

Anne Skorkjær Binderkrantz

Karriereveje blandt topchefer i danske interesseorganisationer

I de seneste årtier er der sket en øget professionalisering af interessevaretagelse i Danmark. Mange interesseorganisationer har i dag store, professionelle sekretariater, og selv mindre organisationer har oprustet deres administration. Samtidig peger forskere på, at der er opstået en gruppe af policyprofessionelle, som indtager positioner i forvaltning, politik og organisationer, og som relativt hyppigt skifter mellem de forskellige sektorer. Artiklen kortlægger de enkeltpersoner, der står i spidsen for næsten 200 danske interesseorganisationer. På baggrund heraf tegnes et billede af de ledende medarbejdere og deres baggrund. Artiklen viser, hvordan mange topchefer rekrutteres fra den offentlige sektor, mens det er forholdsvis sjældent, at politikere bliver ansat i topposter i interesseorganisationer. Organisationseliten ligner andre eliter i forhold til personlige karakteristika og uddannelsesbaggrund.

Keywords: interesseorganisationer, karriereveje, policyprofessionelle

Interesseorganisationer spiller en vigtig rolle i dansk politik. Selvom der findes en del forskning om de danske interesseorganisationer, har fokus især været på organisationerne og ikke på de enkeltpersoner, der tegner dem (Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2014). Vi ved forbløffende lidt om de personer, der sidder i toppen af organisationerne. Denne artikel ser nærmere på en gruppe personer, der normalt står lidt i skyggen: topcheferne i de danske interesseorganisationer. Artiklen giver svar på spørgsmål som: Hvilken baggrund har de personer, der indtager de administrative topposter i organisationerne? Ligner organisationernes topchefer de embedsmænd og politikere, som de har tæt samspil med? Og hvorfra rekrutterer organisationerne deres kandidater til topposter?

Spørgsmålene er desto mere væsentlige, fordi interesseorganisationer i dag er langt mere professionelle organisationer end for nogle årtier siden. De største organisationer har politiske sekretariater, der matcher bemanningen af mange af ministeriernes styrelser. Organisationerne er også på højde med de politiske partier, når det gælder antallet af medarbejdere. Samtidig er adgangen til dansk politik i høj grad koncentreret med en kerne af organisationer med særdeles god adgang på tværs af forskellige arenaer og yderligere en gruppe organisationer, der er stabile deltagere i politik (Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2014). Selvom interesseorganisationer i udgangspunktet er medlemsorganisa-

tioner med politisk valgte bestyrelser og formænd, følger der betydelig magt med posten som leder af de største organisationers sekretariater – om end magtfordelingen mellem den politiske og administrative ledelse varierer på tværs af organisationer.

Topledelsen i danske interesseorganisationer kan ses som en del af de ”policy-professionelle”, der er i fokus i dette temanummer. Der er tale om personer, som er ansatte frem for valgte, og som sidder i stillinger, hvor formålet er at påvirke politiske beslutninger (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017). Analysen er også relevant for diskussioner om politiske elitors rolle og betydningen af den såkaldte ”svingdør” i politik (se også Blach-Ørsten og Mayerhöffer (2020) i dette temanummer). Hermed sigtes til en trafik mellem stillinger i det politiske system og stillinger som lobbyist (LaPira og Thomas, 2014). I dansk sammenhæng har nogle enkelte af den slags skift tiltrukket stor opmærksomhed, fx da erhvervsminister Brian Mikkelsen skiftede ministertaburetten ud med direktørstillingen i Dansk Erhverv. I et demokratisk perspektiv er der flere grunde til, at skift mellem forskellige elitepositioner kan give anledning til bekymring. For det første er der spørgsmålet om, hvad man tager med sig fra en stilling i forvaltning eller politik til et job i organisationsverdenen. Det gælder både indsigter om politiske processer og de netværk man har etableret. De organisationer, der har held til at rekruttere toppolitikere eller -embedsmænd, kan få en fordel i deres politiske arbejde, som kan forstærke uligheder i organisations-systemet.

For det andet er der en risiko for, at man allerede i sit hverv som fx politiker retter sit arbejde mod kommende karrieremuligheder. En af de store diskussioner i USA er således, om kongresmedlemmerne i deres sidste år stemmer anderledes end tidligere for at skabe gode efterfølgende karrieremuligheder. Endelig er der også et spørgsmål om, hvorvidt der skabes en elite af policyprofessionelle – på tværs af forskellige sektorer – med en relativt ens baggrund og verdensforståelse (Poulsen og Aagaard, 2020). Det kan skabe afstand til befolkningen og mindske tilliden til det politiske system. For interesseorganisationerne kan det også svække deres rolle i forhold til at kanalisere et bredt spektrum af synspunkter og interesser ind i det politiske system.

En forudsætning for at kunne vurdere de demokratiske perspektiver er indsigt i, hvad der kendetegner organisationernes topledelse, og hvordan deres karriere har formet sig. Artiklen præsenterer derfor resultaterne af en undersøgelse af den øverste ledelse i danske interesseorganisationer. Analysen omfatter 193 organisationer, der i 2015 var velrepræsenterede i offentlige råd og nævn. For hver af disse organisationer er der udvalgt den person, der har den øverste administrative stilling. I analyserne deles gruppen yderligere op med et særligt fokus

på ledelsen af de 20 organisationer, som har den allerbedste insideradgang – i form af et stort antal pladser i offentlige råd og nævn – til dansk politik.

Organisationseliten i en ny virkelighed

Den rolle, interesseorganisationer og deres topledelse spiller i dag, må ses på baggrund af nogle udviklingstræk i dansk politik over de seneste årtier. Det gælder for det første udviklingen i organisationernes politiske rolle, hvor der er sket en forskydning fra faste, korporative strukturer mod større spændvidde i organisationernes politiske arbejde. For det andet gælder det fremvæksten af nye typer politiske aktører og en ny gruppe af policyprofessionelle, som indtager stillinger i forskellige politiske organisationer, og som – det er i hvert fald påstanden i litteraturen – i stigende grad skifter mellem forskellige sektorer (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015). Afsnittet her diskuterer disse to sammenhængende udviklingstræk.

