrik på spilleautomater, de fleste plassert på Fotballpuben. I fjor tilførte automatene klubben mer enn 1,5 millioner kroner. ”Sjefen sjøl er pub-baronen Paal Davanger, som har stiftet klubben og er oppført med åtte av 11 lederverv. Klubben brukte i fjor mer enn en kvart million kroner på samlinger og treningsleirer – blant annet i Syden og England.”

Etter denne avsløringen i B.T. ble ikke klubben lenger akseptert som lotteriverdig formål. Men klubbmedlemmene hadde det sikkert trivelig så lenge det varte.

Internasjonalt er det vanlig at det er restriksjoner på hvor spilleautomater kan plasseres. Man forsøker å begrense tilgangen til automatene – særlig for barn og unge - gjennom regler for hvor det er tillatt å stille opp automater. I den norske loven er det ingen restriksjoner på hvor automatene kan plasseres.

I Danmark var det forbudt å sette opp automater i forretningslokaler, i Sverige var det ”Sosialnemden” i den enkelte kommune som var bevillingsmyndighet (Ot.prp. nr. 58 (1993-94) side 15). Regjeringen ønsket samme ordning som i Sverige, men Stortinget vedtok at det var hvert enkelt av de 54 politidistriktene, som skulle bestemme hvor automatene kunne plasseres. Dette skjedde uten at politiet fikk tilført ekstra ressurser. Flere personer jeg intervjuet fortalte at behandlingen av søknader om bevilling til å sette opp pengespillautomat, ikke var en høyt prioritert politioppgave. Som regel var det sivilt ansatte på lavere nivå som behandlet sakene.

Regjeringen hadde denne begrunnelsen for at kommunene skulle være bevilgningsmyndighet:

”Hensynet til bl.a. oppvekstmiljø for barn og unge har vært ansett som avgjørende for hvor styringene bør ligge.” (Ot.prp. nr. 58 (1993-94) side 6).

Men Stortinget valgte altså å legge også denne godkjenningsmyndigheten til politiet. Begrunnelsen var at flertallet i justiskomiteen hadde

”registrert stor skepsis hos mange av høringsinstansene. Flertallet vil for sin del uttrykke forståelse for den skepsisen som er kommet til uttrykk.

Deretter sier komiteen at politiet imidlertid ved tildeling skal legge vekt på de hensyn til ungdomsmiljøet m.m. som kommunen ville ha gjort, og at det gjerne må opprettes et kommunalt høringsorgan. Deretter konkluderer komitéflertallet:

”Flertaleét vil imidlertid ikke lovfeste dette. Flertallet har etter dette foreslått en endring i lovutkastet § 3 annet ledd slik at det fremgår at det er politiet som gir tillatelse til oppstilling av spilleautomater.” (Innst. O. nr. 9 – 1994-5, side 7)

Organisasjonene ga i høringsnotatene uttrykk for en viss skepsis til den politiske behandling på kommunenivå – og pekte også på muligheten for forskjellig behandling fra kommune til kommune. Stortingsrepresentantene tok åpenbart hensyn til disse argumentene. Det kan virke som om likebehandling av organisasjonene var viktigere enn det kommunale selvstyre. Nå var det ikke noe uttrykt krav fra kommunene om å få bestemme hvor spilleautomatene skulle plasseres, så det er neppe riktig å utrope noen til ”seierherre”. Men det forteller klart om den korporative kanals betydning. Mot regjeringens ønske ble avgjørelsene flyttet fra den lokale, politiske arena, over til en statlig, ”upolitisk” myndighet med stor autoritet. Det er ikke lett for lokalpolitikere å dra i tvil politiet vurderinger.

I Sverige hadde man hatt ”Lotterinemnden” siden 1974, riktignok var det et midlertidig tiltak, men den ble permanent fra 1983. I 1995 ble den omdøpt til ”Lotteriinspektionen”. At kontroll med lotteriene var aktuelt også i Norge framgår av følgende sitat fra Finanskomiteens budsjettinnstilling IV, 1990-91:

Komiteen har merket seg at lotterilovens kontroll- og forvaltningssystem i dag ikke er hensiktsmessig tilpasset nye spilleteknikker ved bruk av elektroniske innretninger og rullelignende spill. Komiteen forutsetter derfor at en prinsipiell og helhetlig gjennomtenkning av kontroll og forvaltningssystemet foretas i forbindelse med revisjon av lotteriloven. . (gjengitt i Ot.prp.nr. 58 (1993-94) side 28)

Justisdepartementet har i 1993 denne kommentaren til merknaden fra Finanskomiteen:

I forbindelse med en eventuell opprettelse av en frittstående lotteriforvaltning, mener Justisdepartementet at det er hensiktsmessig at dette organ overføres en del av de oppgaver som nå ligger til politiet. Særlig vil en profesjonell regnskapskontroll i kombinasjon med krav til revisjon være av betydning, samtidig som politiet ved dette kan frigjøre ressurser som nå er bundet opp i denne delen av kontrollvirksomheten. Departementet forutsetter at det gis detaljerte forskriftsbestemmelser om kontroll og forvaltningssystemet. (Ot.prp.nr. 58 (1993-94) side 28)

Dette følges opp med dette forslaget i lovens § 3, der heter det at

Kongen kan bestemme at

a) Kongens og departementets myndighet etter denne lov legges til et organ utenfor departementet.

b) klager skal avgjøres av en særskilt klagemnd.

Dette tyder på at departementet ønsket muligheter til å kunne etablere et lotteritilsyn, f.eks etter svensk modell. Men dette vil ikke Stortinget. Riktignok har de

”ikke tungtveiende argumenter mot at den sentrale lotteriforvaltningen legges til et organ utenfor departementet, forutsatt at dette ikke blir for kostnadskrevende.”

Men komiteen regner med at dette vil bli utredet, og

”forutsetter at departementet vil fremme disse spørsmålene for Stortinget. Komiteen ser ut fra dette ikke behov for at det gis en særskilt lovhjemmel for opprettelse av de nevnte organer nå, og foreslår derfor å ta ut pkt. a og b i lovforslaget § 3 tredje ledd.”

Her er altså noe av forklaringen på at vi i Norge først i 2001 fikk opprettet et statlig organ med spesialkompetanse på spill og lotterier, mens Sverige hadde hatt et slikt kompetanseorgan siden 1974, mer enn ett kvart århundre tidligere.

7.3 ”Money makes the....”

Stortingets ”overstyring” hadde en rekke konsekvenser.

Allerede før loven ble vedtatt i 1994 foregikk det et kappløp mellom spilleentreprenørene og noen av organisasjonene om å skaffe seg de beste oppstillingsplassene for automatene. Anslagene over hvor mange automater som var utplassert er usikre, men i NOU 1997:14, avsnitt 3.4.3.1 ble antall gevinstautomater anslått til å være ca. 24.000 i 1994, ved utgangen av 1995 antok departementet at det var utplassert i underkant av 30.000, og ved utgangen av 1996 mellom 33.000 og 35.000 automater. I 1997 satte departementet tak på antall automater ved å innføre utplasseringsstopp. Det er åpenbart at det hadde skjedd en kraftig overetablering, for antall automater gikk deretter jevnt tilbake, i 2004 var det under 16.000 automater.

Dersom det kun hadde vært de landsdekkende humanitære organisasjonene som hadde kunnet stille opp automater, ville disse sannsynligvis forstått at det ville være fornuftige å samarbeide slik at man hadde unngått den mest kostnadskrevende overetableringen. I et innlegg Bergens Tidende (1.6.2001) hevdet leder for Norsk Automatbransjeforening (NOAF), Arne Magnus Berge at entreprenørene knapt tjente penger på virksomheten. Etter å ha redegjort for fordelingsnøkkelen, skriver Berge: *”Blant de store entreprenørene som Norsk lotteridrift, Røde Kors og Redningsselskapets automatdrift finnes det knapt overskudd på denne driften”*.

Denne påstanden er nok ikke helt etterrettelig, i Redningsselskapet årsrapport for 2000 (Redningskøyten nr. 2/2001) står det:

”For gevinstautomater isolert ble resultatet en overførsel til formål på 42,6 %, som er klart over myndighetenes krav på minimum 35 %. Dette er en forbedring på 3,4 % poeng fra 1999 som endte på 39,2 %.”

På den annen side, med de store investeringene som hadde funnet sted de foregående år burde det ikke overraske om inntjeningen var svak. Departementets stopp for utplassering av nye automater, hindret nemlig ikke utskifting av gamle. Som vi skal se, synes inntjeningen i bransjen å være meget tilfredsstillende de påfølgende år.

Ved sitt vedtak om at alle samfunnsnyttige organisasjoner var lotteriverdige, skapte man en situasjon med mange tilbydere på organisasjonssiden, knapphetsfaktoren var gode oppstillingsplasser. Disse ble stort sett kontrollert av entreprenørene i samarbeid med lokalinnhaverne. Det var entreprenørene som hadde ressurser i form av penger, tid til å ta initiativ - og kunnskaper om automater og markedet. Lokalinnhaverne var stort sett "sleeping partners".

Dersom man hadde gått inn i denne problematikken, burde det også vært lett å se at spilleentreprenørene og lokaleierne ville ha markedsmakten i forhold til de mange små organisasjonene. Ble de presset kunne det føre til at organisasjonene lett underbød hverandre, ut fra tankegang at noe er bedre enn ingenting. Dette selv om forskriftene angir andelen organisasjonen skal få. At så også skjedde bekreftes i NOU, 1997:14 Spillet om pengene (pkt 7.3.3.1 Avnitt 8):

"Den prosentvise fordeling av overskuddet mellom entreprenør, lokalutleier og den lotteriverdige organisasjon er nærmere regulert i rundskriv. Det er imidlertid på det rene at det i stor utstrekning inngås ulovlige tilleggsavtaler som forrykker dette forhold. I det alt vesentlige er det den lotteriverdige organisasjonen som blir økonomisk skadelidende."

"Entreprenør og lokalutleier har således en faktisk maktposisjon og vil langt på vei kunne styre sin egen fortjeneste. Etter arbeidsgruppens oppfatning vil man kunne demme opp for denne utviklingen ved å innføre obligatorisk regnskapsplikt for samtlige involverte aktører."

Ikke minst den siste setningen forteller hvor dårlig kontrollperspektivet var ivaretatt i loven av 1995. Det synes også som om forskriftene for økonomisk fordeling mellom organisasjonene, entreprenørene og lokaleierne, var utarbeidet i et statisk perspektiv. Dette til tross for at da forskriftene ble laget, var det vel kjent av at automatmarkedet var i kraftig vekst. I Ot.prp. nr. 58 (1993-94) heter det på side 9:

"Utplassering av spilleautomater har fått et stort omfang, og omsetningen ved slike innretninger anses som betydelig. Ved siden av de tidligere mekaniske innretninger, er det nå de elektroniske automater som har størst utbredelse".

Nettoomsetningen, dvs. etter at gevinster var trukket fra, skulle fordeles med maks 20 % til lokaleie, 35 % til organisasjonene, mens spilleentreprenørene satt igjen med 45 %.¹⁹ Dette

¹⁹ Procentsatsene er nå endret til 40 % til både organisasjoner og entreprenører på tillatelser gitt etter mars 2003.

siste skulle dekke investeringskostnader og løpende driftsutgifter – resten var entreprenørens fortjeneste.

Det er ingen ting som tyder på at det har blitt vurdert hvordan denne fordelingen ville virket dersom omsetningen fortsatte å øke. Automatbransjen har høye faste kostnader og lave variable kostnader, dvs. at en eventuell omsetningsøkning bare i begrenset grad vil øke kostnaden, dersom antall automater er konstant. Ved økt omsetning pr. automat vil de økte inntektene til entreprenørene være tilnærmet ren netto.

Først etter at Lotteritilsynet var etablert har vi rimelig sikre tall for antall automater og omsetning. Tabellen under viser omsetningsutviklingen for årene 2001-2004”. (Norske pengespell – årlige rapporter utarbeidet av Lotteritilsynet)

Tabell 7.1 "Estimerte nøkkeltall for gevinstautomater for årene 2001-2004"				
Alle tall i millioner.				
	2001	2002	2003	2004
Brutto omsetning (penger inn)	8 958	15 426	22 789	26 034
Utbetalt gevinst (penger ut)	6 412	12 038	18 279	21 074
Netto omsetning	2 546	3 388	4 510	4 961
- Til entreprenør	1 146	1 489	1 929	1 965
- Lokalinnehaver	491	675	891	988
- Formål (lag og organisasjoner)	917	1 224	1 691	2 008
Formålets del av brutto omsetning	10%	8%	7%	8%
Formålets del av netto omsetning	36%	36%	37%	40%
Utbetalt gevinst av brutto msetn.	72%	78%	80%	81%

Her må man ikke la seg forlede av bruttotallene, de blir oppblåste, fordi gevinstandelen av bruttoomsetning er så høy som 80 %, mens den for eksempel er ca. 50 % for Lotto og de fleste andre lotterier. Dette handler om psykologi, ved å ha et stort antall småpremier holder man spilleren ved automaten – han vinner jo, samtidig er beløpene så små at han ser liten grunn til å avslutte spillet. Enhver kan jo teste seg selv med flakslodd, hvor mange er det som ikke ber om et nytt lodd dersom de vinner 25 kr.

Som man ser av tabellen ble Nettoomsetningen doblet fra 2001 til 2004 fra vel 2, 5 milliarder til nesten 5 milliarder. Nettoomsetning utgjør omtrent 20 % av Bruttoomsetning, deretter blir departementets fordelingsnøkkel fulgt, med ca. 35 % til organisasjonene, ca. 20 % til lokaleie og ca. 45 % til entreprenørene.

Tabell 7.2 viser utviklingen av antall gevinstautomater fra 2001 til 2004. Som man ser, ble antallet redusert med nesten 3500 i perioden. Nettoomsetningen ble altså fordoblet samtidig som antall automater ble redusert med nesten 1/5-del.

Tabell 7.2 Antall pengespillautomater				
År	2001	2002	2003	2004
Gevinstautomater	19000	17889	16578	15624

Etter toppårene omkring 1997, med opp mot 35.000 automater, gikk altså antall automater jevnt nedover. Denne utviklingen kan næringsøkonomisk betegnes som ”normal”, når et marked slippes ”fritt”. Etter en oppbyggingsfase med mange aktører og konkurranse om markedsandeler skjer det en konsolidering i markedet. ”Kampen” er over, markedet er fordelt, nå gjelder det å optimalisere driften økonomisk. Siden aktørene er så få og situasjonen forholdsvis statisk, er det nærliggende å si at det skjer en tilnærmet monopolistisk tilpasning. Tilpasningen skjer nå ut fra hva som gir størst profitt. Det er ikke lenger reell konkurranse, knapphetsfaktorene som det var konkurranse om, oppstillingsplassene, var i hovedsak fordelt.

Tallene i Tabell 7.3 er hentet fra Tabell 7.1. – og demonstrerer hvor gunstig fordelingsnøkkelen var for entreprenørene når omsetningen økte. Den viser det årlige ”overskudd” for årene 2001 – 2004. For ikke å ”skjønsmale” situasjonen for entreprenørene, forutsettes her at de bare fikk dekket driftsutgiftene i 2001, altså ikke hadde overskudd dette året (en særdeles nøktern forutsetning). Siden det var nedgang i antall automater (jfr. Tabell 7.2) må det være realistisk å forutsette at driftsutgiftene ikke økte de påfølgende år.

I sitt høringsvar til departementet skriver Norsk Lotteri- og Automatbransjeforbund (NOAF 2002:11) at de kan dokumentere at automatmarkedet i 2001 var noe større enn det departementet til nå har antatt, forbundet forteller imidlertid ikke hvor mye større. Dersom NOAFs påstand er riktig, vil selvsagt veksten bli noe mindre, samtidig bekrefter det oppfatningene om en noe ”uoversiktlig” bransje.”

Tabell 7.3 – ”Overskudd” som følge av omsetningsøkning 2001 – 2004				
Alle beløp er i millioner kroner				
	2001	2002	2003	2004
Entreprenørenes del av nettoomsetning	1 146	1 489	1 929	1 965
Driftsutgifter = nettoomsetning i 2001	1 146	1 146	1 146	1 146
”Overskudd”	0	343	783	819
Akkumulert ”overskudd”		343	1126	1945

Entreprenørene hadde altså i løpet av de tre årene 2002, 2003 og 2004, merinntekter i forhold til nivået i 2001, på hele 1.945.000.000 kroner, nesten 2 milliarder kroner. Her er alle entreprenørselskaper med, også de som eies av organisasjonene. De private entreprenørene står for vel 60 % av nettoomsetning (NOAF 2002:11). På disse tre årene hadde de altså på grunn av økt omsetning merinntekter på til sammen omtrent 1,2 milliarder. Det er derfor ingen grunn til

å bli overrasket over at denne saken kjøres i rettssystemet, enhver utsettelse gir betydelig økonomisk gevinst.²⁰

Dette forsterker den tidligere antagelsen om at dersom de store landsdekkende, humanitære organisasjonene hadde fått monopol, så ville de sannsynligvis samarbeidet. Muligens hadde man måttet gjennom en læreprosess, men etter en tid ville organisasjonene oppdaget at det mest lønnsomme var å drive automatene selv – eventuelt gjennom felles entreprenørselskaper.

I dag er det tusenvis av lag og foreninger som gjerne vil ha penger fra automatene, og de er lykkelige om de kan få den andelen som er forutsatt i forskriftene. Det gir entreprenørene sammen med lokaleierne overtaket, mens det ut fra målsettingen med å tillate pengespill-automater burde vært tvert om. Hadde de store landsdekkende, humanitære organisasjonene fått enerett, ville maktforholdene vært helt annerledes.

Røde Kors og Redningsselskapet har drevet egne automatselskaper, mens noen andre større organisasjoner har samarbeidet i et selskap. Hensikten er selvsagt å få den delen av fortjenesten som entreprenørene innkasserer. De små organisasjonene har ikke den muligheten.

Røde Kors skriver i et brev til Kultur og Kirkedepartementet, (datert 1.mars 2006) at for året 2004 overførte automatvirksomheten i Røde Kors 55 % av nettosetningen (altså omsetning etter at premier er trukket fra) til humanitære formål. Foreløpige regnskapstall for 2005 viser at overføringen dette året er på hele 74 % av nettoomsetningen. Dersom de hadde brukt private entreprenører, hadde de bare hatt krav på 35 %.

Tall som dette forklarer hvorfor de organisasjonene som har mange automater velger å ha egne driftsselskaper. Dette er også grunnen til at man mener det bør være mulig å få inn betydelige beløp til organisasjonene når Norsk Tipping overtar, selv om automatene blir mindre aggressive og antallet reduseres.²¹

Den senere tids uro i Redningsselskapet (NSSR) har gitt innsyn i hvilke enorme pengebeløp man står overfor i denne bransjen. Det var nok mange som ble overrasket da det viste seg at redningsselskapet hadde et fond på 500 millioner kroner, plassert i aksjer og rentebærende papirer. Dette var i hovedsak inntekter fra spilleautomatene som ikke var brukt til den løpende drift. (Presidenten i NSSR, Magnus Stanglands orientering til ekstraordinært landsmøte, 14. januar 2006).

²⁰ De private automateierne vant i Tingretten, men tapte i Lagmannsretten. Saken ble så anket til Høyesterett. Saken var berammet til januar 2006, men Høyesterett valgte å utsette saken etter henstilling fra automateierne, da saken uansett ville bli behandlet i EFTA-domstolen. Dom ventes våren 2007.

²¹ Her bør imidlertid anføres at usikkerheten i spillebransjen nok gjorde at investeringene disse årene var noe lavere en vanlig.

Utformingen av forskriftene for fordelingsnøkkel overrasker også, fordi de ikke synes å ta hensyn til hva som ville skjer dersom omsetningen fortsatte å vokse. Konkurransen ble oppfattet som positivt også for spilleautomatmarkedet. Man visste ikke – eller tok ikke hensyn til – at hensikten med ”fri konkurranse” er at man gjennom konkurranse skal senke prisene og dermed også profitten. Men lave priser til spillerne og lav profitt til organisasjonene er jo ikke hensikten med spilleautomatene. Årsaken til at man tillater pengespillautomater, er ønsket om å skaffe størst mulig inntekter til de frivillige organisasjonene. Dette var også anført som et viktig argument for at de store humanitære organisasjonene skulle få monopol, få aktører ville føre til mer effektiv drift; altså mindre penger til driften, mer til ”de gode formål”. Men dette ville selvfølgelig vært i strid med kriteriene for markedslegitimitet. For argumentene mot Regjeringens forslag var nettopp at det ville gi de store, landsdekkende, humanitære organisasjonene monopol.²² Men det burde ikke være vanskelig å forutse at på sikt ville også Stortingets forslag føre til en form for monopol, men da ville det sannsynligvis være de private entreprenørene som fikk størstedelen av monopolprofitten istedenfor organisasjonene. Det var ikke innsikt som preget Stortingets valg av løsning. (Oppgavens understatement!)

7.4 "At vide hvad man ikke ved, er dog en slags alvidenhed".

Disse ordene av Kumbel, kan illustrere svakhetene ved flere av dokumentene og vedtakene som ble produsert om spill og lotterier. Også denne type ”alvidenhet”, den ”at vide hva man ikke ved”, var mangelvare i så vel utredninger som vedtak. Det som overrasker er at det virker som om aktørene trodde at de ”kunne” saksområdet. I ettertid virker det som om de ikke engang visste nok til å konsultere eksperter som virkelig hadde kunnskaper om saksområdet. Det virker endog som om man ikke var i stand til å nyttiggjøre seg kunnskaper presentert i tidligere utredninger.

På slutten av 70-tallet ble det utplassert en del ”slotmaskiner” også kalt ”enarmede banditter”. Justisdepartementet ba det nyoppnevnte Spillelovutvalget utarbeide en egen delutredning om denne typen automater. Den kom året etter, NOU 1980:9 Slotmaskiner. I denne blir det, på grunnlag av erfaringene fra Sverige, anbefalt at man bør forby både utplassering og det å eie slike automater. Departementet fulgte rådet og sendte ut forskifter som forbød oppstilling av slotmaskiner. Forbudet mot å eie ble stilt i bero fordi det ville kreve lovendring, men skulle det oppstå behov, varslet departementet lovendring.

²² For eksempel uttalte Anita Apelthun Sæle (Kr.f) i debatten i Odelstinget (Forhandlinger i O.t. 1.des 1994, side 131): ”Kristelig Folkeparti har vore opteke av å unngå ei så sterk monopolisering av denne marknaden som forslaget frå Regjeringa i utgangspunktet innebar. Departementets forslag om at berre landsdekkjande organisasjonar skulle kunne driva utbetalingsautomater, var etter vår meining ei uheldig monopolisering.”

I 1980 innførte man altså forbud mot ”enarmede banditter”, i 1995 åpnet man for elektroniske ”enarmede banditter”. Riktignok hadde organisasjonene og entreprenørene klart å ”komme rundt” dette forbudet ved å utstyre ”bandittene” med en stopp-knapp, dermed ble de definert som ferdighetsautomater. I første halvdel av 90-tallet foregikk det derfor en betydelig utplassering av disse automatene. Etter hvert ble det klart at ferdighetsselementet neppe var reelt. I lotteriutvalgets endelige utredning (NOU 1988:14) fjernes derfor ”ferdighetsautomatene” som kategori, alle automater som utbetaler penger samles i en kategori.

I 1980 forbød man altså slotmaskinenen, nå ble det ”fritt fram”, både når det gjaldt antall og plassering. I ettertid virker det merkelig at det ikke engang i Stortinget ble debatt om dette. Man må underes; forstod ikke stortingsrepresentantene at de i realiteten opphevet forbudet mot ”enarmede banditter”?

Det som også fremstår som merkelig er departementets historieskrivning. I Ot.prp. 44 (2002-2003), altså stortingsproposisjonen hvor det foreslås å gi Norsk Tipping monopol, beskrives den historiske utviklingen som følger:

Gevinstautomater er den moderne versjon av de tidligere kroneautomater eller «knipsekasser» som har vært oppstilt siden 1930-tallet. Gjennom den teknologiske utviklingen på 1980- og – 90-tallet utviklet denne type automater seg til å bli mer avanserte elektroniske pengespill. (Ot.prp 44 (2002-2003), Innledningen til kap. 4)

Dette er en direkte feilaktig beskrivelse av virkeligheten. Det som var - og er fakta - er at dagens gevinstautomater er elektroniske utgaver av de såkalte enarmede banditter. Man må undres om det er noen som har behov for å ”uskyldiggjøre/bagatellisere” tidligere tiders feilgrep – eller om det rett og slett er faktakunnskapene som er så svake?

Som allerede nevnt (side 49) pekte representanten, Jan Simonsen (Fr.p) i sine merknader i Justiskomiteens innstilling i 1994 på at negative sosiale skadevirkninger ikke er nevnt i Odelstingsproposisjonen. Når Simonsen gjør et poeng av dette, så er det vel nettopp fordi han hadde forventet at slike faktorer ville bli trukket fram, selv om han og Fr.p. ønsket en mer liberal lov.²³

Med de holdninger og lover man har hatt til spill i tidligere tider, virker det noe merkelig at mulige sosiale problemer i tilknytning til spill, overhodet ikke er nevnt. Ikke engang kjente

²³ ”Fremskrittspartiets hovedprinsipp er at all automatvirksomhet skal kunne drives av private firmaer – og selvfølgelig også av organisasjoner, hvis de ønsker det, men da på like betingelser. Private lotterier skal ha samme rammebetingelser som dagens statlige lotterier, som for øvrig bør privatiseres.” (Jan Simonsen i Odelstingsdebatten 1.des 1994, side 133)

folkelige forestilling om ”spillegalskap” og det å ”spille seg fra gård og grunn”, har ført til noen refleksjoner hos utrederne.

Hadde man konsultert folk med historiske eller litterære kunnskaper, kunne man fått mengder av kunnskap. Hadde man spurt psykologer eller psykiatere, hadde de kunnet fortelle at spilleavhengighet kom med i de internasjonale diagnoseregistrene i 1982, både det som brukes i USA og det som utarbeides av Verdens helseorganisasjon (WHO).

Det overrasker også at det ikke ble drøftet hvilke konsekvenser det ville få i et noe lengre tidsperspektiv at automatinntektene ville gjøre organisasjonene ”økonomisk spilleavhengige” – og at også politikerne derved indirekte ”bandt seg til masten”. Dersom inntektene fra automatene ble betydelige, ville det bli svært vanskelig å reversere beslutningen. Hadde spilleautomatene vært drevet av private, ville Stortinget neppe hatt de samme problemene med å innføre restriksjoner. Også her har åpenbart departementet større innsikt enn komiteen. I sitt innlegg sier saksordføreren, Jan Otto Fredagsvik (A):

”Likeså ønsker komiteen å tone ned departementets holdning at inntekter fra lotterier ikke må være hovedinntektskilden for organisasjonenes virksomhet.”

(Debatten i O.t. 1.des 1994, side 128) Dersom departementet skulle kritiseres for noe, måtte det være at de ikke forklarte dette enda tydeligere, at det ikke bare var organisasjonene, men også politikerne som ville bli ”bundet til masten” – og at det kunne bli en besværlige og ikke minst kostbar sak for politikerne å ”rehabiliterer” organisasjonene for ”økonomisk spilleavhengighet”.

I nesten samtlige dokumenter beskrives det hvilken praksis man har for spill og lotterier i de andre nordiske land. Her er det to forhold som overrasker.

For det første er man lite villig til å trekke på de negative opplysningene som fremkommer på grunnlag av utenlandske undersøkelser. Et argument som ble gjentatt i stortingsdebattene var at

”Uten en klar definisjon og en skikkelig undersøkelse av problemets omfang i Norge blir det overilet å hoppe til den konklusjonen at aldersgrense og spillehaller løser alle problemene.

Så sent som i Odelstingets debatt 16. november 2000, kom representanten Jørn L. Stang (Fr.p) med denne uttalelsen, og dette var også en typisk etterlysning fra flere i debatten året før. Nå kan dette selvsagt være et forsøk på - å vinne tid. Det er jo en velkjent taktikk at når man står overfor upopulære eller vanskelig beslutninger, så etterlyser man mer informasjon. Men det saknes en argumentasjon for hvorfor norske ungdommer skulle reagere annerledes på spilleautomater, enn for eksempel svenske ungdommer.

Det som forbauser i ettertid er at man foretar undersøkelser av organiseringen og lovgivningen i de andre nordiske landene, men man kopierer knapt de restriksjonene man har i disse landene. Det kan virke som om man bare konstaterer at man i disse landene ikke har de helt store problemene knyttet til spilleautomatene, man undersøker ikke om dette kan skyldes den politikken de fører. Isteden innfører politikerne et av verdens mest liberale regimer for pengespillautomater.

7.5 Konsekvensutredninger – bare for ”veier”?

Det gjennomgående trekk ved dette kapitlet er at så vel utredere som besluttere manglet kunnskaper. Det virket som om kunnskapene de hadde om emnet var overfladiske – og ikke minst virket det som om de manglet den ”kumbleske allvidenhet”, de visste heller ikke hva de ikke visste. Særlig skortet det på innsikt i hva som sannsynligvis ville bli konsekvensene av de beslutningene de fattet. Svaret på slike utfordringer er konsekvensutredninger som utvider det faglige perspektivet både i dybde og bredde.

