

ALKOHOLPÅVERKAN – ATT PÅVERKA ELLER PÅVERKAS?

En studie om att påverka politiska beslutsprocesser

Viktor Cehlin, 22502
Martin Lindqvist, 22505

ABSTRACT

Making decisions have always been part of human life. Political decisions consist of many participants with both formal and informal ways to highlight problems and reach the political agenda. Processes difficult for an individual to distinguish and understand surround political decision-making. The purpose of this study is to investigate the decision process for a specific political issue, Swedish wine producers' desire to be able to sell their own wine at their vineyard; *gårdsförsäljning*. This is currently prohibited in the Swedish model due to an alcohol monopoly. Using qualitative research for understanding participants in the present debate, we derive our findings through a modification of Kingdon's multiple streams theory. The three streams of problems, policy and politics are complemented by a classification into parallel processes, or arenas. We introduce a framework for achieving an overview of the debate and to understand the political decision process as well as why the issue has failed to reach the political agenda. The reason is lack of coordination among the advocates for change of the Swedish alcohol policy. They fail to see the full picture, which leads them to put their efforts in the wrong arena. Finally we discuss the implications of our results and state the importance of coordination and knowledge resources when involved in political decision processes.

Keywords: irrationality, multiple streams theory, parallel decision processes, agenda, lobbying

Handledare: Mats Jutterström
Examinator: Karin Fernler
Uppsatsframläggning: Juni 2014

FÖRORD

Vi vill rikta ett stort tack till vår handledare Mats Jutterström som varit ett värdefullt och klokt stöd. Vi vill även tacka särskild utredare Lotty Nordling, Systembolagets Ann-Therèse Enarsson, Folkhälsomyndighetens Pi Högberg, Föreningen Svenska Vinodlares Anders Melin och Ronny Persson, LRF:s Anders Johannesson, JKL:s Mojtaba Ghodsi, IOGT-NTO:s Anna Carlstedt samt Carl B. Hamilton och Sven Andréasson för deras tid och engagemang som gjort denna uppsats möjlig.

Stockholm 14 maj 2014

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 INLEDNING	4
1.1 DEBATTEN OM GÅRDSFÖRSÄLJNING	4
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	5
1.3 AVGRÄNSNING	5
1.4 DEFINITIONER	6
1.5 UPPSATSENS FORTSATTA STRUKTUR	7
2 METOD	8
2.1 FORSKNINGSANSATS	8
2.2 KVALITATIV ANSATS	8
2.3 ABDUKTIV ANSATS	8
2.4 SEMISTRUKTURERADE TRATTINTERVJUER	9
2.5 STRUKTURERING OCH ANALYS AV EMPIRI	9
2.6 UPPSATSENS TILLFÖRLITLIGHET	10
3 TEORETISK REFERENS RAM	11
3.1 REFERENS RAMENS BAKGRUND OCH STRUKTUR	11
3.2 MER IRRATIONALITET ÄN RATIONALITET I POLITISKA BESLUTSPROCESSER	13
3.2.1 BESLUTSPROCESSEN SOM EN SOPTUNNA	13
3.2.2 KINGDONS FLERFLÖDESMODELL	14
3.3 PARALLELLA BESLUTSPROCESSER PÅ FLERA ARENOR	15
3.3.1 PARALLELLA BESLUTSPROCESSER SOM ARENOR I VERKTYGET ARENA-ANALYS	16
3.4 FORMER FÖR PÅVERKAN	17
3.5 AKTÖRER PÅ "INSIDAN" OCH "UTSIDAN" SAMT DERAS RESURSER	18
4 EMPIRI	19
4.1 SVENSK ALKOHOLPOLITIK OCH GÅRDSFÖRSÄLJNINGSDEBATTEN I KORTHET	19
4.1.1 SVENSKA STATENS OFFENTLIGA UTREDNING OM GÅRDSFÖRSÄLJNING 2010	20
4.1.2 EN ÖVERBLICK AV DEBATTEN	20
4.1.3 ATT PÅVERKA PÅ DEPARTEMENTS NIVÅ	21
4.2 DELTAGARE I DEBATTEN OM GÅRDSFÖRSÄLJNING	21
4.2.1 INTERVJUER MED FÖRESPRÅKARE	22
4.2.2 INTERVJUER MED MOTSTÅNDARE	26
4.2.3 DELTAGARNAS UPPFATTNING OM VARANDRA OCH SYN PÅ FRAMTIDEN	32
5 ANALYS	35
5.1 EN FRÅGA, TVÅ ARENOR OCH TRE FLÖDEN	35
5.2 PROBLEMFLÖDET	36
5.3 POLICYFLÖDET	38
5.4 POLITIKFLÖDET	40
6 SLUTSATS OCH DISKUSSION	42
6.1 BESVARANDE AV FORSKNINGSFRÅGA	42
6.1.1 HUR SER BESLUTSPROCESSEN UT FÖR FRÅGAN OM ATT TILLÅTA ELLER FORTSATT FÖRBJUDA GÅRDSFÖRSÄLJNING AV VIN?	42
6.1.2 HUR SER RESURSFÖRDELNINGEN UT MELLAN FÖRESPRÅKAR- OCH MOTSTÅNARSIDA OCH HUR HAR DE ARBETAT FÖR ATT UTÖVA PÅVERKAN?	44
6.1.3 VILKA BAKOMLIGGANDE FAKTORER KÄNNETECKNAR SVENSK ALKOHOLPOLITIK OCH VARFÖR HAR FRÅGAN OM GÅRDSFÖRSÄLJNING INTE NÅTT DEN BESLUTSFATTANDE AGENDAN?	46
6.2 SAMMANFATTANDE SLUTSATS	48
6.3 DISKUSSION	49
6.4 LÄRDOMAR FÖR PRAKTIKEN	49
REFERENSER	50

1 INLEDNING

I detta inledande avsnitt presenterar vi bakgrunden till valt uppsatsämne, syfte och frågeställning samt de avgränsningar och definitioner som gjorts.

1.1 DEBATTEN OM GÅRDSFÖRSÄLJNING

Sverige har ett detaljhandelsmonopol för alkohol. Ett monopol är i sig inte förenligt med ett medlemskap i den Europeiska Unionen vars själva grundidé är den om samarbete mellan medlemsstater och fri rörlighet av varor, tjänster, kapital och personer. Existensberättigandet för det svenska monopolet genom Systembolaget vilar på socialpolitiska mål om den svenska folkhälsan. EU har slagit fast att detta mål får vara överordnat näringspolitiska mål, samt att det svenska monopolet inte bryter mot EU:s konkurrensrättslagstiftning då det behandlar inhemska och utländska varor lika.¹

Genom en restriktiv alkoholpolitik begränsas alkoholens skadeverkningar och folkhälsan främjas. Den allmänna opinionen i Sverige, 72 procent av befolkningen, stöder modellen med Systembolaget och är nöjda med dess service.² En särskild fråga som rör det svenska monopolet har dock debatterats flitigt de senaste åren. I takt med att antalet svenska vingårdar ökar, från endast ett fåtal under tidigt 2000-tal till uppskattningsvis över 100 stycken år 2014 har deras rätt till direktförsäljning från producent till konsument, så kallad *gårdsförsäljning*, hamnat i fokus.³ Att liberalisera Sveriges restriktiva alkoholpolitik är en kontroversiell fråga och debatten har varit intensiv och svåröverblickad.

Uppsatsen tar avstamp i beslutsteori för att analysera beslutsprocessen för frågan om att tillåta eller fortsatt förbjuda gårdsförsäljning av vin. På detta sätt önskar vi bidra med insikter i hur man uppnår en överblick av politiska beslutsprocesser. Vi utreder hur deltagare i den beslutsfattande institutionens omvärld kan utöva påverkan för att en fråga ska nå, eller inte nå, den beslutsfattande agendan.

¹ SOU 2010:98

² Systembolagets Ansvarsredovisning 2013

³ SOU 2010:98

Underlaget för uppsatsens empiri är djupintervjuer med ledande representanter för debattens deltagare. Vi delar in dessa i *förespråkare* för införande av gårdsförsäljning och *motståndare*, en förenklad indelning som vi återkommer till i metodavsnittet. Vi strukturerar presentation av empiri och analys utifrån vår teoretiska referensram. Dess grund utgörs av irrationell beslutsteori i form av Kingdons *Flerflödesmodell* kombinerad med en klassificering av debatten utifrån *parallella beslutsprocesser* i form av *arenor*. Respektive arena analyseras med fokus på deltagares *resurser* och *former för påverkan*.

1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING

Uppsatsen syftar till att ge en överblick av hur en politisk beslutsprocess ser ut i Sverige genom en djupdykning i frågan om gårdsförsäljning av vin. Genom att utreda beslutsprocessens natur och hur deltagare använder sina resurser för att utöva politisk påverkan söks förståelse för varför frågan inte har nått fram till beslut. Uppsatsens forskningsfråga är:

- *Hur ser beslutsprocessen ut för frågan om att tillåta eller fortsatt förbjuda gårdsförsäljning av vin?*

Forskningsfrågan har de understödjande delfrågorna:

- *Hur ser resursfördelningen ut mellan förespråkar- och motståndarsida och hur har de arbetat för att utöva påverkan?*
- *Vilka bakomliggande faktorer kännetecknar svensk alkoholpolitik och varför har frågan inte nått den beslutsfattande agendan?*

1.3 AVGRÄNSNING

Uppsatsen är produktmässigt och geografiskt avgränsad till frågan om gårdsförsäljning av *vin* på den *svenska* marknaden. Det finns fler producenter, såsom mikrobryggerier av öl, som önskar ökade försäljningsmöjligheter på den svenska marknaden men vi väljer att avgränsa oss till försäljning av vin och fruktvin. Anledningen till denna avgränsning är att produktens natur är av stor betydelse för debatten ur ett konkurrensrättsligt perspektiv inom EU.

Frågan är endast relevant på en marknad där ett detaljhandelsmonopol för alkohol utan tillåten gårdsförsäljning råder. Sverige är det enda medlemsland i EU där denna ordning är gällande⁴ och vi avgränsar oss således till den svenska marknaden och den svenska debatten i frågan.

Finland har en modell med detaljhandelsmonopol kombinerat med tillåten gårdsförsäljning av vissa alkoholdrycker. En jämförelse med den finska modellen är inte relevant då produkterna är säregna i sitt slag och inte i samma konkurrensmässiga situation som svenska vinodlares produkter. Då Finlands modell inte prioriterats för granskning är den inte heller fullt ut utredd och godkänd av EU-kommissionen.⁵

1.4 DEFINITIONER

NYCKELORD	FÖRKLARING
Agenda	<i>De problem som personer i beslutsfattande ställning och personer i deras närhet uppmärksammar vid en given tidpunkt</i>
Beslutsfattande agenda	<i>De problem som med en korrelerande lösning når fram till beslutsfattande och antingen antas eller nedslås</i>
Deltagare	<i>Organisation eller nyckelperson involverad i debatten kring gårdsförsäljning</i>
Förespråkare	<i>Deltagare som verkar för införande av gårdsförsäljning på den svenska marknaden</i>
Gårdsförsäljning	<i>Försäljning av egenproducerat vin på det egna produktionsstället</i>
Motståndare	<i>Deltagare som verkar för bibehållen svensk alkohollagstiftning såsom den är utformad idag</i>
Nyckelperson	<i>Individ på relevant post med relevant inflytande</i>
Vin	<i>Alkoholdryck framtagen genom jäsning av saft från vindruva eller annan frukt eller bär (i uppsatsen görs ingen skillnad på vin och fruktvin)</i>
Monopolet	<i>Det svenska detaljhandelsmonopolet för försäljning av alkohol</i>

Tabell 1: Definitioner.

⁴ SOU 2010:98

⁵ Ibid

1.5 UPPSATSSENS FORTSATT STRUKTUR

Efter detta inledande avsnitt redogörs i avsnitt två för uppsatsens metod. I avsnitt tre beskriver vi den teoretiska grund, tidigare forskning, som utgör uppsatsens teoretiska referensram. I empiridelen, avsnitt fyra, presenteras relevanta bidrag från vår intervjubaserade datainsamling. I avsnitt fem analyserar vi empirin utifrån vår teoretiska referensram. I avsnitt sex presenteras våra slutsatser följt av en diskussion kring studiens generaliserbarhet samt förslag på vidare studier. Avslutningsvis presenterar vi några korta lärdomar för praktiken.

2 METOD

I detta metodavsnitt presenterar vi vårt sätt att angripa forskningsfrågan, hur empiri hanterats för analys samt en diskussion om uppsatsens tillförlitlighet.

2.1 FORSKNINGSANSATS

Att tillåta eller fortsatt förbjuda gårdsförsäljning är ett politiskt beslut. Vi valde därför ett beslutsteoretiskt angreppssätt för denna studie. Med det som grund har uppsatsen tagit form i slutgiltig formulering av forskningsfråga och tillvägagångssätt. På så vis förs genom besvarande av forskningsfrågan en dialog med tidigare litteratur och förslag på vidare studier kan ges.

2.2 KVALITATIV ANSATS

För att uppfylla syftet med vår forskningsfråga krävs en djupdykning i gårdsförsäljningsfrågan och därför är en kvalitativ ansats att föredra (Alvesson & Sköldberg 2008). Vår forskningsfråga är både deskriptiv och utredande, formulerad med "Hur?", "Vilka?" och "Varför?", vilket beror på att vi utöver att utreda beslutsprocessen och deltagares agerande i sig ämnar undersöka beroendet mellan beslutsprocessens karaktär och frågans nuvarande situation.

Beslutsprocessen undersöks genom djupintervjuer med relevanta deltagare. För att kartlägga dessa deltagare användes en explorativ ansats med utgångspunkt i statens senaste offentliga utredning om gårdsförsäljning från 2010. Genom personlig intervju med särskild utredare Lotty Nordling skapades en första deltagarkarta, vilken har reviderats längs vägen i takt med nya insikter.

2.3 ABDUKTIV ANSATS

Studien har sin utgångspunkt i det teoretiska ramverket vilket presenteras i nästa avsnitt. Detta används för att strukturera och analysera det empiriska materialet, därmed blir ansatsen till en början deduktiv. Då vi sedan använder det empiriska materialet för att dra slutsatser som kompletterar befintlig teori blir ansatsen induktiv. Kombinationen av deduktiv och induktiv ansats kallas abduktiv. Metoden är lämplig då syftet inte bara är att kartlägga beslutsprocesserna inom ramen för befintlig teori men också för att förstå

beslutsteorierna utifrån det specifika fallet med gårdsförsäljning (Alvesson & Sköldberg 2008).