Diskussionen af disse træk er især relevant, fordi udviklingen er gået i retning af større professionalisering af interesseorganisationerne. Dermed bliver netop interesseorganisationernes direktører i stigende grad nøglepersoner i organisationerne. I en situation, hvor mange interesseorganisationer har store sekretariater bemandet med analyse- og kommunikationsmedarbejdere, er det sandsynligt, at de personer, der står i spidsen for sekretariaterne, har ganske betydelig indflydelse på organisationernes politiske arbejde.

Interesseorganisationer i nyt terræn

I de seneste årtier er der sket en række ændringer i interesseorganisationers politiske rolle. Det betyder samlet set, at organisationerne nu opererer i en virkelighed, hvor de mere end nogensinde før har brug for professionelle sekretariater. Overordnet set har der været en bevægelse bort fra en nærmest automatisk og privilegeret inddragelse i politiske beslutningsprocesser hen imod et mere komplekst samspil med embedsmænd og politikere, hvor medierne også spiller en større rolle. Det er især en væsentlig ændring for sværvægterne blandt de danske interesseorganisationer, som er i fokus her (Binderkrantz, 2014).

En første vigtig udvikling er, at de korporative strukturer i dansk politik har været under opbrud. Frem til midten af 1970'erne var dansk politik præget af stærk korporatisme i form af et tæt samspil mellem interesseorganisationer og den statslige forvaltning. De store organisationer på arbejdsmarkedet og inden for erhvervslivet var selvskrevne partnere, når ny lovgivning skulle forberedes, og blev også inddraget i den efterfølgende implementering (Christiansen, 2014). Der er også i dag et tæt samspil mellem organisationer og forvaltning, men det foregår på andre præmisser end tidligere (Binderkrantz og Christiansen, 2015).

Organisationerne holdes på større afstand end tidligere, og deres deltagelse er langtfra så selvfølgelig som før, når store politiske beslutninger træffes (Christiansen og Klitgaard, 2010).

Sideløbende med ændringerne i den korporative kanal er andre arenaer blevet vigtigere. Det gælder for det første Folketinget, som er blevet styrket som selvstændig institution og som mål for interesseorganisationernes politiske arbejde (Christiansen, 2014). Hertil kommer, at mange organisationer i dag orienterer sig bredere politisk. I takt med at socioøkonomiske forhold betyder mindre for befolkningens stemmeadfærd, er også de tidligere ret tætte bånd mellem partier og bestemte interesseorganisationer blevet løsnet (Christiansen, 2012). Når interesseorganisationer retter deres indsats mod Folketing og partier, er den derfor typisk ikke rettet mod ét enkelt parti men snarere mod et bredt spektrum af partier.

Medierne er også i dag helt centrale for organisationerne. Der er sket en overordnet medialisering af politik, hvor alle politiske aktører tager bestik af medierne og deres logikker (Hjarvard, 2008; Allern og Blach-Ørsten, 2011). Medierne bruges til at sætte emner på dagsordenen og til at presse på for politisk opmærksomhed på organisationernes mærkesager. Endelig er medierne også et middel til at kommunikere til organisationernes egne medlemmer (Binderkrantz, 2005). Spørger man organisationerne selv, bekræftes billedet af, at indflydelse findes både i centraladministrationen, på Christiansborg og i medierne. Kun en lille gruppe organisationer vurderer ikke disse arenaer som betydningsfulde (INTERARENA, 2012).

Hvad betyder udviklingen for organisationerne? Først og fremmest har det skabt et pres mod en større professionalisering af organisationernes politiske arbejde. Organisationerne har brug for at være til stede på tværs af de politiske arenaer på en måde, som bedst muligt fremmer deres sag. Dele af de politiske processer er blevet mindre synlige, og det kan ligefrem være en politisk strategi at holde påtænkte reformer uden for mediernes søgelys (Christiansen og Klitgaard, 2010; Svallfors, 2015: 9). Det betyder, at en god forståelse af politiske og administrative logikker er afgørende for, at interesseorganisationerne kan være til stede på det rigtige tidspunkt og tilrettelægge deres indsats bedst muligt. Det omfatter også i stigende grad at kunne fremlægge egne analyser, der understøtter organisationens synspunkter. Det er ikke længere nødvendigvis nok at henvise til medlemmernes umiddelbare interesser (Rommetvedt, 2005).

Samtidig er kravene til organisationernes eksterne kommunikation øget. Den politiske kommunikation er blevet professionaliseret, og der lægges stor vægt på at vinkle og præsentere budskaber bedst muligt (Binderkrantz, 2005; Allern og Blach-Ørsten, 2011). De største organisationer har naturligt en vis

gennemslagskraft qua deres repræsentation af store samfundsgrupper, men selv disse kan ikke regne med, at deres synspunkter bliver taget til efterretning af andre aktører. Organisationerne har derfor brug for professionelle sekretariater, der kan levere både materiale i form af analyser og dokumentation og kommunikationsstrategier, der sikrer gennemslagskraft på tværs af de politiske arenaer. En sammenligning af to spørgeskemaundersøgelser blandt danske interesseorganisationer viser da også, at organisationerne har oprustet. I 1975 rapporterede 3 pct., at deres sekretariater havde mere end 25 ansatte, mens dette gjaldt for 9 pct. i 2010, og her havde 3 pct. (svarende til omkring 35 organisationer) mindst 90 ansatte (Buksti, 1980: 19; INTERARENA, 2012).

