



UNIVERSITETET I BERGEN  
*Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*

Masteroppgave

## **Uregulert lobbyvirksomhet som problem eller ikke?**

**En studie om hvorfor Stortinget har avvist lobbyregulering**

---

**Torill Sommerfelt Ervik**

**Vår 2012**

## **Abstrakt**

Denne masteroppgaven forsøker å besvare hvorfor norske stortingspolitikere ikke ønsker å regulere lobbyvirksomhet rettet mot Stortinget.

Regulering av lobbyvirksomhet er en voksende debatt internasjonalt, og stadig flere land velger å innføre reguleringsordninger for lobbyvirksomheten. I Norge var lobbyvirksomhet lenge et relativt ukjent fenomen, men siden korporativismens tilbakegang på 70- og 80-tallet har omfanget økt og lobbyvirksomhet har fått stadig mer oppmerksomhet. Siden 1996 har det blitt fremmet fem forslag om å innføre reguleringsordninger for lobbyvirksomhet i Norge, men samtlige har blitt nedstemt av stortingsflertallet.

Gjennom intervjuer med stortingsrepresentanter, analyse av stortingsdokumenter og ved hjelp av en spørreundersøkelse ved Stortinget har jeg skissert opp to hovedforklaringer til at regulering er uønsket i Norge. Den første handler om ideologiske forskjeller mellom partiene, som jeg har delt opp i to større konflikter. De to konfliktene handler om hvor stor åpenhet som er ønskelig og om hvorvidt regulering er et angrep på individenes frihet eller et forsvar av den sosiale rettferdigheten. Den andre forklaringen er knyttet opp mot synet representantene som gruppe har på lobbyvirksomhet. Studien viser at representantene ser på lobbyvirksomhet nesten utelukkende som informasjonstilgang, og at de har stor tro på egen rasjonalitet i møte med lobbyister. Når de ikke anser lobbyvirksomhet for å være et problem, ser de heller ikke behovet for å regulere det.

## **Forord**

Det er mange som fortjener en takk for hjelp i arbeidet med denne masteroppgaven. Først og fremst vil jeg takke respondentene mine, som tok seg tid til å snakke med meg på tross av travle timeplaner. Uten deres velvilje hadde dette prosjektet vært umulig.

Jeg vil også takke instituttet og min veileder Thor Øyvind Jensen for gode innspill og ikke minst entusiasme og tro på prosjektet. Takk også til Lars Blichner for nyttige kommentarer.

Jeg skylder i tillegg gjengen på Lindstrøms en stor takk. Over to år har vi delt vannkoker, gjennombrudd, frustrasjoner og mye latter. Hadde det ikke vært for dere hadde dette vært en veldig ensom prosess.

Til slutt vil jeg takke familie og venner for støtte, og selvfølgelig Kenneth for at han alltid er der og aldri mister troen på meg.

Bergen, juni 2012

1. Innledning.....	1
1.1 Tema.....	1
1.2 Problemstilling.....	2
1.3 Studiens nytteverdi .....	2
1.4 Kapitteloversikt .....	3
2. Bakgrunn.....	4
2.1 Regulering i en internasjonal kontekst.....	4
2.1.1 Regulering i USA .....	5
2.1.2. Europaparlamentet .....	6
2.1.3 Regulering i Øst-Europa.....	7
2.1.4 Reguleringsdebatt i Skandinavia .....	8
2.2 Fra korporatisme til lobbymakt.....	10
2.2.1 Korporativismens fremvekst og fall.....	10
2.2.2. Omfang av lobbyvirksomhet i dag.....	13
3. Teoretisk rammeverk .....	15
3.1. Klassiske lobbydefinisjoner .....	15
3.2. Norske lobbydefinisjoner .....	17
3.3 Korrupsjon.....	20
3.4 Agendasetting.....	21
3.5 Informasjonsmakt og trusselmakt.....	23
3.6 Lobbyvirksomhet og åpenhetsdilemmaet.....	26
3.6.1 Forkjemperne: Åpenhet og ansvarlighet.....	26
3.6.2 Motstanderne: Barriere mot å delta og behov for konfidensialitet.....	27
3.7 Klassisk liberalisme versus sosialliberalisme .....	29
3.8 Positiv og negativ frihet.....	30
3.9 Empiriske forventninger .....	32

4. Forskningsdesign .....	33
4.1 Casestudiet som strategi .....	33
4.2 Avgrensning av det empiriske materialet.....	34
4.3 Datainnsamling.....	36
4.3.1 Utvalg og bruk av dokumenter .....	36
4.3.2 Bruk av spørreundersøkelse .....	36
4.3.2.1 Utforming av spørreskjema.....	37
4.3.2.2 Gjennomføring av spørreundersøkelse.....	39
4.3.3 Intervju .....	41
4.3.3.1 Utvalg av respondenter .....	42
4.3.3.2 Gjennomføring av intervjuene .....	43
4.4 Datakvalitet .....	44
4.4.1 Reliabilitet.....	44
4.4.2 Validitet .....	46
5. Holdninger til regulering av lobbyvirksomhet.....	48
5.1 De fem reguleringsforslagene .....	48
5.2 Hovedfunn fra spørreundersøkelsen .....	52
5.3 Partimessig gjennomgang .....	54
5.3.1 Senterpartiet .....	54
5.3.1.1 Holdning til lobbyvirksomhet .....	55
5.3.1.2 Åpenhetsspørsmålet .....	56
5.3.1.3 Virkning av lobbyregulering.....	57
5.3.1.4 Syn på reguleringsdebatten .....	58
5.3.1.5 Oppsummering.....	59
5.3.2 Sosialistisk Venstreparti .....	59
5.3.2.1 Holdning til lobbyvirksomhet .....	59
5.3.2.2 Åpenhetsspørsmålet .....	61

5.3.2.3	Virkning av lobbyregulering.....	62
5.3.2.4	Syn på reguleringsdebatten .....	63
5.3.2.5	Oppsummering.....	64
5.3.3	Arbeiderpartiet.....	65
5.3.3.1	Holdning til lobbyvirksomhet .....	65
5.3.3.2	Åpenhetsspørsmålet .....	67
5.3.3.3	Virkning av lobbyregulering.....	67
5.3.3.4	Syn på reguleringsdebatten .....	68
5.3.3.5	Oppsummering.....	69
5.3.4	Kristelig folkeparti .....	69
5.3.4.1	Holdning til lobbyvirksomhet .....	70
5.3.4.2	Åpenhetsspørsmålet .....	71
5.3.4.3	Virkning av lobbyregulering.....	71
5.3.4.4	Syn på reguleringsdebatten .....	72
5.3.4.5	Oppsummering.....	73
5.3.5	Fremskrittspartiet.....	73
5.3.5.1	Holdning til lobbyvirksomhet .....	74
5.3.5.2	Åpenhetsspørsmålet .....	75
5.3.5.3	Virkning av lobbyregulering.....	76
5.3.5.4	Syn på reguleringsdebatten .....	77
5.3.5.5	Oppsummering.....	77
5.3.6	Høyre .....	78
5.3.6.1	Holdning til lobbyvirksomhet .....	78
5.3.6.2	Åpenhetsspørsmålet .....	80
5.3.6.3	Virkning av lobbyregulering.....	80
5.3.6.4	Syn på reguleringsdebatten .....	81
5.3.6.5	Oppsummering.....	82

5.3.7 Venstre .....	82
5.3.7.1 Holdning til lobbyvirksomhet .....	83
5.3.7.2 Åpenhetsspørsmålet .....	84
5.3.7.3 Virkning av lobbyregulering.....	86
5.3.7.4 Syn på reguleringsdebatten .....	87
5.3.7.5 Oppsummering.....	88
5.3.8 Oppsummering - Fellestrekk ved intervjuene .....	88
6. Analyse .....	89
6.1 Konfliktlinjene.....	89
6.1.1 Offentliggjøringskonflikten: Hvor mye åpenhet er bra? .....	89
6.1.1.1 Ser bare fordeler: SV og Venstre .....	90
6.1.1.2 Ulempene er større enn fordelene: KrF og Sp .....	91
6.1.1.3 Mer åpenhet har bare ulemper: Høyre og FrP.....	92
6.1.1.4 Mer åpenhet utgjør ingen forskjell: Ap .....	93
6.1.2 Liberalismekonflikten: frihet eller rettferdighet .....	94
6.1.2.1 Frihetsforkjemperne: Høyre og FrP.....	95
6.1.2.2 Rettferdighetskjemperne: SV og Venstre.....	96
6.1.2.3 Vanskelige å plassere: Sp, Ap, KrF .....	97
6.2 Agendasettingsproblemet.....	98
6.2.1 Lobbyvirksomhet som informasjonsmakt .....	99
6.2.2 Politikernes rasjonelle selvbilde .....	100
6.3.3 Mangelen på et problem .....	101
7. Konklusjon .....	103
7.1 Oppsummering av funn.....	103
7.2 Prediksjoner for fremtidige forslag .....	104
7.3 Forslag til videre forskning .....	106
8. Litteratur.....	107

8.1 Andre kilder .....	110
------------------------	-----



# 1. Innledning

## 1.1 Tema

I alle demokratiske land forsøker interessegrupper å påvirke myndighetene. De tar kontakt med politikerne, kommuniserer med byråkratiet, igangsetter kampanjer og mobiliserer seg. Men ikke alle grupper har i realiteten like store muligheter til å bli hørt. Bare noen få saker blir løftet opp på den politiske agendaen, og fører til utforming av ny politikk. Demokratisk sett er det problematisk hvis de mest ressurssterke gruppene i samfunnet skal nå frem på bekostning av de ressursvake. Regulering av lobbyvirksomhet handler om hvordan man skal håndtere denne skjevheten, og går vanligvis ut på å registrere lobbyvirksomheten som foregår eller å lage karantenereregler for politikere som går videre til arbeid som lobbyister. Ved å gjøre kontakten mellom politikerne og de organiserte gruppene offentlig håper man å minske sjansene for at enkelte grupper skal få urettferdige fortrinn.

USA var det første landet som innførte regulering av lobbyvirksomhet, allerede i 1946. Da hadde problemstillingen blitt diskutert i en årrekke. Men få andre land fulgte umiddelbart etter. I dag regulerer åtte av de politiske systemene i verden lobbyvirksomhet. Men diskusjonen om hvorvidt lobbyvirksomhet bør reguleres eller ikke har flammet opp i mange land de siste årene, og flere av reguleringsordningene har kommet i stand i løpet av det siste tiåret. Også i Norge har spørsmålet om hvorvidt lobbyvirksomhet bør reguleres eller ikke blitt diskutert. Siden 1996 har det vært fremmet fem forslag i Norge om å regulere lobbyvirksomhet, et fra SV alene, et fra SV og Venstre sammen og tre fra Venstre. Alle har handlet om større offentliggjøring av lobbyvirksomheten som foregår. Mens det første forslaget foreslo offentliggjøring av kommersielle lobbyisters arbeidsgivere, har de etterfølgende fire handlet om registrering av lobbyvirksomheten som foregår enten kun ved Stortinget, eller også i departementene og på Statsministerens kontor. Forslagsstillernes intensjoner har vært å oppnå større tillit til det politiske systemet gjennom åpenhet og mulighet for ansvarliggjøring. Men selv om slike verdier har bred støtte blant partiene, har et samlet storting stemt ned forslagene. Denne oppgaven vil ta sikte på å forklare hvorfor forslagene om å regulere lobbyvirksomhet ikke har fått støtte i Stortinget.

## **1.2 Problemstilling**

Det har blitt fremmet fem forslag på Stortinget om regulering av lobbyvirksomhet siden 2006. Samtlige av forslagene har blitt nedstemt. I denne oppgaven vil jeg fokusere på regulering av lobbyvirksomhet som angår Stortingets arbeid, og ikke regjeringen eller departementene. Jeg vil undersøke hvorfor representantene ikke ønsker en slik ordning.

Sentrale forskningsspørsmål:

Hvilke konfliktlinjer er det mulig å observere mellom partiene, og hvordan kan disse forklares teoretisk?

Finnes det noen generelle holdninger til lobbyvirksomhet blant stortingsrepresentantene som kan være med på å forklare hvorfor de ikke har ønsket regulering?

## **1.3 Studiens nytteverdi**

Det finnes en rekke studier på de politiske systemene som regulerer lobbyvirksomhet, hvordan de gjør det, og hvorfor de gjør det. Men det er få studier som har forsøkt å avdekke holdninger til regulering i uregulerte kontekster. (Chari et. al. 2008:129) Derfor vet vi lite om grunnene til å la være å regulere lobbyvirksomhet.

Denne studien er forhåpentligvis et bidrag til bedre å forstå holdningene til regulering av lobbyvirksomhet i Norge. Lobbyvirksomhet som fenomen har blomstret opp i Norge siden tilbaketrekkingen av de korporative kanalene, men fordi endringen er relativt ny finnes det lite forskning på hvordan Stortingsrepresentantene forholder seg til sin nye hverdag.

Dessuten kan studien være med på å si noe om sannsynligheten for at Norge etter hvert vil begynne å regulere lobbyvirksomhet. Det avhenger blant annet av hvor stor uenigheten i realiteten er. Hvis det finnes dype ideologiske skiller i reguleringsdebatten, vil det for eksempel være mindre sannsynlig at partiene vil bli enige, enn hvis uenigheten dreier seg om formaliteter som hvordan regulering skal foregå i praksis eller hvem den skal gjelde for. Hvilket syn partiene har på regulering av lobbyvirksomhet vil i tillegg kunne si mye om partienes holdninger til lobbyvirksomhetens plass i demokratiet.

Selv om studien naturligvis kun kan si noe om den norske reguleringsdebatten, kan den også inngå i et større kildemateriale om holdninger til regulering i uregulerte systemet. Man kan undersøke om de samme argumentene går igjen i land som ligner Norge, og i land som ikke

ligner Norge. Slik kan man undersøke om holdningene til regulering er nasjonalt spesifikke, eller om de går igjen andre steder. Man kan også lete etter mønstre i debattene, og undersøke om de påvirker hverandre.

## **1.4 Kapitteloversikt**

Kapittel 2 er et kontekstkapittel som er ment å fungere som bakgrunnsmateriale for å forstå reguleringsdebatten i Norge. Jeg vil presentere regulering av lobbyvirksomhet ut fra et internasjonalt perspektiv, samt ta for meg endringen i Norge fra et korporativt system med lite lobbyvirksomhet, til dagens situasjon hvor lobbyvirksomhet er en viktig måte for organiserte interesser å påvirke politikerne på. Det vil også bli vist til forskning på hvor omfattende lobbyvirksomheten i Norge er.

Kapittel 3 vil utlede det teoretiske rammeverket som vil benyttes i masteroppgaven. Jeg vil diskutere hva som ligger i begrepet lobbyvirksomhet, samt presentere teori om hvordan politiske vedtaksprosesser kommer i gang. Deretter vil jeg presentere hvilke ideologiske skiller som kan forklare holdninger til regulering av lobbyvirksomhet. På slutten av kapitlet vil det bli utledet empiriske forventninger ut i fra det teoretiske materialet.

Kapittel 4 vil ta for seg det overordnede forskningsdesignet til denne masteroppgaven. Det innebefatter betraktninger rundt valget av casestudiet som metode, utvalg av respondenter og dokumenter, og vurderinger av reliabilitet og validitet.

Kapittel 5 presenterer oppgavens empiri, i form av dokumentanalyse, spørreundersøkelse og dybdeintervjuer.

Kapittel 6 er en analyse av de empiriske funnene ut i fra det teoretiske rammeverket. Det vil også være sentralt å diskutere om forventningene som ble presentert i teorikapitlet kan bekreftes.

Kapittel 7 vil være en oppsummering og en konkluderende del. Jeg vil komme med noen prediksjoner for utfallet ved eventuelle fremtidige reguleringsforslag, samt forslag til videre forskning.

## 2. Bakgrunn

Dette kapittelet er et todelt bakgrunnskapittel som vil ta for seg konteksten til de fem reguleringsforslagene, i form av en gjennomgang av reguleringsdebatten i en internasjonal kontekst, og en presentasjon av skiftet fra korporativisme til lobbymakt i Norge. Selv om de to delene er ulike, har de til felles at de er med på å forklare hvorfor regulering av lobbyvirksomhet har blitt et tema i Norge i løpet av de siste tiårene.

Den norske reguleringsdebatten kan ses i lys av en voksende debatt internasjonalt. Stadig flere land regulerer lobbyvirksomhet (i løpet av de siste tyve årene har både Georgia, Ungarn, Polen og Litauen, Australia og EU innført eller gjeninnført reguleringsordninger) eller diskuterer å regulere det. Jeg vil presentere reguleringsordningene i noen av de systemene som regnes som foregangsland, og dessuten presentere debatten i den delen av verden hvor flest land har innført regulering de senere årene, nemlig Øst-Europa. Fordi debatten i disse landene kan være vanskelig å sammenligne med den norske debatten, vil jeg også presentere hvordan regulering har blitt diskutert i de andre skandinaviske landene.

Deretter vil jeg ta for meg endringen i hvordan påvirkning foregår i Norge, fra et sterkt korporativt system hvor Stortinget var en lite sentral arena, til dagens situasjon hvor lobbyvirksomhet er en stor del av den politiske prosessen. Jeg vil også vise til forskning på omfanget av lobbyvirksomheten i dagens Norge.

### *2.1 Regulering i en internasjonal kontekst*

I dag er det ni politiske systemer som regulerer lobbyvirksomhet i verden, nemlig USA, Australia, Canada, Ungarn, Georgia, Tyskland, Litauen, Polen og EU-parlamentet. Det utgjør et lite antall politiske systemer, men flere av dem er førende systemer som ses som toneangivende i internasjonal politikk. De senere årene har diskusjoner om hvorvidt lobbyvirksomhet skal få være uregulert dessuten blusset opp i en rekke land. Bakgrunnen for dette er både nasjonale skandaler og en mer generell bekymring i mange land for at lukkede beslutningsprosesser gjør det vanskelig å stille myndighetene til ansvar. (Hogan et. al. 2008:129) Hogan et. al har funnet at støtten til reguleringsordninger er økende i uregulerte systemer. Selv om det samtidig argumenteres for at selvregulering er tilfredsstillende og at regulering kan ha uheldige virkninger, er det en tendens at stadig flere mener at regulering

ville styrke de politiske beslutningsprosessene og folkets tillit til myndighetene. (Hogan et. al. 2008:143-44)

Reguleringsdiskusjonen i Norge kan derfor settes inn i en større global sammenheng, hvor tendensen er at man ønsker stadig større grad av åpenhet om hvordan politikk blir til. For å forstå den internasjonale reguleringskonteksten er det nyttig å se på grunnene til at de systemene som regulerer gjør det. Da er det nyttig både å se på foregangslandene som var tidlig ute med reguleringsordninger, og de landene som nylig har begynt å regulere. I den første kategorien finner man USA og EU-parlamentet, som preges av massiv lobbyvirksomhet og som har regulert lobbyvirksomhet i en årrekke allerede. Omfanget av lobbyvirksomhet og historien i de to kontekstene er imidlertid såpass spesiell at det er vanskelig å sammenligne dem med den norske debatten. Av de andre landene som har innført eller diskutert reguleringsordninger de siste årene, er det påfallende mange som befinner seg i Øst-Europa. Men som jeg vil vise gjør de Østeuropeiske landenes unike historie at det er svært vanskelig å sammenligne også dem med Norge når det gjelder lobbyvirksomhet. Derfor vil jeg i tillegg gi et innblikk i reguleringsdebattene som har funnet sted både våre skandinaviske naboland, Danmark og Sverige. Disse landene har i likhet med Norge nylig vært sterkt korporative systemer, og debattene har mange likhetstrekk.

### **2.1.1 Regulering i USA**

Svært mye av det som har vært skrevet om lobbyvirksomhet stammer fra USA. Det skyldes at USA er det moderne demokratiet som lengst har regulert lobbyvirksomhet. «Allerede i 1853 uttrykte amerikansk høyesterett bekymring overfor lobbyist-aktiviteter og mente at dette bidro til å svekke integriteten til de politiske institusjonene.» (Johannessen og Skjørestad 2008:18) Siden av borgerkrigen i 1865 har lobbyvirksomhet konstant vært et tema i amerikansk politikk, blant annet hjulpet på vei av oppførselen til en rekke jernbanelobbyister i etterkrigstiden. (Chari et. al. 2010:18) De individuelle statene fikk tidlig i gang reguleringsordninger, og i 1950 regulerte 28 stater lobbyvirksomhet. (Chari et. al. 2010:20) En omfattende nasjonal lovgivning som regulerte lobbyvirksomhet, The Federal Regulation of Lobbying Act, ble vedtatt i 1946. I 1995 ble den endret og forsterket, og så ytterligere skjerpet i 2007. (Johannessen og Skjørestad 2008:18) I dag har 49 av de 50 statens reguleringsordninger.

Lobbyindustrien er en stor og viktig sysselsetter i USA, og for noen år siden antok man at omtrent 100.000 personer arbeidet med lobbyvirksomhet bare i Washington D.C.

(Johannessen og Skjørestad 2008:18) Det er estimert at pengemengden brukt på lobbyvirksomhet økte fra 1.44 milliarder i 1998 til 3.28 milliarder i 2008. (Chari et. al. 2010:18)

Reguleringen i landet retter seg mot personer som blir betalt for å drive lobbyvirksomhet, enten som ansatte i organisasjonen som ønsker å påvirke eller som innleide lobbyister.

Dermed rammer ikke reguleringen grasrotorganisasjoner. Hvis man foretar «mer enn en lobbykontakt og bruker minst 20 prosent av sin tid for enten arbeidsgiver eller klient på lobbyaktiviteter over en 3 måneders periode», må man registrere seg med informasjon om hvem man er eller representerer, hvem som lønner en og hvilke saksområder man driver lobbyvirksomhet innenfor. I tillegg må alle registrerte lobbyister levere kvartalmessige rapporter med informasjon om hvem de er, hvem de har kontaktet, hvilke saker de har drevet lobbyvirksomhet om og et overslag over inntekter og utgifter. (Johannessen og Skjørestad 2008:18)

### **2.1.2. Europaparlamentet**

Også Europaparlamentet var relativt tidlig ute med å diskutere og få i gang en reguleringsordning for lobbyvirksomhet, som et resultat av en massiv lobbyindustri rettet mot parlamentet. I 1989 ble det forelagt et spørsmål til skriftlig besvarelse vedrørende muligheten for å vedta et regelsett for lobbyvirksomhet.» (Johannessen og Skjørestad 2008:7) Parlamentet var da det første av de sentrale EU-institusjonene som forsøkte å løse hanskes med «et stigende antall lobbygrupper på europeisk plan.» (Johannessen og Skjørestad 2008:7) Det skulle likevel flere runder med forhandlinger til, før man i 1996 ble enige om en reguleringsordning for parlamentet.

Reguleringen er knyttet til adgang til parlamentet. For å få et adgangskort må lobbyister skrive seg inn i et register og samtidig forplikte seg til å følge en adferdskodeks. Hverken registeret eller kodeksen er obligatoriske, men fordi begge deler er en forutsetning for å komme seg inn i parlamentsbygningene er reguleringen i praksis tvungen. Kodeksen går hovedsakelig ut på at lobbyistene skal opptre hederlig og være åpne om hvem de representerer. (Johannessen og Skjørestad 2008:8) «Brudd på atferdskodeksen medfører ingen

annen sanksjon enn at vedkommende organisasjon slettes fra registeret. Strengere former for sanksjoner (for eksempel bøter mv.) ville kreve lovgivning. Sett ut fra synspunktet om lobbyisters troverdighet, er en fjerning fra registeret dog slett ingen betydningsløs sanksjon.» (Johannessen og Skjørestad 2008:8)

### **2.1.3 Regulering i Øst-Europa**

Mens Vest-Europa og de gamle EU-medlemmene i hovedsak ikke regulerer lobbyvirksomhet, har flere av de øst-europeiske landene kommet langt i å utvikle og å implementere reguleringsordninger. Både Ungarn, Polen, Litauen og Georgia regulerer lobbyvirksomhet. I tillegg har Bulgaria og Russland utarbeidet lovforslag for å få i gang regulering. (Wisowaty 2006:47)

For å forstå hvorfor de øst-europeiske landene utmerker seg som reguleringspositive, må man kjenne til landenes historie. Lobbyvirksomheten i Øst-Europa er et relativt nytt fenomen. Under kommunismen var det liten plass for selvstendig sivil aktivitet, hvilket resulterte i en mangel på organiseringsevner som varte godt inn i den post-kommunistiske fasen. Etter kommunismens fall hadde man store forventninger til hvordan sivilsamfunnet ville utvikle seg, men likevel holdt det seg relativt svakt ut over 90-tallet, i form av liten deltakelse i interesseorganisasjoner og i form av små muligheter for organiserte interesser til å påvirke den offentlige politikken. (McGrath 2008:16) Først de senere årene har kontakt mellom politikere og interessegrupper blitt vanlig i de østeuropeiske landene. Det kommer blant annet frem i en spørreundersøkelse i flere øst-europeiske land hvor departmentsmedlemmer ble spurt om embetsmenn i deres departement hadde nære forhold til store interesseorganisasjoner. 67.6 % av de spurte i Ungarn svarte ja, og i både Litauen og Ungarn mente over 95 % av respondentene at slike forhold eksisterte mesteparten av tiden og når det kom til viktige politiske saker. (McGrath 2008:16)

I tillegg til at lobbyvirksomhet har vokst raskt frem i Øst-Europa, er det verdt å merke seg at de østeuropeiske landene er preget av et korrupsjonsnivå som er langt høyere enn lenger nord i Europa. Forholdene er riktignok i ferd med å bedre seg, men i forhold til resten av Europa er de relativt korrupte. Klientellisme, eller forhold mellom mennesker med ulike status som hjelper hverandre i bytte mot ulike verdier, preger til en viss grad alle land i det sentrale Øst-Europa. (McGrath 2008:17) Kombinasjonen av en kultur for korrupsjon og et kraftig

voksende sivilsamfunn med ulike interesser har bidratt til at mange ønsker å regulere lobbyvirksomheten.

Denne effekten kommer tydelig frem hvis man ser til for eksempel Polen, som fikk i stand en reguleringsordning for lobbyvirksomhet i 2005. Som Krzysztof Jasiiecki skriver, viser studier at en stor andel av det polske folket har negative konnotasjoner knyttet til ordet «lobbyvirksomhet», og gjerne setter likhetstegn mellom lobbyvirksomhet, korrupsjon og ulovlig valgkampstøtte. Arven fra kommunistiske diktatorer og en anti-institusjonell politisk kultur preger samfunnet. Uten fungerende regler og sanksjoner for dem som bryter reglene, er det fritt frem for at uformelle nettverk kan ty til politisk korrupsjon, bestikkelser, nepotisme og klientellisme. (Jasiiecki 2006:1) Dette påvirker det polske folkets tiltro til sitt eget politiske system. I en Eurobarometerundersøkelse fra våren 2006 kom det frem at bare 9 % av det polske folket stoler på politiske partier, hvilket var det laveste tallet i hele EU. Heller ikke regjeringen (22 %), parlamentet (13 %) eller rettssystemet (29 %) har særlig stor tillit i folket. Hele 58 % er misfornøyd med hvordan demokratiet fungerer i hjemlandet. (Jasiiecki 2006:1-2) Hvis man sammenligner forholdene i Polen med for eksempel Skandinavia, blir det tydelig at reguleringsdebatten vil ta en helt annen form i de ulike kontekstene.

#### **2.1.4 Reguleringsdebatt i Skandinavia**

Mens de østeuropeiske landene er preget av mistillit til politikerne, er de skandinaviske landene blant de landene i Europa som stoler aller mest på både regjering og parlament. (European Quality of life Survey 2007) Selv om hverken Danmark eller Sverige har reguleringsordninger for lobbyvirksomhet, har begge landene i likhet med Norge debattert om behovet er til stede. Da handler debatten mer om åpenhetsprinsipper enn om et opplevd behov for regulering.

I Danmark ble debatten om regulering av lobbyvirksomhet startet av tidligere stortingspresidenten og Sosialdemokrat Erling Olsen. I 1996 luftet han bekymringer om at en stor del av lobbyvirksomheten fant sted bak lukkede dører. Utspillet handlet imidlertid ikke om at Olsen fryktet at forholdet mellom politikerne og de organiserte interessene var for nært. I følge Olsen var velkjente interesseorganisasjoners påvirkningsforsøk uproblematisk, fordi man da visst hvem de var og hvilke stillinger de hadde. Derimot dreide Olsens bekymringer seg om det som han mente var en alarmerende tendens til at tidligere folketingsrepresentanter



og politiske sekretærer begynte å jobbe som profesjonelle lobbyister. I sine nye jobber kunne de da få urettferdige fordeler som en følge av sine tidligere stillinger. Debatten begrenset seg til å handle om profesjonelle lobbyister. (Rechtman 1998:583)

Flertallet i folketinget var imidlertid negative til regulering. Holdningen har vært at så lenge man er åpen om lobbyvirksomheten er det ikke behov for regulering. De liberale og konservative partiene var særlig kritiske, og uttalte blant annet at det var skuffende at Olsen ikke trodde at representantene ser forskjell på «sauer og geiter», og at lobbyister er nødvendige for at politikere skal få gjort jobben sin. (Rechtman 1998:584) Resten av partiene var villige til å vurdere regulering i fremtiden, men mente at det foreløpig ikke fantes noe behov. (Rechtman 1998:584)

Siden har regulering av lobbyvirksomhet rettet mot Folketinget og forvaltningen i Danmark i liten grad vært drøftet. I 2002/2003 behandlet folketinget et forslag om å innføre regler for lobbyister i EU. Men slike konkrete forslag har ikke vært fremmet på hjemmebane.

(Utredning fra Stortingets utredningsseksjon til Stortingets direktør 14. desember 2009) I 2007 støttet imidlertid «Dansk Folkepartis medlem av Folketingets presidium, Søren Espersen, tanken om å opprette et register over lobbyister og ville også kartlegge reglene om dette i andre land. Også presidiemedlemmene Holger K. Nielsen (SF) og Svend Auken støttet tanken om et lobbyregister, mens den konservative Helge Adam Møller gikk imot. Også i en artikkel i avisen Politiken den 26. februar 2008 gikk det fram at et flertall i Folketingets presidium, representantene fra Sosialdemokratene, Socialistisk Folkeparti og Dansk Folkeparti, ønsket å innføre et register over lobbyister. Spørsmålet er imidlertid ikke kommet opp siden våren 2008 – og det er ikke gjort noe vedtak i det danske Folketinget.» (Utredning fra Stortingets utredningsseksjon til Stortingets direktør 14. desember 2009)

I Sverige har debatter om regulering av lobbyvirksomhet dukket opp med jevne mellomrom siden begynnelsen av 80-tallet. Men på samme måte som i Danmark har man konkludert med at regulering er unødvendig fordi den politiske debatten er preget av frihet og åpenhet.

(Rechtman 1998:585) I følge den svenske demokratiutredningen fra slutten av 90-tallet ville man ved å registrere lobbyister risikere at terskelen for å oppsøke politikerne ville bli høyere, og at politikerne i ytterste konsekvens kunne ende opp med å høre på kun de registrerte lobbyistene. I følge utredningen var en fri offentlig debatt og årvåkne borgere den beste måten å håndtere lobbyvirksomhet på. «De organiserade intressenas kampanjer för att påverka politiken, i synnerhet lobbning och opinionsbildning, måste i stället granskas av mottagarna,

alltså beslutsfattarna (både förtroendevalda och tjänstemän), medierna och i slutändan medborgarna själva» (Utredning fra Stortingets utredningsseksjon til Stortingets direktør 14. desember 2009). Førrige gang spørsmålet om regulering ble reist var i 2003/2004.

Fordi både folket og politikerne selv har så stor tillit til de politiske systemene i Skandinavia, er reguleringsdebattene som man ser i liten grad knyttet til negative erfaringer eller mistanker om uheldige forhold mellom lobbyister og beslutningstakerne. Da kan det virke merkelig at reguleringsspørsmålet likevel stadig dukker opp i de skandinaviske landene. En del av forklaringen ligger i skiftet som har foregått bort fra sterkt korporative systemer. Måten påvirkning utøves på har endret seg, og da er det naturlig at man gransker måten man håndterer det på.

## ***2.2 Fra korporatisme til lobbymakt***

I løpet av den siste halvdel av 1900-tallet skjedde det en drastisk endring i hvordan de organiserte interessene påvirket myndighetene på i Norge og resten av Skandinavia. Man gikk fra et sterkt korporativt system, hvor store deler av politikktutformingene fant sted i samspillet mellom forvaltningen og de organiserte interessene, til en ny situasjon hvor mulighetene for påvirkning var langt større, og hvor Stortinget igjen ble en sentral arena for debatt og maktutøvelse. I denne delen vil jeg presentere dette politiske skiftet, samt gi noen indikasjoner på omfanget av lobbyvirksomhet i dagens Norge.

### **2.2.1 Korporativismens fremvekst og fall**

Etter de to verdenskrigene og den økonomiske krisen i 1930-årene vokste det frem en sterk offentlig regulering av privat sektor i Norge og resten av Skandinavia. Dette politikkskiftet ryddet plass for organiserte interesser i utviklingen av offentlig politikk. De ble en del av administrasjonen som rådgivere eller administratorer eller ble inkludert i midlertidige råd, komiteer og utvalg som skulle utarbeide nye politikk. I tillegg til slike mer formaliserte ordninger, ble det vanlig at de organiserte interessene i de skandinaviske landene initierte og opprettholdt nær kontakt med offentlige tjenestemenn. Noen av de store industri- og arbeidstakerorganisasjonene hadde daglig kontakt med alle nivåer i den statlige sentraladministrasjonen. (Christiansen og Rommetvedt 1999:198-99)

Dette systemet kalles korporativisme, og kjennetegnes ved at innflytelse blir utøvd gjennom de korporative påvirkningskanaler fremfor gjennom direkte forsøk på å påvirke Stortinget. Som Stein Rokkan skrev i sin artikkel fra 1966 om ”numerisk demokrati og korporativ pluralisme” fungerer korporativisme slik at ”stemmer teller, men ressurser avgjør”. (Rokkan 1987:95) Det var i forhandlingene mellom organisasjonene og forvaltningen at maktutøvelsen fant sted, og ikke ved stemmeurnene. Selv om korporativisme fantes i flere land, plasserte de skandinaviske landene seg på toppen av rangeringer over korporative stater i flere internasjonale sammenligninger av korporativisme, utført blant annet av Lijphart og Crepaz og av Siaroff. (Christiansen et. al. 2010:24)

Konsekvensen av de sterke korporative påvirkningskanalene ble at muligheten for å påvirke hovedsakelig fant sted i de tidlige stadiene av politikktutforming. Som den amerikanske forskeren Robert B. Kvavik kommenterte i 1976, etter å ha studert interesseorganisasjonenes rolle i Norge, ble lovene hovedsakelig til i administrasjonen. Når de nådde Stortinget var saken allerede avgjort. Dette knyttet Kvavik til et av de funnene som overrasket ham mest i undersøkelsen sin, nemlig et fravær av lobbyister ved Stortinget. (Christiansen og Rommetvedt 1999:199) Korporativismen gjorde det lite hensiktsmessig å henvende seg ved Stortinget hvis man ønsker å påvirke politikktutforming. Det som finnes av spørreundersøkelser og intervjudata fra 1960-tallet underbygger Rokkans fremstilling av Stortinget som ”en lite sentral arena for interesseorganisasjonene.” (Espeli 1999:162) De store ”næringsorganisasjonene hadde langt sterkere kontakt med regjeringen og sentralforvaltningen enn Stortinget”, og det var sjeldent at de deltok på komitéhøringer eller benyttet seg av andre former for lobbyvirksomhet. (Espeli 1999:163) Derfor var Stortinget preget av stabilitet og konsensus. I tiden før 1973 var det dissenser i bare 16 prosent av innstillingene fra stortingskomiteene. De aller fleste saker seilte trygt gjennom Stortinget fordi de allerede var avgjort på bakrommet.

