

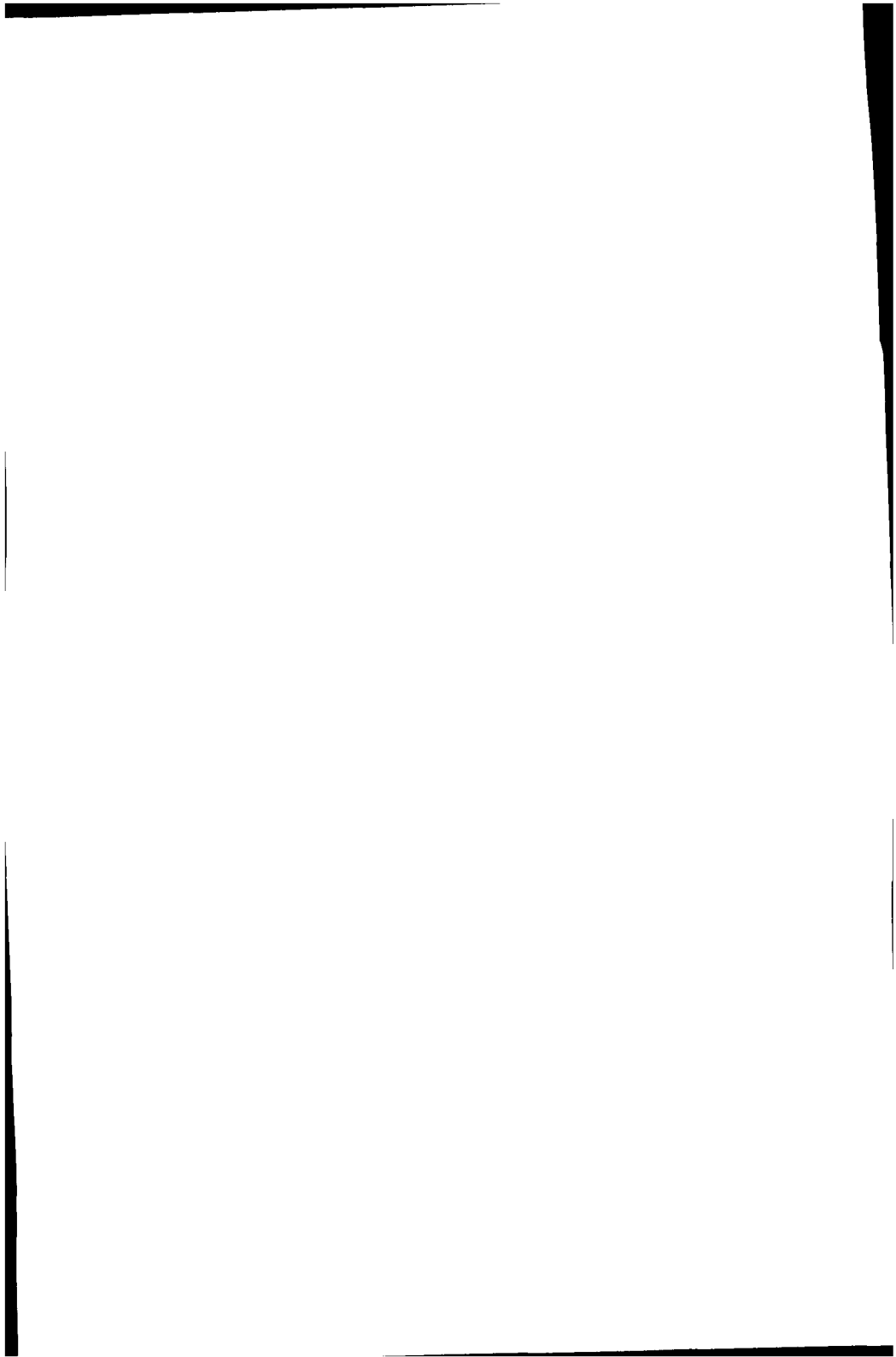
SIFA rapport

Nr. 3/93

Jo Saglie og Sturla Nordlund

ALKOHOLPOLITIKKEN OG OPINIONEN

atens institutt for alkohol- og narkotikaforskning
National Institute for Alcohol and Drug Research



ALKOHOLPOLITIKKEN OG OPINIONEN

Jo Saglie og Sturla Nordlund

Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning
Oslo 1993

ISBN 82-7171-172-5

FORORD

Siden 1962 har Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning gjennomført en rekke landsomfattende intervjuundersøkelser, som blant annet omfatter flere spørsmål om holdninger til alkoholpolitikken. I den foreliggende rapport vil vi, med utgangspunkt i denne dataserien, beskrive hvordan holdningene til en del alkoholpolitiske spørsmål har endret seg i løpet av de siste 30 år og hvilken basis den førte alkoholpolitikken har hatt i opinionen. Vi vil også diskutere samspillet mellom opinion og politikk: Hvordan har befolkningens holdninger påvirket myndighetenes politikk, og i hvilken grad er holdningene en reaksjon på politikken som føres? Og hvilke andre krefter har påvirket holdninger til alkoholpolitikk? Vi vil dessuten ta opp sammenhengen mellom holdningsendringer og sosial og demografisk bakgrunn: I hvilke grupper har de sterkeste holdningsendringene funnet sted?

Vi vil takke våre kolleger ved SIFA, samt Henry Valen og Bernt Aardal ved Institutt for samfunnsforskning, for nyttige kommentarer til manuskriptet. Arvid Amundsen fortjener en spesiell takk for hjelp med tilrettelegging av datamaterialet. Prosjektet er finansiert av Sosialdepartementet.

Jo Saglie

Sturla Nordlund

INNHold

1. Innledning	4
2. Om holdningsendringer og politiske vedtak	5
2.1 Opinion og politisk endring	5
2.2 Forbrukermodellen	6
2.3 Misnøyemodellen og tillitsmodellen	8
2.4 Spørsmålsform og holdningsendring	11
3. Holdninger til norsk alkoholpolitikk	14
3.1 Holdningsendringer i historisk perspektiv	14
3.2 Norsk alkoholpolitikk siden 1960	17
3.3 Holdningsendringer 1962-1991: Absolutte spørsmål	20
3.4 Generasjonsskifte, livssyklus og periodiske effekter	23
3.5 Holdningsendringer 1962-1991: Relative spørsmål	26
3.6 Sosial bakgrunn og alkoholstandpunkt	31
3.7 Holdningsendring og kommunal politikk	37
3.8 Salg av øl i klasse 3	42
3.9 Alkoholpolitikken, EF og Vinmonopolet	44
4. Alkoholpolitikk og holdninger: Mulige utviklingstrekk	45
Noter	49
Litteratur	52

1. INNLEDNING

I moderne demokratier er den politiske makt basert på folkets vilje, eller i det minste på fravær av aktiv motvilje. Denne type legitimering av maktforhold gjelder både for det politiske system som sådan og for den konkrete politikk som til enhver tid føres. Kommer regjeringens politikk på kollisjonskurs med folkeviljen vil derfor regjeringen kunne bli avsatt, enten av et parlament eller ved et nytt valg.

Dette gjelder imidlertid ikke nødvendigvis alle deler av en regjeringens politikk. Politikken vil som regel bedømmes som en helhet der det ikke nødvendigvis er flertall i folket for alle enkeltsakene. Forslag kan altså få flertall i parlamentet selv uten flertall i folket. Dette gir spillerom for politisk styring. Fornuftige og velbegrunnede forslag kan vinne fram, selv om de ikke er populære i befolkningen. Å utøve et demokratisk system er derfor ikke ensbetydende med å følge folkeviljen i ett og alt. Det trenger ikke å forfalle til et "gallup-demokrati", eller det som ofte kalles "populisme".

Som denne rapporten vil vise, er alkoholpolitikken et område som kan framvise eksempler på slike upopulære vedtak. Folkemeningen er likevel viktig. Selv om en regjering naturligvis har store styringsmuligheter må den også trå varsomt, og ikke presse gjennom reformer som framstår som unødvendige, uforståelige eller urimelige for store grupper. Det fins mange eksempler på at tilsynelatende bagatellmessige forslag kan møte uventet politisk motstand og få regjeringer til å vakle, og endog falle. Det er derfor god grunn for politikere til å holde seg orientert om folkets vilje og ikke ligge for mange skritt foran opinionen i det de oppfatter som en positiv utvikling. Denne balansegangen er vel det som kan kalles det muliges kunst innen det politiske håndverk.

I denne rapporten skal vi innledningsvis se nærmere på mekanismene som knytter opinion og politikk sammen, og på velgernes reaksjoner på politiske beslutninger. Deretter følger en empirisk analyse av holdninger til norsk alkoholpolitikk: Hvilke holdningsendringer har funnet sted? Hvilke sosiale og demografiske grupper ønsker en forandring? Og hvilken betydning har endringer i alkoholpolitikken, og variasjoner i kommunale bestemmelser, hatt for befolkningens holdninger til alkoholpolitikken?

2. OM HOLDNINGSENDRINGER OG POLITISKE VEDTAK

2.1 Opinion og politisk endring

"To speak with precision of public opinion is a task not unlike coming to grips with the Holy Ghost", skrev statsviteren V. O. Key (1961:8). Å beskrive velgernes holdninger er med andre ord langt fra uproblematisk. Velgerne kan mangle kunnskap om, interesse for og forståelse av spørsmålene som blir stilt, og utformingen av spørsmålene vil påvirke svarene. Det er sjelden særlig meningsfylt å snakke om at et bestemt politisk standpunkt støttes eller forkastes av "folkemeningen". Holdninger til enkelte spørsmål kan i stedet betraktes som indikatorer på mer generelle ideologiske strømninger, og vise hvordan det politiske klimaet skifter (Stimson 1991).

Det finnes ikke alltid noen klar og entydig forbindelse mellom opinion og politikk. Her vil vi likevel ta utgangspunkt i situasjoner der strømninger på velgerplan og politiske vedtak går i samme retning. Mekanismene som binder dem sammen kan være høyst forskjellige, og tre forklaringer som beskriver sammenhengen mellom opinion og politikk kan settes fram (Weissberg 1976, Papadakis 1992):

- A) Politiske vedtak påvirker opinionen.
- B) Opinionen påvirker politiske vedtak - enten ved at politikere i utakt med folket blir skiftet ut ved valg, eller ved at politikere skifter mening etter press fra opinionen.
- C) Velgere og valgte reagerer på samme måte på samfunnsendringer. Bakenforliggende årsaker påvirker med andre ord både politikernes vedtak og opinionen, uten noen årsakssammenheng mellom opinion og politikk.

Forklaringene er nok i samsvar med demokratiske normer, men de ulike alternativene hører sammen med litt forskjellige oppfatninger av demokrati og representasjon (Christophersen 1969). Den første forklaringen bygger på at de folkevalgte - ut fra et partistandpunkt eller egen overbevisning - går foran og leder folket. Forklaring nummer to passer inn i teorien om bundet mandat: Folket styrer, og representantene følger folkets ønsker. I praksis kan selvsagt alle disse prosessene virke samtidig. Studiene av holdningsendringer i abortsaken er et eksempel på dette samspillet: Velgernes overgang til mer liberale standpunkter begynte før abortloven ble liberalisert og fortsatte etter lovendringen (Waldahl 1983).

Forklaring A fortjener en nærmere beskrivelse: Hvordan kan politiske vedtak påvirke opinionen? "Politikerne leder folket" er ikke alltid en passende beskrivelse. Vi vil gjøre rede for ulike reaksjoner på politiske beslutninger ved hjelp av tre modeller, som vi har kalt "forbrukermodellen", "misnøyemodellen" og "tillitsmodellen".

2.2 Forbrukermodellen

Den førstnevnte modellen er inspirert av sosialøkonomisk teori om forbrukernes atferd - derfor betegnelsen "forbrukermodell". I økonomi-

nes konsumentteori har forbrukerne et sett med stabile preferanser. Forbrukernes nytte vil vanligvis stige når forbruket øker, men nytteøkningen for hver ny vare-enhet vil avta. Dette omtales som "loven om den avtakende grensenytte": Nytteøkningen ved å kjøpe en ny enhet av en vare (dvs. grensenytten) vil være mindre, jo flere enheter av varen forbrukeren har fra før (se f.eks. Lipsey og Steiner 1981:130-152). Hvis vi i stedet ser på etterspørsel etter politiske vedtak, kan tankegangen overføres til studiet av holdningsendringer. Innenfor "forbrukermodellen" er politiske preferanser stabile. Når store deler av et politisk program blir iverksatt, svekkes imidlertid etterspørselen etter en videreføring av denne politikken. Begrepet "nytte" brukes her i vid forstand, slik at det både kan omfatte økonomisk gevinst og ideologiske eller politiske målsettinger.

Denne forklaringsmodellen er ikke uvanlig i studiet av holdninger og verdier. For eksempel beskriver Henry Valen (1981:144) de sosialistiske partienes dilemma på denne måten: "Deres målsettinger med hensyn til utjevning blir gradvis virkeliggjort, men samtidig svekkes grunnlaget for deres appell og politiske tiltrekning." Ronald Inglehart (1990:248-257) har brukt loven om den avtakende grensenytten for å beskrive denne utviklingen: Etterspørselen etter en fortsatt utjevningsspolitikk reduseres, når ulikheten i et samfunn blir mindre og velstanden blir større. Poenget er ikke at satsingen på utjevning har vært mislykket - i stedet er videreføring av denne politikken blitt overflødig. Med andre ord kan den fallende grensenytten forklare ønsker om nye prioriteringer eller endringer i offentlig politikk. Denne forklaringsmodellen beskriver likevel ingen grunnleggende verdiendring. Utjevning kan svekke etterspørselen etter mer økonomisk likhet, mens oppfatninger om hvor stor ulikhet et samfunn bør ha kan være uendret. Ola Listhaug (1990a) tilføyer imidlertid en annen tolkning, i samsvar med misnøyemodellen:

Iverksetting av en politikk fører ikke bare til at folk blir fornøyde, slik at de avstår fra videreføring av politikken. De kan like gjerne bli misfornøyde med resultatet, og ønske en tilbakevending til tidligere tiders politikk.