De policyprofessionelle i politik

I amerikansk politik er diskussionen om *the revolving door* mellem politik og lobbyisme gammel. Her har fokus især været på kongresmedlemmers overgang til job som lobbyister. I 2012 var det næsten 40 pct. af de medlemmer, der forlod repræsentanternes hus, og næsten 60 pct. af dem, der stoppede i senatet, der efterfølgende blev registrerede lobbyister (Lazarus, McKay og Herbel, 2016). Det er et fænomen, som også kan findes i skandinavisk sammenhæng. I Sverige er en del PR-bureauer således grundlagt af tidligere politikere, og i Norge rekrutterer bureauerne konsulenter med politisk baggrund (Allern, 2011). Selvom billedet til en vis grad kan genkendes i Danmark – fx har den konservative Bendt Bendtsen erklæret, at han vil starte eget public affairs-bureau, når hans valgperiode i Europaparlamentet udløber¹ – fylder det langt mindre end i USA. Det er således kun en mindre gruppe af danske folketingsmedlemmer, der finder jobs som lobbyister, når de forlader deres politiske hverv (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017).

Nye typer aktører har imidlertid fået stigende betydning også i en dansk sammenhæng. Blandt interesseorganisationerne er der således sket en opblomstring af organisationer for forskellige dele af civilsamfundet (Binderkrantz, Fisker og Pedersen, 2016). Ud over de nye egentlige interesseorganisationer betyder tænketanke og PR-firmaer mere i de skandinaviske lande. Frem til midten af 1990'erne spillede de to typer aktører ikke nogen væsentlig rolle, men i de senere år er der dels kommet flere til, dels er de blevet vigtigere (Svallfors, 2015; Kelstrup, 2018). Selvom de traditionelle interesseorganisationer fortsat udgør langt den vigtigste lobbykanal i Danmark, har de nye spillere bidraget til den større kompleksitet, der er beskrevet ovenfor, ligesom der er skabt flere muligheder for jobskifte på tværs af sektorer.

Betegnelsen policyprofessionelle er blevet foreslået for den gruppe af personer, der sidder i stillinger, hvor formålet er at påvirke politiske beslutninger,

men hvor der ikke er tale om valgte positioner (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017). De policyprofessionelle kan være ansat i stillinger inden for forvaltning, politiske partier, interesseorganisationer, PR-bureauer og tænketanke. Der har været en stigning i antallet af policyprofessionelle på tværs af en række lande (Svallfors, 2016). Svenske forskere peger på, at mediantiden for et job som policyprofessionel i Sverige kun var to år, og et større forskningsprojekt har belyst, hvilke kompetencer og værdisæt der kendetegner gruppen i svensk sammenhæng (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015; Svallfors, 2016: 59). Selvom der ikke findes tilsvarende studier i Danmark, er der også her en del, der tyder på, at der i dag findes en gruppe af policyprofessionelle, som har relativt ens kvalifikationer, og som skifter mellem jobs i forskellige sektorer (Poulsen og Aagaard, 2020).

De policyprofessionelle er kendetegnet ved en række kvalifikationer, der er nyttige i en virkelighed, hvor de politiske beslutningsprocesser er mere komplekse og mindre synlige (Svallfors, 2015: 9; Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017: 17-18). Konkret peger Svallfors (2016) på tre typer ekspertise, der især kendetegner de policyprofessionelle:

- problemformulering forstået som evnen til at udpege og frame politiske problemer og deres løsninger.
- procesekspertise i form af kendskab til de politiske processer og de spilleregler, der gør sig gældende der.
- informationsadgang kendetegnet ved evnen til hurtigt og effektivt at finde relevante informationer.

Det er ekspertise, som erhverves gennem relevante uddannelser, men som i høj grad også er et produkt af de stillinger, en person tidligere har haft. Ud over de nævnte ekspertiser spiller adgang til netværk og muligheden for kommunikation med relevante politiske aktører også en væsentlig rolle (Carpenter, Esterling og Lazer, 2004). Svenske forskere peger på, at politisk kommunikation og rådgivning har været et gangbart produkt siden midten af 1990'erne, og også i Danmark mener forskere, at der er opstået et marked for "politisk viden", hvor politiske aktører med kendskab og kontakt til det politiske system er i høj kurs (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017).

Hvor står interesseorganisationerne på dette marked for medarbejdere med politisk viden? Et eksempel fra et aktuelt jobopslag illustrerer de kompetencer, organisationerne efterspørger:

Vi søger en organisatorisk stærk direktør, der brænder for ledelse, udvikling og strategi. Den sidste tid har budt på forandringer i det politiske landskab. Det

har påvirket vores medlemmer og organisationen generelt. Det kræver handling og nytænkning. Vi søger derfor en direktør, der har politisk tæft og kan understøtte og lede vores ambitioner i en både spændende og udfordrende tid (Jobopslag på Jobindex, 3. april 2019).

Ligesom organisationen her nævner andre organisationer evnen til at sætte en dagsorden, erfaring med ledelse fra andre organisationer, politisk tæft og gode kommunikationsevner, når de averterer efter nye topchefer.

Der er altså god grund til at tro, at organisationerne tager bestik af de nævnte ekspertiser i deres rekruttering af topchefer. I en politisk virkelighed, hvor organisationerne opererer i mange forskellige arenaer, og hvor kravene til deres politiske kommunikation er øget, har organisationerne brug for præcis den ekspertise, der kendetegner de policyprofessionelle. Derfor kan det forventes, at organisationerne lægger vægt på både uddannelse og tidligere job erfaring, når de rekrutterer på topledelsesniveau. Analysen her undersøger, hvordan det afspejler sig i topledelsen i de danske interesseorganisationer.