2.4 SEMISTRUKTURERADE TRATTINTERVJUER

Syftet med intervjuerna har varit att skapa en heltäckande bild av hur deltagaren arbetar med frågan och vilka resurser de har. En semistrukturerad intervjuform (Andersen 1998) bedömdes lämplig med ett antal på förhand bestämda övergripande teman. Som upplägg för intervjun tillämpades trattmetoden (Kylén 1994) med inledningsvis allmänna frågor om deltagaren för att så småningom övergå till mer djupgående och intervjuspecifika frågor anpassade efter vilken deltagare vi intervjuade och vad denne sa.

Intervjuerna genomfördes mellan den 19 mars och 5 maj 2014, varav de senare datumen handlade om att komplettera information från tidigare gjorda intervjuer. Av de tio genomförda intervjuerna var åtta stycken personliga och två stycken telefonintervjuer, på grund av geografiska och praktiska skäl. Båda författarna har medverkat vid samtliga intervjuer, som varade mellan en halvtimme och en timme, varav den ene höll i intervjun medan den andre fokuserade på att ställa följdfrågor och kontrollera att planerade teman berördes. Samtliga intervjuer har spelats in och transkriberats för att säkerställa korrektheten i intervjuens bidrag till empirin.

2.5 STRUKTURERING OCH ANALYS AV EMPIRI

Då gårdsförsäljningsfrågan omgetts av en debatt med svåröverblickade turer och olika förslag har vi för enkelhets skull delat in deltagarna i två grupper; *förespråkare* och *motståndare*. Gemensamt för förespråkare är att de på något vis agerar för gårdsförsäljningens införande i Sverige medan motståndare verkar för bibehållen restriktiv alkohollagstiftning. I empiridelen presenteras deltagarna kort var för sig samt med en deltagarkarta. Därefter presenteras information om de två sidornas respektive resurser, samordning och påverkan. Denna empiri analyseras utifrån den teoretiska referensramens struktur.

2.6 UPPSATSENS TILLFÖRLITLIGHET

Då uppsatsens empiri främst består av intervjuer uppstår risk för subjektivitet i såväl de intervjuades svar som författarnas tolkning. Åtgärder som stärker uppsatsens tillförlitlighet är därför centrala.

Uppsatsens reliabilitet syftar till att förklara i vilken utsträckning studien går att replikera. Reliabiliteten ökar om studiens resultat kan utesluta mätfel och rådande omständigheter som tillfälligheter kan innebära (Andersen 1998). För att öka reliabiliteten har vi gjort uppföljningsintervjuer och letat efter återkommande mönster i de intervjuades svar. Fler intervjuer hade bidragit till högre reliabilitet. Givet kandidatuppsatsens format, syfte och forskningsfråga finner vi dock att de genomförda intervjuerna är tillräckliga och väl representativa för kartläggning av gårdsförsäljningsfrågan. Vi har även kompletterat med sekundärdata genom att fördjupa oss i statens senaste offentliga utredning om gårdsförsäljning, SOU 2010:98, samt deltagares egna hemsidor, bloggar, årsredovisningar och mediala utspel.

Studiens förmåga att besvara forskningsfrågan benämns intern validitet (Bryman 2002). Då uppsatsen syftar till en bred överblick med flera deltagare har vi begränsat oss till en intervju per deltagare. Alla intervjupersoner som företräder en organisation har innehaft ledande befattning i dess arbete kring gårdsförsäljningsfrågan vilket gör att de kan ses som goda representanter för organisationen. Detta stärker validiteten även om det inte går att utesluta personliga inslag. För att minska risken för subjektivitet inleddes varje intervju med en kort bakgrund till uppsatsen och dess syfte. Uppsatsens interna validitet stärks även av att separata intervjuer många gånger gav liknande svar vilket bekräftar ett mönster.

Studiens generaliserbarhet beror på den externa validiteten (Andersen 1998). Ser man till studiens explorativa ansats som leder fram till en unik slutsats för en unik fråga så är generaliserbarheten svag. Däremot är det teoretiska ramverket, själva analysverktyget, applicerbart på andra kartläggningar av politiska beslutsprocesser. Den externa validiteten stärks av att kommunikationskonsultbyråer som JKL använder sig av liknande modeller.

3 TEORETISK REFERENSRAM

Här redogörs för de teorier och tidigare forskning som ligger till grund för uppsatsens teoretiska referensram. Först ger vi en övergripande beskrivning av referensramens struktur. Därefter introducerar vi irrationell beslutsteori och Soptunnemodellen vilken är grund för uppsatsens huvudmodell, Kingdons Flerflödesmodell. Vi inför sedan begrepp för utförande av en *arena-analys*, aktörers *resurser* samt *former för påverkan*.

3.1 REFERENSRAMENS BAKGRUND OCH STRUKTUR

Världen som vi känner den idag kan ses som det ackumulerade resultatet av alla beslut som tagits genom historien. Det vetenskapliga fältet *beslutsteori* är en mångfacetterad hybrid av flera discipliner; från matematik och filosofi till statsvetenskap och ekonomi för att nämna några. Att studera beslut och derivera teoretiska modeller för optimalt beslutsfattande fascinerar människan.

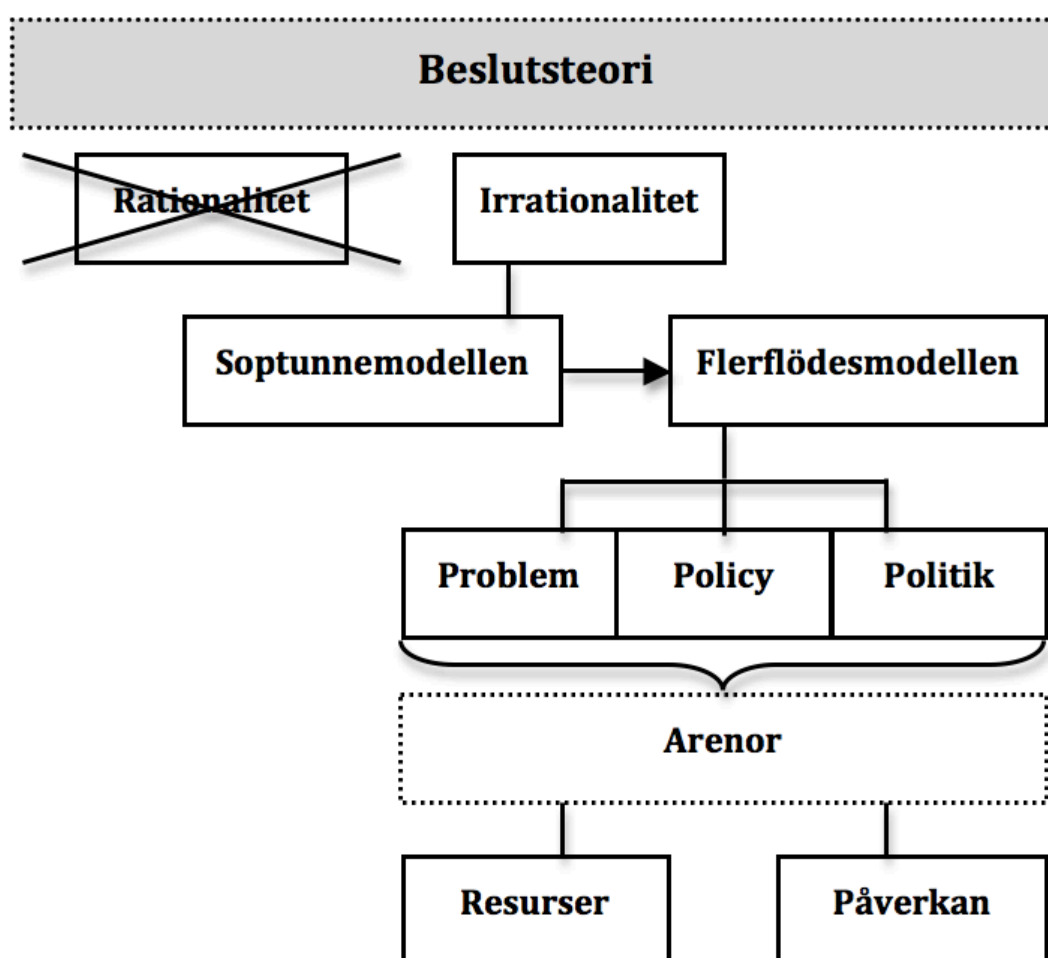
Fältet har utvecklats från förhistorisk tilltro till drömtydning och Oraklet i Delfi, till nutidens avancerade datorer som kalkylerar risker och presenterar bästa möjliga beslut enligt givna variabler. Resan har gått från att Julius Caesar kastade tärning om beslutet att korsa floden Rubicon 49 f. Kr till att Carl Friedrich Gauss ritade upp den *normalfördelade utfallskurvan* på 1800-talet, Irving Fischer introducerade beslutsverktyget *nuvärdesmetod* 1907, John von Neumann och Oskar Morgenstern skrev om matematiskt beslutstagande genom *spelteori* 1944, Herbert Simon ifrågasatte antagandet om *rationalitet* i beslut 1947 och Michael Cohen, James March och Johan Olsen presenterade *Soptunnemodellen för irrationella beslutsprocesser* 1972 (Buchanan & O'Connell 2006).

Det finns flera möjliga utgångspunkter för att formera en beslutsteoretisk referensram. Då denna uppsats studerar en specifik politisk beslutsprocess är ett särskilt anpassat ramverk nödvändigt. Amerikanen John W. Kingdon teoretiserar kring hur frågor blir *frågor*, det vill säga hur en fråga tar plats på den politiska beslutsfattande agendan. Kingdons *Flerflödesmodell* (Multiple streams theory) från 1983 är derivrad ur Cohen, March och Olsens *Soptunnemodell* (Garbage can model of organizational choice) från 1972. Soptunnemodellen skapades ursprungligen för att förstå hur organisationer fattar interna beslut i verkligheten som en kritik till den traditionella bilden av rationellt

beslutsfattande. Kingdon anpassade modellen till politiskt beslutsfattande genom sin forskning om politiska beslutsprocesser i USA och hans Flerflödesmodell utgör därför en lämplig teoretisk utgångspunkt för denna uppsats.

Respektive flöde i modellen kompletteras med en tillämpning av begreppet *parallella beslutsprocesser*. Jacobsson (1994) visar att komplexa, svåröverblickade frågeställningar hanteras i parallella beslutsprocesser utifrån bakomliggande faktorer och normer. Vi klassificerar dessa parallella beslutsprocesser som *arenor* utifrån ett verktyg, *arena-analys*, kommersialiserat av kommunikationskonsultbyrå JKL. Varje arena analyseras därefter utifrån deltagares *resurser* och *former för påverkan* på arenan.

Sammantaget skapar denna teoretiska referensram en tydlig struktur för att presentera denna studies empiri och analys. Ramverket fungerar som generellt analysverktyg för att angripa studier av politiska beslutsprocesser.



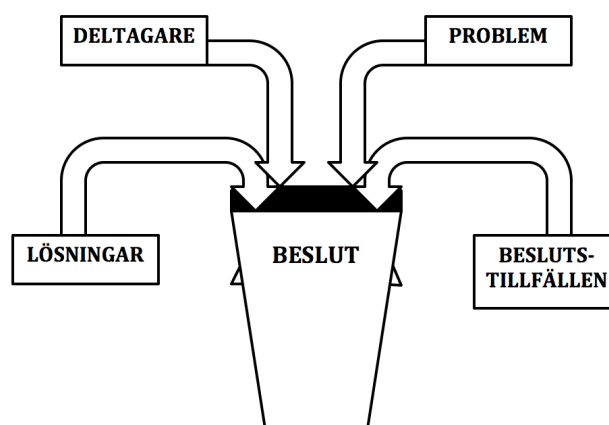
Figur 1: Teoretisk referensram.

3.2 MER IRRATIONALITET ÄN RATIONALITET I POLITISKA BESLUTSPROCESSER

Traditionell beslutsteori kretsar kring den ekonomiska människan och dess antagande om rationellt beslutstagande (Simon 1955; Brunsson 1982). Man förväntas då besitta all relevant information om sin omvärld samt ha stabila egna preferenser för att fatta väl avvägda beslut. Den rationella beslutsmodellens relevans för verklighetens mer komplicerade miljö har ifrågasatts (Jacobsson 1994; Simon 1955) och benämnts orealistisk myt (Heracleous 1994). Verkligheten är mer irrationell och därmed svårförklarad, särskilt för politiska beslut där konflikter och divergerande åsikter är institutionaliserade. Politiska organisationer är starkt ideologiskt drivna snarare än rationella och därför argumenterar viss forskning för att radikala policyförändringar, istället för abrupt, sker inkrementellt (Brunsson & Jönsson 1979). Ett historiskt perspektiv pekar dock på hur långa perioder av stabilitet ersätts av korta perioder av dramatiska förändringar (Baumgartner & Jones 1991) och att många handlingar bestäms av krafter utanför deltagarens ramar så att handling och beslut blir separata processer (Lindblom 1959; Brunsson 1982). För att illustrera irrationaliteten i organisationers beslutsprocesser är Soptunnemodellen behjälplig (Cohen, March & Olsen 1972).

3.2.1 BESLUTSPROCESSEN SOM EN SOPTUNNA

Istället för uppkomna på rationella grunder kan möjligheter att fatta beslut, och utfallet av dessa, vara mer eller mindre oväntade. Vi ser beslutsprocessen som en "soptunna" där en mix av problem och lösningar, *sopor*, samsas. Hur mixen ser ut beror på vilka alternativa soptunnor



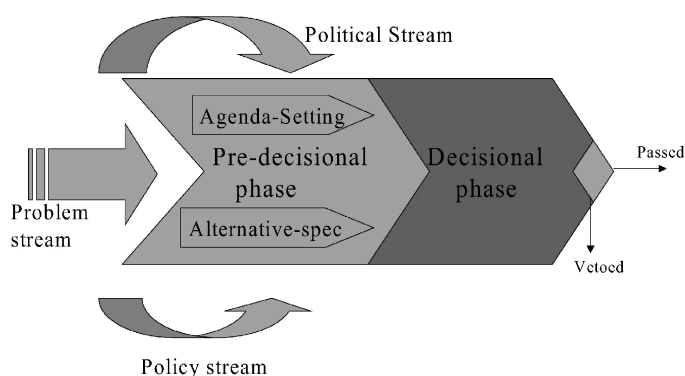
Figur 2: Soptunnemodellen

som finns tillgängliga, vilka sopor som produceras vid ett visst tillfälle och hur snabbt och ofta sophämtning sker. Beslutsprocessen består av fyra självständiga flöden; *problem*, *lösningar*, *deltagare* och *beslutstillfällen*. Ett beslut tas när dessa

fyra flöden möts, tidpunkt är därför centralt. Problem är identifierade bekymmer som individer eller organisationer önskar belysa. Lösningar är produkter utformade som svar på dessa problem. Deltagare varierar beroende på tidstillgänglighet samt antalet intressanta alternativa lösningar. Beslutstillfälle kan vara såväl formella omorganiseringar och kontraktstillfällen som informellt förda diskussioner (Cohen, March & Olsen 1972).

