

Halvor Owren

Enerettsmodellen under angrep

En idrettshistorisk studie av norsk pengespillpolitikks utfordringer i perioden 1995-2017

Masteroppgave i idrettsvitenskap
Seksjon for kultur og samfunn
Norges idrettshøgskole, 2018

Sammendrag

I denne idrettshistoriske studien som jeg har valgt å kalle «Enerettsmodellen under angrep – en idrettshistorisk studie av norsk pengespillpolitikks utfordringer i perioden 1995-2017», skal jeg forsøke å gi et bilde av pengespillpolitikken utvikling. Problemstillingen studien tar utgangspunkt i er: «Hvordan har pengespillpolitikken blitt utfordret i perioden 1995-2017. Og hvordan har disse utfordringene påvirket idrettsbevegelsen?».

Etter flere politiske diskusjoner i Stortinget ble AS Norsk Tipping og enerettsmodellen etablert i 1946. Det statlige spillskapet fikk enerett til å tilby pengespill, og spilleoverskuddet skulle tilfalle ideelle formål. Den første spilleomgangen gikk av stabelen i 1948, og siden den gang har idrettsbevegelsen mottatt overskuddsmidler. Midlene har gjennom flere år vært idrettsbevegelsens økonomiske fundament. På midten av 1990-tallet havnet enerettsmodellen under et økende press. Det frem til nå, landbaserte pengespillfeltet med få grenseoverskridende elementer, ble utfordret av internasjonale krefter.

Pengespillpolitikken har gjennomgått ulike faser av utfordringer. Fra nasjonale automatproblemer og rettsaker, til en krevende konkurransesituasjon med internasjonale spillskap i spissen. Økende liberalisering innenfor flere områder i samfunnet har påvirket pengespillpolitikken, noe som har ført til en vaksom idrettsbevegelse. Sammenvevingen med verden utenfor har skapt et vedvarende trykk mot enerettsmodellen, og idrettsbevegelsen må fortsette å leve i en tilstand av uvisshet.

Innhold

Sammendrag	3
Innhold	4
Forord	7
1. Innledning.....	8
1.1 Problemstilling og avklaringer	9
1.2 Tidligere forskning og litteratur om emnet	10
1.3 Historisk metode og kildegrunnlag	11
1.3.1 Politiske dokumenter	12
1.3.2 Dokumenter fra aktører.....	12
1.3.3 Årsmeldinger og idrettspolitiske dokumenter fra NIF.....	13
1.3.4 Muntlige kilder	13
1.4 Veien videre	14
2. Pengespillfeltet frem mot 1995: Fra restriktiv til en mer liberal pengespillpolitikk?	15
2.1 Den spede begynnelse.....	15
2.2 Opptakten til den organiserte tippingen	16
2.3 AS Norsk Tipping opprettes.....	19
2.4 Økt spillelyst, justeringer av tippenøkkel og tippekamp.....	20
2.5 Tippingen får konkurranse	21
2.6 Konsekvensene	22
3. Det rettslige «slaget» i pengespillpolitikken	24
3.1 Nytt lovverk: Fritt frem?.....	24
3.2 Innstramminger? Ikke med det første	25
3.3 Stortinget snur.....	26
3.4 Et rettssalsdrama i fire akter	26
3.5 En vinn-vinn situasjon for idrettsbevegelsen?.....	29
3.6 Nye utfordringer på trappene?	30
4. Mot en grenseløs fremtid	32

4.1	Teknologien åpner dører - «Lufta er fri for alle»	32
4.2	Hvem er de internasjonale spillselskapene?	32
4.3	Norske pengespel i ei digital framtid.....	34
4.4	Parallele utfordringer og en betenksom idrettsbevegelse.....	37
4.5	Hva nå?	38
5.	Kampen om oppmerksomhet.....	40
5.1	Fjernspill.....	40
5.2	Ingen høringssvaroverraskelser.....	41
5.3	Ot.prp. nr. 80 (2007-2008).....	42
5.4	En enerettsmodell på «skinner»?.....	43
5.5	«Oppmerksomhetskampen»	44
5.6	Kanalisering.....	47
5.7	NIF bekymret for overskuddet	50
5.8	Sammenfatning og status.....	50
6.	Enerettsmodellen for fall?	52
6.1	Sundvolden-plattformen.....	52
6.2	Hva er en lisensmodell?	52
6.3	Et fullstendig rapport-kaos	54
6.3.1	Oppdaterte rapporter, men samme konklusjoner	55
6.3.2	Spillselskapene med motangrep.....	55
6.4	En engstelig idrettsbevegelse	56
6.5	Høring	58
6.6	Melding til Stortinget med modellsvar.....	59
6.7	En lettet og mer «på hugget» idrettsbevegelse	60
7.	Oppsummering. Pengespillpolitikken under et vedvarende press?	63
7.1	Utfordringer av nasjonal karakter	63
7.2	Utfordringer av internasjonal karakter	65
7.3	En vaktstom idrettsbevegelse	67
8.	Kilder og litteratur	69

8.1	Politiske dokumenter:.....	69
8.2	Rapporter:	72
8.3	Muntlige kilder:.....	76
8.4	Litteratur:	76

Forord

Det er med blandende følelser at disse forordene faller på plass. I løpet av mine fem år på Norges Idrettshøgskole (NIH), først som bachelorstudent på Sport Management og senere som masterstudent på seksjon for kultur og samfunn, har jeg lært utrolig mye.

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.

Jeg ønsker å rette en stor takk til min veileder, Matti Goksøyr, som har kommet med konstruktive og gode tilbakemeldinger gjennom hele året. For meg har det vært et inspirerende samarbeid.

Takk til mamma for korrekturlesing og nyttige tilbakemeldinger. En takk gis også til min søster Mari, uten deg hadde ikke studien sett slik ut. Avslutningsvis vil jeg takke alle medstudenter på NIH for en fin tid.

Halvor Owren

Oslo, 30. mai 2018

1. Innledning

Idrettsbevegelsen har i moderne tid fått et stadig økende behov for økonomiske midler. AS Norsk Tipping ble opprettet i 1946, som et verktøy for å skaffe midler til idrettsanlegg i en trang etterkrigstid. Tippemidlene skulle vise seg å bli en gullgruve for idrettsbevegelsen (Goksøyr, Andersen, & Asdal, 1996). Fordelingen av tippeoverskuddet har siden første spilleomgang i 1948 til stadighet vært diskutert. Midlene har vært ryggraden i idrettsbevegelsens økonomi, og på den måten ført organisasjonen inn i pengespillpolitikken.

Pengeoverføringene har skapt en interessant sammenkobling mellom Norsk Tipping, staten og idrettsbevegelsen. Norsk Tipping er gitt enerett på pengespill og er selve bærebjelken på det norske pengespillfeltet. Myndighetene, ved Kulturdepartementet, fordeler overskuddsmidlene fra det statlige monopolselskapet, og Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité (NIF) er en av flere overskuddsmottakere. For 2018 mottok organisasjonen i overkant av 710 millioner kroner (Regjeringen, 2018). Dette er midler NIF er helt avhengig av for å virkeliggjøre visjonen «idrettsglede for alle» (Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, 2015a).

I nærmere 70 år har norsk pengespillpolitikk vært organisert gjennom en enerettsmodell, der Norsk Tipping har enerett til å tilby pengespillene og lotteriene med størst omsetning. Målet med enerettsmodellen er å ivareta hensynet til spilleavhengige og sikre at inntektene fra pengespill skal tilfalle ideelle formål (Meld. St 12, 2016-2017). Modellen har til ulik tid, og på varierende måter, vært satt under press. Dette har påvirket NIFs økonomiske fundament, slik at enerettsmodellens utfordringer på mange måter har vært idrettsbevegelsens utfordringer.

Fra midten av 1990-tallet skjedde det mye som skulle vise seg å bli utfordrende for pengespillpolitikken. Ettervirkningene av Lotto-innføringen kom til syne, Stortinget vedtok en ny liberaliserende lov, Norge skrev under EØS-avtalen, internett gjorde for alvor sitt inntog, og pengespillfeltet beveget seg gradvis over i et mer internasjonalt farvann. Sammen skaper dette et interessant utgangspunkt for å se nærmere på pengespillpolitikken utfordringer, og hvordan disse utfordringene har påvirket idrettsbevegelsen.

1.1 Problemstilling og avklaringer

I denne idrettshistoriske studien, som jeg har valgt å kalle «Enerettsmodellen under angrep – en idrettshistorisk studie av norsk pengespillpolitikks utfordringer i perioden 1995-2017», skal jeg forsøke å gi et bilde av pengespillpolitikken utvikling. Problemstillingen studien tar utgangspunkt i er: «Hvordan har pengespillpolitikken blitt utfordret i perioden 1995-2017. Og hvordan har disse utfordringene påvirket idrettsbevegelsen?».

For å besvare problemstillingen har det vært viktig å balansere det å gå i detalj og det å se ting i ett større bilde. Dette har jeg gjort for å møte innvendingen om at historieskriving fort kan bli for detaljert og dermed miste det store overblikket. Når en i tillegg har tatt sikte på å dekke en såpass lang periode, har dette vekselspillet vært helt nødvendig. De detaljerte kapitlene er avsluttet med noen oppsummerende betraktninger. Avslutningsvis diskuteres studiets hovedtrekk, i lys av den generelle samfunnsutviklingen, med vekt på det Olstad (2017) kaller internasjonal sammenveving.

I problemstillingen nevner jeg «enerettsmodellen». Dette er navnet på modellen som organiserer norsk pengespillpolitikk. Enerettsmodellen kan deles inn i tre deler; Norsk Tipping AS og pengespilloven, Norsk Rikstoto AS og totalisatorloven og det private lotterimarked og lotteriloven. Det betyr at lotterier- og pengespill i Norge bare kan tilbys i regi av disse tre aktørene med hjemmel i tilhørende lov. De største og mest risikofylte pengespillene er det de statlige spilleselskapene Norsk Tipping og Norsk Rikstoto som kan tilby, mens lotteriene med mindre omsetning og mindre risiko kan tilbys av godkjente lotteriverdige organisasjoner (Meld. St 12, 2016-2017). Norsk Tipping og deres spilltilbud er selve bærebjelken i enerettsmodellen og får derfor mest oppmerksomhet i denne studien

I den samme problemstillingen tar jeg for meg «utfordringer i perioden 1995-2017». Som nevnt i innledningen skjedde det mye i, og rundt pengespillpolitikken midt på 1990-tallet. Fekjær (2002) forklarer at det skjedde en teknologisk revolusjon og at det norske spillmarkedet forandret karakter på en dramatisk måte. Rambøl (2006) følger opp og forklarer at Norge hadde fått en lov som ga oss et av Europas mest liberale regimer for pengespillautomater.

Norsk Tipping belyser også situasjonen gjennom boken *Et utfordrende tiår* (Sandberg, 2008). Den nasjonale pengespillpolitikken begynner samtidig å skli over i et mer internasjonalt

landskap. I kjølvannet av dette oppstår det gradvis nye utfordringer, som også påvirker idrettsbevegelsen. Studiet avrundes nær vår samtid i takt med Stortingets behandling av Meld. St. 12 (2016-2017) *Alt å vinne - Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk*.

1.2 Tidligere forskning og litteratur om emnet

Det er lite tidligere forskning som direkte omhandler temaet pengespillpolitikens utfordringer, som denne studien søker å belyse. Likevel finnes det noen relevante bidrag. Odd E. Rambøl skrev i 2006 sin hovedoppgave *Penger eller legitimitet – spillet om automatene* ved Sosiologisk Institutt Universitet i Bergen. Denne avhandlingen tar for seg den politiske behandlingen av spill og lotteri i Norge, med hovedvekt på endringene i perioden 1985 til 2003 (Rambøl, 2006).

I 2002 ga overlege og psykiater Hans Olav Fekjær ut boken *"Spillegalskap": vår nye landeplage*. I hovedsak er boken ment som et verktøy for å forstå spilleavhengighet og redusere problemene med pengespill. Boken tar også for seg noen betraktninger rundt pengespillpolitikk, og det er disse som har vært interessante i denne oppgavens sammenheng. Det er verdt å nevne at temaet spilleavhengighet, som Fekjær blant annet omtaler, er hyppigere studert enn pengespillpolitikk. På Universitet i Bergen er det blant annet gjennomført flere studier på pengespillproblemer (Pallesen, Hanss, Mentzoni, Molde, & Morken, 2016).

Norsk Tipping har utgitt noen jubileumsbøker som er benyttet i studien. Det er totalt fire jubileumsbøker; *10 års tipping i Norge* (1958), *Norsk Tipping A/S 1948-1973: I idrettens og vitenskapens tjeneste* (1973), *Vinnerglede gjennom 50 år* (1998) og *Et utfordrende tiår: 1998-2008: Norsk tipping 60 år* (2008). I denne litteraturen blir det kastet lys over selskapets virksomhet og stadige utvikling. Flere av kapitlene er for øvrig skrevet av gjestesribenter med spennende innsikt. Bøkene har vært supplerende og utfyllende overfor andre kilder.

For å belyse den delen av oppgaven som omhandler idrettsbevegelsen har boken *Kropp, kultur og tippekamp: Statens idrettskontor, STUI og Idrettsavdelingen 1946-1995* skrevet av Goksøyr, Andersen og Asdal vært et nyttig bidrag. Boken omhandler blant annet det statlige organet som skulle fordele tippemidlene. Den gir et innblikk i det praktiske arbeidet rundt fordelingen og hva som har rørt seg i den tilhørende politikken. Heftet *Staten og idretten:*

1861-1991 av Goksøyr har også vært en god kunnskapsbase. I tillegg har de idrettshistoriske verkene, *Norsk Idretts historie* 1 og 2 av Finn Olstad og Stein Tønneson og *Historien om norsk idrett* av Matti Goksøyr, vært god å lene seg på når det kommer til påvirkningen på idrettsbevegelsen.

Det har også vært nødvendig å se til litteratur som ikke direkte tar for seg emnet. Eksempelvis har boken, *Den lange oppturen: Norsk historie 1945-2015* skrevet av Finn Olstad, blitt brukt til å forstå hovedtrekkene i den norske samfunnsutviklingen. Særlig fruktbar var beskrivelsen av det Olstad kaller internasjonal sammenveving. Dette uttrykket har jeg benyttet meg av i studien.

Det bør også nevnes at det finnes aktuelle forskningsbidrag fra Sverige. Johan R. Norberg skriver om den samme tematikken og har blant annet utgitt boken *Idrottens spelberoende: idrottsrörelsens offentliga stöd via spelmarknaden 1990-2009 och dess idrottspolitiska konsekvenser*, og artikkelen *Idrottens spelberoende och statens idrottsberoende*. Dessverre har jeg etter gjentatte forsøk ikke klart å oppdrive heftet¹, men artikkelen fra 2005 med lignende innhold har vært til inspirasjon.

1.3 Historisk metode og kildegrunnlag

For å oppnå en best mulig forståelse av hvordan enerettsmodellen har blitt utfordret i perioden 1995-2017 og hvordan dette har påvirket idrettsbevegelsen, har det vært avgjørende å finne gode kilder. Studien er bygget på både eldre og nyere kilder, og er gjennomført ved å ta i bruk tradisjonell historisk metode. Sentralt i metoden, og viktig i denne oppgaven står det, Kjeldstadli (1999) og Blom og Helle (1997) kaller kildegransking. Saklighet, nøytralitet og objektivitet i rimelig forstand har vært en grunnforutsetning i dette arbeidet.

Kildegransking kan deles inn i finnekunsten, kildekritikk og kilderelevans. Finnekunsten handler om å kartlegge hvilke kilder som er tilgjengelig for å belyse problemstillingen. Med kildekritikk forsøker man å avdekke innholdet til kilden: Kan vi stole på kilden? Hvem står bak kilden og hva er budskapet? Kilderelevans dreier seg om kilden er egnet til å løse den

¹ Eksemplaret finnes ikke hos norske bokforretninger. Boken er derfor bestilt gjennom NIH-biblioteket, men dessverre har ikke eksemplaret ankommet biblioteket i tide. I tillegg er boken forsøkt lånt fra Göteborg, men heller ikke dette eksemplaret har nådd frem.

oppgaven vi arbeider med (Kjeldstadli, 1999). Det første steget i den historiske metoden handler om finne kildene.

1.3.1 Politiske dokumenter

Med pengespillpolitikk og enerettsmodellen som tema, var det naturlig å begynne med å kartlegge regjeringens- og stortingets digitale historiske arkiv. Arkivene inneholdt; Norges offentlige utredninger (NOU-er), meldinger til Stortinget (tidligere stortingsmeldinger), proposisjoner, høringsuttalelser og innstillinger. Denne typen politiske dokumenter fra 1995 og fram til 2017 skulle bli de viktigste kildene, og utgjør selve ryggraden i studien.

Dokumentene inneholdt avgjørende informasjon om hva som har rørt seg i pengespillpolitikken og deriblant diskusjonene på Stortinget. Eksempelvis har de politiske dokumentene Ot.prp. nr 44. (2002-2003), Meld.St. 12. (2016-2017) og Innst. 250 S. (2016-2017) vært betydningsfulle.

I begynnelsen av studien lignet arbeidet på det Kjeldstadli (1999) omtaler som å finne nåla i høystakken. De første søkene på «pengespill» og «lotterier» fikk nærmere 1700 treff. Mye av kildearbeidet handlet derfor om å plukke ut relevante kilder, men til samme tid unngå at sentrale dokumenter ble utelatt. For å sikre meg mot dette var de digitale søkefunksjonene i nettarkivene nyttig. Samtidig henger flere av de politiske dokumentene sammen og refererer til hverandre. Eksempelvis: «sist det ble gjort en helhetlig og prinsipiell gjennomgang av den norske pengespillpolitikken var i...» eller «en samlet gjennomgang av lotteri- og pengespillområde ble sist presentert i...».

Søk i Lovdata Pro, som er en database med diverse rettslig informasjon, har også vært nyttig i arbeidet med å forhindre at interessante dokumenter skulle utebli. I hovedsak har dette arbeidet handlet om å følge opp proposisjoner. De politiske dokumentene er troverdige kilder til informasjon, og godt egnet til å studere pengespillpolitikk nær vår fortid.

1.3.2 Dokumenter fra aktører

Relevante og uavhengige forskningsbidrag om pengespillpolitikk er begrenset, men det finnes en rekke rapporter. Rapportene belyser interessante deler av pengespillfeltet og har på den måten vært gunstige kilder. Et viktig poeng er at dokumentene er utarbeidet eller bestilt, av aktører med interesser innenfor pengespillpolitikk. Flere av rapportene er i mindre grad uavhengig, og det har derfor vært nødvendig å møte kildene med et kritisk blikk. Arbeidet

med kildekritikk, med fokus på hvem som står bak kilden, har vært avgjørende.

Dokumenter fra Kulturdepartementet og deres ulike nedsatte utvalg, dokumenter fra Lotteri- og stiftelsestilsynet (heretter Lotteritilsynet) og rapporter utarbeidet av de internasjonale spillsekskapene har vært nyttige bidrag. De nevnte bidragene tar for seg tilsvarende tema innenfor pengespillfeltet, noe som har gjort det mulig å vurdere kildene opp mot hverandre. I tillegg har jeg forsøkt å innhente dokumenter med ulik underliggende vinkling, med mål om en best mulig kildebalanse.

1.3.3 Årsmeldinger og idrettspolitiske dokumenter fra NIF

For å belyse den delen av studien som omhandler pengespillpolitikkenes påvirkning på idrettsbevegelsen, var det nødvendig å se til NIFs egne dokumenter. I disse dokumentene fremkom det sentral informasjon om hvordan NIF, gjennom de aktuelle årene, har blitt påvirket av pengespillpolitikkenes utfordringer.

1.3.4 Muntlige kilder

I tillegg til de skriftlige kildene er det benyttet muntlige kilder. Slik studien skred frem, ble det naturlig å kontakte personer med relevant innsikt. Det har derfor blitt gjennomført to semi-strukturerte intervjuer med personer med ulikt syn på norsk pengespillpolitikk. Det ene intervjuet ble gjennomført som et gruppeintervju med tre personer fra Norsk Tipping. Det andre intervjuet ble gjennomført over telefon med en ansatt i et internasjonalt pengespillsekskap. Intervjuene har ikke vært sentrale i oppgaven, men de har gitt utfyllende opplysninger om norsk pengespillpolitikk og bidratt til å spore opp skriftlige kilder.

Det er to ting en bør være bevisst på i arbeidet med muntlige kilder. Det første dreier seg om at muntlige kilder er bygget på en persons minne, noe som kan gjøre det upålitelig i forhold til detaljer som tid, antall og avstand. For det andre kan minnene påvirkes av erfaringer i ettertid. Eksempelvis er det dette som skjer i en intervjusituasjon, minnene blir gjenskapt i kommunikasjonsprosessen mellom intervjuer og informant (Kjeldstadli, 1999). Med bakgrunn i disse opplysningene har jeg vært bevisst på hvordan jeg har fremstilt informasjonen fra de muntlige kildene.

1.4 Veien videre

For å svare på problemstillingen begynner kapittel 2 med å forklare det historiske bakteppe for pengespillpolitikken utvikling frem mot 1995. Kapittelet følger også idrettsbevegelsens involvering. I kapittel 3 går jeg nærmere inn på hvordan innføringen av Lotto, et nytt liberaliserende lovverk og påfølgende rettsaker ble utfordrende for pengespillpolitikken. Deretter belyser kapittel 4 hvordan pengespillfeltet gradvis beveger seg fra å være nasjonalt til å bli internasjonalt. Det samme kapittelet ser også på hvordan en periode med parallelle utfordringer påvirker idrettsbevegelsen.