Kortlægning af organisationernes topledelse

Artiklens fokus er de vigtigste danske interesseorganisationer og deres topledelse. Der er forskellige måder at afgøre på, hvilke organisationer der er vigtigst, baseret på fx antallet af medlemmer, deres repræsentation i forskellige sammenhænge eller kortlægninger af deres indflydelse. Her er valgt én enkelt indikator: antallet af pladser i offentlige råd og nævn. I Danmark er netop denne form for inddragelse et af de vigtigste udtryk for traditionen for at tage interesseorganisationer med i forberedelse og implementering af politik. Den rolle, som disse organer spiller, har ændret sig over tid, men det er fortsat et redskab, der bruges hyppigt og tillægges stor betydning (Binderkrantz og Christiansen, 2015).

Opgørelsen af råd og nævn² er foretaget pr. 31. december 2015 og omfatter alle udvalg, råd, nævn og andre tilsvarende organer på tværs af alle forvaltningsområder i centraladministrationen. I alt var der i opgørelsen 416 forskellige råd og nævn, og for hvert af disse er det registreret, hvem der var medlem. I denne analyse medtages alle repræsentanter for danske, landsdækkende interesseorganisationer. Interesseorganisationer defineres som sammenslutninger af medlemmer eller andre støtter, som søger politisk indflydelse (Jordan, Halpin og Maloney, 2004). Medlemmerne kan være enkeltpersoner, virksomheder, institutioner eller sågar andre organisationer. I Danmark findes anslået omkring 1.700 forskellige interesseorganisationer, og heraf havde omkring 400 mindst én repræsentant i et af de offentlige råd eller nævn, der indgår i opgørelsen.

Analysen medtager de 193 organisationer, der havde mindst to pladser i opgørelsen af repræsentation i råd og nævn. Spændet i repræsentation er imidlertid meget stort – med KL som topscorer med i alt 127 pladser. Organisationerne er derfor opdelt i fire grupper alt efter, hvor mange pladser de har. Tabel 1 nedenfor viser de fire grupper, og hvordan de fordeler sig på forskellige typer interesseorganisationer: 1) fagforeninger, 2) erhvervsorganisationer, 3) institutionelle organisationer, der repræsenterer offentlige myndigheder eller institutioner, 4) ideelle organisationer, der arbejder med fx miljø eller humanitære spørgsmål og 5) andre organisationer.

Tabel 1: Fordeling på organisationstyper (antal og pct. af gruppen)

	Fagforeninger	Erhvervsorg.	Institutionelle org.	Ideelle org.	Andre org.	I alt i gruppen
20+	5 25,0 %	8 40,0 %	3 15,0 %	3 15,0 %	1 5,0 %	20
6-20 pladser	11 28,9 %	16 42,1 %	2 5,3 %	3 7,9 %	6 15,8 %	38
3-5 pladser	24 37,5 %	23 35,9 %	6 9,4 %	2 3,1 %	9 14,1 %	64
2 pladser	13 18,3 %	33 46,5	10 14,1 %	6 8,5 %	9 12,7 %	73
Alle org.	53 27,5 %	80 41,5 %	21 10,9 %	14 7,3 %	25 13,0 %	193

I den øverste gruppe af organisationer med særdeles god repræsentation finder vi fagforeninger som LO (nu FH) og 3F samt en række erhvervsorganisationer med DI, Landbrug og Fødevarer og Dansk Erhverv i spidsen. Herudover indgår de to store institutionelle organisationer KL og Danske Regioner, ligesom også nogle enkelte af de største ideelle organisationer, fx Forbrugerrådet, er at finde her. I alle grupperne er der en klar overvægt af økonomiske organisationer. Erhvervsorganisationerne udgør mere end 40 pct. af det samlede udvalg af organisationerne, mens fagforeningerne tegner sig for 27,5 pct. De øvrige typer organisationer – institutionelle, ideelle og andre – fylder mellem 7 og 13 pct. i den samlede opgørelse.

For hver af de 193 organisationer er den øverste topleder identificeret typisk ved hjælp af organisationens hjemmeside.³ Det var muligt for 166 af organisationerne. Enkelte organisationer har ikke et egentligt sekretariat og indgår

derfor ikke. Herudover var det især blandt de mindre velrepræsenterede organisationer ikke altid muligt at finde oplysninger om den administrative ledelse. Det skal også bemærkes, at især fagforeningerne har en tradition for, at folkevalgte – med titler som fx forbundssekretær – varetager en betydelig del af de administrative ledelsesopgaver. I artiklen her er disse ikke medtaget, fordi fokus er på de rent administrativt ansatte.

For hver person er der noteret forskellige karakteristika som køn, alder, anciennitet i jobbet og uddannelse. Det giver fx mulighed for at undersøge, i hvilken grad organisationernes topledere ligner hinanden – eksempelvis fordi de har uddannelser inden for DJØF-området. Herudover er toplederne fulgt tilbage i tid. På baggrund af oplysninger på organisationernes hjemmesider, profiler på LinkedIn, omtaler i *Kraks Blå Bog* og portrætartikler i avisartikler er det år for år registreret, hvilket hovederhverv hver person havde. I mange tilfælde har det været muligt at finde oplysninger tilbage til året for personens indtræden på arbejdsmarkedets, mens der i andre tilfælde er tale om et mere ufuldstændigt billede. Antallet af personer, der indgår i analysen, varierer derfor fra spørgsmål til spørgsmål.

Foruden kortlægningen af topchefernes baggrund inddrages resultater fra en spørgeskemaundersøgelse blandt danske interesseorganisationer foretaget i 2011. Spørgeskemaet indeholdt blandt andet spørgsmål om organisationernes samlede indtægter og størrelsen af deres sekretariater. Det fulde spørgeskema findes på www.INTERARENA.dk. Svarprocenten på undersøgelsen var 65.