Den fallende grensenytten er vel så godt egnet til å forklare utviklingen over tid som i tverrnasjonale undersøkelser. Høyrebølgen kan tolkes på denne måten: Under Arbeiderpartiets regjeringsperiode på 1970-tallet økte motstanden mot offentlig styring av økonomien i Norge. Regjeringsskiftet i 1981 førte med seg en ny politikk, og i 1985 var ønsket om mindre offentlig kontroll blitt noe svekket (Valen 1981:282-284, Aardal og Valen 1989:91-98, Listhaug 1990b).

I USA har utviklingen fulgt et lignende mønster. Stimson (1991) beskriver et syklisk mønster, der opinion og politikk svinger rundt et likevektspunkt: Velgerne ønsker f.eks. en mer høyreorientert politikk, og velger ledere som gjennomfører en slik politikk eller presser de sittende lederne til å skifte kurs. Etter hvert synes de at den nye politikken blir ført for langt, etterspør en mer venstreorientert politikk - som etter hvert blir iverksatt - osv.

2.3 Misnøyemodellen og tillitsmodellen

Når økonomisk teori overføres til andre fagområder, som studiet av holdningsendringer, kan forutsetningene lett bli urealistiske. Forbrukermodellen forutsetter at velgerne har stabile preferanser og vurderer politiske vedtak i forhold til denne preferansestrukturen. Preferanser kan imidlertid endres, og likevektspunktet kan forskyves. Hendelser utenfor det politiske livet kan være en årsak til endring. Her skal vi likevel konsentrere oss om effekter av selve gjennomføringen av et politisk vedtak - formidlet gjennom massemedia eller personlige

erfaringer. Som nevnt kan iverksettingen påvirke preferanser, noe som er grunnlaget for "misnøyemodellen" og "tillitsmodellen". Iverksetting fører til svekket oppslutning om et tiltak i misnøyemodellen, og økt oppslutning i tillitsmodellen. I økonomenes språkbruk: Det er ikke bare grensenytten som endres - men også folks vurderinger av totalnytt.

Misnøyemodellen bygger på at iverksetting avslører svakheter, og gjør politikken mindre populær. Et alkoholpolitisk eksempel kan hentes fra mellomkrigstiden. Da alkoholforbudet ble innført meldte bivirkningene seg, både som organisert smugling og handelspolitiske problemer, og oppslutningen om forbudet sank (Brun-Gulbrandsen 1985:42-44, Hauge 1986:37-45). På den annen side kan folk oppleve at konsekvensene av et vedtak blir mer positive enn ventet, slik at oppslutningen blir større. Slike virkninger kan forsterkes av at partiene og politikerne er viktige opinionsdannere - noe som danner grunnlaget for tillitsmodellen.

Willy Martinussens beskrivelse av holdningsdannelse i velferdspolitikken kan stå som eksempel på tillitsmodellen. Han hevder at meningsdannelsen hovedsakelig er elitedominert; at velgernes holdninger

"er sterkt avhengig av hans eller hennes kobling til et kommunikasjonsnettverk. ... Tilknytningen til et parti og til andre organisasjoner bestemmer så hva slags politiske budskap en blir utsatt for eller velger å utsette seg for" (Martinussen 1988: 203).

Endringer i offentlig politikk kan dermed endre velgernes holdninger - i hvert fall for velgere som har tillit til partier som har vært med på vedtaket, eller til organisasjoner som har gått inn for det. Sosial og politisk tilhørighet kan være til hjelp når usikre velgere skal ta standpunkt til en sak. Myndigheter, partier og organisasjoner driver også informasjonsvirksomhet og kampanjer for å overbevise opinionen - og det er vanskelig å trekke en klar grense mellom informasjon og

manipulering av opinionen (Weissberg 1976:222-243). I tillegg kan større reformer som vanskelig kan omgjøres (f. eks. innføring av folketrygden) fastlegge rammene for den politiske debatten og alternativene som diskuteres (Papadakis 1992:27). Utformingen av offentlige institusjoner og regler vil også påvirke folks interesser og levekår, og dermed deres holdninger.

I en oversikt over opinionsendringer i Norge på 1970-tallet, konkluderer Valen (1981:300): "Som et hovedresultat av analysen kan vi slå fast at opinionen har en tendens til å følge og støtte opp under de vedtak som fattes på politisk lederplan." Abortsaken er allerede nevnt, mens holdninger til NATO utgjør et annet eksempel. Narkotika-politikken er også et område der opinionen gjenspeiler tillit til myndighetene: Andelen som vil ha strengere straffer er fortsatt like høy, selv om straffenivået har økt betydelig. På dette saksfeltet har budskapet fra politikere, politi og andre autoriteter vært entydig (Skretting 1993).

I praksis vil holdningsdannelsen ofte være preget av alle de teoretiske modellene. Spørsmålet blir da når de forskjellige reaksjonsmåtene har størst betydning, og vi kan komme nærmere svaret ved å se på forutsetningene som forbrukermodellen bygger på. Her forutsettes blant annet at velgerne har full informasjon, slik at de kan sammenligne samtlige alternativer og konsekvenser og velge den beste løsningen. Begrepet "begrenset rasjonalitet" gir en mer realistisk beskrivelse av våre beslutninger: Siden vår informasjon og evne til å behandle informasjon er begrenset, må vi ta i bruk enkle beslutningsregler eller "snarveier" for å kunne gjøre et begrunnet valg (Simon 1985, Sniderman m. fl. 1991). Jo mindre informasjon, jo mer nødvendig blir det å stole på signaler fra en politisk eller sosial gruppe som vi identifiserer oss med. Å skaffe seg full oversikt over alle

alternativer og konsekvenser på egen hånd vil langt fra være en effektiv beslutningsprosess.

Forbrukermodellen kan stå sterkt i enkle og hverdagslige saker som det er lett å ta stilling til på egen hånd. Det gjelder blant annet for alkoholpolitikken - som regulerer bruken av en vare de fleste har førstehånds kjennskap til. Manglende prioritering kan likevel styrke tillitsmodellen. Alkoholspørsmålet står (som vi skal komme tilbake til) ikke like sentralt på den politiske dagsordenen som i mellomkrigstiden, selv om debatten fortsatt kan være preget av et høyt støynivå. De sosialistiske partienes velgere er forholdsvis lite opptatt av alkoholspørsmålet (Valen 1981:168-182). De vil dermed trolig, i større grad enn Fremskrittsparti- og KrF-velgere, følge og støtte opp om politiske vedtak - forutsatt at de er såpass engasjert at de kjenner partienes standpunkter.

2.4 Spørsmålsform og holdningsendring

Det er likevel ikke bare forskjeller i sakenes enkelhet og viktighet som bidrar til varierende resultater i studiet av opinion og politikk. Minst like viktig er det at ulike spørsmålsformer ikke fanger opp de samme prosessene. Sosialøkonomene Lipsey og Steiner (1981:139) legger vekt på å skille mellom spørsmål som måler grensenytte og totalnytte. Relative spørsmål viser til meninger om en (ikke nærmere spesifisert) nåværende situasjon, eller ønsker om kursendringer og nye prioriteringer (Stimson 1991:28-29). Denne spørsmålsformen kan be om en vurdering av "myndighetenes politikk", bruke mer indirekte formuleringer som spørsmål om hva vi bør prioritere, eller vise til en prosess (f.eks. privatisering). Slike spørsmål er egnet til å fange opp en fallende grensenytte, siden de viser til etterspørselen etter endringer fra

dagens tilstand. Bare i relative spørsmål kan en vente at opinionen svinger rundt et likevektspunkt, slik det er beskrevet tidligere. Vil en i stedet måle holdninger til en bestemt sak, må absolutte spørsmål brukes. Her er svaralternativene konkrete - de skifter ikke innhold i takt med endringer i politikken som føres.

Tabell 1: Mulige holdningsendringer som følge av liberalisering av alkoholpolitikken.

Spørsmål Holdningsendring	Relative spørsmål: Mer eller mindre?	Absolutte spørsmål: Holdning til sak
Forbrukermodell: Ønsket om videre liberalisering svekkes	1. Færre vil mene at reglene bør liberaliseres.	2. Ingen endring.
Misnøyemodell: Ønsket om en liberal politikk svekkes	3. Færre vil mene at reglene bør liberaliseres.	4. Større oppslutning om konkrete restriksjoner.
Tillitsmodell: Fortsatt støtte til myndighetenes politikk	5. Ingen endring, reglene støttes fortsatt. Evt. flere som vil ha liberalisering.	6. Mindre oppslutning om konkrete restriksjoner.

Tabell 1 beskriver forholdet mellom opinionsendring og spørsmålsform, med en liberalisering av alkoholpolitikken som eksempel. Hva

vil et slikt vedtak bety for svarene i holdnings-undersøkelser (når alt annet blir holdt konstant), avhengig av spørsmålsutforming og velgernes reaksjoner?

I forbrukermodellen er preferansene gitt, og etter en liberalisering vil færre synes reglene er for strenge (rute 1). Dette er naturligvis noe nær en selvfølge. Likevel er det viktig å understreke at det er nødvendig å se på hvilken politikk som til enhver tid føres, når en gransker trenden i relative spørsmål. Siden preferansene er stabile, vil ikke holdningene til en konkret sak - for eksempel spørsmålet om vin bør selges i dagligvarebutikker - endres (rute 2).

I de andre modellene endres preferansene når politikken skifter. Misnøyemodellen forutsetter at enhver politikk ser bedre ut på papiret enn i praksis. En liberalisering kan for eksempel føre med seg økende forbruk og alkoholskader. Dermed kan oppslutningen om restriksjoner øke (rute 3 og 4), noe som skjedde i Finland da mer liberale regler for ølsalg ble innført i 1969 (Mäkelä 1987, Ahlström og Österberg 1992).

Dersom tillitsmodellen er mer treffende, vil en liberalisering ikke nødvendigvis få noen konsekvenser for ønsket om en mer liberal politikk (rute 5). Hvis f.eks. et politisk flertall som består av Arbeiderpartiet og Høyre gjør omsetningsreglene mindre strenge, vil hovedtyngden av disse partienes velgere stadig være fornøyde mens liberalister og avholdsfolk fortsatt vil stille krav om en endret politikk. Dette forutsetter at reformene kan gjennomføres i løpet av et begrenset tidsrom. Hvis de er en del av et mer langsiktig program, kan politikerne stadig gi uttrykk for at endringen ikke er kommet langt nok, og deres tilhengere vil i større grad mene at reglene er for strenge. Uansett vil færre støtte opp om de konkrete tiltakene som alkoholpolitikken består av (rute 6).

3. HOLDNINGER TIL NORSK ALKOHOLPOLITIKK

SIFA har siden 1962 gjennomført en rekke surveyundersøkelser for å kartlegge befolkningens alkoholbruk og syn på alkoholpolitikken. Disse undersøkelsene utgjør grunnlaget for de følgende analysene. Debatten om alkohol har imidlertid røtter i gamle konflikter, og et historisk tilbakeblikk kan være nyttig for å forstå dagens holdningsmønstre og motsetninger.

3.1 Holdningsendringer i historisk perspektiv¹

Da Norge ble løsrevet fra Danmark i 1814, etter å ha vært under dansk herredømme i over 400 år, var frihetsgleden så stor at også den alkoholpolitiske frihet fikk en verdi i seg selv. I Norge hadde det rådet et mer eller mindre totalt forbud mot brennevinsbrenning siden 1756, samtidig som danske brennerier hadde monopol på eksport av kornbrennevin til Norge. Det sier litt om stemningen at det i den grunnlovgivende forsamling ble reist forslag om at retten til hjemmebrenning skulle grunnlovfestes. Dette ble det riktignok ikke noe av, men de liberale holdningene dominerte alkoholpolitikken i de følgende tiår.

Samtidig økte alkoholforbruket voldsomt, antagelig til bortimot 15 liter ren alkohol pr. år pr. voksen innbygger, et nivå vi siden aldri har vært i nærheten av (Brun-Gulbrandsen 1985). Bedømt ut fra samtidige kilder (Fuglum 1972), og ut fra det vi nå vet om sammenhengen mellom konsumnivå og skader (Skog 1985), må også omfanget av alkoholskader ha vært formidabelt. Dette førte etter hvert til at det oppsto en måteholdsbevegelse som gikk imot bruk av brennevin, men tillot bruk av øl og vin. Skikkelig kraft i den restriktive ideologi ble

det imidlertid først med totalavholdsbevegelsen som fikk en rivende utvikling fra ca 1880 og fram til forbudstida (1916-1927). Ved forbudsavstemningen i 1919 stemte 62 % for forbud mot omsetning av brennevin og hetvin.

I perioden fra 1814 til forbudstida var den alkoholpolitiske debatt preget av en sterk verdikonflikt der den dominerende holdning langsomt svingte fra det ene ytterpunkt til det andre. Den dominerende ideologi svingte fra den rene liberalisme til det absolutte avhold, ikke bare som et personlig mål, men som et politisk mål for samfunnet. Fra å være legitimert ut fra nasjonal frihetstrang, fant alkoholpolitikken etter hvert sin legitimitet ut fra moralske synspunkter som solidaritet med de svake og fordømmelse av at noen tjente seg rike på alkohol-omsetning, underforstått: på andres ulykke.