I kapittel 5 vil fokuset være rettet mot de internasjonale spillselskapene. Jeg vil belyse hvordan de i større grad utfordret politikken, hvordan politikerne reagerte og hvordan situasjonen påvirket NIF. Temaet i kapittel 6, er hvordan hele enerettsmodellen stod for fall. Mest oppmerksomhet får det tilhørende «rapport-kaoset», behandlingen av *Alt å vinne* og hvordan dette har innvirkning på NIF. I kapittel 7, som er det avsluttende kapittelet, skal jeg oppsummere og konkludere, samt forsøke å belyse situasjonen fra et mer overordnet perspektiv.

2. Pengespillfeltet frem mot 1995: Fra restriktiv til en mer liberal pengespillpolitikk?

For å forstå hvordan pengespillpolitikken og enerettsmodellen havnet under press er det hensiktsmessig å klargjøre situasjonen på pengespillfeltet før 1995. For å få et bilde av dette skal jeg se nærmere på hva som har rørt seg i politikken og hvordan idrettsbevegelsen har vært involvert.

2.1 Den spede begynnelsen

Etter norsk lov er spill med penger forbudt. Dette har vært et prinsipp i flere hundre år, og har sin bakgrunn i ønsket om å verne borgerne fra «lykkespillenes fordervelighet» (Ot.prp. nr. 44, 2002-2003). Allerede i Straffeloven av 1902 ble dette fastsatt: «Den, som gjør sig en Næringsvei af Lykkespil, som ikke ved særskilt Lov er tilladt, eller af at forlede dertil, straffes med Fængsel indtil 1 Aar (Straffeloven, § 298, 1902). Til tross for dette forbudet har det likevel foregått ulike typer pengespill på siden av regelverket. Dette gjorde at myndighetene tidlig på 1900-tallet besluttet at pengespill skulle organiseres i mer kontrollerte former, til dels for å forebygge de negative sosiale konsekvenser av spill, og til dels for å skaffe midler til gode formål.

Det norske Pengelotteri (Pengelotteriet), var det første statlige spillet som ble introdusert i Norge i moderne tid (Sandberg, 2008). Dette spillet ble opprettet i 1912, med første trekning året etter. Lotteriet var underlagt Finansdepartementet og inntektene skulle blant annet gå til bekjempelsen av tuberkulose (Goksøyr et al., 1996). Pengelotteriet ble etter hvert utvidet, og i 1922 ble det bestemt at idrettsbevegelsen (Landsforbundet) også skulle bevilges 500 000 kroner av overskuddet. Bakgrunnen for tildelingen var «befolkningens sundhet», noe som skulle oppnås ved å få «alle» til å drive idrett. I den hensikt trengte en midler til idrettsanlegg (Goksøyr, 1992). Pengelotteriet eksisterte helt frem til 25. mars 1998 (Sandberg, 2008).

Noen år senere ble det gitt tillatelser til andre former for pengespill. I 1927 ble hesteveddeler regulert. Dette spillet var underlagt Landbruksdepartementets kontroll, og formålet var å støtte hestesport, hestehold og hesteavl. Også denne gangen var samfunnsnyten i fokus. I tillegg til det nye totalisatorspillet, ble det på 1930-tallet, oppstilt spilleautomater i form av knipsekasser for første gang (Ot.prp. nr. 44, 2002-2003). Det var humanitære organisasjoner som, Røde Kors og Redningselskapet, som fikk tillatelse til å oppstille automatene (Fekjær, 2002). Disse

var lett tilgjengelig der folk ventet på ferje og buss (Enger, 2008). Omtrent på samme tid, begynte ideen om organisert tipping å spre seg til Norge.

2.2 Opptakten til den organiserte tippingen

«Fra omkring 1930 kan en si at tippingen – selv om den var ulovlig – bredte seg med stor fart i Skandinavia» (Nilsen & Moen, 1973, s. 20). I begynnelsen ble den illegale tippingen organisert i sporadiske tippeklubber, og da spesielt i Sverige. Virksomhetene opererte i grenseland mellom det lovlige og ulovlige, og var av relativt lyssky karakter. Felles for alle selskapene var forretningsidéen om å utnytte menneskers spillelyst, og generere inntekter til eierne. Denne typen tipping ble antatt å stride mot loven, og politiet måtte flere ganger gripe inn og stanse de organiserte tippeklubbene. Likevel etablerte det illegale markedet seg etter hvert også her i Norge (Nilsen & Moen, 1973).

I blant annet Oslo, vokste det frem samme type virksomheter. De drev offentlig i store lokaler og omsatte for betydelig beløp, men som i Sverige grep politiet inn og stanset virksomhetene (Nilsen & Moen, 1973). Et forslag på å organisere tippingen ble forsøkt av den tidligere skøyteløperen, og senere formannen i Norges Skøyteforbund, Oskar Olsen. Olsen, som for øvrig også var eier og redaktør i avisen Sportsmanden, hadde planer om å starte privat fotballtipping i samarbeid med Norges landsforbund for Idrett (Landsforbundet). Alle var imidlertid ikke like interessert i at tippingen skulle drives i privat regi. Arbeidernes Idrettsforbund (AIF), som på mange måter var motstykket til Landsforbundet, eller det borgerlige idrettsforbundet som AIF like å kalle dem, mente at den omstridte tippesaken skulle løses på en annen måte. De fremmet derfor forslaget om et statsdrevet tippeselskap (Olstad & Tønnesson, 1986-1987).

I spissen for dette forslaget stod Rolf Hofmo. Han var den første som slo lyd for at det skulle lanseres et legalt tippeselskap. Forslaget gikk ut på at selskapet skulle drives under offentlig kontroll, og at overskuddet skulle tilfalle idretten (Nilsen & Moen, 1973). I tillegg skulle dette virke som en motvekt mot de illegale tippeselskapene. Forslaget ble lagt frem for Stortinget i 1937, men nedstemt av et borgerlig flertall. Grunnen var trolig at forslaget ble sett på som et «AIF-forslag», samt at flere stortingsrepresentanter var bekymret for de moralske virkningene av lykkespill (Goksøyr et al., 1996). Ole Morten Pünther fremhever den samme forklaringen i sin hovedoppgave *Tippesaken 1935-1946*. I kapittelet *Kampen om tippingen* påpeker han at drivkraften bak de fleste tippemotstanderne var de moralske følgene av pengespill (Pünther,

1989).

Det er interessant at Stortinget i 1937 valgte å nedstemme forslaget om fotballtipping. For omtrent akkurat ti år tidligere hadde det borgerlige flertallet, som besto av Høyre, Bondepartiet og deler av Venstre, tillatt totalisatorspill. Inntektene herfra gikk som nevnt til hestesporten og hesteavl, og ikke til idrettsanlegg, som var planen med dette forslaget. Bondepartiet og deres velgere var nok mer opptatt av å sikre midler til hesteoppdrett enn til idrettsanlegg. Høyre gikk i 1937 imot fotballtippingen av delvis moralske grunner. Da hesteveddeløp ble innført i 1927, gikk de inn for dette uten å ha spesiell interesse for saken (Goksøyr et al., 1996).

Blant tippemotstanderne rådet det en oppfatning om at idretten skulle ha et ansvar for å holde seg moralsk ren og «ordentlig». Goksøyr et al., (1996) understreker dette, og forklarer at det ble satt spesielle moralske krav til idretten, som andre sektorer i større grad slapp unna. Videre trekker de frem et godt poeng:

Den seinere tippemotstanden kan virke selvmotsigende når Stortinget i 1920-årene åpnet for at også idretten kunne motta inntekter fra Pengelotteriet. Men å tippe direkte på idrettsresultater ble betraktet som noe helt annet og verre enn å kjøpe lodd i Pengelotteriet eller på lokale basarer (s. 42).

Forslaget til tidligere nevnte Olsen ble heller ikke løsningen på «tippesaken». Selskapet havnet under politietterforskning, og Landsforbundet trakk seg derfor ut av samarbeidet. Eierne gikk etter hvert med på å innstille forretningen (Goksøyr et al., 1996). Som Kvalheim (2016) presiserer var ikke dette mislykkede forsøket noen god reklame for tipping i privat regi. Noen år etter at forslaget om statsdrevet tipping ble nedstemt, brøt 2.verdenskrig ut, og nazistene kom til makten. Det daværende NS-styrte «Departementet for arbeidstjeneste og idrett» ga tillatelse til å etablere et tippeselskap i Norge (Nilsen & Moen, 1973).

Det førte til at det NS-styrte selskapet, *AS Det Norske Tippeselskap*, ble opprettet i 1941. Tippeselskapet, med Charles Hoff i spissen, bygget på forslaget fra 1937, men det ble ingen suksess. Eller som tidligere administrerende direktør for Norsk Tipping, Arne Nickelsen skrev: «Det norsk Tippeselskap ble stiftet i oktober 1941, men det fikk en krank skjebne» (Nilsen & Moen, 1973, s. 22). Det nye statlige tippeselskapet møtte motstand, siden det å

tippe ble oppfattet som støtte til nazistene. Motstanden kom fra flere hold, men særlig idrettsstreiken som AIF og Landsforbundet hadde igangsatt, rammet tippeselskapet. Det å tippe ble nemlig sett på som en unasjonalt virksomhet (Goksøy & Olstad, 2017).

Den motvillige oppfatningen knyttet til tipping kommer også til syne hos kioskkompaniet Narvesen. Det Norske Tippeselskap ønsket å henge opp selskapets plakater, samt å plassere ut prislister og kuponger i Narvesens butikker. Kioskkompaniet nektet. De ønsket ikke å tilby tippetjenester i sine kiosker i fare for å bli boikottet (Sandberg, 1998a). Det ble derfor vanskelig å få tak i kommisjonærer, til tross for løfter om god økonomisk uttelling og press fra myndighetene (Goksøy & Olstad, 2017). Selv om staten hadde skutt inn penger for å få premiene opp på et mer forlokkende nivå, måtte selskapet legges ned høsten 1944. Selskapet klarte det oppsiktsvekkende å gå med et underskudd på nærmere 400 000 kroner (Goksøy, 2010).

Til tross for nazistenes mislykkede forsøk på å organisere myndighetsstyrt tipping hadde ikke idrettsbevegelsen, som nå var samlet i Norges Idrettsforbund, forlatt idéen om å innføre tipping i Norge. Bakgrunnen for at idrettsbevegelsen fortsatte arbeidet med tippingen skyldes behovet for midler. Virksomhetene til tyskerne hadde gått hardt utover idrettsanleggene, og i tillegg var idrettsinteressen i etterkrigstiden større enn noen gang. Økonomiske midler var derfor sårt tiltrengt. Dette erkjente staten, men på samme tid var det andre viktige oppgaver som måtte løses i en krevende gjenreisningstid (Goksøy, 1992). Uten ledige midler på statsbudsjettet måtte løsningen bli en annen.

Løsningen ble å se nærmere på det tidligere AIF-forslaget: et statlig tippeselskap.

Toneangivende personer innenfor idretten hadde studert modellen til tippeforegangslandet Sverige, der tippeselskapet AB Tipstjänst hadde oppnådd stor suksess (Nordby, 1998).

Idrettsbevegelsen kunne nå, som en helhet, enes om forslaget. 1. november 1945 nedsatte Sosialdepartementet et utvalg for å utrede spørsmålet om å tillate veddemål i idrettskamper. Etter flere diskusjoner om hvem som skulle motta midler fra det forventede overskuddet, samt om ordningen skulle inkluderes eller holdes utenfor statsbudsjettet, ble det lagt frem et forslag for Stortinget våren og sommeren 1946 (Goksøy et al., 1996).

2.3 AS Norsk Tipping opprettes

«Ved kongelig resolusjon av 24 oktober 1946 ble det i medhold av den nye lov gitt konsesjon til å danne et aksjeselskap med det formål å drive tippeselskap» (Nilsen & Moen, 1973, s. 24). Denne loven ga Norsk Tipping monopol og på den måten også enerett på pengespill. I dette løsningsforslaget ble det bestemt at nettooverskuddet skulle gå til norsk idrett og vitenskapelig forskning etter en fordelingsnøkkel (tippesnøkkelen) som fremgikk av loven. Tippeoverskuddet ble holdt utenfor statsbudsjettet, og intensjonen bak fordelingen var å tilføre idretten den største andelen. Overskuddet ble fra begynnelsen fordelt på følgende måte: Av den første millionen skulle idretten få alt, av den andre millionen 80 prosent, av den tredje millionen 60 prosent, av den fjerde millionen 40 prosent, av den femte millionen og de evt. overskytende millionene skulle idretten få 20 prosent (Goksøyr et al., 1996).

Modellen var utformet etter et forventet overskudd på mellom 3,5 og 5 millioner kroner, og delvis konstruert etter tippeinteressen til våre svenske naboer. Aksjeeierne i det nye selskapet ble Staten (40 %), Norges Idrettsforbund (40 %) og Norges Fotballforbund (20 %) (Nilsen & Moen, 1973). Under Stortingsforhandlingene i 1946 var de moralske diskusjonene rundt tipping betraktelig redusert sammenlignet med forrige behandling i 1937. Likevel fantes det fremdeles motstand. Dette kom til syne gjennom Kristelig Folkepartis representant i komiteen på Stortinget. Representanten var kritisk til: «vinstånda som fylger med lukkespel» (Goksøyr, 1992, s. 44).

KrF fikk følge av enkeltrepresentanter fra Bondepartiet og Venstre, mens Høyre og Arbeiderpartiet i hovedsak gikk samlet inn for tippeforslaget. Etter flere år med forsøk, var det nå klart for et tippeselskap i norsk statlig regi. Den første spilleomgangen gikk av stabelen 13. mars 1948, med 12 engelske kamper på kupongen. Allerede det første året var overskuddet oppe i 5 millioner kroner, og modellen som skulle anslå nordmenns tippelyst, ble nesten sprengt det første tippeåret (Goksøyr et al., 1996). I anledning tippekupongen og dens utforming lurte den tidligere journalisten i Aftenposten, Leif K. Nilsen på hvorfor fotball var på tippekupongen. Han stilte spørsmålet: Hvorfor *bare* fotball som tippeobjekt? Spørsmålet rettet han mot Nicholai Johansen, som var generalsekretær i Norges fotballforbund (1955-1983). På treffende vis sa han følgende:

- Fordi fotball er den eneste idrett i Europa som i alle land er idrett nr. 1. Vi kan regne med at 50 % av alle menn har spilt fotball i større eller mindre grad fra guttedagene og

oppover. Vi kan si at ytterligere 40% har gledet seg over fotball fra tribunen. Det er vel bare 10 % som sier at de aldri har sett fotball. Og de juger–!

(Nilsen & Moen, 1973, s. 38)

Vi avslutter sidesporet der, og beveger oss tilbake til nordmenns spillelyst. Den voldsomme spilleinteressen førte til at idretten allerede i 1949 kom relativt dårligere ut enn forskningen. Noe av forklaringen på dette var at politikerne ikke hadde lagt vesentlig vekt på en inflasjon, og det var nå ingen mulighet til å omgjøre tippene. Da stortingsbehandlingen var ferdig i 1946, var døren stengt. Tippene og tippeloven ble stående urørt helt frem til midten av 1960-tallet (Goksøyr et al., 1996). Etter dette har utformingen av tippene vært et sentralt tema i pengespillpolitikken, og nøkkelen har blitt diskutert en rekke ganger. Hva skjedde så videre på pengespillfeltet?

2.4 Økt spillelyst, justeringer av tippene og tippekamp

En innsatsøkning fra 18,2 millioner i 1948 til 86, 5 millioner kroner i 1953 kaster lys over tippens utvikling, og belyser hvilken retning pengespillfeltet var i ferd med å ta.

Tippemidlene (senere spillemidler) begynte å forekomme i mengder som svært få kunne forestille seg, og nordmenns tippelyst var fortsatt over all forventning. I 1967 vedtok Stortinget å justere tippene for første gang siden tippeloven ble innført i 1946.

Bakgrunnen for justeringen var sammensatt. Goksøyr (1992) legger blant annet stagnasjonen og nedgangen i overføringene til idretten i perioden 1959-1963 til grunn, samtidig som han påpeker at idretten var i ferd med å utvide sin strategi.

Idrettsbevegelsen skulle i større grad satse på masseidretten, og den underliggende tanken fra idrettslederne var at bredde ville skape topp. Bevilgende myndigheter og politikerne hadde sansen for denne tanken. Masseidretten ville bidra til å fremme et helse-aspekt som mange var opptatt av. Etter innledende uenigheter på Stortinget, ble den nye loven enstemmig vedtatt. Vedtaket innbar at idretten i løpet av to år skulle få 35 prosent av overskuddet. I årene etter ble tippene til stadighet endret. Historiker Tønnesson knytter disse endringene til de hyppige regjeringsskiftene i den følgende perioden (Goksøyr, 1992). Et par år etter endringen av tippene, skulle interessen for tipping øke betraktelig.

I 1969 lanserte NRK tippekampen. Det var et TV-program som overførte engelsk fotball direkte inn i norske stuer. Konseptet dyrket ikke bare kjærligheten for engelsk fotball i Norge,

men bidro også til at tippingen fikk et løft. Underveis i sendingene fikk seerne annonsert resultater fra de øvrige kampene på tippekupongen i form av «pling» (Goksøyr, 2014). Mange brukte derfor lørdag ettermiddag til å følge den nervøse spenningen, og da gjerne med et øye på kampen og et i retning tippekupongen. Fotball på TV bidro til en solid oppblomstring av tippingen i den norske befolkningen (Norsk Tipping, u.å).

2.5 Tippingen får konkurranse

1980-årene bød på nye tilbud på det offentlige spillemarkedet. Den nye borgerlige regjeringen Willoch innførte i 1982 spillet V6- Rikstoto (Olstad & Tønnesson, 1986-1987). Som ved reguleringen i 1927 skulle inntektene gå til hestesporten, og det var Landbruksdepartementet som skulle administrere dette. Spillet kom til å konkurrere på delvis samme markedet som fotballtippingen, og på den måten true idrettsbevegelsens overskudd. Goksøyr (1992) forklarer: «Fra idrettens side ble det uttrykt frykt for at det nye spillet kunne rukke ved idrettens inntektsgrunnlag» (s. 56).

Regjeringen var lite interessert i å justere tippene, de var som vi snart skal se, mer opptatt av kompensasjonsordninger. I tillegg var politikerne i gang med å utarbeide enda et nytt statlig spill. Denne gangen var det snakk om tallspillet, Lotto. Dette tallspillet ville i større grad enn V6-Rikstoto gå inn som en konkurrent til tippingen. Goksøyr (2008) trekker frem at idrettens ryggmargsrefleks også denne gangen var å gå imot innføringen av et nytt statlig spill. Det at idrettsbevegelsen var urolig kom til syne gjennom formann Hans B. Skaset. Han fryktet at innføringen av Lotto ville svekke overskuddet fra tippingen. Dette førte til en interessant politisk diskusjon mellom Skaset og Willoch som belyser forskjell i måte å tenke politikk på (Hanstad & Goksøyr, 2005). Dessverre faller en mer utfyllende gjennomgang av diskusjonen utenfor oppgavens avgrensninger.

Til tross for motstanden, ble Lotto lansert i 1986. Spillet var underlagt Finansdepartementet og inntektene skulle gå til statskassen (Sanderud, 1998). Prosessen frem mot innføringen var langt fra knirkefri. Diskusjonene i Stortinget var faktisk så krevende at regjeringen Willoch valgte å stille kabinettsspørsmål. Ikke én gang, men to ganger, og dette i en diskusjon som i utgangspunktet hadde handlet om en ny endring av tippene (Goksøyr, 2008). Spørsmålet blir da hvilke konsekvenser innføringen av Lotto fikk for pengespillfeltet og pengespillpolitikken?

2.6 Konsekvensene

Det var ventet at innføringen av Lotto ville føre til en konkurransesituasjon innad på det statlige pengespillfeltet, noe myndighetene var forberedt på:

Regjeringen er oppmerksom på at en ny spilleform i en overgangsperiode kan bety lavere omsetning i enkelte andre spill. Det er derfor lagt opp til kompensasjonsordninger slik at de formål som i dag nyter godt av overskuddet i fotballtippingen og Rikstoto fortsatt skal kunne opprettholde et høyt inntektsnivå selv om disse spillene i en periode kan få en noe svakere utvikling (St.prp. nr. 1, 1984-85, s. 38).

I forkant kom det også frem at regjeringen ville følge med på om det private lotterimarkedet ble påvirket av innføringen av Lotto og senere Flax i 1988. De humanitære organisasjonene, hevdet at lanseringen av nye statlige spill førte til en inntektsvikt. Dette bidro til å skape en sterk misnøye blant de frivillige organisasjonene. På bakgrunn av misnøyen satte regjeringen Brundtland i 1988 i gang en evaluering som ble presentert på Stortinget i 1991 (Ot.prp. nr. 44, 2002-2003).