Men i løpet av 80-tallet begynte forholdene å endre seg, og antallet dissenser gikk opp. I 1993 hadde antallet dissenser steget til hele 70 prosent. (Rommetvedt 1996:2) Flere faktorer er med på å forklare hva som skjedde med balansen mellom Stortinget og forvaltningen. Blant annet viser utviklingen i antall statlige styrever, råd og utvalg med representasjon fra ulike interesseorganisasjoner både fremveksten og tilbakegangen til korporativismen. Mens det i 1936 fantes 53 statlige utvalg med medlemmer fra interesseorganisasjonene, økte tallet til 146 i 1951 og 242 i 1966. Men etter toppen i 1970 sank antallet jevnt. (Rommetvedt 1996:9-10) I

1983 deltok interesseorganisasjoner i 68 komiteer som skulle utvikle ny norsk politikk, mens de deltok i bare 12 komiteer i 2005. (Christiansen et. al. 2010:31) Tiden hvor de organiserte interessene ble invitert med på politikkkutformingene var forbi. Derfor ble det langt viktigere å organisere seg for å bli hørt i den politiske debatten. Siden 1970 har antallet frivillige organisasjoner økt betraktelig, og det er ikke lenger slik at få, store organisasjonene representerer store andeler av befolkningen. Mens 75 prosent av organiserte norske arbeidstakere var medlem i LO i 1970, var tallet 54 i 1994. Nye og mer spesialiserte fagforeninger stjal medlemmer fra de gamle organisasjonene, og organisasjonslandskapet ble mer mangfoldig. (Rommetvedt 1996:10)

En annen faktor som kan kobles til korporativismens tilbakegang er det faktum at velgerne er langt mindre trofaste i dag enn de var tidligere. Mens 18 prosent av velgerne som stemte både ved valget i 1965 og 1969 skiftet parti, gjorde 33 prosent det samme mellom 1993 og 1997. Dette førte til en økt konkurranse mellom de politiske partiene, og fleksibilitet og rask tilpasning til nye situasjoner ble viktigere enn tidligere. Da er det ikke hensiktsmessig å forplikte seg til politikk som er utviklet av byråkrater og interesseorganisasjoner under korporative strukturer. Det er derimot taktisk å ha kontakt med aktører fra ulike interessegrupper, slik at man kan hente inn kunnskap fra ulike hold, uten å binde seg til en bestemt retning. (Christiansen og Rommetvedt 1999:214-15)

Alle disse endringene viser at situasjonen ved Stortinget i dag er helt annen enn den var da Rokkan kom med sitt kjente utsagn. Som man konkluderer i makt og demokratiutredningen fra 1998-2003 er ”deler av det korporative systemet trengt til side av lobbymakt og informasjonsstyring. (Østerud et. al. 2003:102) Den nye virkeligheten har endret måten man kan påvirke politikk på. Mens beslutningsprosessen tidligere ble avsluttet i de korporative kanalene mellom forvaltningen og organisasjonene, er Stortinget i dag en svært viktig arena. For selv om man når frem med sine synspunkter overfor forvaltningen, kan man i dag «risikere å tape den andre og avgjørende omgangen i Stortinget.» (Rommetvedt 1996:6-7)

Christiansen og Rommetvedt viser da også en betydelig økning i kontakt mellom interesseorganisasjoner og stortingsaktører fra tidlige 80-tall til tidlig 90-tall, både i Norge og Danmark. Hvis man ser på bare forretningsorganisasjoner og fagforeningsorganisasjoner doblet nesten antallet organisasjoner som hadde minst årlig kontakte med stortingsaktører seg på ti år, fra 22 til 38 prosent. (Christiansen og Rommetvedt 1999:207-9) Vi ser også en

endring i hvor stor nytte interesseorganisasjonene finner i kontakten med stortingsaktørene. I undersøkelsene til Christiansen og Rommetvedt ble alle typer slik kontakt vurdert som mer nyttig av interesseorganisasjonene i 1992/93 enn i 1982. Det kom også frem at den opplevde nytten av kontakt med stortingsaktører har økt mer enn nytten av kontakt med administrative aktører. (Christiansen og Rommetvedt 1999:207-9) Christiansen og Rommetvedt oppsummerer den endrede situasjonen ved å si at det har foregått et maktskifte fra regjering til storting. (Christiansen og Rommetvedt 1999:213-14)

### **2.2.2. Omfang av lobbyvirksomhet i dag**

Selv om lobbyvirksomheten i Norge utvilsomt har økt drastisk de siste tiårene, finnes det relativt lite forskning på omfanget av lobbyvirksomhet i Norge i dag. Harald Espeli er en av de statsviterne som har samlet inn mest kvantitativt materiale om temaet. Han har blant annet dokumentert en sterk økning av lobbyvirksomhet i et utvalg komiteer fra 1970 og frem til 1993. Han argumenterer for at perioden ”representerer lobbyvirksomhetens moderne gjennombrudd på Stortinget, ikke bare i kraft av den dokumenterte vekst, men også i form av kvalitative endringer.” (Espeli 1999:215) Lobbyvirksomheten mot Stortinget ble i denne perioden profesjonalisert og langt mer regelmessig enn den hadde vært tidligere. Etter mange år med flertallsregjeringer, markerte Borten-regjeringens fall i 1971 begynnelsen på en tid hvor mindretallsregjeringen ble det normale. Det skapte større usikkerhet om hvordan Stortinget ville handle, og dermed også større muligheter til å påvirke kursen. (Espeli 1999:215)

Våren 1995 gjennomførte Espeli en spørreundersøkelse blant 120 stortingsrepresentanter. Ut fra denne slo han fast at lobbyvirksomheten hadde et betydelig omfang, og at den fremdeles var i vekst. 82 prosent av respondentene oppgav at de fikk minst en ukentlig henvendelse fra en interesseorganisasjon. (Espeli 1999:219) Det stemmer overens med Maktutredningens undersøkelser. I makt- og demokratiutredningen fra 1998-2003 ble det slått fast at omfanget av lobbyvirksomhet øker, og at lobbymakt og informasjonsstyring har trengt til side gamle påvirkningsmetoder. Selv om man fant at sentrale korporative kanaler fremdeles eksisterte, var det ingen tvil om at alternative kommunikasjons- og påvirkningskanaler ble stadig viktigere. (Østerud et. al. 2003:102)

Undersøkelser blant de organiserte interessene bekrefter stortingsrepresentantenes opplevelser. 1725 institusjonelle norske ledere og samfunnstopper ble intervjuet i 2000-2001 som en del av Makt- og demokratiutredningen, og da svarte 71 prosent at de i det foregående året hadde forsøkt ”å påvirke den offentlig-politiske beslutningen i en sak som de anså som viktig for sin virksomhet.” Stortingsrepresentanter, statssekretærer, departementsråder og ekspedisjonssjefer i utvalget ble ikke stilt dette spørsmålet, da de vanligvis har ansvar for slike beslutninger. (Guldbrandsen et. al. 2002:217) De mest aktive innen lobbyvirksomhet var lederne i private interesseorganisasjoner, hvor 94 prosent hadde forsøkt å påvirke offentlige beslutninger i den beskrevne perioden. Men som Guldbrandsen et. al. presiserer, er det ikke bare interesseorganisasjonene, men også store andeler av lederne i forskjellige norske institusjoner og bedrifter som driver med aktiv lobbyvirksomhet. Basert på resultatene fra utredningen slo man fast at ”der utøves en meget omfattende lobbyvirksomhet inn mot Storting, regjering og sentralforvaltning, enda mer enn hva som har fremkommet i tidligere forskning.” (Guldbrandsen et. al. 2002:218)

En indikasjon på omfanget av lobbyvirksomhet finner man også i pr-byrået Geelmuyden Kieses (GK) årlige lobbyundersøkelser på Stortinget, med oppstart i 2001. 54.5 prosent av respondentene i 2001 svarte at de ble kontaktet oftere enn ukentlig av lobbyister. Åtte år senere, i 2009, oppgav 60 prosent at de ble kontaktet ukentlig, og hele 26 prosent svarte at de ble kontaktet daglig. Det er imidlertid verdt å merke seg at svarprosenten til disse undersøkelsene vanligvis er relativt lav, og at det derfor er vanskelig å generalisere ut fra tallene. (Geelmuyden Kieses lobbyundersøkelser)

Når det gjelder effekten av lobbyvirksomhet, viser Espelis undersøkelse blant stortingsrepresentantene fra 1995 at over 80 prosent mente at lobbyvirksomhet bedret Stortingets mulighet til å kontrollere at vedtak og intensjoner blir fulgt opp, og enda flere mente at lobbyvirksomheten bedret tilgangen på alternativ informasjon og moteekspertise. Men selv om stortingsrepresentantene altså anså lobbyvirksomhet for å være positivt, var de tvilende til at lobbyvirksomheten gav de organiserte interessene noe særlig makt.

Representantene gav i ”hovedsak inntrykk av at lobbyistene i liten grad og sjelden maktet å påvirke utfallet av Stortingets saksbehandling.” (Espeli 1999:237-238) Men som Espeli bemerker har det vist seg at selv om lobbyvirksomhet sjelden gir ”klare eller lett målbare realpolitiske resultater, er det ingen tvil om at organiserte næringsinteresser har opplevd betydelig og til dels langvarig suksess i sin lobbyvirksomhet i en lang rekke, del dels

prinsipielt viktige, saker.” (Espeli 1999:238) Til tross for sin skepsis til effekten av lobbyvirksomhet, erkjente da også over 90 prosent av representantene at ”godt organiserte interesser får for stort gjennomslag i forhold til svakt organiserte interesser”. (Espeli 1999:238)

### **3. Teoretisk rammeverk**

Målet med denne oppgaven er å forstå hvorfor det norske Stortinget ikke ønsker regulering av lobbyvirksomhet. Som teoretisk rammeverk er det nødvendig både med teorier om fenomenet lobbyvirksomhet og regulering av det, samt teorier om agendasetting og initiering av ny politikk. Jeg starter imidlertid med en diskusjon om hva som ligger i begrepet lobbyvirksomhet, og hva som skiller lobbyvirksomhet og korrupsjon. Det vil ikke bli brukt direkte i analysen, men er nødvendig bakgrunnsmateriale.

Resten av dette kapitlet vil kretse rundt to temaer, hva det er som gjør at en sak blir ansett som et politisk problem, og hvilke ideologiske skiller som finnes mellom dem som er for og dem som er mot regulering av lobbyvirksomhet.

Under det første temaet vil jeg presentere hva agendasettingsteorien sier om hvordan vedtaksprosesser kommer i gang og beskrive hvordan ulike perspektiv på hva lobbyvirksomhet er kan endre oppfatningen av hvorvidt det bør reguleres eller ikke.

Når det gjelder de ideologiske skillene, fokuserer jeg på to konfliktakser. Den første er knyttet til hvor stor åpenhet det bør være rundt lobbyvirksomhet, og den andre er et skille mellom personlig frihet og sosial rettferdighet, som er knyttet opp til skillet mellom klassisk liberalisme og sosialliberalisme.

#### ***3.1. Klassiske lobbydefinisjoner***

Det finnes flere teorier om hvor begrepet lobbyvirksomhet stammer fra. En hovedteori er at begrepet ble til på 1800-tallet i USA. Historien forteller at etter en brann i det første hvite hus, måtte president og borgerkrigsgeneral Grant sove på hotell i en periode. Da klaget han på at representantene fra ulike interessegrupper til stadighet ventet på ham i lobbyen for å legge frem saker. (Joos og Waldenberger 2004:20) Andre mener at ordet lobby opprinnelig ble

brukt på inngangspartiet i det britiske underhuset, hvor de som ønsket det kunne møte parlamentsmedlemmer for å legge frem sakene sine. Tendensen er uansett at ordet brukes til å beskrive direkte kontakt mellom lovgivere og representanter for ulike interesser. (Baumgartner og Leech 1998:33)

Et av hovedproblemene med å skulle definere lobbyvirksomhet, ligger i det å definere hvor mye som skal dekkes av begrepet. I følge Baumgartner og Leech har ordet lobbyvirksomhet sjelden blitt brukt på samme måte to ganger av dem som studerer begrepet (Baumgartner og Leech 1998:33)

Milbrath (Milbrath 1963 i Baumgartner og Leech 1998:33) er opptatt av at lobbyvirksomhet er bevisst påvirkning av myndighetene, utført av en gruppe. Derfor presiserer han at lobbyvirksomhet må henvende seg mot styresmaktene og ikke mot private aktører. Å presse General Motors til å øke rekruttering av minoriteter er dermed ikke lobbyvirksomhet, mens å be myndighetene presse General Motors til det samme vil være det. Videre er det altså bare handlinger hvor *hensikten* er å påvirke myndighetene som kan defineres som lobbyvirksomhet. Hvis en forsker finner en klar sammenheng mellom kreft og røyking vil det kunne påvirke den politiske beslutningsprosessen, uten at det vil si at forskeren har bedrevet lobbyvirksomhet. Milbrath mener også at lobbyvirksomhet ikke kan utføres av enkeltpersoner på vegne av seg selv. Det er først når flere samles for å påvirke innen samme sak at man kan betegne påvirkningen som lobbyvirksomhet. (Milbrath 1963 i Baumgartner og Leech 1998:33)

Milbraths grunndefinisjon er et godt utgangspunkt, men det har vært vanlig å presisere ytterligere hva som ligger i begrepet, for å gjøre det mer treffsikkert. Chari et. al. føyer til en rekke utdypninger: Ulike lobbygrupper kan inkludere aktører med økonomiske interesser, yrkesmessige interesser, eller interesser på vegne av sivilsamfunnet når det gjelder for eksempel naturvern. De skiller mellom, men inkluderer både såkalt "in-house" lobbyvirksomhet, hvor aktørene handler på egne vegne, og lobbyvirksomhet som utføres av eksterne aktører som blir leid inn av dem som ønsker å påvirke. Forsøkene på påvirkning kan gjøres på en rekke ulike måter, for eksempel gjennom direkte kontakt, presentasjoner eller rapporter med forslag om hvilken politikk som bør føres. (Chari et. al. 2010:4)



Miia Jaatinen inkluderer, i det han selv kaller en moderne definisjon, langt flere aktører som objekter for lobbyvirksomheten. Han definerer lobbyvirksomhet som en gruppes forsøk på å påvirke den politiske beslutningstakingen ved å kommunisere med de aktørene som er relevante i den politiske prosessen innen det området gruppen har interesser. Aktørene kan da inkludere både beslutningstakerne, lobbyistenes konkurrenter, massemedia, og borgerne. (Jaatinen 1999:22)

På samme måte som det kan være utfordrende å slå fast hvem som kan påvirkes med lobbyvirksomhet, er det ulike oppfatninger av hva selve påvirkningsarbeidet består i. Indirekte lobbyvirksomhet i form av informasjonsinnhenting og tettfølging av myndighetenes handlinger er eksempler på aktiviteter som tar opp mye av lobbyistenes tid, men som ikke nødvendigvis regnes som lobbyvirksomhet. (Baumgartner og Leech 1998:33) Baumgartner og Leech ramser opp en rekke spørsmål som demonstrerer det de kaller tvetydigheten ved å definere lobbyaktivitet. Er det lobbyvirksomhet å gi politikere informasjon som de kan bruke i debatter? Eller hva med å rekruttere noen innenfra regjeringen til å gjøre jobben med å påvirke? Er det lobbyvirksomhet å skjule et bekjentskap? Å gi informasjon til noen i en høyere stilling, som igjen kan komme til å kontakte beslutningstakere? Lekke informasjon til journalister? Holde øye med departementer for å finne ut når hvilke saker blir diskutert? Gi penger til politiske partier? Det er varierende fra studie til studie hvordan slike spørsmål besvares, og hvor generelle eller smale definisjoner som blir brukt. I følge Baumgartner og Leech er det uproblematisk at det eksisterer så mange ulike definisjoner av lobbyvirksomhet. Problemene dukker opp hvis man forsøker å sammenligne studier hvor ulike definisjoner er brukt. Da kan man ende opp med alvorlige feilslutninger. (Baumgartner og Leech 1998:35-36)

### ***3.2. Norske lobbydefinisjoner***

Mens lobbyvirksomhet har vært et nøye studert fenomen i mange land, var det lenge lite fokus på lobbyvirksomhet som begrep i Norge. Noen klar definering av ordet fantes da heller ikke, og ordet dukket svært sporadisk opp i media frem til ut på 1970-tallet. I Norsk samfunnsleksikon fra 1987 definerte Bernt Aardal lobbyvirksomhet som ”aktive forsøk på å påvirke den offentlige beslutningsprosessen” (Aardal i Espeli 1999:18). Senere har imidlertid

fenomenet fått større oppmerksomhet, og det har blitt lagt større arbeid ned i å definere det. Harald Espeli har arbeidet med lobbyvirksomhet rettet mot Stortinget, og har derfor utarbeidet en definisjon som han mener dekker slik lobbyvirksomhet. Denne brukes også av Stortingets utredningsseksjon. (Johannessen og Skjørestad 2008:3) Før jeg diskuterer hans definisjon, vil jeg presentere noen av hans grunnleggende forståelser av hva lobbyvirksomhet er. Flere av disse finner man igjen i den internasjonale litteraturen.

For det første gjør Espeli det klart at i motsetninger til den klassiske norske påvirkningen gjennom korporative kanaler, finner man lobbyvirksomheten hovedsakelig utenfor formaliserte og institusjonelle former. Lobbyistene er altså ikke en integrert del av beslutningsprosessene, men arbeider på siden av og opp mot makthaverne. For det andre utføres lobbyvirksomhet av organiserte interesser. Enkelt personer som henvender seg til politiske beslutningstakere vil ikke falle under lobbyist-begrepet. Espeli gjør det også klart at beslutningstakere i styringssystemene ikke selv kan opptre som lobbyister. Altså er ikke regjeringsmedlemmer eller politiske partier lobbyister. Kommuner og fylker, herunder deres representanter, kan derimot drive lobbyvirksomhet opp mot nasjonale politiske organer. Generelle forsøk på å påvirke meninger i befolkningen kan heller ikke regnes som lobbyvirksomhet. Grupper som for eksempel bruker media til å sette fokus på konkrete saker opptre altså ikke som lobbyister. Underskriftskampanjer og demonstrasjoner er heller ikke lobbyvirksomhet, selv om målet med dem er å påvirke politikken som føres. Først når gruppen henvender seg direkte til beslutningstakere kan handlingen klassifiseres som lobbyvirksomhet. Men i følge Espeli er det uviktig hvem som først tar kontakt. For selv om det er beslutningstakerne som tar kontakt med organiserte interessene, kan disse bruke muligheten til å forsøke å påvirke beslutningstakerne. ”Et av de fremste tegn på dyktige og innflytelsesrike lobbyister er jo at det er beslutningstakerne som tar kontakt for å få informasjon og innspill i en sak.” (Espeli 1999:19-21) Lobbyvirksomhet kan utøves i alle møter mellom lobbyister og beslutningstakere. Det er lobbyistens mål ved kontakten, og ikke hvem som initierte den som er viktig.

Disse presiseringene stemmer godt overens med den øvrige lobbylitteraturen. Men i følge Espeli må man inkludere en viktig tilpasning for at definisjonen skal passe til norske forhold på Stortinget. Han mener at en norsk definisjon må utarbeides slik at den også inkluderer komitehøringer. I følge Espeli inkluderes vanligvis ikke institusjonaliserte ordninger i en lobbydefinisjon, men i forhold til komitehøringer er dette problematisk fordi det ville være

”lite rimelig å oppfatte den type nevnte kontakter med og henvendelser til Stortinget som en annen type påvirkningsforsøk enn lobbyvirksomhet.” (Espeli 1999:22)

Med bakgrunn i dette hevder Espeli at det er nødvendig med en egen norsk definisjon av lobbyvirksomhet, som ”de forsøk organiserte interesser (bedrifter, organisasjoner, institusjoner), eller aktører på vegne av disse, gjør med sikte på å påvirke Stortingets dagsorden, beslutninger og formelle vedtak gjennom direkte kontakter og henvendelser av skriftlig og muntlig karakter til Stortinget, dets formelle beslutningstakere og deres rådgivere. Siktemålet med påvirkningsforsøkene er vanligvis og særlig sett i lengre perspektiv, at Stortinget fatter avgjørelser som helt eller delvis oppfyller målsettingene til de som står bak påvirkningsforsøkene”. (Espeli 1999:22)

Det er imidlertid ikke sikkert at en definisjon skreddersydd norske forhold er nødvendig. Det er nemlig ikke slik at andre lobbydefinisjoner nødvendigvis kun omfatter påvirkning utenfor formaliserte og institusjonelle former. Flere av definisjonene er åpne på dette punktet, og vektlegger andre faktorer når man skal avgjøre hva som er lobbyvirksomhet og hva som ikke er det. Dermed er ikke Espelis den eneste definisjonen hvor det er naturlig å klassifisere komitehøringer som lobbyvirksomhet. Tvert i mot er det få definisjoner som ville gjort det rimelig å betrakte komitehøringer som noe annet enn lobbyvirksomhet. At de organiserte interessene er inviterte til å komme med sin mening, forandrer ikke det faktum at de er interesser utenfra som forsøker å påvirke myndighetene gjennom direkte kontakt.

Det er ikke dermed sagt at Espelis definisjon ikke egner seg godt i en norsk kontekst. I denne oppgaven ser jeg det imidlertid som nyttig å lage min egen oversikt over hva som kan karakteriseres som lobbyvirksomhet. Ut fra lobbylitteraturen jeg har gjennomgått har en kommet frem til en rekke kriterier som må oppfylles for at man skal kunne kalle påvirkningsforsøk for lobbyvirksomhet. I hovedsak dreier kriteriene seg om hvem som forsøker å påvirke, hvem mottakerne er, hvordan det gjøres, og hva hensikten er.

Lobbyvirksomhet utføres ikke av enkeltpersoner, men av organiserte interesser, eller aktører på vegne av organiserte interesser. De organiserte interessene er ikke selv beslutningstakere. Dem man forsøker å påvirke er myndighetene, og ikke andre private aktører eller opinionen i samfunnet. Videre utøves lobbyvirksomhet gjennom direkte kontakt. Et innlegg i samfunnsdebatten er derfor ikke lobbyvirksomhet. Kontakten kan være både skriftlig og muntlig, men må foregå mellom de organiserte interessene og myndighetene. Hensikten er

alltid å påvirke myndighetenes handlinger i den retningen de organiserte interessene ønsker.

### **3.3 Korrupsjon**

Lobbyvirksomhet og korrupsjon er to beslektede fenomener, og det er derfor nødvendig å presisere forskjellene mellom dem. Man kan si at begge begrepene omhandler påvirkningsforsøk, hvor man bytter innflytelse mot en form for tjeneste. Mens korrupsjon forutsetter bestikkelser av noe slag, påvirker lobbyisten gjennom kommunikasjon. (Campos og Giovannoni 2007:2) Et viktig skille dreier seg altså om hva myndighetspersonen får fra dem som ønsker å påvirke. Her er personlig gevinst et nøkkelbegrep. Korrupsjon er misbruk av en offentlig rolle hvor myndighetspersonen oppnår personlige gevinster, i form av for eksempel penger eller status, eller tilsvarende til nær familie eller omgangskrets. (Kjellberg og Sørvang 1991:234) Mens lobbyistens mål er å tilby og fremstille informasjon på en måte som påvirker hvilke valg en myndighetsperson tar, innebærer korrupsjon altså at «myndighetspersonen blir påvirket til å fatte en annen beslutning enn den han/hun ellers ville ha gjort, dersom vedkommende ikke var blitt påvirket av slektskap, vennskap eller av rene bestikkelser.» (Kjellberg og Sørvang 1991:234)

Det er flere avgrensninger som avgjør om en handling er korrupsjon eller ikke. Blant annet er det en forutsetning at myndighetspersonen har en offentlig rolle, som han eller hun misbruker. I situasjoner hvor myndighetspersonen opptrer som privatperson er korrupsjonsbegrepet irrelevant, for eksempel hvis han eller hun får en gave for å ha hjulpet naboen med hagearbeid. (Gardiner i Heidenheimer og Johnston 2002:26) En annen forutsetning er at handlingen er et brudd med vanlige plikter og regler. Det gjør at det kan være relativt stor variasjon i hva som ansees for å være korrupsjon i ulike politiske systemer. Noen steder vil det for eksempel betraktes som normalt og akseptabelt at offentlige tjenestemenn bruker rollen sin til å hjelpe familie og venner, mens det andre steder vil være helt uakseptabelt. Grensen for hva som utgjør en gave og hva tjenestemenn kan motta som gaver varierer også. Slike forskjeller gjør at handlinger som kategoriseres som korrupsjon i et land, ikke ville gjøre det i andre land. (Gardiner i Heidenheimer og Johnston 2002:26) I de senere år har for eksempel uklarhet rundt reglene for gavegivning til statsråder skapt problemer i Norge. I 2010 kom det frem at flere norske statsråder hadde mottatt dyre gaver, både på utenlandsreiser og innenlands. Mange lot seg oppføre av at politikerne hadde fått dyre tepper og smykker på

grunn av sine stillinger, og i etterkant av skandalene ble reglene for hva statsråder kan motta vesentlig innskjerpet. (NRK:2010a) Slike hendelser viser at det kan være flytende grenser mellom hva som kan karakteriseres som korrupsjon og hva som ikke er det.

### **3.4 Agendasetting**

Agendaen består av et utvalg saker som styresmaktene gir særlig oppmerksomhet. Det eksisterer til enhver tid et enormt mangfold av saker som styresmaktene kunne vært oppmerksomme på, og agendasettingsprosessen går ut på å velge ut de sakene som skal være i fokus. (Kingdon i Howlett et. al. 2009:101) Det er først når en sak har blitt definert som et problem på agendaen at prosessen frem mot en ny offentlig politikk for å håndtere problemet kan starte. Målet med denne oppgaven er å forstå hva som gjør at det norske Stortinget ikke ønsker å vedta en reguleringsordning for lobbyvirksomhet. For å kunne gi svar på det er det nødvendig å forstå hvilke mekanismer som spiller inn i agendasettingsfasen. John Kingdons analytiske rammeverk om agendasetting er en nyttig inngang. Han har laget en modell basert på den amerikanske kongressen, som forklarer hvordan politiske entreprenører kan skape og benytte seg av politiske muligheter til å plassere saker på agendaen. (Kingdon i Howlett et. al. 2009:103)

Før jeg går nærmere inn på Kingdons agendasettingsteori, er det nyttig å vise hvilken større sammenheng den går inn i. Agendasettingsfasen utgjør det første og kanskje mest kritiske steget av den såkalte policy-sirkelen, som viser utviklingen av ny politikk, fra agendasetting til utforming, beslutningstaking, implementering og evaluering. Hva som skjer i agendasettingsfasen er avgjørende for om en sak vil føre til ny politikk eller ikke, for det er her det blir avgjort om en sak er viktig nok til at den krever handling fra myndighetenes side. (Baumgartner og Jones i Howlett et. al. 2009:92) Man kan skille mellom den uformelle og den institusjonelle agendaen. Den uformelle agendaen omfatter saker som ikke ennå, og kanskje aldri, vil bli oppfattet som offentlige anliggender. Det er først når myndighetene har akseptert at en sak utgjør et så stort problem at den krever handling, at man kan si at saken har inntatt den institusjonelle agendaen. Med andre ord er den uformelle agendaen til for diskusjon, mens den institusjonelle er til for handling. (Howlett et. al. 2009:101) Regulering av lobbyvirksomhet må sies å ha nådd den institusjonelle agendaen fordi problemstillingen har vært diskutert ved Stortinget, men fordi oppslutningen rundt forslagene er så lav er de

langt fra å komme seg ut av agendasettingsfasen og videre i prosessen frem mot en ny politikk.

Kingdons teoretiske rammeverk kan være med på å forklare hvorfor noen saker lykkes i agendasettingsfasen, og går videre til utforming og implementering av ny politikk, mens andre, som reguleringsforslagene, stopper opp. Han hevder at suksessen avhenger av evnen til å benytte seg av det han kaller policy-vinduer, som er agendasettingsmuligheter som åpner og lukker seg basert på samspillet mellom strømmer av problemer, løsninger og politisk klima. (Greenwood og Thomas 1998:492) Problemstrømmene referer til oppfatningen av saker som så problematiske at de krever politisk handling. Løsningsstrømmene består av eksperter og analytikere som gransker problemer og foreslår hvordan man kan håndtere dem. De utforsker mulighetene og finner frem til de beste alternativene. Det politiske klimaet er den siste strømmen. Her sikter Kingdon til svingninger i politisk stemning, endringer i form av for eksempel valg eller presskampanjer fra interesseorganisasjoner. Når de tre strømmene møtes skaper de spesielt gunstige forhold til å få en sak opp på agendaen og videre inn i policy-sirkelen. (Howlett et. al. 2009:103)

Når det gjelder regulering av lobbyvirksomhet ved Stortinget kan det virke som om bare to av strømmene er til stede. Det er formulert en løsning, nemlig registrering av lobbyvirksomheten som foregår, og den voksende debatten internasjonalt samt det faktum at lobbyvirksomhet er et fenomen som er relativt nytt og uvant for norske politikere kan gi et godt politisk klima for å ta opp reguleringsspørsmålet. Det som tilsynelatende har manglet er oppfatningen av uregulert lobbyvirksomhet som et problem. Derfor blir teori om problemstrømmene særlig interessant.

Problemstrømmene kan bestå av både forutsette hendelser som valg eller evalueringer, og av plutselige hendelser som kriser, ulykker eller skandaler. (Howlett et. al. 2009:103-104) Førstnevnte virker usannsynlig i forhold til regulering av lobbyvirksomhet, da regulering ikke er knyttet opp til noen slike forutsigbare prosesser innen norsk politikk. Derfor er det de uforutsigbare vinduene som egner seg best til å forklare hva som kan få lobbyregulering til å lykkes på den politiske agendaen. Birkland (Birkland 1997:2) forklarer hvordan kriser starter en prosess som ofte ender i utviklingen av ny politikk. Etter en krise går det kort tid før media og folket begynner å lete etter noen som kan forklare hvorfor krisen skjedde. Ved uforklarlige hendelser som naturkatastrofer og lignende ligger fokuset på ofrene, men hvis det kommer

frem at krisen skyldes for eksempel menneskelige feil, næringslivets grådighet, eller forsømmelser fra myndighetens side starter prosessen med å finne de ansvarlige og å legge skylden på dem. Deretter kommer utredninger, høringer og rapporter som skal ende i at man lærer av det som har skjedd, og på den måten unngår at det skjer flere ganger. (Birkland 1997:2) I etterkant av en krise eller skandale er viljen med andre ord stor til å innføre ny politikk. Men det er ikke nødvendigvis opplagt hva endringene skal være. Agendasetting er ikke en objektiv eller rasjonell prosess, og hvordan problemer formuleres og håndteres er et resultat av hvem som arbeider med å definere dem. I en slik kaotisk prosess spiller det Kingdon kaller policy-entreprenører en viktig rolle. (Howlett et. al. 2009:103-104) De utnytter vinduene som skapes av samspillet mellom de ulike strømmene til å koble problemer sammen med løsninger på agendaen. (Greenwood og Thomas 1998:492) Denne oppgaven handler nettopp om Venstres og SVs forsøk på å opptre som slike policy-entreprenører. Og Kingdons teoretiske rammeverk kan være med på å forklare hvorfor de ikke har lyktes. Uten alle strømmene vil ikke noen policy-vindu åpne seg, og da er forholdene dårlige for å få gjennom ny politikk. Hvis uregulert lobbyvirksomhet ikke er ansett for å være problematisk, vil reguleringsforslagene ha store problemer med å komme seg videre fra agendasettingsfasen.

### ***3.5 Informasjonsmakt og trusselmakt***

Lobbyvirksomhet er en form for maktutøvelse. Gjennom kontakt med myndighetene forsøker man å påvirke politikktutforming. Eller i form av Dahls klassiske maktdefinisjon forsøker A å få B til å gjøre noe han ellers ikke ville ha gjort” (Dahl 1957:203).

Hvilket syn stortingsrepresentantene har på lobbyvirksomhet og deres holdning til om det bør reguleres eller ikke avhenger av hvordan de betrakter denne maktutøvelsen. For selv om Dahls definisjon gjør det enkelt å forstå når makt utøves, lar den det stå åpent hvordan. Ulike svar på spørsmålet representerer ulike perspektiv på lobbyvirksomhet. Jeg vil fokusere på de to perspektivene som brukes av Gullberg og Helland i maktutredningen fra 2003, nemlig trusselmakt og maktutøvelse gjennom informasjonsutveksling, som jeg vil kalle informasjonsmakt. (Gullberg og Helland 2003:2.5) Ved hjelp av de to perspektivene vil jeg

undersøke hvilke oppfatninger av lobbyvirksomhet som finnes blant stortingsrepresentantene, og slik forsøke å forklare holdningene de har til regulering av det.

Maktutøvelse gjennom informasjonsutveksling bygger på en tanke om at «interessegrupper sitter inne med beslutningsrelevant informasjon som politikerne ikke har. Politikerne ønsker tilgang til informasjonen for å redusere usikkerhet om konsekvensene av vedtak de skal fatte. Slik informasjonsasymmetri kan, men vil ikke alltid, gi interessegruppene makt.» (Gullberg og Helland 2003:2.5) Gjennom såkalte signalmodeller, som er en form for spillmodeller, kan man undersøke når makt kan utøves gjennom informasjonsutveksling. Modellene kan blant annet gi svar på når det er strategisk for lobbyister å overføre beslutningsrelevant informasjon, og når beslutningstakerne vil stole på informasjonen og handle ut fra den. Hvis man skal formulere informasjonsmakt via Dahl definisjon, vil den finne sted når «A får B til å gjøre noe B ellers ikke ville ha gjort ved å informere B om konsekvensene av å handle». (Gullberg og Helland 2003:2.5)

Informasjonsmakt kan forstås som et instrumentelt perspektiv på lobbyvirksomhet, hvor organisasjonene betraktes som redskap eller instrumenter, hvis oppgave er å «nå visse mål som blir sett på som viktige i samfunnet» (Christensen et. al. 2004:30). For å kunne påvirke må de organiserte interessene sitte på informasjon som vil hjelpe beslutningstakerne til å nå disse målene. De kan nemlig ikke påvirke målene i seg selv. Det skyldes at de offentlige organisasjonene alltid handler «formålsrasjonelt ved utføringen av oppgavene, og at resultatet av handlingene blir som ønsket. Dette innebærer at de vurderer tilgjengelige alternativer eller virkemidler ut fra de konsekvensene de har i forhold til målene som er fastsatt, foretar viljestyrte valg mellom alternativene, og oppnår de effektene som ønskes gjennom disse valgene.» (Christensen et. al. 2004:30) Med en slik forståelse av virkeligheten, er det vanskelig å finne negative virkninger av lobbyvirksomhet, og dermed grunner til å skulle regulere den. Hvis myndighetspersonene ikke har problemer med å bruke den informasjonen de mottar på en rasjonell måte, vil det være uproblematisk hvem de har kontakt med. Jo flere lobbyister som oppsøker dem, jo bedre vil grunnlaget være for å ta gode beslutninger. Det vil heller ikke være problematisk at enkelte har ressurser til å ta kontakt hyppigere eller til å presentere sine synspunkter på en mer gjennomtenkt måte enn andre. Politikerne vil uansett klare å skille mellom gode og dårlige argumenter og relevant og irrelevant informasjon.