Valgforskere har beskrevet alkoholspørsmålet som en del av en generell kulturell konflikt; mellom embetsmennenes og byborgernes urbane og kontinentale omgangsform og et sett av "motkulturer" knyttet til bygdesamfunnets tradisjonelle verdier, som sto særlig sterkt på Sør- og Vestlandet (Rokkan 1987, Valen 1981, Øidne 1957). Den religiøse legmannsbevegelsen inngikk også i det motkulturelle mønsteret, og et restriktivt alkoholsyn fant solid fotfeste innenfor kristne miljøer. Alkoholspørsmålet skapte i høy grad også motsetninger mellom menn og kvinner; både religiøst aktive kvinner og arbeiderkvinner var aktive forkjempere for avholdssaken (Nilson 1972). Et avisreferat fra en lokal alkoholavstemning på slutten av 1800-tallet kan gi et inntrykk av innstillingen hos avholdsfolket - eller i hvert fall vise hvordan de ble oppfattet av liberalerne:

"Kvinderne ... opfattede i almindelighed sin votering som en hellig pligt, en kjærkommen anledning til at gjøre godt. Ikke sjelden lagde de sine religiøse følelser i handlingen. Flere gange hørte man et 'I Jesu navn'

naar seddelen blev sluppet i urnen" (Nilson 1972:50-51).

Den liberale perioden hadde åpenbart medført en sterk økning i forbruk og skader, men også den restriktive ideologis høydepunkt, forbudstida, medførte mange problemer. F.eks. fikk man en sterk økning i hjemmebrenning, smugling og legers forskrivning av sprit som "medisin". Illegal alkoholomsetning spredte seg langt inn i de "respektable" samfunnslag. Forbudet kunne åpenbart ikke hindre at folk skaffet seg alkohol i store mengder. I tillegg skapte forbudet handelspolitiske problemer ved at Frankrike, Spania og Portugal krevde at Norge skulle motta betydelige mengder hetvin og brennevin som motytelse for deres import av norsk fisk.

Ved en ny folkeavstemning i 1926 gikk flertallet (56 prosent) inn for å oppheve forbudet, noe som ble gjennomført året etter. Det ideelle mål om et alkoholfritt samfunn hadde lidd nederlag i møte med virkemidlenes utilstrekkelighet og politikkenes nødvendige pragmatisme. Siden da har den alkoholpolitiske debatten tatt en annen form. Virkemidlene blir diskutert dels ut fra om de er hensiktsmessige for å begrense alkoholforbruket, men også om de vil være i konflikt med overordnede verdier eller samfunnsinteresser.

I bunnen av den alkoholpolitiske diskusjon ligger imidlertid fremdeles verdikonflikten mellom "de liberale" og "de restriktive". Selv om ytterpunktene stort sett er forlatt, kan posisjonene i alkoholdebatten fremdeles plasseres på en skala fra "individuell frihet" til "kollektivt ansvar", dvs. fra liberalitet til restriktivitet. Denne spenningen mellom "det individuelle" og "det kollektive" er en viktig dimensjon i ethvert samfunn. I alkoholpolitikken er denne spenningen tydelig. Samfunnet må ta et kollektivt ansvar for de problemer og skader som alkoholbruken fører med seg, og det er derfor i statens interesse å begrense alkoholbruken mest mulig, eller kanskje helst forby den helt. På den annen side er det åpenbart at store grupper i

samfunnet ønsker å opprettholde legal bruk av alkohol, og går mot de begrensninger staten ønsker å legge på dette området. Noen har personlig økonomisk vinning av liberale regler, men den viktigste bakgrunnen for liberale holdninger er åpenbart at mange setter pris på selve alkoholen og mange av de virkningene denne gir.

For tiden tilhører ikke alkoholspørsmålet de mest sentrale saker i norsk politikk - selv om det på flere måter har større betydning her enn i de fleste land. Til tross for en til tider opphetet alkoholdebatt, viser en undersøkelse at norske partimedlemmer rangerer alkoholspørsmålet lavest blant 19 aktuelle saker. Bare to prosent av partimedlemmene nevnte denne saken som en av de tre viktigste.² I dagens debatt er det Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti som klarest representerer de to ideologiske hovedretningene i den alkoholpolitiske debatten. Likevel er det få også i disse partiene - henholdsvis 7 og 4 % - som nevnte alkoholspørsmålet blant de tre viktigste sakene, mens enda færre prioriterte dette spørsmålet i de andre partiene.

3.2 Norsk alkoholpolitikk siden 1960

For å kunne sammenholde holdningene som kommer til syne i SIFAs undersøkelser med politisk fattede vedtak, vil vi gi en kort beskrivelse av norsk alkoholpolitikk siden 1960. Drøftingen i avsnitt 2.2 tok en liberalisering som utgangspunkt. Spørsmålet blir nå om en slik utvikling har funnet sted i perioden som dekkes av surveydata. Svaret kan bli både ja og nei, avhengig av hvilke deler av alkoholpolitikken en ser på.

Begrepet alkoholpolitikk kan brukes om "samfunnets tiltak med sikte på å regulere og begrense forbrukernes tilgang på alkohol" (Hauge 1986:13). Slike tiltak er det vanlig å dele inn i to hovedgrup-

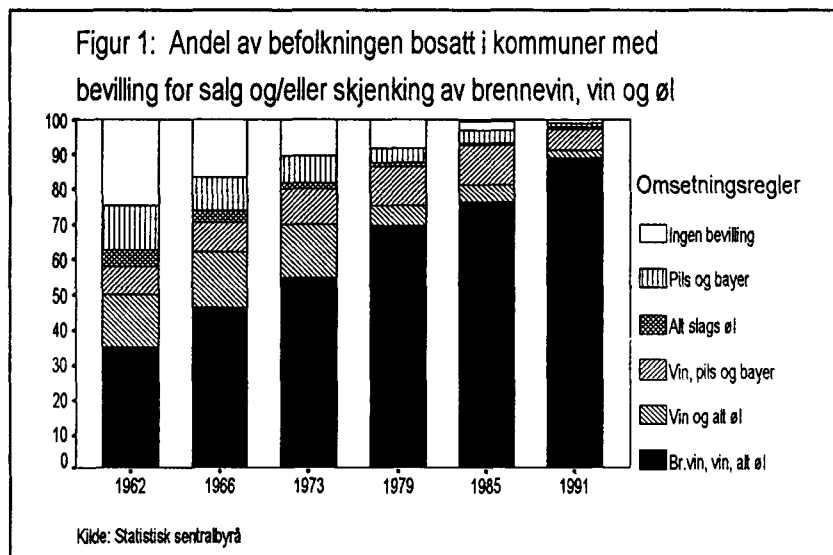
per: Regulering av priser og av tilgjengelighet (se bl.a. Nordlund (1985b), Hauge (1986) og Reuter og Tigerstedt (1992) for en nærmere beskrivelse av disse virkemidlene). Med en videre betydning omfatter alkoholpolitikken også holdningsskapende arbeid. Dette er imidlertid lite omstridt, og skal holdes utenfor denne rapporten.

Prisnivået har steget i takt med det generelle konsumprisnivået siden 1960; realprisindeksen har vært noenlunde stabil. I 1991 ble imidlertid prispolitikken lagt noe om, slik at avgiftene ble mer knyttet til alkoholinnhold og mindre til innkjøpspris (Horverak og Österberg 1991:140). Prispolitikken er med andre ord ikke blitt mer liberal i perioden som materialet dekker. Alkohol ble likevel billigere i forhold til inntektsnivået fram til midten av 1970-tallet, i takt med den økende levestandarden. Seinere har forholdet mellom alkoholpriser og lønnsnivå vært noenlunde stabilt (Grytten 1992:24-27).

Reguleringer av tilgjengelighet blir fastlagt på ulike forvaltningsnivåer. Mens nasjonale myndigheter vedtar rammebetingelsene, er iverksetting og håndheving av alkoholpolitikken i stor grad overlatt til lokale folkevalgte. Kommunene bestemmer selv om det overhodet skal tillates salg eller skjenking av de forskjellige typer alkohol i kommunen. Før 1990 kunne velgerne (dvs. minst en tyvendedel av de stemmeberettigede) kreve at bindende lokale folkeavstemninger om slike spørsmål ble avholdt. Hvor mange bevillinger for salg og skjenking som skal innvilges, hvilke åpningstider som skal gjelde, o.l. avgjøres også i stor grad lokalt. Sentrale myndigheter kan imidlertid fastsette en øvre grense for hvor mange vinmonopolutsalg det skal være i Norge; for tiden er det satt et tak på 110 butikker.

I den perioden det her er snakk om, har det vært nokså få betydelige endringer i de statlige reglene for alkoholomsetning. Av nye restriksjoner kan nevnes at det ble innført reklameforbud for alkohol i 1975.

Fra 1990 kunne sterkt øl (klasse 3) bare selges fra betjent disk (men i vanlige dagligvarebutikker), mens sterkt øl bare kan kjøpes i Vinmonopolets butikker fra 1.3.1993. Forslag om mer omfattende restriktive regler i 1979 møtte protester og endte som "et slag i luften" (Hauge 1986:60-63). Den vesentligste formelle endringen i liberal retning er en betydelig utvidelse av den lovlige skjenketiden for brennevin fra 1973. Hovedtrekkene i den statlige alkoholpolitikken har imidlertid ligget fast.



Likevel har kommunale vedtak i praksis ført til en betydelig liberalisering. Stadig flere kommuner har gitt bevilling til omsetning av alkohol. Figur 1 viser at andelen av befolkningen som bor i helt "tørrelagte" kommuner har skrumpet inn fra ca en fjerdedel i 1962 til under 1 prosent i 1991. Samtidig har andelen som bor i kommuner med "alle rettigheter" økt fra drøyt en tredjedel i 1962 til nesten 90 prosent i 1991. Også andre typer data vitner om en liberalisering av

omsetningsreglene. F.eks. har antall skjenkesteder økt vesentlig, spesielt det siste tiåret da det er snakk om en fordobling. Samtidig er også den lovlige salgstiden, både i butikker og på skjenkesteder, blitt betydelig utvidet.

Det ser altså ikke ut til at statlige myndigheters prinsipielle ønsker om en restriktiv politikk har nådd fram til lokale folkevalgte. I tillegg kan det være stor avstand mellom prinsipper og praktisk politikk på kommunalt nivå (Andersen og Bugge 1993b). Alkoholpolitiske signaler fra Stortinget og regjeringen har ofte vært tvetydige, slik at kommune-styrene har hatt betydelig handlefrihet (Denstad 1988, Denstad og Hansen 1988).

3.3 Holdningsendringer 1962-1991: Absolutte spørsmål

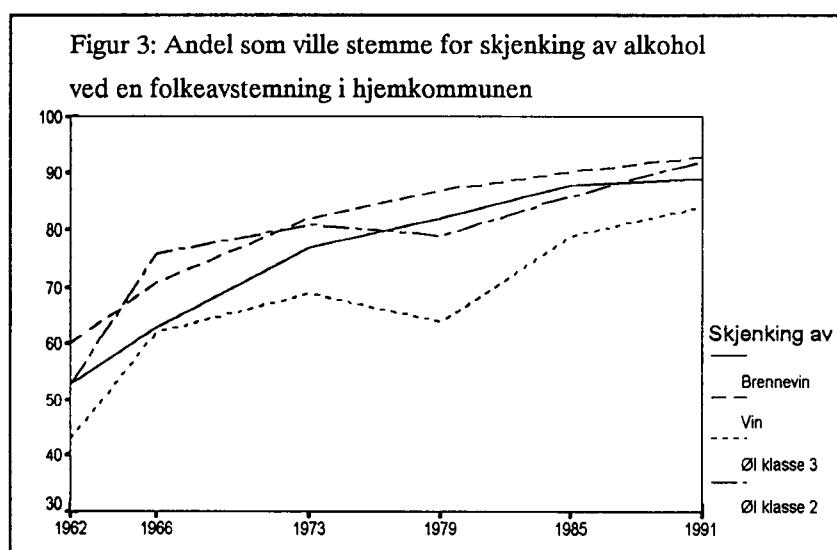
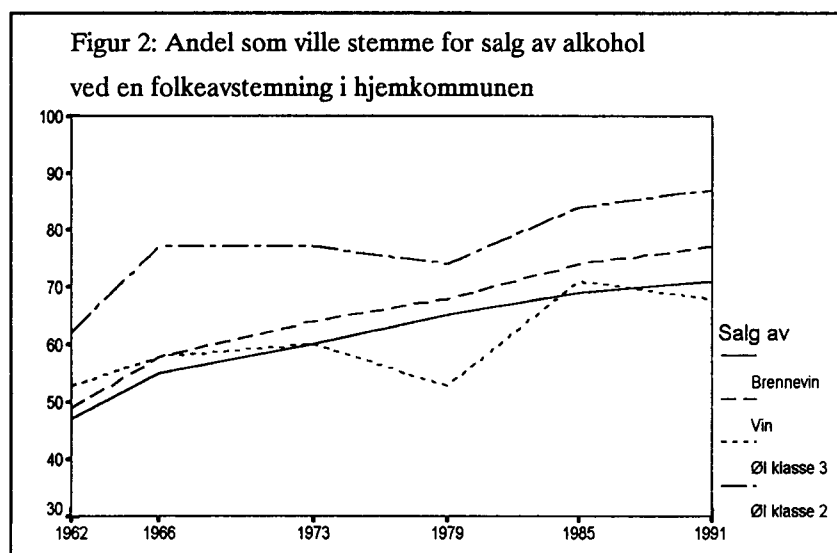
I 1962, 1966, 1973, 1985 og 1991 er representative utvalg av den norske befolkning blitt stilt identiske spørsmål om sine alkoholpolitiske holdninger. Norsk Gallup Institutt og Norsk Opinionsinstitutt har stått for utvelgings- og intervjuarbeidet.³ Flere spørsmål i materialet er utformet som det vi i avsnitt 2.4 har kalt absolutte spørsmål. Her er både ordlyden og det objektive innhold i spørsmålene konstant over tid (dvs så uavhengig av endringer i konkrete alkoholpolitiske bestemmelser som det er mulig). Nærmere bestemt blir respondentene spurt om standpunkt til salg og skjenking av ulike alkoholsorter (brennevin, vin, sterkt øl og vanlig øl) ved en eventuell folkeavstemning i hjemkommunen.⁴ Denne spørsmålsformen fanger ikke opp endringer i grensenytte, og forbrukermodellen får dermed ingen betydning. Dersom misnøyemodellen er mest treffende, vil liberaliseringen av kommunenes alkoholpolitikk svekke støtten til alkoholomsetning.