For første gang ble det foretatt en samlet gjennomgang av lotteri- og pengespillfeltet. I utredelsen for Stortinget ble det konkludert med at det ikke kunne påvises en inntektsnedgang for private lotterier som følge av de ny statlige spillene (St. meld. nr. 2, 1990-91). Til tross for at flertallet i evalueringsutvalget mente at det ikke kunne påvises en inntektsnedgang for private lotterier, rådet det likevel en samfunnsoppfatning om at staten hadde bidratt til å sette organisasjonene i økonomisk krise. Rambøl forklarer i sin masteroppgave *Penger eller legitimitet – spillet om spilleautomatene* fra 2006 at:

Innføringen av Lotto startet altså en kjedereaksjon som førte til at overskuddet i de private lotteriene sank. Staten ble fremstilt som en grådig «spillehai», selv om overskuddet gikk til samfunnsnyttige formål. Stortingspolitikerne følte tydeligvis at staten var medansvarlig for de humanitære organisasjonenes vanskelige økonomiske situasjon (Rambøl, 2006, s. 50).

Det var tydelig at innføringen av Lotto bidro til å skape gnisninger mellom staten og de humanitære organisasjonene. Dette var svært utfordrende for politikerne, da disse

organisasjonene hadde en sentral plass i det norske samfunnet. De humanitære organisasjonene hadde gått foran i viktige saker, skapt tilhørighet og identitet og samlet mennesker til uegennyttig innsats (Enger, 2008). De gode verdiene som organisasjonene representerte, hadde en høy stjerne hos folk flest. Misnøyen blant organisasjonene førte til en utfordrende situasjon som satte pengespillpolitikken under press.

Omtrent samtidig som de humanitære organisasjonene opplevde en økonomisk krise, var pengespilleautomatene (oppgraderte knipsekasser) på full fart inn på det norske markedet. Dette passet som hånd i hanske for organisasjonene. I tillegg var politikerne satt under press, og flere kjente på et medansvar overfor det private lotterimarkedet. Kombinasjonen av disse faktorene skulle vise seg å bli livsfarlig. Stortinget vedtar i 1994 en ny lov, som de færreste kunne forespeile seg konsekvensene av. Pengespillpolitikken var i ferd med å ta en mer liberal vending.

3. Det rettslige «slaget» i pengespillpolitikken

Det var nå store gnisninger i pengespillpolitikken. På den ene siden stod staten og de statlige spillene, mens misfornøyde frivillige organisasjoner stod på motsatt side. De mente at innføringen av Lotto hadde medført inntektssvikt i deres lotterier. Den ansente situasjonen utviklet seg, og politikerne så seg nødt til å ta tak. Stortinget vedtok i 1994 en ny liberaliserende lov som skulle vise seg å få fatale konsekvenser. Noen år senere måtte politikerne igjen ta grep. Denne gangen var det for å ta hånd om et løpsk lotterimarked, men utfordringene stoppet ikke der. Regjeringen ved Kulturdepartementet havnet i et omfattende rettslig «slag» hvor enerettsmodellen ble forsøkt revet i stykker. Hvordan kunne pengespillfeltet ta en så dramatisk vending? Og hvordan spilte disse stridighetene inn på idrettsbevegelsen?

3.1 Nytt lovverk: *Fritt frem?*

Fekjær (2002) fremstiller situasjonen i pengespillpolitikken på karakteristisk vis: «Etter at Norsk Tipping hadde "stjålet" lotterimarkedet, presset organisasjons-Norge på Stortinget for å få alternative inntektskilder. I 1995 fikk alle "samfunnsnyttige organisasjoner" tillatelse til å få inntekter fra spilleautomater» (s. 16). Det Fekjær forklarer må ses i lys av Ot.prp.nr.58 (1993-1994). Stortinget vedtok denne proposisjon etter et grundig forarbeid hvor en rekke NOU-er hadde blitt utarbeidet. Formålet med lovendringen var å «rydde opp» og få kontroll på utviklingen på pengespillfeltet:

Vi ser i dag en rivende utvikling i nye spillevarianter og spilleinnretninger. Dette krever offentlig styring, både for å hindre en utvikling i retning av for sterkt gamblingpregede spill, men også av hensyn til konkurransen mellom de forskjellige lotteriverdige formål (Ot.prp.nr.58, 1993-1994, s. 5).

Lovverket som tidligere hadde gitt noen få landsdekkende humanitære organisasjoner enerett på pengespillautomatene, ble åpnet for flere. Idrettslag og musikkorps m.fl. skulle få muligheten til å utplassere spilleautomater og sikre viktige inntekter. Samtidig som politikerne åpnet opp for et friere regelverk, var moderne spilleautomater på vei inn på det norske markedet. Spilleautomatene var elektroniske og langt mer attraktive. De kombinerte lyd og lys på en triggende måte, noe som medførte at stadig flere nordmenn begynte å spille. I 1994 anslo Norsk Tipping at omsetningen på automatene var ca. 3,8 milliarder kroner og

Lotteritilsynet anslå omsetningen i 2001 til ca. 9 milliarder kroner (Ot.prp. nr. 44 (2002-2003)).

Tidligere nevnte Fekjær, hadde også en kommentar til denne rivende utviklingen: «Du kan ikke kjøpe melk og brød i Norge, uten å bli lokket til spilleautomater» (Enger, 2008, s. 48). Automatenes inntog passet svært godt for de frivillige organisasjonene som forsøkte å kompensere for tapt inntekt. Stadig flere organisasjonene tok i bruk sin oppstillingsrett, det bidro til at antall automater økte dramatisk. Kombinasjonen av mange aggressive automater, et fritt lovverk og mangel på kontroll, førte til et løpsk lotterimarked. Da automatspillingen var på sitt mest intense ble det anslått at nærmere 70 000 nordmenn var spilleavhengige (Giske, 2008).

3.2 Innstramminger? Ikke med det første

Det raskt voksende automatmarkedet gikk ikke upåaktet hen. Regjeringen Bondevik I la i juni 1999 frem Ot.prp. nr. 84 (1998-99) Om lov om lotteri m.v. og Statens lotteritilsyn.

Bakgrunnen for proposisjonen var å opprette et statlig lotteritilsyn, samtidig som regjeringen ønsket å ta tak i et pengespillfelt som beveget seg i feil retning. De ville å innføre restriksjoner for å begrense de stadig voksende spilleproblemene. Forslaget ville bety innstramminger for spilleautomatbransjen og nedgang i inntekter for organisasjonene (Ot.prp.nr. 84, 1998-1999). Flere av organisasjonene hadde blitt avhengig av inntektene fra automatene og forslag som rokket ved inntektskilden, ble ikke særlig godt mottatt.

Rambøl (2006) forklarer at regjeringens forsøk på å stramme inn automatmarkedet fikk en svært ublid mottakelse. Komitéen på Stortinget sendte proposisjonen tilbake til regjeringen, med signaler om at de ikke ville tillate forslag som reduserte organisasjonenes inntekter. Stortinget støttet imidlertid opprettelsen av et Lotteritilsyn. I 2000 ble en ny proposisjon utarbeidet (Ot.prp. nr. 49 (1999-2000)). Denne gangen fra regjeringen Stoltenberg I. Proposisjonen var utformet med hensyn til merknadene fra komiteen året før, men også denne gangen var representantene på Stortinget lite interessert. I følge Enger (2008) hadde den lave interessen i Stortinget sammenheng med lobbyvirksomheten fra spilleentreprenørene og de frivillige organisasjonene (Enger, 2008).

Pengespillautomatene fortsatte å gjøre nordmenn spilleavhengig, og problemet var på ingen måte avtagende. Det var tvert imot økende og konsekvensene av uheldig spilleatferd, kom

gradvis mer til syne. Dette bidro til at mediene fanget opp situasjonen og satte det voksende samfunnsproblemet på dagsorden. Den fjerde statsmakt rettet søkelyset mot ødelagte familier, spillgjeld og kriminalitet som følge av spill. Enger (2008) trekker frem betydningen av medias søkelys: «I stadig sterkere grad flyttet pressen fokus fra organisasjonenes inntekter og gode formål, til ofrene for spillavhengighet og de sosiale problemene som fulgte i kjølvannet av det» (s. 50). Etter vedvarende krass kritikk i media ble saken igjen diskutert i Stortinget.

3.3 Stortinget snur

Bondevik var tilbake i regjering og fremmet våren 2003 Ot.prp. nr. 44 (2002-2003) Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivning. Bak forslaget lå et omfattende arbeid ledet av daværende kultur- og kirkeminister, Valgerd Svarstad Haugland. Haugland (2008) forklarer i kapitlet *Mitt liv med speleautomatar* at hun som minister fikk problemstillingen med automatene rett i fanget. Den 17. juni i 2003 gjorde Stortinget helomvending og vedtok at automatene skulle fjernes fra butikker, kjøpesentre og andre steder i det offentlige rom. Motstanden fra automateiere og andre kommersielle interessenter var stor, men flertallet på Stortinget vedtok å gi Norsk Tipping enerett på automater i fremtiden.

Det var en mindretallsregjering utgått av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre med støtte fra Fremskrittspartiet som fattet avgjørelsen. Bakgrunnen for at Stortinget snur etter å ha stemt ned lignende forslag tidligere, henger sammen med at pengespillfeltets skyggesider stadig ble mer fremtredende. Uttalelsene fra fagpersoner og oppslag i media om oppløste familier, underslag og selvmord, var med på å synliggjøre en side av pengespillfeltet som hadde vært lite synlig. Umiddelbart etter at vedtaket ble fattet, varslet de private automateierne at de ville bringe avgjørelsen inn for domstolene.

3.4 Et rettssalsdrama i fire akter

Et rettssalsdrama i fire akter er regjeringsadvokat Fredrik Sejersteds beskrivelse av kampen rundt avviklingen av automatene. Innføringen av det nye lovforslaget skulle bli alt annet enn en knirkefri prosess. Det private automatmarkedet hadde gjennom flere år vokst frem som en resurssterk bransje, og flere ganger tidligere hadde de forsøkt å påvirke de politiske prosessene knyttet til lovendringen. Den siste utveien for automateierne var å forsøke å slå den nye reformen tilbake ved å gå rettens vei (Sejersted, 2008). Hva dreide egentlig uenighetene seg om?

I 1994 ble Norge en del av det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS). EØS-avtalen sikret Norge tilgang til EUs indre marked, og førte til at det meste av EU-retten ble bindende for norske lovgivere og norske myndigheter. I tillegg ble myndighetene underlagt en overnasjonal kontroll fra EFTAs (European Free Trade Association) overvåkningsorgan ESA og EFTA-domstolen (Sejersted, 2008)

Automatsaken reiste en rekke kompliserte spørsmål, men kjernen i saken var enkel. Striden handlet om at pengespill er en økonomisk aktivitet, og derfor omfattet av EØS-rettens prinsipper om de «fire friheter». Hovedregelen forklarer at det ikke skal være nasjonale restriksjoner på fri flytt av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital. Det å tilby pengespill er en «tjeneste», og et monopol er en åpenbar «restriksjon» for alle andre organisasjoner som ønsker å tilby den samme tjenesten (Sejersted, 2008).

Den nye loven Stortinget hadde vedtatt var en restriksjon, og etter EØS-avtalen i utgangspunktet forbudt. Likevel kan slike nasjonale restriksjoner eller regulerende tiltak være tillatt, men da må en rekke krav være oppfylt. De må være ikke-diskriminerende, begrunnet i legitime allmenne hensyn, samt at de må være «egnet» og «nødvendige» for å oppnå disse hensynene. Dette var de rettslige spørsmålene i saken forklarer Sejersted (2008), som var statens prosessfullmektige i automatsaken for lagmannsretten, EFTA-domstolen og Høyesterett.

Det hele startet i Oslo tingrett. På den ene siden stod regjeringen ved Kulturdepartementet, representert av regjeringsadvokaten, som forsvarte lovendringen. På den andre siden var de private automatoperatørene, gjennom Norsk Lotteri- og Automatbransjeforbund (NOAF) og det største selskapet, Norsk Lotteridrift (NLD). Den første runden i tingretten endte med at de private operatørene fikk medhold og reformen ble satt til side. Den andre runden gikk i Borgarting lagmannsrett. Her kom staten seirende ut. Videre var saken på vei inn i Høyesterett, men den prosessen ble avbrutt. Overvåkningsorganet ESA tok ut søksmål mot Norge og saken havnet derfor i EFTA-domstolen (Sejersted, 2008).

Etter en lang og krevende prosess i Luxembourg vant staten og Kulturdepartementet frem i EFTA-domstolen. Deretter bar det tilbake til Norges Høyesterett. Siste runde endte med at Høyesterett enstemmig fastslo at Stortinget ikke hadde brutt EØS-avtalen. I dommen fra Norges Høyesterett stod det blant annet følgende i sammendraget: «Høyesterett la til grunn

EFTA-domstolens vurderinger og subsumsjon i traktatbruddssak ESA mot Norge, avsagt 14. mars 2007 og kom på det grunnlag til at staten måtte frifinnes»². Fem år etter at Svarstad Haugland tok initiativ til å rydde opp i automatmarkedet, og fire år etter at rettsakene hadde startet, kunne automatsaken endelig erklæres avsluttet (Sejersted, 2008).

I St.meld. nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle* blir avviklingen av automatene i 2007 omtalt som det mest omfattende enkelttiltaket i norsk pengespillpolitikk gjennom tidene. Nå skulle altså den eksisterende enerettsmodellen utvides. Resultatet ble at Norsk Tipping, som allerede hadde vært statens forlengede arm på pengespillfeltet, fikk mer ansvar og en utvidet pengespillportefølje. Tallet på antall automater skulle ned, den totale omsetningen skulle halveres, og toppgevinstene skulle nedjusteres. Det skulle med andre ord bli mulig å kjøpe melk og brød uten å møte på en vegg av automater. Automatene ble flyttet ut av lotteriloven av 1995 og inn i pengespilloven av 1992, som er den loven som regulerer Norsk Tippings enerett på pengespill (Sejersted, 2008). Utfordringen var at innføringen av monopol ikke akkurat var datidens trend, og dette kom frem i statens innledning i Borgarting lagmannsrett våren 2005:

- Man innfører ikke monopoler i Norge i vår tid.

Man gjør bare ikke det – ikke i 2003 – og særlig ikke hvis man sitter i en borgerlig mindretallsregjering – i et tiår preget av liberalisme og rettsliggjøring. Man utfordrer ikke markedskreftene og EFTAs Overvåkningsorgan på en slik måte – ikke når man med sikkerhet vet at det vil lede til år med granskninger og søksmål.

Man gjør bare ikke det...

Ikke med mindre man må. Ikke med mindre det er strengt nødvendig ut fra tungtveiende samfunnsmessige hensyn. Ikke med mindre man er sikker på at reformen er grundig utredet og forberedt, og ikke uten sterk politisk evne og vilje til å gå mot strømmen, og ikke uten bred støtte fra et stort flertall på Stortinget.

² Norges Høyesterett - HR-2007-1144-A, s. 1.

I denne saken er alle kriteriene oppfylt. I denne saken kom først de ansvarlige fagmyndighetene, så regjeringen, og deretter Stortinget, etter grundig behandling, til at det var helt nødvendig ut fra brede samfunnsnyttig hensyn å foreta et tøft politisk valg, enda man visste at det ville bli strid og rettsak. Reformen er et ekte eksempel på at de folkevalgte politikerne ønsker å være med på å forme samfunnsutviklingen, i stedet for bare å la seg drive med markedskreftene (Sejersted, 2008, s. 63-64).

Det var tydelig at innføring av en «ny» enerettsmodell var å gå mot strømmen. Markedssituasjonen og lovverket hadde naturligvis utviklet seg siden innføringen av enerettsmodellen, men det ble stilt spørsmåltegn ved at lotterimarkedet skulle avskaffes til fordel for en gammeldags offentlig reguleringsmodell (Sejersted, 2008). Flere satte det på spissen og påpekte at NRKs kringkastingsmonopol hadde blitt avvirket i 1981 (Betsson Group, 2015b). Selv om enerettsmodellen for mange var utdatert, ble modellen likevel løsningen på det rettslige «slaget» i pengespillpolitikken.

3.5 En vinn-vinn situasjon for idrettsbevegelsen?

«Departementet legger opp til at all samfunnsnyttig og humanitær virksomhet skal gis adgang til lotterimarkedet» (Ot.prp.nr.58, 1993-1994, s. 22). Det var tydelig at politikerne ønsket å hjelpe organisasjonene på økonomisk fote etter innføringen av Lotto. Det nye liberaliserende lovverket kombinert med moderne atautomater passet utmerket for de frivillige organisasjonene, som ønsket å kompensere for tapt inntekt. I tillegg åpnet dette opp for andre samfunnsnyttig organisasjoner, deriblant idrettsbevegelsen.

For idretten var den nye situasjonen todelt. På den ene siden førte liberaliseringen av automatmarkedet til at inntektene til Norsk Tipping gikk ned, noe som igjen påvirket overskuddet til idrettsbevegelsen. På den andre siden ga lovendringen idrettslagene og særforbund muligheten til å oppstille egne innbringene automater. I 2001 fikk idretten 1 172 millioner kroner fra disse to inntektskildene. 858 millioner kroner fra Norsk Tipping og 314 millioner kroner i form av automatinntekter (Lotteritilsynet, 2002).

Dette var på mange måter en vinn-vinn situasjon for idretten. Selv om overskuddet fra Norsk Tipping gikk ned, som følge av det voksende automatmarkedet, sikret idretten seg egne inntekter gjennom pengespillautomatene. Det voksende automatmarkedet førte, som vi har sett, til at politikerne ønsket å foreta innstramminger og overføre driften til Norsk Tipping.

Idretten stilte seg i grove trekk bak forslaget, men én ting var de klare på: «Idretten har de seneste år hatt om lag 300 millioner kroner i inntekter fra dette markedet, og det er en klar forutsetning for støtten til forslaget at overføringene ikke blir redusert» (Norges Idrettsforbund og Olympiske komité, 2003, s. 3).

NIF var bekymret for at endringene i pengespillpolitikken skulle føre til økonomiske tap, og svarte med å opprette et eget automatutvalg. Utvalget ble etablert av idrettsstyret høsten 2003 og ett av mandatene var rimelig klart: «Utvalget skal arbeide for å ivareta idrettens interesser ved endringene i pengespill- og lotterilovgivningen som ble gjort av Stortinget ved vedtak av 17. juni 2003 om at Norsk Tipping AS fra 2006 får enerett til drift av utbetalingsautomater» (Norges Idrettsforbund og Olympiske komité, 2005, s. 4). Det var tydelig at utfordringene rundt omstruktureringen av automatmarkedet var krevende for både NIF-sentralt og lokalt.

I landets lokalaviser kunne man lese om; «Automatisk milliontap», «Idrettslag taper store penger» og «Milliontap for idrettsklubbene». Overskriftene illustrerer hvordan flere av idrettslagene opplevde krevende økonomiske situasjoner i kjølvannet av omstruktureringen. Mye kan tyde på at lovendringen i 1994 førte til en økonomisk vinn-vinn situasjon for idrettsbevegelsen. Det samme kan ikke sies om i lovendringen i 2003, da innstramningen medførte bortfall av idrettens automatinntekter.

3.6 Nye utfordringer på trappene?

Fekjær (2002) oppsummer:

Det norske pengespill-markedet var i god balanse fram til siste del av 1980-tallet. Markedsføringen til Norsk Tipping og Rikstoto var hederlig. Spilleautomatene slukte såpass beskjedne pengebeløp at Røde Kors-slagordet "Du vinner selv om du taper" virket rimelig. Hvorfor tok politikken så helt av? (s. 95).

Dette spørsmålet må ses i lys av innføringen av Lotto. Lanseringen skapte en konkurransesituasjon mellom staten og misfornøyde frivillige organisasjoner. Striden endte med at Stortinget i 1994 vedtok en lovendring nærmest for å bøte på det økonomiske såret til organisasjonene. Politikerne hadde i mindre grad forespeilt seg konsekvensene av lovendringen, og det ble så godt som fritt frem på automatmarkedet. Kombinert med moderne pengespillautomater ble dette som antydnet – livsfarlig. Etter hvert ble politikerne med god

hjelp fra media, oppmerksomme på hvilken vending pengespillpolitikken var i ferd med å ta.

Etter flere proposisjoner og gjentatte runder i Stortinget ble det vedtatt innstramminger i 2003. Sejersted (2008) forklarer at da beslutningen om å gi enerett til Norsk Tipping ble tatt, visste alle at det nå ville bli rettsak. Etter fire år med nasjonale og internasjonale rettsaker kunne «slaget» i pengespillpolitikken avsluttes. Samtidig med utfordringene knyttet til avviklingen av automatmarkedet, var det nye utfordringer på trappene i pengespillpolitikken. Selv om «slaget» om automatene var vunnet, var den kaotiske situasjonen i pengespillpolitikken langt fra over. Over hele Europa ble de tradisjonelle nasjonale pengespillmonopolene utfordret av private kommersielle spilleselskap over nett, og Norge var intet unntak.

4. Mot en grenseløs fremtid

Pengespillpolitikken var nå inne i noen krevende år. Ved siden av «automatsaken», som startet ved liberaliseringen i 1994 og ble avsluttet i Høyesterett i 2007, vokste det frem nye utfordringer i politikken. Det tidligere landbaserte pengespillfeltet, med relativt få grenseoverskridende elementer, ble satt under press av internasjonale krefter.

Samfunnsutviklingen og særlig teknologien, bidro til en sterkere sammenveving med verden utenfor. Kombinasjonen av nasjonale og internasjonale utfordringer skulle vise seg å bli svært krevende for enerettsmodellen. Hvordan ble idrettsbevegelsen preget av at overskuddet til Norsk Tipping i enda større grad ble truet?