Organisationernes topfolk: karakteristika og karriere

Hvad kendetegner de organisationer, som toplederne står i spidsen for? Som beskrevet ovenfor er forventningen, at der er tale om ressourcerstærke organisationer med store, professionelle sekretariater, og dermed organisationer, hvor direktøren må forventes at have en indflydelsesrig position. Tabel 2 giver en oversigt over organisationernes ressourcer: Hvor store indtægter har de fx, og hvordan er deres sekretariater bemandede? Tabellen er opdelt i fire grupper baseret på antallet af pladser i råd og nævn.

Den ret eksklusive gruppe af organisationer med mindst 20 pladser i råd og nævn er sværvægtede på alle måder. Indtægtsmæssigt ligger de i gennemsnit på mere end 200 millioner årligt, og en stor del af midlerne kanaliseres ind i velbemandede sekretariater. Samlet har de således et gennemsnit på 165 ansatte, og 50 af disse beskæftiger sig i gennemsnit med politisk arbejde i bred forstand. At være topleder i en af disse organisationer er altså ensbetydende med at være chef for en særdeles stærk organisation. Det gælder på indtægtssiden, medarbej-

dersiden og i forhold til repræsentationen i råd og nævn – med gennemsnitligt hele 47 pladser.

Tabel 2: Organisationernes ressourcer og adgang, gennemsnit

	Pladser i råd og nævn	Ansatte i alt	Politiske medarbejdere	Indtægter (i mio.)	N i survey	I alt i gruppen
A: 20+ pladser	47,0	165,3	50,2	231	17-19	20
B: 6-20 pladser	10,1	95,1	15,2	102	32-33	38
C: 3-5 pladser	3,7	60,5	6,9	85	47-50	64
D: 2 pladser	2,0	16,8	3,5	22	48-54	71
Alle organisationer	8,8	64,7	12,7	85	144-153	193

For hver kategori sker der et markant fald i styrke målt på alle parametre. Allerede de organisationer, der har mellem seks og 20 pladser i råd og nævn, har under halvt så store indtægter, og især bemanningen af deres politiske sekretariater er markant mindre – under en tredjedel af topgruppens sekretariater. Gruppen med tre til fem pladser har omkring syv medarbejdere, der arbejder med politik, mens den sidste gruppe med to repræsentationer i snit har 3,5 ansat med den type arbejdsopgave. Selvom der især i kategori B og C fortsat er tale om store organisationer – målt på indtægter og samlet antal medarbejdere – er der altså samtidig ret stor variation inden for de små 200 organisationer, der er medtaget.

Kan man på den baggrund konkludere, at toplederne i interesseorganisationerne er magtfulde? Det er sandsynligvis et spørgsmål, hvor svaret vil variere mellem organisationerne. For det første er der – som netop vist – meget stor forskel på størrelsen af de organisationer, der er tale om. Der er klar forskel på at være i toppen for organisationer som DI eller KL og at indtage direktørposten i de mindre og mere sektorspecifikke organisationer. For det andet varierer rollefordelingen mellem ansatte og politikere i forskellige organisationer. Nogle organisationer har tradition for, at såvel formand som andre folkevalgte er fuldtidsmedarbejdere i organisationen, ligesom ekstern repræsentation varetages af folkevalgte. I andre organisationer – især erhvervslivets organisationer – er det i langt højere grad direktøren og andre medarbejdere, der tegner organisationen udadtil. Selvom stillingen som topchef må anses for betydningsfuld i langt de

fleste af de organisationer, der er medtaget her, er udgangspunktet altså ikke, at der er tale om lige betydningsfulde poster på tværs af organisationerne.

Hvem er de så toplederne? Som det kan ses i tabel 3, ligner de kort sagt mange andre kortlægninger af eliter i vestlige demokratier. Der er en overvægt af mænd, aldersmæssigt er det mest almindeligt at være et sted mellem 50 og 60 år, og mere end fire ud af fem har en højere videregående uddannelse.

Tabel 3: Organisationsledelsen, gennemsnit

	Andel kvinder	Alder, gennemsnit	Andel høj videregående uddannelse	Andel DJØF-uddannelse	I alt i gruppen
A: 20+ pladser	30,0 %	56,0	100,0 %	90,0 %	19-20
B: 6-20 pladser	27,0 %	55,6	84,8 %	54,5 %	30-37
C: 3-5 pladser	23,1 %	54,2	83,7 %	63,3 %	39-52
D: 2 pladser	21,1 %	53,1	83,7 %	51,0 %	40-57
Alle organisationer	24,1 %	54,4	86,1 %	60,9 %	128-166

Mere specifikt er der i organisationerne under ét 24 pct. kvinder i toplederstillingerne. Selvom det kan synes som et lavt tal, er det faktisk markant højere end i 1999, hvor kun 9 pct. af direktørerne i et udvalg af danske interesseorganisationer var kvinder (Christiansen, Møller og Togeby, 2001: 122). Ret bemærkelsesværdigt er der flest kvinder i de to øverste grupper, hvor henholdsvis 30 og 27 pct. af toplederne er kvinder. Det er vanskeligt at give en entydig forklaring på det mønster, men det er nærliggende at pege på, at netop disse store, professionelle organisationer i højere grad prioriterer – en vis – diversitet også på ledelsesgangen. For alder og uddannelsesniveau er mønstret mere klassisk, idet lederne i snit bliver ældre og har højere uddannelsesniveau i takt med, at man bevæger sig op i kategori. Sammenlignet med 1999 er der ikke tale om en markant udvikling hverken i alder eller uddannelsesniveau. Dengang var de analyserede direktører i gennemsnit 55 år, og 82 pct. havde en akademisk uddannelse (Christiansen, Møller og Togeby, 2001: 122).