Ifølge tillitsmodellen vil kursendringen i stedet øke oppslutningen om salg av alkohol.

Andelen som ville stemme for de ulike alternativene på de forskjellige tidspunktene, er framstilt i figur 2 og 3 for henholdsvis salg og skjenking. Resultatene er i samsvar med tillitsmodellen: Det framgår ganske tydelig av begge figurer at folk er blitt mer liberale i sitt syn på både salg og skjenking av alkohol i denne perioden. Utviklingen synes å ha gått relativt jevnt i liberal retning når det gjelder synet på salg og skjenking av vin og brennevin, mens det for øl, både klasse 3 og 2, synes å ha vært en viss tilstramning på slutten av 70-tallet. Dette kan ha sammenheng med at alkoholforbruket i Norge da nådde sitt høyeste nivå på hundre år (maksimum i 1980), og at det var ungdommens dominerende drikk, ølet, som hadde økt spesielt mye. Når misnøyemodellen ser ut til å ha liten betydning for utviklingen som helhet, kan en årsak være at skadevirkningene av liberaliseringen tross alt har vært begrensede. Det at omsetningsreglene faktisk er blitt mer liberale uten at dramatiske effekter har oppstått (siden 1980 er registrert omsetning redusert med ca 20 %) har nok ført til at folk er blitt mer aksepterende til liberale regler.

Sammenligner man de to figurene vil man finne at folk generelt er mer positive til skjenking enn til salg av de forskjellige sortene, med et lite unntak for øl i 1962. Spesielt er folk langt mer restriktive til salg enn til skjenking av brennevin og vin, noe som også er uttrykt i det restriktive salgssystemet vi har i Norge gjennom ordningen med statsmonopol.

Endringer i folks holdninger har, dels gjennom folkeavstemninger og dels ved utskiftninger eller endrede holdninger blant kommunestyrerepresentantene, bidratt til de politiske vedtak som bl.a. avspeiles i figur 1. Støtte til en endret politikk i tråd med tillitsmodellen er derfor ikke den eneste forklaringen på



holdningsendringene. Vi må også se på samfunnsendringer som kan ligge bak både skiftende preferanser i befolkningen og endringer i kommunenes alkoholpolitikk.

Mer liberale holdninger kommer også til syne i en synkende tilslutning til avholdssaken (Valen 1992:157). Dessuten har oppfatninger av hva som er alkoholmisbruk endret seg: Drikkemønstre som ble sett på som "misbruk" på 1960-tallet, er nå i større grad akseptert (Arner 1993:7-14). De generelt mer liberale holdningene må antas å bero på bl.a. stadig sterkere impulser fra andre og langt mer alkoholliberale kulturer i denne perioden, dels gjennom TV og andre media og dels gjennom den sterkt økende turisttrafikken. Alkoholpolitiske holdningsendringer kan også betraktes som en del av en bredere kulturell og verdimeessig utvikling. De tradisjonelle motkulturene i det norske samfunnet er svekket, særlig i sine kjerneområder på Sør- og Vestlandet. Mer generelt kan en snakke om en svekkelse av nøysomhetsverdier til fordel for en konsumorientert kultur (Hellevik 1993). Bak denne utviklingen ligger trolig endringer som åpnere kommunikasjonslinjer, urbanisering og økonomisk vekst, som har svekket miljøene der motkulturene står sterkest (Aardal og Valen 1989:232-237). Bedre kommunikasjon bidrar dessuten til at nytten av kommunale salgs- og skjenkereglene i sterkere grad er avhengig av nabokommunenes alkoholpolitikk. I analysen av holdninger til kommunale regler (avsnitt 3.7) vil vi diskutere dette emnet nærmere.

3.4 Generasjonsskifte, livssyklus og periodiske effekter

Tidligere undersøkelser har vist at holdningene til alkoholomsetning er mest restriktive i de eldste aldersgruppene (se f.eks. Krogh 1967). Betyr dette at klimaendringen bygger på et generasjonsskifte? Tre

ulike endringsprosesser kan forklare sammenhengen mellom alder og holdninger. Nye generasjoner som vokser opp og erstatter de gamle kan være mer liberale (generasjonseffekt). Dessuten kan hver generasjon forandre oppfatning i takt med samfunnsendringer (periodisk effekt), eller skifte holdninger fordi selve aldringsprosessen fører med seg nye verdier og livssituasjoner (livssykluseffekt). Den sistnevnte effekten kan imidlertid ikke forklare trenden fra figur 2 og 3. Hvis spesielle holdninger er knyttet til hvert enkelt trinn i livssyklusen, vil vanligvis ikke holdningene i befolkningen som helhet endres.

Tabell 2: Andel som vil stemme for hhv. salg av brennevin og øl i klasse 2, etter fødselskohort.

Salg av:	Brennevin				Øl klasse 2			
	1962	1973*1985	1991		1962	1973*1985	1991	
-1901	33	51	-	-	46	63	-	-
1902-11	41	47	53		54	66	76	
1912-21	47	53	61		63	70	73	75
1922-31	53	53	64	68	71	74	79	78
1932-41	57	63	67	69	71	80	83	83
1942-51	48	69	72	72	71	87	90	90
1952-61	-	71	75	73	-	91	91	90
1962-71	-	-	81	76	-	-	92	93
1972-	-	-	-	79	-	-	-	96
Total	47	60	69	71	62	77	84	87
N	3885	2001	1853	1916	3798	1998	1863	1915

* I 1973 er de to eldste kohortene slått sammen, og de øvrige tallene er beregnet for kohortene 1913-22, 1923-32 osv.

De tre effektene kan, til en viss grad, skilles fra hverandre i en kohortanalyse der respondentene grupperes etter fødselsår. Valen (1981:165-167) har gjennomført en slik analyse av oppslutning om avholdssaken, der en klar generasjonseffekt finnes. Dessuten har tallet på avholdsfolk sunket innenfor kohortene, først og fremst på Sør- og Vestlandet.

I SIFAs datasett er aldersvariabelen før 1985 gruppert slik at en kohortanalyse med samtlige undersøkelser vanskelig kan gjennomføres. Materialet fra 1966 og 1979 er derfor ikke brukt. Analysen er begrenset til to sentrale spørsmål, nemlig om holdninger til salg av brennevin og til salg av øl i klasse 2 i hjemkommunen. Sammenhengen mellom alder og alkoholholdning får imidlertid en annen form når vi ser på de relative spørsmålene - som vi skal komme tilbake til i avsnitt 3.6.

Resultatene i tabell 2 stemmer overens med Valens funn m.h.t. oppslutning om avholdssaken, og det er ingen forskjell mellom de to alkoholsortene. Generasjonseffekten er tydelig: Nye generasjoner er langt mer liberale enn de som faller fra. Siden hver enkelt av disse undersøkelsene viser at de eldre er mer restriktive enn de yngre, kan en lett komme til å tro at folk blir mer restriktive når de blir eldre. Holdningene er imidlertid blitt mer liberale innenfor hver av de kohortene vi kan følge fra 1962 til 1991. En livssykluseffekt i restriktiv retning har man altså ikke hatt i den perioden vi har studert. I stedet kan det være grunn til å tro at periodiske effekter har hatt betydning: Hver kohort påvirkes av et samfunn med en mer liberal politikk og av de liberale holdningene i nye generasjoner. En livssykluseffekt i liberal retning er også tenkelig, men vi har ingen holdepunkter som støtter en slik tolkning.

3.5 Holdningsendringer 1962-1991: Relative spørsmål

Relative spørsmål viser til ønsker om endringer av gjeldende regler. Dermed blir forholdet mellom opinion og politikk mer komplisert. Svarene vil både gjenspeile nye preferanser i befolkningen, og fange opp at politikken som respondentene tar stilling til faktisk har endret seg. Dermed kommer reaksjoner i samsvar med forbrukermodellen, eller loven om den avtakende grensenytte, inn i bildet. Blir politikken mer lempelig, svekkes kravet om liberalisering; og dette vil motvirke den liberale trenden vi fant i figurene 2 og 3. SIFAs materiale inneholder tre relative spørsmål, og disse dekker både prispolitikk og omsetningsregler. Omsetningsspørsmålene har fått denne formen:

"Her i landet er det som kjent mange lover som regulerer omsetningen av alkohol. Noen synes disse reglene stort sett er for strenge, slik at det er for vanskelig eller besværlig å skaffe seg alkohol. Andre mener tvert imot at reglene er for lempelige, slik at det er for lettvinnt for folk å skaffe seg alkohol. Hva synes du? Når du tenker på landet som helhet, mener du da at reglene stort sett er for lempelige, omtrent passe eller for strenge?"

Og hvis du tenker spesielt på forholdene her i kommunen, mener du da at reglene stort sett er for lempelige, omtrent passe eller for strenge?"

Siden 1973 har holdninger til prispolitikken inngått i undersøkelsen, med følgende spørsmål:

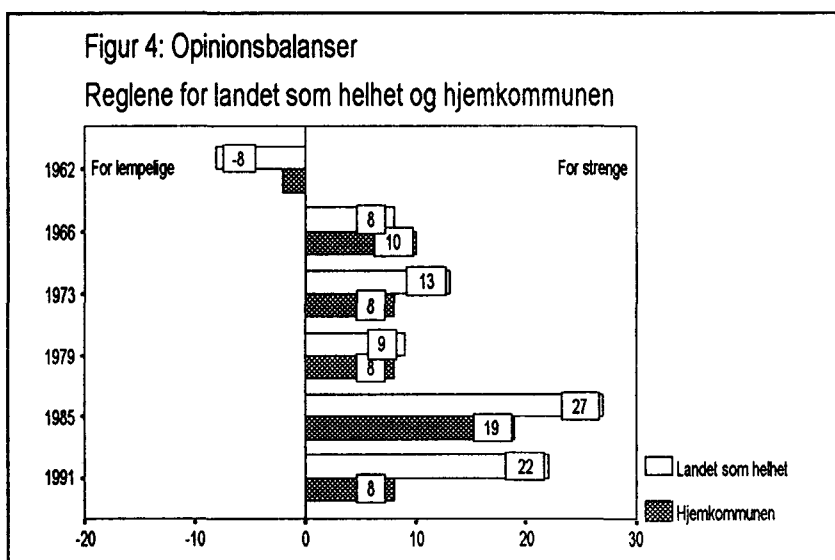
"Mener du at prisene på alkohol her i landet stort sett er for høye, omtrent passe eller for lave?"

Tabell 3:**Holdning til omsetningsreglene og prispolitikken. Prosentfordelinger.**

	1962	1966	1973	1979	1985	1991
<u>Omsetningsreglene i</u>						
<u>landet som helhet:</u>						
For lempelige	27	20	19	20	9	11
Passe	54	52	49	52	56	56
For strenge	19	28	32	29	36	33
N	3925	2043	1997	1918	1852	1910
<u>Reglene i hjemkommunen:</u>						
For lempelige	22	18	16	17	9	14
Passe	58	54	60	59	63	65
For strenge	20	28	24	25	28	22
N	3920	2044	1985	1916	1852	1917
<u>Prisene:</u>						
For høye			66	61	68	67
Passe			18	24	22	22
For lave			8	10	4	6
Vet ikke			7	5	6	6
N			2007	1930	1870	1925

Tabell 3 inneholder svarfordelingene. Ser vi på andelen som mener politikken er for restriktiv, kan det se ut til at prispolitikken er langt mer upopulær enn omsetningsrestriksjonene. Prisspørsmålet er imidlertid ikke særlig godt utformet, og brukes derfor ikke i de følgende analysene. Som en spør, får en svar - og sjelden er noen uenig i at prisen på en hvilken som helst vare er for høy.

I tabell 3 ser vi at omtrent halvparten av befolkningen, eller litt over, hele tiden har svart at de synes omsetningsreglene i landet som helhet er passe strenge. I hver undersøkelse er det dessuten en noe større andel som er fornøyd med de kommunale reglene enn med reglene i landet som helhet. Spørsmålene om omsetningsregler har ingen "vet ikke"-kategori. Dette forholdet kan ha bidratt til den høye andelen som har svart at reglene er "passe": For respondenter uten noen klar oppfatning kan dette være den enkleste løsningen. Uansett viser tabellen at andelen som ønsker en forandring i dagens politikk, er begrenset.