Dette er lovbestemt når det gjelder ”veier”, men når det gjelder ”myke sektorer” må politikerne eksplisitt beslutte at det skal foretas mer omfattende utredninger. Årsaken til at dette ikke skjer, kan være forhold som jeg tidligere har pekt på. Når det gjelder bestemmelser om teknisk forhold, som berørte risikoer som kunne forutsies på grunnlag av kunnskap og kalkyler av mer naturvitenskaplig/teknologisk art, så føler politikerne åpenbart at de trenger eksperthjelp, men når det gjelder spørsmål om sosiale risikoer basert på samfunnsvitenskaplige kunnskaper og kalkyler, da virker det som om politikerne mener at de er på ”hjemmebane”.

Dette gjelder imidlertid ikke økonomiske spørsmål, her hentes det inn ekspertise. Man må undres om dette skyldes så banale forhold som at økonomene bruker matematikk – og foretar en rekke beregninger. Selv om det jo i ettertid viser seg at svært mange av prognosene og beregningene var heller usikre. (jfr. sitat fra Einar Førde). Det spesielle med økonomiske utredninger – eller faglige uttalelser (fra samfunnsøkonomenes jerntriangel – Norges Bank, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet) – er at de er rutinemessige eller obligatoriske. Økonomiske spørsmål skal - nærmest ved sedvane, utredes på en omfattende og grundig måte. Man kan gjerne si konsekvensutredes.

Men spørsmål som angår de andre samfunnsvitenskapene befinner seg ikke i samme privilegerte situasjon. Utredninger myndighetene ber om fra andre samfunnsvitenskaper har da også karakter av å være ”telle-undersøkelser” i etterkant. Slik sett er undersøkelsene fra Sirius og NOVA typiske: hvor mange spilleavhengige er det i Norge? Men skal man kunne

forebygge, forutsetter dette at man foretar konsekvensutredninger hvor man stiller ”hvorfor-spørsmål”, hva vil skje ... dersom ... og hvorfor, først da har man mulighet til å sette inn adekvate forebyggende tiltak.

LO krevde at Bondevik-regjeringens forslag om friskoler ble trukket tilbake uten realitetsbehandling i Stortinget. LO mente at forslaget fra regjeringen var fritt for drøfting av grunnleggende spørsmål om åpning for friskoler. ”Med slike mangler kan ikke LO se hvordan en vanlig komitébehandling kan bli forsvarlig. LO krever derfor at Stortinget avviser og returnerer lovforslaget om Clemet-skoler.” heter det i LO-sekretariatets uttalelse. (NTBtekst 03.02.2003). Altså en klar etterlysning av en konsekvensutredning.

I Dagsavisen 11.2.2003 har LO-leder Gerd Liv Valla et krast utfall mot Clemet-skolen i tråd med LO-sekretariatets uttalelse. Men også andre mente det var behov for en konsekvensutredning; nestleder i utdanningsforbundet Per Aahlin sa samme dag til Dagsavisen: ”Det store problemet i norsk skole er at Clemet kjører en ”stykkevis-og-delt-reform” som ingen aner rekkevidden av fordi det blir lagt fram som enkeltforslag, sier han. I realiteten er Clemets et moderniseringsprosjekt der hvert enkelt forslag er en bit i avvikling av et likeverdig offentlig skoletilbud, understreker Aahlin.”

Svaret fra statsråd Kristin Clemet kommer dagen etter. Journalisten viser til kritikkens om at lovforslaget er for dårlig utredet og spør om hun ser grunn til å ta selvkritikk. Clemet svarer: ”Overhodet ikke. Forslaget er fremmet. Det har sjelden vært så mye debatt om et forslag før det ble fremmet som dette her. Nå ligger det i komiteen og der blir det behandlet. Jeg har sett LOs lille skriv om friskoler, og det var ingenting for å si det sånn. ”Raserer du norsk offentlig skole?” – spør journalisten. ”Nei, jeg forsøker å forbedre den.” er Clemets svar. (Dagsavisen 12.2.2003)

Clemets svar er selvsagt preget av at hun er i en direkte polemikk med to at toppene i norsk fagbevegelse og at saken allerede ligger i Stortinget. Hun kan vanskelig si noe annet enn at saken er tilstrekkelig utredet, men argumentasjonen for å avvise en bredere utredning virker noe spesiell: ”Det har sjelden vært så mye debatt om et forslag før det ble fremmet som dette her”. Men debatter kan neppe erstatte utredning. Få saker engasjerer mer til debatt enn lokaliseringsspørsmål, men ingen har så langt påstått at debattene gjør utredninger overflødig.

Det er ikke utenkelig at Clemet avsto fordi hun antok at en utredning ville peke på konsekvenser som kunne gjøre det vanskeligere å få loven gjennom Stortinget. Alle regjeringspartier var ikke like begeistret for alle sider ved loven. På tilsvarende måte kan man selvsagt anta at LO foreslo en bredere utredning i denne saken, nettopp fordi man der regnet med at en utredning ville peke på konsekvenser som ville støtter deres syn.

En mulig vei ut av dette er at man innfører samme regler som i plan og bygningsloven, nemlig at ved ”større prosjekter” skal det også innenfor ”myke sektorer” gjennomføres konsekvensutredninger. Det vil legge et visst press på makthaverne, selv om det alltid vil foreligge muligheter for å utøve skjønn, slik at bestemmelser kan omgås. Men dette vil i det minste skape debatt og makthaverne må begrunne hvorfor det ikke er nødvendig med en konsekvensutredning.

At ”kunnskap er makt” blir svært tydelig i denne saken. Eller kanskje man med tanke på Departementet og Stortingets holdning, heller burde si: ekspertkunnskap er makt – spesielt når den framstår som fundert på teknisk-økonomisk vitenskap. Verken Departementet eller Stortinget fremstår som ”kunnskapsbaser” i denne saken.

8. ”Den fjerde statsmakt” engasjerer seg.

8.1 Med Europas mest liberale regime for pengespillautomater.

Situasjonen etter lovvedtaket i 1995 kan oppsummeres slik: Norge hadde fått en lov som gav oss et av Europas mest liberale regimer for spilleautomater. Allerede før loven ble vedtatt var både entreprenører og organisasjoner svært aktive for å få utplassert flest mulig automater. Dette førte til en kraftig økning i antall automater fram mot april 1997, da innførte departementet etableringsstopp. Hensikten var å få ro, slik at man kunne skaffe til veie en fullstendig og nøyaktig oversikt over samtlige automater i det norske markedet. Justisdepartementet antok at det i 1994 var utplassert ca. 24.000 gevinstautomater i Norge (NOU 1997:14, avsnitt 3.4.3.1) Ved utgangen av 1996 mente departementet at det var utplassert mellom 33.000 og 35.000 gevinstautomater (Ot.prp. nr. 84(1998-99) side 12).

Automatbransjeforbundet mener det rette tallet for 1997 var 25.000 automater. (NOAF 2002:9). NOAF skriver videre på samme side at fra 1996 til 2001 ble omsetningen nesten fordoblet. (fra ca. 5 til ca. 9 milliarder), mens antall automater fra 1997 til 2001 ble redusert med 6.000, fra 25.000 til 19.000. Her er trenden i utviklingen viktigere en nøyaktige tall. Forskjellene mellom departementets og bransjeorganisasjonens tall bekrefter imidlertid stadig den noe ”kaotisk” situasjon man hadde i bransjen.

I 1996 ble spill og lotterier overført fra politiavdelingen i Justisdepartementet til sivilavdelingen. Om dette skyldtes en ordinær omorganisering eller om det var uttrykk for at den politiske ledelsen ønsket ”nye koste” innenfor dette saksområdet, skal være usagt. Sivilavdelingen tok imidlertid saksområdet på alvor, man besøkte de andre nordiske landene og fabrikkene som produserte automatene. I tillegg foretok de egne uttestinger av automatene. De stilte endog opp automater i korridorene i departementet for der å teste ut hvordan automatene virket.

Sivilavdeling fant raskt ut at hele området var noe uoversiktlig, for å uttrykke det departementalt, noe som ble understreket av det faktum at anslagene for antall automater varierte mellom 25.000 og 35.000. Stortinget hadde bestemt at det var politiet som skulle ta hånd om søknadene om lotteridrift (hver spilleautomat var definert som ett elektronisk trukket lotteri). Til å begynne med var det ingen sentrale retningslinjer. Søknadene ble vurdert og innvilget av (den gang) 54 forskjellige politidistrikter. Praksis varierte fra distrikt til distrikt, i tillegg var dette oppgaver som ble delegert nedover i systemet, til sivilt personell. Hvordan situasjonen ble opplevd av organisasjonene kommer fram i årsrapporten for Røde Kors Automater (RKA) 1996, hvor situasjonen beskrives slik:

”Usikkerheten i markedet skyldes fortsatt mangel på endelige forskrifter til den nye lotteriloven som ble vedtatt i 1995. I påvente av disse har de forskjellige politiembetene i Norge laget sine egne foreløpige retningslinjer og både utforming og praktisering er ulik mellom de 54 embetene.”

I samme årsrapport opplyses det også at:

”Arbeidet med de nye, permanente forskriftene tilligger Justisdepartementet. Sammen med de andre humanitære organisasjonene som opererer i automatmarkedet, har RKA dannet et utvalg for å bistå departementet i dette arbeidet som er meget avgjørende for våre driftsvilkår”.

Dette kan forstås som typisk eksempel på korporativ innflytelse, men i tillegg kan det også være et signal om at departementets kunnskaper på området ikke var helt på høyden med kunnskapsnivået i organisasjonene.

Tilsyn med lotterier var ikke en oppgave som ble prioritert av landets politimestere. De private entreprenørene trålet selvsagt markedet for egnede lokaler for utplassering av automater, å skaffe en samarbeidsvillig organisasjon var ikke vanskelig. I tillegg var det fritt fram for alle organisasjoner som kunne påberope seg et samfunnsnyttig formål (jfr. historien om ”Bergen fotballklubb”).

Kombinasjonen av desentralisert myndighet, svært mange aktører – enormt fortjenestepotensiale, pluss manglende kontroll åpnet for omgåelser. For å få kontroll med utviklingen innførte altså departementet i 1997 tak for antall automater, ved at man ikke tillot oppsetting av nye automater. Departementets forsøk på å få styring med utviklingen, førte til en viss sanering av bransjen, noen av de mindre entreprenører ble kjøpt opp av de store firmaene.

Departementet utarbeidet også nye forskrifter for typegodkjennelse av automater. Disse ble imidlertid ikke permanente fordi Stortinget vendte tommelen ned i 1999. Før dette forbød departementet bruken av en rekke automater. Det var et mål at automatene skulle fungere etter tilfeldighetsprinsippet (random), slik automatene fungerte i USA. I Norge var det slik at man tidligst kunne få bonusutbetaling etter at automatene hadde spilt inn en viss mengde penger. Med de kunnskaper departementets folk etter hvert ervervet, kunne de bare sette seg ved siden av automater og vente – og så overta automaten i ”rette øyeblikk”, dvs. når det var mulig å få ut bonusgevinst.

Den kraftige økningen i antall automater og omsetning hadde selvsagt konsekvenser. Det er ikke uten grunn at man i sin tid nedla forbud mot ”enarmede banditter”, og at de fleste andre land hadde strenge restriksjoner. Parallelt med denne utviklingen skjedde det nemlig en økning i antall spilleavhengige. Dette ble registrert av sosialarbeidere, politiet og helsepersonell. Mange tragiske hendelser og skjebner ble presentert i media. Spesielt episoder med kriminalitet – eller hvor barn eller ungdom var involvert.

8.2 ”Mediene er en legitimitetens konfliktarena.”

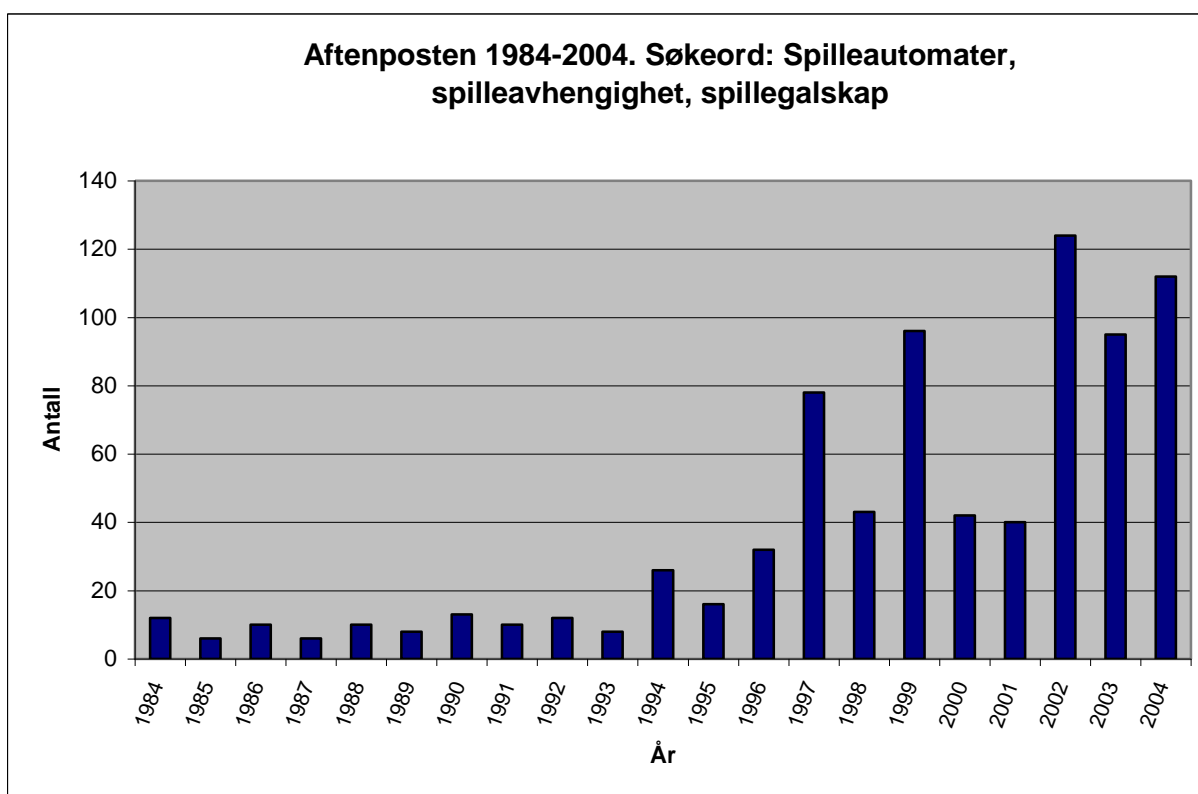
Legitimitet er et sentralt begrep i denne oppgaven; det er et velkjent og mye brukt begrep innenfor samfunnsvitenskapene. Det spesielle ved Boltanski og Thévenots tilnærming er at de har identifisert seks forskjellige legitimeringsprinsipper som brukes i den offentlige debatt. Hittil er det argumentasjonen i offentlige dokumenter og i Stortinget som er vurdert. Men i Norge er selvsagt det som skrives i pressen en viktig del av den offentlige debatt. ”Mediene er en legitimitetens konfliktarena.” skriver Martin Eide og Terje Rasmussen i en artikkel i Nytt norsk tidsskrift (Nytt norsk tidsskrift, nr. 5/85:39, ”Kilden, makten og æren”).

Jeg har ikke undersøkt hva eller hvor meget media skrev om innføringen av Pengebilletten, Hesteveddeløp eller Fotballtipping. Men utspill i pressen blir ofte kommentert i Stortingsdebatter – enten det er for å gå i rette med det som skrives, eller det er for å hente støtte. Først i odelstingsdebatten 16. desember 1999, har jeg registrert henvisninger til debatten i pressen. Det er derfor liten grunn til å anta at pressens engasjement var av betydning ved tidligere lovvedtak.

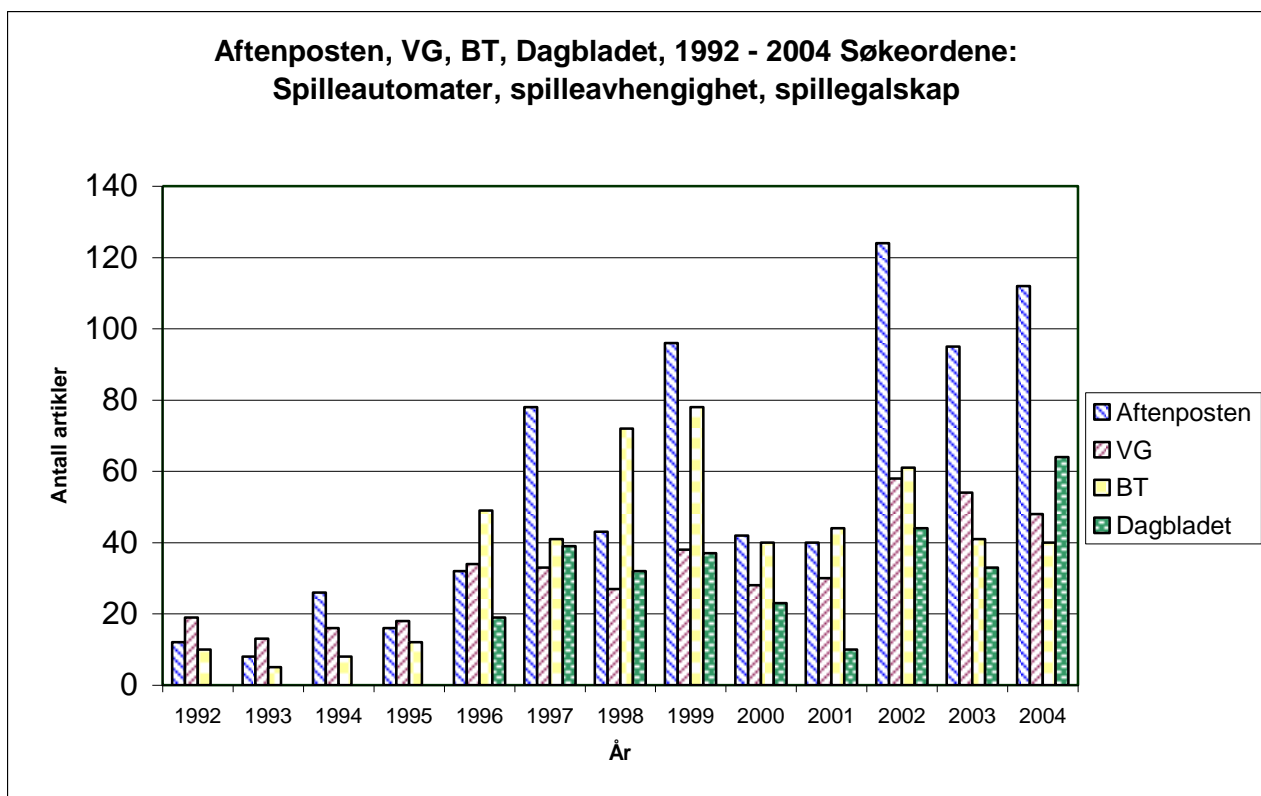
Aftenposten er den avisen som på den elektroniske søkesiden ”atekst” går lengst tilbake, til 1984. For å se hvor aktuelt saksområdet spilleautomater har vært forskjellige år, foretok jeg søk med ordene ”spilleautomater” eller ”spilleavhengighet” eller ”spillegalskap”.

Diagrammet under viser hvor mange artikler det var som inneholdt ett eller flere av disse ordene. Som man ser var det meget lavt fram til 1994, da var det en viss oppmerksomhet noe som skyldes lovforslaget som ble behandlet høsten 94 (Ot.prp. 58 (1993-94) Lov om lotterier). Ofte er det ordet spillegalskap som er brukt, og da i helt andre betydninger enn spilleavhengighet.

Først i 1996 økte det, med dobling i år hvor saksområdet er til behandling i Stortinget.



Men det var ikke bare Aftenposten som skrev, under er et diagram som viser bruken av de nevnte søkeordene i Aftenposten, Bergens Tidende, VG og Dagbladet (fra 1996). Som man ser er det en viss variasjon, men trenden er klart den samme – med Aftenposten jevnt over på topp.



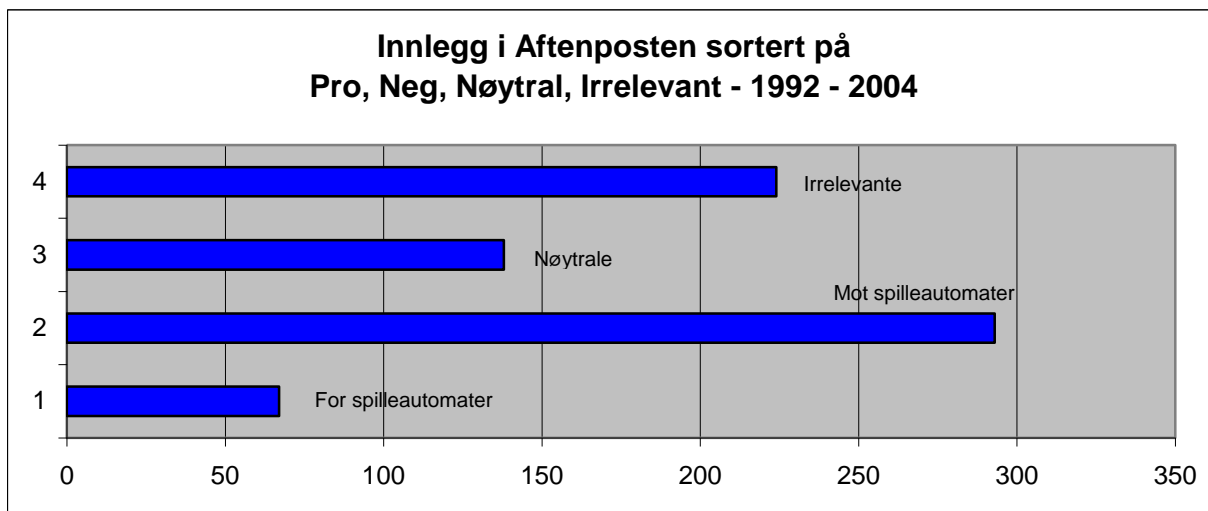
Men frekvens sier ikke nødvendigvis så meget om pressens holdninger og påvirkning. For å få et inntrykk av hvilke holdninger som det ble gitt uttrykk for i pressen, tok jeg for meg Aftenposten fra 1992 til 2004, der gjennomgikk jeg artiklene som ble ”trukket ut” fordi de inneholdt ett eller flere av søkeordene ”spilleautomater”, ”spilleavhengighet”, ”spillegalskap”.

Først ble alle irrelevante artikler sortert ut. Det var artikler hvor spillegalskap var brukt i en sammenheng som hadde lite å gjøre med spilleavhengighet. Det kunne for eksempel gjelde skuespillere som omtalte seg selv som ”spillegale” eller lignende. De relevante artiklene ble så sortert i gruppene ”For”, ”Mot” og ”Nøytral”, avhengig av om artikkelen var for, mot eller nøytral til spilleautomater.²⁴

For-gruppen innholder artikler som i rimelig grad er positive til spilleautomater og argumenterer i hovedsak for gjeldene praksis. Negativgruppen består av artikler hvor fokus er på de negative følgene av spilleautomatene: spilleavhengighet, kriminalitet, familier og barn som rammes m.v. I gruppen Nøytral, finner man innlegg av rent opplysende karakter, innlegg som ikke bryr seg verken med positive eller negative følger av spilleautomatene. Dette blir

²⁴ Jeg startet med å skille mellom tre hovedgrupper: ”Nyheter/reportasjer”, ”Debattinnlegg” og ”Redaksjonelle kommentarer”, for deretter å dele disse inn i ”For”, ”Mot” og ”Nøytral”. Nå viste det seg at det store flertallet relevante artiklene var nyhetsartikler, enten i form av rene nyheter – eller ved at aktuelle aktører ble intervjuet. Mange av intervjuene hadde dessuten karakter av å være debattinnlegg. Det var derfor liten grunn til å ha bruke denne inndelingen.

selvsagt skjønsmessige vurderinger, men det viste seg i praksis å være relativt lett å forta inndelingen. I tilfeller hvor artikkelen var nøytral i meningsinnhold, men hvor den refererte til hendelser som stilte automater og lotterier i et negativt lys eller positivt lys, ble artikkelen plassert i Mot- eller For-gruppen, fordi leseren normalt ville oppfatte innholdet som negativ eller positiv omtale av spilleautomater.



Som man ser av figuren, er de aller fleste relevante artikler klart negative til spilleautomater. Gjennomlesning av artikler for årene 1999 og 2001 i de andre tre avisene, fortalte klart at holdningene var de samme som i Aftenposten.

Går man inn i debatten, får man til fulle erfare at ”Mediene er en legitimitetens konfliktarena”, slik Martin Eide og Terje Rasmussen skriver i den nevnte artikkelen i Nytt norsk tidsskrift (nr. 5/85:39). I pressen kan man trygt si at kriteriene for sivil, industriell og markedslegitimitet ”krysser klinger”. Argumentene til de forskjellige aktørene forteller tydelig hvilke legitimiteter de støtter seg til.

Under følger utdrag fra en rekke avisartikler, av plasshensyn er bare deler av artiklene gjengitt.

I begynnelsen er artiklene nærmest refererende, og spillegalskap brukes nærmest som synonym for spilleglede, uten at det knyttes til spilleavhengighet.

Milliardmarked løper løpsk: Spillegalskap til tusen. (Aftenposten for 7. november 1995) Nordmenn er et spillegalt folk: I snitt putter hver eneste en av oss nær tusen kroner på såkalte gevinstautomater hvert år. Det viser tall Justisdepartementet for første gang har klart å innhente. Til sammen la vi 3,8 milliarder kroner på slike automater i fjor. Tallet er en eventyrlig vekst på over 60 prosent fra året før, da vi spilte for 2,3 milliarder på gevinstautomater. I fjor var siste året private entrepenører kunne utplassere automater, og derfor skjedde det en forsert utplassering.....Ifølge departementet var omsetningen på

privateide gevinstautomater hele 2,5 milliarder kroner i fjor. De humanitære organisasjonene omsatte for halvparten, eller 1,2 milliarder kroner.

Fra i år er det bare samfunnsnyttige- og humanitære organisasjoner som får plassere ut gevinstautomater.

Innehaveren av lokalene får ikke beholde mer enn 15-20 prosent av automatenes overskudd.

Der organisasjonene bruker private entreprenører, bør organisasjonen få minst 35 prosent av overskuddet etter utbetaling av gevinster.

Det er verdt å merke seg at de private entreprenørene hadde over 2/3 av omsetningen, man må kunne regne med at de hadde sikret seg flest ”gullkantede” oppstillingsplasser.

Røde Kors synes uforberedt på utviklingen av spilleavhengighet. Av organisasjonene var det Røde Kors som eide flest automater.

Spillegalskapen øker i julestria. (Aftenposten for 18.11.96)

Hver Oslo-borger bruker hvert år 1000 kroner på spilleautomater. Omsetningen har eksplodert, og hovedaktøren Røde Kors advarer nå mot faren for å bli rammet av spillegalskap.

- Spill mer på automatene, oppfordrer Røde Kors. Samtidig støtter Røde Kors forskning for å motvirke spillegalskapen.Vi har holdt på med spilleautomater i 60 år. Tidligere var ikke spillegalskap noe problem, men de avanserte automatene gjør at enkelte ikke lenger klarer å styre spillingen, sier informasjonssjef Gro Flatabø i Norges Røde Kors.

De gamle knipsekassene var langsomme, sammenlignet med de nye elektroniske slotmaskinene. På de nye automatene kunne man tape hundrevis av kroner i løpet av minutter. Overraskelsen over at de nye automatene skapte spillegalskap, virker noe merkelig, de nye automatene var jo (med unntak av armen) ”enarmede banditter”, kjent fra kasinodrift verden over.

En betydelig forskjell fra framstillingen i de offentlige dokumentene og debatten i Stortinget, var at spilleavhengighet i media ble presentert som en sykdom. Faktarammer som den under ledsaget ofte nyheter og intervjuer om spilleautomater og spilleavhengighet.

FAKTARAMME. (Aftenposten 03.02.1997)

Dette er SPILLEGALSKAP

Definert som sykdom i psykiatrien. Behandles på lignende måte som rusmisbruk.

Hvis man bruker mer enn 25 prosent av inntekten på spill, kan man kalles en spillegal.

Spillegale holder som regel spillingen skjult for sine omgivelser.

Det er lite kunnskap om omfanget av spillegalskap i Norge.

Et behandlingstilbud for spillegale i Norge utvikles i Rendalen, av Stiftelsen Renåvangen, som hittil bare har behandlet rusmisbrukere.

Et utvalg nedsatt av Justisdepartementet foreslår å opprette Statens Lotteritilsyn, som blant annet skal støtte opp om forskning på området.

Nordmenn spilte for anslagsvis for 17 milliarder kroner på spill og lotterier i fjor. Det er to milliarder kroner mer enn i 1995.

Syv milliarder kroner ble brukt på spilleautomater. Særlig spilleautomatene, de såkalte enarmede bandittene, synes å utvikle spilleavhengighet.

Det at den spilleavhengige fikk status som pasient, bidro over tid til å endret debatten. Kriterier som tilhørte markedslegitimitet, mistet mye av sin betydning. Argumenter med gyldighet i det økonomiske felt, ble oppfattet som irrelevante.

Så kom den første norske undersøkelsen om utbredelse av spilleavhengighet.

90 000 spilleavhengige nordmenn

Aftenposten 05-11-97

2 prosent av Norges befolkning - 90 000 nordmenn - er spille-avhengige, viser den første undersøkelsen om spilling i Norge. - Noen sier at spilling ikke er et problem i Norge. Nå har vi bevist at det er det - og at vi har problemer på linje med flere andre land, sier professor i psykiatri Karl Gunnar Gøtestam. Han står bak den første undersøkelsen i Norge og Norden om spillevaner og spilleavhengighet. Tallene viser at ytterligere 6 prosent har problemer med spilling, men ikke i så stor grad at det kan kalles avhengighet.