3.2.2 KINGDONS FLERFLÖDESMODELL

Den lagstiftande institutionen har en till synes oändlig mängd potentiella offentliga problem att identifiera och hantera, men begränsad tid och möjlighet att göra det. Detta skapar konflikter om *agendans* utformning, de problem som personer i beslutsfattande ställning och



Figur 3: Kingdons Flerflödesmodell (Barzelay et al. 2003).

personer i deras närhet uppmärksammar vid en given tidpunkt (Jones & Baumgartner 2004; Liu et al 2010; Kingdon 2010). Kingdon (2010) modifierar Soptunnemodellen för politiska beslutsprocesser med sin Flerflödesmodell. Här kan deltagare agera i en eller flera av de tre processerna *problemflödet* (problem stream), *policyflödet* (policy stream) och *politikflödet* (political stream). Problemflödet handlar om hur och varför vissa frågor uppmärksammas av beslutsfattare. Policyflödet utgörs av alltifrån byråkraters till intressegruppers framförda lösningar på problemet. Politikflödet består av allmän opinion, kampanjer och skiften i regering och nyckelpersoner. Förenade, i *förbeslutsfasen* (pre-decisional phase), då ett identifierat problem har en tillgänglig lösning och det politiska klimatet förespråkar förändring, bildar de tre processerna ett beslutstillfälle som kan nå den *beslutsfattande agendan* (decisional phase) och antingen bli antaget eller nedslaget (Kingdon 2010).

Beslutstillfällen uppstår mer eller mindre förutsägbart och deltagare som vill verka för förändring måste vara beredda att agera, annars kan en möjlighet

lätt passera förbi. Regeringsskiftet och kriser är exempel på situationer av mer politisk instabilitet då intressegrupper kan flytta fram sina positioner.

Beslutstillfällen kan stängas lika fort och oväntat som de uppstår (Kingdon 2010). Motstånd till att beslutstillfällen uppstår kan indelas i två slags hinder, *access-* och *beslutshinder*. Beslutshinder handlar om vilka som har möjlighet att vara med vid ett beslutstillfälle. Accesshinder är de som avgör vilka problem som når fram till ett beslutstillfälle, såsom den allmänna uppfattningen eller institutionaliserade regler (Jutterström 2004). Staten kan antingen passivt acceptera påverkan från aktörer utan beslutsrätt, arbeta för att exkludera dem eller sträva efter en balans mellan de båda förhållningssätten (Naurin 2001).

3.3 PARALLELLA BESLUTSPROCESSER PÅ FLERA ARENOR

Jacobssons studie Kraftsamlingen (1994) är behjälplig i att förstå varför frågan om gårdsförsäljning är svåröverblickad och ger en teoretisk grund för hur JKL utformat verktyget arena-analys, vilket presenteras i nästa stycke. Jacobssons analys involverade såväl politiker som företag och organisationer i en fråga där det fanns flera möjliga lösningar. Dessa möttes aldrig på en gemensam arena utan hanterades i *parallella processer*.

Deltagare har ett ständigt utbyte med sin omvärld. För att nå önskade utfall för framtiden, *alternativ*, måste dessa vara kompatibla med omvärldens krav, benämnda *normer* (Jacobsson 1994). Normer är de värden och krav, bakomliggande faktorer, vilka tas för givna även utan att nödvändigtvis vara explicit kodade då dessa är de djupast institutionaliserade av människans preferenser och i hög grad informella (Denzau & North 1994; Henrekson & Sanandaji 2011; Rafiqui 2010; Williamson 2000). Allmänt vedertagna normer kan ses som *delade mentala modeller* av värderingar och kultur som styr individers agerande i nya situationer genom att agerandet baseras på tidigare erfarenhet och allmän världssyn (Denzau & North 1994). Dessa uppfattningar förändras endast inkrementellt genom lärdomar och erfarenheter (Denzau & North 1994; Williamson 2000) i den institutionella regimen vilken utgörs av institutionell miljö och institutionellt arrangemang. Miljön består av informella konventioner, normer, sociala rutiner såsom konsumtionsmönster samt formella strukturer av regler och reglering. Det institutionella arrangemanget berör

organisatoriska former såsom marknader, firmor, fackföreningar, kommunstyre och välfärdsstaten (Rafiqui 2010).

Deltagare som agerar för eller emot förändring i den institutionella regimen kan medvetet utforma alternativ efter en viss norm, eller medvetet arbeta för att visa hur alternativet inte korrelerar med given norm (Henrekson & Sanandaji 2011; Jacobsson 1994). Antalet normer inom olika frågor kan vara många, och i vissa fall motstridiga. Det stora antalet normer hanteras av Jacobsson genom *processuell differentiering*. Ett alternativ med ett stort antal normer att beakta och som är föremål för utbredd organisering av intressen ställs inte mot alla krav samtidigt utan hanteras var för sig parallellt. Argumentation och deltagande aktörer skiljer sig mellan dessa olika processer och ett alternativ måste kunna hantera varje process för sig. Processerna sker parallellt men separerade och en enskild deltagare har svårt att få en övergripande bild (Jacobsson 1994). Individer med en särskild förmåga att anpassa sig till nya omständigheter, se möjligheter och ta risker för att uppnå dessa, är entreprenören. Ändrande entreprenörskap härrör främst till politiska entreprenörer som ändrar formella institutioner, något som är svårare med informella institutioner. Det finns en mekanism för feedback mellan institutionen och entreprenören i form av incitament. För politiska entreprenörer kan mekanismen vara risken att inte bli omvald och på marknaden finns incitament främst i form av vinster (Henrekson & Sanandaji 2011).

3.3.1 PARALLELLA BESLUTSPROCESSER SOM ARENOR I VERKTYGET ARENA-ANALYS

Kommunikationskonsultbyrån JKL tillämpar Jacobssons (1994) parallella beslutsprocesser genom sitt verktyg arena-analys.⁶

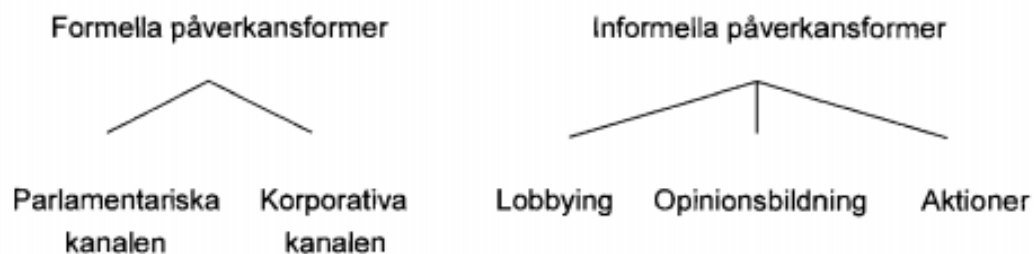
Centrala begrepp för arena-analysen är *arenor*, *aktörer* och *drivkrafter*. Arenor definieras utifrån den studerade frågans natur och kontext. En aktör kan finnas på flera arenor och ha olika drivkrafter på de olika arenorna. JKL är ett kommersiellt företag och arbetar således främst utifrån en klients perspektiv, där råd ges för att bäst uppnå klientens mål. Det handlar om att agera på rätt sätt på rätt arena. Genom att agera på en arena kan kedjeeffekter utlösas

⁶ Personlig intervju med Mojtaba Ghodsi, JKL, 2013-04-09

på länkade arenor. Även om analysens utformning vilar på forskning är bedömningen av vilka arenor som definieras för en specifik fråga dragen ur den empiri man väljer att fokusera på samt konsulters expertis och erfarenhet. Man grupperar aktörer efter vilka som hörs och syns på olika arenor. Varje arenas aktörer har en minsta gemensam nämnare i vad aktörerna vill åstadkomma eller motverka.

3.4 FORMER FÖR PÅVERKAN

Förändring i alkohollagstiftningen är ett parlamentariskt beslut men vägen fram till ett beslut är omgärdat av flera möjliga former för påverkan, se figur 4.



Figur 4: Påverkansformer (Jutterström 2004).

Den parlamentariska kanalens utformning avgörs av folket genom val av politiska partier och representanter. Den korporativa kanalen är den där staten bjuder in samordnade organisationer till dialog. Dessa formella kanaler är inte öppet tillgängliga för alla utan sker enligt bestämda former. Lobbying är direkt eller indirekt kontakt mellan de som har makt att fatta beslut och de som önskar driva igenom ett visst beslut men saknar den formella makten att göra det (Jutterström 2004). Genom personlig kontakt utövas lobbyaktiviteter i syfte att påverka beslutsfattare och uppnå potentiellt stora vinster (Hill et al 2013; Jutterström 2004). Opinionsbildning är kontakt genom massmedia, där man tilldrar sig uppmärksamhet för att påvisa stöd för sin sak. Med allmänheten som spegel önskar man influera beslut. Aktioner är mer handgripliga insatser, såsom en laglig demonstration eller uttryck av civil olydnad. De informella kanalerna är resurskrävande men möjliga att tillgå för alla (Jutterström 2004).

3.5 AKTÖRER PÅ "INSIDAN" OCH "UTSIDAN" SAMT DERAS RESURSER

Kingdon (2010) gör en distinktion mellan de som är på *insidan* av den beslutsfattande institutionen (byråkrater/tjänstemän och riksdagsmän) och de som är på *utsidan*, intressegrupper. Deras resurser i att påverka den beslutsfattande agendans utformning divergerar därefter.

	DELTAGARE	RESURSER
"INSIDAN"	Byråkrater/tjänstemän	• <i>Livslängd – politiker kommer och går, tjänstemän består</i> • <i>Expertis och information</i> • <i>Relationer med politiker och intressegrupper</i>
	Riksdagsmän	• <i>Plats i det beslutsfattande organet</i> • <i>Publicitet</i> • <i>Informationsbredd – substantiell fakta och informella relationer</i> • <i>Livslängd – längre än regering</i>
"UTSIDAN"	Intressegrupper	• <i>Inflytande på valresultat – geografisk bredd, mobiliseringskraft och ekonomiska resurser</i> • <i>Möjlighet att låsa upp ekonomin – exempelvis fackförbund som genom strejk hindrar handel</i> • <i>Sammanhang – en röst företräder många</i>

Tabell 2: Deltagares resurser.

4 EMPIRI

För att förstå bakgrunden till debatten om gårdsförsäljning ges inledningsvis en kort bakgrund till svensk alkoholpolitik och gårdsförsäljningsfrågan. Därefter presenteras empiri sorterad under förespråkare och motståndare. All empiri utan källhänvisning härstammar från uppsatsens intervjuer.

4.1 SVENSK ALKOHOLPOLITIK OCH GÅRDSFÖRSÄLJNINGSDEBATTEN I KORTHET

Svensk alkoholpolitik vilar på två grundprinciper; begränsa utrymmet för privata vinstintressen samt främjande av folkhälsan. Detta realiseras genom höga skatter på alkohol samt begränsad tillgänglighet av försäljningsställen och dess öppettider, för att på så sätt minska totalkonsumtionen. Systembolaget har stort stöd hos en majoritet av det svenska folket⁷ men frågan om gårdsförsäljning väcker debatt då förespråkare menar att det borde vara förenligt med monopolet.

Ett par år efter Sveriges EU-inträde förkunnade dåvarande EG-domstolen att Sverige fick behålla sitt detaljhandelsmonopol efter prövning i Franzénmålet.⁸ Motiveringen var att Systembolaget uppfyller sitt syfte att främja folkhälsan utan att vara diskriminerande mot någon produkt gällande dess ursprung. Många såg domen som en seger för folkhälsan.

Svenska vinodlare vill kunna sälja egenproducerat vin på sin vingård. Frågan uppkom i en tid då småproducenter inte hade någon möjlighet att sälja mot konsument. Eftersom Systembolaget var anpassat för produkter med stor efterfrågan var vinodlarna hänvisade till restauranger och export till utlandet. Sedan dess har situationen förändrats och Systembolaget har infört något som kallas "lokalt sortiment". Detta innebär att lokala producenter har rätt till hyllplats på de tre närmsta Systembolagen och fri distribution i beställningssortimentet över hela landet, något som inte erbjuds utländska producenter. För många anses situationen vara löst, men vinodlarna tillsammans med bland andra LRF är inte nöjda. En utredning från 2010 presenterade en lösning inom ramen för monopolet och EU:s konkurrensrätt, men förslaget nådde aldrig den beslutsfattande agendan. I februari 2014 föreslog

⁷ Systembolagets Ansvarsredovisning 2013

⁸ SOU 2010:98

landsbygdsministern tre försökslän för gårdsförsäljning. Förslaget väckte tillfälligt liv i debatten men har hittills inte nått framgång.

4.1.1 SVENSKA STATENS OFFENTLIGA UTREDNING OM GÅRDSFÖRSÄLJNING 2010

I april 2010 utnämndes Lotty Nordling till regeringens särskilda utredare för att bereda ett lagförslag där gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan ske utan att bryta mot EU-rätten, med bibehållet detaljhandelsmonopol samt utan negativa konsekvenser för folkhälsan.

Utredningen kom till slutsatsen att det är möjligt att införa gårdsförsäljning enligt dessa förutsättningar inom ramen för svensk alkohollagstiftning. Dock måste formatet vara sådant att utländska tillverkare konkurrerar på lika villkor som svenska producenter. Utredningen hanterade detta genom att föreslå att den som får tillstånd att bedriva gårdsförsäljning inte enbart ska ha tillstånd att sälja egenproducerade alkoholdrycker utan även andra svenska och utländska produkter. För att inte heller strida mot den fria etableringsrätten begränsades inte gårdsförsäljningen geografiskt till landsbygden. Utredningens förslag innebar dock begränsningar i form av kvantitetsrestriktioner samt att försäljning endast fick ske i samband med studiebesök eller annan upplevelsetjänst på producentens anläggning. Försäljningstillstånd skulle enbart ges efter avklarade lämplighets- och kunskapsprövningar.⁹

4.1.2 EN ÖVERBLICK AV DEBATTEN

JKL är en konsultbyrå specialiserad på strategisk kommunikation. Byrån grundades 1985 och är baserad i norden samt med ett kontor i Bryssel. Deras klienter är organisationer som behöver expertis inom att hantera medier och bedriva påverkan.¹⁰ JKL arbetar mycket med politiska beslutsprocesser, en koppling som förstärks genom rekrytering av seniora konsulter såsom tidigare statsminister Göran Persson.