For å få et klarere bilde av holdningsendringene skal vi se nærmere på endringer i styrkeforholdet mellom de to hovedretningene i alkoholdebatten; den liberale og den restriktive. I figur 4 er dette illustrert ved hjelp av opinionsbalanser, dvs. andelen som er for en liberalisering

minus andelen som støtter en mer restriktiv politikk. Trenden for omsetningsreglene er liberal - med den klareste endringen på 1960-tallet - men opinionen var mer restriktiv i 1991 enn 1985. Forskyvningen i liberal retning er sterkest når det gjelder landet som helhet. Holdningene til reglene i hjemkommunen har endret seg lite siden 1966, når en ser bort fra tallet for 1985. Synet på prispolitikken har også vært forholdsvis stabilt.

Spørsmål om alkoholpolitiske holdninger er også brukt i valgforskningsprogrammet, som del av en indeks for standpunkt til avholdssaken. Heller ikke i dette materialet er det, etter 1960-tallet, noen særlig økning i andelen som mener reglene er for strenge (Valen 1992:157). En direkte sammenligning med SIFAs tall er ikke mulig, siden valgforskerne har brukt et mer generelt spørsmål som trolig fanger opp alle tre saksfelter fra tabell 3. 1985 skiller seg ikke ut som et toppunkt for liberale holdninger i Valens undersøkelser. Det er dermed grunn til å være noe skeptisk til det høye protestnivået i SIFAs 1985-tall. Dessuten er andelen som mener reglene er for strenge gjennomgående noe lavere i valgforskernes tall enn i SIFAs materiale. Dette skyldes nok ikke bare forskjellig spørsmålsordlyd; konteksten kan også påvirke svarfordelingene (Mordal 1989:35-36). I SIFA-undersøkelsene kommer alkoholpolitiske holdninger etter en lang rekke spørsmål om alkoholbruk, hjemmebrenning, smugling o.l., mens alkoholpolitikken følger etter et spørsmål om avholdsstandpunkt i valgundersøkelsene. Konteksteffekten kan i utgangspunktet tenkes å gå i flere retninger. Det kan likevel være grunn til å tro at en som f.eks. oppgir å ha drukket hjemmebrent, i større grad vil si at reglene er for strenge - for å (bevisst eller ubevisst) rettferdiggjøre sitt forbruk av en ulovlig framstilt vare. Denne tolkningen kan også forklare at holdningene er mer restriktive i Norsk Gallup Institutt's undersøkelse fra 1990 enn i SIFAs tall fra 1985 og 1991.⁵

Hvilken rolle har politiske vedtak spilt for utviklingen i figur 4? I en periode der omsetningen av alkohol er blitt mer og mer liberalisert, kan det umiddelbart virke nokså paradoksalt at det samtidig er blitt flere og flere som synes omsetningsreglene er for strenge. Resultatene i figur 4 er imidlertid trolig et produkt av motstridende utviklingstrekk. Opinionsutviklingen har påvirket politikken. Og i samsvar med forbrukermodellen, har en liberal kommunal politikk svekket ønsket om ytterligere liberalisering. Endringene i omsetningsreglene har imidlertid ikke holdt tritt med en enda raskere endring i liberal retning i opinionen (som figurene 2 og 3 beskriver).

Den liberale trenden i figur 4 er svakest når det gjelder holdninger til de kommunale reglene. Det er da også først og fremst på det kommunale plan at myndighetene har fulgt opp befolkningens ønsker om en mer liberal politikk, og dermed bidratt til å opprettholde balansen mellom de liberale og de restriktive. Spørsmålet om reglene i "landet som helhet" kan derimot tolkes på flere måter. Hvis folk oppfatter reglene i "landet som helhet" som summen av de kommunale bestemmelsene, vil liberaliseringen av kommunale regler bidra til en fortsatt balanse mellom de to fløyene - som i spørsmålet om reglene i hjemkommunen. Reglene i "landet som helhet" kan også forstås som de nasjonale rammebetingelsene. Her har politikken, som i hovedsak har vært stabil, ikke kunnet svekke ønsket om liberalisering. Med andre ord finnes ingen motvekt mot den liberale trenden vi så i spørsmålene om salg og skjenking. Begge tolkninger av spørsmålet har nok påvirket svarene, men den sistnevnte er trolig årsak til at holdningsendringen er klarere i spørsmålet om landet som helhet enn i forhold til hjemkommunens regler.

3.6 Sosial bakgrunn og alkoholstandpunkt

Hvilke sosiale og demografiske grupper ønsker en mer liberal politikk? Som nevnt i det historiske tilbakeblikket, har alkoholspørsmålet tradisjonelt vært knyttet til bakgrunnsfaktorer som kjønn, sosial status, religiøsitet og geografi. Generasjonsforskjeller er dessuten beskrevet i avsnitt 3.4. Spørsmålet blir nå om forholdet mellom bakgrunn og holdninger har forandret seg siden 1960-tallet. Vi vil bruke en såkalt MCA-analyse for å beskrive sammenhengen mellom de forskjellige bakgrunnsvariablene og holdning til alkoholpolitikken (Andrews m.fl. 1973). Denne analyseteknikken stiller ingen krav til de uavhengige variablenes målenivå, og fanger dermed også opp sammenhenger som ikke er lineære. Som avhengig variabel bruker vi holdning til reglene i landet som helhet. Hvilke regler dette spørsmålet viser til, kan som nevnt være uklart. Vi antar likevel at svarene gjenspeiler et generelt alkoholpolitisk standpunkt.⁶

Tabell 4 inneholder hovedresultatene fra MCA-analysene. Her finnes to mål på forholdet mellom de uavhengige og den avhengige variabelen: Eta (bivariat sammenheng) og beta (kontrollert for andre uavhengige variabler). R^2 uttrykker modellens samlede forklaringskraft.

Siden 1973 er religiøsitet målt med spørsmålet "Regner du deg som personlig kristen?", mens en indeks for religiøs aktivitet ble brukt i analysen av tallene fra 1962. Begge målene inngikk i 1973-undersøkelsen, og av disse to var aktivitetsindeksen sterkest knyttet til alkoholstandpunkt. Eta- og beta-verdier for religion i 1962 kan dermed ikke sammenlignes direkte med tallene for seinere år.⁷ Undersøkelsen fra 1966 er ikke tatt med i MCA-analysen, siden noen av variablene mangler.

Tabell 4: Sammenheng mellom bakgrunnsvariabler og holdning til alkoholreglene i landet som helhet. MCA-analyse.

	1962	1973	1979	1985	1991
<u>Eta:</u>					
Kjønn	,23	,17	,16	,15	,12
Alder	,16	,22	,21	,21	,19
Utdanning	,17	,25	,18	,19	,11
Religiøsitet	-	,20	,21	,29	,24
Religiøs aktivitet	,30	-	-	-	-
Region	,21	,17	,22	,11	,14
Regler i kommunen	,13	,20	,15	,03	,06
<u>Beta:</u>					
Kjønn	,20*	,15*	,16*	,15*	,09*
Alder	,10*	,16*	,18*	,12*	,15*
Utdanning	,08*	,16*	,06	,12*	,04
Religiøsitet	-	,16*	,17*	,25*	,21*
Religiøs aktivitet	,23*	-	-	-	-
Region	,18*	,11*	,21*	,13*	,12*
Regler i kommunen	,04	,13*	,10*	,05	,04
R ²	,18	,18	,17	,16	,11
N	3783	1954	1858	1834	1900

* Signifikant sammenheng, 0,01 nivå.

Tabell 5 inneholder grunnlaget for eta- og beta-verdiene. For hvert år er gjennomsnittsverdien for hele utvalget beregnet. Skalaen varierer mellom 1 og 3, der 3 representerer ønsket om liberalisering og 1 står for kravet om en mer restriktiv politikk. For hver enkelt undergruppe er avviket fra gjennomsnittet oppgitt (med unntak av innbyggere i

kommuner med ulike salgsbetingelser; denne variabelen blir behandlet nærmere i avsnitt 3.7). Et positivt avvik indikerer mer liberale holdninger enn gjennomsnittet, mens negative avvik står for en mer restriktiv innstilling. I MCA-analysen blir også "justerte avvik" beregnet, etter kontroll for de andre uavhengige variablene. Siden alle de uavhengige variablene er korrelert med hverandre, blir de fleste justerte avvikene (som ikke er tatt med i tabellen) noe lavere enn avvikene i tabell 5. Forskjellen mellom opprinnelige og justerte avvik tilsvarer forholdet mellom eta- og beta-verdier i tabell 4.

Tabell 5: Holdning til alkoholreglene i landet som helhet. Gjennomsnittsverdi, og avvik fra gjennomsnittet i forskjellige sosiale og demografiske grupper.

	1962	1973	1979	1985	1991
Gjennomsnitt	1,92	2,13	2,10	2,27	2,21
<u>Kjønn:</u>					
Kvinne	-,17	-,12	-,11	-,09	-,08
Mann	,15	,12	,11	,09	,08
<u>Alder:</u>					
18-30 år	,08	,15	,11	,05	-,01
31-40	,13	,11	,15	,16	,06
41-50	,00	-,06	-,09	,03	,15
51-60	-,09	-,12	-,11	-,07	,10
61+	-,17	-,26	-,23	-,19	-,19
<u>Utdanning:</u>					
-7 år	-,09	-,18	-,22	-,25	-,13
8-10	,00	-,08	-,03	,03	-,04
11-14	,19	,23	,11	,05	,03
15+	,37	,30	,14	,12	,08

Religiøsitet:

Personlig kristen	-	-,28	-,30	-,41	-,27
Ikke personlig kristen	-	,07	,07	,08	,08

Religiøs aktivitet:

Aktiv	-,35	-	-	-	-
Passiv	,12	-	-	-	-

Region:

Oslo og Akershus	,26	,21	,23	,06	,13
Østlandet	-,01	,04	,03	,08	,05
Sør- og Vestlandet	-,15	-,10	-,07	-,04	-,10
Trøndelag/Nord-Norge	-,02	-,10	-,23	-,10	-,05

N	3783	1954	1858	1834	1900
---	------	------	------	------	------

I hele perioden er kvinner, eldre, religiøse og lavt utdannede de mest restriktive gruppene.⁸ Mønsteret er velkjent; tilsvarende resultater finnes for holdninger til alkoholmisbruk og avholdssak (Arner 1993:14-25, Valen 1981:152-168) og i undersøkelser fra Finland (Ahlström og Österberg 1992). Disse gruppene bruker dessuten mindre alkohol (Nordlund 1985a, 1987).

Effekten av religiøsitet og alder har holdt seg noenlunde konstant gjennom perioden, mens betydningen av kjønn og utdanning ser ut til å være svekket - som i Arners (1993) undersøkelse av holdninger til alkoholmisbruk. Tabell 5 viser at gruppen med høy utdanning har nærmet seg gjennomsnittet gjennom hele perioden. Siden gjennomsnittsverdien har gått i liberal retning, betyr dette at holdningene hos de høyt utdannede ikke har endret seg i særlig grad. Gruppen med minst 15 års utdanning var like liberal i 1991 som i 1962; det er personer med lav utdanning som er blitt mindre restriktive. Også

kjønnsforskjellene er svakere: Liberale holdninger er blitt mer utbredt blant både kvinner og menn, men endringen er sterkest blant kvinnene.

Liberaliseringen har med andre ord ført med seg en svekkelse av noen, men ikke alle, forskjeller mellom sosiale og demografiske grupper. Siden 1985 har religiøsitet skilt seg ut som den viktigste forklaringsfaktoren - både før og etter kontroll for andre variabler. Holdningene er riktignok blitt mer liberale både hos kristne og ikke-kristne, men avstanden mellom gruppene er den samme. I 1991 er personlig kristne den eneste undergruppen med en opinionsbalanse i restriktiv retning.

Selv om eta-verdiene for alder ikke har endret seg særlig, viser tabell 5 at sammenhengen mellom alder og holdning til alkohol har fått en annen form. Fram til 1979 er ønsket om en liberal kursendring sterkest i aldersgruppene under 40 år. I 1991 har gruppene mellom 40 og 60 overtatt denne rollen. De unge går ikke inn for en mer restriktiv politikk, men relativt mange er fornøyd med dagens situasjon. Som tabell 2 viste, er det likevel fortsatt blant de yngste at støtten til konkrete forslag om salg av alkohol er høyest.

Samspill mellom variablene er ikke inkludert i tabell 4. En analyse av samspill mellom kjønn, alder, utdanning og religiøsitet avdekket bare to signifikante samspillseffekter (med et signifikansnivå på 1 %).⁹ Begge finnes i 1991-materialet, og begge berører utdanning. I 1991 er det bare blant de eldste og blant kvinner at de lavt utdannede skiller seg ut som restriktive. Samspillet mellom alder og utdanning er nok et tegn på utdanningens svekkede betydning: En liberal holdning til alkohol er ikke i samme grad som før et særtrekk ved en velutdannet elite.