Tabellen viser også, hvor mange der har en DJØF-uddannede. Her er tallet 90 pct. i top 20 og mellem 51 og 63 i de øvrige kategorier. De konkrete universitetsgrader er især cand.jur., cand.scient.pol., cand.polit. og til dels også cand.oecon. I den øverste gruppe er der faktisk kun to personer, der ikke har erhvervet netop en af disse fire grader fra enten Københavns eller Aarhus Uni-

versitet, mens der er noget større diversitet i de øvrige grupper. Det betyder, at mange af topcheferne har den samme uddannelsesbaggrund, som typisk giver anledning til ansættelse i de statslige ministerier. Samtidig er det også en baggrund, der er ret almindelig blandt medlemmer af Folketinget. Efter valget i 2015 havde 55 ud af 197 folketingsmedlemmer en DJØF-uddannelse med i bagagen.⁴ Er man bekymret for djøfisering af dansk politik, er det altså ikke blandt organisationernes topchefer, man finder modvægten til DJØFerne i centraladministrationen.

Anden del af analysen ser nærmere på, hvor organisationernes administrative ledelse rekrutteres fra, og hvilket karriereforløb de har bag sig. Interessant her er blandt andet, i hvilket omfang ledelsen rekrutteres internt, idet det kan afspejle, at man især går efter ildsjæle fra organisationens egne rækker. På den anden side peger litteraturen om policyprofessionelle på, at poster som dem, der ses på her, ofte besættes med personer med bred politisk ekspertise og erfaring fra andre sektorer. Tabel 4 og 5 giver oversigter over de positioner, som toplederne havde, umiddelbart inden de fik deres nuværende stilling. I tabel 4 er organisationerne opdelt efter de fire grupper med forskellig repræsentation i råd og nævn, mens tabel 5 viser en opdeling på organisationstyper.

Samlet set rekrutteres der nogenlunde ligeligt ad fire kanaler: internt i egen organisation, fra andre organisationer, fra forvaltningen og fra erhvervslivet. Der sker til gengæld kun en meget begrænset rekruttering af topcheferne fra poster i politik. Selvom der har været stor opmærksomhed, når det undtagelsesvis er sket, bekræfter det billedet fra andre studier af, at danske folketingsmedlemmer ikke i ret høj grad forlader politik til fordel for chefstillinger i interesseorganisationer (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017).

Det er interessant, at rekruttering fra den offentlige forvaltning fylder forholdsvis meget i de to mest eksklusive grupper af organisationer. Blandt de 20 organisationer i topgruppen er 40 pct. hentet direkte fra stillinger i forvaltningen, og i denne gruppe dækker det næsten udelukkende over chefstillinger i ministerierne. Her er der til gengæld ikke mange tilfælde af intern rekruttering, og de få tilfælde, der er, gælder nogle af de topledere, der har siddet i stillingen i mindst 10 år. Man skal være varsom med at konkludere for håndfast på en så lille gruppe som denne, men der er noget, der tyder på, at især insiderkendskab til den offentlige forvaltning er i høj kurs, når organisationerne rekrutterer til toppen.

Ser man på mønstrene på tværs af organisationstyper, er der ret markante forskelle. I fagbevægelsen hentes de fleste topchefer enten i egne rækker eller i andre – ofte beslægtede – organisationer. Det kan hænge sammen med arbejdsfordelingen i disse organisationer, hvor det typisk er den politiske ledelse, der

Table 4: Rekruttering af topchefer fordelt på repræsentationskategorier

	Internt	Anden organisation	Forvaltning	Politik	Erhvervs- liv	Andet	N
A: 20+ pladser	3 15,0 %	5 25,0 %	8 40,0 %	2 10,0 %	1 5,0 %	1 5,0 %	20
B: 6-20 pladser	7 21,2 %	5 15,2 %	10 30,3 %	0 0,0 %	9 27,3 %	2 6,1 %	33
C: 3-5 pladser	15 31,3 %	14 29,2 %	12 25,0 %	1 2,1 %	15 31,3 %	1 2,1 %	48
D: 2 pladser	10 20,8 %	11 22,9 %	9 18,8 %	1 2,1 %	15 31,3 %	2 4,2 %	48
Alle organisationer	23,5 %	23,5 %	26,2 %	2,7 %	20,1 %	4,0 %	149

Table 5: Rekruttering af topchefer fordelt på organisationstyper

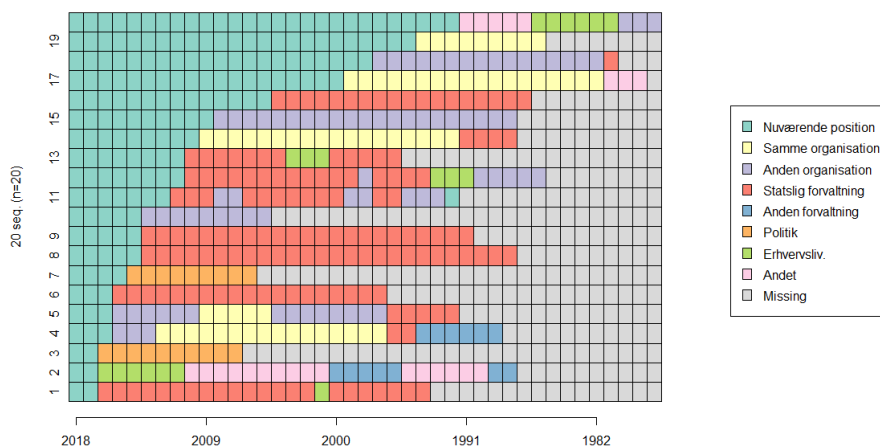
	Internt	Anden organisation	Forvaltning	Politik	Erhvervs- liv	Andet	N
Fagforeninger	15 40,5 %	12 32,4 %	6 16,2 %	0 0,0 %	3 8,1 %	1 2,7 %	37
Erhvervs- organisationer	11 16,4 %	15 22,4 %	16 23,9 %	3 4,5 %	21 31,3 %	1 1,5 %	67
Institutionelle organisationer	2 13,3 %	1 6,7 %	10 66,7 %	0 0,0 %	0 0,0 %	2 13,3 %	15
Ideelle organisationer	5 41,7 %	2 16,7 %	2 16,7 %	0 0,0 %	3 25,0 %	0 0,0 %	12
Andre organisationer	2 11,1 %	5 27,8 %	5 27,8 %	1 5,6 %	3 16,7 %	2 11,1 %	18
Alle organisationer	23,5 %	23,5 %	26,2 %	2,7 5	20,1 %	4,0 %	149