4.1 Teknologien åpner dører - «Lufta er fri for alle»

Mye har skjedd på teknologifronten de siste 30 årene. Det mest revolusjonerende var den moderne datateknologien, med PC, internett og stabile nettlesere. Da PC og informasjonssystemet World Wide Web (www) ble lansert åpnet dette nye dører. Allerede i år 2000 hadde halvparten av befolkningen tilgang til internett hjemmefra (Olstad, 2017).

Internett ble fort en rask og stabil formidlingskanal, noe som førte til at flere bransjer utviklet seg. Salget av CD-plater ble erstattet av elektroniske strømmingstjenester, papiraviser tapte terreng til nettaviser, og mye av den vanlige butikkhandlingen ble etter hvert supplert med handel over internett.

Olstad (2017) forklarer at den nye netthverdagen var noe som kom utenfra med en kraft som vi bare må forholde oss til. Teknologien utviklet seg uhyre raskt og på slutten av 1990-tallet oppstod det, som følge av utviklingen, nye konkurranseforhold på pengespillfeltet (Sandberg, 2008). Pengespillfeltet ble med andre ord «åpnet opp». Den teknologiske utviklingen bidro til å viske ut de tradisjonelle grensene, og la til rette for et økt tilbud av pengespill over internett.

4.2 Hvem er de internasjonale spillsekskapene?

«Utenlandske spillsekskaper», «Utenlandske bookmakere», «Utenlandske bettingssekskaper», «Utenlandske spilltilbydere», «Utenlandske spillaktører», «private spillsekskaper» og «uregulerte spillsekskaper» er alle betegnelser som brukes til å beskrive spillsekskaper som tilbyr pengespill over internett. Hvilken av betegnelsene som er mest presis er usikkert, men å omtale sekskaperne som *internasjonale spillsekskaper* er treffende. Det er en krevende øvelse å belyse de internasjonale spillsekskaperne, da de er ulike, og opererer i et uoversiktlig farvann.

Selskapene varierer fra små selskap som kun har egne internettsider til store børsnoterte selskap. Noen vil hevde at selskapene er like forskjellig som bilmerker (Petersen, telefon, 16.mars, 2018)

Selv om selskapene er ulike, har selskapene også mye til felles. I denne studien er fokuset på de internasjonale selskapene som retter sine spilltilbud og markedsføring mot Norge. I spillemeldingen til Stortinget *Alt å vinne (2016-2017)*, blir det hevdet at det finnes om lag 25 internasjonale spillselskaper, som markedsfører sine pengespill til nordmenn via TV. Spillemeldingen utarbeidet av Kulturdepartementet er datert til desember 2016, så det er rimelig å anta at antallet kan ha steget noe, men hvem er egentlig de internasjonale spillselskapene?

De fleste internasjonale spillselskapene som utfordrer enerettsmodellen er helt eller delvis eid av fem selskaper: Betsson Group, Kindred Group (tidligere Unibet Group), Cherry AB, Gaming innovation Group og BetIt Group (Meld. St 12, 2016-2017, s. 22). Morselskapene har flere datterselskap som tilbyr pengespill over internett. ComeOn, Folkeautomaten, Nordicbet og Betsafe er eksempler på selskaper med egne spilleporteføljer, men som er eid eller delvis eid av de fem store.

Flere av selskapene har røtter tilbake til 1960-tallet og har operert på det internasjonale pengespillmarkedet i mange år. Selskapene har hovedkontorer utenfor Norge, og deres spillvirksomhet faller dermed utenfor norsk lotteri- og pengespillovgivning. Med ny teknologi var det ingen problem for de internasjonale spillselskapene å rette spillene sine mot nordmenn. Men hvorfor akkurat Norge?

Det er særlig tre faktorer som forklarer hvorfor Norge var et attraktivt mål for de internasjonale spillselskapene. For det første var det norske samfunnet inne i en oppblomstringsperiode. Fra midten av 1990-årene og frem til 2015 var selve toppen av den lange oppturen, skriver Finn Olstad, i boken; *Den lange oppturen: norsk historie 1945-2015*. Olstad (2017) utdyper at perioden var preget av nærmest uavbrutt vekst og velstand, og at grunnlaget for oppturen var oljen og oljeøkonomien.

For det andre var Norge langt fremme på teknologifronten. Dette gjorde landet og nordmenn mottakelig for tilbud over internett. Olstad forklarer: «Men i den innledende fasen var trangen

til å henge med i den teknologiske omformingen av hverdagen karakteristisk for Norge. Det hadde utvilsomt sammenheng med den brede velstanden. På begge områder var vi «på verdenstoppen»» (Olstad, 2017, s. 361).

For det tredje hadde nordmenn spillelyst. Allerede i 1948, det første tippeåret, var tippelysten skyhøy. Tippeoverskudd var på hele 5 millioner kroner. I forkant var det ventet at overskuddet skulle være på mellom 3,5 og 5 millioner, så nordmenns tippelyst sprengte nesten forventningene. Bare i løpet av de første årene steg nordmenns tippelyst og -evne fra en innsats på 18,2 millioner kroner i 1948 til 86,6 millioner kroner i 1954 (Goksøyr et al., 1996). Dette bare fortsatte. I 1979 var tallet oppe i én milliard, og i 1997 var tallet hele 6,7 milliarder kroner (Sandberg, 1998b). Norge og nordmenn var med andre ord et perfekt mål for de internasjonale spillselskapene.

Et velutbygd internett og høy norsk levestandard kombinert med relativt sterk spillelyst, gjorde nordmenn og det norske pengespillmarkedet svært velegnet for de internasjonale spillselskapene. Til tross for at den norske pengespillpolitikken var organisert som en enerettsmodell med et beskyttende lovverk, ble konkurransen fra utlandet en utfordring. Allerede i mars 2001 tar Kulturdepartementet grep, og setter sammen en ekspertgruppe for å belyse situasjonen på pengespillfeltet (Hamar, 2001).

4.3 Norske pengespel i ei digital framtid

Lotteritilsynet, Norsk Tipping, Norsk Rikstoto, Norges idrettsforbund og representanter fra de humanitære organisasjonene var alle representert i ekspertgruppa som utarbeidet rapporten *Norske pengespel i ei digital framtid*. Som tittelen belyser var den digitale fremtiden i fokus, og mandatet gikk ut på å vurdere ulike sider ved det norske pengespillmarkedet.

Ekspertgruppen så blant annet nærmere på den teknologiske utviklingens betydning for statlige spill og lotterier, samt at de kartla konkurransen fra utlandet. Gruppen var tydelig på at nye utfordringer var i anmarsj:

Den norske modellen for regulering av pengespel, som bygger på nasjonal avgrensning og kontroll, er under sterkt press frå utanlandske konkurrentar via Internett. Den monopolstilling som det statlege speleselskapet Norsk Tipping og Norsk Rikstoto har når det gjeld pengespel med tal, sport og hest og eit sterkt utbygt distribusjonsnett, er blitt utfordra ved Internett si utvikling

(Hamar, 2001, s. 141).

Heile den norske modellen for regulering av pengespelmarknaden, er under press frå den teknologiske utviklinga og særleg gjennom framveksten av Internett. For dei frivillige lag og organisasjonar i Noreg, er pengespel ei viktig inntektskjelde. Målsetjinga med å gje løyve til pengespel i Noreg, er å finansiere humanitære og samfunnsnyttige formål. Med ein uregulert Internett-marknad for pengespel, risikerer landet å misse sårt trengde inntekter til det frivillige liv som mykje av vår samfunnsstruktur er bygd opp på (Hamar, 2001, s. 142).

Ekspertgruppens vurdering var klar. Den teknologiske utviklingen «åpnet opp» muligheten for å distribuere pengespill over internett, noe som skapte store utfordringer for enerettsmodellen. Det ble mer krevende å videreføre en politikk som ivaretok hensynet til spilleavhengige, samt sikre at inntekter fra pengespill skulle tilfalle ideelle formål. I 1998 beskrev daværende administrerende direktør i Norsk Tipping, Reidar Nordby jr. den utfordrende situasjonen: «Internett og digital teknologi muliggjør å framby spill globalt, mens nasjonalt og internasjonalt lovverk ikke har klart å følge med» (Sandberg, 2008, s. 14).

Sandberg (2008) belyser videre den raske utviklingen, og hvordan tilstanden gradvis tilspisset seg: «Antallet aktører som tilbød spill på nettet over landegrensene hadde økt fra 40 i 1997 til over 650 i 2000» (s. 14). Med flere internasjonale spillselskaper opererende på det norske pengespillfeltet fikk Norsk Tipping stadig vanskeligere arbeidsforhold, noe som igjen påvirket overskuddsmottakerne og deriblant idrettsbevegelsen. I kjølvannet av den økende konkurransen vokste uttrykket «lekkasje» frem. Dette ble brukt som en beskrivelse av situasjonen hvor stadig større pengebeløp forsvant ut av landet til fordel for internasjonale spillselskaper.

Lekkasje hadde aldri før vært en utfordring i politikken, men den vokste frem i takt med de internasjonale spillselskapenes inntog og nordmenns økende spillelyst. Dette skapte en ny situasjon for politikerne. I den samme proposisjonen, som ble utarbeidet av regjeringen Bondevik II i 2003 om å avvikle automatmarkedet, fikk også de internasjonale spillselskapene og lekkasje-problematikken oppmerksomhet. Proposisjonen var en helhetlig gjennomgang hvor det ble kastet lys over de største utfordringene på lotteri- og pengespillfeltet. Der både de nasjonale utfordringene med automatene og de mer internasjonale utfordringene med

spillselskap var fokus. Med en rekke nye utfordringer var tiden inne for ny helhetlig vurdering av pengespillfeltet (Ot.prp. nr. 44, 2002-2003).

Det er viktig å presisere at siden forrige helhetlige gjennomgang av pengespillfeltet i 1991, hadde det i mellomtiden vært utarbeidet flere NOU-er og proposisjoner som hadde sett på deler av feltet. Ot.prp.nr.52 (1991-1992) Om lov om pengespill m.v. og Ot.prp.nr.2 (2001-2002) Om lov om endringer i lov 28. august 1992 nr 103 om pengespill m.v er eksempler på politiske dokumenter som har vurdert mer isolerte aspekter ved pengespillfeltet. Det var tydelig at teknologien, de internasjonale spillselskapene og pengelekkasjen til utlandet skapte hodebry for politikerne. Følgende kom frem av den aktuelle proposisjonen:

Samtidig fremstår omsetningen i Norge på utenlandske pengespill på Internett som en omsetningslekkasje i forhold til norske pengespill, herunder som en konkurrent til norske organisasjoners inntektsmuligheter fra pengespill. Som motvekt til denne utviklingen bør det etter departementets mening åpnes opp for å følge utviklingen innen nye former for pengespill også i Norge. Først og fremst vil dette gjelde pengespill på elektroniske plattformer som Internett m.v. (Ot.prp. nr. 44, 2002-2003, s. 37).

Nye impulser førte til nye utfordringer, og proposisjonen fra regjeringen til Stortinget var et forsøk på å komme utfordringene i møte. Den tidligere nevnte Ekspertgruppen kom med samme anbefaling: «For å møte konkurransen fra utlandet, meiner Ekspertgruppa det er avgjerande at det blir legalt å etablere norske spel på nye teknologiske plattformer som bidreg til å sikre humanitære og samfunnsnyttige formål i Noreg inntekter» (Hamar, 2001, s. 156)». Det at både Ekspertgruppen og departementet trakk frem at den internasjonale konkurransen måtte møtes med norske spill på internett, belyser at utfordringene virkelig var i ferd med å bli et alvorlig problem i pengespillpolitikken.

I lys av konkurransen fra utlandet åpnet Kulturdepartementet opp for å gi Norsk Tipping og Norsk Rikstoto tillatelse til å distribuere pengespill over internett. Dette startet med en prøvekonvensjon i 2001 som etter hvert ble permanent. I behandlingen på Stortinget i 2003 kom forklaringen bak tillatelsen frem:

E-handelstilbud av pengespill har skapt nye utfordringer for de nasjonale

pengespillmarkedene i hele Europa. Ingen land har til nå funnet en effektiv beskyttelse for nasjonale pengespill mot konkurrerende tilbud på internett. Teknologisk utvikling og bruk av Internett har endret distribusjonen av spill og lotterier og utvikling av disse.

Det er anslått at nordmenn i 2001 spilte for 600 mill. kroner på utenlandske pengespill. Lotteritilsynets anslag for 2002 er ca. 1 mrd. kroner. Blant en rekke europeiske land synes holdningen å være at den sikreste strategi mot pengespillkonkurransen fra Internett er å bygge opp sikre nasjonale tilbud med trygg betalingsformidling. Målsetningen er at slike sikre og nasjonale tilbud skal minimalisere lekkasjen av spill til utlandet via Internett (Familie-, kultur og administrasjonskomiteen, 2003, s. 5)

Ledelsen i Norsk Tipping var klar over at det norske pengespillmarkedet var i ferd med å bli en del av noe større. Administrerende direktør, Nordby jr., uttalte i anledning åpningen av spill over internett følgende: «Vi beveger oss mot et samfunn preget av andre verdensomspennende drivkrefter enn tidligere, bl.a. vil globaliseringen fortsette, konkurransen øke og privatiseringen fortsette. Selskapet må derfor ligge i forkant av utviklingen med spill og underholdning» (Sandberg, 2008, s. 14).

4.4 Parallele utfordringer og en betenksom idrettsbevegelse

Det spesielle med pengespillpolitikken på begynnelsen av 2000-tallet var de parallelle utfordringene. På nasjonalt nivå herjet det løpske lotterimarkedet, mens sammenvevingen med verden førte til at de internasjonale spillselskapene hadde blitt et problem. Selv om pengespillfeltet var i ferd med å ta en ny retning var det fortsatt de nasjonale vanskelighetene som fikk mest oppmerksomhet i politikken. Sandberg (2008) forklarer: «Hovedfokuset i dette tiåret har vært på den såkalte «Automatsaken»» (s. 13).

Da automatmarkedet ble avvirket i 2007 skjedde det et naturlig skifte. Oppmerksomheten i politikken ble gradvis flyttet mot de internasjonale spillselskapene, som nå kom ut av automatskyggen. Den samme tendensen kunne en spore hos idrettsbevegelsen. I NIFs årsberetninger fra 2001 til 2007, var det fokus på automatmarkedet og hvordan en skulle møte disse utfordringene. Organisasjonen etablerte, som nevnt, et eget automatutvalg for å

sikre sine interesser, og i tillegg kom følgende frem: «Det er nedlagt et betydelig arbeid for å tydeliggjøre behovet for fremtidige, forutsigbare rammebetingelser. NIF har vært og vil være sentral i det informasjonsarbeidet som synliggjør idrettens positive holdninger til det statlige spillmonopolet» (Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité, 2007, s. 15).

I de samme rapportene var det ingen tegn til utfordringer knyttet til de internasjonale spillselskapene. Dette til tross for at ekspertgruppen i 2001 og proposisjonen i 2003 hadde belyst situasjonen. Stortinget hadde også påpekt pengelekkasje i milliardklassen. I 2008 skjer det en endring, NIF engasjerer seg i kampen mot de internasjonale spillselskapene: «NIF har i 2008 arbeidet aktivt med å sikre den norske enerettsmodellen. I tillegg har NIF aktivt arbeidet mot spillavhengighet gjennom å bidra til å bygge et forsvarsverk for håndtering av angrep fra de utenlandske gamblingsselskapene» (Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, 2009, s. 30).

NIF gjorde for første gang rede for utfordringen fra utlandet i sine offentlige dokumenter. I organisasjonens strategidokument for perioden, idrettspolitisk dokument, ble imidlertid ikke spillselskapene nevnt, noe som bidro til å understreke at automatmarkedet skygget over utfordringene fra utlandet frem til 2007. Da den hittil største utfordringen i norsk pengespillpolitikk var over, engasjerte NIF seg i kampen mot spillselskapene. Mye kan tyde på at organisasjonen raskt forstod alvoret og ble mer betenksomme, da de allerede i 2008 arbeidet aktivt med å sikre enerettsmodellen.

4.5 Hva nå?

Frem til nå hadde mye av fokuset i politikken handlet om det nasjonale pengespillfeltet med automatmarkedet i spissen. Politikerne hadde ved flere anledninger vurdert den krevende situasjonen. I 1994 vedtok Stortinget en liberaliserende lov, som må ses i sammenheng med innføringen av Lotto. Denne lovendringen, sammen med moderne pengespillautomater, førte til at automatmarkedet havnet ute av kontroll. I kjølvannet av dette økte spillavhengigheten, og Fekjær (2002) antydte at dette var et av datidens mest undervurderte samfunnsproblem:

Ikke i noen gruppe har jeg møtt så mye desperasjon, så mye knust selvspekt og så sterke selvmordstanker som hos spillerne og deres familier. Skamfølelsen er så stor at hverken spilleavhengige eller deres familie forteller om problemet uten å føle seg tvunget til å gjøre det (s. 3).

Politikerne grep igjen inn for å sikre at politikken ikke fortsatte i denne uønskede retningen. Etter flere proposisjoner og runder i Stortinget ble det i 2003 vedtatt å gjøre innstramminger. Automateierne mente innstrammningene ikke var i tråd med EØS-avtalen, og situasjonen endte med flere krevende rettsaker hvor norsk pengespillpolitikk var i sentrum. Samtidig var internasjonale krefter gradvis i gang med å påvirke den norske politikken. Den teknologiske utviklingen brakte internasjonale spillselskap inn på det norske markedet, og pengelekkasje til utlandet ble et problem.

Politikerne valgte som en motvekt å tillate Norsk Tipping å tilby pengespill over internett. I takt med bransjens utvikling (eller i utakt, det spørs hvem du spør) tok politikerne ansvar. Dette kapitlet har vist oss at pengespillpolitikken utfordringer har beveget seg fra å være en nasjonal utfordring til å bli mer internasjonale. Internasjonale utfordringer, med spillselskapene i spissen, er tema for det neste kapittel.

5. Kampen om oppmerksomhet

I dette kapitlet skal jeg se nærmere på konkurransen fra utlandet. Den raske samfunnsutviklingen, anført av teknologien, fortsatte å prege pengespillfeltet, og politikken fikk et mer internasjonalt perspektiv. Presset på enerettsmodellen ble på ingen måte mindre. Det skyldtes i stor grad de internasjonale spillsekskapene og den stadig økende markedsføringen på feltet. Klarte enerettsmodellen å stå imot presset, eller slo den sprekker? Og hvordan forholdt NIF seg til at organisasjonens hovedinntektsgrunnlag ble rokket ved?

5.1 Fjernspill

I kjølvannet av det voksende antallet pengespillmuligheter over internett og den økende deltakelsen i denne formen for spill, vokste betegnelsen *fjernspill* frem. Med fjernspill menes pengespill som formidles elektronisk der spillarrangør og spiller befinner seg på ulike steder. Deltakelse i denne formen for pengespill var annerledes enn den tradisjonelle direkte kontakten mellom pengespillkommisjonær og kunde. Utviklingen av fjernspill har gjort pengespill generelt, og særlig pengespill fra utlandet, mer tilgjengelig for spillere i Norge (Ot.prp. nr. 80, (2007-2008)).

Den gradvise økningen av fjernspill var utfordrende for pengespillpolitikken. Pengespill ble med fjernspill mer tilgjengelig, og høy tilgjengelighet regnes som en risikofaktor for utvikling av pengespillproblemer (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2014). Dette bidro til å øke presset på politikkenes ansvarlighetsprinsipp. Samtidig førte det økende pengespilltilbudet over internett til at overskuddet til Norsk Tipping ble utfordret. Estimerer gjort av Lotteritilsynet for 2006 og 2007 belyser den løpende utfordrende situasjonen fra utlandet:

I dei siste åra har pengespel på Internett auka, og på bakgrunn av undersøkingar som Opinion AS har gjennomført for Lotteri- og stiftelsestilsynet, har vi tidlegare rekna ut at om lag 230 000 nordmenn deltok i pengespel på Internett i 2006. Minimum 5,3 milliardar kroner vart satsa på utanlandske nettstader (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2007, s. 4).

Nordmenn spelar også på utanlandske nettspel via Internett, og denne aktiviteten er aukande. På oppdrag frå Lotteritilsynet gjennomfører Opinion AS kvart år undersøkingar av dette. For 2007 har vi estimert at om lag 244 000 nordmenn

over 18 år brukte Internett til pengespel, og at minimum 6,3 milliarder kroner vart satsa på utanlandske nettstader (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2008, s. 4).

Det finnes ingen eksakte tall og statistikker, men estimatene belyser hvor mange milliarder kroner nordmenn satset på internasjonale spillingselskap. Deltakelsen i fjernspill ble bare mer og mer utbredt, og politikerne følte seg presset til å handle. Regjeringen Stoltenberg II, med Kultur- og kirkedepartementet i spissen, sendte høsten 2007 ut et høringsforslag, der de ønsket et forbud mot medvirkning til fjernspillvirksomhet uten norsk tillatelse (forbud mot betalingsformidling).

Forslaget ville få betydning for kredittkortselskaper, bankinstitusjoner og andre virksomheter som bistod norske spillere med innbetaling av innsats, og utbetaling av gevinst for fjernspill uten tillatelse. Det politiske forslaget var, som ved tidligere reguleringer i pengespillpolitikken, begrunnet i forbrukerbeskyttelse og ansvarlighet (Ot.prp. nr. 80, (2007-2008)). Høringsbrevet ble sendt til et bredt spekter av høringsinstanser. NIF og den europeiske foreningen for de ledende fjernspilloperatørene i Europa (European Gaming & Betting Association, forkortet EGBA) var to av instansene som besvarte brevet.