Gøtestam har i 18 år bedt om at man må ta spilleavhengighet alvorlig. Nå tror han det offentlige er i ferd med å forstå poenget. - I USA er spilleavhengighet det helseproblemet som er i størst vekst. Økningen er knyttet til tilgjengeligheten av spill. I 1990 spilte nordmenn for 7 milliarder kroner på det lovlige markedet, i fjor spilte vi for 17 milliarder.

Problemene øker raskere enn spilleomfanget, derfor er det på tide å bremse spillene, sier Gøtestam.

Dagen etter (06-11-1997) følger Aftenposten opp med denne lederartikkelen.

Automater

Det ville være å anbefale at de veldedige organisasjoner som nå vil ha automatspill på Internett, og de som vil gå sammen om å kjøpe og installere spilleautomater, tenker seg om enda en gang. De fleste av oss vil ha lett for å skjønne at drift krever midler, og vi vet alle at pengene ikke sitter løst, hverken hos offentlige eller private. Men det er ikke likegyldig hvordan penger skaffes til veie. Mer enn det, misnøye med arbeidsmetodene kan føre til at givere lukker lommeboken.

Professor Karl Gunnar Gøtestam i Trondheim har dokumentert utbredelsen av spilleavhengighet i Norge, og det burde ikke overraske noen at den ligger omtrent på samme nivå som i andre land. Automater og spill på Internett medfører derfor at psykisk og økonomisk utsatte grupper får en regning de burde slippe.

Lederen for Norges Røde Kors, Astrid Nøklebye Heiberg, har tidligere uttalt seg om problemstillingen, og har i det minste vedgått at hun ser betenkelighetene ved spilleautomater som inntektskilde for en humanitær organisasjon. I egenskap av professor i psykiatri er hun kollega av Gøtestam, og hans materiale bør ha gjort betenkelighetene større.

Disse organisasjoner vil gjøre seg selv, det samfunn de virker i, og aller mest de mennesker de skal hjelpe, en bjørnetjeneste dersom de faller for fristelsen og ikke viser omtanke for sin neste.

Dette må kunne kalles særdeles klar tale fra Akersgatas ”gamle tante”.

Røde Kors var den av organisasjonene som eide flest automater – og var også den av organisasjonene som ble sterkest kritisert. Og den ble også kritisert av andre humanitære organisasjoner. Det er sjelden, som regel forholder organisasjonene seg som regel tause, framfor å kritisere ”kollegaer”, men i denne saken gikk man altså åpent ut med kritikk.

Bymisjonen: automater ødelegger liv (Aftenposten 06.11.1997)

Kirkens Bymisjon har ikke hjerte til å hente inntekter fra spille-automater. - Røde Kors må ta problemene med automater mer på alvor, mener gen.sekr. Aage Müller-Nilssen. - Automatene skaper et stort prinsipielt problem som handler om spillegalskap og det å ødelegge livet for et økende antall mennesker. Det blir en umulig konflikt mellom våre ideelle formål og denne måten å hente inn penger på, sier Müller-Nilssen. - Vi skal hjelpe mennesker å overvinne vanskelige ting i livet, og hvis vi skulle tjene penger på virksomhet som innebærer å påføre mennesker problemer, så ville det ikke være riktig, sier han.....

Sier nei til spillepenger (Aftenposten 09.11.1997)

Kirkelige organisasjoner takker nei til flere hundre tusen lettjente kroner fra spilleautomater. For to uker siden ble presten Kjell Grønner tilbudt overskuddet fra fire spilleautomater på et kjøpesenter i Bergen. Spillepengene utgjorde 400 000 kroner i året. Kirkens Bymisjon fikk det samme tilbudet, men begge organisasjonene takket nei. - Det ville være grotesk å ta imot disse pengene når en rekke av våre klienter kjemper med "spillegalskap", sier Ashjørn Sagstad i Kirkens Sosialtjeneste til Vårt Land. NTB

Disse artiklene får illustrere noe av stemningen i pressen i 1997. Dette året hadde Aftenposten, Bergens Tidende, Dagbladet og VG, til sammen nesten 200 artikler som innholdt ett eller flere av de tidligere nevnte søkeord, og de fleste av disse artiklene var sterkt negative til spilleautomater og kritiske til organisasjonene.

Årsaken til at det er vanskelig for Røde Kors å gi slipp på automatene, til tross for kritikken, fremgår av dette intervjuet.

Også presidenten i Røde Kors utfordres. (Aftenposten 6.2.97)

- Klart at spillingen er et dilemma for Røde Kors, sier psykiater og president i Røde Kors, Astrid Nøklebye Heiberg som selv ikke har sansen for automatene. Spillegalskap er et kjent fenomen for Røde Kors-presidenten. Hun har aldri møtt en spilleavhengig person selv, men har lest om problemet - både som psykiater og leder av landets største aktør innen spilleautomater.

Røde Kors har 12 000 automater rundt om i Norge og hentet inn 470 millioner kroner på disse i fjor.

I 1999 kommer en ny forskningsrapport, det fører presseomtalen til nye høyder.

Sjokktall om spillegalskap hos barn (Aftenposten 02.03.1999)

Spilleautomater kan ha påført hele 16 000 norske barn spille-galskap. Nye tall viser at barna spiller for flere milliarder kroner årlig. Mange raner og stjeler i desperat jakt på spillepenger.

En undersøkelse som ikke tidligere har vært offentliggjort, viser at det er barna som er de tunge brukerne av spilleautomater. Stikk i strid med hva man tidligere har trodd, spiller barna mange ganger så mye som de voksne. Trolig for mesteparten av de åtte milliardene som årlig omsettes på spilleautomater i Norge.

Undersøkelsen ble utført av Feedback i 1997, men bare oppdragsgiver Norsk Tipping og Justisdepartementet har hittil vært kjent med de urovekkende tallene om barns bruk av automater.

Så mange som 16 000 norske barn har i dag store eller små problemer på grunn av spillingen sin. De klarer ikke å slutte, og trenger hjelp for å bli kvitt avhengigheten sin.

Nå ber stadig flere foreldre og barn om hjelp.

6-åringer stjeler

- Vi får telefoner fra fortvilte foreldre til 6-7 år gamle barn som blir kriminelle av spillingen sin. Barna stjeler og begår andre kriminelle handlinger for å få penger til å spille, forteller Finn Gyllstrøm ved stiftelsen Renåvangen.

Til tross for disse opplysningene er signalene fra organisasjonene negative til å endre endringer. Her følger kommentarene fra noen av organisasjonene, de første allerede dagen etter offentliggjøringen av undersøkelsen.

SPILLEGALSKAP Spilleautomatene kommet for å bli (Aftenposten 03.03.1999)

Verken Redd Barna, Røde Kors eller Redningsselskapet har dårlig samvittighet for barns spillegalskap. Automatene er kommet for å bli. Til sammen har de tre humanitære organisasjonene nærmere 20 000 spilleautomater. I går fortalte Aftenposten at så mange som 16 000 norske barn kan lide av spillegalskap. Til tross at både politi, psykiatriske institusjoner og barna selv forteller om store lidelser, er det uaktuelt for aktørene å fjerne automatene.

Som utløser denne lederen i Aftenposten samme dag.

Spillegalt

I stedet for å trekke i tvil tallmateriale som viser at spilleautomater driver noen mindreårige i retning av spillegalskap og begynnende kriminalitet, burde hjelpeorganisasjoner som Redd Barna og Norges Røde Kors samle seg om én konklusjon: Uansett hvordan man vrir og vender på det, blir det etisk galt å skaffe penger til redningsarbeid for noen ved at man driver andre ut i ulykke og økonomisk avhengighet. Vanskeligere er dette ikke, spesielt når det er tale om å verne mindreårige som ikke kan forutsettes å ha en fullt utviklet evne til å ta vare på seg selv.

Og denne lederen i VG uken etter.

Humanitære organisasjoners skam. LEDER. VG 12.3.1999.

På fem år er spillemarkedet i Norge mer enn fordoblet; nå er spilleautomatsetningen på svimlende 7,5 milliarder kroner. Gjemt bak disse summene – som betyr kolossale inntekter for Røde Kors, Redd Barna og Redningsselskapet – ser vi tragediene.

Ser ikke Røde Kors, Redd Barna og Redningsselskapet hvilke lidelser de er skyld i? Det må være vanskelig for dem å se splinten i deres brors øye, når de har en kjempebjelke i sitt eget.

Intervjuet under forteller en del om hvordan man opplever situasjonen i Røde Kors.

MOT VEGGEN Tvunget med på kappløpet (Aftenposten 07.03.1999)

Stadig flere familier forteller om tragiske følger av barns spillegalskap. Generalsekretær Sven Mollekleiv føler at Røde Kors er blitt tvunget med på et automatkappløp styrt av kapitalkreftene.

Hva betyr automatinntektene for Røde Kors?

- De betyr at frivillige over hele landet får ressurser til opplæringsutstyr, hjelpeberedskap og andre driftsnødvendigheter. Totalt sett utgjør automatinntektene 50 prosent av omsetningen.

Blir du glad når du går forbi en Røde Kors-automat og ser at noen putter på penger?

- Det er viktig at folk spiller med glede for en god sak, men jeg blir ikke glad når jeg ser mennesker som spiller for mye. Vi skal heller ikke tjene penger på barn.

Det norske spillemarkedet er mer enn doblet de siste 5 årene. Dette gleder deg vel?

- Det er lenge siden vi sa fra til Justisdepartementet og Stortinget at utviklingen har gått for fort. Markedet har vokst altfor raskt på grunn av tunge investeringer fra svært mange nye aktører. Vi mener at myndighetene for lenge siden burde satt strengere rammer.

Føler du at Røde Kors er blitt tvunget til å bli med på et råkjør som du egentlig ikke hadde ønsket?

- Ja. I den første fasen var det ingen som reagerte på spilleautomatene. Men så skjedde det noe. Vi begynte å føle ubehag, og følte at vi var med på å strekke grensene. Det er vårt eget ansvar å si nei, og det samme gjelder alle andre.

8.3 Regjeringen ”rør på seg”.

Generalsekretæren i Røde Kors etterlyser handling fra myndighetene, den kom med Ot.prp. 84 (1998-99) Lov om lotterier). Men det er jo verdt å merke seg at både organisasjonene og spilleoperatørene gjorde sitt beste for å motarbeide regjeringens forslag. Her er noen utdrag fra innlegg som er typiske for argumentasjonen i forhold til de innstramningene regjeringen varsler med lovforslaget i 1999.

Veldedige organisasjoner taper 360 mill. i året Inntekt halvert med nye automater
Aftenposten 1999-07-25

60 pst. tap. De «aggressive» og blinkende spilleautomatene, som dro inn 10.000 kroner i måneden i snitt, blir nå skiftet ut med en «snillere» type. Ferske tester viser at organisasjonene kan få et inntektstap på 360 mill. kroner, 60 prosent, når de aggressive automatene forsvinner.

Frykter nye forskrifter
Aftenposten 1999-08-02

Flere aktører vil bukke under som en følge av nye krav til spilleautomater som trer i kraft 1. april 2001, frykter Norsk Automatbransjeforening (NOAF). Ifølge beregninger NOAF har gjort må spillere tilbringe dobbelt så mye tid foran automatene for at inntektene skal forbli de samme, skriver Dagens Næringsliv.

Foreningen anslår at bransjen vil tape 600 millioner kroner.
(NTB)

De frivillige organisasjonene lever av utsatte spilleautomater. Slåss for livsgrunnlaget
(Aftenposten 12.11.1999) (Debatten i Odelstinget er ca. en måned senere, 16.12.1999)

Norsk Tipping bruker 120 millioner kroner på å markedsføre sine spill. Hvorfor skal da ikke frivillige organisasjoner få operere spilleautomater for voksne?

I organisasjonene er man opprørt over at staten på den ene side er storoperatør på spillemarkedet, og på den annen side gjør det vanskelig for de frivillige organisasjoner å sikre sitt livsgrunnlag på det samme markedet.

Store summer står på spill for eierne. (Aftenposten 13.2.1997)

Spilleautomat-operatørene kan gå tøffere tider i møte. - Men det er ingen forskjell på oss og Røde Kors, protesterer formannen i Norsk Automatbransjeforening, Atle Bie Johansen.

Skogstad-utvalget ser med bekymring på det store antall entreprenører som finnes i spillemarkedet. Hvis utvalgets forslag får gjennomslag, vil disse gå magrere tider i møte.

- Før pengene fordeles til humanitært arbeid, er det ingen forskjell på oss og Røde Kors, sier Atle Bie Johansen som er formann i Norsk Automatbransjeforening. Foreningen består av ca 85 medlemmer som omsatte for rundt 800 millioner kroner i fjor. 35 prosent skal gå til veldedige formål - noe som gjelder alle spilleautomater fra 1. april i år. Bie Johansen regner med at operatørene sitter igjen med rundt 10 prosent i overskudd.

Hvis operatørene av spilleautomater skvises, vil det gå ut over lokale lag og foreninger. Dermed baner man veien for de store som Røde Kors og Redningsselskapet, hevder han. - Lokale lag og foreninger har ikke kompetanse til å drive med spilleautomater.

Automatbransjen: Nei til strammere rammevilkår (Aftenposten 03.05.1999)

Av advokat Einar Wessel-Holst, Norsk Automatbransjeforening.

Med bakgrunn i en artikkelserie i Aftenposten har landets aviser kjørt flere reportasjer om «spillegalskap» blant angivelig 16000 barn og unge, og enda flere voksne. Mediene kopierer Aftenpostens opprinnelige artikkel, og plutselig er både problemet, omfanget og løsningen etablert som en offentlig sannhet. Ingen tør stille kritiske spørsmål til de konklusjoner som trekkes i avisspaltene. Norsk Tipping bedyrer sin uskyld, selv om deres «hemmelige» markedsundersøkelse var utgangspunktet for hele saken. Når røyken fra slaget nå er drevet bort, er det på tide å gjøre seg noen refleksjoner.

Frykter rendyrkede gambler-miljøer

Aftenposten 1999-06-14

Nå skal spilleautomatene samles i egne haller. Ekspert på spillegalskap advarer mot rendyrking av hardkokte spillemiljøer.

Argumentene som brukes er altså at mindre aggressive automater vil ramme økonomien til de frivillige organisasjonene. Staten ved Norsk Tipping er like "ille", mens spilleentreprenørene er bare et middel for å nå et mål, og påstandene om spilleavhengighet er overdrevet.

Det vil bli for omfattende å sitere fra motinnleggene, de er i hovedsak en gjentakelse av argumentene som ble brukt i de tidligere siterte lederne i Aftenposten og VG. Men et nytt element gjør seg nå stadig sterkere gjeldende, interne stridigheter i organisasjonene om automatene – og enkelte organisasjoners klare motstand mot inntekter fra spilleautomater.

Spiller Røde Kors på folks galskap? (Aftenposten 09.03.1999)

Spilleautomater får et stadig sterkere grep om mange barn og unge. Er det riktig at humanitære organisasjoner er med på denne utviklingen?

Det er det sentrale spørsmålet i kveldens utgave av "Holmgang" på TV2. Aftenposten har de siste dagene satt søkelyset på den økende grad av spillegalskap blant barn og unge.

Redd Barna snur - vil ha spillehaller (Aftenposten 13.3.1999)

Redd Barna ønsker å fjerne sine spilleautomater fra alle steder der barn kan få tilgang til dem.

Overvåkede spillehaller med 18-årsgrense, spillekort i stedet for penger og automater som er mindre avhengighetsskapende. Dette er noen av tiltakene som hovedstyret i Redd Barna mener vil gi organisasjonen moralsk ryggdekning til å fortsette å tjene penger på spilleautomater.

Flere snur om spilleautomater - Nå vil alle ha 18-årsgrense på spilleautomater

(Aftenposten 14.03.1999) Alle de store hjelpeorganisasjonene som benytter seg av spilleautomater, støtter Redd Barnas forslag om 18-årsgrense.

Organisasjonene er dermed også på linje med myndighetene.

Redd Barna Ungdom reagerer på vedtak om aldersgrense Vil ikke bruke spilleautomater (Aftenposten 17.03.1999)

Saken opp på landsmøtet (Aftenposten 1999-03-17)

Utsippet til ungdomsleder Marit Moe Disteler viser at det er ulike syn i Redd Barna på automatene, sier informasjonssjef i Redd Barna, Lisa Bang. - Dette spørsmålet kommer helt sikkert opp på Landsmøtet i september. Der regner jeg med at det vil bli en bred debatt om saken.

Går i protest (Aftenposten 24.02.1999)

Styreleder Yngve Træland Bergen Redd Barna trekker seg i protest mot at hovedorganisasjonen fortsetter å skaffe seg inntekter fra spilleautomater. Redd Barna har rundt 1200 spilleautomater i Norge. - Det lukter av automatpengene, sier Træland.

KORT SAGT: Spilleautomater (Aftenposten 19.03.1999)

Dette innebærer etter vår mening at humanitære organisasjoner ikke bør involvere seg i de omstridte pengespillene - selv om de er lovlige, og selv om det settes en aldersgrense på 16 eller 18 år. Å plassere spilleautomatene i egne spillehaller for voksne løser dermed ikke de etiske problemene humanitære organisasjoner står overfor.

MORTEN ROSTRUP, leder, Leger Uten Grenser

Etter hvert aksepterte de fleste organisasjonene 18 år aldersgrense, mens Kirkens nødhjelp, Leger uten grenser, Frelsesarmeen pluss noen til, konsekvent avviste inntekter fra spilleautomater.

Undersøkelser i Sverige, som hadde hatt 18 års grense noen år, viste imidlertid at den var uten betydning. I Aftenposten 17.6.1999 kunne man lese:

18-årsgrensen hjelper ikke. Svenske barn spillegale

Til tross for 18-årsgrensen: Hver tredje ungdom i Sverige spiller på automat. Og de er inntil syv ganger hardere rammet av spillgalskap enn voksne.

De svenske erfaringene førte imidlertid ikke til at man skjerpet lovgivningen eller kontrollen. I ettertid viste det seg da også at 18 års grensen var uten betydning også i Norge²⁵.

Skulle man på grunnlag av reportasjene, kommentarene og debatten i pressen forsøke å forutsi resultatene av stortingsbehandlingen, var det all grunn til å tro at regjeringen ville få gjennomslag for sine innstramninger. Men det var det motsatte som skjedde, i Stortinget ble regjeringen ”overkjørt”, proposisjonen ble sendt i retur. Riktignok signaliserte stortingsflertallet at de var for 18 års aldersgrense og opprettelsen av et lotteritilsyn (begge deler tiltak som også organisasjonene var for), men de øvrige merknadene avviste alle innstramninger.

Vanligvis er jo Stortinget lødhøre overfor presse og opinion, men så synes ikke å være tilfelle i denne saken, i neste kapittel skal vi derfor se på mulige årsaker til at Stortinget gikk imot opinionen slik denne avtegnnet seg i pressen.

²⁵ Jfr. sammendraget av NOVA rapporten på side 31

9. Mislykket forsøk på innstramning

9.1 Utsettelsen i 1999 – Stortinget regjerer.

På grunnlag av NOU 1997:14 Spillet om pengene, utarbeidet justisdepartementet Or.prp. nr. 84 (1998-99) Lov om lotterier m.v. og Statens Lotteritilsyn (lotteriloven). Proposisjonen var i hovedsak utarbeidet under justisminister Aud Inger Aure (Kr.f.). Odd Einar Dørum (V) overtok 15.3.1999, proposisjonen ble sendt til komiteen 15.6.99. Hovedsakene i proposisjonen var opprettelse av et lotteritilsyn; i tillegg ble det også foreslått en rekke innstramninger i forhold til spilleautomater (utbetalingsautomater).

I Odelstingsproposisjonen legges det nå vekt på spilleavhengighet – og dens sosiale konsekvenser. Dette til forskjell fra Ot.prp nr. 58 (1993 – 94) Om lov om lotterier m.v. – som var helt fri for advarsler eller bekymring for uheldige sosiale følger, f.eks i form av spilleavhengighet, jfr. tidligere siterte merknad fra representanten Jan Simonen, side xx.

Regjeringens forsøk på å stramme inn, fikk en svært ublid mottakelse. En enstemmig komité sendte proposisjonen tilbake til regjeringen. Innlegget til komitélederen, Kristin Krohn Devold (H), oppsummerte i sitt innlegg, flertallets oppfatning:

Justiskomiteen vil sende lotteriloven tilbake til Regjeringen. Samtidig støtter vi opprettelsen av et lotteritilsyn og innføring av aldersgrense for pengespill.

Tilbakesendelsen av lovteksten skjer fordi komiteen vil være helt sikker på

- *at retningslinjer og rammebetingelser for frivillige organisasjoner skal være stabile og forutsigbare*

- *at organisasjonenes inntekter opprettholdes*

- *at viktige aktiviteter ikke rammes gjennom forskrifter fra departementet som ikke har støtte i Stortinget.* (Krohn Devold, Odelstingets forhandlinger 16. desember 1999, side 176).

Hun presiserte videre at komiteen ikke ville at det skulle skje innstramninger av hva som skulle anses som et samfunnsnyttig eller humanitært formål. Komiteen ga heller ikke departementet fullmakt til å redusere antall automater, da anslått til å være mellom 33.000 og 35.000.

Også en rekke andre innstramninger satte komiteen foten ned for. Alt måtte tilbake til Stortinget. Dette var nok et typisk eksempel på ”stortingsregjereri” i forbindelse med spill og lotterier.

Ifølge komitélederen måtte særlig spilleavhengighet hos barn bekjempes, særlig overfor dem som er mest utsatt: gutter mellom 12 og 15 år. Men Krohn Devold mente selv at det var dobbeltmoral at det nå skulle innføres aldersgrense for spilleautomater, når det ikke samtidig ble innført for statlige spill, hun krevde likebehandling. Hun har altså en rent prinsipiell tilnærming, hvor et spill er et spill er et spill. Hun har enten ikke kjennskap til, eller bryr seg

ikke om at spilleautomater er vesensforskjellig fra f.eks Lotto, når det gjelder å skape spilleavhengighet.

”Komiteen sier videre at det ikke må settes krav i forskriftene som krever utskiftning av automatene eller som reduserer inntektene for organisasjonene”.”For Stortinget har det vore ein føresetnad at inntektene skulle liggje nokolunde på dagens nivå.” (Krohn Devold, Odelstingets forhandlinger 16.desember 1999, side 176).

Krohn Devold understreker at komiteen er skeptisk til spillehaller, de foretrekker å beholde dagens oppstillingsplasser.

Når det gjelder debatten for øvrig, var Fr.ps tallsperson, Jørn L Stang, klart mer liberal enn flertallet, hans holdning var vel nærmest ”slipp alt fritt”, i det minste ”på prøve”, dette gjaldt f.eks spillekasinoer. Han stiller seg dessuten tvilende til spilleavhengighet, og etterlyser mer forskning i Norge. Spilleavhengighet omtaler han som *”det såkalte problemet”*. (Odelstingets forhandlinger 16.desember 1999, side 171)

På den motsatte fløy finner man Kr.fs representant Finn Kristian Marthinsen (KrF), han er i sitt innlegg meget opptatt av spilleavhengighet, men i likhet med de andre representantene fra regjeringspartiene stemte han til slutt for flertallets forslag og mot sin egen regjering.

Marthinsen kommer med eksempler på hva spillegalskap kan føre til, barn som stjeler og prostituerer seg; og trekker også fram utenlandske forskningsresultater.

Men Marthinsen ender opp med å rose organisasjonene – og forteller at han opplever situasjonen som en etisk konflikt. Han ender opp med å støtte flertallet, men stemmer imot å tillate vinlotterier på norske arbeidsplasser – og foreslår at 2% av overskuddet fra spilleautomatene skal gå til behandling av spilleavhengige.

Arbeiderpartiets hovedtalsperson, Marit Nistad, gir på den ene side uttrykk for bekymring over en del negative trekk ved utviklingen på spillemarkedet, men fremhever hvor viktig det er at organisasjonene sikres inntekter. Marit Nistad nevner spesielt de mange henvendelser de har fått fra organisasjoner og foreninger rundt om i landet. Partiet går også, sammen med Høyre og Fremskrittpartiet, inn for å utrede kasinodrift i Norge.

Også SV støtter flertallsforslaget, men har i innlegget en rekke kommentar og henvisninger til negative sider ved automatene, bl.a. vises det til oppslag i Aftenposten i mars om barns spillegalskap. Men Aagot Valle (SV) avslutter innlegget med disse ordene: *”Med disse kommentarene og en smule kritikk støtter vi komiteens forslag”*. Odelstingets forhandlinger 16.desember 1999, side 179)

Jan Simonsen (Fr.p.) avslutter debatten med denne oppsummeringen:

Enda en gang har jeg gleden av å si meg fullstendig enig med justisminister Dørum. Han sa i sitt innlegg at dette nesten er en historisk dag, og det er det. Det er også en gledens

dag, for i dag går Regjeringen på et sviende nederlag til hymnene fra julesanger og hurrarop fra et samlet norsk organisasjonsliv, som får en gedigen julegave av stortingsflertallet. Flere av de mest alvorlige angrepene mot deres inntekter fra spilleautomater har et flertall i justiskomiteen satt en endelig stopper for gjennom komitemerknadene. Først og fremst gjelder det Regjeringens ønske om å tvinge igjennom en utskifting av spilleautomatene med mindre lønnsomme automater.

Aller viktigst er det imidlertid at departementet fratras muligheten til å vedta forskrifter i strid med stortingsflertallets ønsker. (Odelstingets forhandlinger 16. desember 1999, side 183)

Langt på vei er det grunn til å gi Simonsen rett i sin beskrivelse. Bortsett fra 18 års aldersgrense og tilslutning til at det skulle opprettes et lotteritilsyn, fikk ikke regjeringen igjennom noen av sine forslag. Samtidig ble den ”vingeklippet”, vedtaket i Odelstinget betydde reelt sett Stortingsregjereri ned på forskriftsnivå.

I enda sterkere grad enn i debatten i 1994 om den nye lotteriloven, er det markedets legitimitetskriterier som dominerer argumentasjonen når det gjelder utformingen av de praktiske løsningene. I begrunnelsene finner vi legitimitetskriterier både fra marked og sivil, det siste gjelder spesielt når det vises til organisasjonenes viktige humanitære innsats. Men det er nyanser, for Høyre og Fremskrittspartiet er løsninger basert på kriterier for markedslegitimitet et mål i seg selv. Mens de andre partiene betraktet markedet som et middel for å nå mål basert på sivil legitimitet.

Organisasjonene og spilleentreprenørene hadde, som allerede beskrevet, drevet intens lobbyvirksomhet i forhold til særlig medlemmene av justiskomiteen. På den annen side - spill, lotterier og spilleavhengighet med dens konsekvenser, var i årene 1997 - 1999 hyppig omtalt i mediene.

Det var altså en situasjon hvor en NOU og en Ot.prop. beskrev en virksomhet med en rekke negative trekk, i tillegg fikk spilleautomater og organisasjonene som hadde inntekter fra dem, mye negativ presseomtale. Pressen hadde en rekke reportasjer som viste de negative resultatene av spilleavhengighet: barneprostitusjon, personlig ruin, barn som led, familier som gikk i oppløsning, selvmord og selvmordsforsøk.

Likevel var Stortingets tiltak mot disse problemene helt marginale. Opprettelse av et lotteritilsyn lå fram i tid og effekten var uklar. Aldersgrensen på 18 år hadde knapt noen effekt verken i Norge eller Sverige. Aftenposten meldte 17.6.99: *”Til tross for 18-årsgrensen: Hver tredje ungdom i Sverige spiller på automat. Og de er inntil syv ganger hardere rammet av spillegalskap enn voksne.”* Stortingets vedtak hadde knapt noen betydning for situasjonen for de spilleavhengige.

9.2 Endelig vedtak – ingen innstramninger.

Bondevik gikk av 17. mars 2000 - og Odd Einar Dørum (V) ble erstatt av Hanne Harlem (A) som justisminister.

Ot.prp.nr.49 (1999-2000) ble behandlet i Odelstinget 16.11.2000, altså nøyaktig 11 måneder etter at den første odelstingsproposisjonen (Ot.prp.nr. 84 (1998-99)) ble sendt i retur fra Stortinget. Departementet har her lojalt fulgt opp alle merknader fra justiskomiteen – og høster ros, fordi man var kommet fram til enighet med de frivillige organisasjonene, mer direkte sagt: Departement hadde akseptert alle krav fra organisasjonene.

Debatten i Stortinget var langt på vei en repetisjon av argumentene og posisjonene fra fjorårets debatt, Fr.p mot resten. Her er noen sitater fra innlegget til representanten Astrid Marie Nistad (A), som var ordfører for saken, hvor jeg har framhevet argumenter hvor hensynet til organisasjonene trekkes fram – og kriterier med tilknytning til markedslegitimitet:

Justiskomiteen har hatt som ei overordna målsetting med lotterilova å sikre frivillige organisasjonar sitt inntektsgrunnlag og å få eit lovverk som både kontrollerer verksemdene og gir klare signal om korleis myndigheitene ønskjer at verksemdene skal opptre i samfunnet.

Medlemene i komiteen har vore samde om at vi må ha likskap mellom private aktørar og statlege spel når det gjeld vilkår og tilgangen til marknaden. Difor får Kulturdepartementet ansvaret for den samla spelemarknaden frå 1. januar år 2001.