For at lobbyvirksomhet skal kunne ansees som problematisk må kontakten mellom lobbyisten og beslutningstakeren betraktes som noe annet enn bare informasjonsutveksling. Hvis man



betrakter maktutøvelsen som trusler fremfor informasjonsoverføring, blir situasjonen en helt annen. Trusselmakt er en del av den omfattende Rokkan-tradisjonen, hvor utgangspunktet var at interessegrupper i Norge utøver makt ved hjelp av de maktressursene de har til rådighet. Arbeidstakerne, bøndene og næringslivet sitter på strategiske ressurser i form av henholdsvis arbeidskraft, matvarer og investeringer, og ifølge Rokkan ligger deres makt i kontrollen av disse ressursene. (Gullberg og Helland 2003:2.5) Ved å fremsette implisitte eller eksplisitte trusler overfor myndighetene, kan de organiserte interessene oppnå det de ønsker. Hvis man skal bruke Dahls definisjon kan man si at trusselmakt finner sted når «A fremsetter trusler for å få B til å gjøre noe B eller ikke ville ha gjort – og som er i As interesse. Betingelsene for at A skal lykkes er at trusselen er troverdig, relevant, tilstrekkelig alvorlig, fullstendig og klar.» (Gullberg og Helland 2003:2.5) Selv om Rokkan-tradisjonen konsentrerte seg om forvaltningen når det gjaldt utøvelse av innflytelse, kan trusselmakten like gjerne gjelde forholdet mellom de organiserte interessene og Stortinget. Kjennetegnet er at man bruker ressurser for å oppnå det man ønsker. De organiserte interessene sitter dessuten på en rekke ulike pressmidler ut over kontroll over vitale ressurser. De kan for eksempel holde tilbake politisk støtte eller true med negativ oppmerksomhet i media hvis de ikke får det som de vil. Mens informasjonsmakt gir makt til de gruppene som sitter på den mest relevante informasjonen, gir trusselmakt utvilsomt mest makt til dem som har de største ressursene. Lobbyvirksomhet som trusselmakt er derfor mer problematisk enn informasjonsmakt i en demokratisk kontekst.

I forhold til reguleringsspørsmålet er det essensielt hvordan representantene omtaler lobbyvirksomhet som fenomen. Deres forståelse av hva lobbyvirksomhet i realiteten er, er med på å forklare hvilke holdninger de har til regulering av det. Hvis de oppfatter lobbyvirksomhet som informasjonsoverføringer og seg selv som rasjonelle vil lobbyvirksomhet være uproblematisk fordi politikerne alltid vil arbeide mot sine forhåndssette mål, uavhengig av lobbyvirksomheten de utsettes for. Det vil heller ikke være relevant hvor store ressurser lobbyistene sitter på. Med et slikt syn på lobbyvirksomhet vil det være vanskelig å se behovet for regulering av lobbyvirksomhet. Hvis man derimot betrakter lobbyvirksomhet som trusselmakt, antar man at det er mulig å påvirke politikerne ved hjelp av ulike pressmidler. De mest ressurssterke gruppene vil få størst gjennomslag for sine saker, og de ressursvake gruppene vil ha vanskelig for å nå frem. Da blir regulering langt mer relevant, fordi det kan være med på å hindre nære og problematiske forhold mellom politikerne og de

organiserte gruppene.

### **3.6 Lobbyvirksomhet og åpenhetsdilemmaet**

Synet på åpenhet er en svært sentral del av reguleringsspørsmålet. Regulering av lobbyvirksomhet handler vanligvis om offentliggjøring av kontakten mellom beslutningstakere og organiserte interesser, og av den grunn handler uenighet om regulering i stor grad om hvilke konsekvenser man mener større åpenhet om lobbyvirksomhet vil ha. Mens de som er for hevder at demokratiet vil nyte godt av større åpenhet, frykter motstanderne at offentliggjøring av informasjon kan skade den politiske prosessen. Chari et. al. har studert regulering og reguleringsdebatter i en rekke demokratiske stater, og har kommet frem til hovedargumenter som brukes i forhold til åpenhet på begge sider av debatten. Reguleringstilhengere argumenterer for det deliberative demokratiet som styresett, med den åpenheten og ansvarliggjøringen som det medfører, mens motstanderne fokuserer på hvordan den samme åpenheten både kan utgjøre en barriere for å ta kontakt med beslutningstakerne og skade beslutningsprosessene. (Chari et. al. 2010:5)

#### **3.6.1 Forkjemperne: Åpenhet og ansvarlighet**

Det deliberative demokratiet vektlegger diskusjon og refleksjon som beslutningsmåte. «Det er argumentene som skal avgjøre, og det er prosessen med å finne ut hva som egentlig er gode argumenter som konstituerer demokratiet». (Eriksen 1995:17) En forutsetning for det deliberative demokratiet er troen på at det er mulig å «komme til enighet bare ved å anvende fornuftige argumenter» (Eriksen 1995:22) Uavhengig av livssyn og holdninger blant borgerne skal man gjennom nøytral diskusjon kunne komme frem til rasjonelle svar på hvordan samfunnet best bør styres. (Eriksen 1995:23) For å sikre kvaliteten og legitimiteten til beslutningene som tas, må deliberasjonen skje i offentligheten. Bakgrunnen og begrunnelsene for de politiske beslutningene som tas må være offentlig tilgjengelig og beslutningstakerne må stå til ansvar for beslutningene de tar. (Chari et. al. 2010:5)

Sammenhengen mellom det deliberative demokratiet og regulering av lobbyvirksomhet blir da klar. For at borgerne skal kunne holde beslutningstakerne ansvarlige, må de vite hvordan

beslutningsprosessen foregår. Da må informasjon om hvem som forsøker å påvirke politikerne være tilgjengelig. I tillegg til at regulering gjør det mulig å konfrontere politikerne med hvem de har snakket med om hva, kan det bidra til at politikerne oppfører seg hederlig. Ifølge Stavasage er den mest effektive måten å eliminere uetisk oppførsel å gjøre aktørenes oppførsel lettere å observere utenfra. (Stavasage 2004:668) Man må belyse deliberasjonen for at den skal fungere på en ideell måte.

To viktige begreper knyttet til deliberativ teori og som ofte brukes som argument for regulering av lobbyvirksomhet, er åpenhet og ansvarlighet.

Åpenhet, i betydningen offentliggjøring, er et av de viktigste argumentene som brukes for regulering av lobbyvirksomhet. Med åpenhet mener man hvor enkelt det er for folket å ha oversikt over myndighetenes handlinger, både når det gjelder hvordan beslutninger tas og når det gjelder hvilke private aktører som forsøker å påvirke beslutningsprosessene. Åpenhet gjør borgerne mindre apatiske i forhold til politikk og øker legitimiteten til det politiske systemet. (Chari et. al. 2010:6) Åpenhet er dessuten en forutsetning for at folket skal kunne holde politikerne ansvarlige for handlingene sine. Folket må ha tilgang på uavhengig informasjon om politikernes handlinger for at det skal være mulig å evaluere dem og iverksette eventuelle sanksjoner. (Naurin 2007:2) Det bringer oss over til ansvarlighetsbegrepet. Med ansvarlighet mener Chari et. al. det å ta ansvar for valgene man tar. Når det gjelder politikere blir de stilt til ansvar for sine handlinger ved hvert eneste valg. Gjennom valgene velger borgerne om de vil fornye sin tillit til politikerne, eller om de er så misfornøyd at de heller vil at noen andre skal styre. (Chari et. al. 2010:6) Regulering av lobbyvirksomhet kan øke ansvarliggjøringen av politikerne ved at det gjør lobbyaktivitet offentlig. Da kan velgerne lettere finne ut hvilke interesser politikerne veier tyngst; folkets eller interessene til dyktige lobbygrupper. Tilhengere av regulering mener ikke at regulering vil endre det faktum at noen grupper er mektigere enn andre, men ønsker at folket i større grad skal vite hvordan og hvorfor politiske beslutninger tas. (Chari et. al. 2010:6)

### **3.6.2 Motstanderne: Barriere mot å delta og behov for konfidensialitet**

Et av de viktigste argumentene som blir brukt mot regulering av lobbyvirksomhet, er at regulering kan hindre borgeres deltakelse i den politiske prosessen. Reguleringen kan fungere

som en barriere mellom folket og politikerne. (Chari et. al. 2010:7) I følge Ainsworth ville dette særlig ramme små grupper og organisasjoner. (Ainsworth 1993:53) Tanken er at regulering vil kreve større kunnskap om systemet for at det skal være mulig å påvirke, og at svake grupper vil skremmes bort og tape kampen om politikernes oppmerksomhet. Da vil man få en profesjonalisering av lobbyismen. Dette argumentet finner man for eksempel i konklusjonen til Committee on Standards in Public Life i Storbritannia på midten av 90-tallet, hvor det ble slått fast at regulering av lobbyvirksomhet kunne komme til å skape et inntrykk av at den eneste legitime kanalen fra organiserte interesser og til parlamentet ville gå via kontoret til kommersielle, registrerte lobbyister. Komiteen mente at det beste ville være å beholde dagens ordning, hvor kontakt mellom politikere og lobbyister var basert på uformelle regler og selvregulert «god oppførsel» fra politikernes side. (Dinan 2006 i Chari et. al. 2010:7) Flere rational choice-teoretikere har hevdet at regulering av lobbyvirksomhet vil redusere kontakten mellom folket og politikerne. De argumenterer for at strenge reguleringsordninger ville gjøre at mange grupper ville holde seg unna politikerne fordi de ikke ville risikere oppmerksomhet rundt sine møter og eventuelle straffer for regelbrudd. Regulering ville altså representere en så stor barriere at flere grupper rett og slett ville la være å ta kontakt med politikerne. (Gray og Lowery 1998:79)

Et annet viktig motargument er tanken om at konfidensialitet kan bidra til bedre politikkutforming. Lukkede forhandlinger gjør det lettere for beslutningstakerne å kjøpslå og å inngå kompromisser med andre aktører. Uten offentlighetens øyne på seg kan politikerne fokusere på skape gode resultater, uten at de trenger å frykte at velgerne skal bli opprørt over hvordan selve beslutningsprosessen foregår. Da unngår man usikkerhet og unødvendige spenninger mellom ulike grupper i samfunnet. Det er først når beslutningene er tatt, at politikerne skal forsvare og legitimere arbeidet de har gjort. Da havner fokuset på resultatene og ikke på prosessen frem mot dem. (Naurin 2007:3, Chari et. al. 2010:7)

En slik tankegang er en tydelig kontrast til idealet om det deliberative demokratiet. Argumentet er at åpenhet fremfor å skape legitimitet, kan «destabilisere og føre til mindre offentlig aksept av det politiske systemet». (Naurin 2007:3) Det skyldes at åpenhet fremprovoserer konflikter i samfunnet, og hindrer politikerne i å gjennomføre effektive forhandlinger. Fremfor å konsentrere seg om jobben sin, må de ta hensyn til hvordan hver eneste del av beslutningsprosessen blir oppfattet utenfra.

### ***3.7 Klassisk liberalisme versus sosialliberalisme***

I tillegg til åpenhetsdilemmaet, handler synet på regulering av lobbyvirksomhet om en prioritering mellom individuell frihet og sosial rettferdighet. Man kan argumentere for at regulering begrenser individenes rett til å snakke fritt med dem de ønsker, og man kan argumentere for at regulering gjør påvirkningsmulighetene likere mellom ressurssterke og ressurssvake aktører. Dette skillet kan knyttes til skillet mellom den klassiske liberalismen og sosialliberalismen.

Helt siden liberalistismen vokste frem sammen med markedskapitalismen i Europa, har den vært kjennetegnet av en tro på at både markedet og det sosiale samfunn fungerer best hvis det i størst mulig grad blir overlatt til seg selv. Skepsisen mot regulering skyldes en voldsom tro på individets suverenitet. Fordi man mener at folket er i stand til å ta gode, rasjonelle valg for seg selv mener man at de bør få ansvar for sin egen livssituasjon. Et rettferdig samfunn er i følge klassisk liberalisme ikke et samfunn hvor alle har det likt, men et samfunn hvor individene oppnår sin posisjon ved hjelp av talent og hardt arbeid. (Heywood 2004:29) Den klassiske liberalismen slik den vokste frem eksisterer i liten grad i dag, men man finner tankene igjen i dagens nyliberalisme eller økonomisk liberalisme. Også her er tanken at individuelt ansvar skal veie opp for behovet for en omfattende velferdsstat. (Heywood 2004:212) Teoretikere som Milton Friedman, Friedrich August von Hayek og Robert Nozick er forkjempere en den økonomiske liberalismen. De står for en tankegang hvor samfunnet ikke er en overordnet enhet som skal sørge for borgernes trygghet, men som Friedman skriver i sin bok *Capitalism and Freedom* fra 1962, et instrument som ikke har andre overordnede mål enn de borgerne som en helhet kan bli enige om. (Friedman 1962:2) Individet er altså en del av samfunnet, men tjener det ikke og forventer ikke noe fra det.

Det er viktig å merke seg at nyliberalismen aksepterer at staten tilbyr sosiale tjenester og har en begrenset kontroll over økonomien, selv om den bygger på klassisk liberalisme. Sistnevnte er en arketype som det vil være vanskelig å finne eksempler på i dagens samfunn. Når jeg likevel bruker den som teoretisk retning, skyldes det at den i sin renhet egner seg svært godt til å finne tendenser og grunnholdninger hos respondentene.

I kontrast til den klassiske liberalismen finner man sosialliberalismen, eller moderne liberalisme, en langt mindre statskritisk retning, som vokste frem som et resultat av urettferdigheten og de dårlige sosiale forholdene som den industrielle kapitalismen bragte

med seg. Man innså at velferdsreformer og økonomisk styring var nødvendig for å sørge for en akseptabel levestandard i samfunnet og en rettferdig fordeling. (Heywood 2004:31-32) Regulering av lobbyvirksomhet er et eksempel på dette, fordi man gjennom å sette søkelys på påvirkningen som foregår, minsker fordelene ressurssterke grupper kan ha. Sentrale tenkere innen sosialliberalismen er John Stuart Mill, John Rawls og Ronald Dworkin. De er svært opptatte av sosial rettferdighet, og deres verdenssyn illustreres godt gjennom Rawls teori om uvitenhetens slør. Han mener at rettferdighet er en tilstand hvor alle har like utgangspunkt og like muligheter. En slik rettferdighet er en ordening som alle ville vært enige om, hvis de var plassert bak et slør av uvitenhet hvor de ikke hadde noen informasjon om sine egne ressurser, sosiale posisjon eller status. (Rawls 1971:11) Uvitenhetens slør gir individene en plikt til å tenke ikke bare på seg selv, men også på fellesskapet. Nettopp fellesskapstankegangen og samfunnskontrakten «står sterkt i den sosialliberale tradisjonen. Tilretteleggelse for deltagelse er derfor viktig for sosialliberale partier, og deres fokus, i praktisk politikk, på desentralisering av myndighet og åpenhet i politiske prosesser, har sitt tydelige ideologiske feste i borgeridealet.» (Hornburg et. al. 2003:26)

I dag bærer alle de store, norske partiene til en viss grad preg av sosialliberalismen. Det er stor aksept for at statlig regulering er nødvendig for at fordeling av goder og byrder skal oppleves som rettferdig. Man kan likevel diskutere hvilken av de to ideologiene de politiske partiene ligger nærmest i spørsmålet om regulering av lobbyvirksomhet.

### ***3.8 Positiv og negativ frihet***

Synet på frihet tydeliggjør argumentene langs liberalismeaksen og er derfor en nyttig inngang til å forstå reguleringsdebatten. I følge Heywood ligger den teoretiske forklaringen bak endringen fra klassisk til sosialliberalisme nettopp i utviklingen av hva man la i begrepet frihet. Mens den klassiske liberalismen er knyttet til et negativt syn på frihet, hvor man fokuserer på hva man er fri fra, kobler moderne liberale frihet til personlig utvikling og selvrealisering. (Heywood 2004:42)

Det var Isaiah Berlin som først introduserte skillet mellom positiv og negativ frihet i 1958. Forenklet handler skillet om å være fri fra noe (negativ frihet), og å være fri til å gjøre noe (positiv frihet). Negativ frihet oppfattes som det handlingsrommet hvor man kan handle, uten

innblanding fra andre. Altså er man ufri kun hvis noen griper inn og hindrer en i å gjøre noe som man ellers ville ha gjort. (Berlin 1958:155-156) Den positive friheten definerer Berlin som det å kunne bestemme over sitt eget liv, uten at ytre krefter skal ha noe å si. Når en aktør selv føler at han eller hun har kontrollen over sitt eget liv, er han eller hun fri. (Berlin 1958:161). Heywood har en litt annen forståelse av skillet, som jeg vil bruke i denne oppgaven. Da er det ikke bare direkte inngripen som kan begrense den negative friheten, men også lover og regler. Gjennom trusselen om straff ved lovbrudd, tvinger loven individer til å adlyde, og begrenser dermed friheten deres. Men selv om lover i følge dette synet begrenser frihet, er det ikke slik at tilhengere av synet nødvendigvis higer etter et samfunn uten lover og regler. Derimot ønsker de at lovene og reglene bør begrenses til å sørge for ro, orden og sikkerhet for borgerne. I den grad man innfører lover, vil det alltid innebære en avveining mellom likhet og rettferdighet for borgerne på den ene siden og individuell frihet på den andre. Et slikt syn på frihet er derfor nært knyttet til den klassiske liberalismen. Fokuset på individet er stort, og enhver form for paternalisme betraktes som et angrep på individets frihet, fordi det vil kunne krenke individets mulighet for å ta ansvar for sitt eget liv. (Heywood 2004:258-260)

Men der tilhengere av negativ frihet mener at den er nødvendig for at individer skal kunne vokse og utvikle seg, mener kritikerne at negativ frihet i praksis kun er en «frihet til å sulte». (Heywood 2004:260) Når myndighetene overlater borgerne til seg selv, kan de ende opp som ofre av markedsøkonomien, og dermed frarøves muligheten til selvrealisering og personlig utvikling. Dette synet skiller seg fra Berlins, fordi fokuset ligger på å gi individet mulighet til å utvikle seg, og ikke på at det skal ha kontroll over eget liv. En rettferdig distribusjon av materielle og økonomiske ressurser er sett på som nødvendig for at personlig utvikling skal være mulig. Meningen er ikke at borgerne skal være passive mottakere i velferdssamfunnet, men at staten skal ta seg av basalbehovene slik at individene er frie til å ta sine egne valg. Kritikere av det positive synet på frihet argumenterer for at man forveksler frihet med muligheter. Muligheter kan være et resultat av frihet, men er ikke nødvendigvis frihet i seg selv. Man kan også argumentere for at den positive frihetens omfattende stat hindrer individet i å selv kontrollere sine egne økonomiske og sosiale omstendigheter. (Heywood 2004:261-62)

I forbindelse med regulering av lobbyvirksomhet, handler skillet om hvorvidt man mener at regulering er frihetsberøvende, eller om man mener at det fører til større rettferdighet i samfunnet. I henhold til klassisk liberalisme vil man argumentere for at regulering vil

begrense individenes frihet til å opptre som de vil, og at det derfor vil være uheldig. Når det gjelder den positive friheten er tanken som sagt at velferdsgoder fører til større frihet. En reguleringsordning er ikke et slikt gode, og vil i liten grad hjelpe individene ved å gi dem større muligheter til selvrealisering og selvutvikling. Man kan imidlertid argumentere for at en reguleringsordning vil styrke den positive friheten, fordi den gjennom å gjøre lobbyvirksomheten som foregår offentlig, kan øke likheten i samfunnet. Det kan bli vanskeligere for ressurssterke aktører å opprettholde nære forhold til politikerne hvis de får samfunnets søkelys på seg, og slik kan regulering tenkes å gjøre samfunnet mer rettferdig.

Selv om skillet mellom positiv og negativ frihet er nyttig i politisk analyse, er det viktig å presisere at det har vært og er kontroversielt. Man kan argumentere for at skillet kun er språklig. Frihet fra regulering kan like gjerne betraktes som frihet til å gjøre det man ønsker uten å være regulert. (Heywood 2004:253)

### ***3.9 Empiriske forventninger***

Som Chari et. al. viser, handler uenigheten mellom dem som er for regulering og dem som er mot i stor grad om hvilke konsekvenser man tror at større åpenhet og offentliggjøring vil få. Kontrasten er stor mellom tilhengerne av det deliberative demokratiet og dem som mener at demokratiet er tjent med at deler av beslutningsprosessen holdes unna offentligheten. Jeg forventer å finne igjen dette skillet i norsk politikk. Mens reguleringstilhengerne vil hevde at åpenhet og offentliggjøring er en nødvendig del av demokratiet, vil motstanderne argumentere for at offentliggjøring vil være en barriere for folket og for at beslutningsprosessene trenger konfidensialitet for å fungere optimalt. Særlig Venstre og SV kommer nok til å bruke argumenter for det deliberative demokratiet. Men det vil ikke nødvendigvis være slik at partiene kun argumenterer for eller mot åpenhet. Enkelte av partiene vil sannsynligvis se begge siden av saken, og diskutere hvilke hensyn som bør veies tyngst.

I tillegg forventer jeg å finne et skille mellom klassisk liberalistiske holdninger og sosialliberale holdninger til regulering av lobbyvirksomhet. Mens de mest klassisk liberale partiene, som for eksempel FrP og Høyre, sannsynligvis vil hevde at regulering begrenser individenes frihet, vil nok den andre siden, representert av Venstre og SV, vektlegge rettferdighet og tilgang på like muligheter. Selv om jeg forventer at enkelte av partiene vil



markere seg sterkt på en av sidene, er det langt fra sikkert at det vil være mulig å plassere alle partiene i forhold til liberalismeskillet.

I tillegg til de ideologiske skillene er det rimelig å forvente at det finnes noen mer generelle tendenser til hvordan Stortingspolitikere oppfatter lobbyvirksomhet. Fordi alle de fem reguleringsforslagene har blitt nedstemt av Stortingsflertallet, virker det lite sannsynlig at stortingsrepresentantene som gruppe ser på uregulert lobbyvirksomhet som et stort problem. Jeg forventer derfor at flertallet omtaler lobbyistenes påvirkningsmuligheter hovedsakelig som informasjonsmakt, fremfor som maktbruk gjennom trusler eller press.

Agendasettingsteorien sier at defineringen av problemer ofte skjer gjennom kriser eller skandaler. Når det ikke virker som om representantene opplever at de har et problem, er det videre lite sannsynlig at de vil vise til eksempler på slike plutselige og problematiske hendelser. Det kan i så fall være med på å forklare hvorfor reguleringsforslagene gang på gang har blitt nedstemt.

## **4. Forskningsdesign**

I dette kapittelet vil jeg presentere studiens forskningsdesign. Jeg vil diskutere fordeler og ulemper ved valg av casestudie som metode, samt begrunne hvordan jeg har avgrenset det empiriske materialet. Deretter vil jeg presentere innsamlinger av datamaterialet, og hvilke hensyn jeg har tatt underveis. Til slutt vil jeg diskutere kvaliteten på mine innsamlede data, i forhold til reliabilitet og validitet.

### ***4.1 Casestudiet som strategi***

Min studie handler om betingelser for regulering av lobbyvirksomhet, men omfatter kun en analyseenhet, nemlig det norske Stortinget. Fordi studien altså kun studerer et tilfelle, klassifiseres den som et case-studie. (Grønmo 2004:90)

Det er flere grunner til at det er en fordel å studere få enheter. Blant annet er det enklere å identifisere og måle variabler når man har med få enheter å gjøre. Det er særlig relevant når man arbeider med begreper som det er vanskelig å måle, som ideologiske oppfatninger i denne oppgaven. Hadde denne oppgaven vært en statistisk studie av flere case ville det ha

vært nødvendig å skape kategorier på forhånd, som ville trenge å romme relativt mye. Men fordi det dreier seg om kun et tilfelle er det mulig å operere med smalere kategorier, og slik være sikrere på at kategoriene egner seg til å belyse problemstillingen. Etter å ha identifisert de relevante kategoriene i en casestudie er det langt mer fruktbart å gjennomføre en statistisk studie. (George og Bennett 2005:19)

Case-studier egner seg også godt til å finne nye hypoteser. Fordi statistiske studier enten baserer seg på eksisterende databaser eller henter inn data basert på forhåndsbestemte variabler, finner de i følge George og Bennett sjelden frem til nye hypoteser. Case-studier derimot har muligheten til å søke etter nye forklaringer kontinuerlig. I denne studien undersøker jeg hva motstanden mot regulering av lobbyvirksomhet består i, og det er da nødvendig å kunne finne frem til nye hypoteser etter hvert, fordi det er umulig å vite hvilke holdninger respondentene har før man har spurt dem. (George og Bennett 2005:20)

Fordi case-studiet åpner for slike arbeidsmetoder, egner det seg også til å undersøke kausale mekanismer innenfor tilfellet i detalj. Statistiske studier derimot utelater alle variabler som ikke er forhåndsutvalgt som forklaringsvariabler i studien. (George og Bennett 2005:20)

Det er imidlertid også knyttet noen ulemper til casestudiet som metode. Den kanskje viktigste innvendingen er at de ikke egner til å måle hvor stor effekt ulike variabler har på resultatene, og at de kan ikke brukes til generalisering. (George og Bennett 2005:22) Selv om resultatene i denne studien kan gi noen indikasjoner på hvilke holdninger de representantene har, og hvorfor de er uenige, kan den ikke si noe sikkert om Stortinget som helhet. For at det skulle være mulig hadde det vært nødvendig å gjennomføre en kvantitativ oppgave med et statistisk signifikant utvalg.

## ***4.2 Avgrensning av det empiriske materialet***

Målet med denne oppgaven er å undersøke hvorfor stortingsrepresentantene ikke ønsker en reguleringsordning for lobbyvirksomhet ved Stortinget. Fordi studieobjektet er stortingsrepresentantene, må det empirisk materialet være kilder til stortingspolitikernes holdninger til regulering av lobbyvirksomhet. Det har vært fremmet fem forslag om regulering siden 1996, og det sitter 169 representanter som sannsynligvis alle har en mening om temaet. En viktig avgrensning i denne oppgaven er derfor hvor hvilket og hvor stort

empirisk materiale som skal brukes for å danne seg et bilde av representantenes holdninger.

Jeg har valgt å fokusere på regulering ved Stortinget, og ikke ved for eksempel Statsministerens kontor eller departementene, som har blitt nevnt i flere av reguleringsforslagene. Fordi de ulike organene har ulike oppgaver, kan man forvente at argumentene for å regulere eller for å la være vil være ulike. Da ville jeg ende opp med tre ulike debatter. Isteden ønsker jeg å gå i dybden på en del av reguleringsdebatten. I tillegg til at det gir meg muligheten til å være grundigere i analysen av argumentene, er det et langt mer realistisk prosjekt rent ressursmessig. Dessuten er det slik at regulering av lobbyvirksomhet internasjonalt hovedsakelig har dreid seg om registrering ved parlamenter. Ved å holde meg til Stortinget blir det derfor lettere å trekke linjer til andre kontekster, og det finnes også mer teori knyttet til slik regulering.

Det empiriske materialet vil altså bestå av stortingsrepresentantenes uttalelser om lobbyvirksomhet og om regulering av lobbyvirksomhet ved Stortinget. For å kunne sette de ulike partiene opp mot hverandre har jeg intervjuet og gjennomført en spørreundersøkelse blant representanter fra alle partiene som er representerte på Stortinget. Jeg vil ikke fokusere på enkeltsaker og holdninger til disse, men de store tendensene i representantenes holdninger til lobbyvirksomhet og regulering av lobbyvirksomhet. Derfor har jeg ikke brukt uttalelser hentet fra spesifikke saker eller hendelser. I tillegg til intervjuene og spørreundersøkelsen, bruker jeg referater fra stortingsdebattene knyttet til reguleringsforslagene. Slik får jeg et bredere materiale. Jeg vil presentere samtlige av debattene i korthet, men for å ende opp med et håndterbart materiale har jeg valgt å bruke kun reguleringsforslaget fra 2009-10 direkte i analysen.

Selv om slike avgrensninger er viktige for å gjøre materialet håndterbart, må man være bevisst på at nyanser kan forsvinne. Muligheten til å se etter en utvikling i debattene fra det første til det siste reguleringsforslaget forsvinner blant annet. Videre kan det tenkes at stortingsrepresentantene har ulike holdninger til registrering ved departementene enn ved Stortinget. Dermed kan noen fremstå som negative til regulering, når det i realiteten kun gjelder regulering ved Stortinget.

### **4.3 Datainnsamling**

Jeg har som nevnt samlet inn og brukt tre typer data for å belyse min problemstilling. For det første benytter jeg meg av dokumenter, nærmere bestemt referater fra stortingsdebatten om regulering fra 2009-10. Videre har jeg gjennomført en spørreundersøkelse blant 40 stortingsrepresentanter fra partiene som sitter på Stortinget (med unntak av Venstre) om deres holdninger til lobbyvirksomhet og regulering av lobbyvirksomhet. Den siste og viktigste datainnsamlingen er 7 dybdeintervjuer med representanter fra samtlige partier ved Stortinget.

#### **4.3.1 Utvalg og bruk av dokumenter**

Systematiske søk etter relevante dokumenter er en viktig del av datainnsamlingen innen all forskning. (Yin 2003:87) Målet er kategorisering av innholdet og registrering av data som er særlig relevant i forhold til problemstillingen. (Grønmo 2004:187)

Det finnes en rekke ulike dokumenter som kan belyse stortingsrepresentantenes holdninger til regulering av lobbyvirksomhet i Norge. I min oppgave har jeg imidlertid valgt å bruke referater fra stortingsdebattene om regulering av lobbyvirksomhet, og særlig den siste fra 2009-10. Alle stortingsdebatter ligger i sin helhet på Stortingets nettsider, og er svært sikre kilder. Selve innsamlingen var derfor relativt uproblematisk.

Etter at utvalget av tekster er klart, begynner finlesningen hvor relevant innhold velges ut og registreres. En viktig del av arbeidet er da å kategorisere innholdet i tekstene, slik at ulike deler kan vurderes i forhold til hverandre. Tekstelementer med felles trekk kan danne egne kategorier. (Halvorsen 1991:126)

I dette tilfellet ble dokumentene kategorisert sammen med intervju materialet.

#### **4.3.2 Bruk av spørreundersøkelse**

For å ha tilgang til et større utvalg stortingsrepresentanters holdninger enn praktisk mulig gjennom intervjuene, gjennomførte jeg en strukturert utspørring. Dette er den vanligste kvantitative metoden og den skjer gjennom ferdig formulerte spørsmål i et spørreskjema. (Halvorsen 1991:86) En fordel ved denne typen for utspørring er at man kan stille en gruppe

akkurat de samme spørsmålene, og på akkurat samme måte. Da slipper man typiske problemer ved uformell intervjuing, som at kommunikasjonen mellom forsker og respondent er dårlig, eller at forskeren påvirker svarene. (Matthews og Ross 2010:231)

Optimalt sett ville jeg ønsket å gjennomføre en spørreundersøkelse for samtlige stortingsrepresentanter. Men det å skaffe kontaktinformasjon til og faktisk oppnå kontakt med samtlige 169 representanter ville vært for omfattende i denne oppgaven. De fleste stortingsrepresentanter er dessuten travle mennesker, og kontaktes jevnlig av en rekke ulike aktører som vil ha hjelp fra dem. Når jeg vet at frafall og mangel på svar fra respondenter er et av de vanligste problemene knyttet til strukturert intervjuing, (Grønmo 2004:183) blir det tydelig at en slik spørreundersøkelse ville være vanskelig å gjennomføre alene. Andres erfaringer kan være med på å vise dette. I 1995 ledet Harald Espeli et forskningsprosjekt støttet av Norges Forskningsråd, i samarbeid med Institutt for Samfunnsforskning. Det ble gjennomført en spørreundersøkelse, og 120 representanter svarte. (Espeli 1999:219) Av de 165 representantene som fantes på den tiden svarte altså 72 prosent. Til sammenligning har pr-selskapet Geelmyuden Kiese gjennomført årlige spørreundersøkelser ved Stortinget, og hatt mellom 30 og 50 respondenter. (Geelmyuden Kieses lobbyundersøkelser) Av 169 stortingsrepresentanter ligger altså deltakelsen på mellom 18 og 29 prosent, hvilket gjør det vanskelig å generalisere. Svarprosenten avhenger av ressursbruken i studien, og denne studien har langt mindre ressurser enn både Espelis og Geelmyuden Kieses. Derfor valgte jeg å forsøke å få gjennomført spørreundersøkelsen blant 40 representanter, hvilket fungerte godt.

#### **4.3.2.1 Utforming av spørreskjema**

«Hovedoppgavene under forberedelsene til datainnsamlinger er å velge hvilken utspørringsmåte som skal benyttes, og å utforme spørreskjemaet.» (Grønmo 2004:166) Jeg bestemte meg for å gjennomføre spørreundersøkelsen over telefon. Med en begrenset tidsramme virket det som den sikreste måten å sikre mange svar på. I en telefonsamtale er avstanden mellom intervjueren og respondenten stor, og man er avhengig av et enkelt spørreskjema. (Grønmo 2004:167) Derfor stilte jeg respondentene korte og konsise spørsmål med faste svaralternativer. Det er enklere å håndtere både for respondent og intervjuer, særlig når spørsmålene er vanskelige. (Grønmo 2004:167)

Spørreskjemaet starter med en definering av lobbyvirksomhet. Jeg benyttet meg av Harald Espelis definisjon av lobbyvirksomhet ved Stortinget. (Espeli 1999:22 Ved å starte undersøkelsen slik sørget jeg for at respondentene svarte på spørsmålene med samme utgangspunktet. De første spørsmålene i spørreskjemaet handler om hvor ofte respondentene utsettes for lobbyvirksomhet. Deretter spurte jeg representantene om hvor stor nytte de opplever å ha av lobbyvirksomhet, og hvor effektivt de mener at lobbyvirksomhet er i forhold til å påvirke Stortingets beslutninger. I tillegg spurte jeg om de er for eller mot regulering av lobbyvirksomhet.

I den siste delen av spørreundersøkelsen ber jeg respondentene ta stilling til fire ulike påstander om hvilke effekter lobbyvirksomhet har på demokratiet og hvilke effekter regulering av lobbyvirksomhet kan få. Generelt bør ikke spørreundersøkelser som skal gjennomføres over telefon inneholde for kompliserte spørsmål, da det er liten mulighet for respondentene til å resonnerer seg frem til et svar eller å grunngi hvorfor de svarer som de gjør. Da kan resultatet bli at de får problemer med å svare, eller at de oppgir lite gjennomtenkte svar for å klare å gjennomføre intervjuet. Når jeg likevel inkluderte noen såpass avanserte spørsmål i mitt skjema, skyldes det at de omhandler svært velkjente problemstillinger.