5.2 Ingen høringssvaroverraskelser

Ikke overraskende stod NIF og EGBA på hver sin side i reguleringsforslaget til departementet. Valg av side hang naturligvis sammen med organisasjonenes interesser. EGBA, som var eid av de internasjonale selskapene, var sterkt imot forslaget til et norsk forbud mot betalingsformidling til fjernspilloperatører. Særlig uenig var de i begrunnelsene bak forslaget:

EGBA protesterer mot begrunnelsene bak det foreslåtte forbudet, da de bygger på uriktige forutsetninger og fullstendig gale antakelser som at Internett er den farligste formen for spill, en utstrakt kilde til kriminalitet og gir færre muligheter for forbrukerbeskyttelse og kontroll (European Gaming & Betting Association, 2008, s. 4).

NIFs daværende president Tove Paule og generalsekretær Inge Andersen var klare i sine uttalelser. Det var tydelig at NIF ønsket å ta vare på sine økonomiske interesser:

Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité støtter fullt og helt det fremlagte forslaget i høringen. Etter NIFs mening vil det være viktig å søke og begrense denne form for spillvirksomhet. Dersom dette ikke gjøres, vil det kunne få store følger for den organiserte idrettens rammebetingelser og virksomheten både på kort og lang sikt. Denne formen for spill undergraver hele det økonomiske fundamentet for lotteriverdige formål helt ut til den idrettslige aktivitet som tilbys gjennom vårt organisasjonsledd (Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komite, 2008, s. 2).

Dette var en av de første gangene EGBA kom med høringssvar tilknyttet et forslag i norsk pengespillpolitikk. Ved å kommentere og fremheve sine synspunkter la de internasjonale spillselskapene press på myndighetene og enerettsmodellen. De internasjonale spillselskapene var lite interessert i et forbud som i deres øyne «ikke holdt vann», og samtidig gjorde det vanskeligere for spillerne å gjøre innskudd i deres spillvirksomheter.

NIFs høringssvar var åpenbart basert på at organisasjonen var en stor mottaker av overskuddet fra Norsk Tipping. Det ville vært oppsiktsvekkende om NIF ikke hadde støttet oppunder et forslag, som omhandlet å gjøre det vanskeligere for nordmenn å innbetale innsats på fjernspill utenfor landets grenser. Lite var viktigere for NIF enn å verne om sine inntekter, og særlig i denne perioden, da automatinntektene hadde forsvunnet for under ett år siden. Resultatet av høringsforslaget ble en ny proposisjon.

5.3 Ot.prp. nr. 80 (2007-2008)

I kjølvannet av den teknologiske utviklingen vokste det frem et behov for å tilpasse lovene som omhandlet pengespillfeltet. Behovet for reguleringer knyttet til spill over internett ble drøftet av Kultur- og kirkedepartementet i; Ot.prp. nr. 44 (2002-2003), St.prp. nr. 1 (2006-2007) og St.meld. nr. 39 (2006-2007) (Ot.prp. nr. 80, (2007-2008)). De politiske dokumentene så nærmere på behovet for å tilpasse regelverket til utviklingen av pengespill over internett, men en konkret regulering kom ikke før med: Ot.prp. nr. 80 (2007-2008) Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen (betalingsformidling m.m).

I likhet med tidligere, følte politikerne at noe måtte gjøres for å verne om enerettsmodellen, og nok en gang dreide det seg om å ivareta pengespillpolitikken kontroll- og ansvarlighetsprinsipp. Kultur- og kirkedepartementet, ledet av Trond Giske, var bekymret for

den stadig økende tilgangen til pengespill på internett: «Departementet ser økningen i tilgjengeligheten av pengespill uten norsk tillatelse i form av fjernspill som en reell risiko for folkehelsen og for utvikling av ny kriminalitet knyttet til pengespill» (Ot.prp. nr. 80, (2007-2008), s. 18).

For å ta hånd om den krevende pengespillpolitikken, ble det i proposisjonen rettet fokus mot å begrense tilgjengeligheten av fjernspill over internett. Politikerne ønsket å stramme inn reglene tilknyttet betalingsformidling for fjernspill uten norsk tillatelse, med mål om at det skulle føre til følgende: «Et forbud for norske aktører mot å tilby betalingstjenester til pengespilltjenester på Internett vil være et vesentlig bidrag til å redusere tilgjengeligheten til slike pengespill» (Ot.prp. nr. 80, (2007-2008), s. 18). Stortinget vedtok regjeringens forslag om lovendring i desember 2008, og i juni 2010 trådte forbudet i kraft. Førte dette tiltaket til at politikerne fikk bukt med pengespillpolitikken utfordring? Ble pengespill over internett i regi internasjonale spillselskaper mindre tilgjengelig, som følge av regjeringens betalingsformidlingsforbud?

5.4 En enerettsmodell på «skinner»?

Det nye lovvedtaket skulle ta hånd om utfordringene knyttet til de internasjonale spillselskapene. Var pengespillpolitikken etter flere krevende år på vei inn i en mindre problematisk periode? Svaret på spørsmålet var temmelig opplagt nei. Enerettsmodellen var fremdeles under sterkt press fra internasjonale spillselskaper, da blant annet forbudet mot betalingsformidling ikke fikk den virkningen politikerne hadde håpet. Våren 2012 delegerte Kulturdepartementet (tidligere kultur- og kirkedepartementet) ansvaret for å følge opp betalingsformidlingsforbudet til Lotteritilsynet. Tilsynet var i evalueringen av forbudet klare på at virkningen ikke stod i stil med målet:

Tilgangen til pengespill uten norsk tillatelse er blitt noe vanskeliggjort, men virkningen av betalingsformidlingsforbudet har vært mindre enn det som ble skissert som et mål i forarbeidene til lovendringen. Her ble det blant annet skrevet at: «Et forbud for norske aktører mot å tilby betalingstjenester til pengespilltjenester på Internett vil være et vesentlig bidrag til å redusere tilgjengeligheten til slike pengespill (Ot.prp. nr. 80 2007-2008, s. 19)» (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2012, s. 2).

Forbudet fungerte i mindre grad, noe som har sammenheng med at de internasjonale spillerselskapene fant alternative betalingsløsninger. Løsningene ble omtalt som en *tredjepartsløsning*. Det var aktører som fungerte som mellomledd for å omgå forbudet mot betalingsformidling. Disse løsningene var finansiert av de internasjonale spillerselskapene, og mange av spillerkundene oppfattet ikke løsningen som noe annet enn en normal direkte pengeoverføring fra seg selv til spillerselskap (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2012). Konkurransen fra de internasjonale spillerselskapene fortsatte på samme måte som før. I tillegg var spillerselskapene i ferd med å trappe opp bruken av markedsføring og reklame. Presset mot enerettsmodellen var langt fra avtagende, det var tvert imot økende.

5.5 «Oppmerksomhetskampen»

Fra Norsk Tipping ble opprettet, og frem til lanseringen av Lotto i 1986 var det lite snakk om reklame og markedsføring på pengespillfeltet. Skiltene på veggene til tobakkshandlere og landhandlere, som var kommisjonærer for Norsk Tipping, var det nærmeste som kunne minne om reklame (Norsk Tipping A.S, 1958). På hvite skilt med blå skrift stod det: «Kommisjonær for Norsk Tipping AS». Innføringen av tippekampen på NRK-TV i 1969 var god reklame for Norsk Tipping. Det var ingen bevisst reklamestrategi, men det bidro likevel til økt interesse for tipping (Meld. St 12, 2016-2017).

Med innføringen av Lotto kom det flere annonser i landets aviser. Annonnene handlet i stor grad om å varsle spillerne om endringer knyttet til innleveringsfrister: «Viktig melding til alle som vil vinne i Lotto på lørdag. På grunn av 1. mai, er innleveringsfristen for denne spilleomgangen allerede i dag!» (Sanderud, 1998, s. 50). I tillegg til annonsene i avisene ble Lotto-trekningene sendt direkte på NRK. Det at man kunne følge spenningen med egne øyne, var god reklame for Lotto og Norsk Tipping. Den mer aggressive markedsføringen på pengespillfeltet kom ikke før NRKs monopol forvitret.

Avviklingen av den statlige kringkastingen skapte en ny fjernsynsverden på få år. Olstad (2017) forklarer at det i 1981 ble gitt tillatelse til å videreformidle utenlandsk satellitt-TV. På den måten kom Sky Channel med amerikansk og britisk musikkunderholdning, sportsprogrammer og naturligvis reklame. Noen år senere ble TV3 etablert. TV3 sendte fra London, og var den første reklamefinansierte kanalen spesielt beregnet på skandinaviske seere. I samme periode kom TVNorge og TV2 også på lufta (Olstad, 2017). Den mer «åpne» fjernsynsvirkeligheten var som skapt for de internasjonale spillerselskapene.

Overgangen fra monopol til mangfold i kanaltilbudet på TV passet perfekt for de internasjonale spillselskapene. Med et mer mangfoldig TV-tilbud kunne selskapene nå norske seere. Det var teknologien og kommersielle interesser som drev frem det Olstad (2017) kaller «flerkanalsamfunnet». Flerkanalsamfunnet viste seg å bli problematisk for enerettsmodellen, siden Norsk Tipping sammen med Norsk Rikstoto, var de eneste lovlige formidlerne av pengespillreklame. På TV-skjermene hadde Norsk Tipping reklamer som eksempelvis «Lotto-millionærer er ikke som andre millionærer». I tillegg til reklamen fra Norsk Tipping begynte de internasjonale spillselskapene å markedsføre seg på TV, til tross for at det var forbudt.

Etter lotteriloven er det i utgangspunktet: «forbudt å drive markedsføring eller formidling av lotterier som ikke er gitt tillatelse etter § 6 annet ledd» (Lotteriloven, § 11, 1995). I pengespilloven fremkommer det også et forbud: «Uten hjemmel i lov er det ikke tillatt å formidle pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser, og tallspill. Det er like ens forbudt å selge eller falby kuponger og lignende i slike tiltak» (Pengespilloven, § 2, 1992). Etter disse lovene var all aktivitet som kan fremme omsetningen av internasjonale pengespill i Norge forbudt. Regelverket var klart, men utfordringen var at de internasjonale spillselskapene kjøpte reklametid hos TV-selskaper utenfor landets grenser. På denne måten ble nordmenn eksponert for pengespillreklame uten at lovverket kunne stanse det.

Lignende reklamematikk kan knyttes til markedsføringen av alkohol. Det nasjonale lovverket (Alkoholloven, § 9, 1989) er klart. Det er forbudt å reklamere for alkohol og begrunnelsen er målet om å begrense alkoholkonsumet. På samme måte som pengespillfeltet ble det sendt reklame fra utlandet rettet mot nordmenn, noe som er krevende å håndtere for myndighetene. Det er med andre ord det samme grunnleggende prinsippet som gjelder – reglene i det landet det sendes fra. Den store forskjellen, er at TV-kanalene aksepterer forbudet mot alkoholreklame, men ikke pengespillreklame (Lyngøy, 2017). Diskusjonen rundt hvorfor TV-kanalene respekterer forbudet mot alkoholreklame og ikke forbudet mot pengespillreklame er utenfor oppgavens rammer.

I proposisjonen fra 2003 ble det for første gang kastet lys over den nye krevende situasjonen i pengespillpolitikken: «Et nytt element er aggressiv markedsføring av pengespill på Internett som undergraver nasjonale regler» (Ot.prp. nr. 44, 2002-2003, s. 5). De internasjonale spillselskapene begynte for alvor å utfordre enerettsmodellen på markedsføringsfronten.

Gjennom utenlandske TV-kanaler fant selskapene en motorvei inn på det norske pengespillfeltet. Dette førte til en oppmerksomhetskamp mellom Norsk Tipping og de internasjonale spillselskapene. De reelle taperne av kampen var imidlertid seerne hjemme, som stadig ble utsatt for mer pengespillreklame.

TV som markedsføringskanal utviklet seg fortløpende, og de internasjonale spillselskapene kom stadig med mer aggressiv reklame. Problemet for myndighetene var at pengespillreklamen ble formidlet over kanaler som blant annet TV3, Max og Viasat. Disse kanalene sendte fra Storbritannia, og falt derfor utenfor norsk lovgivning (Hamarutvalget, 2014). De nasjonale reglene klarte dermed i mindre grad å begrense pengespillreklamen. Den økte pengespillreklamen fra spillselskapene, bidro til å gjøre pengespill mer tilgjengelig. Det var nettopp tilgjengelighet politikere tidligere hadde ønsket å redusere, siden tilgjengelighet på mange måter var synonymt med mer deltakelse i pengespill, og mindre ansvarlighet. Norsk Tipping måtte også tåle kritikk for sin deltagelse i oppmerksomhetskampen:

Knapt noe norsk firma virker så fornøyd med seg selv som Norsk Tipping. Selskapet synes å oppfatte seg selv som en julenisse med helårsdrift, ikke som en lommetyv som særlig tar penger fra de fattige. Selv sier ledelsen at de selger håp, ikke at de selger skuffelser.

Norsk Tippings selvbilde som julenisse er lett synlig når selskapets vakre og sjarmerende TV-stjerner forteller vinnere om gevinster. Alternativt kunne de tenkes å være preget av følgende holdning:

«Ved hjelp av en av Norges mest omfattende og langvarige reklamekampanjer, har vi klart å samle inn store beløp fra tusenvis av nordmenns arbeidslønn, trygder og sosialpenger. Halvparten av beløpet trekker vi fra til selskapet, den kostbare markedsføringen og de gode formål, men en del av pengene gir vi nå videre til deg» (Fekjær, 2002, s. 85).

Utsagnet til Fekjær er en noe dramatisk fremstilling og kan ikke sies å gjenspeile den allmenne oppfatning av Norsk Tipping. Det poengterer likevel at det statlige spillselskapet var delaktige i oppmerksomhetskampen. Den voksende oppmerksomheten rundt pengespill som følge av markedsføringen, førte til en tilspisset situasjon på pengespillfeltet. Myndighetene,

politikerne og Lotteritilsynet, prøvde alle å forhindre at de internasjonale spillsekskapene skulle rette sin reklame mot nordmenn.

«Norske myndigheiter har gjort fleire forsøk på å stanse pengespelreklamen frå utlandet. På 2000-tallet blei det teke fleire politiske initiativ overfor myndigheitene i Storbritannia, uten at det medførte at TV-reklamen blei stansa» (Meld. St 12, 2016-2017, s. 111). I tillegg har Lotteritilsynet flere ganger prøvd å ta grep. De har blant annet kartlagt hvor TV-reklamen sendes fra. På bakgrunn av kartleggingen, har de sendt brev til ansvarlige myndigheter i flere land med en oppfordring om at TV-kanalene skulle respektere det norske markedsføringsforbudet. Dette har imidlertid ikke lyktes (Meld. St 12, 2016-2017).

Departementet var bekymret: «TV-reklamen for pengespel fra utlandet medfører store utfordringar for norske myndigheter i arbeidet med å førebyggje speleproblem og sørgje for offentleg kontroll med pengespeletilbodet i Noreg» (Meld. St 12, 2016-2017, s. 112). Selv med en rekke konkrete tiltak var reklamen tilsynelatende ustanselig. Det ble stadig mer interesse for de internasjonale spillsekskapene, og de begynte for alvor å utfordre Norsk Tipping i kampen om spillere. Noe måtte gjøres. Enerettsmodellen ville ikke fungere etter intensjonen hvis spillsekskapene tok større og større deler av markedet. Det oppstod en kanaliseringkamp i pengespillpolitikken. Begynte enerettsmodellen å slå sprekker?

5.6 Kanalisering

Det å stoppe pengespillreklame fra utlandet var en svært krevende øvelse. Noe måtte likevel gjøres, for stadig flere spillere fikk øynene opp for de internasjonale spillsekskapene. Departementet og politikerne måtte på en eller annen måte lede spilleaktiviteten bort fra de internasjonale spillsekskapene. Prosessen kaltes kanalisering. Det kunne skje på to måter: enten at spillere som tidligere hadde spilt hos et internasjonalt spillsekskap, valgte å flytte sine spill tilbake til Norsk Tipping, eller ved at nye spillere, valgte Norsk Tipping fremfor et internasjonalt spillsekskap (Hamarutvalget, 2014).

Årsaken til kanaliseringkampen i pengespillpolitikken har sammenheng med utviklingen til de internasjonale spillsekskapene. De fikk stadig en mer befestet posisjon på pengespillfeltet. Et resultat av denne utviklingen var starten på en krevende kanaliseringkamp mellom Norsk Tipping og de internasjonale spillsekskapene. Presset fra utlandet hadde aldri vært større. Pengespill hadde aldri vært mer synlig og tilgjengelig, og nordmenn hadde aldri før brukt så

mye penger på internasjonale spillselskaper. Estimerer gjort av Lotteritilsynet for 2010, viste at det ble satset fem milliarder kroner på utenlandske nettsteder (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2011).

De internasjonale spillselskapene tok i bruk nye metoder for å «kapre» nye norske kunder. Det ble blant annet ansatt norske talspersoner og konsulenter som skulle bidra med å formidle spillselskapenes budskap. I tillegg til talerørene som pratet de internasjonale spillselskapenes sak, ble det rekrutterte norske ambassadører. Profilerte norske kjendiser og idrettsutøvere ble brukt i kanaliseringkampen. De internasjonale spillselskapene var særlig aktive når det gjaldt å bruke tidligere idrettsutøvere i reklamefilmer for å promotere virksomhetene sine i Norge (Meld. St 12, 2016-2017). De tidligere fotballspillerne Ronny Johnsen, John Carew og John Arne Riise har alle stilt opp som frontfigurer for internasjonale spillselskaper.

Det at tidligere idrettshelter har valgt å reklamere for Norsk Tippings konkurrenter har ikke gått ubemerket hen. En undersøkelse gjennomført av Lotteritilsynet i 2014 viser at spillambassadørene bidro til en forvirring rundt regelverket, og på den måten spredde usikkerhet. Et tilfeldig utvalg på 1000 nordmenn ble spurt om de trodde at andre selskaper enn Norsk Tipping og Norsk Rikstoto hadde lov til å tilby pengespill på internett i Norge. Undersøkelsen viste at 42 % av de spurte trodde internasjonale spillselskaper hadde lov til å tilby pengespill til nordmenn, mens 20 % var usikre (Hamarutvalget, 2014).

De tidligere idrettsheltene som valgte å promotere internasjonale spillselskaper fikk kritikk for å undergrave norsk idrett. Ved å reklamere for konkurrentene til Norsk Tipping, bidro ambassadørene til å svekke inntektsgrunnlaget til det statlige spillselskapet som hvert år overførte store summer spillemidler til idretten. Det var disse midlene som hadde fått flere av idrettsheltene, opp og frem. I tillegg til å bruke kjente norske fjes i kanaliseringkampen tok de internasjonale spillselskapene i bruk andre aggressive markedsføringsteknikker. Bonusspill, gratis spinn og innskuddsbonuser var noen virkemidlene selskapene tok i bruk. Som et mottrekk i kanaliseringkampen, ga Kulturdepartementet i 2010, Norsk Tipping mandat til å tilby kasinospill på internett.

Det var tydelig at mye hadde skjedd siden pengespillfeltet ble gjennomgått i sin helhet i 2003. Den gang var Kulturdepartementet klare på at kasinovirksomhet ikke skulle innføres. Utviklingen de siste årene hadde medført at Norsk Tipping, som ved lanseringen av

pengespill over internett, igjen måtte møte konkurransen fra de internasjonale spillselskapene. Kulturdepartementet og Norsk Tipping tok sikte på å møte de populære kasinospillene til de internasjonale spillselskapene til tross for at dette ble ansett som spill med høy risiko.

Spill med høy risiko kjennetegnes blant annet av at det er kort avstand mellom innsats og resultat, nye spill kan startes umiddelbart, høy omsetning og at det er større risiko for uheldig spilleatferd. At departementet ga Norsk Tipping mandat til å innføre denne typen spill, viser hvilken vending pengespillfeltet var i ferd med å ta. Presset fra de internasjonale spillselskapene hadde blitt stort. Det var nødvendig for Norsk Tipping å tilby spill med høy risiko for å være attraktive nok, og for oppnå den ønskede kanaliseringseffekten.

Innføringen av spill med høy risiko brøt med enerettsmodellens ansvarlighetsprinsipp. Samtidig var det nødvendig å gjøre noe for å møte konkurransen fra utlandet, i håp om at nordmenn heller ville benytte seg av det nasjonale tilbudet. Norsk Tipping var helt avhengig av å få kanalisert spillere inn til sin spilleportefølje, ellers ville enerettsmodellen slå sprekker. Mye kan imidlertid tyde på at modellen allerede var i ferd med å slå sprekker, regjeringen hadde allerede ytret sine ønsker om en utredning av en ny reguleringsmodell. Dette var en lisensmodell, som gikk ut på å at andre pengespillselskaper ville få adgang til det norske regulerte markedet.