JKL-konsulten Mojtaba Ghodsi är specialiserad inom affärsområdet Public Affairs. Ghodsi är statsvetare med en bakgrund inom jordbruks- och miljöpolitik genom arbete för LRF i Bryssel samt som sakkunnig på

⁹ SOU 2010:98

¹⁰ <http://jkl.se/who-we-are/about-us/>

Landsbygdsdepartementet där han genom projektet "Matlandet" arbetade för införande av gårdsförsäljning.

Ghodsi målar upp en bild av det svenska alkoholpolitiska landskapet. Av allianspartierna är Kristdemokraterna för en mycket restriktiv hållning. Folkpartiet är förvisso liberaler men består av grupperingar med starkt fäste i nykterhetsrörelsen. Det lämnar en konstellation av Centerpartiet, Moderaterna samt delar av Folkpartiet som skulle kunna *tänka* sig att genomföra insatser för gårdsförsäljningens införande. Vid beredning av kommittédirektivet 2010 var därför en viktig utgångspunkt värnandet om monopolet samt att inte riskera EU-rättslig granskning.

4.1.3 ATT PÅVERKA PÅ DEPARTEMENTSIVÅ

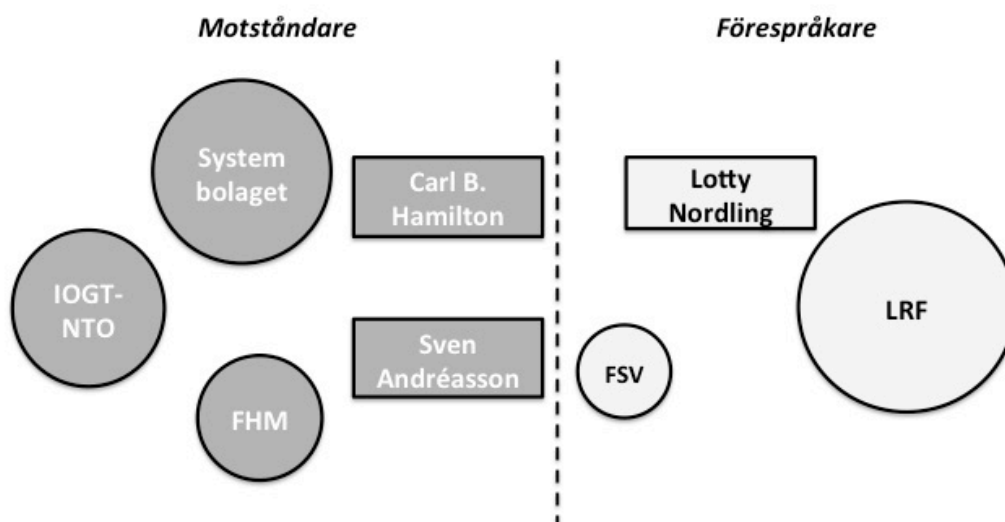
Varje departement inom regeringskansliet har sina egna sakfrågor. Grupper som önskar påverka inom ett visst område uppvaktar därefter. Exempelvis innebär det att de som för en folkhälsolinje uppvaktar Socialdepartementet medan de som för en näringslivslinje uppvaktar Näringsdepartementet och Landsbygdsdepartementet. Tjänstemän på respektive departement har ofta en bakgrund från sakfrågans omvärld.

Utredningen om gårdsförsäljning 2010 initierades från näringspolitiskt håll men sorterades under Socialdepartementet eftersom Systembolaget är placerat under detta departement.

4.2 DELTAGARE I DEBATTEN OM GÅRDSFÖRSÄLJNING

Intervjuer har gjorts med ledande representanter från följande deltagare:

- Föreningen Svenska Vinodlare (FSV)
- Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)
- Systembolaget
- IOGT-NTO
- Folkhälsomyndigheten
- Nyckelpersoner
 - Lotty Nordling, jurist och särskild utredare SOU 2010:98
 - Carl B. Hamilton, folkpartist och styrelseledamot Systembolaget
 - Sven Andréasson, professor i socialmedicin och f.d. styrelseledamot Systembolaget



Figur 5: Deltagarkarta. Rund figur symboliserar organisation, rektangulär nyckelperson. FHM är egenkonstruerad förkortning av Folkhälsomyndigheten.

4.2.1 INTERVJUER MED FÖRESPRÅKARE

På förespråkarsidan har vi intervjuat Föreningen Svenska Vinodlare (FSV), Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) samt särskild utredare Lotty Nordling.

4.2.1.1 FÖRENINGEN SVENSKA VINODLARE

Föreningen startades tidigt 2000-tal med syftet att samordna svenska vinodlare för kunskapsutbyte samt i påverkan på svensk alkoholpolitik. Föreningen drivs ideellt och består av 350 medlemmar fördelade på 100-150 vingårdar. Två tredjedelar av gårdarna ligger i Skåne, men det finns även en del på Öland och Gotland samt några få längre upp i landet. De flesta producerar endast för eget bruk, men trenden är att allt fler väljer att bli kommersiella. Volymerna som produceras är relativt den totala konsumtionen i landet små. Intervjuerna genomfördes med ordförande Anders Melin och ledamot Ronny Persson som har huvudansvar för föreningens arbete med frågan om gårdsförsäljning. Melin grundade 2010 Södåkra Vingård som är belägen på Kullahalvön i Nordvästra Skåne och Persson driver Åhus Vingård utanför Kristianstad sedan 2004. Persson ingick i utredningen 2010.

4.2.1.2 LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND (LRF)

LRF är en partipolitiskt obunden intresse- och företagarorganisation med fokus på landsbygden. Organisationen bildades 1971 efter en sammanslagning av

böndernas fackförbund, Riksförbundet Landsbygdens Folk och intresseorganisationen Lantbruksförbundet med rötter från 1800-talet.¹¹ Idag består organisationen av drygt 170 000 medlemmar fördelade över 63 olika näringsverksamheter. I snitt bedriver varje medlem fyra-fem olika verksamheter, som en del i en intäktstrategi där man undersöker var man kan hitta vinster.

Vi träffade Anders Johannesson som är expert inom företagande och företagarevillkor på LRF. Han arbetar med påverkansarbete i syfte att förbättra förutsättningar för företagande på landsbygden. Johannesson ingick i utredningen 2010.

4.2.1.3 SÄRSKILD UTREDARE LOTTY NORDLING

Lotty Nordling har en bakgrund som domare i Svea hovrätt och ordförande för Allmänna Reklamationsnämnden. Hon har även tjänstgjort i Regeringskansliet där hon har lett flera lagstiftningsutredningar. Nordling representerade staten och Systembolaget i samband med Franzénmålet.

Förslaget från utredningen 2010 innebar ett införande av gårdsförsäljning. Nordlings roll som särskild utredare 2010 gör henne därför till nyckelperson på förespråkarsidan.

4.2.1.4 FÖRESPRÅKARNAS SYN PÅ GÅRDSFÖRSÄLJNING

Vinodlarna menar att besökare har svårt att förstå varför de inte kan få köpa med sig en flaska vin och att den allmänna uppfattningen är att det skulle vara ett trevligt inslag med gårdsförsäljning. Vinodlarna uttrycker även att gårdsförsäljning är helt avgörande för överlevnad i längden. Visserligen är konceptet med "lokalt sortiment" något som inneburit förbättring, men med små volymer och marginaler innebär modellen förlorade potentiella intäkter.

"Jag har ett vin som ska säljas på Systembolaget. Det kommer kosta 195 kronor, jag får behålla 119 kronor [...] Samma flaska vin skulle jag om jag fick sälja här på plats kunna paketera i en trälåda tillsammans med två vinglas och en vinöppnare och sälja för 495 kronor." – Persson (FSV)

¹¹ <http://www.lrf.se/Om-LRF/Mer-om-LRF/Historia/>

Johannesson (LRF) menar att de dåliga lönsamhetsförutsättningarna gör att investeringar blir eftersatta. Ur ett landsbygdsperspektiv hade dessa varit ett välkommet tillskott i dagens urbaniseringsprocess. Melin (FSV) bygger vidare och menar att det i första hand handlar om intäkter via besöksnäring snarare än att få sälja enstaka flaskor på gårdarna.

Samtidigt som Johannesson (LRF) beskriver gårdsförsäljningens nödvändighet för småproducenternas överlevnad nämner han också storproducenternas ovilja till att ändra nuvarande situation. För dessa är det bekvämt med en enda rikstäckande leverantör.

4.2.1.5 FÖRESPRÅKARNAS RESURSER

Som ung ideellt arbetande förening har vinodlarna begränsade resurser. Deras ekonomiska resurser är små med medlemsavgift som enda intäktskälla. Den största tillgången är entusiasm för att utveckla svensk vinodling. Johannesson (LRF) beskriver vinodlarna som sanna entusiaster och duktiga hantverkare, men också som väldigt små och maktlösa. LRF har däremot ekonomiska muskler och inflytande inom politik och näringsliv. Tillsammans står LRF:s medlemmar för över 4 % av Sveriges BNP.

4.2.1.6 FÖRESPRÅKARNAS SAMORDNING

Persson (FSV) har arbetat med gårdsförsäljningsfrågan sedan 2007 och driver frågan mestadels på egna initiativ som förankras i styrelsen.

Alla svenska vinodlare sluter inte upp bakom föreningen. En del är helt enkelt inte föreningsmänniskor medan andra inte är intresserade av gårdsförsäljning eftersom de driver konferensanläggningar och förbrukar produktionen intern.

Föreningen Svenska Vinodlare blev nyligen medlemmar i LRF. Man har tidigare haft samarbeten utan att vara regelrätta medlemmar. Gårdsförsäljningsfrågan är endast en av många på LRF:s agenda och vid utredningen 2010 var Johannesson (LRF) ensam i sitt arbete.

4.2.1.7 VINODLARNAS PÅVERKAN OCH AKTIONER

Vid en utskottsutredning 2007 ställde sig Moderaterna och Centerpartiet positiva till gårdsförsäljning. Vinodlarna såg möjligheter i att även övertyga Folkpartiet, där Systembolagets styrelseledamot Carl B. Hamilton ingår.

"Jag skrev mail till alla riksdagsledamöter i Folkpartiet och även en del kommunpolitiker. Det var avsatt 15 minuter debatt på deras landsmöte och de höll på och debattera frågan i 4,5 timmar innan de kom fram till att de skulle vara positiva till gårdsförsäljning." – Persson (FSV)

På grund av den positiva hållningen avtog vinodlarnas uppvaktning. Däremot var det enligt Persson (FSV) andra, bland annat Hamilton, som fortsatt engagerade sig i frågan. Precis innan Folkpartiets nästa landsmöte lanserade Systembolaget "lokalt sortiment". Detta gjorde att Folkpartiet ansåg problemet vara löst och drog tillbaka sin tidigare positiva hållning.

Utredningen 2010 sorterades under biträdande socialminister Maria Larsson. Enligt Melin (FSV) hade hon tidigare uttryckt att "hon skulle vända på varenda sten" för att hitta en lösning. Staten kan be EU-kommissionen om förhandsbesked i sakfrågor. När vinodlarna bad ministern om ett sådant gällande gårdsförsäljning blev svaret att hon inte hade för avsikt att göra det eftersom Sverige i så fall skulle förlora ägandeskapet av frågan.

"Politikerna är fullt medvetna att om vi ställer den frågan till EU-domstolen, så hade svaret varit att så som gårdsförsäljning är beskrivet i förslaget får Sverige bestämma det själv för det bryter inte mot EU. Och då hade det sista argumentet emot fallit. Så hela den här alkoholutredningen är ju bara en stor fars [...] ett sätt att få tyst på oss." – Persson (FSV)

Johannesson (LRF) menar att de främst har kontakter inom Näringsdepartementet, men även har diskuterat frågan med biträdande socialminister Larsson. Hans bild av situationen styrker Perssons (FSV) då han menar att ministern vid personliga samtal är "väsentligt mer förstående än vad hon sedan är i media".

I ett gemensamt utspel 2012 hotade vinodlarna med att begå lagbrott och bedriva gårdsförsäljning under en dag för att tvinga fram ett prejudikat från EU-domstolen. Motaktionen lät inte vänta på sig.

”Vi blev omedelbart uppringda av Skatteverket som ville informera att om vi gjorde detta skulle de omgående dra in våra tillstånd för skatteupplag och från Länsstyrelsen fick vi veta att alla våra serveringstillstånd skulle drabbas. Det finns ju en del vinodlare som har restauranger och inte kan äventyra att deras tillstånd ryker.” – Persson (FSV)

Sommaren 2014 planerar flera vingårdar att stänga sin besöksverksamhet för turister och allmänhet. Man har helt enkelt tröttnat på att förklara varför det inte går att köpa med sig en flaska vid ett besök och vänder sig nu enbart till konferensarrangörer och företag.

Melin (FSV) beskriver ett kontinuerligt arbete där riksdagsledamöter bjuds in till vingårdsbesök för upplysning om vinodlarnas situation. På så sätt menar han att frågan lever och hela tiden kommer en bit på vägen.

4.2.1.8 FÖRESPRÅKARNAS SYN PÅ UTREDNINGEN 2010

Nordling menar att riskerna för att pröva utredningens förslag EU-rättsligt är mycket små. Johannesson (LRF) ingick själv i utredningen med ett näringslivsmässigt landsbygdsperspektiv. Han är medveten om de konkurrensrättsliga aspekter som Nordling var tvungen att ta hänsyn till men tycker att den delen av förslaget uttrycktes olyckligt.

Vinodlarna var skeptiska till kvantitetsrestriktioner och tycker att förslaget varit bättre om det endast inneburit försäljning av egna produkter.

4.2.2 INTERVJUER MED MOTSTÅNDARE

Som motståndare till frågan om gårdsförsäljning har vi intervjuat Folkhälsomyndigheten, IOGT-NTO, Systembolaget samt nyckelpersoner Carl B. Hamilton och Sven Andréasson.

4.2.2.1 FOLKHÄLSOMYNDIGHETEN

Folkhälsomyndigheten bildades januari 2014 efter sammanslagning av Statens Folkhälsoinstitut och Smittskyddsinstitutet. Myndigheten sorterar under Socialdepartementet och har verksamhet i Solna och Östersund med 450 anställda. Uppdraget är ett nationellt ansvar för folkhälsofrågor och verka för:

*"god folkhälsa, [...] samt genom kunskapsuppgbyggnad och kunskapsspridning främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador. Särskild vikt ska fästas vid de grupper som löper störst risk att drabbas av ohälsa."*¹²

Till utredningen 2010 bidrog myndigheten med underlag genom Pi Högberg, dåvarande alkoholutredare och numera anställd som sakkunnig på avdelningen för folkhälsofrämjande levnadsvanor. På myndigheten är två personer specialiserade på alkoholfrågor men resursbrist gör att de även bidrar inom andra områden.