Region-variabelen måler de tradisjonelle kulturelle motsetningene mellom landsdelene, mens inndeling etter salgsbetingelser i respondentenes hjemkommune gir et mer direkte mål på det alkoholpolitiske

klimaet i lokalsamfunnet.¹⁰ Tradisjonelt har alkoholspørsmålet inngått i en kulturkonflikt mellom landsdelene; særlig mellom Østlandet og Sør- og Vestlandet. Gabriel Øidne (1957:98) satte motsetningene på spissen: "Eitt av dei boda som vestlendingen synest vilja supplere dei 10 opphavlege med, er: 'Du skal ikkje nyte alkohol.' "

Tabell 4 viser at effekten av regional tilhørighet er noe svekket i løpet av perioden. Tabell 5 utdyper resultatene: Hele tiden har innbyggerne i Oslo og Akershus vært blant de mest liberale, mens Sør- og Vestlandets posisjon er mer overraskende. Med unntak av 1962 og 1991, har holdningene vært minst like restriktive i Trøndelag og Nord-Norge som på Sør- og Vestlandet. Dersom "landet som helhet" oppfattes som summen av de kommunale reglene, blir nok svarene farget av forholdene i hjemkommunen, som folk kjenner best. At reglene har vært strengest i sør og vest, kan bidra til at disse landsdelene ikke skiller seg ut med ønsker om en mer restriktiv politikk. Likevel viser bakgrunns materialet at forskjellene mellom landsdelene utenfor Østlandet har vært små også i spørsmålene om salg og skjenking av forskjellige alkoholsorter.

Sammenhengen mellom salgsregler i kommunen og syn på alkoholpolitikken var sterkest på 1970-tallet, og er siden blitt ubetydelig. Beta-koeffisientene viser at effekten av kommunale regler forsvinner også i 1962, etter kontroll for andre uavhengige variabler. Det mest stabile trekket ved de to geografiske variablene er altså at hovedstadsområdet er liberalt - et særpreg som etter hvert er noe mindre markert.

Det kan med andre ord se ut til at forskjellen mellom by og land er viktigere enn regionenes kulturelle særpreg. Urbaniseringsgrad er ikke tatt med i analysen i tabellene 4 og 5, siden denne variabelen er målt på ulike måter i 1962 og de seinere undersøkelsene. Sammenhengen mellom grad av tettbebyggelse og alkoholpolitiske holdninger viser imidlertid den samme tendensen som tallene for salgsreglene i

hjemkommunen. Eta-verdiene for urbaniseringsgrad har sunket fra .19 i 1973 til .06 i 1991.¹¹ Urbaniseringsgrad og lokale alkoholregler er da også høyt korrelert med hverandre.

3.7 Holdningsendring og kommunal politikk

Kommunale salgsregler er mindre viktig når holdninger til reglene i landet som helhet skal forklares. Men siden deler av norsk alkoholpolitikk er desentralisert, vil et skille mellom kommuner med ulike regler gi et klarere bilde av forholdet mellom politiske vedtak og holdningsendringer. En slik oppdeling gjør det mulig å skille mellom til dels motstridende utviklingstrekk, som ligger bak den liberale trenden i figur 4. Inndeling etter salgsbetingelser blir imidlertid problematisk i 1991. Selv om gruppen bosatt i kommuner uten alkoholsalg er stor nok til statistiske analyser, er den hentet fra et lite antall kommuner. Særegne trekk ved en enkelt kommune, f.eks. skjenkebestemmelsene, kan derfor påvirke resultatene.¹²

MCA-analysen viste at forskjellen mellom kommunegruppene er svekket i siste del av perioden, og øverste del av tabell 6 klargjør hvordan dette har skjedd. Holdningsendringene har ikke funnet sted samtidig over hele landet. I kommuner med brennevinssalg (hovedsakelig bykommuner) var det omtrent like mange liberale som restriktive i 1962, men fra 1966 har det vært en relativt stabil liberal overvekt (positiv opinionsbalanse). Etter hvert har balansen gått over i liberal retning også i de andre kommunetypene; først i kommuner med ølsalg, deretter i kommuner uten noe alkoholsalg.

Det er imidlertid holdninger til reglene i hjemkommunen som gir et direkte bilde av forholdet mellom opinion og politiske vedtak. Utviklingen på dette området er beskrevet i nedre del av tabell 6, der

svekkelsen av geografiske forskjeller gir et noe annet utslag. I sin analyse av materialet fra 1962 kom Brun-Gulbrandsen og Krogh (1966:206) til at

"prinsippet med lokal selvbestemmelsesrett hadde virket etter sin hensikt, slik at de faktiske omsetningsforholdene balanserte befolkningens holdninger ganske godt - kanskje bemerkelsesverdig godt."

Tabell 6: Opinionsbalanser for alkoholreglene, etter salgsbetingelser i hjemkommunen.

Opinionsbalanse - reglene i landet som helhet:

Salg av:	1962	1966	1973	1979	1985	1991
Brennevin, vin og øl	3	26	23	16	29	25
Øl*	-8	6	19	13	24	18
Ikke salg	-18	-10	-10	-10	28	7

Opinionsbalanse - reglene i hjemkommunen:

Brennevin, vin og øl	-3	14	4	2	11	9
Øl*	-3	5	7	7	19	4
Ikke salg	1	10	16	21	49	39

* Kommuner med salg av vin, men ikke brennevin, er tatt med i denne kategorien. Opplysningene om salgsbetingelser er hentet fra Statistisk sentralbyrå.

Men allerede i 1966 var balansen noe forskjøvet (Krogh 1967), og siden har misnøyen vokst i de mest restriktive kommunene. Det går et

klart skille mellom kommuner med alkoholsalg, der det har vært en svak økning i kravet om en liberal kursendring, og kommuner uten alkoholsalg, der økningen har vært langt sterkere.

Tallene i tabell 6 dekker imidlertid over en tredje trend, som trekker i motsatt retning: Som følge av at en mer liberal politikk er innført i mange kommuner, blir ønsket om mer lempelige regler svekket (i samsvar med forbrukermodellen). I tabell 7 er kommuner der reglene er endret mellom 1979 og 1991 skilt ut fra kommuner med en stabil salgspolitikk. Fortsatt er det et problem at noen kategorier inneholder respondenter fra bare få kommuner - og ikke alltid de samme kommunene i 1979 og 1991.¹³ Forskjellene i opinionsbalanse er likevel så markerte at de neppe skyldes særtrekk ved enkeltkommuner. I 1979 skiller en gruppe seg ut med klar overvekt for liberalisering: Innbyggerne i kommuner som den gang var uten ølsalg, men fikk salgsbevilgning seinere. Her har det lokale demokratiet fungert etter oppskriften, og i 1991 - etter innføring av ølsalg - er balansen gjenopprettet. Til gjengjeld har stemningen snudd til fordel for liberalisering der alkoholsalg fortsatt er forbudt. Det er likevel ingen endring i opinionsbalansen i kommuner som har innført brennevinssalg - men dette utvalget er som nevnt hentet fra få kommuner.

Som nevnt er det mulig å trekke fram verdiendringer i det norske samfunnet som årsaksfaktorer. Skiftningene i tabell 7 bygger trolig likevel ikke bare på nye verdier. Mange "tørrlagte" kommuner har etter hvert opplevd at nabokommuner åpner for ølsalg. Når innbyggerne kan reise til nabokommunen for å kjøpe øl, forsvinner utvilsomt noe av nytten av et lokalt forbud. I tillegg øker kostnadene, siden lokale butikker mister kunder. Det er forståelig at mange kommunepolitikere ser på alkoholpolitikken som et uegnet område for kommunalt selvstyre (Denstad og Hansen 1988:337-338). Hensynet til det lokale næringslivet blir en tungtveiende faktor for mange folkevalgte

(Denstad 1988) - og trolig også for velgerne. Liberaliseringen av ølsalget har bygd opp forventninger om en mer liberal politikk i kommuner som har holdt fast ved forbudet. Forventningspresset ser ut til å ha vært svakere i kommuner som mangler vinmonopol; opinionsbalansen er ikke endret i gruppen som hadde ølsalg på begge tidspunkter. Dette kan henge sammen med at det samlede antall vinmonopolutsalg er begrenset. Dermed blir ønsker om åpning av utsalg urealistiske der det allerede finnes vinmonopol i en nabokommune.

Tabell 7: Holdninger til alkoholpolitikk, etter salgsbetingelser i hjemkommunen i 1979 og 1991.

Salgsbetingelser i 1979 og 1991	Reglene i kommunen		Andel stemmer		Andel stemmer		Minste N	
	Opinions- balanse		for salg av brennevin		for salg av øl klasse 2			
	1979	1991	1979	1991	1979	1991	1979	1991
Alt salg	2	10	85	79	82	90	888	1032
Øl -> alt salg	7	5	64	87	73	82	170	140
Øl	7	7	51	60	78	87	425	458
Ikke salg -> øl*	26	-1	41	49	59	74	344	221
Ikke salg	1	39	29	54	35	83	86	63
Total	8	8	65	71	74	87	1916	1915

* Tallene for 1979 inkluderer en kommune som var uten salgsbevilling i 1979, men fikk vinmonopol før 1991. Denne kommunen er ikke representert i 1991-utvalget.

At ønsket om mer lempelige regler svekkes der ølsalg innføres, er ikke akkurat overraskende. Mer interessant er det å se om liberaliseringen har hatt noe å si for selve oppslutningen om alkoholsalg. Her er det nødvendig å gå tilbake til det vi har kalt de absolutte spørsmålene, og to av disse er tatt med i tabell 7. Svekkelsen av de geografiske forskjellene kommer klart fram, særlig når det gjelder salg av øl. Det lokale selvstyret ser også ut til å ha fungert. Ser vi på kommuner uten alkoholsalg i 1979, var holdningen til ølsalg mest positiv der salg av øl ble tillatt i løpet av 80-tallet. Den samme tendensen kommer fram når kommuner med ølsalg i 1979 sammenlignes: Støtten til brennevinssalg var sterkest der dette seinere ble innført. Opinionen ser med andre ord ut til å ha påvirket alkoholpolitikken.

Spørsmålet om liberaliseringen har påvirket holdningene er vanskeligere å besvare. Riktignok øker støtten til salg av øl og brennevin etter at salg er innført, men den liberale trenden finnes også der salgsreglene ikke er endret. Undersøkelser foretatt i enkelte kommuner før og etter endringer i salgsbetingelsene kan gi et mer nøyaktig bilde av slike holdningsendringer. Disse resultatene støtter opp under tillitsmodellen: Ikke bare har oppslutningen om salg av vin og brennevin økt etter at Vinmonopolet har åpnet utsalg i en kommune - også et restriktivt tiltak som innføring av ølmonopol er blitt mottatt med økende støtte (Nordlund 1978:122-127). Den nyeste undersøkelsen av dette slaget er gjennomført av SIFA ved åpningen av vinmonopolutsalg i Sogn og Fjordane, der motstanden er blitt svekket etter at utsalgene ble åpnet (en rapport vil bli publisert i slutten av 1993).

3.8 Salg av øl i klasse 3

Den klareste endringen i restriktiv retning finner vi som nevnt i reglene for salg av øl i klasse 3. I den nye alkoholloven, som trådte i kraft i 1990, ble det avgjort at sterkt øl ikke lenger skulle selges ved selvbetjening. For å sikre kontroll med salget, skulle utlevering av øl i klasse 3 bare foregå ved betjening over disk. I 1993 ble reglene ytterligere skjerpet: Salg av sterkt øl ble overført til Vinmonopolet. Hvordan har så velgerne reagert på disse vedtakene?

SIFAs surveyundersøkelse fra 1991 inneholder et spørsmål om salg av øl i klasse 3. Dette emnet ble fulgt opp i en ny undersøkelse etter lovendringen i 1993. Både i 1991 og 1993 ble respondentene spurt om reglene var for strenge, passe eller om de burde vært strengere. I begge undersøkelser innledes spørsmålet med en beskrivelse av gjeldende regler.¹⁴ Svarfordelingene finnes i tabell 8.

Tabell 8: Holdninger til gjeldende regler for salg av øl i klasse 3. Prosentfordelinger.

	1991: Salg over disk	1993: Bare på Vinmonopolet
For streng	37	58
Passe streng	52	37
Burde vært strengere	11	6
N	1995	1155

Siden spørsmålet ikke refererer til de samme reglene i 1991 og 1993, er det umulig å si noe om lovendringene har påvirket holdninger

til konkrete bestemmelser - f.eks. til salg av sterkt øl på Vinmonopolet. Det er imidlertid klart at gjeldende salgsregler hadde langt mindre støtte i befolkningen i 1993 enn i 1991. Mens en betydelig andel av velgerne var fornøyd med ordningen med salg av sterkt øl over disk, er misnøyen økt kraftig etter at salget ble overført til Vinmonopolet. En årsak kan være at 1993-undersøkelsen ble gjennomført forholdsvis kort tid etter at de nye bestemmelsene ble iverksatt, slik at befolkningen ikke fikk tid til å venne seg til de nye reglene. Det er likevel grunn til å tro at dette ikke er hele forklaringen på forskjellen mellom tallene for 1991 og 1993. Loven fra 1993 kommer i større grad i konflikt med et liberalt alkoholstandpunkt. Å måtte gå på Vinmonopolet for å handle øl i klasse 3 blir oppfattet som et langt sterkere inngrep, og får naturlig nok mindre støtte.

3.9 Alkoholpolitikken, EF og Vinmonopolet

I forhandlingene med EF om medlemskap tvinges de nordiske land på en ny og fundamental måte til å legitimere sin alkoholpolitikk (se bl.a. Tigerstedt 1990). Det er ikke lenger nok å legitimere politikken overfor landenes egne innbyggere, den skal også legitimeres overfor andre land med en klart mer liberal alkoholkultur og alkoholpolitikk. Man tvinges i denne prosessen til å ta opp hele grunnlaget for alkoholpolitikken, og alle virkemidlene, og se om de er "nødvendige" sett i forhold til EFs målsettinger om mest mulig fri konkurranse, fri vareflyt og fri prisdannelse.