Kulturdepartementet ville med bakgrunn i regjeringens politiske plattform (som vi skal se nærmere på i kapittel 6), og pengespillfeltets utvikling få belyst en mulig lisensmodell. Etter en anbudskonkurranse, fikk Rambøll Management Consulting oppdraget med å *utrede økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill*. Lotteritilsynet skulle samtidig se nærmere på *sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet* (Meld. St 12, 2016-2017)

Enerettsmodellen var satt under et press, og regjeringen vil se nærmere på en annen reguleringsmodell. Det store spørsmålet var om enerettsmodellen ville bestå, eller om den ville erstattes med en mer moderne lisensmodell. Dette skal diskutere i neste kapittel. Først skal vi se nærmere på hvordan NIF forholdt seg til utviklingen på pengespillfeltet.

5.7 NIF bekymret for overskuddet

En enerettsmodell som var satt under press, og et truet spilleoverskuddet var utfordrende for landets største frivillige organisasjon. NIF var klar i sin sak når det gjaldt innstramminger av lovverket angående betalingsformidling. Dette kom tydelig frem i organisasjonens høringssvar (Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komite, 2008). På NIFs ledermøte i 2009 ble det gitt samlet støtte til statens idrettspolitik og Norsk Tipping. Selv om NIF stod samlet bak enerettsmodellen, var de gjennom året tydelig bekymret for utviklingen av overskuddet til Norsk Tipping (Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, 2010).

NIFs bekymrede holdning hadde sammenheng med at overgangsordningen som oppstod etter at automatene forsvant, ikke var like innbringende som antatt og de internasjonale spillselskapene var skremmende:

Det er blitt mer og mer tydelig at det har vært tyngre enn forventet for Norsk Tipping å kunne levere de overskudd som har vært nødvendige for at prognosene etter automatforbudet trådte i kraft, skulle kunne nås. De nye terminalene bruker lenger tid enn forventet på å levere antatt samlet overskudd, utenlandske gamblingsselskaper utfordrer selve livsnerven i enerettsmodellen som har vært helt sentral for finansieringen av norsk idrett helt siden rett etter krigen (Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, 2010, s. 32).

Dette var krevende for NIF som var helt avhengig av finansieringen fra Norsk Tipping. I NIFs årsrapport for 2010 kom det frem at idrettsstyret var bekymret for utviklingen av overskuddet til Norsk Tipping. Videre fremkom følgende av rapporten: «NIF har også gjennom året fortsatt sitt arbeid både internt og eksternt for å styrke Norsk Tippings posisjon og rolle i norsk idrett og i samfunnet» (Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, 2011, s. 45). Den samme bekymringen kom til syne i rapportene for 2011 og 2012. NIF kjente for alvor på presset, og involverte seg i større grad enn tidligere. På mange måter var Norsk Tippings utfordringer også norsk idretts utfordringer.

5.8 Sammenfatning og status

Hva preget pengespillpolitikken i perioden 2007-2013? Perioden var preget av at antall internasjonale spillselskaper økte, flere nordmenn tok i bruk spillvirksomhetene og selskapene

ble store konkurrenter til enerettsmodellen. Fjernspill over internett gjorde pengespill mer tilgjengelig og politikerne prøvd å motarbeide denne utviklingen ved å innføre et forbud mot betalingsformidling. Spillselskapene fant fort veien rundt forbudet med ulike tredjepartsløsninger. Dette gjorde at pengespill, over internett fra utlandet, fortsatt var en stor utfordring i pengespillpolitikken.

Kampen om oppmerksomhet ble tilspisset, og spillselskapene tok i bruk nye verktøy for å kanalisere spillere inn mot sine tilbud. Markedsføring i form av reklame ble utfordrende for enerettsmodellen. Det ble sendt pengespillreklame fra utlandet, som Lotteritilsynet og norske myndigheter ikke fikk stanset. Det vedvarende trykket mot reguleringsmodellen førte til at regjeringen nå ville se på en annen reguleringsmodell. Stod enerettsmodellen for fall?

6. Enerettsmodellen for fall?

Pengespillfeltet var for første gang under et så stort press at hele enerettsmodellen stod for fall. De internasjonale spillselskapene fortsatte sin aggressive markedsføring, og det ble stadig en tilspisset oppmerksomhetskamp. Utfordringene i pengespillpolitikken førte til at Solberg-regjeringen ønsket utredninger om en mulig ny reguleringsmodell. Dette var første gang andre reguleringsmodeller enn den tradisjonelle enerettsmodellen ble undersøkt. Det ble utarbeidet flere rapporter med ulike anbefalinger. I tillegg ble den første meldingen til Stortinget, som bare inneholdt pengespillpolitikk, utarbeidet. Var enerettsmodellens dager talt? Hva med NIF, hvordan ble de påvirket?

6.1 *Sundvolden-plattformen*

Sundvolden-plattformen var navnet på den politiske plattformen for regjeringen utgått av Høyre og Fremskrittspartiet høsten 2013. Den «blåblå» regjeringen var ledet av Erna Solberg. For første gang i en politisk plattform ble det bestemt at en annen reguleringsmodell skulle undersøkes nærmere: «Regjeringen vil utrede spørsmålet om lisensordning for utenlandske spillselskaper for å se om det er mulig å kombinere sosialpolitiske hensyn og økte totale inntekter til frivilligheten innenfor EØS-avtalens rammer» (Regjeringen, 2013, s. 53).

I plattformen for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet i perioden 2005-2009, og i plattformen for flertallsregjeringen utgått av de samme partiene i perioden 2009-2013, var det ingen tegn til utredning om en mulig ny reguleringsmodell. Dette henger sammen med at presset fra de internasjonale spillselskapene ikke medførte så store utfordringer på denne tiden, samtidig som disse partiene hadde et annet syn på pengespillpolitikk. Kort fortalt var de mindre opptatt av liberalisering. Nordmenn fortsatte å spille på internasjonale spillselskaper, og lekkasjen til utlandet ble stadig større. Regjeringen så det derfor nødvendig å se nærmere på en mulig lisensmodell.

6.2 *Hva er en lisensmodell?*

Frem til slutten av 1990-årene var pengespill i hovedsak landbaserte virksomheter som var geografisk avgrenset, og underlagt nasjonale kontroller. Det var få grenseoverskridende aspekter, og forvaltningen var underlagt myndighetene i de respektive landene. Fremveksten av internett som formidlingskanal for pengespill, førte til at flere europeiske land etablerte lisensregimer. Malta var det første landet i Europa som innførte en lisensordning for

pengespill. Storbritannia og Italia fulgte etter, og i senere tid har blant annet; Frankrike, Belgia, Spania, og Danmark etablert lisensmodeller (Meld. St 12, 2016-2017). I 2019 vil også Sverige innføre en lisensmodell (Finansdepartementet, 2018).

En lisensmodell handler om at myndighetene åpner opp for flere aktører på pengespillmarkedene. De internasjonale spillselskapene får lov til å søke om lisens for å tilby sine odds- og kasinospill. Det er viktig å understreke at det finnes flere typer lisensmodeller, hvorav det er store forskjeller mellom modellene. En vanlig løsning er at det blir åpnet opp for lisens på enkelte deler (ofte kasino- og sportsspill), mens den tradisjonelle enerettsmodellen blir beholdt på andre deler. Danmark er et eksempel på et land som operer med en kombinasjon av monopol og lisens. Et annet eksempel er Storbritannia, der er hele pengespillmarkedet åpnet opp for lisens (Hamarutvalget, 2014).

En annen forskjell er antallet utgitte lisenser. I enkelte land har myndighetene åpnet opp for å gi et uavgrenset tall med lisenser, mens det i andre land er avgrenset hvor mange av de internasjonale spillselskapene som kan få lisens. Det er også knyttet forskjeller til hvordan overskuddet til samfunnsnyttige formål blir fordelt innenfor lisensmodellene. I tillegg operer ulike myndigheter med egne skattesatser når det gjelder beskatning av de internasjonale spillleselskapene (Hamarutvalget, 2014).

Grunnen til at lisensmodellene kan være såpass forskjellige, og inneholde egne nasjonale tilpasninger, har sammenheng med at det ikke finnes et eget harmonisert pengespilloververk innenfor EØS-retten: «Pengespel er ikkje positivt regulert i EØS-retten, verken i Roma traktaten eller i sekundær lovgivning» (Meld. St 12, 2016-2017, s. 57). Pengespill er likevel underlagt de alminnelige reglene om de fire frihetene. Da regjeringen, i Sundvolden-plattformen, ønsket en utredning om en lisensordning, var det i hovedsak snakk om en lisensmodell etter dansk mal. Det vil si en lisensordning knyttet til sportsspill og online kasinospill. De internasjonale spillselskapene ønsket selvfølgelig en slik utredning velkommen.

For spillselskapene kom ikke planene om en mulig lisensutredning en dag for tidlig. De hadde i flere år stått utenfor det norske «pengespill-gjerdet» med et sterkt ønske om å komme innenfor. Da de politiske initiativene kom, var dette et stort steg i riktig retning for de internasjonale spillselskapene. Kom de politiske utredningene til å konstatere at

enerettsmodellens dager var talt? Det var knyttet stor spenning til valg av reguleringsmodell, og spillselskapene fulgte situasjonen med argusøyne.

6.3 Et fullstendig rapport-kaos

For å følge opp Sundvolden-plattformen valgte Kulturdepartementet å engasjere konsultantselskapet Rambøll Management Consulting til å se nærmere på økonomiske konsekvenser ved en mulig lisensmodellordning for pengespill. Samtidig ba Kulturdepartementet Lotteritilsynet om å vurdere mulige sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser ved en lisensordning for pengespill. Utredningene var ment som et grunnlag for regjeringens videre beslutninger, og mye stod derfor på spill.

I Rambølls rapport, om økonomiske konsekvenser ved en mulig lisensordning, ble det konkludert med følgende: «En delvis liberalisering av pengespillmarkedet i Norge, med en lisensordning for sportsspill og online kasino vil ikke medføre større inntekter, men heller ikke nevneverdige tap i inntektene til det norske samfunn gjennom skatter og overskudd til fordeling til frivilligheten» (Rambøll Management Consulting, 2015b, s. 4).

Lotteritilsynet konkluderte med at enerettsmodellen var det beste alternativet, ut i fra sosialpolitiske hensyn, dersom myndighetene lykkes i å stenge uregulerte operatører ute fra det norske pengespillmarkedet. Når det gjaldt kriminalpolitiske konsekvenser, var det ifølge tilsynet, ingen forskjell mellom dagens enerettsmodell og en mulig lisensmodell (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2015a). Etter at hovedfunnene fra de to rapportene var presentert, kom de internasjonale spillselskapene raskt på banen. Ikke uventet dreide det seg om kritikk mot utredningene.

Det at de internasjonale spillselskapene var raskt ute med å bestride funnene og argumentene i begge rapportene, kom ikke som noen overraskelse. De ville forsvare sine interesser. Spillselskapene mente at Rambøll hadde lagt feil tall til grunn i sine utregninger. Dette medførte at videre beregninger av de økonomiske konsekvensene ved en mulig lisensordning ble feilaktige. Når det gjaldt Lotteritilsynets utredning kritiserte selskapene argumentasjonen og kildene. De hevdet at kildene var selektivt utplukket for å belyse tilsynets egen agenda, samtidig som de påpekte at konklusjonene var uklare.

6.3.1 Oppdaterte rapporter, men samme konklusjoner

Kulturdepartementet valgte på bakgrunn av kritikken fra de internasjonale spillselskapene å utarbeide to tilleggsrapporter. De ba Rambøll om nye beregninger og sendte samtidig brev til Lotteritilsynet. I brevet til Lotteritilsynet ba de om svar på noen oppfølgingsspørsmål knyttet til enkelte av konklusjonene som var gjort i utredningen (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2015b). Dette resulterte i rapportene *Oppdaterte beregninger for scenario 2a og 2b* og *Svar på oppfølgingsspørsmål fra Kulturdepartementet til Lotteritilsynets utredning om sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet*.

Med nye tall konkluderte Rambøll følgende: «Basert på de nye forutsetningene, finner Rambøll dermed at en delvis liberalisering av pengespillmarkedet ikke vil medføre tap, men heller ikke stor økning i inntektene til det norske samfunn gjennom skatter og overskudd av midler til fordeling til frivilligheten» (Rambøll Management Consulting, 2015a, s. 13).

Lotteritilsynet kom med denne oppsummeringen:

Den norske reguleringsmodellen vil tåle konkurransen fra uregulerte operatører i dagens omfang, så lenge nivået på spilleproblemer er lavt, og myndighetene og Norsk Tipping lykkes i å kanalisere spillere til regulerte spill. Gitt dagens omfang av uregulerte spill er enerettsmodellen det beste alternativet for norsk pengespillregulering fordi vi ser at omfanget av spilleproblemer er stabilt eller svakt nedadgående (Lotteri- og stiftelsestilsynet, 2015b, s. 11).

Selv med oppdaterte tall ville ikke de internasjonale spillselskapene anerkjenne rapportene. De var spesielt kritiske til Rambøll-rapporten. Selskapene mente at det også denne gangen ble brukt feil talmaterialet i utredningen. De internasjonale pengespillselskapene hadde aldri vært nærmere en mulig lisens på det norske markedet, og dermed «satte de alle kluter til». De hyret et eget konsulentfirma som skulle legge deres tallmateriale til grunn (Menon Business Economics, 2015).

6.3.2 Spillselskapene med motangrep

Hvis de internasjonale spillselskapene klarte å fremstille de gjennomførte utredelsene på en gunstig måte, ville spillvirksomhetene være nærmere en lisensmodell. Enerettsmodellen hadde, som vi har sett tidligere, begynt å slå sprekker og politikerne hadde begynt å se på alternative løsninger. En sammenslutning bestående av Betsson, Cherry Group, ComeOn,

Guts og Unibet engasjerte konsulentfirmaet, Menon Business Economics AS. De fikk oppdraget med å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av en lisensordning for pengespill i Norge (Menon Business Economics, 2015). Den skulle ta for seg det samme som utredningen til Rambøll Management Consulting hadde gjort for Kulturdepartementet, bare med andre tall. I rapportens samlede vurdering og konklusjon ble dette presentert:

Basert på vår analyse vil det fra et samfunnsøkonomisk perspektiv være fornuftig å innføre en lisensordning fremfor en videreføring av dagens spillmonopol. Årsaken er at i et spillmarked som stadig blir mer digitalt og internasjonalt vil en lisensordning føre til økt myndighetsregulering av det norske markedet, og større inntekter til samfunnsnyttige formål (Menon Business Economics, 2015, s. 58).

Ikke overraskende hadde Menon-rapporten en annen konklusjon enn Rambøll-rapporten. Det var tydelig at rapportene var bygget på ulikt tallgrunnlag, og derfor konkluderte de også forskjellig. Diskusjonen rundt hvem som opererte med det mest utfyllende og korrekte tallmaterialet faller utenfor oppgavens rammer. Likevel bør det bemerkes hvem som står bak utredningene. Det er alltid sentralt å vurdere uavhengigheten til dokumenter og rapporter, og i dette tilfellet var det ikke uventet at rapportene pekte i hver sin retning.

«Rapport-kaoset» kastet lys over situasjonen på pengespillfeltet, og det ble et stort engasjement da politikerne ønsket å se nærmere på en mulig lisensmodell. Grunnen var pengespillpolitikens kompleksitet. Politikens brede innvirkning gjorde at mange interesserte seg da regjeringen ønsket nye utredninger. De internasjonale spillselskapene var naturlig nok «på hugget», noe som kommer til syne gjennom kritikken de rettet mot rapportene og deres egen utredning. Det var ikke bare spillselskapene som fulgte situasjonen med argusøyne, det samme gjorde NIF. Hvordan påvirket regjeringens utredningsplaner om en annen reguleringsmodell NIF?

6.4 En engstelig idrettsbevegelse

NIF var, som nevnt tidligere, bekymret for overskuddet fra Norsk Tipping. Bekymringen til idrettsbevegelsen, hadde som tidligere, sammenheng med at organisasjonen var svært opptatt av å ha stabile og forutsigbare inntekter. Da regjeringen varslet at de ønsket å se nærmere på en mulig lisensmodell, ble ikke NIF mindre urolig. I årsrapporten for 2013, var landets største frivillige organisasjon lite interessert i en ny løsning som kunne rokke ved deres inntekter:

Regjeringen har i høst signalisert at man åpner for å vurdere enkeltlotterier og lisensieringsordninger for spill-selskaper etter utenlandsk mønster på utsiden av Norsk Tipping. Dette ser Idrettsstyret som både politisk og økonomisk krevende. Idrettsstyret har derfor tydelig signalisert at en ikke må gå inn på nye løsninger hvis disse kan komme til å svekke de statlige overføringene til norsk idrett og/eller utfordrer det politiske og juridiske grunnlaget for det norske spillmonopolet. Dette må utredes grundig som en helhet og ikke gjøres til gjenstand for enkeltvedtak som kan ha en uheldig summert virkning (Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, 2014, s. 16).

I tillegg til å uttrykke sin tydelige skepsis i årsrapporten, valgte NIF som en konsekvens av at regjeringen ønsket å se nærmere på en ny reguleringsmodell å utarbeide en egen rapport. Rapporten het *Rapport om pengespill og lotterier i Norge*, og må også ses i lys av at organisasjonens økonomiske plattform ble utfordret (Norges idrettsforbund og Olympiske og paralympiske komité, 2015c). Rapporten så nærmere på hvorvidt en enerettsmodell eller en lisensmodell var mest formålstjenlig for norsk idrett

I NIFs rapport ble konklusjonen den samme som Rambøll: «Våre beregninger viser, som Rambøll sine beregninger, at det vil genereres mindre penger til gode formål ved innføring av en lisensmodell» (Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, 2015b, s. 34). Samtidig benyttet NIF sjansen til å fremheve arbeidet til det innleide konsulentfirmaet: «Rapporten er etter Norges idrettsforbunds syn grundig og viser at en lisensmodell ikke vil komme til å generere mer penger til norsk idrett og andre organisasjoner fra pengespill» (s. 1).

NIF, som Norsk Tippings største overskuddsmottaker, var naturlig nok svært opptatt av hvilken vending pengespillpolitikken ville ta. Helt siden opprettelsen av Norsk Tipping har NIF nytt godt av midlene som har blitt generert gjennom enerettsmodellen. Det har med andre ord vært en sterk og lang tilknytning mellom NIF og statens pengespillpolitikk. Det var derfor ikke overraskende at NIFs konklusjon var sammenfallende med Rambølls funn. Begge vurderte altså enerettsmodellen som den mest hensiktsmessige løsningen når det gjaldt finansiering av gode formål.

Da regjeringen ønsket en utredning om en mulig lisensmodell, inntok idretten en tydelig

stilling. NIF ønsket ikke en lisensordning. Med en mulig ny modell ville situasjonen bli annerledes og på den måten medføre usikkerhet. Var det noe NIF likte dårlig var det nettopp denne usikkerheten. De var opptatt av å ha stabile og forutsigbare rammevilkår, noe som også var årsaken til at de utarbeidet en egen rapport for å klargjøre sitt ståsted (Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, 2015b).

Regjeringen hadde mottatt utredningene de ønsket. Parallelt med disse utredningene hadde Kulturdepartementet satt sammen en ekspertgruppe. Denne ekspertgruppen fikk navnet *Hamarutvalget*, og fikk i oppgave å vurdere den teknologiske utviklingen på pengespillfeltet (Hamarutvalget, 2014). Hva ville Kulturdepartementet gjøre? Ville de nå fatte en beslutning? Den første løsning ble å sende rapportene på høring.

6.5 Høring

Kulturdepartementet valgte høsten 2015 å sende rapportene om økonomiske konsekvenser (Rambøll-rapporten) og sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser (Lotteritilsynet) ved en mulig lisensordning til høring. Departementet ønsket tilbakemeldinger på rapportenes innhold og konklusjoner, samt en begrunnet vurdering av hvilken reguleringsmodell som ville være ønskelig for det norske pengespillmarkedet i fremtiden (Kulturdepartementet, 2015).

Siden saken var omfattende, var det viktig for departementet å innhente grundig informasjon, og belyse saken fra flere sider. Departementet fikk inn 60 høringssvar med merknader. Hvordan pengespillpolitikken skulle utformes var av interesse for svært mange aktører. Det var et bredt spekter av høringsinstanser som kom med innspill. Norsk Tipping, internasjonale spillselskaper, avhengighetsorganisasjoner og organisasjoner som mottok spillemidler var noen av mange aktører (Meld. St 12, 2016-2017).

Departementet ba ikke om at høringsinstansene skulle velge hvilken av reguleringsmodellene de ønsket i det utsendte høringsbrevet. Likevel var det flere som valgte å legge frem sitt syn. Av de totalt 60 innkomne svarene, var det 25 høringsinstanser som mente at enerettsmodellen burde videreføres. Det var 18 som mente at en lisensmodell burde innføres, og 17 tok ikke konkret stilling til valg av modell. Det var nå en anspent situasjon med ulike oppfatninger om hvilken modell som var best egnet til å regulere fremtidens pengespillpolitikk.

Departementets endelige avgjørelse ble presentert i Meld. St. 12 (2016-2017) *Alt å vinne - Ein ansvarleg og aktiv pengespillpolitikk*. (Meld. St 12, 2016-2017).

6.6 Melding til Stortinget med modellsva

Med bakgrunn i utviklingen som hadde vært på pengespillfeltet de siste årene så regjeringen et behov for en helhetlig gjennomgang av pengespillpolitikken. En tilsvarende gjennomgang ble gjort i forbindelse med utviklingen av det private automatmarkedet i 2003. Siden den gang har det vært en betydelig teknologisk og markedsmessige utvikling på pengespillfeltet. Reguleringen av pengespill er også endret (Meld. St 12, 2016-2017).