Etter å ha utformet et førsteutkast til spørreskjemaet gjennomførte jeg tre testintervjuer for å undersøke om hvordan spørsmålene fungerte i praksis. Jeg valgte å bruke bystyrerepresentanter fra Bergen, fordi deres arbeidssituasjon ligner stortingsrepresentantenes. De tre var Helge Stormoen (FrP) som sitter i komite for finans, Oddny Irene Miljeteig (SV) som sitter i komite for kultur, idrett og næring, og Anders Skoglund (V) fra komite for oppvekst. Testintervjuene ble gjort over telefon. Fordi de tre kun skulle brukes til å teste skjemaet var det i utgangspunktet ikke viktig at de representerte stor politisk bredde. Likevel valgte jeg både representanter både fra partier som er for partier som er mot regulering, slik at jeg kunne undersøke om skjemaet fungerte for respondenter med ulike synspunkter. Etter testintervjuene gjorde jeg noen endringer i spørreskjemaet. Jeg oppdaget blant annet definisjonen av lobbyvirksomhet trengte å være kortere og mer konsis. Espelis lange og akademiske definisjon fungerte ikke over telefon, når respondentene ikke selv kunne lese formuleringene. Derfor kortet jeg den ned og gjorde språket mer muntlig. Jeg merket også at testrespondentene hadde problemer med å forstå hva som var ment med «profesjonelle lobbyister», i kontrast til «organiserte interesser». De påpekte at profesjonelle lobbyister for

eksempel kunne oppfattes for eksempel som ansatte i interesserorganisasjoner, som har som hovedoppgave å drive lobbyvirksomhet for organisasjonen. Ved å kalle dem innleide profesjonelle lobbyister var problemet løst. Ellers fungerte spørreskjemaet godt. (Se vedlegg 1 for spørreskjema)

Utformingen av spørsmålene er naturligvis knyttet til problemstillingen i oppgaven, men de bærer preg av å være ganske generelle. Bredden i spørsmålene skyldes at jeg ønsket å avdekke generelle holdninger blant stortingsrepresentantene, men også at jeg gjennomførte undersøkelsen tidlig i masterprosessen, og var redd for å utelukke noe. Vanligvis gjennomføres spørreundersøkelser i etterkant av intervjuene, hvilket åpenbar hadde vært en fordel. Det var først gjennom intervjuene at jeg kom frem til en smalere kategorisering av representantenes holdninger. Hadde jeg kunne utvikle undersøkelsen med bakgrunn i funnene fra intervjuene, ville jeg hatt en bedre oversikt over hvilke spørsmål som var relevante og som kunne supplere informasjonen jeg fikk fra intervjuene. Det ville gjort spørreundersøkelsen mer relevant i arbeidet med analysen. Særlig den siste delen av undersøkelsen, hvor respondentene ble bedt om å ta stilling til ulike påstander viste seg å være vanskelig å bruke i analysen fordi påstandene var for generelle til å vise forskjeller mellom partiene.

#### **4.3.2.2 Gjennomføring av spørreundersøkelse**

Når det gjelder utvelgelse av de 40 respondentene, ønsket jeg at mitt utvalg skulle ha omtrent den samme sammensetningen som Stortinget som helhet. Hadde det vært mulig ville jeg gjerne at utvalget skulle representert Stortinget innen en rekke områder, som kjønn, alder, fartstid på Stortinget og så videre. For enkelhets skyld valgte jeg imidlertid å fokusere på partitilhørighet. Ideelt sett skulle jeg ha hatt et stratifisert sannsynlighetsutvalg av stortingsrepresentanter. Da er representantene delt inn i kategorier, eller strata, som man trekker et proporsjonalt utvalg fra. Fordelen er at jeg da ville ha kunnet generalisere statistisk ut fra utvalget. (Grønmo 2004:96) Men som jeg oppdaget under intervjuprosessen, var det vanskelig å bestemme nøyaktig hvordan fordelingen skulle være, fordi det viste seg at enkelte av representantene var vanskelige å få tak i. Når noen av partiene hadde relativt få representanter på Stortinget, ble tilfeldig utvelgning ekstra vanskelig. Hvis utvalget ikke hadde samme sammensetning som Stortinget, måtte jeg ha veid gruppene mot hverandre. I kombinasjon med dybdeintervjuene ville blitt for arbeidskrevende.

Derfor endte jeg opp med et strategisk kvoteutvalg. Det ligner på stratifisert utvelgning, men i motsetning til ved stratifisert utvelgning, baserer utvelgelsen seg på hvilke enheter som er tilgjengelige i tillegg til hvilken kvote eller strata de tilhører. «Det eneste faste kriteriet for utvelgning er at enheten tilhører en av de definerte kategoriene». (Grønmo 2004:99) Jeg forsøkte likevel å oppnå en sammensetning som lignet den ved Stortinget. Modellen under viser antallet representanter jeg intervjuet fra hvert parti, sammenlignet med den faktiske sammensetningen ved Stortinget. Det er i utgangspunktet ikke relevant med prosent av så små antall som jeg har fra enkelte av partiene, men jeg har inkludert dem for at det skal være mulig å sammenligne utvalget med den faktiske sammensetningen ved Stortinget.

Parti	Representanter i spørreundersøkelsen	Antall	Antall ved Stortinget
Senterpartiet	Erling Sande, Janne Sjelmo Nordås, Jenny Klinge, Anne Tingelstad Wøien	4 (10 %)	11 (6.5 %)
SV	Aksel Hagen, Geir-Ketil Hansen, Gina Knutson Barstad, Alf Egil Holmelid	4 (10 %)	11 (6.5 %)
Arbeiderpartiet	Tore Nordtun, Gunvor Eldegard, Dag Ole Teigen, Thor Erik Forsberg, Bendiks H. Arnesen, Sonja Mandt, Svein Gjelseth, Freddy de Ruiten, Ingalill Olsen	9 (22.5 %)	64 (37 %)
KrF	Line Henriette Hjemdal, Øyvind Håbrekke, Kjell Ingolf Ropstad, Hans Olav Syversen, Rigmor Andersen Eide	5 (12.5 %)	10 (5.9 %)
FrP	Karin S. Woldseth, Jan Arild Ellingsen, Solveig Horne, Gjermund Hagesæter, Ulf Erik Knudsen, Oskar Grimstad, Anders Anundsen, Åge Starheim, Bård Hoksrud, Jon Jæger Gåsvatn	10 (25 %)	41 (24.2 %)
Høyre	Trond Helland, Gunnar Gundersen, Siri A. Meling, Svein Harberg, Torbjørn Røe Isaksen, Henning Warloe, Linda Hofstad Helleland, Ivar Kristiansen	8 (20 %)	30 (17.7 %)
Venstre	-	0	2 (1.1 %)
Totalt		40 (100 %)	169



Det var vanskelig å få tak i nok medlemmer fra Arbeiderpartiet, og mitt utvalg fra partiet er derfor en god del lavere enn prosentandelen ved Stortinget. De mindre partiene, som SV, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti er derimot overrepresenterte i mitt utvalg.

Fremskrittspartiet og Høyre derimot er relativt riktig representerte. Når det gjelder Venstre, har partiet bare to representanter. Jeg ønsket ikke å inkludere de representantene jeg gjorde dybdeintervjuer med i utvalget, og da gjenstod det bare en representant, partileder Trine Skei Grande, som ikke hadde tid til å svare på mine spørsmål. Derfor er ikke Venstre inkludert i utvalget. Men fordi partiet utgjør en så liten del av stortingsrepresentantene, blir ikke gruppens svar påvirket i særlig grad.

Kvoteutvelging egner seg godt til vise forskjeller mellom ulike grupper, slik hensikten er i denne studien, men utvalget kan ikke generaliseres ut fra. Det er en åpenbar svakhet. Men utvalget kan likevel brukes til å gi noen indikasjoner på tendenser ved Stortinget. Utvalget mitt utgjør nesten en fjerdedel av representantene, og det er rimelig å forvente at utvalgets holdninger vil ligne Stortingets, særlig fordi partisammensetningen er relativt lik.

### **4.3.3 Intervju**

Uformelle intervjuer utgjør den viktigste delen av det empiriske materialet i denne oppgaven. Uformell intervjuing er styrte samtaler med respondentene, fremfor strukturerte utspørringer. (Yin 2003:89) Man utarbeider en plan for intervjuet, men planen er bare veiledende, og intervjuet legges opp etter hva respondenten har å bidra med og hvilke tema som viser seg å være mest interessante i forhold til respondentens kunnskaper. I motsetning til ved strukturert utspørring, hvor det ikke er mulighet for å legge til oppfølgingsspørsmål og avklaringer underveis, gir uformell intervjuing muligheten til å forfølge nye vendinger og uforutsette forhold underveis. (Halvorsen 1991:85)

Når man leter etter forklaringer og tendenser er det en fordel. Hadde det ikke vært mulig å tilpasse intervjuene til informasjonen respondentene kommer med, hadde jeg sannsynligvis ikke kommet frem til de samme forklaringene som jeg endte opp med. Jeg visste ikke på forhånd hvilke holdninger som skilte partiene fra hverandre i reguleringsspørsmålet, og derfor var det nødvendig å kunne stille oppfølgingsspørsmål og be om presiseringer og utdypninger underveis i intervjuene.

Den kanskje største ulempen ved uformelle intervjuer er at både selve intervjuet og

etterarbeidet, i form av transkripsjon, er tidkrevende. Derfor er utvalget av respondenter vanligvis mye mindre enn ved strukturert utspørring.

#### 4.3.3.1 Utvalg av respondenter

For å oppnå stor ideologisk bredde i svarene, og for å kunne sette partiene opp mot hverandre i regulerings spørsmålet, var det nødvendig å gjennomføre dybdeintervjuer med representanter fra alle partiene på Stortinget. Da ble det viktigste valget hvilke representanter jeg skulle intervjuer. En stortingsrepresentant må ta stilling til svært mange ulike saker i sin jobb, og det var derfor en fordel at respondentene hadde gjort seg opp en klar mening om regulerings spørsmålet før intervjuet. Derfor tok jeg utgangspunkt i den siste debatten på Stortinget da jeg valgte intervjuobjekter. Der hadde representanter fra samtlige partier bortsett fra Fremskrittspartiet uttalt seg. Fra enkelte av partiene hadde flere representanter uttalt seg i løpet av debatten. Utvalget fra hvert parti ble gjort vilkårlig, ut hva hvem av representantene som hadde anledning til å gjennomføre et intervju. Når det gjelder Fremskrittspartiet tok jeg kontakt med kommunikasjonsavdelingen til FrPs stortingsgruppe, og ba om hjelp til å finne en representant som kunne uttale seg om temaet og som hadde tid til å la seg intervjuer.

Respondenter	Tidspunkt og sted
Svein Roald Hansen (Ap)	29.11.11, Oslo
Geir Jørgen Bekkevold (KrF)	29.11.11, Oslo
Borghild Tenden (V)	17.01.12, Oslo
Bård Vegar Solhjell (Sv)	17.01.12, Oslo
Jan Tore Sanner (H)	17.01.12, Oslo
Geir Pollestad (Sp)	17.01.12, Oslo
Christian Tybring-Gjedde (FrP)	17.01.12, Oslo

Det empiriske materialet avhenger naturligvis av hvem intervjuobjektene er. Selv om respondentene representerer sine partier i denne oppgaven, er det selvklaart at andre respondenter fra samme parti kunne ha gitt andre svar. Det kan finnes relativt store uenigheter

innad i et parti. Det at respondentene har utpekt seg som særlig engasjerte innen reguleringsspørsmålet kan også påvirke svarene deres. Utvalget er kanskje mer opptatt av problemstillingen enn gjennomsnittsrepresentanten. Slike faktorer må man ta hensyn til i analysen av materialet.

#### **4.3.3.2 Gjennomføring av intervjuene**

Jeg tok først kontakt med respondentene via mail for å avtale intervju, og fulgte deretter opp med en telefonsamtale til dem som brukte tid på å svare. Fordi respondentene er profesjonelle politikere som er vant til å uttale seg om sine holdninger, så jeg ingen grunn til å anonymisere dem. Hvis respondentene hadde vært sårbare eller uttalt seg om sensitive temaer kunne anonymisering vært nødvendig for at de skulle være villige til å uttale seg fritt.

Stortingspolitikere derimot har som yrke å ta stilling til saker og å stå for meningene sine, og det er liten grunn til å tro at de ville uttalt seg annerledes hvis de fikk være anonyme. Jeg gjorde respondentene klare over at de ikke ville bli anonymisert, og fikk også godkjenning fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Før gjennomføringen av intervjuene utarbeidet jeg en intervjuguide (se vedlegg 2) med en rekke tema som var relevante i forhold til min problemstilling. En intervjuguide skal «være tilstrekkelig omfattende og spesifikk til at forskeren får de typer informasjon som er relevant for studien, men den skal samtidig være så enkel og generell at hvert enkelt intervju kan gjennomføres på en fleksibel måte.» (Grønmo 2004:161) Jeg var særlig interessert i respondentenes holdninger til lobbyvirksomhet og regulering av lobbyvirksomhet, deres tanker om partiet holdning og om konflikten mellom reguleringsmotstanderne og reguleringsforkjemperne. Respondentene ble bedt om å uttale seg ikke bare på vegne av seg selv, men også med bakgrunn i partiets holdninger. Jeg startet intervjuene med de mest generelle spørsmålene, og avsluttet med de mest spesifikke. Det er en stund siden forrige reguleringsdiskusjon, og slik sørget jeg for at de snakket seg varme om temaet før de måtte ta stilling til for eksempel hvordan partiideologien til deres parti henger sammen med partiets holdning til regulering.

De syv intervjuene ble alle gjennomførte ved Stortinget i Oslo, på representantenes kontorer. Jeg tok opp intervjuene ved hjelp av et opptaksprogram på min bærbare pc. Samtalene fløt generelt sett godt, hvilket naturligvis ikke er en selvfølge. Selv om det at forskeren er til stede

ved intervjuet og kan forme samtalen er en av de største fordelene ved uformell intervjuing, kan det også være den største ulempen. Som forsker er man avhengig av at kommunikasjonen med respondent fungerer godt. Gjør den ikke det kan man risikere at respondenten blir motvillig til å dele relevant informasjon, misforståelser kan gjøre at respondenten ikke forstår hva man er ute etter eller man kan feiltolke informasjonen respondenten gir. Dessuten kan forskeren påvirke de svarene som respondenten gir. Respondenter kan for eksempel komme til å svare det de tror at forskeren er ute etter eller gi feilaktig informasjon om egne meninger og oppfatninger for å fremstå mer positivt for forskeren. For å unngå slike effekter er det først og fremst viktig å etablere en god og trygg stemning under intervjuet, og bruke en mest mulig nøytral kommunikasjonsform. Ledende spørsmål og indikasjoner på hva forskeren selv mener bør unngås. (Grønmo 2004:165) Jeg forsøkte å legge opp intervjuene på en måte som minsket sjansen for at jeg påvirket svarene. Men det bør også bemerkes at sjansen for slike problemer nok var liten på grunn av typen respondenter jeg har valgt. Stortingsrepresentanter er vant til å legge frem og grunngi holdningene sine. Når det i tillegg dreide seg om et tema som de tidligere hadde uttalt seg om, er det lite sannsynlig at intervjuet ville påvirke deres holdninger og svar.

For å være sikker på å ikke gå glipp av viktige nyanser, transkriberte jeg intervjuene i sin helhet etter at de var gjennomført.

## **4.4 Datakvalitet**

En viktig del av det metodiske arbeidet er å sørge for at empirien egner seg til å besvare problemstillingen, og at materialet er pålitelig. Under vil jeg diskutere hvordan jeg har arbeidet for å sikre høy reliabilitet og validitet.

### **4.4.1 Reliabilitet**

«Reliabiliteten refererer til datamaterialets pålitelighet», (Grønmo 2004:220) eller rett og slett hvor godt datamaterialet stemmer overens med virkeligheten. Lav reliabilitet tyder på at man ikke ville ha endt opp med det samme datamaterialet hvis man skulle gjennomført undersøkelsen på nytt. I kvantitative studier handler reliabiliteten i hovedsak om hvordan

måleinstrumentene fungerer, og man kan derfor teste den ved å gjøre flere innsamlinger ut fra det samme undersøkelsesopplegget. I kvalitative studier som denne kan man ikke teste og beregne reliabiliteten like enkelt. Det skyldes at undersøkelsesopplegget ble utviklet og tilpasset underveis i datainnsamlingen, ut fra hvilke funn jeg gjorde underveis. Da er det vanskelig å gjennomføre undersøkelsen på nøyaktig samme måte flere ganger. Men det finnes andre måter å vurdere om de empiriske funnene er basert på faktiske forhold eller om de skyldes tilfeldigheter og forskerens skjønn. (Kirk og Miller 1986:21) Mest relevant for denne oppgaven er stabilitet og intern og ekstern konsistens. (Grønmo 2004:229)

Stabilitet handler om samsvaret mellom data samlet inn om samme fenomen på ulike tidspunkt. Hvis fenomenet som studeres er stabilt bør man finne de samme resultatene hvis man gjentar forskningsopplegget flere ganger. I min studie var det tidsmessig svært vanskelig å gjennomføre intervjuene og spørreundersøkelsen flere ganger. Men som Grønmo skriver kan stabiliteten også testes ved at man foretar kritiske gjennomganger av det innsamlede datamaterialet. Det øker sannsynligheten for at slutningene man drar er riktige, og det blir enklere å oppdage om materialet er påvirket av feilkilder. (Grønmo 2004:229) Slike kontinuerlige stabilitetsvurderinger er en naturlig del av selve forskningen. I arbeidet med å forstå og kategorisere empirien i denne oppgaven har jeg gått gjennom materialet gjentatte ganger for å undersøke om jeg forstår det riktig og om jeg har gått glipp av viktige forklaringer. Når man kategoriserer materialet foretar man en rekke valg. Empirien i denne oppgaven kunne ha blitt delt opp på andre måter enn de som er valgt. Men i forhold til stabiliteten er det viktig å undersøke om kategoriene man bruker faktisk finnes i datamaterialet. I jakten på mønstre i respondentenes uttalelser, kan det være fristende å tvinge dem inn i kategorier som de egentlig ikke passer i. Ved stadig å kontrollere at kategoriseringen av respondentenes uttalelser gir mening har jeg forsøkt å sikre stabiliteten.

Høy reliabilitet kan også sikres gjennom vurderinger av internt og eksternt samsvar, eller konsistens. (Grønmo 2004:229-230) Intern konsistens handler om forholdet mellom de ulike delene av datagrunnlaget, og om de er plausible og rimelige i forhold både til hverandre, og til materialet som helhet. (Grønmo 2004:230) For eksempel har de fleste respondentene jeg har intervjuet også uttalt seg i stortingsdebattene om regulering av lobbyvirksomhet. Jeg bruker begge deler i kategoriseringen av holdninger, og hvis jeg ikke fant noen sammenheng mellom uttalelsene kunne det bety at den interne konsistensen ikke var tilfredsstillende. Ekstern

konsistens derimot dreier seg om «forholdet mellom de innsamlede data og andre relevante opplysninger» (Grønmo 2004:230) Det vil si at det innsamlede materialet bør passe inn i en større kontekst. I forhold til min oppgave bør empirien for eksempel stemme overens med annen forskning på lobbyvirksomhet i Norge eller kunnskap om de politiske partienes ståsteder. Blant annet ville det være problematisk hvis Venstre gav uttrykk for å være mot regulering av lobbyvirksomhet, eller hvis samtlige av partiene oppgav å være for, selv om alle forslagene om å regulere har blitt nedstemt.

Dårlig samsvar innad i materialet eller mellom mitt materiale og andre opplysninger ville tydet på at jeg hadde gjort feil i datainnsamlingen. Hvis respondentenes svar ikke gav mening i forhold til resten av datamaterialet eller i forhold til eksterne opplysninger kunne det for eksempel skyldes at avstemninger ved Stortinget er en helt annen situasjon enn et intervju med en forsker, og at respondentenes svar var påvirket av situasjon. Men fordi Stortingspolitikere er forventet å kunne forsvare og begrunne sine holdninger og handlinger virker det usannsynlig at de skulle endre oppfatning avhengig av hvilken situasjon de til enhver tid befinner seg i. De er dessuten bundet av tidligere uttalelser og partitilhørighet, hvilket gjør dem til svært pålitelige kilder selv om den er flere år siden forrige reguleringsforslag.

På grunn av de begrensede ressursene jeg har hatt tilgjengelig i arbeidet med denne oppgaven, vurderes reliabilitet som vist hovedsakelig ved å gå systematisk og grundig gjennom materialet jeg har samlet inn for å oppdage svikt i datamaterialets troverdighet. Da er det en forutsetning at både selve materialet, og fremgangsmåten for å samle det inn, er grundig beskrevet og presentert, slik jeg har gjort i denne studien. Uten slike redegjørelser ville det vært vanskelig å etterprøve om materialet er pålitelig. (Grønmo 2004:231)

#### **4.4.2 Validitet**

”Selv om reliabiliteten er høy slik at vi har pålitelige data, er det ikke sikkert at disse data er treffende eller relevante for det vi har til hensikt å studere”. (Grønmo 2004:231) Da er validiteten lav. Validiteten er vanskeligere å teste enn reliabiliteten, men det finnes flere kriterier for validitet som man kan forholde seg til.

Den kanskje enkleste formen for validitet kalles åpenbar validitet, og er relevant både for

kvalitative og for kvantitative studier. Den er ikke basert på «inngående undersøkelser eller grundige drøftinger, men på trekk ved datainnsamlingen og datamaterialet som er åpenbare for både forskeren selv og andre». (Grønmo 2004:231) For eksempel ville den åpenbare validiteten i denne oppgaven vært svært lav hvis jeg intervjuet pr-selskaper for å finne ut hva stortingsrepresentantene mener om lobbyvirksomhet. Det er innlysende at man må spørre representantene selv for å få relevante svar. Slike vurderinger er en naturlig del av forskningen, men det er ikke alltid så lett å avgjøre om den åpenbare validiteten er høy nok. I denne oppgaven forsøker jeg å forklare hvorfor man ikke regulerer lobbyvirksomhet ved Stortinget, gjennom å intervjuer stortingspolitikere. Jeg har snakket med representanter for alle partiene som er presentert på Stortinget, for å kunne sette partiene opp mot hverandre i analysen. I intervjuene ble respondentene bedt om å knytte svarene sine opp mot partiets holdninger, og samtlige av respondentene mente det samme som partiet om regulering av lobbyvirksomhet. Altså var respondentene fra Venstre og SV for regulering, mens resten av respondentene, som alle kommer fra partier som har stemt mot regulering, var mot. Men selv om respondentene snakker på vegne av partiene sine, er det slett ikke sikkert at enigheten innad i partiene er stor nok til at det tilstrekkelig å snakke med kun en representant fra hvert parti. Jeg når naturligvis frem til flere gjennom spørreundersøkelsen, men det er likevel viktig å huske på at jeg undersøker forskjellen mellom respondentene i like stor grad som forskjellen mellom partiene de representerer.

Det er heller ikke klart at problemstillingen besvares best ved å intervjuer kun stortingsrepresentanter. Det kan virke åpenbart, fordi det er dem som har stemt mot forslagene. Men kanskje kan problemstillingen belyses bedre ved å inkludere andre forklaringer, for eksempel hvordan interesseorganisasjonene driver lobbyvirksomhet eller hvilke signaler politikerne mottar fra embetsverket. Selv om min fremgangsmåte gir mening er det ikke gitt at den er den mest eller eneste relevante måten å studere regulering av lobbyvirksomhet på.

To andre typer validitet som er relevante for denne oppgaven er kompetansevaliditet og kommunikativ validitet. Førstnevnte «refererer til forskerens kompetanse for innsamling av kvalitative data på det aktuelle forskningsfeltet. Kompetansen er et uttrykk for forskerens erfaringer, forutsetning og kvalifikasjoner knyttet til denne typen datainnsamling. Jo mer kompetent forskeren er på dette feltet, desto større er mulighetene for å få et datamateriale med høy validitet». (Grønmo 2004:234) Masteroppgaver gjennomføres vanligvis av relativt

uerfarne forskere, og har derfor gjerne lav kompetansevaliditet.

Da blir den kommunikative validiteten desto viktigere, fordi den «bygger på dialog og diskusjon mellom forskeren og andre om hvorvidt materialet er godt og treffende i forhold til problemstillingene i studien». (Grønmo 2004:235) Som uerfaren forsker er det særlig viktig å hente inn hjelp og erfaringer fra andre. Det gjelder naturligvis andre forskere, veiledere og andre masterstudenter, men også kildene selv. Blant annet er det viktig at de kjenner seg igjen i mine beskrivelser og antakelser. Respondentene i denne studien brukte i stor grad forklaringer og argumenter som stemmer overens med forventningene. Altså er det samsvar mellom respondentenes svar og teorien jeg bruker. Det er et tegn på at datamaterialet jeg har samlet inn er pålitelig.

## **5. Holdninger til regulering av lobbyvirksomhet**

I dette kapitlet presenterer jeg mine empiriske funn om representantenes og partienes holdninger til lobbyvirksomhet og regulering av lobbyvirksomhet. Jeg benytter meg av dokumenter fra stortingsdebattene om regulering, spørreundersøkelsen gjennomført blant 40 stortingsrepresentanter og dybdeintervjuer med representanter fra samtlige av de syv partiene som er representert ved Stortinget.

Hovedbolken i kapitlet er den partimessige presentasjonen av representantenes holdninger. Her vil jeg presentere respondentenes syn på lobbyvirksomhet, regulering og reguleringsdebatten. Dette materialet er hovedgrunlaget for analysen.

Før denne gjennomgangen vil jeg gi en presentasjon av de fem reguleringsforslagene som har blitt fremmet, og ved hjelp av spørreundersøkelsen gi noen indikasjoner på generelle holdninger til lobbyvirksomhet og regulering av lobbyvirksomhet ved Stortinget.

### ***5.1 De fem reguleringsforslagene***

Regulering av lobbyvirksomhet har vært en tilbakevendende diskusjon i Norge i løpet av de siste årene. Siden 1996 har fem forslag, alle fra SV- og Venstrepolitikere, om reguleringsordninger vært oppe til debatt på Stortinget. Samtlige av forslagene har blitt



nedstemt, alle med lignende begrunnelser. Reguleringsordninger er angivelig for omfattende å innføre og man ikke har ansett regulering for å være nødvendig. Dessuten har man argumentert for at reguleringsordninger vil hindre direkte kontakt mellom borgere og folkevalgte, og slik gjøre styringssystemet utilgjengelig for gjennomsnittsnormannen.

<b>Oversikt over reguleringsforslagene</b>				
	<b>År</b>	<b>Forslagsstiller</b>	<b>Forslag om</b>	<b>Resultat</b>
1. forslag	1995-96	Kristin Halvorsen (SV)	Påby kommersielle lobbyister å opplyse om hvem oppdragsgiverne er.	Forkastet av stortingsflertallet.
2. forslag	2000-01	Lars Sponheim (V) og Gunnar Kvasheim (V)	Mer åpenhet rundt komiteenes arbeid og en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget	Forslaget om åpne høringer fikk gjennomslag, mens registrering ble forkastet av stortingsflertallet i samsvar med presidentskapets innstilling.
3. forslag	2003-04	Ågot Valle (SV) og Trine Skei Grande (V)	Registreringsordning for lobbyvirksomhet på Stortinget.	Forkastet av stortingsflertallet i samsvar med presidentskapets innstilling.
4. forslag	2007-08	Lars Sponheim (V), Gunnar Kvasheim (V) og Trine Skei Grande (V)	Registreringsordning for lobbyvirksomhet på Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor.	Forkastet av stortingsflertallet i samsvar med presidentskapets innstilling.
5. forslag	2009-10	Trine Skei Grande (V) og Borghild Tenden (V)	Registreringsordning for lobbyvirksomhet på Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor.	Forkastet av stortingsflertallet i samsvar med presidentskapets innstilling.

Det første forslaget om regulering av lobbyvirksomhet ble lagt frem av Kristin Halvorsen (SV) høsten 1996. Det private forslaget tok ”sikte på å påby kommersielle oppdragslobbyister og informasjonsrådgivere å opplyse om hvem deres oppdragsgivere var. Lovforslaget ble forkastet av et klart stortingsflertall etter en liten offentlig debatt våren 1997.” (Johannessen og Skjørestad 2008:4) Man mente at offentlige beslutningstakere klarer å holde seg saklige uavhengig av hvordan og av hvem argumenter blir presentert. Dessuten ble det argumentert for at de lovtekniske problemene var for store til å få i gang en reguleringsordning. Flere aktører enn kommersielle lobbyister gir råd, det er uklart hvilke oppdrag som ville være underlagt taushetsplikt, og bare aksjeselskaper eller selskaper med mer enn 50 ansatte er pålagte å utarbeide årsberetninger. Hvis man skulle kreve årsberetninger fra alle oppdragslobbyister og informasjonsrådgivere ville det være nødvendig med omfattende lovendringer. (Johannessen og Skjørestad 2008:4)

I 2000 ble neste forslag om regulering lagt frem av stortingsrepresentantene Lars Sponheim (V) og Gunnar Kvassheim (V). De ønsket større åpenhet i stortingskomiteenes arbeid og en registreringsordning for lobbyvirksomhet mot Stortinget. De to mente at lobbyvirksomhet hadde blitt en stadig viktigere del av politiske beslutningsprosesser, og at ”utstrakt lobbyisme vil gi størst påvirkningskraft til økonomisk sterke og velorganiserte særinteresser på bekostning av andre viktige interesser, noe som er uheldig sett fra et demokratisk synspunkt og kan skape mistro til hele det politiske systemet.” (Dokument nr. 8:31 (2000-2001)) Det ble vist til at både USA og Europaparlamentet har registreringsordninger for lobbyister. De to mente også at en ny parlamentarisk praksis, hvor Stortinget endrer regjeringens saksfremlegg på et langt større detaljnivå enn tidligere, gjorde større åpenhet nødvendig. I motsetning til regjeringens forslag, skjer Stortingets endringer brått og uten omfattende utredninger, mente representantene. Det ble også vist til en voksende bransje av profesjonelle lobbyister. (Dokument nr. 8:31 (2000-2001)) Forslaget om åpne høringer fikk gjennomslag, og er i dag den klare hovedregelen. Men når det gjelder registrering av lobbyister mente presidentskapet at det var for problematisk å gjennomføre. Dessuten mente man at de åpne høringene ville ”bidra til å synliggjøre interesseorganisasjoners og "lobbyisters" virksomhet overfor Stortinget”. Man så derfor ingen grunn til å opprette en registreringsordning i tillegg. (Innst. S. nr. 284 (2000-2001))

Høsten 2003 dukket det opp et nytt forslag om registrering av lobbyvirksomhet mot Stortinget, denne gangen initiert av representantene Ågot Valle (SV) og Trine Skei Grande

(V). De fokuserte særlig på paradokset i at Stortinget har vedtatt omfattende regler for offentlighet og innsynsrett i forvaltningen mens det ikke finnes tilsvarende regler for Stortingets arbeid. (Dokument nr. 8:5 (2003-2004)) Men igjen gikk presidentskapet mot forslaget. Det ble pekt på at det allerede er offentlig tilgjengelig hvem som møter til høringer i komiteene, og i hvilke saker, gjennom kunngjøringen av komitéhøringer. (Johannessen og Skjørestad 2008:5) Selv om presidentskapet var imøtekommende til intensjonene bak initiativet, mente man at behovet for en registreringsordning manglet. Stortingspresident Jørgen Kosmo uttalte under debatten at han ikke kjente til at representanter følte seg regelmessig presset av interessegrupper som kom til Stortinget. Tvert i mot mente han at representantene ønsket interessegrupper velkommen, og at han uttrykte bekymring for at en registreringsordning kunne heve terskelen for å oppsøke Stortinget, og slik være uheldig fra et demokratisk perspektiv. (Johannessen og Skjørestad 2008:6)

Fire år senere, desember 2007, kom neste forslag om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet, denne gangen både i Stortinget, i departementene og på statsministerens kontor. Denne gangen stod Lars Sponheim (V), Gunnar Kvasheim (V) og Trine Skei Grande (V) bak. I forslaget hevdet de at åpenheten og innsynet ikke er godt nok når det gjelder lobbyvirksomhet. For å unngå ”størst påvirkningskraft til økonomisk sterke og velorganiserte særinteresser på bekostning av andre viktige interesser”, mente representantene at det var nødvendig å få i gang et lobbyregister med ”informasjon om hvem som er i kontakt med hvem, hvilken sak det gjelder, og hvem lobbyisten representerer.” Det ble videre presisert at det måtte skilles mellom personer som opptrer som lobbyister og de som oppsøker stortingsrepresentanter uten å ønske å påvirke i en spesiell sak, slik man gjør både i Europaparlamentet og i Kongressen i USA. ((Johannessen og Skjørestad 2008:6) Også denne gangen ble forslaget avvist fordi man mente det kunne ha uheldige konsekvenser. ”En registreringsordning vil kunne være ressurskrevende og skape en høyere terskel mellom den enkelte borger og beslutningstakerne. Den vil heller ikke være en garanti for større åpenhet i forhold til lobbyisme på Stortinget” heter det i oppsummeringen av vedtaket. (Innst. S. nr. 21 (2008-2009))

Det siste forslaget om regulering så langt kom i 2009, og ble fremmet av Borghild Tenden (V) og Trine Skei Grande (V). De ønsket registrering av dem som oppsøker Stortinget eller den politiske ledelsen i departementene og på Statsministerens kontor, på vegne av seg selv eller andre for å påvirke i saker som er til behandling. Dette behovet begrunnet de med at

lobbyvirksomhet blir stadig viktigere og mer profesjonell. Større åpenhet rundt lobbyvirksomheten ville gi borgerne bedre innsyn og tillit til at politiske beslutninger tas på rett grunnlag. (Dokument 8:14 S (2009–2010))

Men også denne gangen ble forslaget forkastet. Stortingspresident Dag Terje Andersen uttalte følgende under debatten på Stortinget: ”Som ved tidligere behandlinger foreslår Presidentskapet at forslaget ikke bifalles. Bakgrunnen, og begrunnelsen, for det er i veldig stor grad den samme som ved tidligere behandlinger av tilsvarende forslag, nemlig at vi oppfatter det slik at det er en kvalitet ved Det norske storting at det er veldig åpent og tilgjengelig, og at det er lett for norske borgere å få kontakt med Stortingets representanter. Det mener vi fortsatt skal være situasjonen.” (Innst. 179 S (2009-2010))

## **5.2 Hovedfunn fra spørreundersøkelsen**

For jeg begynner på en partimessig gjennomgang av representantenes holdninger, vil jeg presentere noen funn fra spørreundersøkelsen jeg har gjennomført blant 40 stortingsrepresentanter.

Respondentene oppgav at de blir kontaktet svært ofte av lobbyister, i tråd med det tidligere spørreundersøkelser har vist. Jeg skiller mellom kontakt fra organiserte interesser og profesjonelle innleide lobbyister. Hele 37 av de 40 respondentene oppgav at organiserte interesser tok kontakt med dem ukentlig. Flere av respondentene bemerket i tillegg at kontakten var langt hyppigere enn ukentlig, og mente at de vanligvis ble kontaktet daglig av organiserte interesser som ønsker å påvirke.

<b>Hvor ofte kontaktes du av eksterne grupper/interesser som forsøker å påvirke din mening i bestemte saker? (n=40)</b>			
Ukentlig	Månedlig	Halvårlig	Årlig
37	3	0	0

Kontakten med profesjonelle, innleide lobbyister ble oppgitt som langt sjeldnere. Av dem som oppgav at de ble kontaktet årlig, bemerket noen at de var usikre på om de noensinne hadde blitt kontaktet av en profesjonell lobbyist.

<b>Hvor ofte kontaktes du av profesjonelle, innleide lobbyister som forsøker å påvirke din mening i bestemte saker? (n=40)</b>			
Ukentlig	Månedlig	Halvårlig	Årlig
10	12	12	6

Når det gjelder utbytte av lobbyvirksomheten var det gjennomgående at respondentene anså den for å være nyttig. Samtlige svarte at informasjonen de mottar gjennom lobbyvirksomhet er nyttig eller litt nyttig når de skal gjøre seg opp en mening i en politisk sak.