4.2.2.2 IOGT-NTO

IOGT-NTO är en nykterhetsrörelse med rötter i USA och fick på slutet av 1800-talet starkt fäste i ett Sverige med väldigt hög alkoholkonsumtion. Idag har IOGT-NTO tre verksamhetsområden; alkohol- och narkotikapolitik, förebyggande arbete och socialt arbete.¹³ Under verksamhetsområdet alkohol- och narkotikapolitik arbetar man med en rad alkoholpolitiska frågor såsom gårdsförsäljning av alkohol. Budskapet är att sprit ska vara dyrt och svårt att få tag på. Idag har de cirka 30 000 medlemmar och särskilt starkt fäste på landsbygden.

Anna Carlstedt engagerade sig som tonåring i ungdomsförbundet och blev 2009 IOGT-NTO:s första kvinnliga förbundsordförande.

4.2.2.3 SYSTEMBOLAGET

Systembolaget är statligt ägt och underordnat Socialdepartementet. Det alkoholpolitiska uppdraget är att: *"sälja alkohol med god service och att*

¹² <http://www.folkhalsomyndigheten.se/om-folkhalsomyndigheten/>

¹³ <http://iogt.se/om-iogt-nto/vara-verksamhetsomraden/>

informera om alkoholens risker."¹⁴ Systembolaget har över 500 butiker och ombud och varje kommun som vill ha ett Systembolag har rätt till det.

Ann-Therèse Enarsson är Systembolagets chef för samhällskontakter. Hon är jurist i botten, har tidigare arbetat på Statens Folkhälsoinstitut och blev år 2004 utsedd till "Årets Lobbyist". Systembolaget strävar efter konsumtionsminskning samtidigt som man ska vara en bra detaljhandelskedja som arbetar varumärkesneutralt.

4.2.2.4 CARL B. HAMILTON

Carl B. Hamilton är Folkpartiets ekonomisk-politiska talesperson och sitter även med i partiledningen.¹⁵ Sedan 2007 sitter han med i Systembolagets styrelse där han erhåller ett årligt arvode på 100 000 kronor.¹⁶ Hamilton förespråkar idén om Systembolaget som ett socialpolitiskt verktyg, vars komplexa mål även innebär att utveckla god och effektiv service.

4.2.2.5 SVEN ANDRÉASSON

Sven Andréasson är professor i socialmedicin och överläkare vid Beroendecentrum Stockholm. Han har tidigare arbetat med alkoholfrågor på dåvarande Statens Folkhälsoinstitut och avgick i april 2014 som ledamot i Systembolagets styrelse efter att ha varit verksam där sedan 2007. Hans årliga ersättning från Systembolaget uppgick till 100 000 kronor per år.¹⁷ Hans roll som styrelseledamot har varit att ständigt upplysa om alkoholens skadeverkningar och han motsätter sig all typ av förändring som innebär en ökad konsumtion.

4.2.2.6 MOTSTÅNDARNAS SYN PÅ GÅRDSFÖRSÄLJNING

Motståndarna är inte oförstående för vinodlarnas önskemål om gårdsförsäljning. Problematiken är EU-rättslig då ingen kunnat presentera ett förslag som är förenligt med monopolet utan att ge utländska producenter samma villkor. Hamilton menar att alla deltagare inte har kunskap om implikationen av denna EU-rättsliga problematik.

¹⁴ Systembolagets Ansvarsredovisning 2013

¹⁵ <http://hamiltonsblandning.blogspot.se>

¹⁶ Ansvarsredovisningen 2013-del 1, Systembolaget, s60

¹⁷ Ibid

"Nu har vi det här systemet med 430 butiker och det fungerar ju ganska bra. Ska vi verkligen ge upp det därför att det finns 40 stycken vinodlare i Sydsverige? Det står inte i proportion." – Hamilton

Hamilton medger en gråzon i varumärkesneutraliteten kring "lokalt sortiment" men har inte uppmärksammat någon europeisk reaktion. Enarsson (Systembolaget) pekar på varornas lokala efterfrågan och att man försöker tillgodose efterfrågan utan att vara icke-diskriminerande.

För Andréasson blir frågan om gårdsförsäljning ett försök att släppa in privata vinstintressen, vilket verkar mot grundhållningen i svensk alkoholpolitik. Han är emot all form av förändring som innebär ökad alkoholkonsumtion men ser ändå inte volymerna i gårdsförsäljningen som det farliga, utan riskerna med att väcka EU:s nyfikenhet kring om vi verkligen har ett monopol.

4.2.2.7 MOTSTÅNDARNAS SYN PÅ UTREDNINGEN 2010

I oktober 2010 ombads Statens Folkhälsoinstitut förse utredningen med underlag på folkhälsokonsekvenser. Då utredningen skulle presenteras redan i december användes en beräkningsmodell från 2008, som myndigheten ansåg vara väl tillämpbar. Högberg (Folkhälsomyndigheten) pekar på en komplicerad relation till utredare Nordling där myndigheten upplevde att utredaren lade sig i deras arbete och gav ständigt nya direktiv. Högberg menar att Nordlings uppdrag, att forma ett förslag som är förenligt med EU-rätten, detaljhandelsmonopolet samt målen om folkhälsan inte var praktiskt genomförbart.

Hamilton beskriver Nordling som kompetent jurist och att utredningens förslag innebär att man kan införa gårdsförsäljning i Sverige, men att det sannolikt skulle leda till att monopolet faller. Genom att gårdarna även skulle få sälja utländska produkter blir Systembolaget en butik bland andra och eftersom majoriteten inte vill ge upp monopolet motarbetades förslaget och utredningen blev ingen proposition.

Andréasson reagerade över att utredningen såg folkhälsokonsekvenserna som försumbara och näringslivsvinsterna som betydande, trots att de var små.

4.2.2.8 MOTSTÅNDARNAS RESURSER

IOGT-NTO:s finansiering sker via medlemsavgifter, statligt bidrag på fem miljoner samt genom helägda Miljonlotteriet som genererar 120 miljoner årligen. Organisationen har 700 lokalföreningar som årligen möter lokala riksdagsmän för att diskutera organisationens agenda. IOGT-NTO:s verksamhet inkluderar bland annat en påverkansavdelning. Förbundsledningen är representerad vid möten med partiledare eller statssekreterare, i övrigt sköter påverkansavdelningen möten.

Systembolaget omsätter nära 26 miljarder kronor och gjorde förra året vinst på 287 miljoner kronor. En undersökning visar att 72 procent av befolkningen stöder monopolet. Varje år avsätter Systembolaget tre miljoner kronor till alkoholforskning. IOGT-NTO forskar inte själva men har periodvis finansierat forskning.

Carl B. Hamilton säger sig själv varit mycket aktiv i opinionsbildningen och medger att hans agenda liknat nykterhetsrörelsens. Då han "via olika kanaler" tidigt visste vad utredningen 2010 skulle presentera, bistod han media med information.

"Det blir väldigt viktigt att tidigt i en sådan här process sätta bilden av hur den här utredningen ska uppfattas. Säger man ja till några vinodlare i Skåne så är det tyvärr så här att monopolet blir upprivet och man vet inte riktigt vad man ger sig in på." – Hamilton

4.2.2.9 MOTSTÅNDARNAS SAMORDNING

I samband med EU:s första alkoholstrategi 2006 bildades nätverket Borealis Partnership. IOGT-NTO, Statens Folkhälsoinstitut samt de nordiska alkoholmonopolen verkade för en stark nordisk röst i Europa. Nätverket sammanstrålar två-tre gånger årligen och besöker varje höst EU-parlamentet där de träffar politiker och lobbyorganisationer.

"Vi har väl haft en dialog för gårdsförsäljning inom ramen för BOREALIS-nätverket. Det har vi haft. Och då är det med både Systembolaget och IOGT

som vi har haft dialog. Och med de andra nordiska monopolen. De är alla engagerade i frågan.” – Högberg (Folkhälsomyndigheten)

Under utredningen arbetade Andréasson på Statens Folkhälsoinstitut och beskriver en situation där såväl näringsliv som nykterhetsrörelser bad om forskningsunderlag. Institutet hade en särskild tillsynsavdelning för gårdsförsäljningsfrågan som skötte dessa kontakter.

I dagsläget är Borealis inte lika organiserat enligt Enarsson (Systembolaget), utan mer informellt för kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Enarsson påpekar att Systembolaget arbetar för att upprätthålla en dialog med hela intressekedjan, från nykterhetsrörelse till vinskribenter och allmänheten. Hamilton vill inte utesluta att medlemmarna i nätverket påverkar varandra. Carlstedt (IOGT-NTO) berättar att det ibland är fördelaktigt om en annan röst än nykterhetsrörelsens hörs i alkoholpolitiska debatter. Man för därför dialog med Systembolaget och politiker om yttranden.

”Ofta kollar vi med Systembolaget vad de tycker, för ibland så är det ju fiffigare att det är de som tycker än att det är vi som tycker, sen att kolla med stadiga politiker som [...] Carl B Hamilton har varit ute och sagt att gårdsförsäljning är ingen bra idé därför att... och då kanske det är smartare att det är han som tycker det än vi.” – Carlstedt (IOGT-NTO)

I egenskap av socialpolitiskt verktyg är Enarsson noga med att påpeka att Systembolaget inte uttrycker koordinerade åsikter medialt. Däremot kan ledamöter i styrelsen uttala sig.

”Flera i styrelsen är fria debattörer, riksdagsledamöter, och de har inte tvekat att skriva artiklar och att tycka, det har jag också gjort. Styrelsen går ju inte i något rakt led direkt, men agerar rätt tydligt när man ser något som undergräver bolaget på sikt.” – Andréasson

Hamilton menar att Systembolaget är aktiva i gårdsförsäljningsfrågan i syfte att utreda konsekvenser för det egna företaget vid en eventuell

regeländring och påpeka detta för ägarna staten genom ansvariga politiker. Utöver formell operativ kontakt berättar Hamilton att han kan söka upp ansvarig minister Maria Larsson för mer informell dialog.

"Jag vill inte förneka det att jag naturligtvis är influerad av att jag sitter i Systembolaget och arbetar för företaget." – Hamilton

4.2.3 DELTAGARNAS UPPFATTNING OM VARANDRA OCH SYN PÅ FRAMTIDEN

Här presenteras deltagarnas syn på varandra och framtiden för frågan om gårdsförsäljning.

4.2.3.1 FÖRESPRÅKARNAS SYN PÅ MOTSTÅNARSIDAN

Vinodlarna ser IOGT-NTO som en organisation med lovvärt syfte och stora ekonomiska förutsättningar genom intäkter från Miljonlotteriet. Johannesson (LRF) tillägger att de har en välorganiserad lobbyverksamhet.

"Jag hinner ju inte springa runt till 349 riksdagsledamöter, men är man 15 stycken kommer man en bra bit, [...] man vet vilka vänner man har och vilka man inte ska prata med. De har ett jättebra underlag." – Johannesson (LRF)

Johannesson (LRF) beskriver en situation där vissa människor är medlemmar i såväl IOGT-NTO som LRF. Under utredningen fick han många arga mail från dessa medlemmar som var upprörda över att LRF verkade för gårdsförsäljning. Nordling beskriver nykterhetsrörelsen som väldigt engagerad och berättar att hon blev kontaktad så snart hon tilldelats utredningsuppdraget.

Persson (FSV) riktar kritik mot Folkhälsomyndighetens alkoholfakta, en uppfattning som delas med Johannesson (LRF) och Nordling. Myndighetens bidrag till utredningen 2010 ansågs vara så orimligt att man bortsåg från det. Johannesson (LRF) trycker på att utredningens uppdrag var lösningsorienterat, det vill säga *"hur man skulle gå tillväga för att tillåta gårdsförsäljning"*. Han menar att Statens Folkhälsoinstitut inte agerade på ett hedervärt sätt när de i sin expertroll snarare värnade mer om sitt politikområde än att lösa utredningsuppdraget.

Persson (FSV) är positiv till Systembolaget och menar att *"de gör så gott de kan"*, men uppfattningen skiljer sig vinodlare emellan. LRF ser ett regionalpolitiskt värde i Systembolaget och har svårt att se hur en liten lokal matbutik skulle kunna erbjuda samma breda sortiment. Johannesons (LRF) bild av Systembolaget i debatten är att de hellre lyfter fram företrädare som Hamilton och Andréasson. Han känner inte till Borealis men blir inte överraskad över dess existens.

"Under gårdsförsäljningsutredningen [...] visade det sig att Systembolaget hade direkta ingångar i finska socialdepartementet och kunde få fram dokument som vi andra hade ganska svårt att luska fram. [...] IOGT var inte med i utredningen, men de visste ju mer om utredningen än vad jag visste som satt i den, så de hade ju full informationsinsikt." – Johannesson (LRF)

4.2.3.2 MOTSTÅNDARNAS SYN PÅ FÖRESPRÅKARSIDAN

Carlstedt (IOGT-NTO) menar att de flesta deltagare i debatten tycks förstå vikten av monopolet men att man har olika prioriteringar. Vidare ser hon en problematik i att vissa deltagare besitter bristande juridisk insikt. Hamilton ser vinodlarna som framgångsrika i sitt arbete att övertyga lokala riksdagsledamöter och medger att vissa folkpartister till en början var positiva till gårdsförsäljning. Efterhand som det gick upp för dessa vilka implikationer det har på alkohollagstiftningen tog de dock tillbaka sin hållning. Vad det beträffar LRF menar Hamilton att de målar upp gårdsförsäljning som landsbygdens räddning trots att det, enligt Hamilton, finns andra saker som är betydligt mer väsentliga.

Andréasson menar att det måste produceras mycket större volymer om de näringslivsmässiga vinster som LRF trycker på ska ha någon som helst betydelse, vilket han ser som en orealistisk utveckling. Under utredningen var vinodlarna emot kvantitetsrestriktioner vilket Högberg (Folkhälsomyndigheten) ser som stöd för Statens Folkhälsoinstituts konsekvensberäkningar där framtida påtryckningar om mindre begränsningar var inkluderade.