tegner organisationen, mens topcheferne i højere grad har fokus på intern organisering og administration. Erhvervsorganisationerne rekrutterer ret bredt og henter især deres ledere i erhvervslivet og også i ret stort omfang i den offentlige forvaltning. Denne rekrutteringskanal er også meget markant for de institutionelle organisationer, som henter 2/3 af deres topchefer fra den offentlige forvalt-

ning. Endelig er intern rekruttering den mest almindelige rekrutteringskanal i de ideelle organisationer.

Figur 1 giver et mere detaljeret indblik i karrierevejen for topcheferne i de tyve største organisationer. I 2018 havde de alle sammen deres nuværende position, og figuren følger deres karrierevej tilbage til det år, hvor de fik deres første fuldtidsjob. Farverne angiver, i hvilken sektor de var ansat i hvert år herimellem. Den grå farve markerer perioden før første ansættelse.

Figur 1: Topchefernes karriereforløb, 20+ pladser i råd og nævn



Figuren bekræfter billedet af, at en karriere i den offentlige forvaltning – eventuelt i kombination med poster i interesseorganisationer – er den mest udbredte vej til ledelsesgangen hos sværvægterne blandt de danske interesseorganisationer. Direktørstillinger fås ikke ved at arbejde sig mod toppen i en organisation men snarere gennem kvalifikationer hentet andetstedsfra. Det er også slående, at der stort set ikke rekrutteres fra erhvervslivet. Som det fremgik af tabel 4, er det i de øvrige kategorier af organisationer mere almindeligt at hente topchefer fra private virksomheder, men i toppen er det altså ikke et erfaringsgrundlag, der ser ud til at vægtes højt.

Afslutning: en demokratisk udfordring?

Eliten ligner sig selv. Det er en af konklusionerne på denne artikel. På baggrund af en kortlægning af topledelsen i næsten 200 danske interesseorganisationer har den tegnet et billede af de enkeltpersoner, der udgør den administrative top i den danske organisationsverden. Der er tale om en gruppe, hvor tre ud af

fire er mænd, hvor aldersgennemsnittet ligger i midten af 50'erne, og hvor de fleste har en akademisk uddannelse. Vurderet ud fra navne er der næppe heller tale om en gruppe, der udviser nogen særlig etnisk diversitet. Dermed ligner topledelsen i interesseorganisationer andre elitegrupper, som forskellige danske undersøgelser har afdækket (Christiansen, Møller og Togeby, 2001; Larsen, Ellersgaard og Bernsen, 2015).

Der er imidlertid også noget, der er forandret. Der findes ikke helt sammenlignelige undersøgelser af organisationernes topfolk på tidligere tidspunkter, men der er alligevel to ting, der fremstår ret markant. For det første er det påfaldende, at så mange organisationer rekrutterer deres topfolk direkte fra stillinger i centraladministrationen – og i nogle tilfælde endda fra chefstillinger på organisationens eget interesseområde. En forsigtig sammenligning med eliten i 1999 kan laves ved at se på de 14 af de 20 ”toporganisationer”, hvor der findes informationer om direktøren i 1999-undersøgelsen. Af disse 14 var 79 pct. rekrutteret internt i organisationen eller fra en anden interesseorganisation, en enkelt var rekrutteret fra erhvervslivet, og ingen kom fra en stilling i den offentlige forvaltning. Det tyder altså på en forskydning imod hyppigere rekruttering fra især centraladministrationen.

For det andet er en DJØF-baggrund meget hyppig især i de organisationer, som befinder sig i den absolutte top. Dermed ligner topfolkene også uddannelsesmæssigt ministeriernes embedsmænd. Her er ikke nødvendigvis tale om et helt nyt udviklingstræk – også i 1999 var mange af organisationernes direktører DJØF-uddannede⁵ – men det er ikke desto mindre karakteristisk, at de største organisationer rekrutterer ledere med et meget snævert felt af akademiske uddannelser bag sig. Begge dele er tegn på, at en helt særlig ekspertise er vigtig for organisationerne: de policyprofessionelles ekspertise. Det er evnen til at identificere aktuelle problemer og præsentere dem på en måde, så bestemte løsninger fremstår oplagte; kendskabet til de politiske processer og de spilleregler, der findes i forvaltningen og på Christiansborg; og evnen til at bruge sine kompetencer og sit netværk til at holde sig orienteret og effektivt at skaffe relevante informationer (Svallfors, 2016). Den ekspertise opbygges på uddannelsesinstitutionerne og raffineres gennem forskellige stillinger inden for politik og forvaltning. Og den ser ud til at være særdeles vigtig, når de største interesseorganisationer vælger kandidater til deres topposter.

Det er til gengæld ret bemærkelsesværdigt, at der ikke sker en særlig stor rekruttering af topfolk fra de politiske partier. Det er ellers kernen i den internationale diskussion af ”svingdørs”-problematikken og i danske debatter om, hvorvidt fx ministre og folketingsmedlemmer skal have mulighed for at skifte de politiske taburetter ud med poster som lobbyister. Selvom nogle enkelte pro-

minente eksempler springer i øjnene, er der ikke tale om nogen særlig livlig trafik – svingdøren går snarere mellem ministeriernes topniveau og organisationernes direktionsgange. Hertil kommer, at en stor del af toplederne fortsat er hentet i egne rækker eller hos andre interesseorganisationer. På den baggrund skal man være varsom med at tale om en meget hyppig svingdørstrafik mellem forskellige sektorer.