<b>Når du skal gjøre deg opp en mening i en politisk sak, hvor nyttig er informasjon du får fra organiserte interesser som tar kontakt med deg? (n=40)</b>			
Nyttig	Litt nyttig	Lite nyttig	Unyttig
23	17	0	0

Men det er ikke bare for sin egen del at respondentene anser lobbyvirksomhet for å være nyttig. Flertallet hadde stor tro på at de organiserte interessene klarer å påvirke stortingets beslutninger gjennom lobbyvirksomhet.

<b>Hvor ofte tror du at henvendelser fra organiserte interesser påvirker Stortingets beslutninger? (n=40)</b>				
Svært ofte	Nokså ofte	Av og til	Sjelden	Aldri
5	17	15	3	0

Når det gjelder regulering av lobbyvirksomhet, bekreftet utvalget det de fem reguleringsforslagene har slått fast, nemlig at flertallet av representantene er mot regulering av lobbyvirksomhet ved Stortinget.

<b>Er du for eller mot regulering av lobbyvirksomhet rettet mot Stortinget? (n=40)</b>		
For	Mot	Vet ikke
13	23	4

Det er imidlertid verdt å merke seg at det er uenighet innad i partiene om lobbyvirksomhet

skal reguleres eller ikke. De to eneste partiene hvor de spurte ikke var delt i reguleringsspørsmålet var SV og FrP. Samtlige av de spurte fra SV var for, og i FrP var en usikker og resten mot regulering. Når det gjelder resten av partiene (Venstre er som nevnt ikke representert i spørreundersøkelsen) var respondentene delte. Flertallet var imidlertid mot i alle de resterende partiene.

### ***5.3 Partimessig gjennomgang***

I presentasjonen av de ulike partienes holdninger benytter jeg meg i hovedsak av intervjuer med 7 stortingsrepresentanter og utdrag fra stortingsdebatten fra det siste reguleringsforslaget. I tillegg bruker utdrag fra spørreundersøkelsen til å vise oppslutning rundt reguleringsspørsmålet og eventuelle andre interessante funn. Parti- og prinsippprogrammene ville ellers vært en naturlig kilde til partienes holdninger. Det er imidlertid kun de to partiene som har foreslått regulering som nevner regulering av lobbyvirksomhet i sine partiprogrammer. Både SV og Venstre slår fast at det bør innføres et lobbyregister for Stortinget og regjeringen. (SV.no og Venstre.no) Ingen av de andre partiene nevner hverken regulering av lobbyvirksomhet eller lobbyvirksomhet i en norsk kontekst. For hvert av partiene har jeg delt materialet inn i følgende kategorier: holdning til lobbyvirksomhet, åpenhetsspørsmålet, virkning av regulering og syn på reguleringsdebatten. Til slutt oppsummerer jeg de viktigste fellestrekkene i partiene.

Fordi Venstre var alene om de to siste reguleringsforslagene, viser flere av respondentene til Venstre og ikke SV, når de snakker om reguleringsforslagene.

#### **5.3.1 Senterpartiet**

Senterpartiet har ikke støttet noen av forslagene om regulering av lobbyvirksomhet. I spørreundersøkelsen oppgav tre av de fire stortingsrepresentantene fra Senterpartiet at de var mot regulering av lobbyvirksomhet. Representantene hadde varierende holdninger til virkningene av regulering. Det var imidlertid stor enighet om at lobbyvirksomhet gir ressurssterke interesser et konkurransefortrinn. Her svarte tre av representantene at de var enige mens en svarte både og.

Jeg intervjuet Geir Pollestad fra Senterpartiet 17. januar 2012 i Oslo. Pollestad er medlem av Arbeids- og sosialkomiteen og har sittet på Stortinget siden 2009. Jeg bruker også uttalelser fra stortingsdebatten om regulering i 2010, fra både Pollestad og Trygve Slagvold Vedum som er medlem av Utenriks- og forsvarskomiteen og som har sittet på Stortinget i 6 år.

### **5.3.1.1 Holdning til lobbyvirksomhet**

Pollestad ser på lobbyvirksomhet som en viktig ressurs for politikere, fordi det gir dem tilgang på informasjon. Derfor oppsøker han også organiserte interesser selv for å få deres betraktninger om saker.

*«For eksempel da jeg satt i arbeids og sosialkomiteen, inviterte jeg meg selv til bedrifter og spurte om dette med sykefraværarbeid, forholdet til nav, hvordan de opplever det å få tak i arbeidskraft, er det lett eller vanskelig å få tak i utenlandsk arbeidskraft. Det er viktig for oss å få et bredere beslutningsgrunnlag for de sakene som er til behandling.» (Intervju med Geir Pollestad 17.01.12)*

I følge Pollestad er det imidlertid en fare ved lobbyvirksomhet at det gir ressurssterke organisasjoner muligheten til å kjempe seg til bedre vilkår enn svakere organisasjoner.

*«Det er klart at man blir jo sterkere. Bedriftene i landet og arbeidstakerne har sterke organisasjoner. Og en ser jo at arbeidstakerne jevnt over har bedre rettigheter enn folk som står utenfor arbeidslivet. For de har kanskje ikke så sterke interesser til å jobbe for seg.» (Intervju med Geir Pollestad 17.01.12)*

Men selv om Pollestad mener at lobbyvirksomhet kan ha problematiske sider, mener han at lobbyvirksomhet hovedsakelig er en ressurs. Han mener også at det er positivt at de organiserte interessene får profesjonell hjelp til å drive lobbyvirksomhet, fordi det gjør påvirkningsarbeidet mer effektivt.

*«Jeg opplever jo at det er mange som trenger hjelp til å formidle budskapet klart. Og det er litt det å forstå hvordan beslutningsprosessene virker. For eksempel så opplever jeg jo at jeg blir kontaktet kanskje i september av organisasjoner som vil ha noe inn i forhold til statsbudsjettet, som da legges frem i oktober, men budsjettet er jo ferdig egentlig i september. Da er det den interne jobbingen i regjeringsapparatet mellom*

*regjeringspartiene på Stortinget avsluttet. Det å få vite sånne ting tror jeg er en fordel med at man har mulighet til å kontakte forskjellige byråer.»*

For å unngå at ressurser skal bestemme hvem som blir hørt, mener Pollestad at det er en forutsetning at politikerne er villige til å lytte til alle som ønsker kontakt med dem.

*«Det skal være like viktig for oss å stille opp enten det er Statoil som ber om et møte eller om det er Jensen og co med to ansatte. Det er noe vi ikke kan vedta, men jeg tror veldig mange i partiet føler en forpliktelse til at folk skal behandles likt når de ber om møter.» (Intervju med Geir Pollestad 17.01.12)*

Så lenge alle slipper til mener Pollestad at det er liten fare for at lobbyvirksomheten skal skape skjevheter. Det skyldes at han har stor tro på at politikerne behandler informasjonen de får på en rasjonell og kritisk måte.

*«Jeg tror at veldig mange bruker lobbyvirksomheten som informasjonstilgang, og så gjør de seg opp en sjølvstendig mening. Men det er jo ikke sånn at vi henter meningene ut fra en ren himmel eller vår indre kraft. Det er jo en sum av samspillet mellom verdier som vi har, verdier som partiet man representerer er bygd på, de faktiske forholdene og de innspillene man får. Så ja, man blir påvirket, men kanskje blir man mest påvirket i form av at man blir klar over en utfordring eller klar over et problem.» (Intervju med Geir Pollestad 17.01.12)*

### **5.3.1.2 Åpenhetsspørsmålet**

Åpenhet for Senterpartiet betyr at Stortinget skal være tilgjengelig for folket. Partiet er bekymret for at registrering vil kunne begrense åpenheten som de mener kjennetegner dagens storting. I stortingsdebatten knytter Trygve Slagvold Vedum til og med denne åpenheten til selve Stortingets utforming.

*«Den salen vi sitter i, ble av Langlet tegnet som en åpen sal med rotunden, slik at salen skulle være ute blant folket. Vi er i et rom som det var tenkt åpenhet rundt. Når vi har debatter, er det alltid folk på galleriet. Alle debatter som er her i salen, er åpne.» (Trygve Slagvold Vedum i Dokument 8:14 S (2009–2010))*



Når partiet snakker om at Stortinget kan bli mindre åpent ved registrering, sikter de til at registrering kan oppleves som en terskel for dem som ønsker å snakke med politikerne.

*«Vi er et parti som er opptatt av at det skal være korte avstander mellom dem som fatter beslutningene om dem som beslutningene rammer. Og det er klart at en sãnn type registreringsordning vil gjøre terskelen høyere. Det vil føre til at det blir mer formalisering rundt politikerkontakten.» (Intervju med Geir Pollestad 17.01.12)*

Både Pollestad og Vedum mener at et åpent og fritt storting er særlig viktig når det gjelder svake grupper som kan skremmes bort av tanken på at de kan konfronteres senere med hvilke møter de har hatt. Det gjelder varslere, men også grupper som ønsker å snakke om andre sensitive tema.

*«Jeg mener jo at det er en verdi i at folk skal kunne ta kontakt med politikere uten å risikere å bli satt i medias søkelys. Det kan jo være støttegruppen etter sleipnerforliset for eksempel. Om de ønsker å komme med noen innspill, så er det ikke sikkert at de da ønsker at de skal havne i et register som pressen kan søke på. Det er en del som ikke nødvendigvis ønsker oppmerksomhet rundt sin sak. Det kan også være enkeltpersoner. En som har blitt urimelig behandlet av NAV, og som ber om et møte med meg for å fortelle om sine erfaringer om NAV, det er en verdi at han skal kunne gjøre det uten at det blir ført i et register.» (Intervju med Geir Pollestad 17.01.12)*

### **5.3.1.3 Virkning av lobbyregulering**

Selv om Senterpartiet er opptatt av den barriereeffekten regulering kan ha, er den kanskje viktigste innvendingen partiet har mot regulering, er at de tviler på effekten av en registreringsordning. Som Vedum sier i stortingsdebatten:

*«Det er mange gode intensjoner bak forslaget til Venstre. Grunnen til at Senterpartiet kommer til å stemme sammen med flertallet i Presidentskapet, er at vi ikke tror det kommer til å løse noe problem. Vi er også litt usikre på hva som er problemet.» (Trygve Slagvold Vedum i Dokument 8:14 S (2009–2010))*

Pollestad førte selv et frivillig lobbyregister på bloggen sin i 2010. Der registrerte han alle møter som hverken var i privat regi eller i partiregi. Han opplyste om registreringen, og var klar på at det var uaktuelt å ha møter som han ikke fikk registrere på bloggen. Ved slutten av

året gikk han gjennom listen for å undersøke om den gav et rett inntrykk av påvirkningen han hadde blitt utsatt for i løpet av året.

*«Konklusjonen min ble nei. Fordi det er så veldig mange kanaler inn, det er telefon, e-post, møter, folk du møter på konferanser, budskap som blir fremført på konferanser, ting som blir sagt. Du leser jo leserbrevspaltene i avisene, det er også en måte påvirkningsarbeid.» (Intervju med Geir Pollestad 17.01.12)*

Av den grunn mener han at registrering av lobbyvirksomhet er nytteløst.

*«Jeg har som prinsipp at alle møter som jeg har skal det være åpent at jeg har. Absolutt. Men jeg tror ikke at det er mulig å få til en registrering. Man kan jo se for seg at man skulle registrere alle e-poster, alle telefoner og alle samtaler, men det går ikke. Det er klin umulig.» (Intervju med Geir Pollestad 17.01.12)*

#### **5.3.1.4 Syn på reguleringsdebatten**

I følge Pollestad handler ikke uenigheten om registrering om at man er uenig om at det bør være åpent hvem politikerne snakker med, men om at man er uenig i hvilke negative konsekvenser registrering kan få.

*«Jeg tror konflikten er ulikt syn på verdien av en sånn regulering. Hva en vil oppnå. For Venstre sin del så er det ideologisk sett så viktig dette med åpenhet og innsyn, at man er villig til å hoppe bukk over de praktiske vanskene som forslaget har.» (Intervju med Geir Pollestad 17.01.12)*

I tillegg tror han at debatten er drevet frem av medieoppmerksomhet på negative saker knyttet til lobbyvirksomhet. Han viser blant annet til First House-saken fra 2009-10, hvor tidligere statsråd Bjarne Håkon Hanssen gikk rett fra statsrådsstilling til partnerskap i Pr-selskapet First House. Etter et halvt års karantene fra å jobbe med sitt tidligere fagområde, helse og omsorg, begynte han som rådgiver å arbeide mot sin tidligere regjering, i en av regjeringens viktigste saker, nemlig barnehagereformen. (NRK:2010b)

Slike saker er i følge Pollestad ikke tilstrekkelig grunn til å innføre en reguleringsordning.

*«Jeg det er drevet litt av dette fokuset som har vært på uheldige saker, First House kan være et stikkord, der man føler at nå må vi komme med noen tiltak, og så er dette*

*det mest håndfaste det er mulig å komme opp med. Men alle kan jo av egen fri vilje ha et lobbyregister. Så kan man se på hvilken nytte man har av det etter hvert som tiden går.» (Intervju med Geir Pollestad 17.01.12)*

### **5.3.1.5 Oppsummering**

Senterpartiet er opptatt av at det skal være stor åpenhet om hvem politikerne har kontakt med. Partiet oppfatter imidlertid at denne åpenheten allerede eksisterer. De mener også at de potensielt negative virkningene av lobbyvirksomhet veies opp av at politikerne handler rasjonelt og behandler informasjonen de mottar ut fra hvem som er avsender. Fordi partiet mener at åpenheten er stor nok, ser det bare for seg mulige negative konsekvenser av regulering. Senterpartiet frykter at regulering kunne skremme svake grupper fra å ta kontakt. Dessuten mener de at lobbyvirksomheten er så omfattende at en registreringsordning lett ville gi et feilaktig bilde av påvirkningen politikerne utsettes for.

### **5.3.2 Sosialistisk Venstreparti**

SV er positive til å innføre et lobbyregister ved Stortinget. Av de fire representantene fra partiet i min spørreundersøkelse svarte samtlige at de er for regulering. De fire var alle uenige eller sterkt uenige i at regulering kan gjøre representantene mindre tilgjengelige, og enige eller sterkt enige i at større åpenhet om lobbyvirksomhet ville føre til større tillit til politikerne.

Jeg intervjuet nestleder og parlamentarisk leder i SV Bård Vegar Solhjell 17. januar 2012 i Oslo. Solhjell er andre nestleder i Utenriks- og forsvarskomiteen og har sittet på Stortinget i 2 år. I tillegg til intervjuet bruker jeg uttalelser fra stortingsdebatten om regulering i 2010, fra både Solhjell og Akthar Chaudhry som er medlem av justiskomiteen og som har sittet på Stortinget i 4 år.

#### **5.3.2.1 Holdning til lobbyvirksomhet**

SV er positiv til lobbyvirksomhet som fenomen, men er opptatt av at politikerne skal være bevisste på den skjevheten det kan skape.

*«Jeg mener lobbyvirksomhet er demokrati. Det er å uttrykke sine meninger, sloss for en sak. Det er superviktig at vi har det som kalles lobbyvirksomhet, som betyr påvirkning egentlig bare. Det store problemet, slik jeg ser det, er skjevheten i det. De som har masse ressurser, mye penger, mye folk til å jobbe for sin sak og som kan kjøpe hjelp, kan få mer makt enn dem som har lite. De kan ha folk gående både mot Stortinget, mot departementet, mot andre samfunnsinteresser. Vi skal vite om den skjevheten, og det jeg er opptatt av er at vi skal gjøre ting for å gi påvirkningsmuligheter til dem som ikke har sterke interesser.» (Intervju med Bård Vegar Solhjell 17.01.12)*

Akthar Chaudhry var i stortingsdebatten særlig opptatt av forspranget man kan få hvis man har råd til å leie inn det han kaller «profesjonelle bakmenn», altså pr-rådgivere.

*«Det er her problemene oppstår, når profesjonelle bakmenn selger sine råd om hvordan man skal vinne fram i demokratiet, for flere tusen kroner timen, til dem som har råd til å kjøpe disse rådene. Da er ikke lenger påvirkningen åpen og direkte, men indirekte og skjult. Det er de med mest penger som har råd til å kjøpe seg de dyreste tjenestene.» (Akthar Chaudhry i Dokument 8:14 S (2009–2010))*

Selv om SV har tro på registrering som et virkemiddel for å unngå at sterke grupper utkonkurrerer svakere grupper, er Solhjell opptatt av at politikerne også har et personlig ansvar for å sørge for at alle stemmer blir hørt.

*«Ta NAV-brukerne i Norge, som ikke har så tunge organisasjoner eller interesser i ryggen, de vil komme dårligere frem med sine synspunkter enn Aker Kværner. Vi skal bidra til at de bedre kommer frem, og vi kan gjøre ting for å bli obs på Aker Kværners rolle. Hvem som representerer dem, hvor mye de faktisk tar kontakt også videre. Også kan vi politikere være oppmerksomme. Jeg er ganske obs på når jeg er utsatt for påvirkning for å si det sann. Jeg vet jo at en bedrift som tar kontakt med meg og vil ha et møte, sloss for sine interesser. Men min jobb som politiker er å veie ulike interesser mot hverandre.» (Intervju med Bård Vegar Solhjell 17.01.12)*

I tillegg mener han at politikerne må være obs på å behandle informasjon ut fra hvor den kommer fra.

*«Synspunkter og informasjon trenger jo ikke å være objektiv. Det kommer frem ting som jeg ikke visste og som jeg synes er interessant som gjør meg bedre i stand til å ta beslutninger. Og selv om det ofte er slik at ulike interesser gir ulike versjoner, så er vi jo ikke bare idioter vi som er politikere heller, vi klarer jo å forstå det.» (Intervju med Bård Vegar Solhjell 17.01.12)*

I følge Solhjell er det derfor i seg selv ikke problematisk at de organiserte interessene kjøper hjelp fra organiserte interesser. Tvert i mot mener han at det kan være en fordel, fordi det kan være vanskelig å vite hvordan man skal lobbe effektivt.

*«Altså, jeg håper jo at de har det. For det er jo noe man kan trenge hjelp til.»*

### **5.3.2.2 Åpenhetsspørsmålet**

SV mener at åpenhet i forhold til lobbyvirksomhet betyr at folket vet hvordan politikken blir til. Som Solhjell sier er det av allmenn interesse hvem stortingspolitikere og politiske ledelse i departementene møter.

*«Det er viktig og interessant kunnskap. Lat meg gi eit konkret eksempel: Dersom Miljøverndepartementet behandlar ei viktig vernesak av eit eller anna slag, møter dei då verneinteressene og næringsinteressene omtrent like mykje, eller er det eit veldig skeivt forhold? Kven av organisasjonane og miljøa som har teke kontakt, får faktisk møte, og kven får det ikkje? Det trur eg faktisk er ganske interessant å vite. Eg trur det kan føre til offentleg og viktig debatt i ettertid, dersom det viser seg at det ikkje er eit rimeleg forhold her, og det kan gi kunnskap om korleis det politiske systemet fungerer, og kven som når fram og ikkje. Det same trur eg ein kunne sagt for alle departement og for Stortinget.» (Bård Vegar Solhjell i Dokument 8:14 S (2009–2010))*

Kampen for åpenhet er en viktig prinsipp sak for partiet, og Solhjell mener at det er gjennomgående at SV har kjempet frem større åpenhet og offentliggjøring av informasjon i Norge.

*«Jeg vil jo hevde at vi, hvis man tar mange av debattene gjennom historien, om overvåkning for eksempel, enten det er datalagringsdirektivet nå eller overvåkning av kommunister på 50-tallet, eller det å offentliggjøre informasjon fra forsvaret også videre, så ønsker vi offentlig søkelys, vi ønsker offentliggjøring av informasjon og*

*åpenhet om alle typer forhold. Så jeg tror at alle er for åpenhet, men det er i varierende grad om de følger det opp, og man har ulike resonnementer rundt det. For meg henger det sammen også med den åpenbare skjevheten i makt og ressurser som ligger der, at åpenhet er i hvert fall en av de tingene man kan gjøre for å vise den frem og eventuelt bruke til å motvirke det. Og det er kanskje et perspektiv som alle andre ikke har.» (Intervju med Bård Vegar Solhjell 17.01.12)*

### **5.3.2.3 Virkning av lobbyregulering**

Selv om SV er for registrering av lobbyvirksomhet, tviler Solhjell på at et register ville by på særlig mye overraskende informasjon.

*«Det kan for det første vise hvor stor forskjellen i ressurser er. Det kunne vise mønster, kanskje alle bedriftene møter Høyre mest, alle miljøvernorganisasjonene møter SV mest og sånt. Er det riktig at det er sånn, eller er det tvert i mot veldig mye på kryss og tvers? Og den kunne bidra til åpenhet og kunnskap. Men jeg tror den først og fremst ville avmystifisere. Jeg tror veldig mye av den informasjonen ville være veldig lite sexy, for å si det sånn.» (Intervju med Bård Vegar Solhjell 17.01.12)*

Han tviler på at regulering ville føre til at færre tar kontakt med politikerne. Han er heller ikke bekymret for at en reguleringsordning ville ha flyttet lobbyvirksomheten ut fra Stortinget.

*«Det ville kanskje noen gjøre, men okay liksom. Det gjør de vel i dag uansett. Noe skjer uansett på telefon og SMS og kafemøter også videre. Så jeg er ikke så bekymret for det. Jeg tror det meste av lobbyismen ville fortsette å skje her på Stortinget, fordi det meste av det er ikke lyssky virksomhet eller farlig eller sånn. Det ville bare bli registrert, og da ville det gi oss kunnskap om omfanget og hvem som møter hvem.» (Intervju med Bård Vegar Solhjell 17.01.12)*

Solhjell tror at media og organisasjonene selv ville vært mest interessert i å se hvem som møter hvem.

*«Jeg tror ikke det ville blitt folkelesning. Her på Stortinget hadde det vært interesse for det i begynnelsen. Jeg er sikker på at det ville være mye nysgjerrighet. Også tror jeg at organisasjonene selv ville ha brukt det. Jeg tror at Natur og Ungdom hadde sett*

*”Å ja, her har de snakket med Statoil, ja”, og sett hvem som snakker med hvem, og hva med de andre organisasjonene. De hadde brukt det selv. Og så tror jeg forskere, og helt sikkert media hadde brukt informasjonen. Men jeg tipper at de første årene hadde det vært masse, men så ville det dale i interesse. Jeg tror veldig mye av det ville vært ting du kan tenke deg til.» (Intervju med Bård Vegar Solhjell 17.01.12)*

Derfor mener han at andre tiltak er vel så viktige for å motvirke lobbyvirksomhetens negative sider.

*«Av og til kan det være sånn i den politiske debatten at et forslag fremstilles som at bare vi gjør det, så løser det alt. Det her ville ikke gjøre det. Det er antageligvis ikke det viktigste, men det er et av flere ting som kan være positivt. [...] Jeg vil for eksempel mene at det at pr-selskaper offentliggjør sine kundelister kanskje er et viktigere tiltak. De som representerer seg selv, de representerer seg selv, de kommer her, det er liksom «no big deal». Det som ofte er mystikken og usikkerheten er jo rundt de som representerer noen eller er betalt. Og særlig hvor mye pleier de å kjøpe inn hjelp også videre.» (Intervju med Bård Vegar Solhjell 17.01.12)*

#### **5.3.2.4 Syn på reguleringsdebatten**

I følge Solhjell handler uenigheten om registrering om mer enn uenighet om hvorvidt et register ville ha fungert som ønsket eller ikke.

*«Jeg kan ta den snille og den slemme versjonen av det. Den snille er at dette er bare et virkemiddel som vi har ulike vurderinger om virker eller ikke. Det er sikkert noen som vil si at det handler bare om det. De som er mot argumenterer gjerne veldig funksjonalistisk. At det ikke vil fungere så godt. Jeg mener at dette er et mer fundamentalt spørsmål, fordi det går inn i et helt klassisk mønster hvor SV og Venstre er veldig for, og Arbeiderpartiet og kanskje Høyre er veldig skeptisk. Det er helt gjennomgående når det gjelder graden av åpenhet i offentlig informasjon, syn på overvåkningstiltak også videre. Når vi veier det at vi skal gjøre tiltak for at informasjon skal bli kjent mot viktigheten av å beskytte muligheten til å møtes, så veier noen av oss åpenhet som viktig, mens andre veier muligheten for å kunne registrere opplysninger om borgere på nettet eller ikke spre for mye informasjon og så videre. Norsk historie i nyere tid er jo historien om at vi stadig gjør skritt i retningen av mer*

*åpenhet, der noen går foran, slik jeg mener SV gjør, mens noen stritter mot.  
Antakeligvis får vi et sånt system som dette her i løpet av noe tid.»*

Solhjell tror at en stor del av konflikten handler om grad av liberalisme i de ulike partiene.

*«Jeg tror at den med liberal versus mindre liberal er en sterk konfliktlinje i sånne saker. I den typen spørsmål som det her er det oftere et sterkere fellesskap mellom SV og Venstre for eksempel enn mellom Venstre og Høyre eller SV og Arbeiderpartiet.»*

Han mener åpenhet og offentliggjøring er klassiske liberale verdier som Venstre og SV har felles.

*«Åpenhet om opplysninger, personvern, muligheten for å få ut informasjon, pressens rett til å offentliggjøre informasjon som er hemmelighetsstemplet, hvis den er viktig for allmennheten. Det vil jeg kalle liberale prinsipper. Og i en sånn sak som dette her så tror jeg at det er den viktigste konfliktaksen. Og det er derfor det blir annerledes enn vanlig. Det overstyrer liksom den styring/ikke styring-aksen. Datalagringsdirektivet var et veldig godt eksempel på det. Debatten om Wikileaks er et annet. I mange år var det jo veldig stor debatt om man skulle offentliggjøre mer informasjon fra forsvaret, PST, den typen ting. Der finner du det igjen.»*

### **5.3.2.5 Oppsummering**

SVs holdninger til regulering av lobbyvirksomhet er sterkt knyttet opp til partiets ideologiske standpunkter. Selv om Solhjell tror at det allerede er stor åpenhet ved Stortinget, mener han at det er et viktig prinsipp at det skal offentliggjøres hvordan lobbyvirksomheten foregår.

Dessuten mener partiet at regulering kan være med på å minske sjansen for at de mest ressurssterke gruppene skal nå frem på bekostning av de ressursvake. I følge Solhjell dreier konflikten mellom motstanderne og forkjemperne for regulering seg om en uenighet om hvorvidt maktapparatet skal ha rett til hemmelighold av opplysninger eller ikke.



### 5.3.3 Arbeiderpartiet

Arbeiderpartiet har ikke støttet reguleringsforslagene. Min spørreundersøkelse blant stortingsrepresentantene viser imidlertid uenighet innad i partiet. Av de ni respondentene var tre for regulering, fire mot og to var usikre. Flertallet (6 av 9) var enige i at lobbyvirksomhet gir ressurssterke interesser et fortrinn og at større åpenhet om lobbyvirksomhet vil føre til større tillit til politikerne (5 av 9).

Jeg intervjuet Svein Roald Hansen 29. november 2011 i Oslo. Hansen er første nestleder i Utenriks- og forsvarskomiteen og har sittet på Stortinget i 10 år. I tillegg til intervjuet bruker jeg Hansens uttalelser fra stortingsdebatten om regulering i 2010.

#### 5.3.3.1 Holdning til lobbyvirksomhet

Svein Roald Hansen mener at lobbyvirksomhet nesten utelukkende er positivt. Det gir politikerne muligheten til å få vurdert ulike hensyn, og til å høre fra dem som blir berørt av politikken som føres.

*«Altså, for eksempel, hvis du skal forandre arbeidsmiljøloven, så er det viktig at arbeidstakerorganisasjonene får uttalt seg, og arbeidsgiverne får uttalt seg, slik at vi har muligheter best til å kunne vurdere saklige argumenter. Både for og imot. Så det er med på å forbedre beslutningsprosessen.» (Intervju med Svein Roald Hansen 29.11.11)*

I den grad lobbyvirksomhet kan være negativt, viser Hansen til situasjoner hvor saker får ufortjent mye oppmerksomhet slik at det tvinges frem politiske endringer.

*«Lobbyvirksomhet kan også være å skape et inntrykk som ikke er reelt. Bruke virkemidler som skaper en opinion og en følelsesbølge som fører til et vedtak som ikke er det jeg vil kalle saklig begrunnet. Men da snakker vi ikke så mye om lobbyvirksomhet ovenfor stortingskomiteer eller stortingsrepresentanter. Da snakker vi mer om å skape en opinion der ute. Jeg kan ta et eksempel. Det er det motstandere av selfangst lykkes med ovenfor EU-parlamentet, som førte til forbud mot salg av selprodukter i EU. Det er et eksempel på en uheldig virkning fordi det er etter mitt skjønn ikke saklig basert. Jeg mener også at den kampanjen som har vært drevet mot*

*pelsdyroppdrett har brukt virkemidler som er usaklig. Når man går inn i en revefarm eller minkfarm om kvelden med lys, kamera og lyskaster så blir dyra ganske uregjerlige. Også er det blitt avdekket at ting ikke er som de skal i disse, så det er en blanding, men altså, når man pisker opp en opinion eller skaper et inntrykk som er feilaktig, da er lobbyvirksomhet negativt.» (Intervju med Svein Roald Hansen 29.11.11)*

Han har liten tro på at ressurser betyr noe for hvem som lykkes i å påvirke politikerne.

*«Nei, nei. De som påvirker mest er de som har saklige argumenter. Det høres sikkert litt rart ut å si at det ikke har noe med ressurser å gjøre. Men da er det mer sånn at det finnes selvsagt grupper i samfunnet som ikke er organisert, og som da ikke er med i denne høringsprosessen. De har jo selvsagt mindre innflytelse. Du har jo nå etter hvert fått taperforeningen. Det er eksempel på en gruppe som ikke var organisert, men som ble organisert, og som fikk midler og ressurser gjennom staten til det. Men jeg mener at i Norge kan du ikke kjøpe deg til et bestemt vedtak i Stortinget. Det kan du ikke.» (Intervju med Svein Roald Hansen 29.11.11)*

I følge Hansen må åpenheten bevares ved at politikerne selv er åpne, og ikke ved hjelp av registrering.

*«Jeg mener nøkkelen her er åpenhet om kontakten mellom interesseorganisasjoner etc. og Stortingets organer og oss som representanter. Her har vi alle et ansvar for at åpenheten ivaretas.»*

I tillegg mener han at politikerne må være villige til å høre på alle som ønsker å snakke med dem, mens samtidig behandle informasjonen ut fra hvem den kommer fra.

*«Jeg mener at det er viktig at alle får muligheten til å komme til orde. Og at vi da, som ombud for velgerne våre, er villige til å lytte til alle, møte alle og høre alle som har relevante synspunkter for den beslutningen vi skal ta. Og så mener jeg at vi må være i stand til å se igjennom hvis det er noen som forsøker å kjøpe seg til innflytelse fordi de kjøper seg profesjonell hjelp til å legge frem budskapet. Vi må være i stand høre på også de som ikke har det, og som kanskje ikke er så flinke til å formulere seg og skape virkemidler for å få frem budskapet. Det må vi evne å skille mellom og se gjennom.» (Intervju med Svein Roald Hansen 29.11.11)*

### 5.3.3.2 Åpenhetsspørsmålet

Hansen ser ingen sammenheng mellom et lobbyregister og åpenhet, verken i at registrering ville ført til mer åpenhet eller at registrering ville begrenset åpenheten.

*«Jeg vil ta avstand fra den koblingen mellom det å registrere det vi gjør, og det å si at fordi vi ikke gjør det, er det skjult. Det mener jeg er helt feil. Men det er slik Venstre alltid argumenterer: Hvis man er imot ethvert forslag til endring og justering i offentlighetsloven, er man imot åpenhet. Men det er ikke slik det er.» (Svein Roald Hansen i Dokument 8:14 S (2009–2010))*

Tvert i mot mener Hansen at stortingspolitikere er åpne om hvem de møter, register eller ikke.

*«Jeg mener det er helt feil å si at fordi vi ikke har et register over hvem vi møter, så er det ikke åpenhet. Man må ikke sette likhetstegn mellom å registrere og åpenhet. Det er åpenhet. Da jeg satt i møte med tidligere kollega Øystein Singsaas, som kom for å snakke med oss om redningshelikopter – han innledet mailen med at han er helikopterselger, for at det ikke skulle oppstå noen tvil om på hvilket grunnlag han kom – gjorde vi det i stortingsrestauranten. Det er ganske krevende å skjule et slikt møte i stortingsrestauranten.» (Svein Roald Hansen i Dokument 8:14 S (2009–2010))*

### 5.3.3.3 Virkning av lobbyregulering

Aps motstand mot registrering handler ifølge Hansen hovedsakelig om at partiet ikke ser hensikten med en slik ordning, og ikke at de frykter negative konsekvenser.

*«Skal formålet være at man skal prøve å kunne etterprøve om jeg har latt meg påvirke av organisasjon x? Er det det som er hensikten? Men hvordan skal man da skille mellom at jeg har snakket med organisasjon x, eller at jeg har lest noe i avisa som organisasjon x har skrevet etter uttalt seg om.» (Intervju med Svein Roald Hansen 29.11.11)*

Hansen ser det som en umulig oppgave å avdekke hvor mye og hvilken type påvirkning politikere utsettes for. Hvis man skulle lage et register som fanget opp alle slike påvirkningsforsøk, mener Hansen at det ville være alt for omfattende å forholde seg til.

*«Et sånt register ville være en betydelig byråkratisering. Jeg måtte jo da føre en liste over mennesker jeg har truffet, som har snakket til meg om en sak.» (Intervju med Svein Roald Hansen 29.11.11)*

Men selv om Hansen er motstander av regulering, tror han ikke at regulering ville ha hatt noen negative konsekvenser.

*«Nei, det tror jeg ikke. Det er bortkastet arbeid. Og hvis det hadde ført til en høyere barriere fordi man ikke ville i det registeret, så hadde det bare ført til at man brukte telefonen. Eller møtte meg utenfor, eller ringte hjem.» (Intervju med Svein Roald Hansen 29.11.11)*

Det eneste potensielt negative han viser til under stortingsdebatten er politikernes behov for fortrolige samtaler.

*«Det finnes situasjoner hvor vi i politikken må ha et fortrolighetsrom som det offentlige ikke skal ha krav på å tittle inn i. Det er det bred enighet om. Vi har det i komiteene på Stortinget. Vi har det i Regjeringen. Det er nedfelt i offentlighetsloven beskyttelsen av regjeringsnotater og regjeringens interne overlegninger. Og vi må kunne ha det i samtaler oss imellom. Det er ikke sikkert det rød-grønne regjeringalternativet hadde vært mulig hvis man ikke kunne ha et fortrolighetsrom hvor man kunne snakke sammen og utvikle tillit og legge grunnlaget for det.» (Svein Roald Hansen i Dokument 8:14 S (2009–2010))*

Men her snakker Hansen altså om samtaler mellom politikere. Reguleringsforslaget handler ikke om åpenhet om hvordan politiske forhandlinger foregår, og Hansens argument havner derfor litt på siden av diskusjonen.

### **5.3.3.4 Syn på reguleringsdebatten**

Hansen har ikke noen sterke idealistiske grunner til å være mot regulering av lobbyvirksomhet. Hovedargumentet hans er at han rett og slett ikke tror forslaget ville ha noe for seg, og at det derfor ville være en unødvendig byråkratisering av et system som allerede fungerer. I den grad han viser konflikten mellom Arbeiderpartiet og Venstre i saken, er det gjennom å beskylte Trine Skei Grande for å blande sammen registrering og åpenhet. I tillegg

ser han et fellesskap mellom SV og Venstre i frykten for at ressurser skal bestemme hvem som har mest makt.