Et element av de nordiske søkerlandenes politikk som helt eksplisitt er trukket inn i forhandlingene, er disse landenes monopoler for import, eksport, produksjon og omsetning av alkohol. I alkoholpolitisk sammenheng er naturligvis detaljhandelsmonopolet det viktigste. I

Norge gjelder dette monopolet bare detaljsalg av vin og brennevin (og fra 1.3.1993 også sterkt øl). Fram til søknaden om norsk EF -medlemskap har endringer i dette systemet ikke vært politisk aktuelt, og knapt nok diskutert. EF-forhandlingene har satt temaet på dagsordenen. Hva det har ført til i norsk opinion kan leses ut av tabell 9. Denne tabellen inneholder svarfordelinger på et spørsmål om salgsformer for vin og brennevin, som ble stilt i undersøkelser både i 1990, 1991 og 1993.¹⁵

Tabell 9: Holdninger til salgsformer for vin og brennevin. Prosentfordelinger.

	1990	1991	1993
Vin og brennevin skal kunne selges i dagligvarebutikker	16	19	21
Vin skal kunne selges i dagligvarebutikker, ikke brennevin	27	26	23
Systemet i Norge fungerer bra slik det er i dag	51	51	52
Vin og/eller brennevin bør overhodet ikke selges	6	5	4
N	1020	1968	1133

Kjikkvadrat = 12,86, df.= 6, $p < 0,05$

Som man ser er det ikke så få nordmenn som deler EF-kommisjonnens syn på Vinmonopolet. Tanken om å liberalisere omsetningen av vin og brennevin har også fått noe sterkere tilslutning i norsk opinion siden 1990. Men selv om flere støtter friere salg av vin og brennevin, har økningen stort sett gått på bekostning av gruppen som bare ønsker

liberalisering av vinsalget. Denne forskyvningen har likevel mindre politisk interesse. Det er forholdet mellom støtte til monopolet og ønsker om overføring av salg til dagligvarebutikker som har størst betydning. Her er det ingen endring - andelen som vil beholde Vinmonopolet er stabil gjennom alle tre målinger.

På de tre målingene er det et knapt flertall av de spurte som vil holde på dagens monopolsystem (se også Hentilä 1993). I likhet med tallene for holdningene til omsetningsreglene generelt (tabell 3), viser disse resultatene at en betydelig andel av opinionen er fornøyd med den nåværende politikken - og at ønsket om en mer liberal politikk står sterkere enn ønsket om en mer restriktiv linje. Også i Finland er holdninger til vinsalg undersøkt (Österberg 1993). Selv om de finske spørsmålene ikke er direkte sammenlignbare med våre, ser støtten til Vinmonopolet ut til å være sterkere i Norge enn i Finland.

4. Alkoholpolitikk og holdninger: Mulige utviklingstrekk

Alkoholpolitikk er et tema som diskuteres ofte i Norge, både i offisielle og mindre offisielle fora, og tildels med stort engasjement. Gjennom disse diskusjonene både uttrykkes, skapes og endres folkemeningen. Selv om en grunnleggende verdikonflikt ofte kommer til syne i denne debatten, er nok de ytterliggående standpunkter stort sett forlatt til fordel for mer pragmatiske mål-middel-synspunkter. Myndighetene har kunnet legitimere sin politikk ved å bruke både verdistandpunkter og pragmatiske synspunkter i en passende blanding. Man har klart å balansere mellom en økende liberal og en svekket restriktiv del av opinionen ved at en så stor gruppe til enhver tid synes de norske reglene er bra som de er.

Men selv om myndighetene har kunnet sikre støtte til sin politikk, er det alkoholpolitiske klimaet endret. Selv om vi ikke har kunnet gi noen fullstendig redegjørelse for forholdet mellom opinion og politikk, synes det klart at en gjensidig påvirkning har funnet sted. I de fleste sosiale og demografiske grupper er holdningene gått i liberal retning. Ønsket om liberalisering er fulgt opp med en mer liberal politikk, først og fremst på kommunalt nivå. Balansen mellom krav om liberalisering og ønsker om strengere regulering har dermed ikke gjennomgått dramatiske forskyvninger. De kommunale vedtakene kan i sin tur ha påvirket opinionen; de kan ha bidratt til større oppslutning om liberale salgs- og skjenkereglene.

Tre modeller for politikkenes effekt på opinionen har utgjort rammen for analysen. Motstridende utviklingstrekk har påvirket svarene på spørsmål som viser til myndighetenes politikk, dvs. de relative spørsmålene. Selv om den generelle trenden er liberal, er kravet om en mer liberal politikk svekket i kommuner som har innført ølsalg - i tråd med forbrukermodellen. Utviklingen i liberal retning kommer klarere fram i absolutte spørsmål, med et fast, konkret innhold. Støtten til liberale salgs- og skjenkebestemmelser har økt i takt med liberaliseringen av kommunale regler, i samsvar med tillitsmodellen. Liberaliseringen må trolig føre med seg langt større skadevirkninger, dersom misnøyemodellen skal få gjennomslag. Erfaringene fra Finland (Ahlström og Österberg 1992, Mäkelä 1987) viser imidlertid at også en mer liberal alkoholpolitikk kan skape misnøye.

Politiske vedtak kan ikke forklare opinionsendringene alene. Nye holdninger må også sees i sammenheng med ideologiske og kulturelle endringer. Og selv om en kan peke på et samspill mellom opinion og politikk, har ikke spørsmålet om hva som ligger bak både opinionsendringer og politiske beslutninger fått noe utfyllende svar. Flere forhold kan ha skapt nye holdninger - både hos kommunepoliti-

kere og velgere - og dermed lagt grunnlaget for en endret politikk (se også Andersen og Bugge 1993a:12-15). Nye verdimønstre kan ha skapt både en mer positiv holdning til alkohol og en økende skepsis til offentlige forbud og restriksjoner. I tillegg kommer en økende tvil om nytten av restriksjoner på det alkoholpolitiske området. I et samfunn med økende kommunikasjon blir virkningen av kommunale restriksjoner begrenset. Liberalisering i en kommune kan tvinge fram endringer i nabokommunene. Også folkevalgte som vil redusere alkoholforbruket kan velge en liberal politikk - av hensyn til arbeidsplassene - selv om de hadde foretrukket en situasjon der alle kommuner beholdt sine restriksjoner. Det er dermed ikke usannsynlig at de siste kommunale forbudene mot ølsalg snart vil forsvinne.

Ingen tilsvarende liberalisering har funnet sted på nasjonalt plan. Avholdsbevegelsen har fått gjennomslag for flere av sine kampsaker i statlig politikk - noe som kan ha bidratt til å svekke avholdssakens appell (Aardal og Valen 1989: 236-237). Etter hvert har likevel de nasjonale restriksjonene kommet under et tilsvarende press. Grensehandel, smugling og hjemmebrenning svekker nytten av reguleringer. EF-tilpasning og et mulig EF-medlemskap skaper ytterligere vanskeligheter for norsk alkoholpolitikk.

I EF-forhandlingene står norske myndigheter overfor en dobbelt oppgave: Norsk alkoholpolitikk skal legitimeres både overfor egne innbyggere og overfor EF-landene. I utgangspunktet kan de posisjoner partene har inntatt minne om de forlatte ytterstandpunktene fra forrige århundre, med EFs liberalisme på den ene side og Norges (Nordens) sterke vektlegging av verdier som folkehelse, solidaritet med de svake og motstand mot privat fortjeneste av alkoholomsetning på den annen. Etter som man ønsker å oppnå enighet gjennom forhandlinger, eventuelt at man må argumentere i en rettsak, vil nok mer pragmatiske argumenter bli framherskende i debatten. Spørsmål om våre alkohol-

politiske mål kan innfris med andre og mindre strenge regler, f.eks. uten et monopol på salget av vin og brennevin, er allerede reist av EF-kommisjonen.

En slik gjennomdrøfting av den tradisjonelle politikken kan være nyttig og må ikke nødvendigvis føre til en oppgivelse av de nordiske standpunkter. Det kan også føre til en fornyet interesse for, og fornyet legitimering av, alkoholpolitikken. Et sterkt defensorat, basert på en klargjøring av mål og midler i norsk (nordisk) alkoholpolitikk, kan føre både til en økt oppslutning i den hjemlige opinion og til forståelse i EF. Den liberale trenden i opinionen gjør imidlertid dette til en meget vanskelig oppgave.

Det kan dermed være grunn til å spørre hva en omfattende endring av politikken, som avskaffelse av Vinmonopolet eller kraftige prisreduksjoner innebærer, kan bety for nordmennenes alkoholpolitiske holdninger. Også her er det nødvendig å skille mellom absolutte og relative spørsmål. En trenger ingen forskningsresultater for å forutsi at en betydelig liberalisering og prisreduksjon vil føre til at færre synes reglene er for strenge og prisene for høye. Mer interessant er mulige utviklingstrekk som gjelder de absolutte spørsmålene: Hvor mange vil støtte reguleringer etter at de er falt bort? Hvor mange vil fortsatt mene at et monopolsystem er den beste løsningen, hvis Vinmonopolet forsvinner? Hittil har liberaliseringen hatt støtte i befolkningen. Dersom en omfattende liberalisering fører med seg økende - og synlige - alkoholskader, kan ønsker om restriksjoner likevel melde seg. Tillitsmodellen kan med andre ord erstattes med misnøyemodellen. En mer liberal politikk kan muligens bidra til å blåse nytt liv i avholdsbevegelsen. Omfanget av forbruksveksten, og dermed skadevirkningene, er likevel vanskelig å forutsi (Skog 1990). Begrenses de negative konsekvensene, kan en nedleggelse føre til at Vinmonopolet i liten grad blir savnet - kanskje like lite som NRK-monopolet?

NOTER

1. Se Brun-Gulbrandsen (1985) og Hauge (1986) for en nærmere beskrivelse av den alkoholpolitiske utviklingen, og Johansen (1985), som beskriver forbudstida.

2. Data fra Partimedlemsundersøkelsen 1991 (ikke publisert). Ubesvarte er holdt utenfor beregningene, N=1789. Tallene er veide, slik at hvert partis medlemmer får en vekt som tilsvarer partiets medlemstall. Spørsmålsformuleringer og svarfordelinger finnes i Saglie (1992:153-159).

3. Utvalgene består av personer fra 18 år og oppover. Siden 1979 er også aldersgruppen 15-17 år tatt med i utvalgene, men disse er ekskludert fra analysene i denne rapporten. Ubesvarte er utelatt fra alle beregninger. Tallene for 1966 og 1991 er veide. Se ellers Nordlund (1977, 1981 og 1987) for nærmere opplysninger om materialet. Se også Brun-Gulbrandsen og Krogh (1966) og Krogh (1967) for en nærmere analyse av alkoholpolitiske holdninger i 1962 og 1966.

4. "Hvis det ble bestemt at det skulle holdes en folkeavstemning over spørsmålet om det skal være tillatt å selge eller skjenke alkohol her i kommunen, ville du da stemme for eller imot hver enkelt av følgende muligheter:

- Salg av brennevin fra utsalg
- Salg av vin fra utsalg
- Salg av sterkt øl som eksportøl og bakkøl i forretning
- Salg av vanlig øl som pils og bayerøl i forretning
- Skjenking av brennevin på hoteller og restauranter
- Skjenking av vin på hoteller og restauranter
- Skjenking av sterkt øl som eksportøl og bakkøl på restauranter og kaféer
- Skjenking av vanlig øl som pils og bayerøl på restauranter og kaféer"

Fra 1962 til 1973 ble det dessuten spurt om salg og skjenking av svakt øl (klasse 1).

5. I denne undersøkelsen er spørsmålet identisk med SIFAs spørsmål om reglene for landet som helhet, men holdningsspørsmålet ble stilt før alle andre spørsmål om alkohol. Svarfordeling: For lempelige: 15 %, Passe: 59 %, For strenge: 26 %.

6. MCA-teknikken forutsetter at den avhengige variabelen måles på intervallnivå (eller er en dikotomi), mens holdning til alkoholpolitikken strengt tatt er en ordinalvariabel med tre verdier. En kan imidlertid oppfatte de observerte verdiene som et (mer eller mindre mangelfullt) mål på en underliggende kontinuerlig variabel.

7. Målet på religiøs aktivitet er satt sammen av 3 variabler: Gå i kirken, delta på andre religiøse møter og høre gudstjeneste eller andakt i radio/fjernsyn. Deltakere i minst to av disse aktivitetene i løpet av siste måned er regnet som "aktive". I spørsmålet om religiøsitet (personlig kristen) er svaralternativene "nei" og "vet ikke" slått sammen. I 1973 ble 20 % av utvalget klassifisert som religiøse og 25 % som religiøst aktive, og de to målene var forholdsvis høyt korrelert ($\gamma = .72$). Når religiøsitet byttes ut med religiøs aktivitet i MCA-analysen for 1973, øker likevel η^2 fra ,20 til ,28 og beta fra ,16 til ,21. Inndelingen av de øvrige variablene finnes i tabell 5 og 6.

8. Lavinntektsgruppene hører også til de restriktive. Denne variabelen er ikke brukt i MCA-analysene, siden det er vanskelig å gruppere inntekt på en måte som gjør sammenlikning over lengre tid mulig.

9. Region og regler i hjemkommunen er ikke tatt med i samspillsanalysen. Disse variablene er delvis overlappende, slik at tomme celler gjør en beregning av samspill umulig.