"Ger man dem lillfingret så tar de automatiskt hela handen." – Högberg (Folkhälsomyndigheten)

4.2.3.3 FÖRESPRÅKARNAS SYN PÅ FRAMTIDEN

Vinodlarna tror inte att gårdsförsäljning blir aktuellt så länge monopolet kvarstår. Melin (FSV) menar att beslutsfattare tvingar vinodlarna att vända sig till EU-domstolen som en sista utväg. Där tror Melin att domstolen kommer finna att Sverige inte behandlar svenska vinodlare enligt EG-domstolens riktlinjer från Franzén-målet. Föreningens vision är inte att monopolet ska försvinna men gårdsförsäljning är viktigare än Systembolagets existens. Man tittar även på alternativa försäljningskanaler via utlandet.

Gårdsförsäljning är inte på Johannessons (LRF) agenda idag men han håller sig uppdaterad. Han menar att förslaget med tre försökslän skulle bevisa att det inte finns någon risk för monopolet eller folkhälsan. Däremot ser han splittring bland vinodlarna där producenter utanför dessa försöksområden blev upprörda över att inte vara inkluderade. I övrigt ser han ingen poäng med ytterligare utredningar: *"Det måste komma fram någonting nytt."*

4.2.3.4 MOTSTÅNDARNAS SYN PÅ FRAMTIDEN

Högberg (Folkhälsomyndigheten) beskriver gårdsförsäljningsfrågan som vilande men att myndigheten övervakar initiativ som drivs av exempelvis Landsbygdsdepartementet för att påminna om folkhälsoaspekter. Enarsson (Systembolaget) anser att frågan för tillfället är relativt stilla och Carlstedt (IOGT-NTO) ser ingen oro utan beskriver arbetet som mer reaktivt än aktivt. För Hamilton är frågan för tillfället avslutad efter intern uppgörelse mellan regeringspartierna. Hamilton beskriver en oro för EU-domstolen eftersom varje regering vill ha kontroll över rättsprocesser man är involverad i, och menar att gårdsförsäljning skulle riskera en process där man successivt tappar kontrollen.

"Ge mig två minuter med varje svensk så ska jag nog kunna övertyga dem om att det blir lite bättre med Systembolaget." – Hamilton

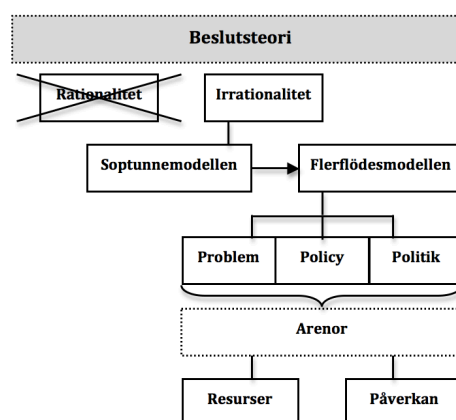
Andréasson beskriver krafter inom riksdagen som vill avskaffa monopolet, men att det inte är opportunt att ge sig på något med så stort stöd i den allmänna opinionen. Hamilton menar att Systembolaget måste fortsätta ge god service och befästa sitt stöd genom förändringar såsom hemleverans.

5 ANALYS

Analysen är strukturerad med utgångspunkt i Kingdons Flerflödesmodell. Vi presenterar vardera flöde av problem, policy och politik för sig. Deltagare, resurser och former för påverkan fördelas på två arenor inom respektive flöde enligt idén om parallella beslutsprocesser och JKL:s verktyg arena-analys.

5.1 EN FRÅGA, TVÅ ARENOR OCH TRE FLÖDEN

Argumentation för och emot gårdsförsäljning bedrivs inom två politiska fält. Förespråkarsidans motiv är näringspolitiska genom att man vill ge vinodlarna rätt att sälja egenproducerade viner till besökare på vingården och på så sätt bedriva näringsverksamhet. Motståndarsidans motiv är att beskydda det socialpolitiska verktyget Systembolaget och dess monopol för försäljning av alkohol. Man menar att gårdsförsäljning är ett hot mot dess existens. Således förs debatten om gårdsförsäljning på två arenor, en näringspolitisk och en socialpolitisk. Denna analys ska utmynna i att besvara uppsatsens forskningsfråga:



Figur 1: Teoretisk referensram.

- *Hur ser beslutsprocessen ut för frågan om att tillåta eller fortsatt förbjuda gårdsförsäljning av vin?*

Samt de understödjande delfrågorna:

- *Hur ser resursfördelningen ut mellan förespråkar- och motståndarsida och hur har de arbetat för att utöva påverkan?*
- *Vilka bakomliggande faktorer kännetecknar svensk alkoholpolitik och varför har frågan inte nått den beslutsfattande agendan?*

Frågan om gårdsförsäljning har aldrig nått hela vägen till riksdagsgolvet. För att förstå beslutsprocessens utformning analyserar vi uppsatsens empiriska

bidrag i termer av deltagares resurser och påverkan inom de två identifierade arenorna. Dessa analyseras inom ramarna för Kingdons Flerflödesmodell.

5.2 PROBLEMLÖDET

Att en diskussion om gårdsförsäljning överhuvudtaget förs beror på att antalet svenska vinodlare med kommersiella intressen ökat de senaste åren. Likt sina motsvarigheter på kontinenten önskar de en distributionskanal för sina produkter i anslutning till sin vingård. Föreningen Svenska Vinodlare företräder sina cirka 350 medlemmar med det gemensamma budskapet att det är ett dilemma att inte kunna sälja sitt egenproducerade vin till besökare och att de önskar en lösning på detta utan att Systembolagets monopol avskaffas.

Vingårdarna är geografiskt belägna på landsbygden i de södra delarna av landet samt på Öland och Gotland. Deras svårigheter att bedriva kommersiell verksamhet kring sin vingård har utöver LRF främst hörtsammats av ministern med ansvar för landsbygdsfrågor. Detta har lett till utförande av statliga offentliga utredningar kring frågan. I samband med att frågan hettar till bedrivs påverkan på flera fronter. Vinodlare träffar lokala riksdagspolitiker och LRF deltar i debattens korporativa kanal som förespråkare för gårdsförsäljning med sina drygt 170 000 medlemmar som bas. Föreningen Svenska Vinodlars medlemskap i LRF är särskilt betydande när det kommer till LRF:s kompetens, kontaktnät och ekonomiska resurser. Däremot är givetvis inte dessa resursers odelade uppmärksamhet riktad mot gårdsförsäljningen. Då medlemmar i LRF i snitt bedriver ett flertal verksamheter är gårdsförsäljning endast en del av en större intäktsstrategi, vilket pekar på en viss splittring i resursfördelningen. De av LRF:s medlemmar som även är medlemmar i IOGT-NTO tycks förespråka nykterhet framför gårdsförsäljningens pusselbit i intäktsstrategin, vilket tyder på intern oenighet om förhållningssätt till gårdsförsäljning.

Aktiviteter bland förespråkare på den näringspolitiska arenan bemöts av motståndarsidan med såväl reaktiva åtgärder på den näringspolitiska arenan som genom förebyggande åtgärder på den socialpolitiska arenan. Vinodlarnas önskan om ytterligare distributionskanal fick gehör bland lokala riksdagsmän. Systembolaget har riksdagsmän i sin styrelse och som en reaktion på vinodlarnas förslag infördes år 2008 så kallat "lokalt sortiment". Detta var ett

reaktivt sätt att bemöta vinodlarnas försäljningsproblematik på deras egen näringspolitiska arena då det gav möjlighet för småskaliga producenter att sälja via monopolet.

På den socialpolitiska arenan agerar motståndare till gårdsförsäljning genom att uppmärksamma beslutsfattare om andra alkoholpolitiska frågor. Detta görs bland annat genom nätverket Borealis. Genom att utbyta erfarenheter och diskutera nyheter inom alkoholpolitiken samordnar nätverket en tydlig och legitim röst för att belysa alkoholrelaterade dilemman. Nätverket besitter starka politiska resurser och kontakter. IOGT-NTO har råd att anställa en påverkansavdelning som bedriver lobbyarbete kring riksdagen för att få politikernas uppmärksamhet på de frågor som IOGT-NTO önskar belysa och få upp på den beslutsfattande agendan. Systembolagets uppdrag sorterar under Socialdepartementet och har såväl en formell direktkontakt med ansvarig minister och dess stab som informella relationer genom exempelvis den erfarna politikern och styrelseledamoten i Systembolaget Carl B. Hamilton. I jämförelse ter sig vinodlarnas möjligheter att bedriva direktpåverkan små, lokaliserade på landsbygden långt ifrån maktens korridorer och endast koordinerade som ideell förening. Motståndarsidan har betydligt större inflytande med resurser på "insidan" medan aktiva förespråkare rör sig på "utsidan" och de insatser förespråkare gjort på den socialpolitiska arenan tycks ha förts med näringspolitiska argument.

Systembolagets införande av "lokalt sortiment" är ett kvitto på att vinodlarna nådde fram med sin problematik. Motståndarnas flexibilitet i att avvika från extremistisk hållning tycks öka ju närmare frågan hamnar den beslutsfattande agendan. För vinodlarna är möjligheten till "lokalt sortiment" naturligtvis bra. Dock skapade detta initiativ ett accesshinder för vinodlarnas önskan om gårdsförsäljning. Vissa av de riksdagsmän och partier som stöttat vinodlarna ansåg nämligen att problemet således var åtgärdat och att de inte behövde lägga vidare energi på att driva frågan. Man kan ifrågasätta huruvida modellen med "lokalt sortiment" är kompatibel med EU:s konkurrensrättslagstiftning, i och med att det kan ses som diskriminerande mot utländska varor att erbjuda svenska produkter fri distribution. Vinodlarna är de som potentiellt tjänar mest på att ifrågasätta rådande modell i syfte att vinna

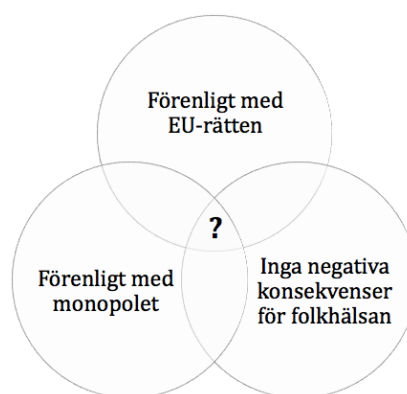
ytterligare stöd för frågan om gårdsförsäljning, men har också mest att förlora i sin enda detaljhandelsdistribution.

Utöver att föra fram sin problematik genom att träffa och bedriva lobbying mot politiker gjorde Föreningen Svenska Vinodlare ett uppmärksammat utspel i media år 2012. De planerade att gemensamt vid ett bestämt datum bedriva gårdsförsäljning. Ett exempel på den informella påverkanskanalen aktion. Reaktionen lät inte vänta på sig och händelsekedjan bakom Skatteverkets snabbfotade svar kan endast spekuleras kring. Skatteverket är en myndighet som likt Systembolaget sorterar under ett departement och då är såväl formella som informella påverkansformer mellan politiker och myndigheten inte svåra att föreställa sig. Detta aktiva motarbetande av vinodlarnas önskan om förhandsbesked från EU-domstolen är ett accesshinder svårt för förespråkarna att komma runt.

Genom effektivt agerande på båda arenor har motståndarsidan uppnått ett läge av stiltje, där vinodlarnas röst om att gårdsförsäljningen fortsatt är ett problem inte uppmärksammas brett av beslutsfattare.

5.3 POLICYFLÖDET

För att ett beslut ska fattas krävs fullgoda lösningar. Ambitionen från regeringens sida uttrycktes senast genom kommittédirektivet för utredningen 2010. Särskild utredare Nordlings uppdrag var lösningsorienterat där resultatet var tvunget att tillgodose tre krav; förenlighet med EU-rätten och detaljhandelsmonopolet samt inga negativa konsekvenser för folkhälsan. Nordlings lösning behövde klara av att möta respektive norm vid processuell differentiering annars skulle utredningen misslyckas med att presentera en fullgod lösning.



Figur 6: Lösningssutrymme efter processuell differentiering.

Initiativet till en utredning kom från den näringspolitiska arenan men sorterades vid beredning under den socialpolitiska genom Socialdepartementet eftersom man i monopolets legitimitet har låtit det socialpolitiska målet om folkhälsa vara överordnat det näringspolitiska målet om

fria marknader. Genom det "överlåtandet" av initiativets fortsättning in i en statlig offentlig utredning förlorade förespråkarsidan ägarskapet över utredningen och ett accesshinder uppstod genom att ansvarig minister inte längre var en förespråkare av gårdsförsäljning. Såväl motståndar- som förespråkarsida svarade på remiss i utredningen och nyckelpersoner som Carl B. Hamilton bevakade dess utveckling nära. IOGT-NTO såg till att träffa utredaren och Folkhälsomyndigheten försedde utredningen med beräkningar av folkhälsokonsekvenser. Utredningen kämpade för att bemöta alla krav och finna en lösning i tvärsnittet av de tre givna normerna, se figur 6. Det ledde till sena ändringar i lösningsförslaget och förfrågningar om nya underlag från Statens Folkhälsoinstitut. Myndighetens resurser är relativt knappa och denna händelseutveckling tycks ha skapat friktion i relationen mellan myndigheten och utredaren vilket knappast förde förespråkar- och motståndarsida närmare varandra.

Det förslag till lösning som presenterades av utredningen 2010 mottogs inte som särskilt attraktivt av någon sida. Att även sälja andras varor togs med i lösningen för att bemöta normen om att inte verka diskriminerande för utländska produkter. Restriktioner i volym infördes för att möta målet om folkhälsan. Kravet om försäljningsförfarandets upplevelseformat utformades för att gårdsförsäljningen inte skulle bli en ersättning till Systembolagets försäljningsställen. Förespråkarsidan visade inte prov på flexibilitet likt det motståndarsidan gjorde vid införande av "lokalt sortiment" utan demonstrerade missnöje med restriktionerna i utredningens förslag.

Vinodlarna uttrycker att de helt enkelt vill kunna sälja sitt eget vin och att "det borde gå" utan att monopolet faller. De har inte presenterat hur en specifik lösning ska se ut utan har överlåtit åt andra att skapa en sådan. För att ett beslut ska fattas behöver identifierat problem möta lösning vid rätt politisk tidpunkt. En deltagare som vill uppnå förändring behöver ha en med problemet förenlig lösning för att nå framgång, annars faller ett beslutstillfälle. I samband med utredningen 2010, och senast landsbygdsministerns utspel i februari 2014 om tre försökslän, har vinodlarna agerat med dålig koordination. Alla initiativ som är i vinodlarnas favör när det gäller möjliga distributionskanaler bör stöttas med samordnad röst. Gårdsförsäljning innebär hur man än vrider och vänder på det

en liberalisering av rådande restriktiva alkoholpolitik. En förändring av densamma lär inte ske radikalt utan snarare inkrementellt varför dessa stegvisa initiativ bör skapa enighet.