*«Det var jo trigget litt av Bjarne Håkon Hanssen, ikke sant, som gikk inn i denne bransjen. Jeg vil jo tro at det er de partiene som har størst mistanke mot at det er noen som bruker pengemakta si. Det ville jeg nok tro. Men du får nesten spørre dem. Jeg vil ikke beskyldt noen for å mene noen som de kanskje ikke mener.» (Intervju med Svein Roald Hansen 29.11.11)*

### **5.3.3.5 Oppsummering**

Arbeiderpartiet ser ingen grunn til å regulere lobbyvirksomhet, simpelthen fordi partiet ikke anser lobbyvirksomhet for å være negativt. Som Hansen sier lar stortingsrepresentantene seg påvirke av dem som har de beste argumentene, og ikke dem som har mest penger eller fremfører budskapet best. Dessuten mener partiet at åpenheten allerede er god nok ved Stortinget, og at regulering ikke ville gjøre det mer åpent. Dermed ville regulering bare utgjøre en unødvendig byråkratisering som ikke ville ha noen verken positive eller negative konsekvenser ut over å være tungvint.

### **5.3.4 Kristelig folkeparti**

KrF har ikke ønsket lobbyvirksomhet ved Stortinget. Av de fem stortingsrepresentantene fra partiet som jeg har intervjuet svarte imidlertid tre at de var for regulering mens to svarte at de var mot.

Jeg intervjuet Geir Jørgen Bekkevold 29. november 2011 i Oslo. Han er medlem av Kontroll- og konstitusjonskomiteen og Kommunal- og forvaltningskomiteen og har sittet på Stortinget i 2 år. I tillegg til intervjuet bruker jeg Bekkevolds uttalelser fra stortingsdebatten om regulering i 2010.

### 5.3.4.1 Holdning til lobbyvirksomhet

KrF ser på lobbyvirksomhet er en nyttig kilde til informasjon om hva som skjer på grasroten.

*«Jeg arbeider jo blant annet med asyl og innvandringsfeltet, og jeg har veldig nytte av å lytte til særlig organisasjoner som jobber med integrering til daglig. Og særlig organisasjoner som jobber nede på grasrota, for de ser ofte hvor skoen trykker. Det oppfatter jeg i hvert fall som nyttig for det arbeidet jeg gjør.» (Intervju med Geir Jørgen Bekkevold 29.11.11)*

Men Bekkevold mener at lobbyvirksomhet kan være problematisk hvis åpenheten ikke er stor nok.

*«Jeg er veldig opptatt av at de som lobber skal være helt åpne om hvem de er og hvem de representerer og hva de ønsker med samtalene med oss. Og hvis vi ikke er gode på dette så blir det gråsoner tror jeg.» (Intervju med Geir Jørgen Bekkevold 29.11.11)*

Han ser argumentet om at lobbyvirksomhet kan gi større makt til dem som har mye penger. Men han mener at problemstillingen er lite aktuell i Norge.

*«Helt klart. Sterke organisasjoner, innenfor næringsliv og sånt, det er klart at det er de med penger som selvfølgelig har muligheten til å drive med sånn type lobbyvirksomhet hvor folk er betalt. Noen har jo fordeler av det. Men nå snakker jeg litt sånn mot bedre viten, i den forstand at jeg har altså ikke møtt en profesjonell lobbyist som blir betalt.» (Intervju med Geir Jørgen Bekkevold 29.11.11)*

Bekkevold mener at nøkkelen til rettferdig påvirkning ligger hos politikerne selv, og ikke i reguleringsordninger.

*«Det kommer egentlig litt an på oss. Hvis vi har veldig høy terskel, så kan det være at det er de sterkeste som har mulighet til å nå frem. Men hvis man har en lav terskel, så er det sånn som i hvert fall i mitt tilfelle, at jeg får en telefon, fra NOAS (Norsk organisasjons for asylsøkere) eller Norsk folkehjelp, så har de den samme muligheten til å ta kontakt og legge frem sitt syn selv om de ikke har de helt store ressursene.» (Intervju med Geir Jørgen Bekkevold 29.11.11)*

### 5.3.4.2 Åpenhetsspørsmålet

Selv om KrF ikke støtter Venstres forslag, sier Bekkevold at partiet skal *«skal ha honnør for en klar linje i arbeidet for åpenhet i offentligheten.»* (Geir Jørgen Bekkevold i Dokument 8:14 S (2009–2010))

Partiet er enig i at det er viktig at velgerne vet hvordan politikk blir til og hvem som påvirker politikerne.

*«Lobbyvirksomhet har utviklet seg til å bli mer profesjonell med årene. Større åpenhet rundt denne virksomheten er ønskelig, og her deler Kristelig Folkeparti forslagsstillernes intensjoner. Mer åpenhet kan bidra til at borgerne får bedre innsyn i viktige deler av den politiske beslutningsprosessen og økt tillit til at de politiske beslutningene tas på rett grunnlag.»* (Geir Jørgen Bekkevold i Dokument 8:14 S (2009–2010))

Når KrF likevel er mot Venstres forslag, skyldes det at partiet ikke mener at registrering ville være den beste måten å sikre åpenheten på.

*«Jeg tror at mitt hovedanliggende er at man må ikke regulere dette på en sånn måte at all sånn type samtale, kall det lobbyvirksomhet, foregår utenfor huset, i nattens mulm og mørke nær sagt. Mest mulig åpenhet rundt det, det er jeg veldig opptatt av, men man må ikke regulere det på en sånn måte at plutselig skjer møtene alle andre steder enn der det er faktisk mulig å ha en slags overvåking og kontroll over det.»* (Intervju med Geir Jørgen Bekkevold 29.11.11)

### 5.3.4.3 Virkning av lobbyregulering

Det at tersklene kan bli høyere for å snakke med politikerne, ser Bekkevold som det viktigste argumentet mot regulering av lobbyvirksomhet.

*«Det jeg er redd for er at det vil være aktører som da ikke føler at de kan ta kontakt med oss lenger. Jeg tror det ville bli høyere terskel for å ta kontakt med oss.»* (Intervju med Geir Jørgen Bekkevold 29.11.11)

Han frykter at hvis vanlige velgere skremmes bort, vil de profesjonelle aktørene vinne politikernes oppmerksomhet. I tillegg tror han at registrering kan skremme politikerne fra å ha nyttige møter som de ellers ville ha hatt.

*«De profesjonelle aktørene klarer seg alltid, men vanlige folk kan oppleve at det butter imot når man tar kontakt. Dessuten kan et register bidra til at representantene avgrenser strengere hvem de lytter til, av frykt for at det skal skapes et inntrykk av at man er «i lomma» på den ene eller den andre. I så fall kan registeret resultere i at den viktige og positive delen av lobbyvirksomheten hemmes.» (Geir Jørgen Bekkevold i Dokument 8:14 S (2009–2010))*

I tillegg mener Bekkevold at registrering kun av de møter som finner sted på Stortinget vil gi et feilaktig bilde av påvirkningen politikerne utsettes for.

*«Annen kontakt enn det personlige oppmøtet på Stortinget skal f.eks. ikke registreres. For eksempel faller mail- og SMS-kontakt utenfor. Møter som holdes andre steder, faller også utenfor. Derfor er det naturlig å spørre om den skisserte ordningen vil bidra til et riktig bilde av lobbypåvirkning overfor Stortinget.» (Geir Jørgen Bekkevold i Dokument 8:14 S (2009–2010))*

#### **5.3.4.4 Syn på reguleringsdebatten**

Selv om KrF ikke har støttet forslaget om regulering, tror ikke Bekkevold at uenigheten mellom dem og Venstre er så stor.

*«For da jeg sa det jeg sa på talerstolen og advarte mot å skape reguleringer som gjør at all lobbyvirksomhet går ut herfra, så ble jeg beskyldt for nettopp å stå for et syn som kan føre til at ting skjer i de mørke rom. Det var da jeg tenkte at kanskje vi egentlig er ganske enige, og at vi bare snakker litt sånn forbi hverandre. For det både Venstre og Trine Skei Grande og jeg er opptatt av, det er den åpenheten rundt det. Så mener hun at veien å gå er gjennom reguleringer. Der er jeg redd for at de reguleringene kanskje kan føre til at det blir mer lukkethet. Det er nok der det lille skillet går. Men det er ikke sikkert at vi er så himla uenige, altså. For åpenhet er stikkordet for oss begge to. (Intervju med Geir Jørgen Bekkevold 29.11.11)*



Rent ideologisk oppfatter han det som vanskelig å forstå at de to partiene er uenige om lobbyvirksomhet ved Stortinget bør registreres, mens SV og Venstre står sammen.

*«Når vi tar utgangspunkt i vår ideologiske tenkning, da er det dette med å bygge samfunnet nedenfra, åpenhet, grunnlovsfeste lokaldemokratiet, det at det skal være åpenhet og mulighet for å ta kontakt med oss. Venstresiden står jo egentlig et helt annet sted. De styrer jo og vil jo ønske å styre samfunnet ovenfra og ned. Venstre er jo et parti som er veldig på vår linje, så at vi skiller lag akkurat der det er litt underlig. Akkurat i den debatten så jeg at vi snakket litt forbi hverandre. Fordi Trine mente at en slik regulering ville føre til mer åpenhet, og så er jeg redd for det motsatte.»*  
(Intervju med Geir Jørgen Bekkevold 29.11.11)

#### **5.3.4.5 Oppsummering**

KrF støtter intensjonene bak Venstres forslag. Partiet mener at mer åpenhet om hvordan lobbyvirksomheten foregår ville være et gode. Men partiet er bekymret for at regulering ville heve terskelen for å ta kontakt med politikerne, og at det dermed ville gjøre Stortinget mindre tilgjengelig. Derfor mener de at regulering ikke er en riktig løsning. Dessuten mener partiet at selv om mer åpenhet prinsipielt sett er viktig, er ikke behovet for regulering tilstedeværende i Norge. Som Bekkevold sier fungerer dagens tillitsbaserte system godt nok.

#### **5.3.5 Fremskrittspartiet**

Fremskrittspartiet er mot regulering av lobbyvirksomhet. I spørreundersøkelsen svarte ni av de ti spurte at de var mot regulering, mens en var usikker. Flertallet (8 av 10) var enige eller sterkt enige i at regulering ville gjøre representantene mindre tilgjengelige for folket. Halvparten av de spurte var enige i at større åpenhet om lobbyvirksomhet ville ført til større tillit til politikerne, mens resten svarte både og (4) eller var uenige (1).

Jeg intervjuet Christian Tybring-Gjedde 17. januar. november 2012 i Oslo. Han er medlem i Finanskomiteen og har sittet på Stortinget i 6 år.

### 5.3.5.1 Holdning til lobbyvirksomhet

Gjedde har vanskelig for å se for seg noen negative virkninger av lobbyvirksomhet i Norge i dag.

*«Jeg tror det er såpass åpent og demokratisk i det norske samfunnet. Alle blir jo invitert på høringer i finanskomiteen. Den eneste betingelsen som vi har er at du må være en landsomfattende organisasjon. Du kan ikke være snekkeren på hjørnet, du må representere hele landet. I går var det 25 på høring, men de fikk bare fem minutter hver, da. Vi har gleden av å høre at de finnes og de har gleden av å høre at vi lytter. Konkrete resultater vet jeg ikke, men jeg tror at det er bra. Jeg lærer i hvert fall mye. Hvor skal vi få informasjonen fra, hvis vi ikke får den fra de som har virkelig greie på det? Det går jo begge veier. Når vi møter med en bransje så lærer vi om den bransjen, og vi forteller hvordan det fungerer på Stortinget.» (Intervju med Christian Tybring-Gjedde 17.01.12)*

Han mener at forslag må gjennom så mange ledd før partiet tar et standpunkt, at det vil være vanskelig å påvirke i en annen retning enn den partiet ellers ville ha tatt.

*«Hvis det kommer noen til finansfraksjonen, vi er fire stykker, så er det ikke sånn at finansfraksjonen kan bestemme hva Fremskrittspartiet skal mene. Vi må legge frem saken i gruppen. Vi har 41 representanter, også har vi 30 rådgivere, så vi må jo legge frem en sak for 70 mennesker. Det er klart at de gjennomskuer hvis det er noe som ikke er fornuftig eller man skjønner at det bare hjelper en liten gruppe i samfunnet. Du går liksom ikke til Siv Jensen eller Per Sandberg og sier hør her, nå har jeg hatt et møte og dette skal vi få til liksom. Det er ikke sånn. Veldig mange skal ha en mening om det.» (Intervju med Christian Tybring-Gjedde 17.01.12)*

Gjedde tror dessuten at stortingsrepresentantene er flinke til å behandle informasjonen de mottar ut fra hvilke grupper den kommer fra og hvilke intensjoner de har.

*«Det er mulig jeg er naiv, men jeg føler at vi er ganske reflekterte og tenker oss om. Det er ikke slik at vi hører på noen, og så bare sier at det høres riktig ut, så da er vi for det. Vi setter ting i sammenheng.» (Intervju med Christian Tybring-Gjedde 17.01.12)*

Det viktigste virkemiddelet mot urettferdighet er i følge Tybring-Gjedde at politikerne er villige til å lytte til alle som ønsker å snakke med dem.

*«Og i hvert fall i Fremskrittspartiet, så sier vi ja til alle. Noen ganger kommer det noen som vi vet ikke er enige med oss, men vi lærer av dem og. Om det er noen langt ute på venstresiden som ønsker å snakke med oss, så kom igjen. Hvis du ikke lytter bredt, så får du også en veldig smal politikk.» (Intervju med Christian Tybring-Gjedde 17.01.12)*

Han mener at nettopp evnen til å lytte til ulike grupper er et av de viktigste kjennetegnene ved Fremskrittspartiet.

*«Husk at norsk politikk ble jo tuftet på Kristelig Folkeparti, som representerte kristenfolket, Senterpartiet som representerte bondestanden, du hadde høyrefolk som representerte næringslivet, Arbeiderpartiet skulle såkalt være arbeiderne, SV var ofte universitetsmiljøet, altså utdanningssektoren. Fremskrittspartiet kom egentlig inn som et friskt pust og tok velgere fra alle disse, og sa at det er veldig galt å putte folk i bås. En bonde kan ha samme interesser som en næringslivsleder og en arbeider. Det er jo andre ting i politikken enn akkurat de snevre interessene der. Og sånn tror jeg vi har vært et friskt pust i norsk politikk, som har kommet med andre tanker enn det som var klassisk i de andre partiene.» (Intervju med Christian Tybring-Gjedde 17.01.12)*

### 5.3.5.2 Åpenhetsspørsmålet

Selv om Fremskrittspartiet ikke har støttet Venstres forslag, er de ikke sterke motstandere av regulering. Hovedårsaken til at de er skeptiske er i følge Gjedde bekymringen for at en reguleringsordning ville gjøre Stortinget mindre åpent.

*«For meg personlig, så gjør det ingenting om man registrerer dem som kommer. Jeg har ingenting å skjule, jeg. Men det som kan være negativt med det er at kanskje enkelte vil kvie seg for å komme hvis de vet at de blir registrert. Og da har man jo innsnevret demokratiet, istedenfor å åpne det. Hvis det er en liten gruppe som ønsker å snakke om sin sak, men som ikke vil havne i registeret på Stortinget, fordi da kan konkurrenten få vite om det, for eksempel. Da kommer de kanskje ikke, og det er jo*

*dumt, for da får vi mindre informasjon.» (Intervju med Christian Tybring-Gjedde 17.01.12)*

Han synes det er komisk at Venstre bruker nettopp åpenhet som argument for at man bør regulere lobbyvirksomhet.

*«Vi har smilt en del av Venstres forslag, for Venstre som har kjempet for demokratiet og for mer åpenhet og sånn, men så kan man jo si at registrering av organisasjoner og bransjer og bedrifter ikke vil gjøre det mer åpent. Det vil lukke det mer. Som jeg sa vil noen ikke komme, og så vil det sikkert trekke lobbyvirksomheten ut av Stortinget og til private bedrifter.» (Intervju med Christian Tybring-Gjedde 17.01.12)*

### **5.3.5.3 Virkning av lobbyregulering**

Gjedde ser for seg hovedsakelig to konsekvenser av registrering, nemlig at terskelen for å ta kontakt med politikerne vil heves, og at en god del av lobbyvirksomheten vil flyttes ut av Stortinget.

*«Noen færre ville oppsøke partiene tror jeg. Noen liker ikke å vite at det forteller noe om at de snakker med politikerne. Og punkt to ville være at en del av lobbyvirksomheten trekkes ut av Stortinget. At man inviteres i større grad til bedrifter, til organisasjoner.» (Intervju med Christian Tybring-Gjedde 17.01.12)*

Han mener videre at regulering av det som skjer på Stortinget vil gi et feilaktig bilde av lobbyvirksomheten politikerne utsettes for, fordi mye av påvirkningen skjer andre steder.

*«Det går det jo ikke an å registrere. Og man kan jo ikke begynne å registrere all epost som kommer, men det kommer mye informasjon via epost i dag. Og hvis jeg blir invitert ut på en middag for eksempel, og velger det istedenfor å ha lunsj her. Om vi spiser her så blir det registrert, og ute så blir det ikke registrert. Det er inkonsekvent i så fall.» (Intervju med Christian Tybring-Gjedde 17.01.12)*

Selv om Gjedde ikke tror at regulering ville gi et riktig bilde av påvirkningen, tror han at et register over møtene kunne ha vært interessant.

*«Det ville sikkert være sånne oversikter i avisene ikke sant, i Dagbladet og VG, om at NHO har besøkt Høyre 8 ganger mens de bare har besøkt Arbeiderpartiet en gang, og sånn. Du ville kanskje se noen sånne åpenbare koblinger. En del av næringslivet søker til Høyre, mens andre deler søker til Arbeiderpartiet. Og så hadde det vært litt interessant for de andre partiene, å se hvem vi, Høyre, Arbeiderpartiet og SV snakker med. Det er interessant, for det vet jo ikke vi.» (Intervju med Christian Tybring-Gjedde 17.01.12)*

#### **5.3.5.4 Syn på reguleringsdebatten**

Gjedde knytter FrPs holdning til regulering til partiets liberalistiske ideologi.

*«Vi er et parti som står for liberalisme, åpenhet, mest mulig frihet og mest mulig egne valg. Og hvis man skal linke det til dette bør det være at man ikke skal registreres for å si meningen sin, og at det igjen er et forsvar av friheten. Så vil Venstre sikkert argumentere motsatt og si at dagens ordning gjør at du blir i det lukkede rom.» (Intervju med Christian Tybring-Gjedde 17.01.12)*

Han mener at registrering i for stor grad ville svekke borgernes individuelle frihet, og mener at det kan sammenlignes med overvåking.

*«Jeg tror nok intensjonene til SV og Venstre er gode. Jeg tror nok at de har ønsket at en skal vite hvem politikerne snakker med når de fatter beslutninger. Men det negative er jo at man får et sånt overvåkingssamfunn. Du får ikke den friheten som folk kanskje vil ha, at folk tør å snakke med politikerne. Det skal være veldig lav terskel for å ta kontakt med en politiker. Det er mulig jeg er naiv, men så vidt jeg vet så finnes det jo ikke korrupsjon, i hvert fall ikke blant stortingspolitikere. Jeg ville bli veldig sjokkert hvis det var noen som hadde mottatt noen penger for noe sånt, da hadde jeg ikke trodd mine egne ører tror jeg.» (Intervju med Christian Tybring-Gjedde 17.01.12)*

#### **5.3.5.5 Oppsummering**

FrP synes at det er komisk at Venstre argumenterer for at regulering ville gjøre Stortinget mer åpent. Partiet mener at resultatet ville være det motsatte, ved at færre ville oppsøke politikerne hvis de visste at det ble registrert. Som Gjedde sier er lobbyvirksomhet uansett ikke

problematisk, fordi politikerne er kritiske til informasjonen de mottar, og fordi beslutninger skal gjennom så mange ledd at de blir tilstrekkelig kvalitetstestet. Derfor ville regulering kun være et onde som gjorde Stortinget mindre tilgjengelig og som grep inn i individenes frihet.

### **5.3.6 Høyre**

Høyre er mot regulering av lobbyvirksomhet. Av de åtte stortingsrepresentantene fra partiet i min spørreundersøkelse svarte fem at de var mot regulering, to at de var for og en var usikker.

Jeg intervjuet nestleder i partiet Jan Tore Sanner 17. januar. november 2012 i Oslo. Han er andre nestleder i Finanskomiteen og har sittet på Stortinget i 19 år. I tillegg til intervjuet bruker jeg Sanners uttalelser fra stortingsdebatten om regulering i 2010.

#### **5.3.6.1 Holdning til lobbyvirksomhet**

Sanner ser på lobbyvirksomhet som en uvurderlig ressurs for politikere.

*«Vi som politikere er jo helt avhengige av å få kunnskap om hvordan politikken virker, hva som er de reelle problemene og utfordringene. Og så vet jo vi at saken har flere sider, og at det da er viktig å lytte til ulike aktører. For vi får jo saker fra regjeringen, vi leser faglitteratur og får faglige råd, men det er også viktig å snakke med en del bedrifter, enkeltpersoner og organisasjoner om hvordan ting virker. Så jeg mener at lobbyvirksomheten, eller påvirkningen, er viktig for oss som representanter. Det er en del av informasjonsgrunnlaget.» (Intervju med Jan Tore Sanner 17.01.12)*

Rent teoretisk mener han likevel at lobbyvirksomhet kan ha negative konsekvenser.

*«Det er først og fremst at det krever både en viss styrke og økonomi for å nå frem med budskapet sitt. Og at mange kanskje er for små eller ikke har ressurser til å ta kontakt, eller betale for å få hjelp.» (Intervju med Jan Tore Sanner 17.01.12)*

Men i følge Sanner er faren for at ressurser skal bestemme liten i Norge.

*«I Norge er det egentlig veldig enkelt, nesten hvem som helst kan ringe en stortingsrepresentant og få frem sitt budskap. Så egentlig er det ikke et veldig stort problem.» (Intervju med Jan Tore Sanner 17.01.12)*

Derfor mener han at det ofte er en fordel om de organiserte interessene har fått hjelp til å spisse budskapet sitt, fordi det er tidsbesparende for politikerne.

*«Mange har et ønske om å fortelle veldig mye når de har møte med politikere, men det er klart at for oss som har møter med veldig mange, nesten hver eneste dag, så er det alltid en fordel om budskapet er mer spisset. Hva er politikken i dette, hva er den reelle problemstillingen? Politikk er komplisert. Jeg treffer jo ofte folk som er veldig høyt oppe, både i næringsliv og andre, som har en veldig begrenset kunnskap om politikk og forvaltning, og det er åpenbart at profesjonelle kan hjelpe dem til å vite hvem de skal snakke med og noe i forhold til hvordan budskapet bør presenteres.» (Intervju med Jan Tore Sanner 17.01.12)*

Så lenge politikerne er åpne for å snakke med alle som ønsker kontakt, og står til ansvar for velgerne, mener han at det er uviktig hvem politikerne har hatt kontakt med.

*«Er det offentlighetens rett å vite hvem stortingsrepresentanter snakker med, og hva man snakker om? Jeg er enig i at det er viktig med åpenhet rundt en beslutningsprosess, men til syvende og sist er det de beslutninger vi som politikere fatter, som skal evalueres, og ikke hvem vi til enhver tid snakker med.» (Jan Tore Sanner i Dokument 8:14 S (2009–2010))*

Han mener at registrering av hvem han snakker med er en mistenkeliggjøring av den politiske prosessen.

*«Dette er jo virkelig å sette overvåkingssamfunnet i system. Hvis man skal begynne å registrere hvem politikere snakker med. Det mener jeg undergraver hele politikerrollen. Jeg skal vurderes ut fra hva jeg mener, hva jeg står for, hvilke standpunkter jeg inntar, og så må jeg kunne stå for det i det offentlige rom, argumentere for det i media og bli stilt til veggs i forhold til hva jeg står for, ikke i forhold til hvem jeg prater med. Jeg må kunne belegge de påstandene jeg kommer med, men hvem jeg har diskutert med, hvem jeg har fått innspill fra, det synes jeg ikke*

*er noe som hører hjemme i noen offentlige register.» (Intervju med Jan Tore Sanner 17.01.12)*

### **5.3.6.2 Åpenhetsspørsmålet**

Høyre ser på åpenhet som et mål på politikernes tilgjengelighet for folket. Derfor begrunner Sanner partiets holdning til lobbyregulering på følgende måte:

*«At vi er for åpenhet. Åpenhet som i at vi skal ha et samfunn hvor det er mulig å snakke sammen, og hvor alle kan delta i den demokratiske prosessen, men hvor du ikke skal registreres hvis du skal snakke med en politiker. Det vil jo også begrense ytringsfriheten hvis man skal lage sånne begrensninger på kontakten mellom velgere og politikere.» (Intervju med Jan Tore Sanner 17.01.12)*

Med åpenhet mener Høyre altså fravær av hindringer. Sanner har derfor vanskelig for å se Venstres argument om at innføring av regulering vil gi større åpenhet.

*«Hvis man definerer åpenheten til å gjelde møter som foregår i Stortinget, eller i lokaler i tilknytning til Stortinget, vet vi at slike møter veldig raskt vil bli flyttet ut av Stortinget hvis man ikke ønsker at det skal være åpenhet rundt det. Da er spørsmålet om forslagsstillerne har oppnådd det man ønsket.» (Jan Tore Sanner i Dokument 8:14 S (2009–2010))*

### **5.3.6.3 Virkning av lobbyregulering**

Sanner tror at regulering ville flytte svært mye av lobbyvirksomheten ut av Stortinget.

*«Når jeg har møte med NHO for eksempel på Stortinget, da antar jeg at det skal registreres, men hvis jeg møter Roar Flåthen i LO utenfor Stortinget, er det da slik at det ikke skal registreres? Det betyr bare at du flytter. Det er jo ikke mulig for noen å ha overblikk over hvem jeg snakker med til enhver tid, og hvis man definerer lobbyvirksomhet som alle samtaler mellom politikere og folk som ønsker å påvirke en prosess, så ville det være helt umulig. Og da betyr det at du må begrense det til møter på Stortinget, og det vil jo bare bety at hvis man ikke ønsker å bli registrert, vel så*



*setter man seg utenfor Stortinget. Så jeg synes egentlig at det er litt tullete.» (Intervju med Jan Tore Sanner 17.01.12)*

I tillegg skjer svært mye av lobbyvirksomheten allerede utenfor Stortinget, og ifølge Sanner vil registrering derfor gi et feilaktig bilde av påvirkningen han utsettes for.

*«Syttifem prosent av dem jeg snakker med er jo folk jeg treffer på konferanser, på reiser, på møter, seminarer. Det er veldig mye aktivitet utenfor Stortinget. Så jeg mener det ville gi et litt falskt bilde av kontaktflaten, og man angriper ikke det som ville være de reelle utfordringene.» (Intervju med Jan Tore Sanner 17.01.12)*

Sanner ser heller ikke hensikten i å registrere kontakten mellom representantene og grupper som ønsker å påvirke.

*«Hvis man skal regulere så må jo det være fordi man ønsker å begrense noe man anser som et problem. Og jeg anser det ikke som et problem at noen ønsker å snakke med meg om saker. Det handler mer om min evne til å håndtere den informasjonen jeg får. Vår oppgave som politikere er jo å være i kontakt med personer, med grupper, med organisasjoner. Jeg kan ikke skjønne hva som er hensikten med å regulere det.» (Intervju med Jan Tore Sanner 17.01.12)*

Han frykter at registrering kan skremme svake grupper bort fra Stortinget.

*«Det er mange jeg har kontakt med som ikke ønsker at deres navn skal være fremme. Det kan være mange grunner til det. Det kan være saker som har med overgrep å gjøre, det kan være folk som har hatt ubehagelige opplevelser med politiet, det kan være rus, psykiatri, det kan være barnevernssaker. Det kan være mange ulike problemstillinger som man ikke ønsker å stå frem med, men som man ønsker å snakke om med en politiker.» (Intervju med Jan Tore Sanner 17.01.12)*

#### **5.3.6.4 Syn på reguleringsdebatten**

Sanner oppfatter ikke reguleringsforslagene som er viktig tema på Stortinget.

*«Det dukker opp fra tid til annen, men det er ikke noe stort diskusjonstema på Stortinget. Hvis det dukker opp en eller annen påvirkningssak, så er det alltid noen*

*politikere som er ute og sier at de vil ha en registreringsordning.» (Intervju med Jan Tore Sanner 17.01.12)*

Han oppfatter uenigheten som å handle om hvorvidt man skal kunne kommunisere med stortingspolitikere med eller uten andres viten om det.

*«Det er mange områder som har behov for regulering og rammer for hvordan markedet skal fungere, men jeg føler at dette går mer inn på retten til å ytre seg og påvirke uten at man skal stå i et register. Og det er for meg mer klassisk at hvis du skal regulere, så må det være for at du skal løse et problem, og jeg ser ikke helt hva problemet er.» (Intervju med Jan Tore Sanner 17.01.12)*

### **5.3.6.5 Oppsummering**

Høyre er svært kritisk til regulering av lobbyvirksomhet, både fra folkets og fra politikernes side. Partiet mener at regulering ville svekke borgernes frihet til å snakke fritt med politikere. Dessuten sier Sanner at regulering ville være en mistenkeliggjøring av politikernes arbeidsmetoder. Så lenge politikere står for og kan forsvare de valgene de tar, mener han at det er uviktig hvem de har snakket med i beslutningsprosessen. I følge Sanner er lobbyvirksomhet en helt naturlig og viktig del av politikernes hverdag, og han ser ingen grunn til å regulere det.

### **5.3.7 Venstre**

Venstre har stått bak fire av de fem reguleringsforslagene, tre alene og et sammen med SV.

Jeg intervjuet Borghild Tenden 17. januar. november 2012 i Oslo. Hun er medlem av Finanskomiteen og har sittet på Stortinget i 6 år. I tillegg til intervjuet bruker jeg uttalelser fra stortingsdebatten om regulering i 2010, fra både Tenden og partileder Trine Skei Grande som er medlem av Kontroll- og konstitusjonskomiteen og Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen og som har sittet på Stortinget i 10 år.

### 5.3.7.1 Holdning til lobbyvirksomhet

Venstre betrakter i likhet med de andre partiene lobbyvirksomhet som en viktig ressurs for politikerne.

*«Jeg får kunnskaper som er helt avgjørende for at jeg skal kunne gjøre en god jobb her på Stortinget. Det er kjempeviktig. Alle de innspillene jeg får er veldig, veldig viktig. Så det er positivt, definitivt.» (Intervju med Borghild Tenden 17.01.12)*

Men uten åpenhet om hvordan påvirkningen foregår mener partiet at lobbyvirksomhet kan bli ekskluderende.

*«Lobbyvirksomhet kan være negativt når det skjer i de lukkede rom. Et eksempel som vi bruker, og som jeg har brukt ofte på Stortinget, er landbruksoppgjøret. Det skjer i de lukkede rom. Der har ikke vi noen innflytelse. Og vi mener at det burde være mer åpenhet rundt det, og at det burde være på lik linje med statsbudsjettet, eller lønnsforhandlinger. Så det er eksempel på saker vi mener det er lite åpenhet knyttet til, og som vi er negative til.» (Intervju med Borghild Tenden 17.01.12)*

I følge Tenden er det en tendens at kontakten mellom lobbygrupper og norske partier kan bli for sterk og for ekskluderende.

*«Grunnen til at jeg ikke er med i Arbeiderpartiet eller Senterpartiet eller Kristelig Folkeparti er at jeg synes at de er alt for mye knyttet til særinteresser. Jeg misliker LOs makt og innflytelse i Arbeiderpartiet, og det samme gjelder for Senterpartiet og Kristelig Folkeparti.» (Intervju med Borghild Tenden 17.01.12)*

Slike forhold kan ifølge Grande være med på å svekke tilliten til politikerne, hvis man ikke tar tak i dem og åpner opp for at velgerne kan se hvordan beslutningene tas.

*«Jeg tror at det er veldig lite vi gjør som vi har behov for å skjule. Jeg tror faktisk det ikke er noe av det vi gjør som vi har behov for å skjule. Men vi er i en tid da man merker at politikerforakten øker, da tilliten til avgjørelser vi tar, synker, da konspirasjonsteoriene om hvem som snakker sammen, blir flere. Da må vi gjøre noe. Da må vi sette i verk tiltak for å øke tilliten til vårt demokrati.» (Trine Skei Grande i Dokument 8:14 S (2009–2010))*

Når det gjelder politikernes eget ansvar for å sørge for at påvirkningen blir rettferdig, poengterer Tenden at det er politikernes jobb å være oppmerksom også på dem som ikke bedriver lobbyvirksomhet.

*«Vi må ha evnen selv til å fange opp de gruppene som ikke lar seg høre fra. Vi må hele tiden ha det i bakhodet også, at det er ikke alle som har så mye initiativ i seg eller er så frimodige at de kommer og møter stortingsrepresentanter.» (Intervju med Borghild Tenden 17.01.12)*

Hun mener at de som ikke tar kontakt møter man gjerne på fritiden eller i andre sammenhenger, og at det da er viktig å lytte til deres meninger.

*«Som politiker så er det alltid noe folk har lyst til å ta opp med oss. Så vi er egentlig alltid på jobb. Og det er både muntlig, når du er ute og henter posten i postkassen og møter naboen, så vil han gjerne fortelle om et eller annet, det gjelder internt i familien, i juleselskaper, på fest med venner. Men det er jo litt derfor jeg har valgt det yrket her.» (Intervju med Borghild Tenden 17.01.12)*

Selv om Tenden tror ressurser kan hjelpe til i påvirkningsarbeid, mener hun at det er vanskelig å lure politikerne til å gjøre noe de ikke ellers ville ha gjort.

*«Det har helt sikkert noe å si i forhold til hvilken drahjelp de får. First house og sånn. Måten de presenterer ting på og hvilke kunnskaper de frembringer. Men jeg er for gammel til å la meg lure av sånt. Jeg klarer å tenke selv, og jeg blir veldig fasinert av sånne som har genuine interesser og engasjement når de frembringer sin sak. Det er litt forutsigbart hva organisasjonene sier, for de er jo opptatt av sitt ve og vel, ikke sant.» (Intervju med Borghild Tenden 17.01.12)*

### **5.3.7.2 Åpenhetsspørsmålet**

Venstre presenterer seg selv som åpenhetspartiet og bruker gjennomgående åpenhet som argument for å registrere lobbyvirksomhet. Som Trine Skei Grande slo fast under stortingsdebatten:

*«Det forslaget som behandles i dag, fra Venstre, er ikke et forslag om lobbyisme. Det er et forslag om åpenhet. [...] Tilliten til demokratiet baserer seg på ett ord: åpenhet. Det er sjølve tankegangen knyttet til demokratiet, åpenhet rundt beslutninger, åpenhet om hvem som har påvirket – åpenhet og tillit.» (Trine Skei Grande i Dokument 8:14 S (2009–2010))*

Grande tar opp en rekke eksempler på hvordan Venstre også tidligere har kjempet frem åpenhet, og møtt de samme motargumentene som de gjør i forhold til registrering av lobbyvirksomhet.