Som eg alt har sagt, har Stortinget bedt om å få ein gjennomgang av fordelinga mellom dei frivillige humanitære organisasjonane og dei statlege spela, og eg forventar at Regjeringa vil legge fram ei melding om dette for Stortinget innan rimeleg tid.

I dag har vi maksimumsgrense for innsats, grense for toppgevinst og aldersgrense for dei private spela, og så lenge vi ikkje har tilsvarende for statlege spel, er det ei skeiv fordeling av marknaden. ...

For alle dei politiske partia er det viktig at Stortinget til kvar tid skal vere med og utforme regelverket, og at kontroll og anna utøving vert utført i tråd med dei overordna måla som vert fastlagde..... (Odelstingets forhandlinger 16.november 2000, side 87)

Dette er en god oppsummering av standpunktene til flertallet, spillevirkesomhet er så godt som vanlig næringsvirksomhet, og dersom den konkurrerer med statlige spill, skal det skje på like vilkår. Et spill er tydeligvis et spill, her skal alt likebehandles. At spilleautomater på en radikalt annen måte enn Lotto skaper spilleavhengighet, tas det ikke hensyn til.

Den eneste uenighet av betydning som kommer fram i debatten, er at Jørn L Stang (Frp), har en annen oppfatning av utbredelsen av spillegalskap – og hvor mye hensyn man burde ta. Siden spilleavhengighet/spillegalskap, var helt sentral i pressen og i premissene for Stortingets vedtak i 2003, to og et halvt år senere, gjengis dette sitatet fra et av Stangs innlegg.

Jørn L Stang (Frp) :

Jeg har lagt merke til at flertallet har vist til spillegalskap, og jeg har sterkt på følelsen at det faktisk er spekulasjoner rundt dette som ligger til grunn for at man nå innfører en

aldersgrense for spill. Landets aviser kjørte flere reportasjer om spillegalskap blant angivelig 16.000 barn og unge, og enda flere voksne. Men svært få stiller kritiske spørsmål til de konklusjoner som trekkes i avisspaltene. Når røyken fra oppslagene er drevet bort, er det på tide å gjøre seg noen korte refleksjoner. Det foreligger ingen vitenskapelig utførte undersøkelser om spilleavhengighet basert på norske forhold. Det er også sparsomt med seriøse utenlandske undersøkelser, og i dette vakuumet er det lett for pressen og andre å påvirke opinionen til å trekke forhastede konklusjoner. Eksempelvis opererer verken pressen eller fagmiljøene med noen enhetlig definisjon av "spilleavhengighet". Uten en klar definisjon og en skikkelig undersøkelse av problemets omfang i Norge blir det overilet å hoppe til den konklusjonen at aldersgrense og spillehaller løser alle problemene. De negative sidene ved spilleautomatvirksomhet kan løses på helt andre måter. Så jeg synes at det er en dårlig løsning å innføre aldersgrense på slikt grunnlag som flertallet her gjør, og som jeg har sterkt på følelsen baserer sine holdninger og standpunkt rett og slett på spekulasjoner, fordi man henger seg så veldig opp i begrepet spillegalskap²⁶. (Odelstingets forhandlinger 16.november 2000, side 88)

Når Stang angriper aldersgrensen er det forståelig nok, det var det eneste tiltak som hadde en karakter av å være restriktivt. Stang fikk motbør for sitt forsøk på å bagatellisere spilleavhengighet, særlig fra Kr.f. Men saken hadde åpenbart liten interesse, kun fire representanter pluss statsråden hadde innlegg i debatten.

Det går et klart skille mellom Fremskrittspartiet og resten av komiteen, når det gjelder spilleavhengighet. Nå er informasjonen om spilleavhengighet heller begrenset i departementets framstilling, men i pressen har det jo vært bred omtale og en ganske intens debatt. Men den debatten har tydeligvis ikke påvirket de folkevalgte i særlig grad.

Vedtaket i 2000 var en klar seier for organisasjonene og de private spilleentreprenørene. Og synes samtidig å demonstrere styrken i den korporative kanal. Det må kunne sees som et eksempel på **marketization of society**; det var markedslegitimitet som vant fram på bekostning av sivil legitimitet.

Men så er det altså, til svært manges overraskelse, at bare to år senere snur Stortinget. Da vedtar man å innføre monopol, altså en utvikling stikk i strid med "marketization of society" Hva var det som skjedde? I neste kapittel beskrives behandlingen i Stortinget, i kapittel 12 vil mulige forklaringer på linjeskiftet bli drøftet.

²⁶ Dette er en nesten ordrett gjengivelse av en artikkel i Aftenposten 19.3.1999, skrevet av spilleentreprenørens advokat, Einar Wessel-Holst. Deler av artikkelen er gjengitt i kap.8.

10. Organisasjonene mot ”den fjerde statsmakt”.

10.1 Den korporative kanal viser muskler.

Etter innføringen av den nye Lotteriloven i 1995 var det, som vi allerede har sett, en økende offentlig oppmerksomhet omkring spilleavhengighet og de problemene det skapte. Gjennom artikler, reportasjer og intervjuer satte avisene fokus på spilleautomatene og spilleavhengighet. Dette førte som vi har sett, til en rekke skarpe utfall mot organisasjonene, blant annet på lederplass, i en rekke av landets største aviser. Mest kritikk fikk Røde Kors, som var den organisasjon som hadde flest automater. Organisasjonene ble kritisert for dobbeltmoral, de hjalp mange som hadde problemer, men samtidig førte spilleautomatene til at mange, både barn og voksne, fikk livet ødelagt.

I tillegg avstod en del organisasjoner, blant annet Kirkens bymisjon, Trygg trafikk, Frelsesarmeen, Leger uten grenser, fra å ta imot penger fra spilleautomater – og kritiserte samtidig de organisasjonene som tok imot penger fra automatdrift. Problemet til de organisasjonene som hadde inntekter fra spilleautomatene var at de var blitt ”økonomisk spilleavhengige”, inntektene fra automatene var deres viktigste finansieringskilde. Det dreide seg om mange hundre millioner kroner årlig.

Etter min vurdering, tapte organisasjonene kampen i pressen før vedtakene i Stortinget både i 1999 og i 2000, så vel når det gjaldt argumentasjon og som mengde av innlegg. Likevel var det organisasjonene som vant fram i forhold til Stortinget. Det er nærliggende å tolke dette inn i Stein Rokkans kjente ”tese” om det norske demokratiet: ”Votes count, resources decide”, altså som et eksempel på hvordan det ”lukkede” korporative systemet overkjører ”den fjerde statsmakt” – pressen, som representerer den åpne demokratiske debatt. Her var det ikke Habermas og ”kraften i de bedre argumenter” som vant fram.

Dette utfallet forteller meget om organisasjonenes posisjon i det norske samfunn. Og forteller også noe om organisasjonenes Janus-ansikt. De oppfattes både som en ”skole i demokrati” og som en styrke for demokratiet. Samtidig er de en del av det korporative system.

Hvor unik organisasjonenes posisjon er, viser disse oppsummeringene fra en undersøkelse i boken ”Frivillig innsats – Sosial integrasjon, demokrati og økonomi”:

Rundt 80 prosent av befolkningen har ganske eller svært stor tillit til organisasjonene, mens den tilsvarende andelen for kommunale og statlige myndigheter og forretnings- og næringslivet er under 60 prosent. (Wollebæk, Selle, Lorentzen, 2000:66)

Videre setter velgergruppene til samtlige politiske partier større lit til de frivillige organisasjonene enn noen av de andre samfunnssektorene: Arbeiderpartivelgerne har mer tillit til organisasjonene enn til statlige myndigheter, høyrevelgerne tror mer på organisasjonene enn næringslivet, og senterpartivelgerne har større tillit til frivillige

organisasjoner enn til kommunale myndigheter. De frivillige organisasjonene har altså høy legitimitet i alle politiske leire.

Det er derfor rimelig å konkludere med at de frivillige organisasjonene generelt har en legitimitet som overgår den som gjelder for andre sektorer. Dette gjelder i alle deler av befolkningen og blant mennesker med alle politiske overbevisninger. (Wollebæk, Selle, Lorentzen, 2000:68).

Kontaktene med Stortinget er også god, mange stortingsrepresentanter har bakgrunn fra forskjellige frivillige organisasjoner. De forstod organisasjonenes økonomiske problemer, hadde kanskje også erfart dem selv. I ”Frivillig innsats” heter det da også: ”*Sett under ett er det en klar sammenheng mellom organisasjonsdeltagelse og politisk engasjement.*” (Wollebæk, Selle, Lorentzen 2000:187)

Ved behandlingen av den nye lotteriloven i 1994, opplyste saksordføreren Jan Otto Fredagsvik (A) at komiteen hadde hatt en utstrakt høringsvirksomhet. Saksordføreren i 1999, Kari Woldseth (Fr.p), fortalte i Odelstinget at både komiteen og hun selv, formelig hadde ”druket” i henvendelser fra organisasjons-Norge. Det var ikke en tilsvarende strøm av henvendelse fra ”den andre siden”.

Det er tydelig forskjell på argumentene som brukes i Stortinget og argumentene i pressen. I pressen er det argumenter med tilknytning til sivil legitimitet som dominerer. I Stortinget møter man en kombinasjon av marked, industriell og sivil legitimitet.

Fjorten dager før det nye lovforslaget skulle opp til behandling i Odelstinget, hadde Aftenposten denne artikkelen som beskrev deler av lobbyvirksomheten i forbindelse med stortingsbehandlingen året før.

Milliongevinst i det godes tjeneste

Aftenposten 3.11.2000

JENSEN SVEINUNG W. | HARALDSEN CHRISTIAN

Fredag 22. oktober i fjor satte ledere fra seks ulike «nonprofit»-organisasjoner sine navnetrekk på ett og samme papirstykke. Dokumentet ble lagt i en konvolutt og adressert Stortingets justiskomité. Brevet var et bidrag i en lobbykampanje det humanitære Norge knapt har sett maken til, der temaet var gambling og motivet millionprofitt.

Aksjonen hadde ett eneste formål: Å få stoppet en varslet endring i lotteriloven. Regjeringen ønsket å erstatte gevinstmaskiner med høy premie- og underholdningsverdi, med «snillere» utgaver.

Foreninger og lag som driver med automater har en lovfestet rett til minimum 35 prosent av spillefortjenesten.

Konsekvensene av avtroppende statsråd Odd Einar Dørums odelstingsproposisjon lå an til å bli årlige inntektskutt på minst 300 millioner for organisasjonene, viste beregninger fra Norsk Automatbransje Forening (NOAS).

Noe måtte gjøres. Løsningen ble en kollektiv sjarmoffensiv mot Løvebakken. I tillegg til Blindeforbundet deltok Norsk Revmatikerforbund, Nasjonalforeningen for Folkehelsen, Den Norske Kreftforening, Norsk Folkehjelp og Norges Skiforbund.

I det omtalte brevet av 22. oktober 1999 inviterte de justiskomiteén til et møte. Politikerne skulle få treffe representanter for organisasjonene og samtidig prøvespille nye og gamle automater.

Men da komitémedlemmene dukket opp til avtalt tidspunkt i kjelleren på Håndverkeren Konferansesenter i Oslo like etter lunsj 16. november, ble de ønsket velkommen av eks-justisminister Else Bugge Fougner.

Som styreleder i børsnoterte Norsk Lotteridrift (NLD) hadde hun i lang tid jobbet for å snu den politiske vinden i lotterilov-saken. Norges største kommersielle automat-entreprenør hadde oppdaget mørke skyer i den politiske horisonten: Ble Dørums lotterireform vedtatt, måtte 3500 av selskapets 4500 automater byttes ut før 1. april 2001. Dette var en investering NLD ikke tålte. Dels fordi den ville koste flesk. Men mest av alt fordi de nye pengemaskinene på grunn av sitt «snille» utseende bare ville spille inn halvparten så mye penger som de gamle.

Klarte NLD-ledelsen å få overtalt justiskomiteén til å gå imot lovendringene, ville selskapet slippe investeringer i hundremillionersklassen og samtidig beholde dagens inntektsgrunnlag.

Det var ingen umulig oppgave, mente Bugge Fougner. Fra sin tid som statsråd hadde hun kontakter som åpnet dører til flere kontorer i Stortinget. Med veldedige organisasjoner på banen, kunne hun dessuten få nyttig drahjelp.

Men for å score fullt hus trengte Bugge Fougner en parkamerat som både kjente næringslivet, mestret lobby-spillet på Stortinget og nøy anseelse blant folk flest. Daværende adm. direktør Hans-Jørgen Blomseth var ikke rette mann, og fikk 4 millioner kroner for å slutte. Storinvestoren Stein Holst Annexstad - som sammen med Jan Gunnar Hartvig og Trond Erik Wennberg er NLDs største eier gjennom selskapet Anhawe Invest AS - hadde klare meninger om hvem selskapet burde ansatte som ny toppsjef.

Som tidligere styreformann i Fokus Bank hadde Annexstad lært å kjenne en herre med bart som gjennom hele sitt yrkesliv hadde traktert så vel oppkjøpskåte direktører som politikere på Stortinget. Denne herren var nå både uten jobb og uten bart. En perfekt hærfører for NLD, mente Annexstad. Og Bugge Fougner lot seg begeistre.

27. oktober sendte selskapet ut en børsmelding om at Bjarne Borgersen hadde tiltrådt som administrerende direktør. Som en slags «sign on fee» fikk Borgersen opsjon på mer enn 2 prosent av aksjene i selskapet.

Bugge Fougner avviser at kampen om ny lotterilov var avgjørende for valget av Borgersen.

- Nei. Det viktigste for oss ved ansettelsen av Borgersen, var at vi mente han ville være en god leder for dette selskapet.

Men hun påpeker at Norsk Lotteridrift er et selskap som hele tiden opererer i «det offentlige rom». Derfor var det viktig å finne en leder som kjente det politiske system.

Borgersen kastet seg uansett inn i lobby-kampen straks han var ansatt. Han var selvsagt til stede i kjelleren på Håndverkeren 16. november. Der fikk han håndhilse på komitémedlemmene fra Stortinget.

- Vi har her hatt et interessefellesskap med organisasjonene. Det har vi heller aldri lagt skjul på. Hvis vi tjener penger, så tjener også organisasjonene penger, sier Borgersen.....

Full jackpot 9. desember kom justiskomiteéns innstilling: «Komitéen mener det ikke må settes krav i forskriftene som krever utskiftning av automatene eller som reduserer inntektene for organisasjonene».

Lobbyistene fra Blindeforebundet, Kreftforeningen og de andre organisasjonene hadde ikke bare nådd frem. Innstillingen var til og med enstemmig. Selv regjeringspartienes tre representanter mente proposisjonen måtte sendes i retur til Justisdepartementet.

I NLDs kontorlokaler i Lilleakerveien 31 var stemningen god. Og den steg enda noen hakk da Borgersen om ettermiddagen ni dager senere ble kontaktet av «en interessent som har til vurdering å legge inn bud på selskapet».

Aksjekursen passerte 33 kroner den påfølgende børsdagen.

Åtte lobbyuker med Borgersen hadde økt børsverdien på NLD med 43 prosent.

Landsverks millioner i NLD ynglet. Og Borgersen selv var allerede sikret en solid gevinst gjennom sin opsjonsavtale.²⁷

Denne artikkelen ble neppe mottatt med begeistring av justiskomiteens medlemmer. Den ble da heller ikke kommentert i odelstingsdebatten 16. november, da man behandlet det nye lovforslaget som var utarbeidet på grunnlag av Stortingets pålegg fra året før.

Åtte lobbyuker med Borgersen hadde økt børsverdien på NLD med 43 prosent. Borgersens ”papirgevinst” etter fire måneder som sjef for Norsk Lotteridrift var på nesten 7 millioner kroner. Dette understreker igjen at ”spillet om spilleautomatene hele tiden dreier seg om de virkelig store pengebeløpene, både for organisasjonene og for spilleentreprenørene.

Først sender stortinget regjeringens lovforslag i retur, året etter vedtar det en lov helt i tråd med det organisasjonenes og bransjen hadde akseptert av forandringer.

Stein Rokkans tese hadde ikke ”gått ut på dato”.

10.2 Fra entusiasme til ”etisk gnagsår”.

Det ble imidlertid raskt klart at saken om spilleautomatene på ingen måte var ”lagt død”. De negative reportasjene og kommentarene i pressen fortsatte. Antall artikler i pressen lå fortsatt på et høyt nivå i 2001 og nådde en topp i 2002. Og det kom stadig signaler fra fagfolk innen psykiatri, sosialvesen og politi om at problemene med spilleavhengighet økte i omfang.

I tillegg var det, som allerede beskrevet, uenighet mellom organisasjonene – og konflikter innen enkelte organisasjoner. I årsrapportene til Norges Røde Kors og Rednings-selskapet fra 1994 til 2005 kan det tydelig registreres endringer i omtalen av spilleautomatene. De første årene ble automatene omtalt med entusiasme, det var åpenbart at man etter år med økonomiske problemer mente å ha ”skutt gullfuglen”. Etter at man tidlig på 90-tallet hadde fått godkjent de elektroniske ”enarmede bandittene” (med stoppknapp) som ferdighetsspill opplevde organisasjonene en kraftig inntektsøkning.

Entusiasmen er helt åpenbar de første årene. For eksempel hadde Norges Røde Kors Automater (RKA), selskapet som drev automatene for Røde Kors en helside i årsrapportene fram til og med 1997, fra 1998 fikk RKA mer beskjeden spalteplass som en del av økonomi-

²⁷ Men også Bugge Fougner og styret fikk sin del av lobby-gevinsten, de fikk kjøpe opsjoner til 30 kroner ”basert på det arbeid som var utført for selskapet”. Generalforsamlingen ga 40.000 opsjoner til Bugge Fougner alene og 50.000 til deling mellom de øvrige styremedlemmene.

kapitelet. Dette kan selvsagt være en tilfeldighet, men årene 1996 og 97 var de første årene da omtalen i pressen ”tok av”. I Aftenposten var antall innlegg i 1995: 16, i 1996: 32, i 1997: 78; i Bergens Tidene var tallene for de samme årene: 12, 49 og 41. I VG og Dagbladet var trenden den samme. I 1997 kom også NOU 1997:14 ”Spillet om pengene”, departementet innførte etableringsstopp, og man fikk de første varslene at man ville kreve mindre aggressive automater.

Utviklingen fra entusiasme til ”etisk gnagsår” kan illustreres med disse sitatene:

”Spillene til Røde Kors Automater får stadig mer ”uimotståelig” utseende med blinkende lys og fristende premier. Ikke mange greier å passere uten prøve vinnerlykken. Uansett: det er de pengene som blir igjen i automatene som hjelper Røde Kors å hjelpe!”(Norges Røde Kors, Årsrapport 1994)

Det er stor forskjell på de holdninger som gjenspeiles i dette sitatet og den ”bekymringsmelding” daværende generalsekretær Egeland kommer med i en kommentar til årsberetningen for 2001:

I fjor innbrakte driften av spilleautomater 216,3 millioner kroner, og utgjorde hele 90% av Røde Kors’ inntekter som ikke er øremerkede til spesielle formål. Egeland liker ikke det høye tallet: - Vi synes at 90% er for mye, og vi prioriterer derfor sterkt å finne alternative finansieringskilder, som for eksempel faste giverordninger eller bidrag fra næringslivet. Vi ønsker også å redusere antallet automater, sa han. Samtidig føler han det som urettferdig at Røde Kors, som har ca 25% av markedet, synes å få 100% av kjeften for de negative konsekvensene ved automatdrift.

- Men det er klart vi ser det etiske dilemmaet i at vi er en humanitær organisasjon, samtidig som vi må basere oss på inntekter som også kan skape problemer for mennesker, sier han.

En tilsvarende utvikling finner man i Redningsselskapet. I Årbok for 1993, i medlemsbladet Redningsskøyta 2/94 er dette å lese på side 7:

GLEDELIG INNTEKTSUTVIKLING

På inntekts- og innsamlings siden har det funnet sted en gledelig utvikling. Året ble meget godt for Redningsselskapets automatvirksomhet. På denne sektor har det vært en kraftig vekst siden 1984. Forøvrig har automatdrift i NSSR-regi pågått i over 30 år. Det har de siste 10 år vært investert betydelig, og Redningsselskapet er idag en av landets største operatører. Hele 70 millioner kroner ble spilt inn. Det ble lagt frem en investerings- og utviklingsplan for perioden 1994-1996, hvor det taes sikte på ytterligere vekst.

Tilsvarende gledesmeldinger om utviklingene for automatinntektene finner man i årbøkene for de påfølgende år. I Redningsskøyten nr. 2/1997, finner man også synspunkter på ”spillegalskap” fra Reidar Andersen, avdelingsdirektør i Redningsselskapets Automatavdeling:

Vi ønsker et statlig lotteritilsyn velkommen. Alle i automatbransjen ønsker fornuftige reguleringer med god kontroll fra det offentlige, sier Andersen. Derimot er han ikke like begeistret over politikernes argumentasjon i «spillegalskap-debatten».

“Det er en overreaksjon fra politikerne når de på bakgrunn av en mediedebatt skal lage nye restriksjoner. Det har jo i flere år vært jobbet med en ny lotterilov som trådte i kraft i 1995. Denne vil, når nye forskrifter trer i kraft før sommerferien, regulere forhold som f.eks. plassering av automater i kjøpesentre o.l., opplyser Andersen.”²⁸

Tonen i innlegget til generalsekretær Anne Enger Lahnstein er en helt annen i medlemsbladet ”Redningskøyten” nr. 1/2002 side 25. Hun forteller der om sin deltagelse i TV2s program Holmgang, hvor man tok utgangspunkt i

”psykiater Hans Olav Fekjærs bok om ”spillegalskap”²⁹, og temaet var hvordan humanitære organisasjoner kunne forsvare å basere mye av sin virksomhet på de såkalte «blodpengene» fra spilleautomatene. To spilleavhengige var med og fortalte sine triste historier. Slikt gjør inntrykk. ...Egentlig er jo jeg ganske debattglad, men denne gangen trivdes jeg ikke.”

Hun framfører så velkjente argumentene for hvorfor organisasjonene driver med automater, men poengterer også at det er et etisk dilemma. Deretter etterlyser hun myndighetene:

”...det er myndighetene som har ansvaret for reglene. Jeg tror alle gode krefter nå krever et sunt, fornuftig og gjennomførbart regelverk i tillegg til nødvendig kontroll og oppfølgingsrutiner.”

I nr.4/2002 følger Lahnstein opp med å fortelle om pågangen fra medlemmer som spør: *”hvordan vi som humanitær organisasjon kan være avhengig av inntekter fra en virksomhet som skaper problemer for mange - både enkeltpersoner og familier, og som gir ergrelser og motstand blant flere.” ...”Dette er et paradoks og et etisk dilemma som vi tar alvorlig.”*

Poenget her er å vise hvordan holdningene i Røde Kors og Redningsselskapet gikk fra entusiasme for spilleautomatene, de var ”gullfuglen” som skulle trygge organisasjonenes økonomi; til å oppleve inntektene som ”ubehagelige”, de var en trussel mot deres legitimitet i befolkningen.

Som sitatene fra boken ”Frivillig innsats – Sosial integrasjon, demokrati og økonomi” viste, så har organisasjonene en unik troverdighet i det norske samfunn. Denne posisjonen skyldes bl.a. at de oppfattes som noe annet enn både stat og marked: de er ideelle organisasjoner, uten egeninteresser – de jobber for andre. Spissformulert: de fremstår for befolkningen som selve ”legemliggjøringen” av sivil legitimitet.

Røde Kors, Redningsselskapet m.fl., opplevde kritikken mot organisasjonene som en belastning. Organisasjonenes nærmest ”opphøyet” legitimitet i det norske samfunn var i fare dersom kritikken fortsatt. Hvor viktig det er for organisasjonene å bevare sin legitimitet og

²⁸ Her er det verdt å legge merke til at forskriftene først kommer sommeren 1997, mens loven er fra 24.2.1995. Den lange tiden det tok å utarbeide forskriftene, kan enten skyldes at man overførte oppgaven fra politiavdelingen til sivilavdelingen – eller årsaken til overføringen kan være at den politiske ledelsen var misfornøyd med framdriften i politiavdelingen, enten dette skyldes arbeidspress, manglende kompetanse eller ”byråkratisk treghet”.

²⁹ Måten Fekjærs bok fungerer på er en bekreftelse på Knut Dahl Jacobsens tidligere siterte tese (side 18): ”Ekspertstyret er en fare for klientgrupper som ikke er beskyttet av eksperter”. Når eksperter stiller opp for klientgrupper kommer saken på dagsorden.

troverdighet i forhold til offentligheten, kommer godt fram i ”Frivillig innsats – Sosial integrasjon, demokrati og økonomi”:

”En av de viktigste kildene til organisasjonenes legitimitet ligger i deres evne til å være noe annet enn det offentlige og markedet. Samtidig er legitimitet også et spørsmål om troverdighet. Dette er spesielt viktig for de frivillige organisasjonene, siden frivillig virksomhet i liten grad er juridisk regulert. Uten troverdighet vil både rekruttering, finansiering og politisk tyngde svekkes.” (Wollebæk, Selle, Lorentzen 2000:65)

”Som vi har vært inne på, er loddkjøp/bingo og automatspill to helt fundamentalt forskjellige former, der loddkjøp kan ses som pengegaver, mens automatspill vanligvis, og særlig for de yngre, er frakoblet organisasjonens formål. Statlige pengespill plasserer seg et sted i mellom. Inntekter fra spilleautomater er dermed en finansieringskilde ikke bare svært langt fra organisasjonenes virksomhetsidé, men det er inntekter hentet fra folk (som oftest svært unge) som er helt frakoblet organisasjonen.” (Wollebæk, Selle, Lorentzen 2000:246)

Denne boka ble altså utgitt i år 2000. Dersom lederne i organisasjonene ikke var klar over at inntektene fra spilleautomatene var en fare for deres legitimitet, burde de bli det når de leste denne boka.

Et spørsmål i denne sammenheng er om pressen i spilleautomatsaken var på linje med folkemeningen, det er jo en kjent sak at pressen på noen områder, for eksempel i synet på livsstil, homofili og innvandring m.m. ikke går helt i takt med ”folk flest”. Som nevnt i kapittel 2, er det ingen meningsmålinger fra denne tiden, hvor det spørres om folks holdninger til spilleautomater. Først fra 2004 var bl.a. dette spørsmålet med i noen av Omnibusundersøkelsene til MMI: ”Hva slags konsekvenser for samfunnet tror du dagens spilleautomater har? Ca. 41 % svarte Svært negativ, ca. 38 % svarte Litt negativ, mens 15 % svarte Verken/eller. Resten foredelte seg med 2 % på Litt positiv, 1 % Svært positiv og 3 % Vet ikke/ikke svar. To påfølgende Omnibusser med seks måneder mellomrom, ga omtrent samme resultater.

Nå kan det selvsagt tenkes at Stortingets vedtak ett år tidligere har påvirket folks holdninger; men utenom det, var det ingen spesielle hendelser i denne perioden som skulle tilsi markerte endringer i folkeopinionen.

Det er særlig to forhold som her bør trekkes fram: 1. Det synes å være en massiv, negativ holdning til spilleautomatene – 2. Saksområdet er tydeligvis så kjent at så godt som alle har tatt et standpunkt. Selv om man antar at det i Verken/eller gruppen finnes en del Vet ikke, så er holdningene særdeles klare. Pressen synes i denne saken å være på linje med folkemeningen – og det er all grunn til å tro at både organisasjonene og politikerne var klar over dette.

Inntektene fra spilleautomatene ble nok opplevd som et etisk dilemma i organisasjonene. Men for folk flest var dette neppe et dilemma, det er grunn til å tro at VGs omtale av

spilleinntektene som ”Humanitære organisasjoners skam”, (Leder i VG 12.3.1999) er mer i tråd med folks oppfatning.

For de store organisasjonene med spilleinntekter var imidlertid dette en meget vanskelig sak: de kunne selvsagt si fra seg inntektene fra automatene, med dette ville ikke bety at automatene ble fjernet; det ville bare bety at andre organisasjoner ville overta inntektene, gjerne med private entreprenører som operatører. Saken forble et vedvarende ”sosialpolitisk gnagsår” for ledelsen i organisasjonene. Ledelsene bestod jo av personer med idealistiske holdninger, personer som ønsket å bedre livssituasjonen for sine medmennesker. Derfor var dette også et samvittighets spørsmål for lederne i organisasjonene. Situasjonen ble stadig mer ubehagelig, man kan gjerne omtale situasjonen som en ”minikrise” som krevde handling.

De store humanitære organisasjonene stod i prinsippet overfor tre valg:

1. De kunne fortsette med spilleautomater. Det ville gi fortsatt store inntekter, men ville sette organisasjonenes legitimitet i fare.
2. De kunne si fra seg automatinntektene. Det ville sikre legitimiteten, men føre til enorme inntektstap (hundrevis av millioner i året), samtidig ville det ikke bedre situasjonen for de spilleavhengige. Det som ville skje var at andre organisasjoner og entreprenører ville overta.
3. Man fikk laget en ”ordning” som gjorde at organisasjonene beholdt (mest mulig) av inntektene, samtidig som de slapp unna den etiske belastningen som på sikt kunne være ødeleggende for deres legitimitet.