Den nye meldingen til Stortinget (Alt å vinne) gjennomgikk alle sidene av pengespillfeltet. Meldingen inneholdt 17 kapitler, hvor målet var å besvare: Hvordan skulle en utforme en ansvarlig pengespillpolitikk for fremtiden? Departementets konklusjon om valg av reguleringsmodell var klar: «Basert på ei totalvurdering med omsynet til ansvarleg spel som det viktigaste tilrå departementet å vidareføre enerettsmodellen» (Meld. St 12, 2016-2017, s. 74).

Departementet hadde i sin vurdering sett på modellens sterke og svake sider i lys av pengespillpolitikken viktigste mål. Ut ifra pengespillfeltets daværende situasjon, vurderte departementet at enerettsmodellen ga en høyere grad av ansvarlighet enn en lisensmodell. Noen måneder etter at Kulturdepartementet hadde ferdigstilt sin tilråding, ble meldingen behandlet i Stortinget. Saken ble behandlet i familie- og kulturkomiteen 2. mai 2017. Komiteen besto av representanter fra; Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti. I komiteens generelle vurdering kom følgende fram:

Komiteen støtter opp om den norske spillmodellen med dens hovedmål om å motarbeide spilleavhengighet ved at pengespill i Norge tilbys under regulerte og ansvarlige former, med enerett for Norsk Tipping. Komiteen viser til at den norske spillmodellen bidrar til samfunnstjenlige formål, ved at overskuddet fra folks tippepenger går tilbake til idrett, frivillighet og kultur over hele landet. Komiteen støtter dette (Innst. 250 S, 2016-2017, s. 9).

Dette resulterte i at den tradisjonelle enerettsmodellen ble videreført. Regjeringen og Stortinget var samstemte om at dette var den mest hensiktsmessige modellen når det gjaldt å regulere fremtidens politikk. Et interessant aspekt ved behandlingen i Stortinget var at komiteen utad var relativt enige og støttet forslaget om å videreføre enerettsmodellen. Innad i komiteen var imidlertid ikke støtten like samstemt. Uenighetene kom tydelig fram i

innstillingen til Stortinget: «Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til sitt primære standpunkt om at dagens enerettsmodell på sikt bør erstattes av en lisensmodell» (Innst. 250 S, 2016-2017, s. 9).

Uenighetene kom videre til syne i diskusjonen om hvordan enerettsmodellen skulle beskyttes: «Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti mener det er underlig at regjeringen prinsipielt går inn for en enerettsmodell, men uten å ville benytte seg av de tilgjengelige virkemidlene for å verne om modellen» (Innst. 250 S, 2016-2017, s. 10). Disse interne politiske uenighetene viser at det ikke var noen selvfølge at enerettsmodellen skulle videreføres. Da beslutningen var tatt kom naturligvis reaksjonene.

De internasjonale spillselskapene hadde håpet på et annet utfall, siden regjeringen for første gang ønsket en utgreiing om en mulig lisensmodell. Spillselskapene mente at Sundvolden-plattformen var et friskt pust, og et steg i riktig retning. Nedturen var derfor stor da konklusjonen var klar. De var i uenig i flere ting, men særlig begrunnelsen om at enerettsmodellen var den beste modellen når det kom til ansvarlighet. Spillselskapene mente at en ville oppnå et høyere ansvarlighetsnivå ved å kontrollere større deler av markedet gjennom en lisensmodell: «Et lisenssystem vil gjøre at norske myndigheter kan regulere dagens uregulerte spillmarked og sikre mer og bedre kontroll over et adskillig større antall spillere enn under dagens spillmonopol» (Betsson Group, 2015a, s. 18).

6.7 En lettet og mer «på hugget» idrettsbevegelse

I forkant av modellavgjørelsen var det flere som mente at enerettsmodellen var en gammel hest, som ikke lenger var fremst i feltet. Flere hevdet at den teknologiske utviklingen hadde gjort enerettsmodellen utdatert, og dermed lite aktuell (Betsson Group, 2015b). Da politikerne konkluderte med det motsatte, var dette til stor glede for NIF. Idrettspresident Tom Tvedt var naturlig nok godt fornøyd med beslutningen. På organisasjonens hjemmeside uttalte han: «Vi kan slå fast at her har fornuften seiret, ansvarligheten vunnet og idrett og frivillighet er kommet styrket ut. Jeg mener virkelig det er all mulig grunn til å takke regjeringen for solid, faktabasert arbeid og en meget ryddig konklusjon» (Hafsahl, 2016).

En av NIFs viktigste politiske saker de siste årene hadde vært å sikre og videreføre enerettsmodellen: «Gjennom 2015 har Idrettsforbundet inntatt en konsekvent og tydelig rolle som aktiv forkjemper for å bevare norsk spillpolitikk, basert på ønsket om ansvarlighet og

basert på vissheten om stabile og forutsigbare økonomiske rammevilkår» (Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, 2016, s. 72). I rapporten for 2016 etter ble NIFs prioriteringer understreket: «Den viktigste politiske saken for NIF i 2016 var oppfølging av enerettsmodellen og fordeling av spilleoverskuddet til Norsk Tipping» (Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, 2017, s. 16). Det var med stor tilfredshet at NIF konstaterte at regjeringen og Stortinget ønsket å bevare enerettsmodellen.

Da de internasjonale spillselskapene for alvor begynte å legge press på enerettsmodellen, og regjeringen startet arbeidet med en lisensutgreiing, kan det se ut som idrettsbevegelsen ble mer på hugget. Det første konkrete tilfellet som belyser NIFs mer aktive involvering i pengespillpolitikken, var kampen mot spillambassadører, her opptrådte NIF svært konsistent. De valgte å være tydelig på fellesskapets tjenester, og at lokaliteter ikke skulle være tilgjengelig for norske utøvere som hadde samarbeid med internasjonale spillselskaper. Videre valgte NIF å være tydelig på at de ikke ville ta ut utøvere til Olympiske- eller Paralympiske leker dersom utøverne hadde avtaler med spillselskap (Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité, 2014). Et annet eksempel som belyser NIFs konsistente opptreden var da Fotballforbundet nektet deltagelse i Tippeligaen på bakgrunn av et slikt ambassadørsamarbeid (Røed-Johansen, 2016).

Et annet tilfelle som kaster lys over NIFs mer aktiv rolle, kan ses i sammenheng med idrettsstyrets økende grad av involvering. Der idrettsstyret tidligere hadde vist sin bekymring, for utviklingen av overskuddet fra Norsk Tipping, og konkurransen fra internasjonale spillselskaper, var styret nå mer opptatt av å forsvare enerettsmodellen med konkrete forslag: «Idrettsstyret har i stedet anbefalt regjeringen å styrke rammene rundt spillmonopolet og etablere kontrollorganer med handlingsrom til å regulere markedsføring fra utlandet og til å stenge for nettspill på uautoriserte nettsteder» (Norges idrettsforbund og Olympiske og paralympiske komité, 2015c, s. 23).

Det tredje tilfellet som viser at NIF inntok en stadig mer aktiv rolle i pengespillpolitikken, var utarbeidelsen av, *Rapport om pengespill og lotterier i Norge*. Denne rapporten ble utarbeidet på eget initiativ for å fremme idrettens syn på å bevare enerettsmodellen (Norges idrettsforbund og Olympiske og paralympiske komité, 2015c). Etter NIFs mening, var dette en særdeles grundig rapport, som fastslo at det ikke var mer penger å hente på å lisensiere markedet. Disse tilfellene er med på vise NIFs økende engasjement i perioden fra regjeringen

ønsket en ny modellutredning til politikerne besluttet å videreføre enerettsmodellen.

7. Oppsummering. Pengespillpolitikken under et vedvarende press?

Enerettsmodellen har i over 70 år regulert norsk pengespillpolitikk. Helt siden opprettelsen av Norsk Tipping AS har denne reguleringsmodellen vært foretrukket. Enerettsmodellens lange reise, har naturlig nok ikke gått fri for utfordringer. Modellen har til ulik tid, og på varierende måter, vært satt under press. Målet med studien har vært å belyse hvordan ulike utfordrende situasjoner på pengespillfeltet har preget pengespillpolitikken i perioden 1995-2017, og hvordan dette har påvirket idrettsbevegelsen.

Rundt år 2000 beveger det tradisjonelle norske pengespillfeltet seg gradvis over i et mer internasjonalt landskap. For å forstå hvorfor feltet skifter karakter, er det nødvendig å løfte blikket og se nærmere på den øvrige samfunnsutviklingen. Avslutningsvis skal jeg derfor forsøke å fremme helhetlige betraktninger rundt hvordan pengespillpolitikkenes utfordringer kan ses i lys av det som kan kalles internasjonal sammenveving. Før den tid skal jeg kort oppsummere utfordringene av mer nasjonal karakter.

7.1 *Utfordringer av nasjonal karakter*

I lang tid var pengespill i Norge en landbasert virksomhet med få grenseoverskridende elementer. De utfordrende situasjonene som la press på pengespillpolitikken var i hovedsak av nasjonal karakter. Uenighetene de første årene dreide seg i hovedsak om de moralske betenkeligheter ved å tippe og hvordan overskuddet til Norsk Tipping skulle fordeles. Diskusjonene rundt utformingen av tippenøkkelen har vært et av pengespillpolitikkenes store stridsspørsmål. Willoch's kabinettsspørsmål viser at tippenøkkelen har bydd på politiske utfordringer, og Olstad og Tønnesson (1986-1987) er absolutt inne på noe når han forklarer at: «Tippenøkkelen skulle bli en varm potet gjennom mange år» (s. 102). Denne poteteten er fortsatt varm, og er fremdeles en svært sentral del av pengespillpolitikken.

Når det gjelder det moralske aspektet ved pengespill, har dette kommet til syne ved flere anledninger. Da Norsk Tipping ble opprettet, var mye av diskusjonen på Stortinget rettet mot de moralske virkningene av pengespill. Flere av representantene gikk imot forslaget om et statlig tippeselskap på grunn av det moralske aspektet. Kristelig Folkepartis representanter stemte imot opprettelsen, og fikk støtte av enkeltrepresentanter fra Venstre og Bondepartiet. Bent Røiseland (V) uttrykte motstandernes felles holdning: «Det var ikke idretten, men sjølve

tippinga som byd meg imot» (Goksøyr et al., 1996, s. 44). Etter hvert som pengespillfeltet og pengespillpolitikken utviklet seg skjedde det en gradvis dreining bort fra dette moralske aspektet. Ved lanseringen av Lotto i 1986 forklarer Sandberg (2008) følgende:

Ved innføringen av Lotto var det noen – men ikke mange – som av moralske og etiske grunner var i mot spillet. Diskusjonen om Lotto dreide seg i første rekke om hvordan overskuddet fra Lotto anvendes og i denne sammenheng idrettens andel av tippeoverskuddet (s. 47).

De tidligere moralske diskusjonene tilknyttet spill kom nå mindre til syne, og det politiske fokuset var i større grad rettet mot de positive distriktspolitiske virkningene ved innføringen av Lotto (St.prp. nr. 1, 1984-85). Rambøl (2006) forklarer at lanseringen av Lotto markerer et holdningsskille på pengespillfeltet, og at det nå ble legitimt å innhente penger gjennom spill til gode formål. Det samme hevder Fekjær (2002):

På 1980- og 1990-tallet forandret det norske spillemarkedet karakter på en dramatisk måte. Det var nå 3-4 generasjoner siden de fleste mennesker hadde kunnet observere at familier gikk i oppløsning på grunn av pengespill. Tragediene var glemt. Dermed ble pengespill sett på som en smart og uskyldig metode for å skaffe penger til gode formål (s. 15).

Innføringen av Lotto bidro til mer enn å markere et holdningsskille i pengespillpolitikken. I kjølvannet av lanseringen, oppstod det en konkurransesituasjon på pengespillfeltet. De frivillige organisasjonene som drev private lotterier mente at de nye spilltilbudene førte til inntektssvikt. Disse uenighetene førte til at regjeringen Brundtland foretok en samlet gjennomgang av pengespillfeltet i 1991. Der ble det konkludert med at det ikke kunne påvises inntektsnedgang for private lotterier som følge av innføringen av Lotto (Ot.prp. nr. 44, 2002-2003). Likevel rådet det en oppfatning om at staten hadde bidratt til å sette organisasjonene i økonomisk krise.

Politikerne ønsket i den hensikt å hjelpe de frivillige organisasjonene på økonomisk fote, og vedtok i 1994 en ny lov. Samtidig som Stortinget åpnet opp lotterimarkedet var spilleautomatene på full fart inn på det norske markedet. Automatene var svært attraktive og passet perfekt til å kompensere for tapt inntekt, eller sikre nye sårt tiltrengte midler.

Kombinasjonen av nye tiltrekkende automater og et liberaliserende lovverk, førte til at automatmarkedet eksploderte. I 1994 anslo Norsk Tipping at omsetningen på automatene var ca. 3,8 milliarder kroner, og i 2001 anslo Lotteritilsynet omsetningen til å være ca. 9 milliarder kroner (Ot.prp. nr. 44 (2002-2003)). Parallelt med det løpske nasjonale lotterimarkedet begynner pengespillpolitikken å bli utfordret av mer internasjonale krefter.

7.2 *Utfordringer av internasjonal karakter*

Hva kan vi så langt si om 2000-tallet? Dette spørsmålet stiller Olstad (2017) når han skal forklare hva som har karakterisert Norge i denne perioden. Han utdyper at perioden har vært preget av internasjonal integrering når det blant annet gjelder økonomi, teknologi, handel og befolkningsutvikling. Videre trekker han frem at internasjonal jus har overprøvd nasjonalt demokrati. Han presiser at lite av dette i og for seg er nytt, men snarere tendenser fra slutten av 1900-tallet, som har vokst seg sterke (Olstad, 2017).

«Norges stadig sterkere sammenveving med verden utenfor har vist seg på mange måter, til dels som nye frigjørende muligheter til dels som problemer og trusler mot tradisjonelle institusjoner og levevis» (Olstad, 2017, s. 349). Det er den sterke sammenvevingen med verden, som har bidratt til at pengespillpolitikken og enerettsmodellen har havnet under et mer internasjonalt press. Teknologi, jus, politikk og økonomi er felter som har skapt store utfordringer for enerettsmodellen.

En kan faktisk gå så langt som å hevde at så godt som alle utfordringene i pengespillpolitikken etter år 2000 henger sammen med den stadig tettere sammenvevingen. Før den tid hadde pengespillfeltet vært preget av mer sporadiske internasjonale innslag. Tanken om et statlig tippeselskap ble hentet fra Sverige, fotballkampene på den første tippekupongen var engelske og idéen om Lotto spredde seg fra Europa. Sammenvevingen mellom Norge og verden innenfor pengespill har alltid vært der, men forbindelsen har stadig blitt sterkere. Spørsmålet blir derfor: Hvordan kan utfordringene i pengespillpolitikken ses i lys av den stadig sterke sammenvevingen med verden utenfor?

I 1994 skrev Norge under EØS-avtalen. Gjennom det europeiske økonomiske samarbeidsområdet ble EU-retten bindende for norsk lovgiver og norske myndigheter og underlegger dem en overnasjonal kontroll (Sejersted, 2008). Da Stortinget i 2003 ønsket å ta hånd om pengespillpolitikkenes mangeårige automatproblem, var det EØS-avtalen som skapte

vanskeligheter. De misfornøyde lotterieierne hadde derfor sin fulle rett til å klage vedtaket inn for EFTA-domstolen, da de mente at beslutningen var i strid med avtalen. Dette endte med det som er jeg har omtalt som *Det rettslige «slaget» i pengespillpolitikken*.

En lignende situasjon kom eksempelvis til syne da spillselskapet Ladbrokes søkte om tillatelse til å markedsføre og tilby sine spill i Norge. Søknaden ble avslått av myndighetene. Ladbrokes mente at avslaget var i strid med EØS-avtalen og gikk til rettsak mot staten. Staten gikk nok en gang seirende ut (Oslo Tingrett, u.år). Uten EØS-avtalen ville disse rettsakene på pengespillfeltet mest sannsynlig ikke sett dagens lys. Dette viser hvordan den internasjonale sammenvevingen innenfor områdene politikk, økonomi og jus skapte utfordringer for enerettsmodellen. Utfordrende skulle det også bli da ny teknologi, med internett i spissen, brakte det norske pengespillfeltet tettere sammen med resten av verden.

Internett revolusjonerte, i likhet med mange andre områder, pengespillfeltet. Den nye formidlingskanalen fjernet tidligere landbaserte barrierer, og flyttet pengespillfeltet over i et mer internasjonalt farvann. Lanseringen av PC, innføringen av internett og stabile nettlesere egnet seg svært godt for pengespilldistribusjon (Meld. St 12, 2016-2017). Norge var langt fremme på teknologifronten, innbyggerne hadde god økonomi og nordmenn hadde bra med spillelyst. Denne kombinasjonen gjorde landet meget interessant for internasjonale spillselskaper.

Det nye teknologiske aspektet var i seg selv utfordrende, og at det skapte hodebry for myndighetene kom blant annet frem av rapportene; *Norske pengespel i ei digital framtid*, *Fjernspillrapporten og Grenselause pengespel – krev ny teknologi ny regulering?* Mer utfordrende enn selve teknologien var de internasjonale spillselskapenes inntog. I den anledning vokste uttrykket «lekkasje» frem og enerettsmodellens ansvarlighetsprinsipp ble satt under press. En kan med relativt god dekning, hevde at teknologien bidro til «åpne opp» det tidligere landbaserte pengespillfeltet for verden utenfor.

De internasjonale spillselskapene la stadig mer press på enerettsmodellen. Det oppstod gradvis en større oppmerksomhetskamp og kanaliseringskonkurransen mellom spillselskapene og Norsk Tipping. En viktig bakenforliggende faktor for at denne kampen kunne utarte seg, var fremveksten av det Olstad (2017) kaller flerkanalsamfunnet. Det ble gitt tillatelse til å videreformidle utenlandske TV-sendinger til Norge. Den mer åpne fjernsynsvirkeligheten

passet de internasjonale spillsekskapene godt. De fant fort et smutthull i lovverket, og begynte å rette pengespillreklame mot norske seere fra utlandet. Selskapene opererte etter rettighetene i det landet (i stor grad Storbritannia) de sendte reklamen fra og ikke etter regelverket i det landet reklamen ble rettet mot (Hamarutvalget, 2014). Dette er nok et eksempel på at den økte sammenvevingen med verden rundt har utfordret norsk pengespillpolitikk.

Etter hvert ble så mange utfordringer rundt enerettsmodellen at regjeringen valgte å se nærmere på en mulig lisensmodell for å avgjøre fremtidens pengespillpolitikk. I lys av dette ble det utarbeidet en rekke rapporter på vegne av ulike interessenter. Det spesielle nå, var at hele enerettsmodellen stod for fall. Hele den utfordrende situasjonen rundt en mulig ny reguleringsmodell i pengespillpolitikken, var på mange måter et samlet resultat av akkurat det Olstad (2017) kaller en sterkere sammenveving med verden utenfor, og da spesielt innenfor feltene teknologi, jus, politikk og økonomi. Pengespillpolitikken har i perioden 1995-2017, vært preget av nasjonale og internasjonale utfordringer. Utfordringene har til ulike tider og på varierende måter satt enerettsmodellen under press, og mye kan tyde på presset mot modellen er vedvarende.

De internasjonale spillsekskapene vil fortsette å utgjøre en trussel. Politikerne er tydelig uenig om enerettsmodellen skulle videreføres, noe som kom godt til syne ved behandlingen av meldingen *Alt å vinne* i Stortinget. Overvåkingsorganet ESA vil fortsette å følge med på om norsk pengespillpolitikk er i tråd med EØS-avtalen og de restriksjonene som er gitt. I den store verden er liberaliserende krefter i fremmarsj. Eksempelvis ble det i USA gjennom en nylig høyesterettsavgjørelse åpnet opp for at flere stater kan legalisere pengespill i forbindelse med idrett (Liptake & Draper, 2018), og i Sverige er det bestemt at pengespillpolitikken fra 2019 skal reguleres gjennom en lisensmodell (Finansdepartementet, 2018).

7.3 En vaksom idrettsbevegelse

Koblingen mellom idrettsbevegelsen og organiserte former pengespill har røtter langt tilbake tid. Allerede i 1922 mottok Landsforbundet bevilgninger fra det Det norske Pengelotteri (Goksøyr, 1992). Båndet mellom idretten og pengespillpolitikken ble betydelig sterkere ved opprettelsen av Norsk Tipping, og innføringen av enerettsmodellen. Det var, og er fortsatt, akkurat dette overskuddet som binder pengespillpolitikken og idrettsbevegelsen så tett sammen.

Etter å ha sett nærmere på pengespillpolitikken utfordringer i en lengre periode, og samtidig sett på hvordan disse utfordringene har påvirket idrettsbevegelsen er konklusjonen klar: De krevende utfordringene i politikken har ført til en vaksom idrettsbevegelse. Dette var på ingen måte overraskende, når en vet at idretten har nytt godt av «pengesekken» til Norsk Tipping i nærmere 70 år. Det økende presset mot enerettsmodellen, som bør ses i lys av pengespillpolitikken sammenveving med verden utenfor, har påvirket idrettsbevegelsen til å gradvis bli mer engasjert. Presset mot enerettsmodellen ser ut til å vedvare, så den spillavhengige idrettsbevegelsen representert ved NIF, har grunn til å være vaksom.