*«Jeg vil bare vise til historien da vi vedtok åpne høringer her på Stortinget. Da var det akkurat de samme argumentene, at da kom høringene til å bli uinteressante, da kom ingen til å interessere seg for hva som skjedde der, da kom ting til å bli flyttet inn i lukkede rom, og høringene kom til å miste sin interesse. Det er på samme måte som da vi kjempet for åpne komitémøter rundt omkring i kommunestyrene. Hvis det ble åpenhet, sånn at noen fikk høre hva politikerne sa på disse komitémøtene, så kom de til å bli helt uvesentlige. Det var ingen som kom til å bry seg om dem. Det kom ikke til å skje noe viktig på et komitémøte i en kommune fordi det ble åpenhet. Det er akkurat de samme argumentene. Det samme gjaldt da vi skulle innføre offentlighetsloven. Det er mange ting som ikke blir organisert i forhold til offentlighetsloven. Det er veldig mange ting som ikke er med i offentlighetsloven. Betyr det at man er imot offentlighetsloven fordi den ikke regulerer absolutt all kontakt i en saksbehandlingsprosess? Det er ikke noe om SMS i offentlighetsloven heller. Jeg er interessert i å få vite om noen er imot offentlighetsloven fordi den ikke regulerer absolutt all kontakt.» (Trine Skei Grande i Dokument 8:14 S (2009–2010))*

I følge Tenden er det uforståelig at man kan være mot å registrere og offentliggjøre hvem politikerne snakker med.

*«Jeg kan ikke fatte og begripe at det kan være noe problem for partier å si hvem de møter. Vi i Venstre har i hvert fall aldri hatt noe problem med å si hvem vi møter. Og hvis man snur på det, så kan ikke jeg skjønner hvorfor ikke andre partier også kan gjøre det. Jeg synes det er klokt å vite hvem partier snakker med. Og så vil jeg jo tro at ting skjer på bakrommet likevel. Men hvorfor ikke? Vi ser ikke ulempene ved å ha den form for åpenhet, rett og slett.» (Intervju med Borghild Tenden 17.01.12)*

### 5.3.7.3 Virkning av lobbyregulering

Selv om Venstre er opptatt av at man skal begynne å registrere lobbyister, betyr ikke det at partiet tror skjult påvirkning er et stort problem. Snarere tvert i mot. Som Grande sier vil de aller fleste gruppene som har vært på Stortinget skryte av det de har vært der.

*«De aller, aller fleste er stolte over å ha vært her. Jeg kan faktisk ikke komme på noen som ikke er det, enten det er ved å fortelle ved middagsbordet når de kommer hjem at de har vært her, eller det er en bedrift eller en interesseorganisasjon som gjerne skriver i årsmeldinga si at de har vært her. Hvorfor er det da så viktig å holde det hemmelig? Hvorfor er det da så viktig at vi ikke skal fortelle at vi har møtt dem, når de gjerne skryter av at de har møtt oss?» (Trine Skei Grande i Dokument 8:14 S (2009–2010))*

Av den grunn har partiet liten tro på at registrering ville fungere som en terskel for dem som ønsker å snakke med politikerne.

*«Jeg tror de samme menneskene hadde kommet likevel. Og hvis de ikke hadde gjort det, ja hva slags lyssky virksomhet er det de driver med?» (Intervju med Borghild Tenden 17.01.12)*

Tenden tror derimot at registrering kunne føre til at flere kom for å snakke med dem.

*«Hvis vi hadde hatt en form for registrering, så kunne de der ute se det, og så tenker de, okay de har vært der, kanskje jeg også burde komme. Det kunne føre til at flere kom til oss med sine synspunkter. Og det er jo alltid klokt å få pro og kontra. De ser at den og den organisasjonen har vært her, og tenker at da burde de også fremme sitt syn.» (Intervju med Borghild Tenden 17.01.12)*

I tillegg har hun tro på at registrering kunne hjelpe politikerne selv til å se om de har møtt et bredt nok grunnlag til å kunne ta gode beslutninger.

*«Det kunne gi en bevissthet i oss selv, ved at vi tar en årskavalkade og ser hvem vi har møtt, og så burde vi da, hvis vi har tid, tenkt okay vi har møtt de og de, men nå bør vi kanskje møte motparten.» (Intervju med Borghild Tenden 17.01.12)*

### 5.3.7.4 Syn på reguleringsdebatten

Venstre har vanskelig for å forstå argumentene som de andre partiene bruker mot regulering av lobbyvirksomhet.

*«Det er blitt sagt at mistenkelighetens lys blir kastet over noe når man har åpenhet rundt det. Nei, det er faktisk helt motsatt. Det er mistenkelighetens lys som kastes over noe når man ikke har åpenhet.» (Trine Skei Grande i Dokument 8:14 S (2009–2010))*

I følge Tenden er det typisk at nettopp Venstre kommer med forslag om å registrere lobbyvirksomhet.

*«Jeg føler vi er åpenhetspartiet. Ting skal skje i det åpne landskap, i åpne debatter. Og når det gjelder det jeg har snakket om i forhold til Venstre som et uavhengig parti, er det sånn at alle som kommer til oss skal være like viktige. Vi skal ikke sitte og bli enige med LO på bakrommet eller bondepartiet eller kristne organisasjoner. Politikk skal være i det åpne landskap. Noen skal ikke få særfordeler for å si det sånn.» (Intervju med Borghild Tenden 17.01.12)*

Når de andre partiene er skeptiske, tror Tenden at det kan ha å gjøre med at flere av dem er nært knyttet til særinteresser.

*«Det er jo pussig at det er Venstre og SV som har gått for dette her, så det virker jo ikke som om det er noen ideologiske greier i bunn. Så det tror jeg egentlig ikke. Men igjen, så har jo de forskjellige politiske partiene forskjellig kultur, i forhold til det med Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti, som er i en særstilling. Nå vet jeg ikke hvor mye Høyre er koblet opp til NHO, men ja. Venstre er i hvert fall et veldig uavhengig parti. Som jeg mener politiske partier skal være. Organisasjonene driver med sitt liv og så får vi politikerne være.» (Intervju med Borghild Tenden 17.01.12)*

Selv om Venstre så langt ikke har fått gjennomslag, forteller Tenden at partiet vil fortsette å komme med reguleringsforslag.

*«Vi forslår det som regel i starten av en periode. Eventuelt kan man legge det inn hvis debatten kommer tilbake i løpet av perioden. Og når vi ser at det skjer i andre land, så gir det grunnlag for at vi tar det opp og diskuterer det en gang til. Vi gir oss jo ikke på*

*dette her. Men vi burde kanskje snakke litt med Kristelig Folkeparti, lobbe litt ovenfor de andre politiske partiene, og bli enige om noe vi kan få til.» (Intervju med Borghild Tenden 17.01.12)*

### **5.3.7.5 Oppsummering**

I følge Venstre er regulering av lobbyvirksomhet hovedsakelig et virkemiddel for å øke tilliten folket har til politikerne. Ved å være åpne om påvirkningen som foregår viser man at stortingspolitikere ikke har noe å skjule. For partiet er reguleringsspørsmålet viktigere rent prinsipielt enn i forhold til virkningene av regulering. Venstre tror ikke at omfanget av skjult påvirkning er særlig stort. Men det er viktig for partiet å vise at de, både i denne diskusjonen og ellers, er forkjempere for åpenhet og offentliggjøring. Tenden gjør da også en sak ut av å presisere hvor uavhengig partiet er i forhold til partier som Ap, KrF, Sp og Høyre.

### **5.3.8 Oppsummering - Fellestrekk ved intervjuene**

Ikke uventet dukker flere av de ideologiske skillene jeg presenterte i teorikapittelet opp i intervjuene. Argumenter om åpenhet og tillit preger diskusjonen til dem som er for regulering, mens den andre siden snakker om barrierer og behov for konfidensialitet. Men i tillegg til konfliktene er det også mulig å observere en rekke fellestrekk ved intervjuene, interessant nok uavhengig av hvilken side respondentene står på. Før jeg går videre til analysen, er det nyttig å gå gjennom hva disse fellestrekkene består i.

- Når respondentene omtaler lobbyvirksomhet, er det nesten utelukkende som et positivt fenomen. Det er naturlig at politikere setter pris på å motta informasjon om hvordan politikken påvirker og oppleves av folket, men det er interessant at respondentene i så liten grad problematiserer de potensielt negative virkningene av lobbyvirksomhet. I den grad de trekker frem uheldige virkninger, er det hovedsakelig i form av tenkte situasjoner og ikke konkrete eksempler.
- Det kommer frem at politikerne har stor tiltro til sine egne evner til å behandle informasjon kritisk og ut fra hvem som er avsender. De gir uttrykk for at det vil være



vanskelig for organiserte interesser å påvirke dem til å gjøre noe som de ellers ikke ville ha gjort.

- Som nevnt har respondentene vanskelig for å komme på negative episoder knyttet til lobbyvirksomhet. Ut fra deres svar virker det ikke som om kontakt mellom organiserte interesser og beslutningstakere har ført til noen kriser eller skandaler i Norge. Det er interessant, da slike hendelser ofte er utløsende faktorer for utviklingen av ny politikk.

## **6. Analyse**

I analysedelen av oppgaven kategoriserer og systematiserer jeg det empiriske materialet ved hjelp av mitt teoretiske rammeverk. I tråd med problemstillingen og forskningsspørsmålene har jeg identifisert to hovedforklaringer til at Stortinget ikke ønsker regulering av lobbyvirksomhet. Den første forklaringen dreier seg om konfliktlinjer mellom partiene, nemlig konflikten om hvor stor åpenhet som er ønskelig, og en ideologisk konflikt om frihet og rettferdighet som jeg knytter til klassisk liberalisme og sosialliberalisme. Den andre forklaringsfaktoren er ikke en konflikt, men en bred enighet om at uregulert lobbyvirksomhet ikke er utgjør et problem i Norge. Representantene oppfatter lobbyvirksomhet som informasjonsmakt fremfor trusselmakt, og har i tråd med instrumentell teori stor tro på egen rasjonalitet i møte med lobbyistene. Dette kan knyttes til det faktum at de i svært liten grad viser til kriser eller skandaler knyttet til lobbyvirksomhet i en norsk kontekst. Uten et problematiserende syn på uregulert lobbyvirksomhet er det i følge agendasettingsteorien svært vanskelig å få reguleringsforslagene videre fra agendasettingsfasen til utforming og implementering av ny politikk.

### ***6.1 Konfliktlinjene***

#### **6.1.1 Offentliggjøringskonflikten: Hvor mye åpenhet er bra?**

Forslagene om å regulere lobbyvirksomhet handler hovedsakelig om åpenhet. Som forventet bruker respondentene derfor i stor grad åpenhetsspørsmålet for å forklare sine holdninger til

regulering av lobbyvirksomhet. De forskjellige partiene plasserer seg ulikt i forhold til hvor stor åpenhet de mener man bør ha om møter mellom politikerne og de organiserte interessene.

Det er mulig å observere fire ulike standpunkter når det gjelder åpenhet og regulering blant de norske partiene, nemlig dem som bare ser fordeler ved større åpenhet, dem som bare ser ulemper, dem som ser fordeler men som mener at ulempene er større og dem som mener at større åpenhet ikke ville hatt noen effekt i det hele tatt.

Mer åpenhet har bare fordeler	Ulempene er større enn fordelene	Mer åpenhet har bare ulemper	Mer åpenhet gjør ingen forskjell
Venstre, SV	Sp, KrF	FrP, Høyre	Ap

#### 6.1.1.1 Ser bare fordeler: SV og Venstre

Mer åpenhet er hovedbudskapet til SV og Venstre i reguleringsdebatten. I sin argumentasjon gjør begge partiene det klart at kampen for åpenhet er noe som kjennetegner deres politikk, og de viser til flere eksempler på saker hvor de har markert seg som «åpenhetspartiene», som datalagringsdirektivet, Wikileaks, og debatten om åpne høringer på Stortinget. (se avsnitt 5.3.7.2 og 5.3.2.4) I følge begge partiene er reguleringsdebatten bare enda et eksempel på offentliggjøringsaker som foregangspartiene Venstre og SV først tar opp.

De to partiene bygger hele sin argumentasjon på at økt åpenhet og offentliggjøring styrker den politiske prosessen. Gjennom regulering mener de at det vil bli lettere å se hvem som når frem med sine meninger i det politiske systemet, slik at man lettere kan få oversikt over maktstrukturer i det norske samfunnet og kan unngå at enkelte grupper får større makt enn andre. Slik kan man stille politikerne til ansvar og sikre at folket har tillit til politikerne. Slike holdninger viser en sterk tro på det deliberative demokratiet som den beste styremåten, fordi åpen deliberasjon sikrer tillit og ansvarliggjøring av politikerne. Åpenhet blir utelukkende betraktet som et gode. Venstre gir til og med uttrykk for at de har problemer med å forstå hvordan noen kan være motstandere av mer åpenhet. Som Borghild Tenden sier har hun selv ingenting å skjule, og kan heller ikke forstå hvorfor noen andre skulle det. (se avsnitt 5.3.7.2) De klassiske motargumentene om at offentliggjøring kan utgjøre en barriere eller skade beslutningsprosessen har partiene ingen forståelse for. Som Solhjell sier har han liten tro på at

lobbyvirksomheten ville flytte ut av Stortinget, fordi lobbyvirksomhet for det meste ikke er «lyssky virksomhet eller farlig eller sånn». (se avsnitt 5.3.2.3) Tenden tar til og med til orde for at større offentliggjøring ville føre til større pågang. Når de organiserte interessene har mulighet til å se hvem politikerne snakker med, tror hun det vil gjøre dem mer interessert i å sørge for at også deres oppfatninger blir hørt. Det vil igjen gi politikerne et bredere beslutningsgrunnlag. (se avsnitt 5.3.7.3)

Begge partiene er så overbevist om at offentliggjøring av lobbyaktivitet er riktig, at de går ut i fra at det bare er et spørsmål om tid før de andre partiene følger etter og støtter reguleringsforslagene. Derfor sier Venstres Tenden også at partiet vil fortsette å komme med reguleringsforslag. (se avsnitt 5.3.7.4)

### **6.1.1.2 Ulempene er større enn fordelene: KrF og Sp**

Både KrF og Sp gir uttrykk for at offentliggjøring av hvordan lobbyvirksomheten foregår ville ha for store negative konsekvenser til at de kan støtte regulering av lobbyvirksomhet. Når jeg likevel lar dem utgjøre en mellomkategori, skyldes det at de to partiene, i motsetning til Høyre og FrP, støtter enkelte av reguleringsargumentene. Blant annet gir KrF uttrykk for at innsyn i beslutningsprosessene kan gi økt tillit til politikerne. Som Bekkevold (KrF) sier tror han at KrF og Venstre har snakket litt rundt hverandre, fordi han mener at de to partiene er helt enige i at det er nødvendig med åpenhet rundt lobbyvirksomhet. (se avsnitt 5.3.4.4) Geir Pollestad (Sp) forteller også at han registrerte alle møter han hadde i et helt år, og la det ut på sin personlige blogg. Det gjorde han fordi han mener at det er et viktig prinsipp at politikerne skal være åpne om møtene de har. (se avsnitt 5.3.1.3) Slike argumenter er, i likhet med Venstres og SVs argumentasjon, nært knyttet til det deliberative demokratiet. Informasjon om hvordan beslutninger tas skal være tilgjengelig, slik at folket kan ha tillit til at politikerne handler riktig, og slik at politikerne kan stilles til ansvar for valgene de tar.

Når Sp og KrF likevel ikke støtter reguleringsforslagene, er det fordi de mener at fordelene ved Venstres forslag ikke veier opp for de potensielle negative konsekvensene som økt offentliggjøring kan få. Ifølge de to partiene er Venstre så opptatt av å utvide åpenheten i beslutningsprosessene at partiet «hopper bukk over de praktiske vanskene», som Pollestad formulerer det. (se avsnitt 5.3.1.4) Et problem er i følge Sp og KrF at det vanskelig lar seg gjøre å avdekke all den påvirkningen som foregår, fordi mye av den foregår utenfor

Stortinget. Da vil informasjonen man får gjennom registrering i realiteten ikke kunne brukes til noe, da den vil gi et feilaktig bilde av situasjonen. Men dette praktiske problemet er bare en del av grunnen til at Sp og KrF er kritiske til regulering.

Hovedproblemet er i følge de to partiene at offentliggjøring av lobbykontakten vil utgjøre en barriere for dem som ønsker å ta kontakt med politikerne. Både Pollestad og Bekkevold forteller at nærhet til folket er en viktig holdning i deres partier. De vil bygge samfunnet nedenfra, og er opptatt av å være tilgjengelige for sine velgere. Derfor er de skeptiske til alle tiltak som kan skape avstand mellom dem og de organiserte interessene. Uroen det skaper å bli registrert kan være en for høy terskel for mange. Som Bekkevold sier kan folk oppleve at det butrer mot når de forsøker å ta kontakt, og dermed vil de slutte å forsøke. (se avsnitt 5.3.4.3) I følge Pollestad er dette særlig problematisk for svake aktører, for eksempel varslere, som ønsker konfidensialitet. De profesjonelle aktørene derimot, vil sannsynligvis ikke bli skremt av regulering. (se avsnitt 5.3.1.2) Da mener de to partiene at lobbyvirksomheten vil profesjonaliseres, og representantenes informasjonsgrunnlag innskrenkes.

Selv om de to partiene er for åpenhet og offentliggjøring, mener de altså at regulering vil lukke Stortinget, fremfor å åpne det. Som Bekkevold sier kunne man ved registrering også risikere at lobbyvirksomheten flyttet seg ut i «nattens mulm og mørke» hvor det er vanskelig å ha oversikt over den. Samlet sett mener derfor Sp og KrF at dagens ordning er den beste.

### **6.1.1.3 Mer åpenhet har bare ulemper: Høyre og FrP**

De sterkeste motstanderne til Venstre og SV i åpenhetsdebatten er Høyre og FrP. De to partiene ser kun ulemper ved større offentliggjøring av hvordan lobbyvirksomheten foregår. Tybring-Gjedde sier riktignok at registrering vil gi tilgang på informasjon om hvem politikerne snakker med, hvilket kunne være interessant lesestoff for partiene. Men flere positive virkninger av utvidet åpenhet nevner han ikke. Både han og Sanner tviler uansett på at registrering ville gi et riktig bilde av situasjonen, fordi så mye av påvirkningen skjer utenfor Stortinget. (se avsnitt 5.3.5.3) Derimot er de to partiene svært opptatt av hvilke negative konsekvenser mer offentliggjøring ville få. I likhet med Sp og KrF tror de at frykten for å bli registrert ville utgjøre en barriere for dem som ønsker kontakt med politikerne. Som Tybring-Gjedde sier er det komisk at Venstre hevder at de kjemper for større åpenhet, når regulering i

realiteten vil skremme bort folk, og slik gjøre Stortinget mindre, ikke mer, åpent. (se avsnitt 5.3.5.2) I tillegg viser Høyre til de gruppene som ønsker å legge frem ømfintlige tema, for eksempel om maktmisbruk eller om erfaringer fra rus, psykiatri eller barnevern. De vil kanskje ikke komme hvis de vet at de blir registrert. (se avsnitt 5.3.6.3) I følge de to partiene vil det føre til at politikernes beslutningsgrunnlag blir dårligere.

Men Sanner argumenterer ikke bare mot offentliggjøring fordi han tror det ville utgjøre en barriere. Han hevder også at offentliggjøring av representantenes møter ville være en mistenkeliggjøring av politikernes arbeidsmetoder. Som han sier er det standpunktene han inntar som skal vurderes, og ikke hvordan han har kommet frem til dem. Så lenge han forsvarer og grunnlegger meninger og beslutninger, mener han at offentligheten ikke har noen rett til å vite hvem han diskuterer med eller får innspill fra. Sanner skiller altså klart mellom prosessen frem til en beslutning og beslutningen selv. Han mener at konfidensialiteten under prosessen bør beskyttes. Tanken er at konfidensialitet er nødvendig under beslutningsprosesser fordi innblanding i politikernes arbeidssituasjon kan være skadelig. De trenger å kunne forhandle og hente inn informasjon fritt, uten å bekymre seg for hvordan prosessen vil oppfattes utenfra. Så lenge politikerne står til ansvar for velgerne, mener Sanner at en slik lukket prosess skaper bedre beslutningsvilkår og er uproblematisk rent demokratisk. Registrering ville fjerne denne muligheten og slik forringe politikernes arbeidssituasjon. (se avsnitt 5.3.6.2)

#### **6.1.1.4 Mer åpenhet utgjør ingen forskjell: Ap**

Ap skiller seg fra de andre partiene i åpenhetsdebatten, ved at Hansen er den eneste av respondentene som ikke tror at større åpenhet om lobbyvirksomhet ville ha noen nevneverdige konsekvenser.

Han har liten tiltro til Venstres argumenter om at offentliggjøring av hvordan lobbyvirksomheten foregår ville øke folkets tillit til politikerne. Det skyldes ikke at han er mot åpenhet. Tvert i mot mener han at åpne beslutningsprosesser er nødvendig. Men i følge Ap er det allerede åpenhet om hvem politikerne snakker med. Hansen mener at det er en feilslutning å anta at fordi det ikke finnes regulering, foregår påvirkningen i det skjulte. Derimot mener han at både politikerne og interesseorganisasjonene allerede er åpne om lobbyvirksomhet. Møter foretas på Stortinget, ofte i stortingsrestauranten, og interesseorganisasjonene gjør det

klart hvem de er og hva de ønsker. Derfor er det helt unødvendig å innføre ordninger som skal gjøre påvirkningen ennå mer åpen. (se avsnitt 5.3.3.2)

Ap er ikke det eneste partiet som gir uttrykk for at åpenhet om lobbyvirksomhet er viktig, men at åpenheten allerede er tilstrekkelig. Slike utsagn finnes også hos Sp og KrF. Men i motsetning til reguleringsmotstanderne, ser ikke Ap for seg noen negative konsekvenser av regulering. I følge Hansen ville ikke regulering av lobbyvirksomhet ved Stortinget være en barriere for lobbyvirksomheten, fordi det finnes så mange andre måter å ta kontakt med politikerne på. Derfor ville ikke regulering hindre kontakt mellom interesseorganisasjonene og politikerne. Heller ikke konfidensialitetsargumentet er viktig for Hansen. Han nevner i likhet med Høyre at fortrolighet av og til er nødvendig i beslutningsprosessen, men snakker da om interne diskusjoner mellom politikere og ikke om samtaler mellom politikere og organiserte interesser. Men selv om Ap ikke har noen store innvendinger mot regulering, har partiet altså ikke støttet reguleringsforslagene. Det skyldes i følge Hansen rett og slett at regulering ville være bortkastet arbeid. Det ville være en unødvendig byråkratisering av dagens system som hverken ville føre til større åpenhet eller make å gi et riktig bilde av lobbyvirksomheten som foregår. (se avsnitt 5.3.3.3)

### 6.1.2 Liberalismekonflikten: frihet eller rettferdighet

I tillegg til åpenhetsskillet, er det mulig å identifisere et skille mellom klassisk liberalistiske holdninger og sosialliberale holdninger i reguleringsdebatten. Skillelinjen handler grunnleggende sett om synet på frihet. Forenklet kan man si at de partiene som bærer preg av å være klassisk liberalistiske argumenterer mot regulering fordi det vil innskrenke individenes frihet. De mer sosialliberale partiene derimot argumenterer for at regulering er riktig fordi det skaper et mer rettferdig samfunn. Men ikke alle partiene markerer seg sterkt på en av sidene i denne konflikten, og det er derfor nødvendig med en egen gruppe for dem som ikke argumenterer ut fra hverken frihet eller rettferdighet.

Frihetsargumentet	Rettferdighetsargumentet	Vanskelig å plassere
Høyre og FrP	Venstre og SV	Sp, KrF og Ap

### 6.1.2.1 Frihetsforkjemperne: Høyre og FrP

Høyre og FrP er de eneste partiene som argumenterer for at regulering av lobbyvirksomhet ville være et overgrep på individenes frihet.

I følge Tybring-Gjedde står for FrP for «liberalisme, åpenhet, mest mulig frihet og mest mulig egne valg.» (se avsnitt 5.3.5.4) Og det er nettopp friheten han frykter at en reguleringsordning vil kunne svekke. Som han sier, er det viktig at folk skal kunne snakke fritt uten å trenge å bli registrert. (se avsnitt 5.3.4.4) Kan de ikke det er friheten deres begrenset. Ved å stemme mot reguleringsforslagene oppfatter Tybring-Gjedde at partiet forsvaret folkets rett til å ha fortrolige samtaler med politikerne uten andres viten. Han mener registrering ville skape et overvåkingssamfunn hvor frykt for konsekvensene holder folket unna Stortinget. Et slikt syn på frihet er klassisk negativt. (se avsnitt 3.8) FrP mener at individene er friest når ingenting hindrer dem i å handle som de ellers ville ha gjort. Selv en indirekte hindring som registrering, er i følge partiet et for stort inngrep i den individuelle friheten. Dette henger igjen sammen med et klassisk liberalt verdenssyn, hvor man ikke ønsker at staten skal blande seg inn hvordan borgerne lever sine liv. I reguleringsspørsmålet mener partiet at statlig kontroll svekker individenes frihet.

Høyre nevner ikke liberalisme som forklaring på hvorfor partiet er mot regulering. Derimot sier Sanner, i likhet med reguleringsstilhengerne, at partiets holdninger til regulering har med åpenhet å gjøre. Det er imidlertid tydelig at de to partiene legger svært ulike meninger i det å være for åpenhet. I følge Sanner betyr åpenhet at det skal være mulig å delta fritt i den demokratiske prosessen og å kunne snakke med politikerne uten at man trenger å bli registrert. Med andre ord definerer Sanner åpenhet som mangel på hindringer til å gjøre som man vil. (se avsnitt 5.3.6.2) Åpenhet i Sanners betydning er dermed identisk konseptet om negativ frihet. Individene er ikke frie når de opplever at de ikke kan handle fritt innad i samfunnet.

Når Sanner nevner frihet direkte, snakker han om ytringsfriheten, som han mener vil begrenses hvis man skal registrere kontakten mellom velgere og politikere. Dette blir kun en presisering av den typen frihet som også FrP snakker om. Begge partiene gir uttrykk for at det er muligheten til å ytre seg fritt til politikere som de ønsker å beskytte.

De to partienes argumenter knyttet til frihet er med andre ord relativt like, og også Høyre plasserer seg innenfor en klassisk liberalistisk tradisjon i sin holdning til regulering av

lobbyvirksomhet.

### 6.1.2.2 Rettferdighetskjemperne: SV og Venstre

SV og Venstre ser på regulering av lobbyvirksomhet som et samfunnsmessig rettferdighetstiltak. Det er imidlertid en viss forskjell på hvordan de to partiene argumenterer. Mens SV konkretiserer hvordan regulering vil gjøre samfunnet mer rettferdig, argumenterer Venstre langt mer prinsipielt om hvorfor åpenhet er viktig.

SV er opptatt av at lobbyvirksomhet skaper en skjevhet i samfunnet mellom dem som har mye penger og dem som har lite. De som har store ressurser kan bruke langt flere mennesker og mer tid på å påvirke enn de som har lite. Da øker sannsynligheten for at de når frem med budskapet sitt. I følge Solhjell er det politikernes oppgave å forsøke å rette opp noe av denne skjevheten. (se avsnitt 5.3.2.1) Et viktig virkemiddel er da åpenhet, som avslører og motvirker ulikhet. Slik Solhjell presenterer saken tenker SV og Venstre på hva som er best for samfunnet som en helhet fremfor hva som er best for de enkeltindividene som nyter godt av konfidensialitet om hvem de snakker med.

Solhjell mener at det er grad av liberalisme som skiller SV og Venstre fra resten av partiene. (se avsnitt 5.3.2.4) Han presenterer åpenhet og offentliggjøring som typiske liberale verdier som SV og Venstre har felles. Partier som Ap og Høyre oppfatter han som mindre liberale i åpenhetsspørsmålet, fordi de ikke er like opptatt av åpenhet om politiske prosesser, og fordi de er skeptiske til offentliggjøring i saker som Wikileaks eller datalagringsdirektivet. I følge Solhjell forsvarer slike partier overvåking og hemmelighold, og verdsetter konfidensialitet over åpenhet. I Solhjells øyne eksisterer det bare en form for liberalisme, som står for åpenhet og sosial rettferdighet. En slik liberalisme stemmer godt overens med sosialliberalismen, hvor tanken er at staten skal tilrettelegge samfunnet slik at individene har like muligheter. Åpenhet minsker sjansen for at politikerne lar seg påvirke mest av ressurssterke aktører, og da blir mulighetene for å frem til politikerne likere fordelt i samfunnet.

Venstre argumenterer som nevnt på en litt annen måte enn SV. Tenden forteller riktignok at partiet er skeptisk til lobbyvirksomhet som skjer i de lukkede rom, fordi det ikke gir lik mulighet til påvirkning. Hun tror også at profesjonell hjelp kan bidra til å gjøre lobbyvirksomheten mer effektiv for dem som har råd til det. (se avsnitt 5.3.7.1) Derfor ønsker



partiet åpenhet, hvor mulighetene til å påvirke er mer likt fordelt og hvor det er mulig å undersøke om beslutninger går rett for seg. Det vil igjen gi folket tillit til at de politiske beslutningsprosessene er rettferdige. Men i forhold til SV snakker representantene fra Venstre i liten grad om konsekvenser av uregulert lobbyvirksomhet. Tenden og Grande grunngir derimot partiets holdninger med dets plassering i det politiske landskapet, og mener at den viktigste grunnen til at Venstre er for regulering er at partiet er det uavhengige «åpenhetspartiet» i norsk politikk. (se avsnitt 5.3.7.2) Når de andre partiene ikke støtter Venstres forslag, tror Tenden at det kan ha å gjøre med hvor nært de er knyttet til ulike særinteresser. Ut fra slike bindinger mener Tenden at man kan forvente at Senterpartiet, KrF og Arbeiderpartiet vil være særlig kritiske til regulering. Eventuelt kan Høyre havne i samme gruppen, fordi de sannsynligvis er nært knyttet til NHO.

Det er interessant at Venstre ikke viser til andre skillelinjer, særlig med tanke på at partiet vanligvis presenterer seg som det sosialliberale alternativet i en norsk kontekst. Tenden kommenterer til og med at fordi Venstre og SV er enige er det lite sannsynlig at det ligger ideologiske holdninger i bunn. (se avsnitt 5.3.7.4)

Det er likevel uten tvil mulig å observere sosialliberale tendenser i Venstres argumentasjon. Partiet viser ingen forståelse for det klassisk liberalistiske frihetsargumentet. Som Tenden sier, hva slags «lyssky virksomhet» driver folk med, hvis registrering skremmer dem bort fra Stortinget? (se avsnitt 5.4.7.3) Det er også tydelig at partiet mener at det er statens ansvar å sørge for at folket har tillit til demokratiet, (se avsnitt 5.3.7.2) og at tillit til demokratiet handler om en trygghet til at beslutningene tas basert på flertallets, og ikke mindretallets ønsker. I utvidet forstand betyr dette at staten skal sørge for at samfunnet er rettferdig, hvilket stemmer godt overens med sosialliberalismens ideologi.

### **6.1.2.3 Vanskelige å plassere: Sp, Ap, KrF**

De tre siste partiene plasserer seg ikke så klart i liberalismekonflikten. De bruker i liten grad argumenter om frihet eller rettferdighet.

Arbeiderpartiet er nærmest umulig å rangere i forhold til liberalisme, fordi Hansen ikke kommer med argumenter hverken for eller mot regulering av lobbyvirksomhet. Han har ingen tro på at regulering vil skape større rettferdighet, fordi han ikke mener at lobbyvirksomhet er urettferdig. I følge Hansen er det kun saklige argumenter som påvirker politikerne, og det har

ingenting med ressurser eller besøkshyppighet å gjøre. (se avsnitt 5.3.3.1) Han mener heller ikke at regulering vil begrense individenes frihet, fordi de aller fleste møter allerede er offentlig. Og skulle noen trenge å snakke med en politiker i konfidensialitet, mener Hansen at man lett kan unngå en eventuell regulering ved å møtes utenfor Stortinget eller ved å ta samtalen over telefonen. (se avsnitt 5.3.3.3)

Sp og KrF derimot har langt flere innvendinger mot regulering. De er skeptiske til om regulering vil kunne gi et riktig bilde av lobbyvirksomheten, og bekymret for at regulering ville være en barriere for dem som ønsker kontakt med stortingspolitikere. Som nevnt hevder Høyre og FrP at en slik barriere er et angrep på den individuelle friheten. Slike argumenter bruker imidlertid ikke Sp og KrF. De er mer bekymret for at politikerne ville få mindre informasjon fordi grupper som ikke ønsker oppmerksomhet ville slutte å ta kontakt. De bygger argumentasjonen sin på at Stortinget bør ta hensyn til dem som frykter oppmerksomhet, og ikke på at regulering av lobbyvirksomhet begrenser borgernes frihet til å oppføre seg som de ønsker.

Derfor er ikke de to partienes standpunkter til regulering knyttet til den klassiske liberalismen eller til konseptet om negativ frihet. Det er heller ikke særlig mye i partienes argumentasjon som minner om sosialliberalismens rettferdighetstankegang. De to partiene antyder riktignok at de støtter Venstres intensjoner, og at åpenhet om lobbyvirksomhet er et gode fordi de gir borgerne kunnskap om hvordan politikken blir til, hvilket igjen vil styrke deres tillit til det politiske systemet. Men de argumenterer ikke for at regulering ville gjøre lobbyvirksomheten mer rettferdig.

## ***6.2 Agendasettingsproblemet***

I tillegg til de ideologiske konfliktene knyttet til lobbyregulering, kommer det som nevnt frem en bred enighet blant representantene som er med på å forklare hvorfor reguleringsforslagene har blitt nedstemt. Samtlige av respondentene gir nemlig inntrykk av at lobbyvirksomheten de utsettes for er uproblematisk å håndtere. Dette har jeg valgt å kalle agendasettingsproblemet. I følge agendasettingsteorien er nemlig oppfatningen av at det finnes et problem en forutsetning for å starte prosessen med å utarbeide og implementere løsninger. Hvis man

mangler et klart definert problem er forholdene for å få gjennom ny politikk dårlige. (se avsnitt 3.4)

Det uproblematisk forholdet representantene har til lobbyvirksomhet kommer frem på flere måter. Blant annet beskriver representantene kontakten mellom dem og lobbyistene som informasjonsoverføring, fremfor som press eller trusler. Videre har de stor tiltro til egen rasjonalitet i møte med de organiserte interessene. Det er dessuten tydelig at representantene mangler konkrete eksempler på hvilke potensielt negative konsekvenser uregulert lobbyvirksomhet kan ha. De viser i veldig liten grad til kriser eller skandaler knyttet til lobbyvirksomhet i en norsk kontekst. Når agendasettingsteorien sier at det er nettopp slike hendelser som kan skape oppfatningen av at det eksisterer et problem, blir det tydelig hvorfor reguleringsforslagene ikke har kommet noen vei.

### **6.2.1 Lobbyvirksomhet som informasjonsmakt**

Når respondentene uttaler seg om lobbyvirksomhet som fenomen, refererer de til det som en informasjonskanal mellom dem og folket, og som en naturlig del av et demokratisk system. Som flere av respondentene sier gir lobbyvirksomhet dem informasjon om hvordan politikken som føres oppfattes, og den gjør dem oppmerksomme på nye og viktige problemstillinger. Lobbyvirksomhet betraktes som en del av informasjonsgrunnlaget. De samme tendensene finnes i spørreundersøkelsen, hvor samtlige av respondentene oppgav at de har nytte av informasjonen de får fra organiserte interesser.