Motståndarsidan visar återigen på såväl reaktiva förmågor på den näringspolitiska arenan som förebyggande åtgärder på den socialpolitiska arenan. I samband med utredningen såg Carl B. Hamilton till att i god tid känna till utfallet av det framtagna lösningsförslaget. På så vis kunde Hamilton använda sina kanaler till att påverka tolkningen av förslaget; som ett hot mot monopolet och folkhälsan. Likadant bemöttes landsbygdsministrarnas utspel om försökslän skickligt av motståndarsidan med väl underbyggda argument om folkhälsokonsekvenser och risker med att strida mot EU-rätten.

Motståndarsidan har haft god överblick över hur förslag för införande av gårdsförsäljning tagits fram och har skickligt bemött dessa på såväl den näringspolitiska som socialpolitiska arenan. Med resursövertag i form av informationstillgång och påverkansformer har motståndarsidan kontrollerat både hur lösningsförslag formats och tagits emot.

5.4 POLITIKFLÖDET

Den allmänna opinionen i Sverige är starkt för monopolet och alla deltagare i frågan om gårdsförsäljning uttrycker att ordningen med Systembolaget är av godo. Inte ens vinodlarnas förening uttrycker önskemål om att avskaffa monopolet, däremot är dess önskan om gårdsförsäljning överordnad bibehållet monopol.

Systembolaget är en intäktskälla för staten. Nykterhetsrörelsen, som får ett årligt statligt bidrag för dess insatser inom socialpolitiska mål, omfamnar monopolet och är med i samma nätverk som Systembolaget och Folkhälsomyndigheten genom Borealis. Sveriges ledande alkoholforskare Sven Andréasson har suttit i Systembolagets styrelse för att företräda forskningen om alkoholens konsekvenser. Staten är som ägare representerad med riksdagspolitiker på styrelseposter. Svenska storproducenter av alkohol uppskattar enkelheten med Systembolaget då det ger dem en enda kund på den svenska marknaden. Systembolaget utvecklas för att tillgodose kundernas krav på effektivitet och nöjdhet trots höga priser och begränsningar i tillgänglighet.

Denna utveckling, med "lokalt sortiment" och nu test av hemleverans som ett svar på e-handel, sker till synes mycket professionellt och ansvarsfullt. Systembolaget verkar för att sprida kunskap om alkoholens skadeverkningar och bedriver egen forskning på området. Sammantaget utkristalliseras bilden av stabilitet kring monopolet. Systembolagets position är kraftfullt befäst på såväl den näringspolitiska som den socialpolitiska arenan. Det finns helt klart starka krafter som verkar för monopolet.

6 SLUTSATS OCH DISKUSSION

I denna del återgår vi till forskningsfrågan och kopplar samman empiri och analys för att presentera uppsatsens slutsatser. Därefter diskuteras uppsatsens generaliserbarhet och relation till tidigare litteratur. Avslutningsvis presenteras några korta lärdomar för praktiken.

6.1 BESVARANDE AV FORSKNINGSPRÅGA

Forskningsfrågan med understödjande delfrågor besvaras var för sig. Dessa vävs samman i en sammanfattande slutsats i 6.2.

6.1.1 HUR SER BESLUTSPROCESSEN UT FÖR FRÅGAN OM ATT TILLÅTA ELLER FORTSATT FÖRBJUDA GÅRDSFÖRSÄLJNING AV VIN?

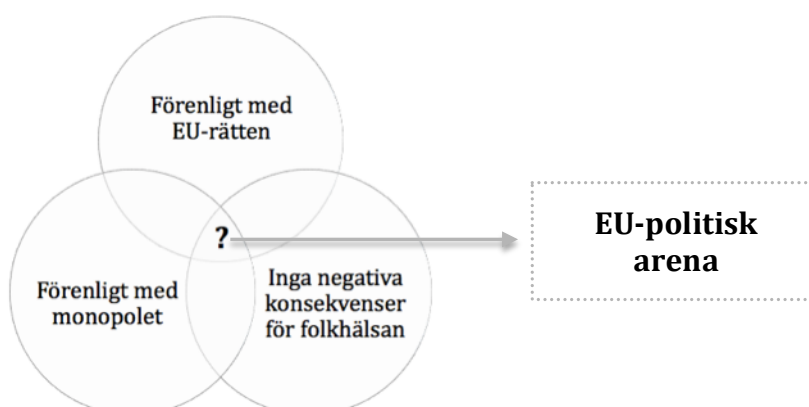
Denna studie av gårdsförsäljning styrker teorin om irrationalitet (Brunsson & Jönsson 1979) i politiska beslutsprocesser. En överblick av beslutsprocessen som omger frågan om gårdsförsäljning ges genom tre flöden introducerade av Kingdon (2010); problemflöde, policyflöde och politikflöde. De aktiviteter som denna studie identifierat kan med förmån kategoriseras därefter. Dessa tre flöden pekar alla fram till en förbeslutsfas där den politiska agendan formas och lösningar specificeras. Timing, beslutstillfälle (Cohen, March & Olsen 1972; Kingdon 2010), är nyckeln för att nå den beslutsfattande agendan. Frågan måste uppmärksammas av beslutsfattare som ett problem med en kopplad, acceptabel lösning i rätt politiska klimat för att nå den beslutsfattande agendan. Frågan tycks omges av accesshinder som motverkar att beslutstillfällen uppstår.

Deltagare som engagerat sig i frågan om gårdsförsäljning har bedrivit argumentation för- eller emot dess införande på två arenor, en näringspolitisk och en socialpolitisk arena. Förespråkare och motståndare har divergerande preferenser i hur de prioriterar normer om näringsfrihet ställt mot normer om en restriktiv alkoholpolitik med socialpolitiska mål. Frågan är således föremål för processuell differentiering där argumentation förs i parallella beslutsprocesser (Jacobsson 1994) genom de två arenorna. Förespråkarsidan använder sina resurser inom såväl formella som informella påverkanskanaler på den näringspolitiska arenan. Deras fokus ligger främst inom problemflödet där de verkar för att frågan om gårdsförsäljning ska bli mottagen som ett verkligt problem och således engagera beslutsfattare. Motståndarsidan arbetar reaktivt

på den näringspolitiska arenan genom att bemöta förespråkarsidans argument och initiativ, och förebyggande på den socialpolitiska arenan genom brett alkoholpolitiskt fokus med mål att motverka en liberalisering av den restriktiva alkohollagstiftningen.

Viktiga resurser för påverkan i frågan om gårdsförsäljning, deriverade ur Kingdons (2010) analys, identifieras vara ekonomiska, relationsmässiga och kunskapsmässiga. Förespråkarsidan karakteriseras av små ekonomiska resurser att spendera inom informella påverkanskanaler vilket även minskar deras förutsättningar för formell påverkan. Bristande relationer in i de beslutsfattande korridorerna ger dem ett underläge i information och kunskap. Motståndarsidan å sin sida har deltagare med stora ekonomiska resurser, utbredda och effektiva informella påverkanskanaler samt starkt formellt inflytande med nyckelpersoner i regering och riksdag.

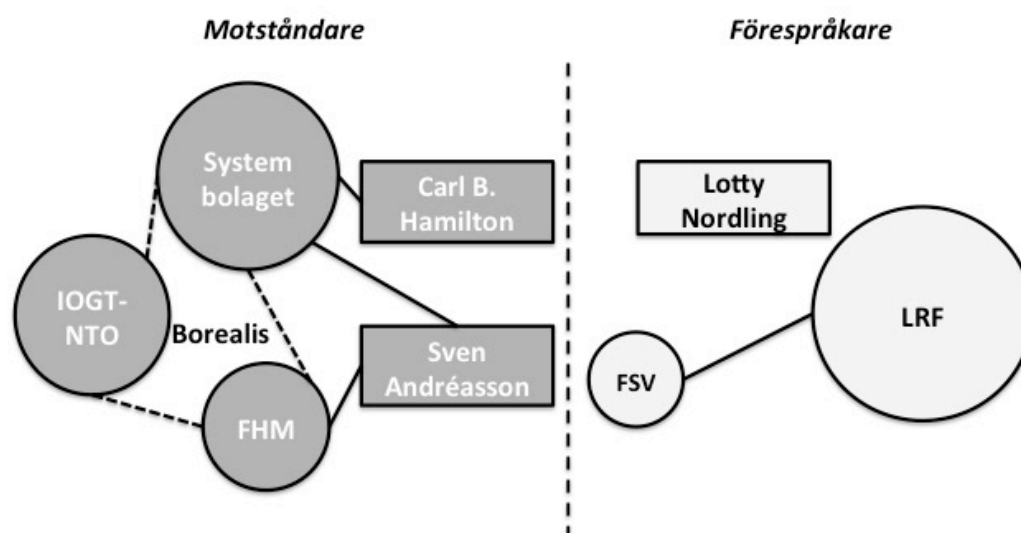
Bristande resurser tycks ha lett till att förespråkarsidan begränsat sig till påverkan inom endast den näringspolitiska arenan medan motståndarsidan verkar på båda identifierade arenor. Dock är det inte på dessa arenor gårdsförsäljningens framtid avgörs. Hade det endast varit en nationell angelägenhet att besluta om att tillåta gårdsförsäljning hade frågan troligen redan nått den beslutsfattande agendan. EU-medlemskapets implikationer för konkurrensrätt är anledningen till ett ytterst litet tvärsnitt för en acceptabel lösning (se figur 7). Således är beslutsprocessens tre flöden och de två nationella arenorna underordnade en EU-politisk arena.



Figur 7: Överordnad EU-politisk arena.

6.1.2 HUR SER RESURSFÖRDELNINGEN UT MELLAN FÖRESPRÅKAR- OCH MOTSTÅNARSIDA OCH HUR HAR DE ARBATAT FÖR ATT UTÖVA PÅVERKAN?

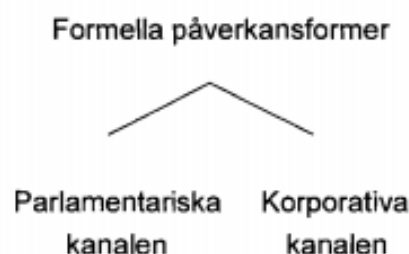
Förespråkarna gestaltas av den ideella organisationen Föreningen Svenska Vinodlare samt den partipolitiskt obundna intresse- och företagarorganisationen LRF. Motståndarsidan består av nykterhetsorganisationen IOGT-NTO, det socialpolitiska verktyget Systembolaget samt den under Socialdepartementet sorterade myndigheten Folkhälsomyndigheten och dess avdelning för folkhälsofrämjande levnadsvanor. Deltagarnas resurser och arbete för att utöva påverkan presenteras här sorterade efter formella och informella påverkanskanaler.



Figur 8: Deltagarkarta med tillhörighet. Rund figur symboliserar organisation, rektangulär nyckelperson. Helt draget streck är formell tillhörighet och prickat streck relationsmässig tillhörighet. FHM är egenkonstruerad förkortning av Folkhälsomyndigheten.

6.1.2.1 FORMELLA PÅVERKANFORMER

Motståndarsidan besitter stora politiska resurser i form av direktrelationer med regering och riksdagsmän. Påverkan via den parlamentariska kanalen utgörs av det faktum att såväl Systembolaget som Folkhälsomyndigheten sorterar under Socialdepartementet och därmed har regelbunden formell interaktion med departementet. Styrelsesammansättningen i Systembolaget innefattar nyckelpersoner i form av riksdagsmän såväl som



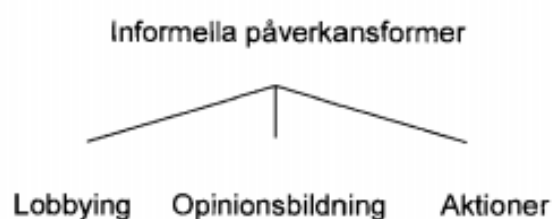
Figur 9: Formella påverkansformer (Jutterström 2004).

medicinsk expertis. Medan motståndarsidan har personer i de beslutsfattande korridorerna begränsas förespråkarnas resurser inom den parlamentariska kanalen till e-postkorrespondens med Socialdepartementet och deltagande i statens offentliga utredningar. Dessa utredningar har initierats från näringspolitiskt håll men kontrollerats av Socialdepartementet vilket kan ses som accesshinder för förespråkarsidan. I dagsläget finns ingen inom parlamentet som aktivt tycks driva vinodlarnas fråga. Landsbygdsministerns utspel i februari 2014 om tre försökslän tystades effektivt av motståndarsidans reaktiva arbete.

Staten inbjuder såväl motståndar- som förespråkarsida till formell dialog i den korporativa kanalen. Folkhälsomyndigheten, IOGT-NTO liksom LRF och Föreningen Svenska Vinodlare vittnar om deltagande i utskottsutredningar. Även Systembolaget har ofta en given plats vid bordet. Medan IOGT-NTO har tre huvudfrågor på sin agenda företräder LRF sina drygt 170 000 medlemmars 63 olika sorters näringar. LRF:s resurser ska därför engageras i insatser på flera fronter. Frågan om gårdsförsäljning är en av många på LRF:s agenda och sannolikt en av de frågor med minst näringsmässiga vinster i form av jobbtillfällen. Folkhälsomyndighetens sakkunnige pekar på bristande ekonomiska resurser men bedöms besitta omfattande såväl relations- som kunskapsmässiga resurser.

6.1.2.2 INFORMELLA PÅVERKANFORMER

Den deltagare som har starkast informella påverkansformer är IOGT-NTO. Med stora ekonomiska resurser bedriver organisationens påverkansavdelning effektivt lobbyarbete. Utöver detta kan man anta att det forum Borealis utgör är



Figur 10: *Informella påverkansformer* (Jutterström 2004).

en grund för att formera enhetlighet på motståndarsidan. Nätverket ger motståndarsidan gynnsam koordinering i arbetet med att motverka en förändring i alkohollagstiftningen. Genom att diskutera alkoholpolitiska frågor kan man rikta beslutsfattares uppmärksamhet på andra alkoholpolitiska initiativ än gårdsförsäljning, alternativt vidta egna åtgärder inom nätverket. Även

vinodlarna arbetar för att bedriva direktpåverkan på beslutsfattare. Riksdagsmän har bjudits in till vingårdarna och man har med framgång pekat på den problematik för deras näringsverksamhet ett förbud mot gårdsförsäljning innebär. Denna typ av lobbying bedrivs geografiskt avskilt från riksdagen och den beslutsfattande agendan. Till skillnad från IOGT-NTO:s lobbyverksamhet, som sker på heltid och i beslutens absoluta närhet, sker vinodlarnas mer sporadiskt och undermineras av det geografiska avståndet. En riksdagsman kan övertygas vid ett besök på vingård men vid senare uppvaktning från andra intressenter tycks denna övertygelse dämpas.