10. Inndeling etter en kombinasjon av salgs- og skjenkereglene kunne gitt et mer fullstendig bilde av kommunenes politikk. Tallet på respondenter fra kommuner uten verken salg eller skjenking blir imidlertid for lite til noen analyse mot slutten av perioden. Salget utgjør dessuten størsteparten av alkoholomsetningen i Norge (Nordlund 1985a:66).

11. Urbaniseringsvariabelen har tre verdier: By eller tettbygd strøk med mer enn 2.000 personer, by eller tettbygd strøk med 200-1.999 personer og spredtbygd strøk med mindre enn 200 personer.

12. Gruppen bosatt i kommuner uten salg består av 63 personer i 1991. Utvalget er trukket ved hjelp av klyngeutvelging (se Nordlund 1981:3-4), slik at de 63 bare er hentet fra fem forskjellige kommuner.

13. Dette gjelder først og fremst kommuner uten alkoholsalg på noe tidspunkt, der utvalget er hentet fra 8 kommuner i 1979 og 5 i 1991, og kommuner med overgang fra salg av øl til alle alkoholsorter, der utvalget kommer fra 8 kommuner i 1979 og 9 i 1991. I begge grupper er 3 kommuner representert både i 1979 og 1991.

14. 1991: "Øl i klasse 3, dvs. gulløl, bakkøl, eksportøl o.l. kan nå bare selges av betjening over disk, og kan altså ikke stå fremme sammen med annet øl i selvbetjeningsbutikker. Synes du denne bestemmelsen er for streng, at den er passe streng eller synes du reglene skulle vært enda strengere når det gjelder salg av øl?"

1993: "Øl i klasse 3, dvs. gulløl, bakkøl, eksportøl o.l. kan nå bare selges i Vinmonopolets butikker, og kan altså ikke lenger kjøpes i dagligvarebutikker. Hva synes du om denne bestemmelsen i loven, synes du den er for streng, at den er passe streng eller synes du reglene skulle vært enda strengere når det gjelder salg av øl?"

15. "I Norge selges alkoholholdig vin og brennevin som kjent bare i Vinmonopolets butikker, mens det i mange andre land selges i dagligvarebutikker, tobakksbutikker og lignende. Synes du at både vin og brennevin skal kunne selges i dagligvarebutikkene, synes du at vin, men ikke brennevin, skal kunne selges i dagligvarebutikkene, synes du systemet i Norge fungerer bra slik det er i dag, eller mener du at vin og/eller brennevin overhodet ikke bør selges?"

Undersøkelsene fra 1990 og 1991 ga forskjellige resultater i spørsmålet om alkoholreglene er for strenge eller lempelige. Vi har ovenfor tolket dette som en effekt av konteksten spørsmålene inngår i. Det er ingen tilsvarende forskjell i Vinmonopol-spørsmålet, noe som kan skyldes at et spørsmål med klare svaralternativer trolig er mindre utsatt for slike konteksteffekter.

LITTERATUR

Ahlström, Salme og Esa Österberg (1992): "Changes in climate of opinion concerning alcohol policy in Finland in the 1980s", Contemporary Drug Problems (19), 3:431-457

Andersen, Jan og Liv S. Bugge (1993a): Utviklingen av alkoholpolitikken i kommuner som satser på næringsutvikling - et opplegg for en casestudie i to kommuner. ØF-notat 5/93, Lillehammer: Østlandsforskning

Andersen, Jan og Liv S. Bugge (1993b): Planlegging og politikk - foreløpige resultater fra en studie av arbeidet med alkoholpolitiske handlingsprogrammer i to kommuner. ØF-notat 32/93, Lillehammer: Østlandsforskning

Andrews, Frank M., James N. Morgan, John A. Sonquist og Laura Klem (1973): Multiple Classification Analysis (2. utg.), Ann Arbor: University of Michigan

Arner, Oddvar (1993): Hva er alkoholmisbruk? En undersøkelse av nordmenns holdninger til spørsmål omkring alkoholmisbruk og alkoholisme. SIFA-rapport 1/93, Oslo: SIFA

Brun-Gulbrandsen, Sverre (1985): "Våre forfedres alkoholbruk", i O. Arner, R. Hauge og O.-J. Skog (red.): Alkohol i Norge, Oslo: Universitetsforlaget

Brun-Gulbrandsen, Sverre og Per Krogh (1966): "Folkemening om alkoholomsetning", Norsk Tidsskrift om Alkoholspørsmålet, (18), 3:165-206

Christophersen, Jens A. (1969): Representant og velger, Oslo: Universitetsforlaget

Denstad, Brit (1988): "Kommunal alkoholpolitikk: Politisk ideologi og alkoholpolitiske strategier", Alkoholpolitikk - Tidsskrift för nordisk alkohol-forskning (5), 2:73-82

Denstad, Brit og Tore Hansen (1988): "Kommunal håndheving av statlig alkoholpolitikk: partikonflikter og representantroller", Tidsskrift for samfunns-forskning (29), 4:333-356

- Fuglum, Per (1972): Kampen om alkoholen i Norge 1816-1904, Oslo: Universitetsforlaget
- Grytten, Linda (red.) (1992): Rusmidler i Norge 1992, Oslo: Rusmiddel-direktoratet og SIFA
- Hauge, Ragnar (1986): Alkoholpolitikken i Norge, Oslo: Statens Edru-skapsdirektorat
- Hellevik, Ottar (1993): "Kulturelle skillelinjer i dagens samfunn. Et innlegg i postmaterialisme-debatten", Sosiologisk tidsskrift (1), 1:25-50
- Hentilä, Jorma (1993): "Det norska alkoholsystemet har et starkt stöd", Nordisk Alkoholtidsskrift (10), 3:165-166
- Horverak, Øyvind og Esa Österberg (1991): "Alkoholprisene i Norden", Nordisk Alkoholtidsskrift (8), 3:127-142
- Inglehart, Ronald (1990): Culture Shift in Advanced Industrial Society, Princeton: Princeton University Press
- Johansen, Per Ole (1985): Brennevinskrigen, Oslo: Gyldendal
- Key, V. O. (1961): Public Opinion and American Democracy, New York: Knopf
- Krogh, Per (1967): "Folkemening om alkoholomsetning 1962-1966", Norsk Tidsskrift om Alkoholspørsmålet (19), 1:1-33
- Lipsey, Richard G. og Peter O. Steiner (1981): Economics (6. utg.), New York: Harper & Row
- Listhaug, Ola (1990a): "Macrovalues: The Nordic Countries Compared", Acta Sociologica (33), 3:219-34
- Listhaug, Ola (1990b): "Velferdsstat og veljarar: Komparative funn", i A. R. Hovdum, S. Kuhnle og L. Stokke (red.): Visjoner om velferdssamfunnet, Bergen: Alma Mater

- Martinussen, Willy (1988): Solidaritetens grenser, Oslo: Universitetsforlaget
- Mordal, Tove L. (1989): Som man spør, får man svar, Oslo: Tano
- Mäkelä, Klaus (1987): "Attitudes and Opinions", i J. Simpura (red.): Finnish Drinking Habits, Helsinki: The Finnish Foundation for Alcohol Studies
- Nilson, Sten Sparre (1972): Politisk avstand ved norske folkeavstemninger, Oslo: Gyldendal
- Nordlund, Sturla (1977): Data om alkoholspørsmål. Tabellarisk oversikt over resultater fra intervjuundersøkelser 1956-1973. SIFA-stensilserie nr. 6, Oslo: SIFA
- Nordlund, Sturla (1978): Lokale ølmonopol - virkninger på drikkevanene, Oslo: Universitetsforlaget
- Nordlund, Sturla (1981): Alkoholdata 1979. Tabellarisk oversikt over resultater fra en intervjuundersøkelse. SIFA-stensilserie nr. 50, Oslo: SIFA
- Nordlund, Sturla (1985a): "Norske drikkevaner. En beskrivelse på grunnlag av offentlig statistikk og survey-data", i O. Arner, R. Hauge og O.-J. Skog (red.): Alkohol i Norge, Oslo: Universitetsforlaget
- Nordlund, Sturla (1985b): "Priser og tilgjengelighet som alkoholpolitiske virkemidler", i O. Arner, R. Hauge og O.-J. Skog (red.): Alkohol i Norge, Oslo: Universitetsforlaget
- Nordlund, Sturla (1987): Data om alkohol og andre stoffer 1985. Tabellarisk oversikt over resultater fra en intervjuundersøkelse. SIFA-stensil nr. 1/87, Oslo: SIFA
- Papadakis, Elim (1992): "Public Opinion, Public Policy and the Welfare State", Political Studies (40), 1:21-37
- Reuter, Samuel og Christoffer Tigerstedt (1992): "Alkoholpolitiken i Norden sedan 1980", Nordisk Alkoholtidskrift (9), 2:59-72
- Rokkan, Stein (1987): Stat, nasjon, klasse, Oslo: Universitetsforlaget

Saglie, Jo (1992): Partier, medlemmer og ideologi. Hovedoppgave, Oslo: Institutt for statsvitenskap

Simon, Herbert A. (1985): "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science", American Political Science Review (79), 2:293-304

Skog, Ole-Jørgen (1985): "Hva bestemmer omfanget av alkoholskader?", i O. Arner, R. Hauge og O.-J. Skog (red.): Alkohol i Norge, Oslo: Universitetsforlaget

Skog, Ole-Jørgen (1990): "Alkoholforbrukets og alkoholskadene utvikling - forventninger i lys av EFs harmoniseringsbestrebelser", i C. Tigerstedt (red.): EG, alkohol och Norden, NAD-publikation nr 19, Helsingfors: Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning

Skretting, Astrid (1993): "Attitude of the Norwegian population to drug policy and drug-offences", Addiction (88), 1:125-131

Sniderman, Paul M., Richard A. Brody, Philip E. Tetlock m. fl. (1991): Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology, Cambridge: Cambridge University Press

Stimson, James A. (1991): Public Opinion in America: Moods, Cycles and Swings, Boulder: Westview Press

Tigerstedt, Christoffer (red.) (1990): EG, alkohol och Norden, NAD-publikation nr 19, Helsingfors: Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning

Valen, Henry (1981): Valg og politikk - et samfunn i endring, Oslo: NKS-Forlaget

Valen, Henry (1992): Valg og politikk - et samfunn i endring (2. utg.), Oslo: NKS-Forlaget

Waldahl, Ragnar (1983): "Opinion og politikk: Abortsaken i norsk politikk 1969-1981", Tidsskrift for samfunnsforskning (24), 6:511-536

Weissberg, Robert (1976): Public Opinion and Popular Government, Englewood Cliffs: Prentice-Hall

Øidne, Gabriel (1957): "Litt om motsetninga mellom Austlandet og Vestlandet", Syn og Segn (63), 3:97-114

Österberg, Esa (1993): "Befolkningens innstilling til vinförsäljning i livsmedelsaffärer", Nordisk Alkoholtidskrift (10), 2:59-69

Aardal, Bernt og Henry Valen (1989): Velgere, partier og politisk avstand, Oslo: Statistisk sentralbyrå

SIFA rapport

Følgende rapporter er tidligere utkommet i denne serien:

Rapportene kan bestilles fra instituttet.

- | | |
|------|---|
| 1/88 | Krogh, Per: <i>Pasienter i A-klinikker og kursteder</i> . 218 s., Oslo 1988. |
| 1/89 | Skretting, Astrid og Ole-Jørgen Skog: <i>Arresterte sprøytemisbrukere</i> . 113 s., Oslo 1989. |
| 2/89 | Hauge, Ragnar og Olav Irgens-Jensen: <i>Bruk av narkotika i Norge</i> . 38 s., Oslo 1989. |
| 1/90 | Skog, Ole-Jørgen: <i>Utviklingen av intravenøst narkotikamisbruk i Norge. Anslag for insidens og prevalens</i> . 66 s., Oslo 1990. |
| 2/90 | Nordlund, Sturla: <i>Drikkevaner og restaurantbruk i Trondheim</i> . 151 s., Oslo 1990. |
| 3/90 | Skog, Ole-Jørgen: <i>Prognose for aids-epidemien blant sprøytemisbrukere 1990 - 1999</i> . 26 s., Oslo 1990. |
| 1/91 | Skog, Ole-Jørgen: <i>Selvbetjeningssalg av sterkøl i svenske systembolagbutikker</i> . 26 s., Oslo 1991. |
| 1/92 | Hauge, Ragnar og Jens J. Guslund: <i>Straffutmålingen i promillesaker. En undersøkelse av hvordan endringene i promillelovgivningen i 1988 har påvirket domstolenes straffutmålingspraksis</i> . 104 s., Oslo 1992. |
| 2/92 | Irgens-Jensen, Olav: <i>Bruk av alkohol og narkotika blant tilsatte i Forsvaret. Resultater av en spørre-skjemaundersøkelse høsten 1991</i> . 40 s., Oslo 1992. |
| 3/92 | Nordlund, Sturla: <i>Metoder og metodeproblemer ved estimering av alkoholforbruk</i> . 129 s., Oslo 1992. |

- 1/93 Arner, Oddvar: *Hva er alkoholisbruk? En undersøkelse av nordmenns holdninger til spørsmål omkring alkoholisbruk og alkoholisme*. 48 s., Oslo 1993.
- 2/93 Skretting, Astrid, Randi Ervik og Kjell Erik Øye: *Aids-informasjonsbussen i Oslo. En intervju-undersøkelse av brukere*. 59 s., Oslo 1993.

ISBN 82-7171-172-5

Statens institutt for alkohol- og narkotikaforskning
National Institute for Alcohol and Drug Research

◀ **Falch** Hurtigtrykk, Oslo