Respondentene omtaler altså lobbyvirksomhet som informasjonsmakt. Når representantene blir gjort oppmerksomme på nye problemstillinger, kan informasjonen gjøre at de endrer oppfatning eller tar opp nye saker. (se avsnitt 3.5) Denne informasjonsasymmetrien mellom representantene og de organiserte interessene er i følge mine respondenter den eneste kilden til makt gjennom lobbyvirksomhet. Ikke en eneste av respondentene kobler ord som trusler, press eller tvang til lobbyvirksomhet, selv om de blir spurt direkte om hvilke negative konsekvenser lobbyvirksomhet kan ha. Det viser oss at Rokkans trusselmakt (se avsnitt 3.5) er fjernt fra deres virkelighetsoppfatning. Respondentene mener at det er uviktig hvilke ressurser de organiserte interessene sitter på, fordi det uansett ville være umulig å bruke dem til å presse stortingsrepresentantene til å gjøre noe de ellers ikke ville ha gjort. De betrakter ikke lobbyvirksomhet som en måte for de organiserte interessene å bruke politikerne, men derimot

som en ressurs som politikerne kan benytte seg av.

Synet på lobbyvirksomhet som informasjonsmakt fremfor trusselmakt kommer også frem når respondentene svarer på hvilke opplysninger de tror ville komme ut av en registreringsordning for lobbyvirksomhet. Fordi de antar at et lobbyregister bare ville vise informasjonsoverføringer mellom de organiserte interessene og politikerne, tror de ikke at registeret ville by på annet enn ukontroversiell informasjon om hvem som snakker med hvem. De har liten tro på at registrering ville avsløre uheldige forhold eller hemmelige maktallianser. Som Solhjell (SV) slår fast, ville informasjonen rett og slett være ganske usexy, fordi den hovedsakelig ville avmystifisere kontakten mellom stortingsrepresentantene og de organiserte interessene. (se avsnitt 5.3.2.3) Heller ikke Venstre har tro på at registrering ville by på noen overraskelser, da partiet mener at de aller fleste organiserte interessene skryter av å ha vært på Stortinget, fremfor å forsøke å holde det skjult. Som de sier forstår de ikke hvorfor man ikke kan regulere, når det i realiteten allerede er åpenhet om hvem som snakker med hvem. (5.3.7.3)

## **6.2.2 Politikernes rasjonelle selvbilde**

I tillegg til at respondentene oppfatter lobbyvirksomhet som informasjonsmakt, er det en gjennomgående tendens i dybdeintervjuene at representantene har stor tiltro til egen rasjonalitet i møtet med lobbyvirksomhet. De hevder at det er enkelt å oppdage de organiserte interessenes motiver, og å vurdere informasjonen de mottar ut fra hvem den kommer fra. Derfor er det nærmest umulig å «lure» politikerne. I tillegg forteller representantene at beslutningene de tar alltid er et samspill mellom informasjonen de sitter på, egne holdninger, og partiets holdninger og målsettinger. Slik presenterer de en nærmest mekanisk beslutningsprosess, hvor alle ledd er preget av rasjonalitet. Denne oppfatningen er helt i tråd med klassisk instrumentell teori om organisasjonen som en formålsrasjonell maskin. (se avsnitt 3.5)

Denne tendensen kommer frem gjennom en rekke ulike utsagn. For eksempel sier Sp at politikerne gjør seg opp en selvstendig mening uavhengig av informasjonen de mottar (se avsnitt 5.3.1.1), i følge SV er politikerne smarte nok til å forstå at det finnes flere versjoner av sannheten (se avsnitt 5.3.2.1), Ap mener at det ikke spiller noen rolle for politikerne hvordan

de organiserte interessene legger frem budskapene sine fordi de uansett får med seg budskapet (se avsnitt 5.3.3.1), FrP mener politikerne evner å sette opplysningene inn i en større sammenheng (se avsnitt 5.3.5.1) og Venstre mener at det er umulig å påvirke hvis man bare tenker på sitt eget ve og vel. (se avsnitt 5.3.7.1)

Med et slikt instrumentelt syn på Stortinget og stortingsrepresentantene er det liten grunn til bekymring for at ressurssterke grupper skal overkjøre og utkonkurrere andre grupper, og på den måten diktere politikken som føres. Det er irrelevant hvordan lobbyvirksomheten foregår når man ikke tror at fremførelse av budskapet eller besøkshyppighet har noe å si for lobbyistenes suksess. I følge respondentene er det kun gode argumenter som kan overtale dem.

Derfor lar de seg heller ikke bekymre av en voksende PR-bransje, selv om det betyr at de mest ressurssterke interessene i økende grad kjøper seg eksperthjelp. Det skyldes riktignok delvis at representantene mener at den profesjonelle lobbybransjen fremdeles er relativt liten i Norge. Som KrFs Bekkevold sier kan man tenke seg at innleid hjelp vil være en fordel, men da snakker han mot bedre viten, for selv har han aldri opplevd å møte en profesjonell lobbyist. (se avsnitt 5.3.4.1) Men i tillegg mener altså representantene at det er likegyldig hvor profesjonelt man driver lobbyvirksomhet, fordi det er selve budskapet og ikke fremføringen som betyr noe. I den grad representantene nevner rollen til profesjonelle lobbyister, mener flere av dem at det er positivt om de organiserte interessene bruker dem som rådgivere, fordi det kan gjøre lobbyvirksomheten mer effektiv. I følge respondentene fra Senterpartiet, SV og Høyre kan det være et problem at de organiserte interessene forsøker å påvirke til feil tid, eller at de er for vage når de fremfører budskapene sine. Hvis de får hjelp til å spisse budskapet og til å lobbe mer målrettet sparer de politikerne for tid og arbeid. (se avsnitt 5.3.3.1, 5.3.2.1 og 5.3.6.1) Kun noen som anser seg selv for å være svært rasjonell kan ha slike holdninger til bruk av profesjonelle lobbyister og deres ekspertise. Slike holdninger bekrefter derfor ytterligere det instrumentelle synet representantene har på Stortinget.

### **6.3.3 Mangelen på et problem**

Agendasettingsteorien sier at oppfatningen av at det eksisterer et problem er nødvendig for at man skal kunne få gjennom ny offentlig politikk. Måten respondentene omtaler lobbyvirksomhet på gjør det imidlertid tydelig at de ikke ser noe problem ved at det er

uregulert. Og som Høyres Sanner bemerker, regulerer man for å løse problemer. Hvis man ikke har et problem er det heller ingen grunn til å regulere. (se avsnitt 5.3.6.3)

Ved hjelp av John Kingdons teoretiske rammeverk kan man forstå hvordan mangelen på et problem hindrer reguleringsforslagene i å bli vedtatt. I følge Kingdon er det nemlig samspillet mellom strømmer av problemer, løsninger og politiske muligheter som kan åpne de såkalte policy-vinduene, og dermed avgjøre om man lykkes eller ikke i å formulere og implementere ny offentlig politikk. Uten en av strømmene åpner ikke policy-vinduene seg, og det blir svært vanskelig å lykkes i agendasettingsfasen. (se avsnitt 3.4) Venstre og SV har kommet med en løsning, nemlig registrering av lobbyvirksomhet. De politiske mulighetene er også langt på vei på plass. Blant annet er regulering av lobbyvirksomhet en voksende debatt internasjonalt. Stadig flere land regulerer lobbyvirksomhet, og Venstre viser i det siste reguleringsforslaget til andre politiske systemer som har hatt stor suksess med sine reguleringsordninger, som USA og EU. Videre har Norge siden korporativismens tilbakegang hatt en voksende lobbybransje, med stadig flere profesjonelle pr-selskaper, som gjør problemstillingen aktuell.

Men den siste brikken, nemlig problemet, mangler som nevnt. Respondentene har få eller ingen eksempler på negative effekter av lobbyvirksomhet, selv når de spørres direkte. Derimot hevder de at åpenheten allerede er så stor at de ville ha visst det hvis det fantes uheldige forhold mellom politikere og organiserte interesser, og at de av den grunn tviler på at noen av kollegaene deres har noe å skjule. I den grad det blir vist til konkrete saker, er det i form av at enkelte av reguleringsmotstanderne beskylder Venstre og SV for å legge unødvendig stort fokus på negative enkelttilfeller. Som Høyres Sanner sier, dukker det opp en «påvirkningssak» fra tid til annen, og da er det «alltid noen politikere som er ute og sier at de vil ha en registreringsordning». (se avsnitt 5.3.6.4) Den eneste konkrete saken som tas opp, nevnes kort av Pollestad (Sp) og Hansen (Ap). (se avsnitt 5.3.1.4, 5.3.3.4) De viser til First House-saken, hvor Bjarne Håkon Hanssen gikk rett fra en statsrådsstilling til partnerskap i et pr-firma, hvor han etter et halvt års karantene begynte å arbeide mot sin tidligere regjering. I følge de to partiene har det siste reguleringsforslaget kanskje bakgrunn i denne saken.

Agendasettingsteorien sier at plutselige kriser eller skandaler er sentrale i å skape oppfatningen av det eksisterer et problem. Men selv om Hanssens karrierebytte fikk stor oppmerksomhet i media, vil det være vanskelig å karakterisere den som en skandale eller en krise. Til det var sakens omfang alt for lite, konsekvensene ble for små og den ble glemt for

raskt. Saken handlet dessuten hovedsakelig om Hanssens personlige moral og om karantenebestemmelser. Reguleringsforslagene handler derimot om registrering av lobbyvirksomhet, og retter seg mot de organiserte interessene og de sittende politikerne. Når denne saken likevel er den eneste respondentene viser til, er det tydelig at det er langt mellom skandalene i norsk politikk. Ikke engang Venstre eller SV klarer å vise til konkrete eksempler på saker som gjør at lobbyvirksomhet bør reguleres. Åpenhetskampen deres fremstår derfor mer som en prinsippsak enn et forsøk på problemløsning.

Den åpenbare mangelen på kriser og skandaler gjør at Venstre og SV ikke får åpnet det mulighetsvinduet de trenger for å få reguleringsaken videre fra agendasettingsfasen. Så lenge fraværet av kriser lar stortingsrepresentantene ha en oppfatning av lobbyvirksomhet som et beskjedent og lett håndterbart fenomen, vil det være vanskelig å komme noen vei i regulerings spørsmålet.

## **7. Konklusjon**

### ***7.1 Oppsummering av funn***

Målet med denne oppgaven har vært å gi svar på hvorfor norske stortingspolitikere ikke ønsker å innføre regulering av lobbyvirksomhet. Gjennom intervjuer og dokumentanalyse har jeg kommet frem til to hovedgrunner, nemlig ideologiske konflikter mellom partiene og mangelen på en oppfatning av uregulert lobbyvirksomhet som et problem.

Jeg har identifisert to ideologiske skiller; offentliggjøringskonflikten og liberalismekonflikten. I offentliggjøringskonflikten argumenterer den ene siden, i henhold med teori om det deliberative demokratiet, for at større åpenhet og offentliggjøring skaper tillit til politikerne og styrker den politiske prosessen, mens den andre siden mener at offentliggjøring vil fungere som en barriere for folket og at det vil skade beslutningsprosessene. Liberalismekonflikten derimot handler om hvorvidt individuell frihet eller samfunnsmessig rettferdighet skal prioriteres høyest. Mens de partiene som bærer preg av klassisk liberalisme argumenterer for at regulering vil være frihetsberøvende, hevder de mer sosialliberale partiene at regulering bør innføres fordi offentliggjøring av lobbyvirksomhet vil skape større rettferdighet og gjøre det

enkler å motarbeide skjeve påvirkningsmuligheter. SV, Venstre, FrP og Høyre er de partiene som markerer seg sterkest i disse skillene. Mens regulering ideologisk sett er viktig for de to første partiene, strider det med flere viktige prinsipper for de to andre. Resten av partiene er i likhet med Høyre og FrP mot regulering, men inntar likevel mellomposisjoner hvor de enten ser begge sider av saken eller hvor de ideologiske skillene ikke er relevante for dem eller deres politikk.

De ideologiske skillene er med på å forklare motstanden mot regulering, men er ikke tilstrekkelige for å forstå hvorfor reguleringsforslagene har blitt nedstemte. I tillegg til uenighetene, kommer det frem en bred enighet i representantenes uttalelser. Måten de snakker om lobbyvirksomhet gjør det tydelig at de anser det for å være et uproblematisk og letthåndterbart fenomen. De oppfatter kontakten med lobbyistene som informasjonsmakt over noe annet, og gir uttrykk for en sterk tro på egen rasjonalitet når det gjelder det å vurdere opplysningene de mottar. I følge klassisk agendasettingsteori er det nødvendig både med et problem, løsninger på problemet og et gunstig politisk klima for å starte prosessen frem mot en ny politikk. I reguleringssspørsmålet mangler oppfatningen av at det finnes et problem. Representantene har nemlig lite erfaring med de potensielt problematiske sidene av lobbyvirksomhet. Det kommer blant annet frem ved at de i veldig liten grad viser til konkrete eksempler på negative konsekvenser av lobbyvirksomhet. For at de skulle endre oppfatning sier agendasettingsteorien at det er nødvendig med et plutselig skifte, gjerne i form av en krise eller skandale, og eksempler på slike hendelser finnes ikke i mitt materiale.

## ***7.2 Prediksjoner for fremtidige forslag***

Resultatene fra denne studien kan brukes til å forsøke å forstå hvordan fremtidige reguleringsforslag kan bli mottatt. Det er en relevant problemstilling fordi Venstres Borghild Tenden forteller i intervju at partiet har planer om å fortsette å komme med nye forslag helt til registrering blir vedtatt. Partiet har tro på at åpenhet rundt lobbyvirksomhet er ordning som Stortinget før eller senere vil innføre, noe som tydeliggjøres av Trine Skei Grandes sammenligning av reguleringsforslagene med forslaget om åpne høringer ved Stortinget og offentlighetsloven, som begge deler er innført. (se avsnitt 5.3.7.2)

Men selv om Venstre regner med at resten av partiene vil snu i reguleringssspørsmålet, er det lite i intervjuene som tyder på at reguleringsmotstanderne vil skifte mening med det første.



Flere av argumentene som brukes mot regulering er nært knyttet opp mot partienes ideologiske ståsteder. Dette gjelder kanskje særlig de to store partiene FrP og Høyre, som gir uttrykk for at regulering av lobbyvirksomhet vil begrense borgernes frihet, hvilket er et klassisk liberalistisk argument. I tillegg argumenterer Høyre for at regulering og registrering av lobbyvirksomhet vil kunne skade den politiske beslutningsprosessen, fordi politikerne ikke kan handle optimalt uten konfidensialitet om hvem de snakker med og hvordan de arbeider. Det er et svært viktig prinsipp for Sanner, fordi han mener at det handler om hvorvidt folket har tillit til politikerne eller ikke. Slike argumenter ligger så nært opp mot partienes grunnholdninger, at det er vanskelig å se for seg at de vil ombestemme seg, selv om oppfatningen av lobbyvirksomhet skulle endre seg. I følge agendasettingsteorien kan kriser eller skandaler som nevnt endre oppfatninger og føre til skifter i politikken, men selv en krise ville ha vanskelig for å endre det politiske grunnlaget i et parti.

Det virker mer sannsynlig at vilkårene for barriereargumentet, som brukes av alle reguleringsmotstanderne bortsett fra Ap, kunne komme til å endre seg. Det skyldes at innvendingene til regulering i forhold til dette argumentet hovedsakelig er av praktisk karakter. Det er et viktig prinsipp at folket skal kunne snakke fritt med politikerne, men det er ikke slik at partiene frykter at regulering vil fjerne denne muligheten. Derimot tror de at det kunne bli mer tungvint enn i dag. Når partiene opplever at åpenheten allerede er tilfredsstillende veies derfor behovet for enkel tilgang til stortingsrepresentantene tyngre enn behovet for åpenhet og offentliggjøring. Skulle en krise eller skandale inntreffe, kunne imidlertid vurderingen bli annerledes. Hvis det ble dannet et inntrykk av at det finnes uheldige forhold og hemmelige maktkonstellasjoner mellom politikere og organiserte interesser, kunne oppfatningen representantene har av Stortinget som et formålsrasjonelt og oversiktlig organ endres. Uten eksempler på det motsatte er det lett å anta at stortingspolitikere er rasjonelle og upartiske, men ved en krise kunne dette bildet slå sprekker, og vurderingene kunne bli annerledes. Da ville verdien av åpenhet vedsettes langt høyere. Hvis barriereargumentet ble mindre relevant ville Høyre og FrP fremdeles ha flere viktige grunner til å være mot regulering. Sp og KrF derimot har barriereargumentet som hovedbegrunnelse til sitt standpunkt, og ville da mangle viktige argumenter mot regulering.

Da gjenstår kun Arbeiderpartiet, som i følge Hansen er mot regulering fordi partiet ikke ser noe behov for det. En krise eller skandale har nettopp den egenskapen at den kan endre

oppfatningen av hva som er nødvendig og ikke, og derfor kan det tenktes at partiet ville revurdere standpunktet hvis situasjonen skulle endre seg.

Ut fra mitt empiriske materiale virker det altså som om en krise eller skandale kunne gjøre Sp, KrF og Ap mer positivt innstilt til regulering, mens Høyre og FrP sannsynligvis ville ha vanskeligere for å endre oppfatning. Det er imidlertid viktig å merke seg at det slett ikke er sikkert at noen av partiene ville ombestemme seg i et krisetilfelle, samt at det ikke er sikkert at respondentenes holdninger samsvarer med gjennomsnittsholdningene i partiene, selv om de ble bedt om å uttale seg som representanter for partiene sine. Det kan finnes til dels store uenigheter innad i et parti, og som det kom frem i spørreundersøkelsen er flere av partiene delte i reguleringsspørsmålet. Det betyr at prediksjoner basert på mitt empiriske materiale ikke nødvendigvis vil gjelde for Stortinget som en helhet.

### ***7.3 Forslag til videre forskning***

Selv om denne studien kan gi en indikasjon på hvilke holdninger de ulike partiene ved Stortinget har, kan den ikke brukes til statistisk generalisering. Av den grunn hadde en kvantitativ studie av stortingsrepresentantenes meninger vært en naturlig videreutvikling av studien, slik at man kunne undersøkt om tendensene jeg har funnet stemmer overens med virkeligheten. Den forrige store studien av representantenes opplevelse av lobbyvirksomhet ble gjennomført av Harald Espeli i 1995, før noen av reguleringsforslagene. Da var det omfang og betydning av lobbyvirksomhet som var i fokus, og regulering var ikke et tema. Man vet derfor lite om holdningene til regulering av lobbyvirksomhet ved Stortinget.

Videre hadde det vært mulig å inkludere flere forklaringsvariabler for nedstemmingen av reguleringsforslagene enn det som har vært mulig i denne oppgaven. Blant annet viser både Venstre og FrP til det faktum at flere av de norske politiske partiene historisk sett har vært nært knyttet til interesseorganisasjoner, hvilket kan være en forklaringsfaktor til hvorfor partiene ikke ønsker regulering. Da ville de nemlig kunne miste muligheten til å opprettholde nære forhold til sine støttespillere. Ut fra mitt intervjumateriale var det vanskelig å finne bekreftelse for en slik hypotese, men gjennom en større og mer omfattende studie ville det kanskje la seg gjøre å undersøke om det finnes en sammenheng mellom nærhet til organiserte interesser og motstand mot lobbyregulering. Man kunne også undersøke om holdningene er

ulike ut fra om partiene sitter eller i regjering eller er opposisjonspartier. Det kan tenkes at de partiene som er i opposisjon vil være mer positive til regulering av lobbyvirksomhet, fordi de ønsker større kunnskap om regjeringspartienes arbeid. For å undersøke en slik hypotese ville det være nødvendig med flere studier, gjennomført både før og etter et regjeringsskifte. Det hadde også vært naturlig å inkludere den offentlige debatten i videre forskning på temaet. Det er i offentligheten at skandaler og kriser defineres og media har en viktig rolle når det gjelder å sette ulike temaer på dagsorden. Derfor er det et opplagt sted å lete etter oppfattelsen av lobbyvirksomhet, og tendenser til endring i den.

I tillegg til større og mer omfattende studier av norske forhold, ville det være mulig å bruke studien til å sammenligne Norge med andre uregulerte systemer. I bakgrunnskapittelet viste jeg til reguleringsdiskusjonene i Danmark og Sverige, som har likhetstrekk med den norske debatten. De skandinaviske landene har svært mange likheter og deler en korporativ fortid som lenge gjorde lobbyvirksomhet uaktuelt. Derfor er det trolig at man ved å gjennomføre lignende studier i de to landene, kunne finne lignende konfliktlinjer og kanskje særlig det samme uproblematiserende synet på lobbyvirksomhet som i Norge. Man kunne også sammenligne den norske debatten med debatter i mer ulike kontekster, for å undersøke hvilke deler av debatten som er spesifikke for Norge og hvilke som er mer generelle. Slik kunne med utvikle en bedre forståelse for hvorfor reguleringsdebattene ser ut til å spre seg, og hva som er skiller de kontekstene som velger å innføre reguleringsordninger fra de som lar være.

## 8. Litteratur

Ainsworth, Scott (1993): "Regulating Lobbyists and Interest Group Influence" *The Journal of Politics*, 55 : pp 41-56

Allern, Elin Haugsgjerd (2010): *Political parties and interest groups in Norway*. European Consortium for Political research (ECPR) Press.

- Andersen, Svein (1997): *Case-studier og generalisering*. Forskningsstrategi og design. Bergen: Fagbokforlaget.
- Baumgartner, Frank R. Leech, Beth L (1998): *Basic Interests : The Importance of Groups in Politics & in Political Science*. Princeton University Press
- Birkland, Thomas A. (1997): *After Disaster, Agenda Setting, Public Policy and Focusing Events*. Washington D.C.:Georgetown University Press
- Berlin, Isaiah (1958): *Two concepts of liberty, Four essays on liberty*. Oxford university press.
- Campos N. og Giovannoni F. (2006): "Lobbying, corruption and political influence", *IZA Discussion Paper 2312*
- Chari, R., Hogan, J og Murphy, G (2010): *Regulating lobbying : a global comparison*. Manchester: Manchester University press
- Christensen T., Lægreid P., Roness P.G., Røvik K.A. (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget
- Christiansen, P.M., Nørgaard, A.S., Rommetvedt, H., Svensson, T., Thesen G. og Öberg, P.O. (2010): "Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making." *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Volume 21(1): 22-40. 2010
- Christiansen, P.M., og Rommetvedt, H. (1999): «From corporatism to lobbyism? Parliaments, executives, and organized interests in Denmark and Norway." *Scandinavian Political Studies*, 22, 195–220.
- Dahl, Robert A. (1957): "The Concept of Power", *Behavioral Science*, 2:3
- Demker, Marie og Svåsand, Lars (red): *Partiernas århundrade. Fempartimodellens uppgång och fall i Norge och Sverige*, Stockholm:Santérus Förlag
- Dowding, D og Marsh, D. *Three-Dimensional Power: A discussion of seven Lukes' Power: A Radical View*, *Political Studies Review* 4, 2006
- Eriksen, Oddvar Erik (1995): *Deliberativ politikk. Demokrati i teori og praksis*. LOS-senteret: Tano
- Espeli, Harald (1999) : *Lobbyvirksomhet på Stortinget*, Oslo: Tano Aschehoug
- Friedman, Milton (1962): *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press
- George L. Alexander og Bennett, Andrew (2005): *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: Belfer Center of Science and International Affairs
- Gray, Virginia og Lowery, David (1998): "State Lobbying Regulations and Their Enforcement: Implications for the Diversity of Interest Communities". *State & Local Government Review*, Vol. 30, No. 2, pp. 78-91
- Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen: Fagbokforlaget

- Gulbrandsen, Trygve et. al. (2002): *Norske makteliter - Makt- og demokratiutredningen 1998-2002*, Oslo: Gyldendal akademisk
- Gullberg, Anne Therese og Helland, Leif (2003): «Profesjonell lobbyisme: Norske eliters bruk og holdninger», *Makt- og demokratiutredningens rapportserie*, Rapport 70, Oslo (<http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapp2003/Rapport70/>)
- Greenwood, Justin og Thomas Clive S. (1998): “Regulating Lobbying in the Western World” *Parliamentary Affairs*, 51 (4): 487-499. Oxford University Press
- Halvorsen, Knut (1991): *Å forske på samfunnet*, Oslo: Bedriftsøkonomenes forlag.
- Heidar, Knut og Sagli, Jo (2002): *Hva skjer med partiene. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003*, Oslo: Gyldendal akademisk,
- Heidenheimer, Arnold og Johnston, Michael (2002): *Political corruption, concepts and contexts*. New Jersey: Transaction Publishers
- Heywood, Andrew (2004): *Political Theory, an introduction*. Palgrave Macmillan
- Hogan, J., Murpfy, G., Chari, R. (2008): ““Next door they have regulation, but not here ...””: Assessing the opinions of actors in the opaque world of unregulated lobbying.” *Canadian political Science Review* 2(3) September 2008.
- Hornburg, T., Møller, D., Undheim, T.A., Sending, O.J., Lindseth, G., Bunstad, B. og Hatlevik, A.W. (2003): «Det sosialliberale alternativ». *Samtiden* nr 1.
- Howlett, M., Ramesh M., og Perl A (2009): *Studying Public Policy, Policy cycles & Policy Subsystems*. Oxford University Press
- Jaatinen, Miia (1999): *Lobbying political issues*, Helsinki: Inforviestintä
- Jasiecki, Krzysztof (ingen dato): Regulating Lobbying in Poland Background, Scope and Expectations. Memo. Academy of Sciences and Warsaw Management Academy.
- Johannessen, Leif Erlend og Skjørestad, Jarle (2008): «Om lobbying», *Perspektiv 04/08*, Stortingets utredningsseksjon.
- Joos, Klemens og Waldenberges, Franz (2004): *Successful Lobbying in the New Europe*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag
- Hogan J.W., Murphy G., Chari R.S. (2008): ““Next Door They Have Regulation, But Not Here ...””: Assessing the Opinions of Actors in the Opaque World of Unregulated Lobbying” *Canadian Political Science Review* 2(3)
- Kirk, Jerome og Miller, Marc L (1986): *Reliability and validity in qualitative research*, Beverly Hills: Sage Publications
- Kjellberg, Francesco og Sørvang, Karl-Petter (1991): «Korrupsjon som analytisk problem – et notat om korrupsjonsforskning» *NOU 1991:11*, gransking av Oslo kommune – Rapport nr. 2
- Kohler-Koch Beate, De Bièvre Dirk, Maloney William (2008): “Opening EU-Governance to Civil Society Gains and Challenges” *CONNEX Report Series* No 05

- Lukes, Steven (1974): *Power: A Radical View*. London: Macmillan Press
- Matthews, Bob og Ross, Liz (2010): *Research Methods. A practical guide for the social sciences*. Birmingham: Pearson
- McGrath, Conor (2008): "The development and regulation of lobbying in the new member states of the European Union". *Journal of Public Affairs*. nr. 8
- Miller, Charles (1990): *Lobbying – Understanding and influencing the corridors of power*, Oxford: Basil Blackwell,
- Naurin, Daniel (2007): *Deliberation behind closed doors*. ECPR Press
- Rawls, John (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press,
- Rechtman, R. E. og Panum Larsen-Ledet, J. P. (1998): "Regulation of Lobbyists in Scandinavia - a Danish Perspective" *Parliamentary Affairs* 51 (4): 579-586. Oxford University Press
- Rokkan, Stein (1987): «Numerisk demokrati og korporativ pluralisme». i *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rommetvedt, Hilmar (1996): «Utviklingsfaser i det norske organisasjons-/statsforholdet med hovedvekt på lobbyistene og de folkevalgte i den pluralistiske fasen». *LOS-senter Notat* 96/21.
- Simhony, Avital og Weinstein, David (2001): *The New Liberalism: Reconciling Liberty and Community*. Cambridge: Cambridge University Press
- Stasavage, David (2003): "Transparency, Democratic Accountability, and the Economic Consequences of Monetary Institutions." *American Journal of Political Science* 47 (3): 389-403.
- Stasavage, David (2004): "Open-Door or Closed-Door? Transparency in Domestic and International Bargaining." *International Organization* 58 (4): 667-703.
- Wisowaty, Marcin Michael (2006): "Legal Regulation of Lobbying in the New Member States of the European Union" *Arbeitspapiere und Materialien - Forschungsstelle Osteuropa an der Universitat Bremen*, No. 74
- Yin, Robert K (2003): *Case study research, Design and Methods*. Sage publications
- Østerud, Ø., Engelstad, F., og Selle, P (2003): *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal akademisk

## 8.1 Andre kilder

### Stortingsdokumenter:

Dokument nr. 8:31 (2000-2001) Forslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim og Gunnar Kvasheim om mer åpenhet i stortingskomiteenes arbeid og en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget (<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2000-2001/dok8-200001-031/>)

Innst. S. nr. 284 (2000-2001) Innstilling fra Stortingets presidentskap om åpne komitéhøringer og om forslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim og Gunnar Kvasheim om mer åpenhet i stortingskomiteenes arbeid og en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget (<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2000-2001/inns-200001-284/3/>)

Dokument nr. 8:5 (2003-2004) Forslag fra stortingsrepresentantene Ågot Valle og Trine Skei Grande om registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget(<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2003-2004/dok8-200304-005/>)

Innst. S. nr. 21 (2008-2009) Representantforslag om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet (<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=38817>)

Dokument 8:14 S (2009–2010) Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor (<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2009-2010/dok8-200910-014/>)

Innst. 179 S (2009-2010) Representantforslag om lobbyvirksomhet (<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=44659>)

Utredning fra Stortinget utredningsseksjon til Stortingets direktør 14. desember 2009 om kontrollordninger med lobbyvirksomhet i andre land <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2009-2010/inns-200910-179/5/>

### **Undersøkelser:**

European Quality of life Survey 2007:  
<http://www.eurofound.europa.eu/areas/qualityoflife/eqls/eqls2007/results.htm>

Geelmuyden Kieses lobbyundersøkelser: [slideshare.net/geelmuydenkiese](http://slideshare.net/geelmuydenkiese)

Geelmuyden.Kiese Lobbyundersøkelse 2001  
(<http://www.slideshare.net/geelmuydenkiese/2001-5196232>)

Geelmuyden.Kiese Lobbyundersøkelse 2009  
(<http://www.slideshare.net/geelmuydenkiese/totalrapport>)

### **Partiprogrammer:**

Arbeiderpartiets partiprogram for 2009-2013:  
<http://arbeiderpartiet.no/content/view/full/22200>

Fremskrittspartiets handlingsprogram 2009-2013:  
[http://www.frp.no/no/Vi\\_mener/Handlingsprogram\\_2009-2013/](http://www.frp.no/no/Vi_mener/Handlingsprogram_2009-2013/)

Høyres stortingsvalgprogram 2009-2013:  
[http://www.hoyre.no/www/politikk/hoyres\\_programmer/](http://www.hoyre.no/www/politikk/hoyres_programmer/)

Kristelig Folkeparti Politisk program 2009-2013:  
<http://www.krf.no/ikbViewer/page/krf/politikk/politisk-program>

Senterpartiets Prinsipp- og handlingsprogram 2009 – 2013:  
<http://www.senterpartiet.no/politikk/senterpartiet-sitt-verdi grunnlag-article63513-14165.html>

Sosialistisk Venstrepartis arbeidsprogram for stortingsperioden 2009-2013:  
<http://sv.no/Forside/Politikken/Arbeidsprogram/Program-09-13-bokmal/Kapittel-12-Mye-mer-demokrati>

Venstres stortingsvalgprogram 2009-2013: <http://www.venstre.no/politikk/program2013/>

### **Avisartikler:**

NRK (2010a): «Statsråder får ikke beholde gaver» Publisert 03.09.2010  
(<http://nrk.no/nyheter/norge/1.7277358>)

NRK (2010b): «PR-Hanssen jobber mot de rødgrønne i barnehagesak» Publisert 29.07.2010  
(<http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7229215>)

### **Vedlegg:**

**Vedlegg 1: Spørreskjema til stortingsrepresentantene**

**Vedlegg 2: Intervjuguide til intervjuene**



## Vedlegg 1

Med lobbyvirksomhet mener vi alle skriftlige og muntlige henvendelser fra eksterne grupper/interesser, eller aktører på vegne av disse, hvor målet er å sette saker på stortingets dagsorden eller å påvirke representantenes standpunkter i saker som er under behandling. Henvendelsene kan bestå av både informasjon, argumentasjon og konkrete forslag.

1. Hvor ofte kontaktes du av profesjonelle, innleide lobbyister som forsøker å påvirke din mening i bestemte saker?

Ukentlig	Månedlig	Halvårig	Årlig
----------	----------	----------	-------

2. Hvor ofte kontaktes du av eksterne grupper/interesser som forsøker å påvirke din mening i bestemte saker?

Ukentlig	Månedlig	Halvårig	Årlig
----------	----------	----------	-------

3. Når du skal gjøre deg opp en mening i en politisk sak, hvor nyttig er informasjon du får fra organiserte interesser som oppsøker deg?

Nyttig	Litt nyttig	Lite nyttig	Unyttig
--------	-------------	-------------	---------

4. Hvor ofte tror du at henvendelser fra organiserte interesser påvirker Stortingets beslutninger?

Svært ofte	Nokså ofte	Av og til	Sjelden	Aldri
------------	------------	-----------	---------	-------

5. Er du for eller mot regulering av lobbyvirksomhet rettet mot stortinget?

For	Mot	Vet ikke
-----	-----	----------

6. For hvert av utsagnene under vil jeg vite om du er sterkt enig, enig, både og, uenig eller sterkt uenig.

Lobbyvirksomhet fører til at ressurssterke interesser vinner lettere frem enn interesser med små ressurser.	Sterkt enig	Enig	Både og	Uenig	Sterkt uenig
Lobbyvirksomhet er en viktig mulighet for folket til å nå frem til politikerne med sine synspunkt.	Sterkt enig	Enig	Både og	Uenig	Sterkt uenig
Regulering av lobbyvirksomhet ved stortinget ville ha gjort stortingsrepresentantene mindre tilgjengelige for folket.	Sterkt enig	Enig	Både og	Uenig	Sterkt uenig
Større åpenhet om lobbyvirksomhet ved stortinget ville ført til større tillit til politikerne.	Sterkt enig	Enig	Både og	Uenig	Sterkt uenig

## Vedlegg 2

### Intervjuguide

Med lobbyvirksomhet mener vi alle skriftlige og muntlige henvendelser fra eksterne grupper/interesser, eller aktører på vegne av disse, hvor målet er å sette saker på stortingets dagsorden eller å påvirke representantenes standpunkter i saker som er under behandling. Henvendelsene kan bestå av både informasjon, argumentasjon og konkrete forslag.

#### **Om lobbyvirksomhet:**

Hvor ofte utsettes du for lobbyvirksomhet av profesjonelle innleide lobbyister?

Hvor ofte utsettes du for lobbyvirksomhet av organiserte interesser?

Hvilke positive virkninger mener du at lobbyvirksomhet har?

Hvilke negative virkninger mener du at lobbyvirksomhet har?

Hvilken funksjon mener du at lobbyvirksomhet har i et demokrati?

Hva får du personlig ut av lobbyvirksomhet rettet mot deg?

I hvor stor grad tror du at stortingspolitikere lar seg påvirke av lobbyvirksomheten de utsettes for?

#### **Om regulering:**

Hvilken holdning har ditt parti til regulering av lobbyvirksomhet? Hvorfor?

Hvilke konsekvenser tror du en reguleringsordning for lobbyvirksomhet i Norge ville ha fått?

Hvordan vil du forklare din holdning til regulering av lobbyvirksomhet ut fra partiets grunnleggende verdier?

Hva mener du er de viktigste skillene mellom dem som er for og dem som er mot regulering av lobbyvirksomhet?

Tror du at holdningene til regulering av lobbyvirksomhet er ulike på venstre- og høyresiden av norsk politikk?