Den allmänna uppfattningen vid en första reflektion om gårdsförsäljning tycks vara att man inte ser någon större problematik i att låta vinodlarna sälja sitt vin, och att det vore ett trevligt inslag på landsbygden. Ingen deltagare är emot vinodlarna i sig men motståndarna har den allmänna opinionens starka förespråkande av monopolet i ryggen. Vid exponering för de risker motståndarsidan ser i gårdsförsäljning antas den allmänna opinionen anse fördelarna med monopolet vara större än gårdsförsäljningens näringsvinster för landsbygden. Med ett Systembolag i medvind, som bemött gårdsförsäljningen med "lokalt sortiment" och e-handel med hemleverans, skapas mediala nyheter i motståndarsidans favör. För att gårdsförsäljning ska få motsvarande uppmärksamhet krävs ett omfattande program för näring på landsbygden i stort, med gårdsförsäljning som en komponent bland många.

Med stark lobbying och opinion finns inga motiv för motståndarsidan att driva aktioner mot gårdsförsäljning. Vinodlarnas plan på att helt enkelt börja sälja var en kreativ idé på civil olydnad för uppmärksamhet som snabbt slogs ner av formella krafter från staten.

6.1.3 VILKA BAKOMLIGGANDE FAKTORER KÄNNETECKNAR SVENSK ALKOHOLPOLITIK OCH VARFÖR HAR FRÅGAN OM GÅRDSFÖRSÄLJNING INTE NÅTT DEN BESLUTSFATTANDE AGENDAN?

Det är ingen slump att argumentation om gårdsförsäljning förs inom en näringspolitisk och en socialpolitisk arena. Förespråkarnas dominerande preferens är rätten till att bedriva näring på sin gård. Motståndarnas dominerande preferens är en restriktiv alkohollagstiftning med ett monopol som ska skyddas. Svensk alkoholpolitisk historia har fört oss fram till att en stark

majoritet delar den mentala modellen att monopolet är av godo. Den institutionella regimen innefattar en institutionell miljö där svenskar inrättat sig efter ett monopolistiskt konsumtionsmönster. Det är okonventionellt att ifrågasätta den formella lag som förbjuder andra detaljhandlare med alkohol inom det institutionella arrangemanget (Rafiqui 2010). Den sociala rutinen att alkohol handlas inom ramarna för Systembolaget har blivit djupt institutionaliserad och förstärks genom nya lärdomar och erfarenheter (Denzau & North 1994; Williamson 2000) där Systembolaget visar konsumenterna att man uppdaterar sin service för att tillgodose effektivitetskrav.

Sammantaget omges svensk alkoholpolitik av en allmän opinion för att monopolet bör bestå, men motstridigheter angående gårdsförsäljningens liberalisering av den restriktiva alkoholpolitiken. Lyfter man blicken ovan Sverige finner vi att det europeiska samarbetet medför ytterligare en påverkansfaktor på alkoholpolitiken. I samband med att den entreprenörielle (Henrekson & Sanandaji 2011) Franzéns agerande ifrågasatte Sveriges rätt att begränsa varors rörlighet kom EU-rätten fram till att normen om folkhälsa får vara överordnad den om fri rörlighet. Vore den svenska alkohollagstiftningens utformning inte påverkad av EU:s konkurrensrättslagstiftning skulle frågan om gårdsförsäljning troligtvis inte skapa en så intensiv debatt. Problemet är att deltagare som vill finna en lösning för införande av gårdsförsäljning är låsta till att förslaget måste vara kompatibelt med ett bibehållet detaljhandelsmonopol, det vill säga klara en EU-rättslig granskning. Det är uppenbart att i samband med att frågan blir mer aktuell blir motståndarsidan mer flexibel och kan överväga att lämna extremistiska positioner. Även djupt sittande såväl formella som informella normer om alkoholpolitiken är således föremål för inkrementell förändring i att man accepterar initiativ som "lokalt sortiment" och hemleverans.

I dagsläget tycks vägen till ett beslut i gårdsförsäljningens favör lång. En acceptabel lösning som inte äventyrar monopolet eller folkhälsan måste möta en uppenbar förståelse för vinodlarnas problematik bland beslutsfattare och ha politiskt stöd för att ett beslutstillfälle ska uppenbara sig. Förespråkarsidan agerar på en enda front, den näringspolitiska, där de kämpar för att få uppmärksamhet för sin sak. Samtidigt utövar motståndarsidan såväl reaktiv som förebyggande påverkan med koordinerade insatser på den näringspolitiska

arenan vid behov och förebyggande arbete på den socialpolitiska arenan i form av forskning och nätverket Borealis. Allt detta samtidigt som det verkliga slaget om gårdsförsäljningen i själva verket kommer att utspela sig på en helt annan och överordnad arena, den EU-politiska. Systembolaget är populärt och att riskera monopolet genom en ny EU-rättslig granskning mottas av motståndarsidan med vad som närmast kan beskrivas som rädsla. Man är rädd för att släppa kontrollen från nationell nivå till en överstatlig granskning av monopolet. Det är uppenbart att något måste ske i politikflödet för att ett beslutstillfälle ska uppstå. En förespråkande nyckelperson med rätt resurser och relevanta politiska kontakter inom såväl EU-kommissionen som Näringsdepartementet, Socialdepartementet och Systembolaget kan vara en sådan förändring. En större satsning på landsbygdsnäringsen är en annan. Ifall resurser och opinion mobiliseras för näringsfrämjande initiativ på landsbygden kan gårdsförsäljningsfrågan, som del av ett större förslag, nå den beslutsfattande agendan.

6.2 SAMMANFATTANDE SLUTSATS

Att politiska frågor omges av irrationalitet och komplexitet är uppenbart. Än svårare att få till en förändring är det för förespråkarsidan då deras resurser, ekonomiska såväl som relations- och kunskapsmässiga, är underlägsna motståndarsidan. Monopolet är djupt institutionaliserat i Sverige varför förändringar endast kommer accepteras inkrementellt. På djupet handlar inte frågan om gårdsförsäljning om den enskilde vinodlarens försäljning av egenproducerade viner, utan om EU:s konkurrensrättslagstiftning. Att strida mot den medför risker för monopolet och därför är motståndarsidan skarpt emot de förslag för införande av gårdsförsäljning som hittills presenterats. Inte heller förespråkarsidan är i sig emot monopolet, men prioriterar rätten att sälja på egen gård högre. Frågan har inte nått den beslutsfattande agendan eftersom lösningsutrymmet är högst begränsat med djupt institutionaliserade kravspecifikationer. Vinsterna för samhället i stort måste bevisas större än risker och nackdelar med att införa gårdsförsäljning för att kunna driva igenom en förändring i alkohollagstiftningen.

6.3 DISKUSSION

Ramverket som använts i denna uppsats för att utreda en politisk beslutsprocess är generaliserbart i den mån att beaktande av resurser och påverkanskanaler är av stor vikt för studier om att påverka beslutsprocesser. Dock är politiska frågors natur i hög grad specifika, det ser vi inte minst i hur en jämförelse med den finska modellen faller på skillnader i produktslag. Definierande av arenor är således en egen process som kräver en bred empirisk bas och insikt för att kunna uttala sig om. Angreppssättet med parallella beslutsprocesser fördelat efter normer är fördelaktigt även vid studier av andra frågor.

Vi har funnit att frågan om gårdsförsäljning hittills utkämpats på två arenor där den egentliga stötestenen, den EU-rättsliga, inte fullt ut bemöts. Därför rekommenderar vi för vidare förståelse av denna fråga en studie av EU-rättens intressen i svensk alkoholpolitik. Hur EU ser på konsument- och producentintressen i monopolsituationen och EU:s perspektiv på liberaliseringar av alkohollagstiftningen med bibehållet monopol är exempel på intressanta fortsatta studier. Utöver en analys med EU-perspektiv vore djupare analyser av nyckelpersoners inflytande på beslutsprocesser högst relevant.

6.4 LÄRDOMAR FÖR PRAKTIKEN

Gårdsförsäljningsdebatten handlar om hur starkt man prioriterar monopolet framför näringsfrihet och vilka risker man är beredd att ta på den överordnade EU-politiska arenan. Framtiden för svensk alkohollagstiftning ligger i utvecklingen av det europeiska samarbetets inflytande på nationell politik. Med tanke på att grundidén med samarbetet är fri rörlighet av varor lär synen på monopol inte förändras. Och ifall införande av gårdsförsäljning innebär att vinodlarna av konkurrensrättsliga skäl även måste få lov att sälja andras produkter kommer motståndarsidan fortsatt vara obevekliga. För framgång måste förespråkare därför skaffa nyckelpersoner med juridisk kompetens och inflytande på EU-nivå. Endast genom en försäkran om att gårdsförsäljning av egenproducerade varor inte medför risker för monopolet vid en eventuell EU-rättslig granskning kan frågan vinna mark på nationell nivå och nå den beslutsfattande agendan.

REFERENSER

TRYCKTA KÄLLOR

Alvesson, M., Sköldberg, K. (2008), *Tolkning och reflektion – vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund, Sverige: Studentlitteratur. 2. uppl.

Andersen, I. (1998), *Den uppenbara verkligheten - val av samhällsvetenskaplig metod*. Lund, Sverige: Studentlitteratur.

Barzelay, M., Gaetani, F., Cortázar Velarde, J.C., Cejudo, C. (2003). Research on management policy change in the Latin America region: A conceptual framework and methodological guide. *International Public Management Review*, Vol. 4 No. 1, 20-41.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *Journal Of Politics*, Vol. 53 No. 4, 1044-1074.

Buchanan, L., & O'Connell, A. (2006). A brief history of decision making. *Harvard Business Review*, Vol. 84, No. 1, 32-41.

Brunsson, N. (1982). The irrationality of action and action rationality: Decisions, ideologies and organizational actions. *Journal of management studies*. Vol. 19 No. 1, 29-44.

Brunsson, N. och Jönsson, S. (1979). *Beslut och handling*. Falköping, Sverige: Liber.

Bryman, A. (2002). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö, Sverige: Liber Ekonomi.

Bryman, A. & Bell, E. (2013). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Stockholm, Sverige: Liber Ekonomi. 2:1 uppl.

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol 17 No. 1, 1-25.

Denzau, A.T., & North, D.C. (1994). Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. *Kyklos*, Vol. 47 No. 1, 3-31.

Henrekson, M., & Sanandaji, T. (2011). The interaction of entrepreneurship and institutions, *Journal of Institutional Economics*, Vol. 7 No. 1, 47-75.

Heracleous, L. Th. (1994). Rational decision making: Myth or reality? *Management development review*, Vol. 7 No. 4, 16-23.

Hill, M. D., Kelly, G., Lockhart, G., & Ness, R. A. (2013). Determinants and Effects of Corporate Lobbying. *Financial Management (Wiley-Blackwell)*, Vol. 42 No. 4, 931-957.

Kingdon, J.W. (2010). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Crawfordsville, USA: Pearson.

Jacobsson, B. (1994). *Kraftsamlingen, Politik och företagande i parallella processer*. Lund, Sverige: Studentlitteratur.

Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2004). Representation and Agenda Setting. *Policy Studies Journal*, Vol. 32 No. 1, 1-24.

Jutterström, M. (2004). *Att påverka beslut*. Stockholm, Sverige: Elanders Gotab.

Kylén, J-A. 1994. *Fråga rätt – vid enkäter, intervjuer, observationer och läsning*. Stockholm, Sverige: Kylén Förlag AB.

Lindblom, C. E. (2010). The Science of "Muddling" Through. *Emergence: Complexity & Organization*, Vol. 12 No. 1, 70-80.

Liu, X., Lindquist, E., Vedlitz, A., & Vincent, K. (2010). Understanding Local Policymaking: Policy Elites' Perceptions of Local Agenda Setting and Alternative Policy Selection. *Policy Studies Journal*, Vol. 38 No.1, 69-91.

Naurin, D. (2001). *Den demokratiska lobbyisten*. Umeå, Sverige: Borea Bokförlag.

Rafiqui, P. S. (2010): Varieties of capitalism and local outcomes: a Swedish case study. *European Urban and Regional Studies*, Vol. 17 No. 3, 309–329.

Simon, H. A., A Behavioral Model of Rational Choice (1955), *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 69, No. 1, pp. 99-118

SOU 2010:98 Gårdsförsäljning: Utredningen om vissa alkoholfrågor: Delbetänkande. Stockholm, Sverige: Fritze

Systembolagets Ansvarsredovisning 2013 – Del 1 och 2

Williamson, O. E. (2000). The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, Vol. 38 No. 3, 595–613.

INTERVJUER

Andréasson, Sven; professor i socialmedicin och f.d. styrelseledamot, Systembolaget, Stockholm. Intervju 2014-04-24

Carlstedt, Anna; Förbundsordförande, IOGT-NTO, Stockholm. Intervju 2014-04-07

Enarsson, Ann-Therèse; Chef för samhällskontakter, Systembolaget, Stockholm. Intervju 2014-04-10

Hamilton, Carl B; folkpartist och styrelseledamot, Systembolaget, Stockholm.
Intervju 2014-04-23

Högberg, Pi; Sakkunnig för folkhälsofrämjande levnadsvanor,
Folkhälsomyndigheten, Stockholm. Intervju 2014-04-08

Johannesson, Anders; Expert inom företagande och företag villkor, LRF,
Stockholm. Intervju 2014-04-08

Nordling, Lotty; Jurist och särskild utredare, SOU 2010:98, Stockholm. Intervju
2014-03-19

Persson, Ronny; Åhus Vingård och styrelseledamot, Föreningen Svenska
Vinodlare. Telefonintervju 2014-04-07

Melin, Anders; Södåkra Vingård och ordförande, Föreningen Svenska Vinodlare.
Telefonintervju 2014-05-05

Ghods, Mojtaba; Kommunikationskonsult, JKL, Stockholm.
Intervju 2014-04-09

ELEKTRONISKA KÄLLOR

Folkhälsomyndigheten.
<http://www.folkhalsomyndigheten.se/om-folkhalsomyndigheten/> (Hämtad
2014-04-02)

Hamilton, Carl B. Hamiltons Blandning.
<http://hamiltonsblandning.blogspot.se> (Hämtad 2014-04-20)

IOGT-NTO.
<http://iogt.se/om-iogt-nto/vara-verksamhetsomraden/> (Hämtad 2014-04-06)

Kommunikationskonsultbyrån JKL.
<http://jkl.se/who-we-are/about-us/> (Hämtad 2014-04-05)

LRF (Lantbrukarnas Riksförbund).
<http://www.lrf.se/Om-LRF/Mer-om-LRF/Historia/> (Hämtad 2014-04-06)