Da regjeringen Bondevik II tiltrådte høsten 2001 - og Valgerd Svarstad Haugland ble kulturminister, ble det straks igangsatt arbeid for å stramme inn reglene for automatvirksomheten. Ut fra de alternativene organisasjonene stod overfor er det ikke vanskelig å forstå at de var samarbeidsvillige. Det første høringsutkastet fra departementet ble imidlertid avvist med begrunnelsen at det reduserte inntektene for mye³⁰. Forslaget betydde egentlig at virksomheten skulle være organisert som før, men med restriksjoner som ville redusere inntektene. Dermed ville organisasjonene fortsatt hatt ansvaret, dvs. tape legitimitet – og i tillegg tape betydelige inntekter. Dette var selvsagt den dårligst tenkelige kombinasjonen for organisasjonene. Offisielt var økonomien årsaken til at forslaget ble avvist, men organisasjonenes mål var innlysende: Skal vi gå for et forslag som gjør at vi risikerer å tape store inntekter, så må vi være sikre på at vi beholder/gjenvinner vår legitimitet.

³⁰ Generalsekretær Anne Enger Lahnstein hevdet at tapet for organisasjonene ville være 600 millioner i året (Redningsselskapets medlemsblad ”Redningsskøyten”, nr. 4, 2002)

Det neste forslaget, hvor Norsk Tipping fikk monopol på å drive spilleautomater ble derfor akseptert. Dermed kom organisasjonene i samme situasjon som idrett, forskning m.m. – i forhold til fotballtipping og Lotto. I tillegg mente man at en nedgang i omsetning, i noen grad kunne kompenseres ved at de private entreprenørenes inntekter nå kunne gå til organisasjonene (jfr. Tabell 7.3).

Her finner det sted en interessant ”trade off”, organisasjonene er villige til å miste flere hundre millioner kroner årlig i spilleinntekter fra automatdriften, mot å sikre seg at deres legitimitet og troverdighet opprettholdes i det norske samfunn.

11. ”Helt om” – Stortinget vedtar monopol.

11.1 Holdningene til spilleautomater på glid.

Allerede ett år etter at loven var vedtatt, kom det et Dokument 8 forslag fra SV-representantene Magnar Lund Bergo, Ågot Valle og Karin Andersen om tiltak for å hindre at mennesker rekrutteres til avhengighet av automatspill.

Forslaget var på tre punkter

1. Stortinget ber Regjeringen drastisk redusere antallet tillatelser til spilleautomater.
2. Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag med sikte på å drastisk redusere innsats og gevinst i spilleautomater.
3. Stortinget ber Regjeringen legge fram forslag med sikte på å begrense tilgangen til spilleautomater. De bør kun plasseres i voksenmiljøer (puber, restauranter).

I begrunnelsen for forslaget vises det til boken ”Spillegalskap – vår nye landeplage”, av overlege og psykiater Hans Olav Fekjær (Fekjær 2002). Forslagsstillerne fremhever at det særlig er spilleautomatene som gjør folk spilleavhengige og at det er ”noen titusener” spilleavhengige i Norge. Fekjær mener det nå er flere spilleavhengige enn narkomane i landet. Hver spilleavhengig rammer 5-10 personer rundt seg (familie, jobb, venner etc.). Dype tragedier følger i spilleavhengighetens kjølvann. Fagfolk og media kan fortelle om oppløste hjem, skilsmisse, underslag og selvmord. Den innførte 18-årsgrensen ser ut til å ha hatt liten effekt for å hindre rekruttering av ungdom til spillene. (Dokument 8:53 (2001-2002)).

Det understrekes videre at Norge er et av de mest liberale landene i verden når det gjelder restriksjoner på spilleautomater. Det etterlyses så en ny politikk på området.

Etter valget i 2001 er saksområdet flyttet fra Justiskomiteen til Kirke og kulturkomiteen. Ingen av medlemmene i KK-komiteen, hadde vært medlemmer av justiskomiteen i den forrige perioden. Slik sett var man ikke personlig ”bundet opp” av tidligere standpunkt, ut over at man eventuelt hadde vært med på behandlingen i forrige Stortingsperiode.

Da SVs Dok 8 forslag kommer opp til debatt i Stortinget 14. mai 2002, var holdningene helt forskjellig fra holdningene 1½ år tilbake. Frps representant, Karin Woldseth, som var saksordfører, ga uttrykk for synspunkter som var helt forskjellig fra de holdningene Jørn Stang ga uttrykk for i november 2000:

”At denne form for pengespill også fører med seg uheldige virkninger, er det ingen tvil om. Det er stadig flere som henvender seg til det offentlige hjelpeapparatet fordi de er blitt avhengige av spilleautomater. Hvor mange dette er, vet man ikke, men at det er et økende problem, vet man. Med 20.000 automater stående svært lett tilgjengelig på kjøpesentre er det

kanskje ikke så rart at stadig flere blir bitt av basillen og spiller for mer penger enn det de har råd til å tape.... ”

”For Fremskrittspartiet er dette en komplisert og sammensatt sak som vi føler vi har for lite faktakunnskap om. Vi vil derfor ikke gå nærmere inn i denne saken nå, men komme tilbake til saken når den foreligger til høsten.... ”

”Når dette er sagt, vil jeg likevel understreke at også Fremskrittspartiet er bekymret for økningen i antall spilleavhengige. Utviklingen som har skjedd på gevinstautomater, har vært rask, og har kanskje medført konsekvenser som vi ikke hadde grunnlag for å kjenne til da loven ble vedtatt. Men Fremskrittspartiet er også klar over at det er svært mange som er avhengige av disse inntektene for å kunne opprettholde sin aktivitet, enten det er humanitære organisasjoner eller lokale idrettslag.... ” (Min utheving) (Forhandlinger i Stortinget 14.mai 2002, side 2661)

Innlegget hennes førte da også til at de andre talerne, som for eksempel Aps Trond Giske ga uttrykk for en viss positiv overraskelse, og deretter i hovedsak kunne slutte seg til det saksordføreren har sagt. Det samme gjaldt Høyres Sonja Irene Sjøli, hun nevnte spesielt høringene komiteen hadde hatt om denne saken, hvor man hadde

”fått innblikk i enkeltmenneskers og familiers tragiske skjebner som følge av spilleavhengighet”

”Ut fra det vi vet i dag om skadevirkninger av de mest aggressive spillene, er det, som statsråden også påpekte i sitt brev til komiteen, grunnlag for endringer i gjeldende regler før resultatet av undersøkelsen om spilleavhengighet er ferdig.”(Forhandlinger i Stortinget 14.mai 2002, side 2662)

Ellers er det en viss gjentakelse av problemet: hvordan skal vi skaffe organisasjonene andre inntekter enn automatene; men hovedtrenden er klar: Spilleautomatene skaper spilleavhengighet, det fører til så mye sosial elendighet at det må handles. Man etterlyser mer viten – og lovproposisjonen, som statsråden allerede har varslet ville komme.

11.2 Lovforslaget – Norsk Tipping får monopol.

Vel ett år senere debatteres det varslede lovforslaget i Odelstinget, den 12.6.2003.

Da hadde saken blitt raskt behandlet, komiteen mottok Ot.prp. nr.44 (2002-03) den 18.3.03, Innstilling fra komiteen er datert 6.6.2003 - og saken ble som allerede nevnt behandlet i Odelstinget 1 uke senere.

I denne debatten er det hensynet til de spilleavhengig som dominerer. Dette er uten sammenligning det viktigste argumentet til dem som støtter regjeringens forslag.

Regjeringens forslag er fullstendig omlegging av driften av spilleautomater i Norge. Datidens ordning hadde tre aktører:

1. Spilleentreprenørene (som kunne være organisasjoner eller private næringsdrivende),
2. De som leide ut lokalene

3. Organisasjonene som fikk en del av overskuddet mot at automatene ble satt opp i deres navn.

Nå skulle Norsk Tipping få monopol på å drifte automatene. I tillegg skulle automatene kun stå oppstilt i lokaler med adgangsbegrensning og det skulle brukes mindre aggressive automater. De store organisasjonenes inntekter skulle sikres i en viss utstrekning, men små lokale organisasjoner ville sannsynligvis tape på omlegningen.

Gjennom denne doble strategien, redusere sannsynligheten for spilleavhengighet – og samtidig sørge for inntekter til de store organisasjonene, sikret regjeringen seg tilslutning fra de store organisasjonene - og fra flertallet på Stortinget, alle partier minus Fr.p.

Storingsrepresentant Karin Woldseth, fører saken så godt som alene for Fr.p, kun Per Sandberg har et innlegg helt på slutten av debatten. Representanten som var talsperson ved behandlingen av forrige proposisjon, 16.11.2000, Jørn L. Stang, var nå ute av Stortinget. Det kan imidlertid virke noe spesielt at Woldseth ikke får mer støtte fra andre Fr.p-representanter i debatten, når Fr.p står alene mot de andre partiene. Dette kan skyldes at man nå anså saken som en dårlig sak, rent opinionsmessig.

Karin Woldseth, som også var saksordfører, brukte store deler av sitt første innlegg til å beklage seg over saksbehandlingen. Hun mente saken var blitt behandlet uansvarlig, som en hastesak. Komiteen hadde verken tatt seg tid til å gjennomføre et planlagt besøk i Sverige og Danmark for å bli orientert om løsningene der, eller vente på utredninger om spilleavhengighet i Norge. Komiteen hadde nøyd seg med muntlige redegjørelser om konklusjonene fra forskerne.

Ellers var Woldseths argumenter velkjente fra debattene 16. desember 1999 og 16. november 2000: Hensynet til de frivillige organisasjoner, arbeidsplasser, distriktshensyn og statlig monopol mot privat næringsliv, mens spilleavhengighet bagatelliseres som problem. De holdninger hun signaliserte om hensynet til de spilleavhengige, ved behandlingen av Dok 8 forslaget fra SV året før, synes nå forlatt.

Hun hevder også at de andre partiene lot seg styre av Kr.f.s moralsyn, da Kr.f er mot alt spill. Altså påstander som var framme i debatten om Norsk Tipping i 1937 og 1946.

Lobbyvirksomheten har åpenbart vært enorm, hun opplyser at over 2.000 frivillige lag og organisasjoner har sendt henne mail og brev – mange hundre har ringt – alle ville beholde dagens ordning.³¹

³¹ Andre representanter var ikke like imponert – ”det var mange likelydende e-mailer og fakser, det var tydelig at hele musikkorps og håndballag var blitt ”beordret” til å sende oss brev”.

Hvordan fokus i saken er endret, kommer fram i en replikk til Woldseth fra Magnar Lund Bergo (SV) :

”Det er tydelig hvem sakens ordfører, representanten Woldseth, er bekymret for, nemlig dem som driver næring og de tusen organisasjonene. Det som er bakgrunnen for våre forslag i innstillingen, er nettopp de spilleavhengige. Det er der fokuset bør være.” (Forhandlinger i Odelstinget 12.6.2003, side 933)

Her er det ikke ”fektingen” med Woldseth som er det vesentlige, men Bergos påpekning av at nå er det de spilleavhengige som er i stortingsflertallets fokus.

Representantene fra de øvrige partiene støtter alle regjeringens forslag, distanserer seg fra Fr.p og roser statsråd Svarstad Haugland.

Høyre får spesiell oppmerksomhet fra Fr.p, de blir utfordret på liberale prinsipper og private næringsdrivende – kontra – statlige monopol.

Sonja Sjøli (H) peker i sitt svar på utredningene om spilleavhengighet fra NOVA og Sirius. Det er her helt tydelig at på dette sakfeltet gjelder ikke lenger markedslegitime kriterier, her gjelder sivil legitimitet. Statsråd Svarstad Haugland viste til at spill og lotterier i Norge aldri har vært vanlig næringsvirksomhet. Spill og lotterier er i utgangspunktet forbudt, det som er av denne type virksomhet er unntak fra det generelle forbudet.

Magnar Lund Bergo (SV) hevdet i sitt innlegg at

”Det som har skjedd det siste året, er at det har vært en stor endring i opinionen. Fokus i aviser og media har vist oss hva spilleavhengighet og problemer i den forbindelse, særlig med automater, fører til av personlige tragedier.” (Forhandlinger i Odelstinget 12.6.2003, side 936)

11.3 Den fjerde statsmakt vant - til slutt.

De kritiske holdningene til spilleautomater og deres evne til å gjøre en del mennesker – ikke minst barn og ungdom – spilleavhengige, som så tydelig har gjort seg gjeldende i pressen har nå nådd også Stortinget. Departementet har forsøkt å gjøre noe siden slutten av 90-tallet, ved å stramme inn forskrifter og lovverket. Men etter særdeles effektiv lobbyvirksomhet og redsel for å komme på kant med ”frivillighets-Norge”, valgte Stortinget å beholde Europas kanskje mest liberale bestemmelser for spilleautomater.

Omtalen i pressen var naturlig nok stor i 1999, da ble jo saken i realiteten avgjort. Stortinget instruerte regjeringen, slik at lovforslaget og vedtaket i 2000 i realiteten var sandpåstrøing. Men omtalen holder seg på et forholdsvis høyt nivå, det er en jevn strøm av reportasjer om barn og familier som rammes av spilleavhengighet. Fekjærs bok får omtale, SV fremmer dokument 8 forslag, regjeringen varsler nytt lovforslag, Stortinget varsler at de ser på

problemet med bekymring, lovforslag er ute til høring, nye norske forskningsresultater er på vei – kort sagt: det er bevegelse på saksområdet.

Et interessant spørsmål som vi dessverre ikke får svar på (det mangler offentlig tilgjengelige meningsmålinger), er om det var opinionen eller Stortinget som snudde først. Det som er klart, er at om man skal tro de holdninger som ble signalisert – både fra pressen selv og fra innlegg fra fagfolk, organisasjoner og ”hvermannsen”, så hadde opinionen snudd lenge før Stortinget.

At dette sannsynligvis er en riktig ”diagnose”, ser vi blant annet av at organisasjonene i stadig sterkere grad opplever at inntektene fra spilleautomatene var en belastning i forhold til deres omdømme i befolkningen – det er snakk om en legitimitetskrise. Tilliten til de frivillige organisasjonene er basert på at de oppfattes å representerer kriterier som tilhører sivil legitimitet.

At stortinget har endret holdning, forstår man, når komiteen er villig til å fremme loven som hastesak. Planlagte reiser til Sverige og Danmark avlyses, man nøyer seg med muntlig presentasjon av resultatene av undersøkelsene fra Sirius og NOVA om spillegalskap, - og ikke minst organisasjoner som Røde Kors og Redningsselskapet er for endring av loven.

For de mange tusen lokale organisasjonene som hadde inntekter fra automatene, ble ikke inntektene opplevd som et problem, verken etisk eller opinionsmessig, for folk visste knapt at organisasjonen hadde inntekter fra spilleautomater. For de store operatørene som Røde Kors og Redningsselskapet og noen få andre var imidlertid situasjonen en annen, de ble stilt moralsk til ansvar av en aggressiv presse.

Et tegn på at det å få inntekter fra spilleautomater ble oppfattet negativt, ser man av en brosjyre hvor Frelsesarmeen ber om pengebidrag; der gjøres det til et poeng at Frelsesarmeen ikke mottar penger fra spilleautomater. *”Vi har valgt å avstå fra å benytte spilleautomater, lotterier eller telefonsalg til privatpersoner for å skaffe inntekter.”* - heter det i en brosjyre fra 2002, hvor de appellerer til folk om å bli faste givere.

Også de store organisasjonene, som Røde Kors, regnet med å tape penger på omleggingen. Presidenten, Torvald Stoltenberg, skrev i et leserbrev ble sendt til en rekke aviser (bl.a. VG 5.3.2003) at Røde Kors ville tape 150 millioner årlig, på omleggingen, men de valgte altså å gå for regjeringens forslag. Dette viser hvilken betydning legitimitet – eller rettere sagt – riktig legitimitet hadde for organisasjonene. Tilhører man en organisasjon hvis saksområder vanligvis henter sin legitimitet fra sivil legitimitet, kan det være ødeleggende å drive virksomhet som er basert på kriterier som assosieres med markedslegitimitet. For folk flest er det stor forskjell på ”børs og katedral”.

Helvomvendingen førte definitivt ikke det norske samfunnet tilbake til ”uskyldstilstanden” før 1980, men det som skjer på dette saksområdet er en oppbremsing i forhold til den ”marketization of society” som har funnet sted de foregående tiår.

Spørsmålet blir så – hvorfor?

12. ...og svarene var?

I kapitel 1 ga jeg en oversikt over oppgaven og formulerte fire problemstillinger som burde undersøkes. Her vil jeg drøfte mulige svar – og nye spørsmål – som melder seg.

12.1 Hvorfor liberale lover?

Hvorfor fikk Norge i 1995 en lov som førte til at vi fikk et av verdens mest liberale regimer for pengespillautomater? Norge var jo et land som må kunne karakteriseres som puritansk og restriktivt når det gjelder ”lettlivede” aktiviteter som pengespill.

Ved å se på hvilke argumenter som ble brukt i utredninger og debatter ble det tydelig hvilke legitimiteter som var dominerende innenfor saksområdet spill og lotterier i de forskjellige historiske epoker. Endringene i legitimitet syntes å skape et ideologisk klima som muliggjorde endring, men det som utløste endringen var som regel en ”minikrise”, et sterkt behov for å finansiere ”en god sak”. Det var dette, samt erfaringer fra andre land som syntes å føre fram til beslutninger. Det som dessuten preget utviklingen var et langsomt endringstempo, man kan nesten si - hver generasjon sitt nye lotteri.

Spill og lotterier hadde i realiteten vært forbudt som vanlig næringsaktivitet i Norge siden 1753, men i 1851 innførte man en unntaksbestemmelse, lotterier kunne tillates dersom inntekten gikk til ”gode formål”. I praksis skjedde ikke dette før på 1890-tallet. Det var sivil legitimitet, etter hvert i kombinasjon med industriell legitimitet, som dominerte saksområdet. Når lotterier ble tillatt, skjedde dette ut fra en ”harm-reduction” målsetting, kombinert med ”gode formål”.

Men på 1980-tallet skjedde det et omslag både i holdninger og i tempo. Som beskrevet ble marked den dominerende legitimitet på makroplan. Noe som førte til forsøk på å innføre markedsløsninger på stadig nye områder. New Public Management, privatisering og konkurranseutsetting er stikkordene. Økt konkurranse er middelet, for de ivrigste liberalistene er dette også et mål i seg selv.

Dette førte til at det økonomiske felt med sine markedsriterier begynte å ”kolonisere” en rekke saksområder hvor andre legitimiteter tidligere hadde dominert. Regjeringen Willochs begrunnelse for å innføre Lotto var preget av argumenter hentet fra markedslegitimitet. Spilleentreprenørene fikk også hjelp fra den dominerende makro-legitimitet – blant annet ble likebehandling mellom statlige og private lotterier et viktig argument. Denne argumentasjonen ble også akseptert av partier på den politiske venstresiden. Innføring av Lotto, Rikstotto, Flax m.m. førte imidlertid til krise for organisasjonens tradisjonelle

landslotterier, noe de forsøkte å kompensere bl.a. med spilleautomater. Den økonomiske krisen bidro til at alle såkalte samfunnsnyttige organisasjoner i 1995 fikk tilnærmet ”fritt fram”, når det gjaldt å sette opp spilleautomater.

Samtidig kan denne utviklingen sees som en del av modernismens inntog i det norske samfunn. Vi ser brudd med tradisjonsbaserte, statiske strukturer og virkemåter. Vi får som Weber beskrev, økt formålsrasjonalitet, funksjonell differensiering, mer individualisering, industrialisering, demokratisering og vitenskapsorientering. (Andersen B. og Kaspersen L.B. 1996:75-95)

De forskjellige epoker er knyttet til forskjellige legitimiteter; legitimiteter som passer godt overens med Webers oppfatning om hvordan samfunnet ville utvikle seg: den domestiske legitimitet mister terreng: det er sivil, industriell og marked som har overtatt så langt.

Uviklingen i Norge fremstår imidlertid, særlig når det gjelder mengden av spilleautomater, som ekstrem: Det virket som om ”pietisten” har mistet alle hemninger, et slags Kierkegaardsk eller Brandsk ”enten – eller”. Vi fikk i løpet av kort tid tre ganger så mange spilleautomater som Sverige, til tross for at vi bare har halve folketallet. Det er derfor grunn til å spørre: hvorfor ble utviklingen i Norge såpass ekstrem?

Her er mange av årsakene beskrevet i kapittel 7: Mangelen på relevante kunnskaper gjorde at man var uten motforestillinger. Det var en rekke relevante spørsmål og konsekvenser som ikke ble utredet. En bredere utredning hvor fagområder som økonomi, sosiologi, historie m.fl. hadde blitt trukket inn, ville sannsynligvis gitt et langt bedre beslutningsgrunnlag.

Ikke minste er det overraskende at man nærmest neglisjerte kontrolltiltakene, det var tross alt justisdepartementet som hadde ansvaret for utredningene. Her kunne departementet trukket på erfaringene fra Sverige – og sitt kjennskap til sannsynlige prioriteringer i politidistriktene.

Denne mangelen på kunnskap førte sannsynligvis til at mange stortingsrepresentanter oppfattet den nye loven som et tiltak med sterke islett av sivil legitimitet, pengene skulle jo nå gå til samfunnsnyttige organisasjoner. Det er lite som tyder på at de oppfattet seg selv som liberale.

Kjennetegn ved klientgrupper er bl.a. mangelen på kunnskaper. Det gir derfor mening å betrakte så vel Departementet som Stortinget, til tross deres utvilsomme makt, som ”klientgrupper” på dette saksområdet. Det åpner for noen betraktninger i tilknytning til Dahl Jacobsens ”tese”: ”Ekspertstyret er en fare for klientgrupper som ikke er beskyttet av

eksperter”. (Knut Dahl Jacobsen, 1965:159)³². Både i Departementet og i Stortinget var det behov for kunnskap slik at de kunne vurdere konsekvensene av de beslutninger de fattet. Med en vri på Dahl Jacobsen opprinnelige tese om ekspertstyre og klientgrupper, får vi denne tilføyelsen:

Dahl Jacobsen, Addendum 1: ”Private organisasjoners ekspertstyre er en fare for den stat som ikke er beskyttet av egne eksperter.”

Eller sagt på en annen måte: Dersom myndighetene ikke bygger opp ekspertise innenfor et felt, er det overveiende sannsynlig at det offentlige blir overkjørt av private interessegruppers ekspertise. Motstand mot ”offentlig byråkrati” bør vurderes også i dette perspektiv: det kan være interessegrupper som ser seg tjent med en svak offentlig forvaltning.

Det skal ikke her påstås at utviklingen ville tatt en annen retning, dersom man hadde foretatt grundigere utredninger på et tidlig stadium, men utviklingen ville kanskje ikke blitt så eksplosiv. Uten at det kan garanteres, så virker det i ettertid sannsynlig at en bredere studie, en konsekvensanalyse, ville ha kunnet tegnet noen bilder av sannsynlige scenarier, ut fra hvilke valg man foretok.

Dette gir grunnlag for følgende refleksjon: dersom det hadde dreid seg om et veiprojekt av en viss størrelse, så hadde dette selvsagt blitt konsekvensutredet. Men dette gjaldt altså ikke teknikk og naturvitenskap. Kanskje forteller dette noe om politikernes holdning til samfunnsvitenskap (kanskje med unntak av økonomi). Mener politikerne at de vet nok om samfunnsforholdene – og eventuelle konsekvenser av tiltakene de vedtar?

Det er et tankekors: man kan treffe på politikere som villig innrømmer at de ikke har særlig greie på samfunnsøkonomi, men man får ikke tilsvarende innrømmelser når det gjelder for eksempel skolesosiologi eller migrasjonssosiologi. (Men kanskje skyldes også dette ”det Kumbelske paradoks”, de vet ikke engang hva de ikke vet?)

Muligens står vi også overfor en spesiell arroganse som kan følge med uvitenhet: man føler ikke engang behov for å sjekke om det er noe man ikke vet. Det samme kan selvsagt gjelde statsadministrasjonen, trodde utrederne at de hadde rimelig god oversikt over konsekvensene av forslagene? Vurderte man overhodet i Justisdepartementet om man kunne ha ”blinde flekker”? Var man ute av stand til å se at andre samfunnsfag hadde kunnskap og innsikt som kunne være vesentlig? Justisdepartementet er selvsagt befolket med jurister; fag kan gjøre blind, var det (utilsiktet?) ”fagimperialisme” som gjorde seg gjeldende?

³² Knut Dahl Jacobsen, ”Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet”. Tidsskrift for samfunnsforskning, Vol 6 (1965), pp 147-160, sitat p. 159 f.

Som allerede nevnt, en mulig vei ut av dette utføret er selvsagt at man gjør konsekvensutredninger obligatoriske også for saker innenfor de ”myke” sektorene. Egentlig er det jo merkelig at ”allverdens” fysiske byggeprosjekter skal konsekvensutredes, mens store samfunnsmessige reformer hvor samfunnsvitenskapene har betydelig kompetanse, kan vedtas uten at mulige konsekvensene utredes forsøkes klarlagt.

12.2 Hvorfor ”helt om”?

Hvorfor gjorde Stortinget helomvending i 2003? Vel to år tidligere hadde man avvist alle forsøk på innstramninger – altså å forbygge spilleavhengighet gjennom restriktive tiltak.

Jeg oppsummerte i avsnitt 12.1 utviklingen fram til i dag – den langsomme utviklingen fram til 80-tallet og den raske liberalisering som kom under ”høyrebølgen”. Det er hele veien tydelig at den dominerende legitimitet på det samfunnsmessige plan, i de forskjellige epoker, påvirket utviklingen på saksområdet spill og lotterier.

For å hjelpe organisasjonene økonomisk, ble spilleautomatene ”sluppet fri” i 1995, dette førte til flere spilleavhengige og forsterket de sosiale problemer, noe som etter hvert førte til betydelig kritikk i media. Regjeringens forsøk på innstramning i 1999, ble avvist av Stortinget i 1999 og 2000, men i løpet av de neste par årene snur Stortinget helt om: allerede i 2002 signaliseres sterkt kritiske holdninger til spilleautomatene, og i 2003 vedtas at Norsk Tipping skal ha monopol på driften av pengespillautomatene.

Utviklingen for ”spill og lotterier” er fram til og med år 2000 på linje med den øvrige samfunnsutviklingen. Markedskriterier dominerer, det er press for mer konkurranseutsetting og privatisering. New Public Management skal effektivisere offentlig sektor. Men innenfor saksområdet, som nå kan avgrenses til ”spilleautomater”, skjer det altså i 2003 et brudd i forhold til utviklingen på de fleste andre samfunnsområder.

Nå mister markedslegitime kriterier innflytelsen på dette saksområdet. Eller for å si det med Habermas, ”koloniseringen” bremses. Pressen og fagpersonell har i flere år pekt på at spilleavhengighet er en psykisk sykdom, registrert siden begynnelsen av 1980-tallet i både i det amerikanske og WHO's diagnoseregister. Men disse fakta har hatt lite gjennomslag i forhold til stortingspolitikere. Det var i pressen en meget aktiv ”kampanje” imot spilleautomatene. Men på grunn av aktiv lobbying og det gode forhold som det tradisjonelt har vært mellom organisasjonene og politikerne, led regjeringen nederlag.

Hva var så årsaken til at Stortinget snudde helt om bare et par år senere?

Svaret synes å være at det økonomiske ”felt” må trekke seg ut av saksområdet ”spilleautomater”, mens kriterier for sivil legitimitet igjen overtar hegemoniet.

At det skjedde kan forstås ut fra at de spilleavhengige fikk pasientstatus; det vanskelige spørsmålet er: Men hvorfor skjedde det nå? Hvorfor skjedde det ikke før?

At spilleavhengighet også var en sykdom, hadde vært kjent lenge. Aftenposten hadde kjørt sine faktarammer, om ”hva er spillegalskap”, i flere år. Fra utenlandske og mindre norske undersøkelser visste man at spilleavhengighet var et betydelig sosialt problem.

En av aktørene jeg intervjuet svarte at saken var ”modnet”. Neppe et helt presist begrep, men det illustrerer noe vesentlig, at det hadde foregått en prosess, saken hadde vært i bevegelse.