8. Kilder og litteratur

8.1 Politiske dokumenter:

Alkoholloven. (1989). *Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.: Trådt i kraft 1.januar 1990, sist endret 12. august 2016*. Hentet 10. april 2008 fra

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1989-06-02-27?q=Alkoholloven>

Betsson Group. (2015a). *Høringsuttalelse fra Betsson Group vedrørende utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill* Oslo: Kulturdepartementet, Hentet 16. april 2018 fra <file:///C:/Users/Halvor/Downloads/betsson.pdf>.

European Gaming & Betting Association. (2008). *Svar på norsk høringsnotat om forbud mot medvirkning til fjernspillvirksomhet i form av betalingsformidling for fjernspill uten norsk tillatelse*, Oslo: Kulturdepartementet, Hentet 22. mars 2018 fra

[file:///C:/Users/Halvor/Downloads/european-gaming-and-betting--\(4\).pdf](file:///C:/Users/Halvor/Downloads/european-gaming-and-betting--(4).pdf).

Finansdepartementet. (2018). *En omreglerad spelmarknad*: Hentet 21. februar 2018 fra <https://www.regeringen.se/rattsdokument/lagratsremiss/2018/01/en-omreglerad-spelmarknad/>.

Innst. 250 S. (2016-2017). *Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen: Familie- og kulturkomiteen*, Hentet 10. april 2018 fra [file:///C:/Users/Halvor/Downloads/inns-201617-250s\(1\).pdf](file:///C:/Users/Halvor/Downloads/inns-201617-250s(1).pdf).

Kulturdepartementet. (2015). *Høringsbrev - utredning av konsekvenser ved en mulig lisensordning for pengespill* Hentet 5. februar 2018 fra [file:///C:/Users/Halvor/Downloads/horingsnotat---utredning-av-konsekvenser-ved-en-mulig-lisensordning-for-pengespill\(1\).pdf](file:///C:/Users/Halvor/Downloads/horingsnotat---utredning-av-konsekvenser-ved-en-mulig-lisensordning-for-pengespill(1).pdf).

Lotteriloven. (1995). *Lov om lotterier m.v.: Sist endret 19. juni 2015*. Hentet 16. desember 2018 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-02-24-11?q=Lotteriloven>

Meld. St 12. (2016-2017). *Alt å vinne - ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk:*

Kulturdepartementet, Hentet 16. november 2017 fra

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-12-20162017/id2524078/sec1>.

Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komite. (2008). *Høringssvar: Forslag til forbud mot medvirkning til fjernspillvirksomhet i form av betalingsformidling for fjernspill uten norsk tillatelse*. Hentet fra file:///C:/Users/Halvor/Downloads/norges-idrettsforbund-og-paraolympiske...(5).pdf

Ot.prp. nr. 52. (1991-1992). *Om lov om pengespill m.v.:* Kulturdepartementet, Hentet 17. januar 2018 fra <https://lovdata.no/sok?q=Ot.prp.nr.52+%281991-1992%29>.

Ot.prp.nr.58. (1993-1994). *Om lov om lotterier m.v.:* Justis- og politidepartementet, Hentet 30. april 2018 fra <https://lovdata.no/dokument/PROP/forarbeid/otprp-58-199394>.

Ot.prp.nr. 84. (1998-1999). *Om lov om lotterier m.v og Statens Lotteritilsyn (lotteriloven):* Justis- og politidepartementet, Hentet 16. januar 2018 fra <https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-84-199899>.

Ot.prp.nr. 2. (2001-2002). *Om lov om endringer i lov 28. august 1992 nr 103 om pengespill m.v.:* Kulturdepartementet, Hentet 11. januar 2018 fra <file:///C:/Users/Halvor/Downloads/otp200120020002000dddpdfa.pdf>.

Ot.prp. nr. 44. (2002-2003). *Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen:* Det kongelige kultur- og kirke departement, Hentet 6. november 2017 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-41-1998-99-/id159744/>.

Ot.prp. nr. 80. ((2007-2008)). *Om lov om endringer i pengespill- og lotterilovgivningen (betalingsformidling m.m.):* Kultur- og kirke departementet, Hentet 15. mars 2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-80-2007-2008-/id526859/>.

- Pengespilloven. (1992). *Lov om pengespill m.v.: Trådte i kraft 1. januar 1993, sist endret 15. desember*. Hentet 3. november 2017 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-08-28-103?q=Pengespilloven>
- Regjeringen. (2009). *Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009-2013*: Hentet 12. februar 2018 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2009/ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf.
- Regjeringen. (2013). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyere og Fremskrittspartiet*: Hentet 4. april 2018 fra [file:///C:/Users/Halvor/Downloads/plattform\(2\).pdf](file:///C:/Users/Halvor/Downloads/plattform(2).pdf).
- Regjeringen. (2018). *Hovedfordelingen 2018*. Hentet 13. mai 2018 fra [file:///C:/Users/Halvor/Downloads/prm-20-18-vedlegg1-fordelingen-av-spillemidler-til-idrettsformal-2018\(2\).pdf](file:///C:/Users/Halvor/Downloads/prm-20-18-vedlegg1-fordelingen-av-spillemidler-til-idrettsformal-2018(2).pdf)
- Straffeloven (1902). *Almidelig borgerlig Straffelov (Opphevet)*. Hentet 29. november 2017 fra <https://lovdata.no/pro/#document/NLO/lov/1902-05-22-10/>
- St. meld. nr. 2. (1990-91). *Revidert nasjonalbudsjett 1991* Finans- og tolldepartementet, Hentet 2. mai 2018 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1990-91&paid=3&wid=a&psid=DIVL661>.
- St.meld. nr. 39. (2006-2007). *Frivillighet for alle*: Kulturdepartementet, Hentet 24. januar 2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Stmeld-nr-39-2007-/id477331/sec4#KAP25>.
- St.prp. nr. 1. (1984-85). *Det kongelige proposisjon om statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjett-terminen 1.januar - 31. desember 1985*, Oslo: Finans- og

tolldepartementet, Hentet 30. april 2018 fra <https://www.nb.no/statsmaktene/nb/f9c3963fall11b7519714a9acb7c6f06?index=1#47>

Totalisatorloven. (1927). *Lov om veddemål ved totalisator: sist endret 19. desember 2008.*

Hentet 18. desember 2017 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1927-07-01-3?q=Totalisatorloven>

8.2 Rapporter:

Betsson Group. (2015b). *Spillmonopolet for fall? - en rapport om fremtidens spillpolitikk.*

Hentet 15. oktober 2017 fra

[file:///C:/Users/Halvor/Downloads/Spelrapport%20norska%20marknaden\(3\).pdf](file:///C:/Users/Halvor/Downloads/Spelrapport%20norska%20marknaden(3).pdf)

Hamar, A. (2001). *Norske pengespel i ei digital framtid.* Hentet 5. april 2018 fra

[file:///C:/Users/Halvor/Downloads/Norske-pengespel-i-ei-digital-framtid-KKD-rapport-2001\(4\).pdf](file:///C:/Users/Halvor/Downloads/Norske-pengespel-i-ei-digital-framtid-KKD-rapport-2001(4).pdf)

Hamarutvalget. (2014). *Genselause pengespel-krev ny teknologi ny regulering?:* Hentet 1.

desember 2017 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Rapport-Grenselause-pengespel---krev-ny-teknologi-ny-regulering/id2343492/>.

Lotteri- og stiftelsestilsynet. (2002). *Norske pengespel 2001:* Hentet 8. mars 2018 fra

[file:///C:/Users/Halvor/Downloads/Pengespelstatistikk-2001\(3\).pdf](file:///C:/Users/Halvor/Downloads/Pengespelstatistikk-2001(3).pdf)

Lotteri- og stiftelsestilsynet. (2007). *Norske pengespel 2006.* Hentet 15. mars 2018 fra

<https://lottstift.no/nb/lotteri-og-bingo/publikasjonsarkiv-lotteritilsynet/>

Lotteri- og stiftelsestilsynet. (2008). *Norske pengespel 2007.* Hentet 15. mars 2018 fra

<https://lottstift.no/nb/lotteri-og-bingo/publikasjonsarkiv-lotteritilsynet/>

Lotteri- og stiftelsestilsynet. (2011). *Norske pengespel 2010.* Hentet 18. mars 2018 fra

[file:///C:/Users/Halvor/Downloads/Pengespelstatistikk-2010\(1\).pdf](file:///C:/Users/Halvor/Downloads/Pengespelstatistikk-2010(1).pdf)

Lotteri- og stiftelsestilsynet. (2012). *Evaluering av forskrift om forbud mot*

betalingsformidling til pengespill uten norsk tillatelse (FOR 2010-02-19 nr 184).

- Hentet 20. mars 2018 fra file:///C:/Users/Halvor/Downloads/Rapport-betalingsforbødet-jan-2012(2).pdf
- Lotteri- og stiftelsestilsynet. (2014). *Fjernspillrapporten*. Hentet 5. september 2017 fra file:///C:/Users/Halvor/Downloads/FJERNSPILLRAPPORTEN-opdatert-mai-2014.pdf
- Lotteri- og stiftelsestilsynet. (2015a). *Sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet*. Hentet 7. januar 2018 fra file:///C:/Users/Halvor/Downloads/sosialpolitiske-og-kriminalpolitiske-konsekvenser-av-lisensiering-i-det-norske-pengespillmarkedet.pdf
- Lotteri- og stiftelsestilsynet. (2015b). *Svar på oppfølgingsspørsmål fra Kulturdepartementet til Lotteritilsynets utredning om sosialpolitiske og kriminalpolitiske konsekvenser av lisensiering i det norske pengespillmarkedet*. Hentet 12. april 2018 fra file:///C:/Users/Halvor/Downloads/tilleggsrapport(2).pdf
- Menon Business Economics. (2015). *Samfunnsøkonomisk analyse av lisensordning for pengespill*. Hentet 6. april 2018 fra file:///C:/Users/Halvor/Downloads/07samfunnsokonomisk-analyse-av-pengespill-endelig(1).pdf
- Norges Idrettsforbund og Olympiske komité. (2003). *Årsrapport 2002*. Hentet 14. februar 2018 fra <https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/idrettsforbundet/omnif/arsrapporter/aarsrapport2002.pdf>
- Norges Idrettsforbund og Olympiske komité. (2004). *Årsrapport 2003*. Hentet 14. februar 2018 fra <https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/idrettsforbundet/omnif/arsrapporter/aarsrapport2003.pdf>

Norges Idrettsforbund og Olympiske komité. (2005). *Årsrapport 2004*. Hentet 14. februar 2018 fra <https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/idrettsforbundet/omnif/arsrapporter/aarsrapport2004.pdf>

Norges Idrettsforbund og Olympiske komité. (2006). *Årsrapport 2005*. Hentet 15. januar 2018 fra <https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/idrettsforbundet/omnif/arsrapporter/aarsrapport2005.pdf>

Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité. (2007). *Årsrapport 2006*. Hentet 19. mai 2018 fra [file:///C:/Users/Halvor/Downloads/aarsrapport2006\(5\).pdf](file:///C:/Users/Halvor/Downloads/aarsrapport2006(5).pdf)

Norges idrettsforbund og olympiske og paraplympiske komité. (2008). *Årsrapport 2007*. Hentet 19. mai 2018 fra <https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/idrettsforbundet/omnif/arsrapporter/aarsrapport2007.pdf>

Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. (2009). *Årsrapport 2008*. Hentet 8. mars 2018 fra <https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/idrettsforbundet/omnif/arsrapporter/aarsrapport2008.pdf>

Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. (2010). *Årsrapport 2009*. Hentet 26. mars 2018 fra <https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/idrettsforbundet/omnif/arsrapporter/aarsrapport2009.pdf>

Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. (2011). *Årsrapport 2010*. Hentet 26. mars 2018 fra <https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/idrettsforbundet/omnif/arsrapporter/aarsrapport2010.pdf>

Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. (2014). *Årsrapport 2013*.

Hentet 9. april 2018 fra

<https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/idrettsforbundet/om-nif/arsrapporter/aarsrapport2013.pdf>

Norges idrettsforbund og Olympiske og paralympiske komité. (2015c). *Årsrapport 2014*.

Hentet 16 april 2018 fra file:///C:/Users/Halvor/Downloads/30_15_nif-arsrapport-2014_enkelt sider_lr(2).pdf

Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. (2016). *Årsrapport 2015*.

Hentet 24. april 2018 fra file:///C:/Users/Halvor/Downloads/19_16_nif-arsrapport-2015_lr(1).pdf

Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. (2017). *Årsrapport 2016*.

Hentet 17. april 2018 fra file:///C:/Users/Halvor/Downloads/25_17_nif-arsrapport-2016_lr(1).pd

Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. (2015b). *Rapport om pengespill og lotterier i Norge*. Hentet 9. april 2018 fra

file:///C:/Users/Halvor/Downloads/rapport-om-pengespill-og-lotterier-i-norge(1).pdf

Pallesen, S., Hanss, D., Mentzoni, R. A., Molde, H., & Morken, A. M. (2016). *Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2015* Hentet 16. oktpber 2017 fra

file:///C:/Users/Halvor/Downloads/WEB-Rapport_Endring_UiB(2).pdf

Rambøll Management Consulting. (2015a). «*OPPDATERTE BEREGNINGER FOR SCENARIO 2A OG 2B*». Hentet 6. april 2018 fra

file:///C:/Users/Halvor/Downloads/rambolls-tilleggsrapport_oppdater-te-beregninger-mulige-okonomiske-konsekvenser-av-en-evt-omregulering-av-pengespillmarkedet(1).pdf

Rambøll Management Consulting. (2015b). *Utredning av økonomiske konsekvenser av en mulig lisensordning for pengespill*. Hentet 4. april 2018 fra https://www.regjeringen.no/contentassets/ba4e735203e748d5bb1c48d3d4ba1de5/rapp_ort_rmc-utredning_av_ekonomiske_konsekvenser_av_en_mulig_lisensordning_for_pengespill.pdf

8.3 Muntlige kilder:

Roar Jødahl, Jan Peder Strømshid og Bjørn Helge Hoffmann, gruppeintervju den 12. desember 2017. Alle tre har jobbet med strategiske spørsmål knyttet til både forretningsutvikling, teknologi og produktutvikling i Norsk Tipping mellom 15 og 20 år.

Kim Rud Pettersen, telefonsamtale den 14. desember 2017. Pettersen har siden 2006 jobbet i flere internasjonale spillselskap (Betsson, Coolbet og Feelbet).

8.4 Litteratur:

Blom, K., & Helle, K. (1997). *Historie - hva, hvordan, hvorfor? : fagdidaktisk innføring* ([Rev. utg.]. utg.). Bergen: Fagbokforl.

Enger, A. (2008). Frivillige organisasjoner og automatinntekter - et dilemma? I Per-Øivind Sandberg (Red.), *Et utfordrende tiår 1998-2008* (s. 47-51). Hamar: Norsk Tipping AS.

Fekjær, H. O. (2002). *"Spillegalskap" - vår nye landeplage*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Giske, T. (2008). "Game over" for automatsaken. I Per-Øivind Sandberg (Red.), *Et utfordrende tiår 1998-2008* (s. 41-44). Hamar: Norsk Tipping.

Goksøyr, M. (1992). *Staten og idretten 1861-1991*. Oslo: Kulturdepartementet, Idrettsavdelingen.

Goksøyr, M. (2008). *Historien om norsk idrett*. Oslo: Abstrakt forl.

- Goksøy, M. (2010). *Idrett for alle : Norges idrettsforbund 150 år : 1861-2011*. Oslo: Aschehoug.
- Goksøy, M. (2014). *Hva er fotball* (Vol. 52). Oslo: Universitetsforl.
- Goksøy, M., Andersen, E., & Asdal, K. (1996). *Kropp, kultur og tippekamp : Statens idrettskontor, STUI og Idrettsavdelingen 1946-1996*. Oslo: Universitetsforl.
- Goksøy, M., & Olstad, F. (2017). *Skjebnekamp : norsk idrett under okkupasjonen 1940-1945*. Oslo: Aschehoug.
- Hafsahl, M. (2016). *Enerettsmodellen består*. Hentet 4. april 2018 fra <https://www.idrettsforbundet.no/Nyhet/enerettsmodellen-bestar/>
- Hanstad, D. V., & Goksøy, M. (2005). *Fred er ei det beste : festskrift : Hans B. Skaset 70 år*. Oslo: Gyldendal undervisning.
- Kjeldstadli, K. (1999). *Fortida er ikke hva den en gang var: en innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Liptake, A., & Draper, K. (2018). Supreme Court Ruling Favors Sports Betting, *The New York Times*. Hentet 15. mai 2018 fra <https://www.nytimes.com/2018/05/14/us/politics/supreme-court-sports-betting-new-jersey.html?rref=collection%2Fsectioncollection%2Fsports&action=click&contentCollection=sports®ion=rank&module=package&version=highlights&contentPlacement=3&pgtype=sectionfront>
- Lyngøy, R. (2017). Mange sliter med avhengighet: Krever full stans av all reklame for pengespill., *Aftenposten*. Hentet 29. april 2018 fra <https://www.aftenposten.no/100Sport/idrettspolitik/Mange-sliter-med-avhengighet-Krever-full-stans-av-all-reklame-for-pengespill-232338b.html>
- Nilsen, L. K., & Moen, O. (1973). *Norsk tipping A/S, 1948-1973 : i idrettens og vitenskapens tjeneste*. Oslo: Norsk tipping.

- Norberg, J. R. (2005). *Idrottens spelberoende och statens idrottsberoende*. Hentet 5. april 2018 fra [file:///C:/Users/Halvor/Downloads/norberg060201\(3\).pdf](file:///C:/Users/Halvor/Downloads/norberg060201(3).pdf)
- Nordby jr., R. (1998). Vinnerglede gjennom 50 år. I Per-Øivind Sandberg (Red.), *Vinnerglede gjennom 50 år* (s. 7-12). Hamar: Norsk tipping.
- Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. (2012). *Idrettspolitisk dokument 2007-2011*. Hentet 3. mars 2018 fra <https://www.idrettsforbundet.no/om-nif/idrettspolitisk-dokument-2015-2019/>
- Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. (2011). *Idrettspolitisk dokument 2011-2015*. Hentet 12. mars 2018 fra https://www.idrettsforbundet.no/globalassets/idrett/idrettsforbundet/om-nif/idrettspolitisk_dokument2011_2015.pdf
- Norges idrettsforbund og olympiske og paralympiske komité. (2015a). *Idrettspolitisk dokument 2015-2019*. Hentet 22. mars 2018 fra [file:///C:/Users/Halvor/Downloads/57_15_nif_idrettspolitisk-dokument-2015-2019_lr_0909\(3\).pdf](file:///C:/Users/Halvor/Downloads/57_15_nif_idrettspolitisk-dokument-2015-2019_lr_0909(3).pdf)
- Norsk Tipping. (u.å). *Historie* Hentet 21. september 2017 fra <https://www.norsk-tipping.no/selskapet/om-norsk-tipping/historie>
- Norsk Tipping A.S. (1958). *10 års tipping i Norge*. Oslo.
- Olstad, F. & Tønnesson, S. (1986-1987). *Norsk idretts historie* (2 bind). Oslo: Aschehoug.
- Olstad, F. (2017). *Den lange oppturen : norsk historie 1945-2015*. Oslo: Dreyers forl.
- Oslo Tingrett. (u.år). *Spillselskapet Ladbrokes tapte i tingretten*. Hentet 4. april 2018 fra <https://www.domstol.no/no/Enkelt-domstol/Oslo--tingrett/Nyheter/Spillselskapet-Ladbrokes-tapte-i-tingretten/>
- Pünther, O. M. (1989). Kampen om tippingen. I Matti Goksøyr og Kristen Mo (Red.), *Norsk idrettshistorisk årbok 1989* (s. 91-103). Oslo: Norsk Idrettshistorisk Forening.

- Rambøl, O. E. (2006). *Penger eller legitimitet - spillet om spilleautomatene*. Hovedoppgave i sosiologi ved Universitet i Bergen.
- Røed-Johansen, D. (2016). Riise langer ut mot NFF: - Kan dere nekte meg å jobbe?, *Aftenposten*. Hentet 13. mars 2017 fra <https://www.aftenposten.no/100Sport/fotball/Riise-langer-ut-mot-NFF---Kan-dere-nekte-meg-a-jobbe-216477b.html>
- Sandberg, P.-Ø. (1998a). Det Norske Tippeteselskaps historie 1941-1944. I Per-Øivind Sandberg (Red.), *Vinnerglede gjennom 50 år* (s. 79-102). Hamar: Norsk Tipping AS.
- Sandberg, P.-Ø. (1998b). Fakta om Norsk Tipping AS. I Per-Øivind Sandberg (Red.), *Vinnerglede gjennom 50 år* (s. 103-104). Hamar: Norsk Tipping AS.
- Sandberg, P.-Ø. (2008). Norsk Tipping 1998-2008- et utfordrende tiår. I Per-Øivind Sandberg (Red.), *Et utfordrende tiår 1998-2008* (s. 13-39): Norsk Tipping AS.
- Sanderud, T. (1998). Etableringen av Lotto - spill og politikk. I Per-Øivind Sandberg (Red.), *Vinnerglede gjennom 50 år* (s. 47-59). Hamar: Norsk Tipping AS.
- Sejersted, F. (2008). Kampen om automatene 2003-2007 - Et rettssalsdrama i fire akter. I Per Øivind Sandberg (Red.), *Et utfordrende tiår 1998-2008* (s. 59-67). Hamar: Norsk Tipping.