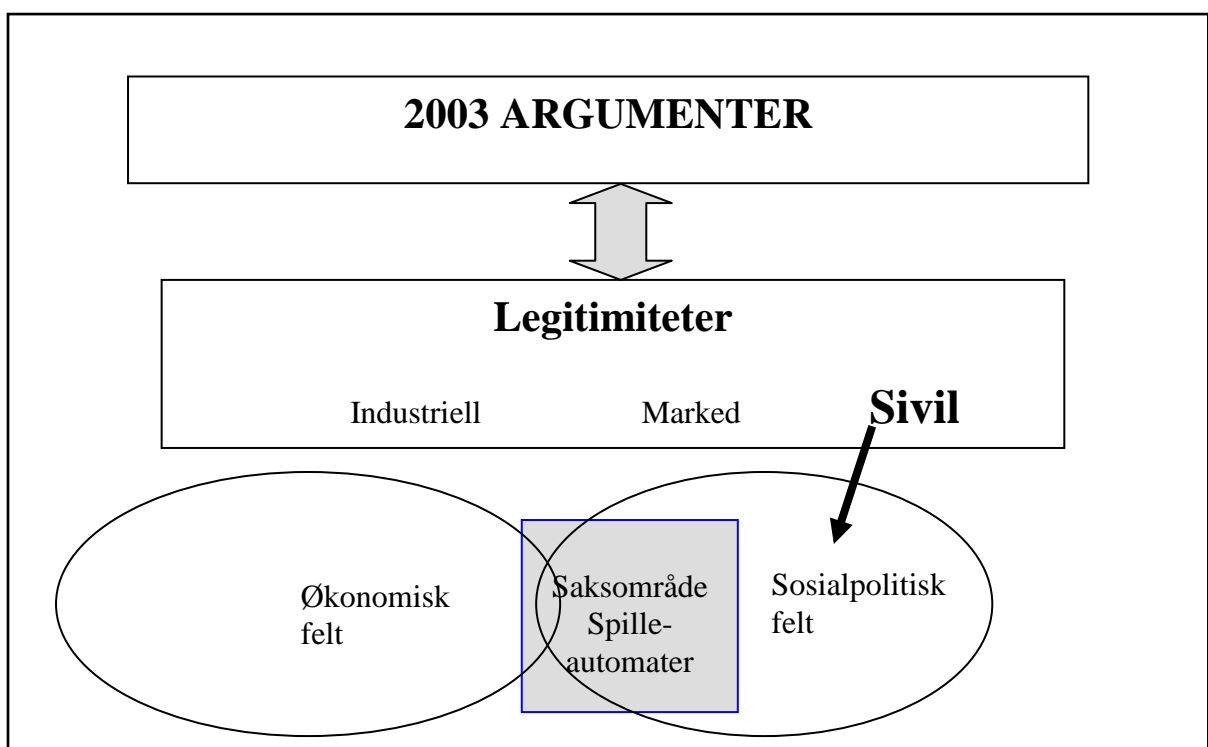
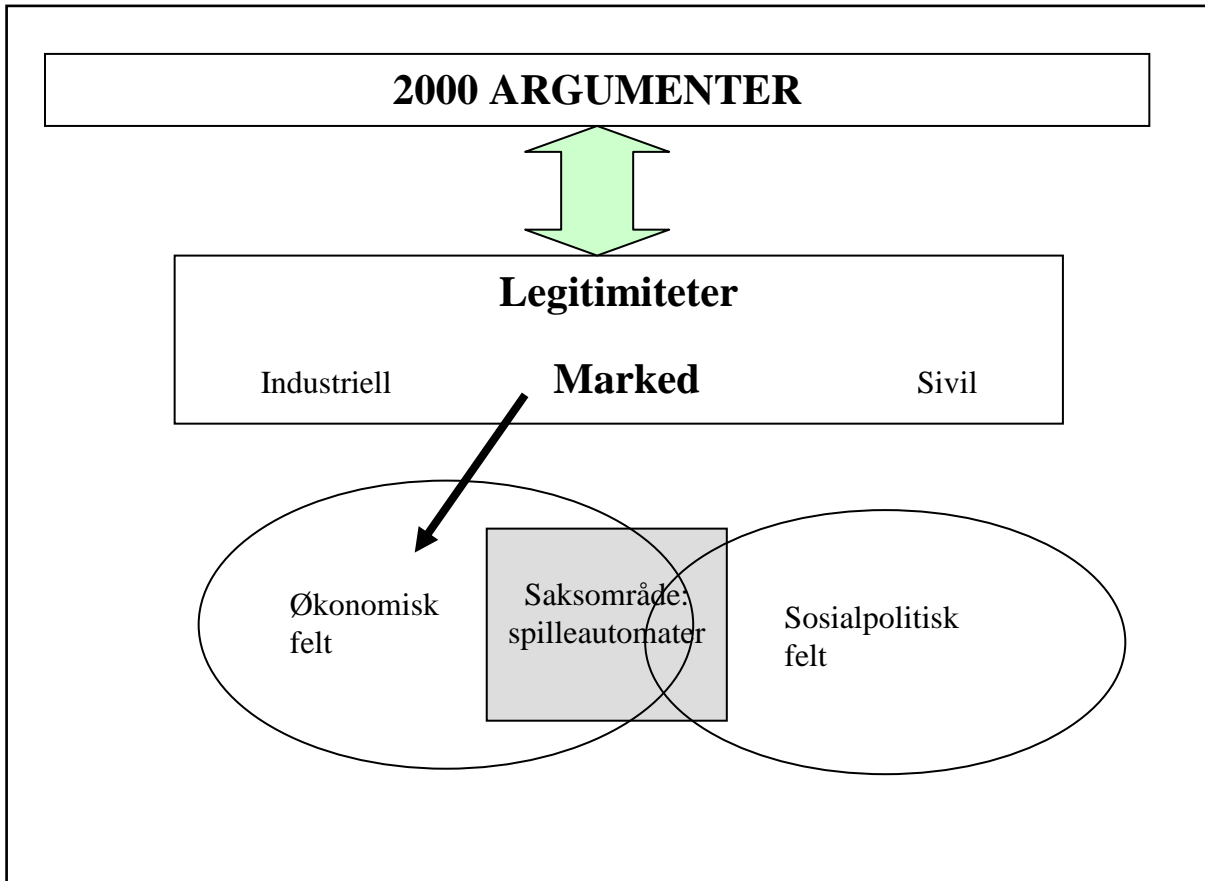
Organisasjonene hadde over flere år blitt kritisert for spilleautomatene, dette presset økte etter hvert som spilleavhengigheten økte. Det som ble mer og mer åpenbart var at de store organisasjonene var i ferd med å komme i en legitimitetskrise i forhold til opinionen. Ikke minst fordi en del andre organisasjoner sa klart nei til å hente penger fra automater. Dobbeltmoralen man mente Røde Kors og andre representerte, kan illustres med denne uttalelsen til Aftenposten (3.3.1999), fra lederen for Trygg Trafikk, Leiv A. Ellevset: ”Vi jobber for å redde barns liv, ikke ødelegge dem”.

Som allerede sitert i kap.11 mente stortingsrepresentant Magnar Lund Bergo (SV) at det har skjedd et skifte i opinionen. Meldingene fra fagfolkene var tydelige, overlege Hans Olav Fekjær utga i 2002 boken ”Spillegalskap – vår nye landeplage”. Rapporter fra SIRUS og NOVA var under arbeid, og det var neppe vanskelig å gjette hvilke opplysninger de ville komme med. Det var ingen grunn til å anta at nordmenn, voksne som barn, reagerte annerledes på å spille på automater enn utlendinger.

Men som Vømmøl sang: ”De itno som kjæm ta sæ sjøl”.

Det er grunnen til at pilene for påvirkningen i skissene (se neste side) ikke går direkte fra legitimitet til saksområde. Påvirkningen og handlingene skjer gjennom aktørene i de forskjellige felt. Men dette betinger at de klarer å få aksept for at det er legitimiteten i deres felt som er relevant for saksområdet. Svært mye politisk strid er egentlig en kamp om å definere saksområder inn eller ut av felt. Den svenske forfatteren og samfunnsfilosofen Lars Gustavsson opererer med det selvforklarende begrepet ”problemformuleringsprivilegiet” (Gustavsson, 1989). Det å formulere hva som er problemet gir definisjonsmakt (jfr. modellmakt, Bråten S. (1998)). Den som er ”på parti” med den dominerende legitimiteten i samfunnet kan lettere få plassert problemet/saksområdet innenfor det felt man ønsker. Er et

saksområde plassert i ”riktig” felt, er som regel også innflytelsen til de forskjellige legitimitetskriteriene gitt. Klarer man på grunn av at ”virkeligheten endrer seg” også å få aksept for ”ny” kunnskap, så kan felt skyves inn eller ut av saksområder.



På saksfeltet spilleautomater ble det stadig dokumentert at spilleavhengighet var i ferd med å bli et vesentlig sosialt problem. Det skjedde gjennom forskningsrapporter – og gjennom klare tilbakemeldinger fra politi - og fra sosial og helsevesen. Organisasjonene som hadde spilleautomater var i ferd med å miste sin legitimitet som representanter for det gode og idealistiske, på grunn av spilleautomatene. Det samme gjaldt i noen grad politikerne. I debatten ble det nemlig pekt på at det var Stortinget som hadde bestemt at spilleautomatene skulle være en del av de humanitære organisasjonenes finansielle grunnlag. I tillegg hadde Røde Kors mer enn en gang kritisert myndighetene for å være for passive.” Vi mener at myndighetene for lenge siden burde satt strengere rammer”, uttalte generalsekretær Svein Møllekleiv til Aftenposten 7.3.1999.

Statsråd Valgerd Svarstad Haugland hadde et sterkt ønske om å stramme inn. Hun forstod at hun måtte finne en løsning som også organisasjonene kunne akseptere. Hun gikk i aktiv dialog med organisasjonene. Organisasjonene vendte tommelen ned for det første høringsutkastet som ville redusert organisasjonenes inntekter med ca. 600 millioner netto³³, men fortsatt gitt dem ansvaret for spilleautomatene – og dermed spilleavhengigheten og dens sosial konsekvenser. Det andre forslaget, hvor Norsk Tipping fikk monopol, ble akseptert. Hovedideen bak dette er at selv om omsetningen går ned, så skal dette et stykke på vei kompenseres av at den profitten som tidligere tilfalt entreprenørene. Dessuten, organisasjonene har ikke lenger ansvaret for spilleautomatene, de mottar penger fra Norsk Tipping på linje med idretten.

Selv om det var skiftet i legitimitet som la grunnlaget for tilstramningene, må det sannsynligvis også tillegges vekt at de viktigste aktørene i hovedsak var enige – og at flere kjente hverandre. De viktigste aktørene var statsråd Svarstad Haugland, hun hadde sittet i Bondevik I - regjeringen sammen med Anne Enger Lahnstein, som nå var generalsekretæren i Redningsselskapet. Lahnstein hadde på sin side god kontakt med generalsekretæren i Norges idrettsforbund, Ivar Egeberg, som hadde vært statssekretær under henne i Kulturdepartementet. I Røde Kors var Jan Egeland generalsekretær. Som allerede fortalt, så opplevde han inntektene fra spilleautomatene som en belastning for Røde Kors sitt omdømme. Det er neppe tvil om at når stortingsflertallet så helhjertet støttet regjeringens forslag, og behandlet det på tilnærmet rekordtid, så var en viktig årsak nettopp enigheten mellom departementet og de største organisasjonene. Statsråd Svarstad Haugland fikk da også mange godord i Stortinget, fordi hun hadde kommet til enighet med organisasjonene.

³³ Anne Enger Lahnstein i sin spalte ”Til rors”, i Redningsselskapets medlemsblad ”Redningsskøyten”, nr. 4/2002.

Forslaget som ble vedtatt var et kompromiss, organisasjonene ble sikret inntekter på et visst nivå, men måtte regne med noe reduserte inntekter. Som allerede nevnt et interessant eksempel på "trade off" mellom "børs" og "katedral". Organisasjonene tapte deler av inntektene, men fikk beholde sin legitimitet i befolkningen. Og endelig regnet departementet med at mindre aggressive automater og plassering i egne lokaler, ville redusere antall spilleavhengige, noe vi må regne med også lederne i organisasjonene ønsket.

Her kunne det vært fristende å tenke at sivil legitimitet "står over" eller er sterkere enn markedslegitimitet. Men det blir feil: legitimitetskriterier kan ikke settes opp mot hverandre på denne måten. Poenget er at innen for sitt felt dominerer som regel én legitimitet, for eksempel marked innenfor det økonomiske felt. Det er det økonomiske felts evne og mulighet til å trenge inn på – eller kolonisere – et saksområde som avgjør om kriteriene for markedslegitimitet skal ha innflytelse på saksområdet. På noen saksområder hører markedslegitimitet "naturlig" hjemme, på andre ikke. Men "naturlig" avhenger også av hvilken legitimitet som dominerer på makroplan.

Det er interessant å registrere at i denne saken vant man ikke fram med argumenter som er vanlig i andre sammenhenger, når markedslegitimitet står mot sivil legitimitet, en argumentasjon som i korthet går ut på at private entreprenørene bare er et middel, for å nå det samme mål.

Typisk i så måte er uttalelsen fra lederen i Norsk Automatbransjeforening (NOAF) til Aftenposten 13.2.1997:

"Før pengene fordeles til humanitært arbeid, er det ingen forskjell på oss og Røde Kors, sier Atle Bie Johansen som er formann i Norsk Automatbransjeforening.

Advokaten til samme forening, Einar Wessel-Holst, hevdet at det vil være lønnsomt for organisasjonene å nedlegge sine egne driftsselskaper og overlate driften til de private entreprenørene:

Særlig når regnskapene fremlagt så langt viser at bare de private operatørselskapene klarte å levere den lovfestede 35-andelen til det lotteriverdige formålet. Myndighetene har så langt oversett dette, og stiller ingen krav til hvordan de humanitære organisasjonene som eier egne operatørselskaper forvalter pengene sine. Et enkelt regnestykke viser at både Røde Kors, Redningselskapet, Redd Barna og LHL ville tjent mer penger til sitt humanitære formål ved å sette bort automatdriften til profesjonelle operatører. Er det da økonomisk og etisk forsvarlig at de humanitære organisasjonene binder flere hundre millioner kroner i driftsmidler når de beviselig kunne tjent mer penger på å selge sine automatselskaper til de profesjonelle private aktørene, frigjort den kapitalen som nå er bundet opp i driftsmidler, for deretter å ta 35 av omsetningen i tråd med lotterilovens krav? (Aftenposten 3.5.1999)

Her understrekes det altså at det hele er et spørsmål om å velge det mest effektive ”middel”, for å nå målsettingen, en andel på 35 % til organisasjonene. Og spilleentreprenørene er de mest effektive, ifølge Wessel-Holst.

Dette er den vanlige argumentasjon i forbindelse med privatisering og konkurranseutsetting; det er et spørsmål om valg av det mest effektive middel, målsettingen er alle enige om.

Det kan det være grunn til å se nærmere på påstanden om at de private, profesjonelle entreprenørene var mer effektive som drivere av automatene enn organisasjonene. En automats inntjening avhenger først og fremst av plassering. Før lovvedtaket i 1995 var entreprenørene meget aktive for å skaffe seg de beste lokalene. Da eide de ca 2/3 av pengespillautomatene. (se side 79) Det er rimelig å anta at de da også sikret seg de beste utplasseringsstedene. Rundt 1997 var det ca. 30-35.000 automater i markedet, dette var redusert til 15.624 i 2004. Samtidig har det skjedd en voldsom økning i omsetningen, det er klart at en slik utvikling har bedret inntjeningsevnen betydelig. Argumentene om at entreprenørene var mer effektive, var følgelig ikke gangbart. Samtidig var det åpenbart at spilleentreprenørene hadde enorme fortjenester. Disse pengene ønsket politikerne skulle gå til organisasjonene. I tillegg hadde bransjen neppe det beste renommé for ”rent trav”. Et inntrykk som nok ble forsterket, da direktør Borgersen i det største entreprenørselskapet, Norsk Lotteridrift, trakk seg som direktør i januar 2002– og i den forbindelse uttalte:

”At jeg i og for seg synes det er en vanskelig bransje å opptre etisk og ordentlig i foreløpig” ”Borgersen slår fast at det nok har forekommet penger under bordet i bransjen, og at det har vært slitsomt å forsøke å drive redelig butikk under slike forhold.” (Aftenposten 2.1.2002)³⁴

Habermas kan bidra med en forklaring på hvorfor politikerne nå finner grunn til igjen å etablere en konsistent verdisammenheng mellom legitimitet og saksområdet spilleautomater. Ifølge Vetlesen og Henriksen (side 44 og 45.):

*I Habermas' oppsett tilordnes den estetisk-ekspressive rasjonaliteten **kunsten**, mens den moralsk-praktiske rasjonaliteten tilordnes livsverdenens - i politisk henseende: **offentligheten(e)s** - praksiser innrettet mot å debattere, kritisere, tilkjenne legitimitet (anerkjennelse, lojalitet) til de institusjoner og myndigheter som utøver politisk makt. Systemenes makt må genereres fra, fornyes fra, livsverdenens symbolske strukturer; administrativ makt må oppstå fra kommunikativ makt. En sentral tanke hos Habermas er at politisk, økonomisk og administrativ makt ikke er selvgenererende, ikke er selvtilstrekkelig; i stedet er disse formene for makt henvist til den type **normativ** støtte som bare kan oppstå i, og*

³⁴ Uten at dette skal kobles til Borgersen utsagn om uredelighet, så bidro det heller ikke til bransjens anseelse at Dagens Næringsliv Morgen (5.6.2000) under overskrift ”Rådyr lotteri-luksus” meddeler at den bergenske ”spillekongen” Bjørn Hanevik ”brente ned en millionvilla for å bygge nytt på Våganeset i Bergen. Den nye boligen koster minst 35 millioner kroner med badeanlegg, båthavn og alle fasiliteter.”

hentes inn fra, områder utenfor disse delsystemene selv, dvs. områder som Habermas angir med samlebetegnelsen livsverden.

Om jeg forstår Vetlesen/Henriksen - og Habermas rett, så trenger den politiske, økonomiske og administrative makt normativ støtte fra livsverden³⁵. Men en slik **normativ** støttet vil man kun få dersom det er samsvar mellom livsverdenens og maktens oppfatning om hvilke legitimiteter som gjelder for hvilke saksområder. Med begrepene til Habermas, kan man altså betrakte også Stortingets snuoperasjon, som et nødvendig trekk for å beholde sin makt i forhold til opinionen (livsverdenen). Organisasjonene var i legitimitetskrise, om vi følger Habermas kan altså det samme sies om Stortinget.

12.3 Generell lærdom?

Kan man ut fra denne saken trekke mer generell lærdom om hva som gjør at restriktive tiltak kan – eller – ikke kan, gjennomføres?

Utgangspunktet for denne oppgaven er bl.a. at ”alle sier det beste og billigste er å forebygge”, likevel er det en rekke områder hvor lite blir gjort. I oppgaven fulgte jeg først saksområdet ”spill og lotterier”; senere avgrenset til ”spilleautomater”, gjennom faser med restriktive holdninger, så liberale holdninger – for så å ende opp med en tilnærmet ”helomvending”, hvor det innføres monopol for drift av pengespillautomater.

Det er innenfor samfunnsvitenskapene ganske ambisiøst å forsøke å trekke generell lærdom fra hendelser på et saksområde, til andre saksområder. Antakelig er det riktigere å si at jeg at jeg ikke forsøker å finne felles ”lovmessigheter”, men snarere forsøker å forstå hvorfor det handles på enkelte saksområder, mens det på andre er stillstand.

På saksområdet spilleautomater hadde man fra politisk hold lenge sagt nei til restriktive, forebyggende tiltak, men så skjer det plutselig en helomvending: det blir besluttet å innføre monopol. Det kan da være interessant å sammenligne med at annet saksområde hvor behovet for restriktive tiltak åpenbart er tilstede, men hvor likevel intet skjer.

Som kontrast til området spilleavhengige, velges saksområde: barna til alkoholmisbrukere, (i fortsettelsen kalt ”Alkoholikerbarna”). Grunnen til at jeg ikke velger det mer generelle ”rusmiddelmisbrukere”, er at de fleste andre rusmidler enn alkohol er forbudt

³⁵ Life-World – a stock of meaning patterns constituting the basis for communicative action; life-world is reproduced and organized linguistically. It can be perceived as the worldview form participant perspective comprising culture, the social world, and personality. (Andersen, Heine og Caspersen, Lars Bo 1996:327)

eller reseptbelagt; samfunnet har altså for disse middelene innført restriktive tiltak. Så er ikke tilfelle for alkohol, som er et tillatt rusmiddel – og hvor utviklingen har gått i liberal retning.

Utgangspunktet er at det finnes mange titusener barn som lider overlast på grunn av foreldrenes misbruk av alkohol. (Hansen, Frid A. 1994) I likhet med spilleavhengighet er dette et sosialt problem som knapt kan løses på annen måte enn ved forbyggende tiltak. Paradokset her, som ved barn som lider pga foreldrenes spilleavhengighet, er at de først kan hjelpes direkte etter at de har lidd overlast. At barnet lider overlast er kriteriet for at barnevernet kan gripe inn.

Under er en tabell hvor vesentlige sosiale indikatorer for de to områdene er forsøkt sammenlignet.

Kjennetegn	Spilleavhengighet	Alkoholikerbarn
Saksområdet felttilhørighet	– Sosialpolitisk felt, relativt klart avgrenset i forhold til andre sosialpolitiske saker, selv om det i ungdomsmiljøer er en viss overlappning til kriminalitet og rus	Sosialpolitiske felt, men med uklare grenser, blir lett et delområde av det store alkoholpolitiske feltet innenfor det sosialpolitiske felt
Dominerende legitimitet	Sivil	Sivil
Sykdom	En stor gruppe barn og ungdom blir selv spilleavhengige, de defineres da som pasienter. Men det er også en betydelig gruppe som kun rammes av foreldres spilleavhengighet	Her er ikke barna selv pasienter, de er sosial kasus.
Sosialt problem	I tråd med det over, er det nå allment akseptert at spilleavhengighet fører til betydelige sosiale problemer (jfr opplistingen i kap.3)	Dette er et sosialt problem, antall barn som barnevernet må ta hjelpe øker. Selv om alkoholmisbruk slett ikke er den eneste årsaken, så er det en betydelig ”bidragsyter”. ³⁶
Stigma	Spilleavhengighet er stigmatiserende for den spilleavhengige – og de pårørende. Men disse menneskene fungerer helt o.k. på andre områder bortsett fra spillegaliteten. Det gjør at flere av dem etter behandling, kan tale de spilleavhengiges sak	Stigma er sterkt, både for den det gjelder – og for de pårørende, ikke minst barna forsøker å ta ansvar i forhold til foreldrene, for å skule tilstanden.

³⁶ Antall barn Barn med barnevernstiltak økte fra 12.147 i 1987, til 28.775 i 2004, en gjennomsnittlig vekst må mer enn 5 % i året. Kilde: SSB.

Aktører	Spilleavhengighet	Alkoholikerbarn
Fagfolkene	Gir hele tiden signaler om nødvendigheten av restriktive tiltak	Gir hele tiden signaler om nødvendigheten av restriktive tiltak
Bransjen	Er klart imot de fleste restriktive tiltak	Er klart imot de fleste restriktive tiltak
Egne Interesseorganisasjoner	Er nå etablert: Anonyme gamblere, og pårørende foreninger er etter hvert blitt aktive.	Ingen, noen organisasjoner for selvhjelp
Humanitære organisasjoner	Blå kors har vært aktive med opplysning og å etablere behandlingstilbud for spille-avhengige.	Avholdsorganisasjoner har enkelte tiltak, og taler barnas sak
Organisasjonene	Var lenge imot restriktive tiltak, men støtter nå innføringen av monopol	Ikke interessert, ingen med unntak av avholdsorganisasjonene har frontet restriktive tiltak.
Pressen	Har satt saken på dagsorden, reportasjer, intervjuer, ledere m.m.	Taushet
Politikerne	Kjørte saken da departementet kom fram til enighet med organisasjonene	Taushet
Opinionen	Mangler meningsmålinger, men i hovedsak er det ingen negativ holdning til restriktive tiltak. Tiltakene oppfattes i liten grad å ha noen betydning for den enkelte. Det eksisterer ingen ”konvensjonell visdom” på området – om det finnes er det av typen ”spille seg fra gård og grunn”.	Synes forferdelig synd på Alkoholikerbarna, men restriktive tiltak blir straks en del av den generelle alkoholpolitikken, med betydning for den enkelte. Folk har ofte sterke meninger om årsak – virkning på området.

Vi har altså her en gruppe barn hvis skjebne må kunne sies å være minst like tragisk som de spilleavhengiges. De er ”dømt” til å bli utsatt for fysiske og/eller psykiske overgrep før de får hjelp. De fleste vil endog si at situasjonen for barna til alkoholmisbrukerne er verre enn situasjonen til de spilleavhengige barna - eller barn som har spilleavhengige foreldre. Mye burde følgelig tilsi at samfunnet gikk inn med forebyggende tiltak.

Hva vil så være forebyggende tiltak i forhold til ”Alkoholikerbarna”? Ifølge internasjonal forskning på området, er det en klar sammenheng mellom det totale alkoholkonsum i et land og mengden av skadevirkninger (selv om skadene er forskjellige, avhengig av drikke-kulturen). Forskning viser at de mest effektive virkemidlene er restriktive tiltak i form av høye priser og begrenset tilgang. I tillegg kan bredt aksepterte alkoholfrie

soner, som at man ikke drikker på jobb eller når man kjører bil, bidra til å holde konsumet nede. De mest effektive forebyggende tiltak vil altså være generelle alkoholpolitiske tiltak. (Edwards, Griffith et al, 1994)

Som oversikten over viser er det på de fleste områder en viss grad av likhet mellom de to saksområdene, men det er fire områder hvor det er markerte forskjeller på de spilleavhengige og alkoholikerbarna: A. Saksområdets kobling til andre saksområder, B. Opinionens holdning, C. Pressens rolle, og – D. politikernes engasjement.

A. Saksområdets kobling til andre saksområder

Først bør imidlertid nevnes at det også er en rekke likhetstrekk mellom saksområdene ”spilleavhengige” og ”alkoholikerbarn”: i begge tilfelle rammes barn, forebygging er eneste etisk akseptable og det er mulig å redusere skadevirkningene ved restriktive, forebyggende tiltak.

Det er imidlertid én vesentlig forskjell: Saksområdet ”spilleavhengige” er relativt klart avgrenset. Det inngikk riktignok først i saksområdet ”spill og lotterier”, det ble imidlertid etter hvert aksept for at ”spilleavhengighet” i særlig grad var koblet til spilleautomatene, dermed ble problemstillingen rimelig avgrenset. Dette er ikke tilfelle med saksområdet ”alkoholikerbarn”, fordi de mest effektive, forebyggende virkemidlene, vil gripe direkte inn i saksområdet ”alkoholpolitikk”. Hvor viktig denne avgrensningen er, forstår man om man forestiller seg hvordan situasjonen hadde vært dersom også Lotto og Fotballtipping hadde vært koblet til spilleavhengighet.

På det alkoholpolitiske felt vil både det politiske felt med ideologier, det sosialpolitiske, det økonomiske felt, det religiøse felt m.fl. gjøre seg gjeldende. Det er nærliggende å formulere nok et **Dahl Jacobsen Addendum, nr. 2: Det er liten hjelp for en klientgruppe at ”alle” mener den må hjelpes, dersom virkemidlene berører mer omfattende saksområder hvor flere felt med forskjellige legitimiteter dominerer.**

Her har saksområdet ”alkoholikerbarn” et klart handikap i forhold til saksområdet ”spilleavhengige”. Tiltakene mot spilleavhengighet kunne avgrenses til spilleautomatene – og berørte i liten grad andre saksområder – og mobiliserte derfor heller ikke aktører i andre felt.

B. Politikernes engasjement

Når noen lider i det norske samfunn, ikke minst når det er barn som lider, ropes det ofte på staten. Nå blir staten lett så omfattende og ”mangehodet” at det kan være vanskelig å plassere ansvaret. Dessuten er det et viktig poeng:

”Staten ser det i liten grad som sin oppgave å sørge for at alle potensielle pressgrupper får sine saker oppført på dagsorden; den har mer enn nok å gjøre med de organiserte grupper som hele tiden presser på.”(Elster, Jon: 1978:227)

Dette er en potensiell fare for ethvert regjeringsparti og enhver institusjon, man trekker ikke fram glemte grupper, det kan lett slå tilbake på en selv: nok en oppgave hvor regjeringen har forsømt seg. Historisk er det da også humanitære organisasjoner og politiske partier i opposisjon som har forsøkt å hjelpe ”glemte” grupper - eller i det minste ”satt problemet under debatt”.

Noen politikere og noen organisasjoner har imidlertid engasjert seg for alkoholikerbarna. Politikere fra Kristelig folkeparti og avholdsorganisasjonene har forsøkt å reise denne saken. Men disse aktørene har et åpenbart problem, som vi også fikk demonstrert i debattene om spill og lotterier. Med en omskrivning av McLuhan: Budbringeren blir budskapet. I flere av debattene om spill og lotterier opplevde man at representanter fra Kr.f. – og også andre som var enige med Kr.f. – ble tillagt andre meninger og motiver enn dem de brukte i debattene. Det skjedde for eksempel i debattene om Norsk Tipping i 1937 og om spilleautomatene i 2003. Så er også tilfelle her, når Kr.f. taler alkoholikerbarnas sak, da flytter motstanderne saksområdet fra det sosialpolitiske felt, hvor sivil legitimitet dominerer; over i det religiøse felt hvor domestikk legitimitet dominerer, en legitimitet som i dagens samfunn har liten gjennomslagskraft. I stedet for å få en diskusjon om hva som kan gjøres for alkoholikerbarna, blir man beskyldt for å ”bedrive moral”.

Dette kan også gis en vri, **Dahl Jacobsens Addendum nr. 3: Stakkars de klientgrupper hvis sak blir fremmet av ”eksperter” som kan bli tillagt vikarierende motiver, når de kjemper for sine klienter.**

Dette eksempelet illustrerer igjen hvordan maktkampen ikke er kamp mellom ”de bedre argumenter”, men et spørsmål om å ha makt til å definere hvilke felt som skal ha størst innflytelse på saksområdet – og dermed hvilke argumenter som er ”gyldige”. Det blir et spørsmål om definisjonsmakt – eller om man vil: hvem som har ”problemformuleringsprivilegiet”.

Men om de kristelige og avholdsorganisasjoner ikke klarer å sette saken på dagsorden, hva med de andre humanitære organisasjonene, Røde Kors, Redd Barna m.fl.? Historisk har det ofte vært de humanitære organisasjonene som har løftet problemer og lidende grupper fram på dagsorden, dels ved å hjelpe gruppene, dels ved å stille krav til staten. Disse organisasjonenes taushet vil nå bli vurdert under pkt. C, Opinionen.

C. Opinionen

I denne oppgaven har vi fulgt holdningsendringene i forhold til spill og lotterier over et lengre tidsrom slik den fremkommer i offentlige utredninger, stortingsdebatter og i pressen. Det er helt tydelig at det skjedde et skifte i holdninger og dermed legitimitet hos beslutningstakerne. Vi vet imidlertid mindre om holdningene til ”folk flest”.

Som tidligere beskrevet har vi ingen meningsmålinger om hvordan opinionens holdninger til spilleautomater før i 2004. Man kunne registrere et betydelig engasjement fra organisasjoner og lag når deres inntekter fra automatene var i fare. Men dette engasjementet var i stor utstrekning styrt av lederne i de lokale lag og klubber. Stortingsrepresentanter kunne fortelle om tusenvis av e-post, men det var likelydende brev, sendt fra medlemmene i håndballklubber, musikkorps osv. osv.

Når spørsmålet om spilleavhengighet og monopol kom på banen for alvor, virker det som om det var de toneangivende synspunktene i pressen som hadde gjennomslag. Folk flest syntes ikke å være i mot at det ble innført monopol for drifting av spilleautomater.

Representanten Magnar Lund Bergo, SV, hevdet i debatten om SVs Dok 8 forslag i 2002, at det hadde skjedd et stemningsskifte i opinionen. Innlegget fra Fr.ps talsperson i saken, Kari Woldseth, var da også meget avdempet, sammenlignet med innleggene i 1999 og 2000. I 2003 er tonen igjen mer pågående i liberalistisk retning, men Woldseth får liten hjelp fra sine partifeller. Kanskje spilleautomatene ikke lenger ble oppfattet som en ”god” sak.

Det kan neppe herske tvil om at pressens holdning og vinkling, med reportasjer og kritikk, var vesentlig i forhold til den holdningsendring som skjedde i organisasjonene. For organisasjonene ble valget etter hvert helt tydelig: penger eller legitimitet. De valgte et kompromiss som de håpet vil sikre dem mest mulig av begge deler.

Hva som hadde skjedd uten pressens påtrykk er det vanskelig å forutse, men det er grunn til å anta at organisasjonene ikke hadde opplevd faren for å tape sin legitimitet i befolkningen som så sterk dersom ikke pressen hadde kjørt sin ”kampanje”.

I forrige underkapitel ble det pekt på årsakene til at de spilleavhengige er en langt mer mediavennlig sak enn alkoholikerbarna. Likevel kan det være grunn til å spørre: Ville en aktiv ”kampanje” fra pressen om situasjonen for ”alkoholikerbarna” – på linje med den pressen førte i saken om spilleautomatene - ført til holdningsendringer i befolkningen og/eller utløst politiske vedtak?

Dette er selvsagt en høyst hypotetisk problemstilling, men siden det synes som om Fekjær, Bruun og Christie gir pressens passivitet - og i hovedsak velvillige omtale av alkohol,

”skylden” for at vesentlige følger av alkoholmisbruk ikke settes på den politiske dagsorden, kan det være grunn til å vurdere denne hypotetiske problemstillingen.

Først må det igjen slås fast at saksområdet ”alkoholikerbarn” er lite journalistvennlig, i den forstand at det var vanskelig å bruke teknikker som ”mediavri”, ”mediadramaturgi” og ”Triangelhypotesen”. Men så kommer et viktig nytt moment: I saken om alkoholikerbarn skal man ikke ”fylle et tomrom” folk knapt har meninger om, noe som var tilfelle i saken om spilleautomatene. Tvert om, saksområdet ”alkoholikerbarn” tangerer eller er en del av det større saksområdet ”alkoholpolitikk”, et område preget av sterke folkelige meninger.

John Kenneth Galbraith skriver i ”Overflodssamfunnet”, (The Affluent Society):

“Fordi økonomiske og sosiale fenomener er så vanskelig tilgjengelige, eller iallfall ser ut til å være det, og fordi de meget sjelden gir mulighet for å slå fast hva som er reelt og hva som ikke er det, gir de det enkelte individ en rikdom av muligheter som man ikke finner ved fysiske fenomener. I stor utstrekning har man frihet til å tro det man helst vil. Man kan anlegge det synet på denne verden som man finner mest tiltalende, eller som på annet vis faller i ens smak.” (Galbraith 1970:19)

Galbraith peker her uttvilsomt på noe viktig, men det kan virke som han gjør mennesket vel opportunistisk; at individet velger seg en virkelighet tilpasset sin smak³⁷. Galbraith hopper her over den historiske dimensjon. Innenfor mentalitetshistorien, som ifølge professor Sverre Bagge er blitt ”høyeste mote i historieforskningen internasjonalt i løpet av de siste tiår”, så slutter den seg til dette synet: ”Mentalitet er det tregeste av alt”. (Bagge 1998, side 13 og 233). Bourdieus habitus-begrep gir etter min mening uttrykk for noe av det samme.

Den amerikanske psykologen, Leon Festinger, har utviklet teorien om ”kognitiv dissonans” – som kort fortalt beskriver og forklarer hvordan vi mennesker reagerer på opplysninger som ikke er overens med de oppfatninger vi har.

Dersom våre holdninger utfordres av nye kunnskaper, kan dette oppleves som ubehagelige. Vi liker ikke at våre standpunkter fremstår som lite logiske. Da opplever de fleste ”kognitiv dissonans” – tankemessig disharmoni. Ifølge Festinger kan ”harmonien” gjenopprettes på tre forskjellige måter:

1. Man kan endre oppfatning slik at det ikke lenger er noen tankemessig uoverensstemmelse.

2. Man kan legge til nye synspunkter – ofte årsaksforklaringer, dermed blir bildet mer komplekst – slik at harmonien kan gjenopprettes.

³⁷ Om man velger å ta dette Galbraith sitatet bokstavelig, kan man kanskje hevde at han var en tidlig ”postmodernist”, men jeg tror ikke Galbraith ville likt den karakteristikken.

3. Man kan endre vektlegging av de forskjellige argumentene. Et argument som tidligere ble tillagt stor vekt, kan bli nedtonet – dermed gjenopprettes harmonien, til tross for at nye fakta er brakt inn i saken.

I tillegg støter en ofte på en fjerde holdning, man benekter eller fortrenger fakta. Dermed oppstår ingen kognitiv dissonans, man blokkerer mot ny kunnskap. Som den svenske humoristen Salon Gahlin, sa det: Min mening er oppgjord, störa meg inte med facta.

Det er grunn til å merke seg at utgangspunktet for Festingers teori ikke er hvordan mennesker endrer oppfatning, men hvor vanskelig det er å få mennesker til å endre oppfatning, altså en bekreftelse på at ”Mentalitet er det tregeste av alt”.

Uansett gjelder det, for sosiologer, så velkjente Thomas-teoremet: *”Det mennesket definerer som reelt, er reelt i sine konsekvenser”*.

Og dermed er det grunn til å stille spørsmålet: hvem har makt til å definere hva som reelt. Da kan man både trekke inn Gustavssons ”Problemformuleringsprivilegiet” og Stein Bråten’s modellmakt. Men det er grunn til å minne om Ortega y Gasset’s ord: ”Mennesket er ikke natur, mennesket er historie”; vi bærer vår historie, vår habitus, med oss. Endring er ikke bare ”opportunistisk” tilpasning til omgivelsene, det er også en indre strid eller dialog med egen habitus – i forholdet til omgivelsene³⁸.

Problemformuleringsprivilegiet er ”avlegger” av dagsordenmakt, makt som gjerne tillegges pressen. Det er utvilsomt riktig, samtidig har vi sett at det er en rekke strukturelle hinder som begrenser pressens handlingsrom.

Slik definerer Bråten modellmakt:

”Grunnlaget for modellmakt blir lagt når et saksområde blir avgrenset eller forutfastsatt slik at bare den ene part fremstår som rik på relevante begreper og forestillinger, mens de andre finner seg fattige på relevante modellressurser.” (Bråten, 1998:100).

Dette er utvilsomt en god modell for å beskrive hvordan situasjonen kan være i interessekonflikter hvor det er direkte kontakt mellom partene. Men den er sannsynligvis feil når det gjelder massekommunikasjon. Ved direkte kontakt gjelder det å vinne hegemoni for sine begreper og forestillinger, ny og utvidet kunnskap vil kunne bidra til å sikre et slikt hegemoni.

Ved massekommunikasjon vil man sjelden kunne introdusere nye modeller, om de da ikke er svært enkle. Skal man vinne fram må man tilføre kunnskaper som passer til de modellene mottakerne allerede har, som Galbraith sier det: *”Men det aller viktigste er kanskje at folk først og fremst godkjenner det de forstår best.”* (Galbraith 1970:20)

³⁸ Det er derfor helt forfeilet å kritisere Bourdieu for å være deterministisk; det forutsetter et Robinson-individ, uten kontakt med andre mennesker. Enkelte romaner om ”klassereiser” illustrerer også dette poenget.

Galbraith kaller etablerte, folkelige holdningene, ”den konvensjonelle visdom” – og trekker så en konklusjon som stemmer godt overens med de observasjoner som her er beskrevet om spill og lotterier; både når det gjelder holdningers bestandighet og årsaken til at holdninger endres.

”Den konvensjonelle visdoms fiende er ikke ideene, men begivenhetenes utvikling. Som jeg har sagt, tilpasser den konvensjonelle visdom seg ikke til den verden som det er dens oppgave å fortolke, men til tilhørernes syn på verden. Den konvensjonelle visdom står alltid i fare for å bli foreldet fordi dette syn på verden holder seg innenfor det bekvemme og det velkjente, mens verden går videre. Dette er ikke i seg selv skjebnesvangert. Det avgjørende slag mot den konvensjonelle visdom faller når de er blitt foreldet og derved åpenbart ubrukelige på denne situasjonen. (Galbraith 1970:24)

Dette sitatet fra Galbraith kan være en oppsummering:

*”Idéer er ifølge sin natur konservative. De gir etter, ikke for angrep fra andre idéer, men for et massivt stormangrep av begivenheter som de ikke kan forsvare seg mot.”*³⁹ (Galbraith 1970:29)

Dette fører til nok et tillegg til **Dahl Jacobsens tese, Addendum nr. 4: Stakkars den klientgruppe som har en sak hvor folkemeningens konvensjonelle visdom er fast etablert.**

Folk lærer først og fremst av egne erfaringer. Aforismer som: ”Det gjelder å lære av andres erfaringer, men noen må jo være de andre.” holder ikke. Realiteten er at nesten alle opptrer som om de er ”de andre”. Forbudstiden ble ikke skapt av en idé om avhold, men var svar på en sosial krise. Forbud var en protest mot stadig mer fyll, vold og sosial nød.

Dokumentasjonen fra vitenskaplig hold er klar, økte priser og begrenset tilgang er det mest effektive, gjerne i kombinasjon med normer for alkoholfrie soner (i Norge er f.eks bilkjøring og arbeidsliv alkoholfrie soner). Men her står man overfor et fenomen man ikke hadde når det gjaldt spillegalskap: folk har sine egne forestillinger om årsak – virkning, og de liker ikke de vitenskapelige konklusjonene. Dermed kobles mekanismene for å motvirke ”cognitive dissonance” inn – og man fortsetter som før. Det vanlige er at man avviser vitenskapen med noen enkle utsagn av typen: Folk som vil ha tak i alkohol får tak i den alkoholen de vil, uansett pris og tilgang. Eller man begår feilslutninger ved å allmenngjøre sin egen høyst private adferd. Dette fortsetter helt til den negative utviklingen blir så påtrengende at ”alle er enige om at noe må gjøres”.

De spilleavhengige var heldige: det var ingen konvensjonell visdom som gikk imot deres sak, tvert om - det som ”hang igjen” av konvensjonell visdom var ordene om å ”spille seg fra gård og grunn”.

³⁹ Jfr. overgangen først til keynesianisme – og deretter til monitarisme, skissert i kap. 2.

I pkt B. viste jeg til at de humanitære organisasjonene ofte hadde gått i bresjen for å skape tilbud til utsatte grupper – og stilte spørsmålet hvorfor er det ingen humanitære organisasjoner som har tatt opp situasjonen for alkoholikerbarna. Blå Kors har gjort det, men den betraktes vel å være – i tillegg til en humanitær organisasjon – også å være en avholdsorganisasjon.

Kan årsaken til at Røde Kors, Sanitetsforeningen og andre ikke tør nærme seg dette saksområdet være at de ikke vil – eller tørr - utfordre den konvensjonelle visdom? Er forutsetningen for deres grunnfestede legitimitet i befolkningen, at de er konsensusøkende og aldri nærer seg saker hvor de kan få deler av befolkningen imot seg? Her kan ikke gis noe svar, men spørsmålet bør reises. Et svar kan kanskje si noe om grensene for organisasjonenes makt.

D. Pressen

Etter at pressen sluttet å være talerør for politiske partier, betraktes den ofte (særlig av pressen selv) som makthavernes vokter og samvittighetens vaktmester. I saken om spilleautomatene og spilleavhengighet, fungerte pressen nettopp slik. Som vist i kapitel 8, stilte den opp for en svak gruppe, de spilleavhengige – og utfordret de mektige frivillige organisasjonene og deres unike posisjon i det norske samfunnet.

Når det gjelder alkoholikerbarna er det først og fremst et forhold som preger situasjonen: taushet – de er de glemte barna. Situasjonen for denne gruppen barn blir så godt som aldri nevnt. Man kan nesten få inntrykk av at saksområdet er tabuisert.

Hans Olav Fekjær viser i sin bok ”Rus” (side 287), til to avhandlinger⁴⁰ ved Universitetet i Oslo fra tidlig på 90-tallet om måten massemedia omtalte narkotika og alkohol. Mens narkotika ble behandlet som ”djevlesk”, ble øl, vin og brennevin omtalt i stort sett positive ordelag. Samtidig er det en realitet at sosialpolitisk er det alkoholen som er det største problemet. Spissformulert: Narkotika utgjør 10 % av problemet, men får 90 % av omtalen i pressen, med alkoholen er det omvendt: den utgjør 90 % problemet, men får 10 % av presseomtalen. (Og i tillegg også masse positiv omtale).

Fekjær forklarer massemedias mangel på interesse/engasjement med et sitat fra boken ”Den gode fiende” av Kjetil Bruun og Nils Christie:

⁴⁰ Valberg, A: *Intet nytt fra rusmiddelfronten*. Institutt for kriminologi 1990.
Lippestad, H: *”Kultivert” fremstilt?* Institutt for medier og kommunikasjon, 1992.

”Det finnes så mye ondt i samfunnet. Man kan ikke være like bekymret over alle problemer.... Mange er verdige, men bare få kan bli de utvalgte... Definisjonen av et sosialt problem kan ikke være slik at det vil skade, eller i hvert fall være pinlig for industri, sterke fagforeninger, viktige profesjoner eller geografiske regioner... Fienden bør ikke defineres slik at en mektig gruppe i samfunnet stiller seg bakom denne fienden og protesterer mot en slik definisjon av det sosiale problemet. (Her sitert fra Fekjær 2004:291)

Fekjærs kommentar: *”Alkohol er avgjort en fiende som mektige grupper, ikke minst mediefolk, vil stille seg bak. Så selv om det gang på gang er dokumentert at media tegner et misvisende virkelighetsbilde på rusfeltet, fortsetter media som før.”(Fekjær 2004:291).*

Sagt på en annen måte, narkotika er samfunnets ”gode fiende”, for den kan ”alle” være med å fordømme, men kritikk av alkohol blir å kaste stein i glasshus.

Det er grunn til å se om det er forskjeller som kan forklare hvorfor media engasjerte seg så aktivt i spilleautomatsaken, mens den forholder seg helt taus om situasjonen til en gruppe barn som har det minst like ille som de spilleavhengige og deres familier. Hvorfor utfordrer ikke pressen makten og er samvittighetens vaktmester i forhold til ”Alkoholikerbarna”? Er det bare fordi mediafolk selv er liberale når det gjelder alkohol – eller at man ikke vil utfordre folks vanlige bruk av rusmidler?

Men i dette tilfelle gjelder det jo barn, de svakeste blant oss, her må man da kunne forvente at pressen leve opp til sine idealer? Men som vi alle kan registrere: pressen viser intet engasjement for å bedre situasjonen for disse barna. Hvorfor?

Ifølge meningsmålinger er det fleste journalister politisk ”venstrevridde”⁴¹, men den styrende ideologien er ”journalismen”. Journalisme er omtalt og utdypet i en rekke skrifter bl.a. i Ytringsfrihetskommisjonens utredning NOU 1999:27 (Avsnitt 4.2.3) og i ”Til dagsorden! Journalistikk, makt og demokrati”, med Martin Eide som redaktør, særlig i kapittel 2 av Odd Raaum utdypes journalisme-begrepet.

Her velges en enklere og mer ”tabloid” definisjon som får fram de viktigste poengene med relevans for min problemstilling. Den hentes fra Øyvind Østerruds anmeldelse av Martin Eide, ”Den redigerende makt – Redaktørrollens norske historie”.

En revolusjonerende endring de siste par tiårene er avviklingen av pressens partibånd. Det har gjort pressen politisk friere, men mer kommersielt avhengig; ”fra partipresse til seddelpresse”, spør Eide. Det er i dag han mener å finne journalismen som felles ideologi. Det er en selvoppfatning som plasserer pressen på Folkets side i avsløring av Makten, og som samtidig vil gi folket den underholdningen det vil ha. Men denne forenklete populismen undermineres samtidig av det stikk motsatte - et nedlatende, misjonerende og oppdragende

⁴¹ ”Journalister er og blir politisk venstrevridde.” Overskrift i ”DagensMedier”, 4.4.05. Hvor man viser til meningsmålingene som i syv år er gjort i forbindelse med Mediedagene om politiske holdninger blant norske journalister.

elitesyn i forhold til holdninger og meninger i befolkningen. I et syndrom av saker står dominerende pressesyn på tvers av store folkegrupper - i synet på livsstil og homofili, moderne kunst, innvandring og sosial omstillingstakt. Medieideologien er den kulturradikale modernitet. Journalisme er brukt om denne særegne kombinasjonen av populisme og elitisme, og det er en interessant antakelse at dette er blitt mer befestet. (Sitat fra Øyvind Østerruds anmeldelse av: Martin Eide, Den redigerende makt. Redaktørrollens norske historie, Kronikk i Dagbladet 1.juni 2000)

Kravet til sakene blir da at man helst skal kunne bruke teknikkene Gudmund Hernes har gitt betegnelsene ”mediavri” og ”media-dramaturgi”. (Hernes 1978:181-195 og Nytt norsk tidskrift Nr.1/1984)

Mediavri er enkelt sagt teknikker for å fange folks oppmerksomhet, mens media-dramaturgi er – også sterkt forenklet - teknikker for å holde på folks oppmerksomhet om en sak over tid.

Mediavridningens teknikker er tilspissing, forenkling, polarisering, intensivering, konkretisering og personifisering. Flere av disse teknikkene kan brukes nesten utansett sak. Men polarisering forutsetter ”fiender”; konkretisering at man har en konkret sak - og personifisering, i denne sammenheng ved at én eller flere personer vil stå fram. Dette gikk greit når det gjaldt spilleavhengige, men er omtrent umulig når det gjelder alkoholikerbarn. Mens tragedien er under utvikling er det foreldreretten som gjelder, og media er tilbakeholdne når det gjelder barn.

Når spilleautomatene kunne gå som ”føljetong” i pressen, skyldes dette at den hadde mediadramaturgiske elementer pressen kunne spille på. Saken inneholdt en rekke dramaturgiske elementer i form av dramatiske arketyper: helter, svikere, skurker, ofre m.fl. Dermed kunne saken bli en serie som løp over år. I tillegg hadde den elementer som gjorde at saken kunne oppfattes som en skandale.

Utgangspunktet for alle skandaler er overtredelsen eller normbruddet. Her avslørte man organisasjonenes dobbeltmoral i forhold til spilleautomatene, noe som igjen kan knyttes til det journalistiske idealet om undersøkende og kritisk journalistikk. Sett fra en journalistisk ståsted inneholdt altså saksområdet ”spilleautomater/spilleavhengige” åpninger både for bruk av mediavridde teknikker for å fange oppmerksomheten, og mediadramaturgi som åpnet for å kjøre saken som serie over lengre tid.

Enda et moment som også talte til fordel for spillesaken var at den åpnet for å bruke Triangelhypotesen (Eide & Hernes 1987:28) Ifølge denne utøver pressen mye av sin drama-tiske makt gjennom å stille aktører opp mot hverandre. Når pressen fikk

Kirkens nødhjelp og Trygg trafikk m.fl. til å ta avstand fra det å motta penger fra spilleautomatene, og fordømme det som moralsk forkastelig, så var det viktige tilskudd til sakens dramatiske oppbygning, momenter som gjorde det lettere å "holde saken varm" over tid.

Men hva med pressens funksjon som "samvittighetens vaktmester", for selvsagt vet man i de fleste redaksjonene at det rundt i landet finnes noen titusener med unger som har det virkelig ille pga foreldres bruk av alkohol. Kun en gang har avisene tatt opp dette temaet. Det var da man fikk en sak, hvor en ung mann, som hadde skrevet bok om sin barndom med alkoholisert mor⁴², stod fram i et TV-program. Saken ble omtalt noen uker, det var mye "sukk og stønn" og "vi må gjøre noe". Det resulterte i etableringen av "Wanda-stiftelsen", et barnehjem for barn som har lidd overlast på grunn av foreldrenes misbruk av alkohol. Altså et "reparasjonstiltak" etter at barna hadde blitt skadet.

Jeg vil ikke bestride at Brunn og Christies betraktninger om "den gode fiende" kan ha mye for seg, ikke minst med tanke på at journalistikk også inneholder elementer av kulturradikal elitisme, men jeg tror et nytt "Addendum" til Dahl Jacobsens lov gir ytterligere innsikt:

Dahl Jacobsens Addendum 5: Massemedias behov for mediavri og dramaturgi blokkerer media for klientgrupper som ikke "passer" for disse virkemidlene.

12.4 Slutt på "marketization of society"?

Vedtaket om spilleautomater medførte at man innførte restriktive tiltak for å forebygge spilleavhengighet. Men det kan også tolkes som et brudd med trenden til *marketization of society*. Flere av partiene som var med på vedtaket vil neppe være enige i en slik tolkning. Likevel kan det være grunn til å vurdere om man ut fra "snuoperasjonen" som skjedde med spilleautomatene, kan pekes på noen generelle utviklingstrekk – eller om spilleautomater er et spesialtilfelle.

Stortingets vedtak om å gi Norsk Tipping monopol på spilleautomater betydde at man innførte restriktive tiltak for å forebygge spilleavhengighet. Det betydde brudd med markedsriterienes kolonisering av et nytt saksområde – og en tilbakevending til sivil legitimitet som den dominerende legitimitet for saksområdet. I en større sammenheng kan

⁴²Grinderud, Paal-André (1992), *Alene - nå igjen*. Gyldendal, Oslo.

vedtaket forstås som et brudd med den dominerende trenden i retningen ”marketization of society”. Flere av partiene som var med på vedtaket vil neppe være enige i en slik tolkning. Likevel kan det være grunn til å vurdere om ”snuoperasjonen” inneholder elementer som peker utover saksområdet spilleautomater, eller om spilleautomater er et spesialtilfelle.

Det som synes å være den viktigste forutsetningen for Stortingets endrede holdning er at sivil legitimitet igjen blir den dominerende legitimitet for saksområdet spilleautomater. Et viktig moment er her at spilleavhengighet ble akseptert som sykdom – og de spilleavhengige dermed ble definert som pasienter. Men som det ble vist med alkoholikerbarna som eksempel, er ikke det å bli akseptert som pasient eller offer tilstrekkelig til å utløse handling fra politisk hold. Noen må sørge for at saken holdes på den politiske dagsorden, at den forblir et politisk ”gnagsår” som krever handling. Pressen holdt saken varm overfor politikerne, men ikke minst utfordret den de humanitære organisasjonene, som mer og mer opplevde situasjonen som en legitimitetskrise i forhold til befolkningen.

Som vist i kapitel 9 har organisasjonene en unik posisjon i det norske samfunn, de nyter en enorm tillit, nettopp fordi de oppfattes som fristilte i forhold til både stat og marked. Grunnlaget for denne tilliten er at organisasjonene er basert på sivil legitimitet hevet over egeninteresse; ”organisasjonene er til for andre”.

En rekke institusjoner i det norske samfunn er basert på sivil legitimitet, det gjelder for eksempel institusjoner innenfor sektorer som skole, helse og omsorg. At sivil legitimitet står sterkt viste Stortingsbehandlingen av den nye privatskoleloven, ”Lov om friskoler”. Der måtte statsråd Clemet ta med en eksplisitt bestemmelse i loven om at det ikke skulle være tillatt å ta ut utbytte. At dette i praksis likevel var fullt mulig, var åpenbart av mindre betydning⁴³, men et forbud var nødvendig for å få med Kristelig folkeparti og Venstre, dessuten flyttet man bevisbyrden over på motparten (jfr. vedtaket om 18 års aldersgrense). Nå er det motstanderne som må bevise at skolene likevel blir kommersielle, det er jo lovbestemt at de ikke skal være kommersielle. Vedtaket om 18 års aldersgrense for spilleautomater er en klar parallell, her skaffet man seg ryggdekning gjennom en papirbestemmelse (det ble ikke vedtatt tiltak for å effektivere bestemmelsen) – og erfaringene fra Sverige fortalte at innføring av aldersgrense var uten effekt.

Også helse og omsorgssektoren er utsatt for press i retning av ”marketization of society”. Enkelte mener det pågår en ”kamp om omsorgens sjel”, hvor den ene siden tar utgangspunkt i omsorgens særpreg, mens den andre siden er forkjempere for instrumentell

⁴³ ”Loven forbyr det. Likevel er det fullt mulig å tjene penger på driften.” Professorer ved NHH, Terje Hansen til Bergens Tidende 13.4.05.

rasjonalitet og tenker i markedsanaloge modeller hvor omsorg behandles som en hvilken som helst vare. (Rønning, 2004).

På samme måte som i skolesektoren er markedstilhengerne klar over at man her står overfor sterke anti-markedsholdninger. Selv om folk flest ikke har eksplisitte og klare forestillinger om de ulike legitimitetstyper, så er man klar over at på disse områdene gjelder andre holdninger og verdier enn i markedet.

Til de forskjellige legitimiteter er knyttet forskjellige former for rasjonalitet. Marked og industriell legitimitet preges av instrumentell – også kalt – mål-middel rasjonalitet, mens sivil legitimitet er knyttet til verdirasjonalitet. (jfr. Max Weber). For den rendyrkede markedsliberalist er mål og middel det samme. Der gjelder tesen at ved å bruke markedet når man målene.

Instrumentell rasjonalitet innebærer en pragmatisk holdning til midlene. Et typisk eksempel er statsråd Trygve Lies uttalelse i debatten om fotballtipping i 1937: *”For mig står det hele derfor som et ”hensiktsmessighets-spørsmål”*, (Forhandlinger i Odelstinget 8.juni 1937, side 164, Lov om veddemål i idrettskamper, også referert på side 35.)

Dette forklarer langt på vei hvorfor markedsløsninger, enten det skjer gjennom regulær privatisering, konkurranseutsetting eller New Public Management, ble akseptert av store deler av den politiske venstresiden i Europa. I debatter mellom motstandere og tilhengere av konkurranseutsetting, sier ofte tilhengere av markedsløsninger: vi har samme mål – en best mulig eldre-omsorg, helsetjeneste osv osv, det er midlene som er forskjellige. De underforståtte premisser er at tjenesten skal bli billigere og kvalitetsmessig minst like bra. I tillegg ligger det en premiss under, som det som regel overhodet ikke er reflektert over; nemlig at midlene ikke påvirker målsettingene.

Marked og industriell er altså forskjellige legitimiteter, men de har samme rasjonalitet – instrumentell rasjonalitet. Mens sivil legitimitet er preget av verdirasjonalitet. Spørsmålet er så om dette skillet, som fremstår som heller teoretisk, enkelte vil si abstrakt – har noen praktisk betydning. Er det slik at tjenestene blir annerledes eller dårligere fordi om man bruker forskjellige midler, påvirker middelet målet?

Med rasjonalitet sikter vi ikke til noe teoretisk; vi sikter til distinkte måter å tenke og handle på, i samsvar med visse retningsgivende kriterier, målestokker og verdier. Rasjonalitet er altså ikke noe nøytralt, ei heller er det noe spesifikt intellektuelt, noe i hodene til folk. Nei, typer av rasjonalitet er å forstå som måter å tenke og handle på, innenfor visse rammer, rammer som fremstår som gitte, snarere enn noe vi er oss bevisste og reflekterer over som sådanne. Herfra er skrittet kort til å si at et bestemt samfunn, i bestemte faser eller epoker, blant annet vil kjennetegnes ved hvilke rasjonalitetstyper det favoriserer, altså tilrettelegger for og innpoder i sine medlemmer. Dette skjer på mange måter, ganske særlig i form av

*hvilken type rasjonalitet som finner feste i, som perfektioneres innenfor, et samfunns største og toneangivende institusjoner - slik at alle individene som entrer disse, som innehar roller og tildeles oppgaver her, som del av dette også sosialiseres og opplæres innenfor angjeldende institusjons foretrukne rasjonalitetstype. **Rasjonalitetstypen er ikke noe abstrakt; den er nedfelt i konkrete praksiser, i tenke- og handlemåter som utøves av de individene som befolker institusjonene og viderefører praksisene (måtene å gjøre ting på: slik gjør vi det her).** (Vetlesen og Henriksen, 2003: 41,42) (min utheving)*

Måten vi tenker på formes ikke minst gjennom vår praksis. Arbeider man i privat sektor og opplever konkurransen som en realitet, er det ikke overraskende at konkurranse og instrumentell rasjonalitet oppleves som ”det naturlige” – slik er verden. Da kan det heller ikke forbause om vedkommendes tenkemåte generelt blir preget av markedstenkning og instrumentell rasjonalitet. Også på det private plan skjer det en kolonisering – den dominerende legitimitet med tilhørende rasjonalitet trenger seg inn på andre saksområder.

Dessuten skjer det her en psykologisk projeksjon, de motiver man har for egen atferd, overføres ofte til andre. De forstillinger man har om andres motiver for å handle, stemmer som regel godt overens med de motivene som er viktige for en selv når man handler. Dette er en av grunnene til at det er vanskelig å forstå hverandre på tvers av kulturer og historiske epoker.

I sosiologien fører dette tankene lett til roller med tilhørende normer. Og det er neppe tvil om at ens arbeid kan påvirke ens roller og normer også utenfor arbeidssituasjonen, men her mener jeg en må mer i dybden; det kan derfor være hensiktsmessig å bruke Bourdieus begrep ”habitus”. Begrunnelsen er bl.a. at innenfor skole, helse og omsorg, er det profesjoner med sterke oppfatninger om hva som er etisk riktig i deres yrker. Selv om en av de beste (etter min mening) analogier for å forstå hva Bourdieu mener med habitus, er innlæringen av ens morsmål, så er ikke habitus statisk. Habitus påvirkes gjennom nye miljøer, utdanning, yrke m.m. Er man i yrker som er sterkt knyttet til sivil legitimitet, så vil dette påvirke ens habitus.⁴⁴ Det samme gjelder selvsagt for andre legitimiteter.

Wacquant gir i innledning til boken ”Den kritiske ettertanke”, en kortfattet framstilling av hovedtrekkene i Bourdieus sosiologi, og der beskrives felt og habitus slik:

Eit felt er samansett av eit sett av objektive historiske relasjonar mellom posisjonar som er forankra i visse former for makt (eller kapital), medan habitus tek form av eit sett av historiske relasjonar som er «nedfelte» i sjølve dei individuelle kroppane i form av mentale og kroppslege skjema for åtgåing, vurdering og handling. (Bourdieu og Wacquant, 1991:32)

Neste sitat omtaler Wacquant som et av ankerfestene hos Bourdieu:

⁴⁴ En personlig erfaring. Jeg har jobbet noen år i administrasjonen på et psykiatrisk sykehus, der snakket jeg med noen sykepleier om hvordan de klarte å vise omsorg i forhold til vanskelige og til dels direkte usympatiske pasienter. Svaret de ga ville jeg i dag kalle et ”habitus-svar”: ”Vi har det under huden”.

Det finst eit samsvar mellom den sosiale strukturen og dei mentale strukturane, mellom dei objektive inndelingane av den sosiale verda, særleg mellom dominerande og dominerte innafør dei ulike felta, og dei prinsippa for synsmåtar og inndelingar som agentane tillegg dei. (Bourdieu og Wacquant, 1991:30)

Dette samsvarer så godt med synspunktene til Vetlesen og Henriksen at det er noe overraskende at de ikke trekker inn Bourdieu. Det sentrale her er imidlertid at habitus er i endring, og at en endring av de sosiale strukturene vil påvirke de mentale strukturene. Satt på spissen: blir instrumentell rasjonalitet dominerende innenfor helse og omsorg, så vil de ansatte over tid kunne komme til å oppfatte dette som det ”naturlige” utgangspunkt for adferd i forhold til ”brukerne”. Og her er det viktig å huske at ”idealtypen” for instrumentell rasjonalitet er samlebåndet. Mennesker kan blir objekter, det kan skje en ”tingliggjøring” av pasientene.

I boka ”Omsorg som vare” (Rønning, 2004) presenteres en undersøkelse hvor man gikk inn i seks norske kommuner for å se på forholdene mellom kvalitet på hjemmetjenestene og organisasjonsmodell. To kommuner hadde konkurranseutsatt tjenestene, to av kommunene var med i det såkalte Modellkommuneforsøket, som var et alternativ til konkurranseutsetting, og i de to siste var hjemmehjelpen en del av kommunens tjenestetilbud. Modellkommuneforsøkene kom i stand på initiativ fra Norsk kommuneforbund, man ville vise at kommunale tjenester kunne bli like billige og effektive uten konkurranseutsetting.

Utgangspunktet for Rønnings undersøkelsen var da også at man ville sammenligne konkurranseutsetting med modellkommunene. Grunnen til at nettopp disse to modellene skulle sammenlignes, var at de da fremstod som motpoler i den ideologiske debatten om konkurranseutsetting, der man ”konkurrerte” om hvem som kunne levere best kvalitet til lavest kostnader.

”Resultatene viste at det var utbetydelig forskjell mellom de to organisasjonsmodellene (private og modellkommune, min merknad), mens de to ”ordinære” kommunene kom langt bedre ut når det gjaldt opplevd brukerkvalitet.” (Rønning 2004:189)

Her virker det som om ”nissen er med på lasset”. Forklaringen kan være den som forfatterne av boken ”Privatisering fra innsiden” (Ramsdal og Skorstad, 2004) mener å ha observert:

”Vårt utgangspunkt er imidlertid at skillet mellom denne form for privatisering og offentlig virksomhet er i ferd med å viskes ut når det gjelder organisering og arbeidsvilkår for de ansatte. Det skjer en sammensmelting av ”offentlig” og ”privat” som skyldes at de samme teoretisk modellene for effektiv organisering, legges til grunn begge steder.”(Ramstad og Skorstad (2004:20)

Og de modellene det refereres til er New Public Management-modeller og/eller bedriftsøkonomiske modeller, begge dominert av instrumentell rasjonalitet. De to ”ordinære” kommunene var basert på tradisjonell profesjonsstyrt omsorg – forankret i verdirasjonalitet,

som i praktisk arbeid i helsesektoren realiseres gjennom det Kari Wærness begrepsfestet som omsorgsrasjonalitet. (Wærness, 1999)

Mia Vabø har studert hvordan eldreomsorgen fungerer i enkelte kommuner hvor man har innført bestiller-utfører organisering. Her er hjemmehjelperens oppgaver nedfelt i en kontrakt, hvor hjemmehjelperens gjøremål er beskrevet og hvor brukeren signerer når tjenestene er utført⁴⁵. Her presiserer ledelsen at man skal holde seg strengt til kontrakten:

”Dersom vi skal være konkurransedyktige kan vi ikke fortsette slik. Dersom et firma er hyret inn for å foreta gulvvasken vil de aldri i verden begynne å vaske kjøleskapet fordi det lukter og de synes synd på den gamle damen. ...” (Vabø 2003:120).

Når lederen presiserer dette er det fordi hjemmehjelperne utfører de tjenester de mener det er behov for, og ikke alltid følger kontrakt. En hjemmehjelper uttrykte det slik i en samtale med Vabø:

”Nå kommer noe som kanskje ikke er helt offisielt: Ja, jeg skal si deg en ting at de (brukerne) får et vedtak, de gjør det. Men har du jobbet som hjemmehjelper en stund så ser du hva som trengs.” (Vabø, 2003:117)

Men disse holdningene kommer ikke fram verken på møtet eller i den offentlige debatt, man modifierer reformen i det stille slik at det blir levelig for brukeren. Ifølge Vabø forhindrer dette,

”... at kritiske innvendinger mot reformen kommer til overflaten. Satt på spissen kan vi si at ansattes tillempninger bidrar til å redde reformene fra å bli avslørt som ineffektive og byråkratiske. De bidrar til å bygge opp en forestilling om at reformene er uproblematiske. Satt på spissen kan vi si at ansattes tillempninger bidrar til å redde reformene fra å bli avslørt som ineffektive og byråkratiske”. (Vabø, 2003:123)

Det som særlig interesser her er at en yrkesgruppes holdninger, som klart hører hjemme i sivil legitimitet, stiller seg mellom markedet og klienten. Her skjer ”motstanden” gjennom en stille motarbeiding av modellen når man er utenfor ledelsens kontroll; det skjer en tilpassing ut fra hvordan hjemmehjelperne opplever brukernes reelle behov. Her er en gruppe som ikke er vant til å målbare sine synspunkter, det er lederne på toppen som har autoriteten og kontakten med offentligheten.

Et interessant spørsmål er hva som vil skjer når sterke yrkesgrupper og/eller profesjoner utfordres? Vil vi da få følgende modell:

MARKED >--< PROFESJON >--< BRUKER

hvor profesjonen stiller seg mellom markedet med sin instrumentelle rasjonalitet - og brukerne.

Eller vil vi få en modell, som denne

⁴⁵ Dette systemet ble vel først virkelig kjent for allmennheten etter at Haakon Lie hadde stått fram med sin kritikk i VG før Stortingsvalget 2005.

MARKED → PROFESJON → BRUKER

hvor profesjonene blir endringsagenter for markedet/instrumentell rasjonalitet – i forhold til brukerne. Spørsmålet blir så: Vil profesjoner som tradisjonelt har sivil legitimitet være buffere mot markedet – eller vil de være formidlere av markedsideologien, dvs. bidra til å legitimere markedslegitimitet innenfor sitt saksområde

Minst like viktig: vil profesjonene akseptere privatisering fra innsiden? Vil man akseptere markedstenkningen i dens forskjellige framtoninger som ”nøytrale midler” i forhold til målsettingen (”målet er det samme”). Altså, kan man nå mål som krever verdirasjonalitet/omsorgsrasjonalitet (sivil legitimitet), med midler basert på instrumentell rasjonalitet (marked/industriell legitimitet)?

Hva vil skje på den politiske arena? Etter det siste regjeringsskiftet er presset for konkurranseutsetting redusert fra statlig hold. Men her treffes avgjørelsene i stor utstrekning på kommunalt plan, dessuten kan ”privatiseringen” like gjerne skje fra innsiden. Også i kommuner hvor venstresiden har flertall.

Vil saken bli oppfattet som et spørsmål om valg av virkemidler, eller vil verdirasjonalitet bli satt opp mot instrumentell rasjonalitet, slik at valg av legitimitetskriterier blir tydeligere? Snuoperasjonen i saken om spilleautomatene skyldes kanskje særlig at legitimitetskriteriene kom inn i bildet. Forsøkene fra spilleentreprenørene av typen ”det er ingen forskjell på oss og Røde Kors når det gjelder drifting av automater”, ble avvist, på politisk hold. Kanskje var årsaken at profittinteressen her var så åpenbar, fordi fortjenesten var enorm.

Er dette en sak pressen kan ”kjøre” – jfr. spilleautomater kontra alkoholikerbarn? Det foreligger opplagt muligheter for ”mediavri” og noe ”mediadramaturgi”, det betinger imidlertid at frikoblingen mellom mål og midler ikke blir akseptert.

Men sterke krefter i form av konsulentfirmaer og private selskaper med klare økonomiske interesser vil argumenter for at det her går et skille mellom mål og midler. Og dersom rasjonalitet blir tema i debatten, så er det mange som oppfatter kun instrumentell rasjonalitet som virkelig rasjonalitet – som har vansker med å forstå at det eksisterer andre former for rasjonalitet.

Blir derimot problemstillingene presentert slik den gamle ringreven Haakon Lie gjorde i VG 14.07.05: ”Omsorg med stoppeklokke”. Da kan dette bli en annen debatt, hvor instrumentell rasjonalitet blir oppfattet som ikke bare ”bestemor på anbud”, men ”bestemor på samleband”. Dersom det blir en offentlig debatt om denne saken, kan – i enda større grad enn i spilleautomatsaken – medias vinkling og dramaturgi kunne bli avgjørende for utfallet.

13. Konklusjon.

Begrepene ”legitimitet”, ”saksområde”, ”felt” og ”krise” framstår som meget fruktbare både for å analysere – og å gi mulige forklaringer på utviklingen. Begrepene var ikke valgt på forhånd, men ”vokste fram” under arbeidet med forskjellige problemstillinger.

Dette gjelder både for den langsomme fasen fra 1850 til 1985 – og den raske fasen fra 1985 til 2003. På både makro og mikroplan syntes kriser å gi fruktbare forklaringer på hvorfor endringer startet. Konkrete samfunnsmessige kriser skapte konkrete situasjoner som rådende teorier ikke kunne forklare – og vise vei ut av. Dermed overtok nye teorier og nye legitimiteter overtok dominansen på makroplan.

På mikroplan førte ny dominerende legitimitet til at spill og lotterier ble aktuelle løsninger på det man opplevde som minikriser. Når marked ble dominerende legitimitet førte dette til at det økonomiske felt fikk større innflytelse på saksområder det tidligere ikke hadde hatt innflytelse på. Det skjedde en kolonisering i forhold til andre saksområder.

Utviklingen etter innføringen av Lotto m.m. – demonstrerte hvordan handlinger kan få utilsiktede konsekvenser som oppleves som minikriser, noe som fører til kjedereaksjoner i form av nye vedtak for å bøte på ”skadene” av det første tiltaket.

I denne forbindelse ble det tydelig demonstrert at ”kunnskap er makt” – eller det kanskje her kanskje er riktigere å si at ”mangel på kunnskap fører til avmakt”. Det var forbausende å registrere mangelen på innsikt på statlig hold, man forstod ikke engang at man manglet kunnskaper om området.

Mens det på områder som krevde teknisk/naturvitenskaplige kunnskaper ble stilt krav om grundige konsekvensutredninger, hvor også konsekvenser for samfunnet skulle utredes, ble det ikke reist tilsvarende krav om konsekvensutredninger for ”myke sektorer”, hvor samfunnsvitenskapene ville kunne bidra med vesentlig innsikt.

Ved Stortingets behandling av regjeringens forsøk på en viss tilstramning i regelverket for spilleautomater ved årtusensskiftet, får man bekreftet at Stein Rokkans tese om at ”votes counts, resources deside”, fortsatt gjelder. Pressen – som vel kan sies å representere ”den offentlige allmennhet”, hadde nærmest samlet gått til angrep på organisasjonenes fortjeneste fra automatene, men Stortinget fulgte organisasjonene og gikk også imot regjeringen.

Vel to år senere snur imidlertid Stortinget og vedtar monopol. En ordning som også får sin tilslutning fra de store organisasjonene. En vesentlig årsak til dette er at selv om pressen ”led nederlag”, så fortsatte den å sette søkelyset på spilleavhengighet – og konfronterte organisasjonene med følgene av spilleautomatene. Flere humanitære organisasjoner gikk

offentlig ut og kritiserte de organisasjonene som mottok automatpenger. De store organisasjonene, ikke minst Røde Kors som den største på spilleautomater, kom i en legitimitetskrise.

De frivillige, humanitære organisasjonene har en unik posisjon i Norge, automatinntektene var en trussel mot denne posisjonen. Valget synes å stå mellom automatpenger eller fortsatt legitimitet i befolkningen.

Pressen rolle i denne saken er helt sentral. Ved å sammenligne de spilleavhengige med annen gruppe, barna til alkoholiserede foreldre, ser man at det å være et offer i seg selv, ikke er nok til at pressen tar på seg rollen som de svakes forsvarer. Ved å bruke begrepene, journalisme, triangelhypotesen, mediavri og mediadramaturgi blir det lettere å forstå hvorfor pressen ”kjørte” spilleautomatsaken, mens en annen – minst like utsatt offergruppe – blir omgitt av taushet.

Også andre forhold, som sakenes befatning med andre saksområder og om opinionen på forhånd har tatt standpunkt, virker inn på mulighetene til å vedta forebyggende tiltak.

Det var åpenbart at regjeringens omforente løsning med organisasjonene gjorde det lett for Stortinget å endre holdning. I tillegg valgte må å rette fokuset mot de spilleavhengige, et fokus pressen hadde hatt i minst fem år. De spilleavhengige ble nå klart definert som pasienter, dermed ble sivil legitimitet eneste akseptable legitimitet. Et skifte av legitimitet var en vesentlig forutsetning for å kunne endre politikken fra liberal til restriktiv.

Når vi forsøkte å se på problematikken i en videre sammenheng, forsøkte å vurdere om man på bakgrunn av denne saken kan si noe om ”marketizing of society”, ble situasjonen langt mer kompleks. Så lenge saken gikk på markedslegitimitet versus sivil legitimitet var saken til forstå for folk flest; det var et spørsmål om etikk: var det riktig å tjene penger, riktignok til gode formål, når dette ødela livet for andre mennesker.

Problematikken vi møter for eksempel i eldreomsorgen er langt vanskeligere. Her gjøre det hele til et valg av midler. Hvilken organisasjonsform er den mest effektive for å nå målet man enige om – en god eldreomsorg.

Det er, selv på venstresiden i politikken, ikke den helt store forståelsen for hvilke konsekvenser det kan ha å absoluttere ”den instrumentelle fornufta” (jfr. tidligere sitat fra Hans Skjervheim på side 14). Dessuten er mål-middel rasjonalitet for mange den egentlige rasjonalitet, man er avvisende til andre former for rasjonalitet. Dessuten avvises problemstillingen, det hele er jo et spørsmål om virkemidler.

Konklusjonen må derfor bli at på flere måter er spilleautomatene et særtilfelle, forutsetningene er klart forskjellige fra f.eks alkoholikerbarn, selv om legitimitet er helt sentralt

også på dette området. På andre områder, som skole, helse – blir legitimiteten ”borte” fordi man hevder – og til dels får aksept for – at om midlene er forskjellige så er målene de samme.

Fokus på Skjervheims innsikt om instrumentell rasjonalitet, i kombinasjon med Bourdieus begrep habitus, samt Festinger og Galbraiths innsikt når det gjelder folks holdninger, ville bety økt forståelse for den utviklingen man kan stå overfor.

Litteraturliste.

Årstall	Dokumenter
1851	Ingaende naadigst Proposition til Norges Riges Storting om udferdigelse af en Lov angaaende Lotterier og andre Lykkespill. Den Norske Regjerings underdanigste Indstilling af 11te Januar 1851. (Forbud mot alle spill)
1911	Odelstinget. Indst, O. X 1911.
1912	Ot.prp. nr. 39 (1911) Lov om Pengelotteri
1927	Ot.prp. nr. 60 (1927) Lov om veddemål med totalisator (hesteveddølöp)
1937	Ot.prp. nr. 28 (1937) Lov om tipping i samband med idrettstevlinger.
1937	Innst. O. VI (Lov om tipping)
1945	Ot. Prop. Nr. 36 Lov om tipping i samband med idrettstevlinger (Opprettelsen av Norsk Tipping)
1946	Innstilling fra justiskomiteen – Innst. O. 117 (1946) jfr. Ot.Prop.nr 36 (1945 – 46) Norsk Tipping
1946	Debatten i Odelstinget, Tippetoven, 28.mai 1946
1946	Debatten i Lagtinget, Tippetoven, 5.juni 1946
1980	NOU 1980:9 Slotmaskiner - Delutredning fra et utvalg oppnevnt ved kong. Res. 16. feb. 1979
1984	Lotto St. prp. nr.1 (1984-85) Statsbudsjettet for 1985
	Lotto. Ot.prp. nr. 4, jfr.
1984	Lotto. Innst.O.nr. 14 (1984-85) Innstilling fra finanskomiteen om lov om Tallspillet Lotto og endringer i andre lover.
1985	Lotto. Ot.prp.nr. 9 (1985-86) Lov om Tallspillet Lotto og endringer i tippetoven
1985	Lotto. Innst. O.nr. 10 (1985-86) Innstilling fra finanskomiteen om lov om tallspillet Lotto, og endringer i tippetoven. (Ot.prp.nr.9)
1985	Lotto. Debatt i Ot. 10.des 1985. Innstilling fra finanskomiteen om lov om tallspillet Lotto, og endringer i tippetoven. (Innst. O.nr. 10, jfr. Ot.prp.nr.9)
1985	NOU 1985:16 Spilleautomater – Delutredning fra et utvalg oppnevnt ved kong. Res. 16. feb. 1979
1988	NOU 1988:14 Ny lotterilov
1990	NOU 1990:4 Utviklingen på spillemarkedet 1984 – 88
1990	Dok 8:15 1989-90 Forslag fra representantene Kleppe og Fåne om å endre rammebetingelsene for private lotterirer
1991	Innstilling O.nr.23 (1991-92) Innstilling fra Justiskomiteen om lov om endring i lov av 12.mai 1939 nr.3 om lotterier m.v.
1992	LOV 1992-08-28 nr.103 Lov om pengespill m.v.
1993	Ot.prop nr. 58 (1993-94) Om lov om lotterier
1994	Innstilling fra justiskomiteene – Innst. O.nr. 9 1994-95 jfr Ot.prop nr. 58 (1993-94)
1994	Debatt Odelstinget 1.des 1994 - Innst.nr. 9 Innstilling fra Justiskomiteen om lov om lotterier m.v. - jfr. O.prop nr. 58 (1994-95)
1995	LOV 1995-02-24 nr.11: Lov om lotterier m.v.
1997	NOU 1997:14 Spillet om pengene
1998	Ot.prp. nr. 84 (1998 – 99) Om lov om lotteri m.v. og Statens lotteritilsyn (lotteriloven).
1999	Innst.O.nr.33 (1999-2000). Innstilling fra justiskomiteen om lov om lotterier m.v. og Statens lotteritilsyn (lotteriloven) (Ot.prop 84 (1998 - 99))

1999	Odelstinget – referat fra møte 16.des. 1999 –Innstilling fra justiskomiteen om lov om lotterier m.v. og Statens Lotteritilsyn (lotteriloven). Innst. O.nr. 33 (1999 – 2000), jfr. Ot.prop nr. 84 (1998 – 1999)
1999	Spil i Danmark – Overvejelser om en ny regulering. Rapport fra arbeidsgruppen om spill, Juni 1999 (Finansministeriet, Skatteministeriet, Justisministeriet, Erhvervsministeriet).
1999	Spell och Spelberoende i Sverige – rapport nr 3 i Folkhälsoinstitutets serie om spell och spelberoende, November 1999
1999	Ot.prp. nr. 49 (1999 – 2000) Om lov om endringer i lov 24.februar 1995 nr. 11 om lotterier m.v.
1999	Dokument nr. 8:26 Forslag fra stortingsrepresentant Finn Kristian Marthinsen om tillegg til lov om sosiale tjenester § 6, slik at behandling av spilleavhengige blir hjemlet i lovverket
2000	Innst. S. nr. 43 – Innstilling fra sosialkomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Finn Kristian Marthinsen om tillegg til lov om sosiale tjenester § 6, slik at behandling av spilleavhengige blir hjemlet i lovverket (Dokument nr. 8:26)
2000	Stortinget – referat fra møte 30.nov 2000 - stortingsrepresentant Finn Kristian Marthinsen om tillegg til lov om sosiale tjenester § 6, slik at behandling av spilleavhengige blir hjemlet i lovverket (Innst. S. nr. 43 (2000-2001), jf. Dokument nr. 8:26 (1999 – 2000))
2000	Innst. O.nr. 12 (2000- 2001) Innstilling frå justiskomiteen om lov om endringar i lov 24.feb. 1995 nr.11 om lotteri m.v.
2000	Odelstinget – referat fra møte 16.nov. 2000. Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringar i lov 24.feb. 1995 nr. 11 om lotterier m.v. (Innst.O.nr. 12(2000-2001), jf. Ot.prp nr. 49 (1999 – 2000))
2002	Dokument 8:53 – Forslag fra representantene Magnar Lund Bergo, Ågot Valle og Karin Andersen om tiltak for å hindre at mennesker rekrutteres til avhengighet av automatspill
2002	Innst. S. nr. 153 – Innstilling fra familie-, kultur-, og administrasjonskomiteen om forslag fra representantene Magnar Lund Bergo, Ågot Valle og Karin Andersen om tiltak for å hindre at mennesker rekrutteres til avhengighet av automatspill (Dokument 8:53)
2002	Stortinget – referat fra møte 14.5.2002 - Innst. S. nr. 153 – Innstilling fra familie-, kultur-, og administrasjonskomiteen om forslag fra representantene Magnar Lund Bergo, Ågot Valle og Karin Andersen om tiltak for å hindre at mennesker rekrutteres til avhengighet av automatspill (Dokument 8:53)
2002	Ot.prp. nr. 44 (2002 – 2003) Lov om endringer i pengespill- og lotteriloven
2002	Innst.O. nr.124 (2002 – 2003) Innstilling fra familie-, kultur-, og administrasjonskomiteen om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen (Ot.prp.nr.44 (2002 – 2003))
2003	Odelstinget – referat fra møte 12.6.2003 – Innstilling fra familie-, kultur-, og administrasjonskomiteen om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen (Innst. O.nr.124 (2002 – 2003), jf. Ot.prp.nr.44 (2002 – 2003))

Litteraturliste bøker:

- Andersen, Heine og Caspersen, Lars Bo (1996): *Classical and Modern Social Theory*, Blackwell Publisher Ltd, Oxford.
- Australian Gambling Industries (1999), *Report from the Productivity Commission*, Canberra, Australia
- Bagge, Sverre (1998): *Mennesket i middelalderens Norge – Tanker, tro og holdninger 1000 - 1300*. Aschehoug, Oslo.
- Bourdieu, Pierre og Wacquant Loïc J.D. (1991): *Den kritiske ettertanke – grunnlag for samfunnsanalyse*, Det norske samlaget, Oslo 1993.
- Bråten, Stein 1998: *Kommunikasjon og samspill*. Tano Aschehoug. Oslo.
- Callewaert, Staf (2000): *Pierre Bourdieu*. Artikkel i Andersen, Heine og Caspersen, Lars Bo (2000)
- Dostojevski, J.M. *Spilleren*. Her norsk utgave, Solum Forlag, Oslo 1993
- Edwards Griffith, (1994). *Alcohol Policy and the Public Good*, Oxford, Oxford University Press.
- Eide, Martin og Hernes, Gudmund (1987): *Død og pine – om massemedia og helsepolitikk*, FAFO – Fagbevegelsens senter for forskning, utbedring og dokumentasjon
- Einar Førde i ”*Utsyn – innkast mot gravalvoretts diktatur*”. Side 19. Oslo 2002, Samlaget.
- Elster, Jon: Statens rolle i marxistisk teori”, i Rune Slagstad (red.): *Om staten* (1978:227)
- Fekjær, Hans Olav (2002): *Spillegalskap” – vår nye landeplage*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.
- Fekjær, Hans Olav (2004): *Rus*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.
- Festinger, Leon (
- Galbraith, John K. (1970): *Overflodssamfunnet*. Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.
- Gustavsson, Lars (1989): *Problemformuleringsprivilegiet*, Norstedts förlag, Stockholm.
- Hansen, Frid A. (Red.) (1994): *Barn som lever med foreldres rusmisbruk*. Ad Notam Gyldendal, Oslo.
- Hernes, Gudmund (1978): *Forhandlingsøkonomi*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Jacobsen, Knut Dahl (1965): *Informasjonstilgang og likebehandling i den offentlige virksomhet*. Tidsskrift for samfunnsforskning, Vol 6 (1965), pp 147-160, sitat p. 159 f.
- Keynes, John Maynard, (1936). *General Theory on Employment, Interest and Money*
- Kleppe, Per (2003). *Kleppepakke, Meninger og minner fra et politisk liv*. Aschehoug, Oslo.
- Lesieur, HR (1984): *The Chase: Career of the Compulsive Gambler*. Cambridge, Mass.: Schenkman Publishing Co.
- NOVA Rapport 1/2003: Rossow, Ingeborg og Hansen, Marianne: *Underholdning med bismak – Ungdom og pengespill*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, Oslo.
- Ramsdal, Helge og Skjorstad Egil (2004): *Privatisering fra innsiden*. Bergen, Fagbokforlaget.

- Rapport om spill i fremtiden – overvejelser om en samlet spillelovgivning.* Skatteministeriet, Ervervsministeriet, Justisministeriet, København – april 2001.
- Rønning, Rolf (2004): *Omsorg som vare?* Oslo, Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Seip, Jens Arup (1974): *Utsikt over Norges historie.* Gyldendal Norsk Forlag, Oslo.
- Sejersted, Francis (2005): *Sosialdemokratiets tidsalder.* Pax forlag, Oslo.
- SIRUS rapport nr. 2/2003. Lund, Ingeborg og Nordlund, Sturla: *Pengespill og pengespillproblemer i Norge.* Statens institutt for rusmiddelforskning, Oslo.
- Skarpenes, Ove (2004): *Kunnskapens legitimering. En studie av to reformer og tre fag i videregående skole.* Avhandling, dr.polit-graden. Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Slagstad, Rune (2001): *De nasjonale strateger.* Pax forlag, Oslo.
- Statistikk: Norske pengespill – 2001, 2002, 2003, 2003,* Lotteritilsynet, Førde.
- Thorsen, Kristen og Wærness, Kari (1999): *Blir omsorgen borte? Ad notam* Gyldendal, Oslo.
Kap 3. Wærness, Kari: Omsorg, omsorgsarbeid og omsorgsrasjonalitet – refleksjoner over en sosialpolitisk diskurs.
- Vabø, Mia (2003): *Forbrukermakt i omsorgstjenesten – til hjelp for de svakeste?* i Winding Isaksen, Lise (Red) (2003): *Omsorgens pris,* Oslo, Gyldendal,
- Vetlesen, Arne J. og Henriksen Jan-Olav (2003): *Moralens sjanser i markedet tidsalder,* Oslo, Gyldendal Norsk Forlag.
- Winding Isaksen, Lise (Red) (2003): *Omsorgens pris,* Oslo, Gyldendal,
- Wollebæk, Dag og Selle, Per og Lorentzen, Håkon (2000). *Frivillig innsats – Sosial integrasjon, demokrati og økonomi.* Bergen, Fagbokforlaget.