Interesseorganisationers demokratiske rolle er især at kanalisere et bredt udsnit af samfundsinteresser ind i det politiske system – at give befolkningen mulighed for deltagelse og indflydelse i politik. Der er derfor noget paradoksalt i, at man ansætter en topledelse, som i den grad ligner de embedsmænd og i nogle tilfælde også de politikere, som man forsøger at påvirke. Det er kompetente folk, der givetvis tager organisationernes mærkesager til sig og bruger deres ekspertise til at fremme dem. Det er imidlertid også folk, som har karrierer i andre sektorer bag sig – og foran sig – og som potentielt har et større fællesskab med andre policyprofessionelle end med de grupper, som organisationerne repræsenterer (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015; Svallfors, 2016: 69).

Modvægten findes i organisationernes demokratiske opbygning. Ved siden af – eller snarere over – de administrative topchefer, der har været i centrum her, findes organisationernes politiske ledelse i form af formænd og bestyrelser. Som nævnt ovenfor er der i fagforeningerne også et betydeligt islæt af fuldtidsmedarbejdere med et demokratisk mandat. Hertil kommer medlemmerne, som i hvert fald på papiret udgør den højeste myndighed i mange organisationer. Det peger på, at magtfordelingen i interesseorganisationerne er afgørende for, hvordan de udfylder deres demokratiske rolle. I en del organisationer er der ganske langt fra medlemmer til ledelse, og flertallet af medlemmer forholder sig ret passivt til deres mulighed for indflydelse (Binderkrantz, 2009). Det betyder ikke nødvendigvis, at magten ligger hos de administrative topfolk, men det rejser spørgsmålet om, hvordan organisationerne sikrer, at de synspunkter og interesser, der videreføres, rent faktisk repræsenterer organisationens medlemskab.

Noter

1. <https://policywatch.dk/nyheder/mennesker/article11002177.ece>
2. Oversigten over råd og nævn er venligst stillet til rådighed af Peter Munk Christiansen.
3. Opgørelsen er lavet i 2018 og omfatter den person, der var øverste administrative leder på undersøgelsestidspunktet.
4. https://www.magisterbladet.dk/magisterbladet/2015/072015/072015_p20
5. Database fra Magtudredningens afdækning af den danske elite (Christiansen, Møller og Tøgeby, 2001).

Litteratur

- Allern, Sigurd (2011). PR, politics and democracy. *Central European Journal of Communication* 1.
- Allern, Sigurd og Mark Blach-Ørsten (2011). The news media as a political institution: A Scandinavian perspective. *Journalism Studies* 12: 92-105.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær (2005). Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure. *Political Studies* 53: 694-715.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær (2009). Membership recruitment and internal democracy in interest groups: Do group-member relations vary between group types? *West European Politics* 32: 657-78.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær (2014). Adgang til politiske arenaer – et spørgsmål om udveksling af ressourcer, pp. 33-53 i Anne Binderkrantz, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (red.), *Organisationer i politik. Danske interesseorganisationer i forvaltning, Folketing og medier*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær og Peter Munk Christiansen (2015). Decades of change? Interest group representation in Danish public committees in 1975 and 2010. *Journal of European Public Policy* 22: 1022-1039.
- Binderkrantz, Anne, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2014). På tværs af politiske arenaer, pp. 201-223 i Anne Binderkrantz, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (red.), *Organisationer i politik. Danske interesseorganisationer i forvaltning, Folketing og medier*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Helene Marie Fisker og Helene Helboe Pedersen (2016). The rise of citizen groups? The mobilization and representation of Danish interest groups, 1975–2010. *Scandinavian Political Studies* 38 (4): 291-311.
- Blach-Ørsten, Mark og Eva Mayerhöffer (2020). Skal svingdørslobbyisme i Danmark reguleres? *Politica* 52 (1): 23-40.
- Blach-Ørsten, Mark, Ida Willig og Leif Hemming Pedersen (2017). Fra politiker til policy professional – en analyse af danske politikeres karriereveje efter Folketinget fra 1981 til 2015. *Tidsskriftet Økonomi og Politik* 90 (3): 15-26.
- Buksti, Jacob A. (1980). Organisationerne, den politiske proces og samspillet med samfundsudviklingen, pp. 9-33 i Jakob A. Buksti (red.), *Organisationer under forandring*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Carpenter, Daniel P., Kevin M. Esterling og David M. J. Lazer (2004). Friends, brokers, and transitivity: Who informs whom in Washington Politics? *Journal of Politics* 66: 224-246.
- Christiansen, Flemming Juul (2012). Organizational de-integration of political parties and interest groups in Denmark. *Party Politics* 18: 27-43.
- Christiansen, Peter Munk (2014). Organisationernes politiske rolle efter 1975, pp. 55-89 i Anne Skorkjær Binderkrantz, Peter Munk Christiansen and Helene Helboe

- Pedersen (red.), *Organisationer i politik. Danske interesseorganisationer i forvaltning, Folketing og medier*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2010). Behind the veil of vagueness: Success and failure in institutional reforms. *Journal of Public Policy* 30: 183-200.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller og Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. Aarhus: Hans Reitzels Forlag.
- Garsten, Christina, Bo Rothstein og Stefan Svallfors (2015). *Makt utan mandat. De policyprofessionelle i svensk politik*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Hjarvard, Stig (2008). *En verden af medier. Medialiseringen af politik, sprog, religion og leg*. København: Samfundslitteratur.
- INTERARENA (2012). *Spørgeskema til danske interesseorganisationer – svarfordeling*.
- Jordan, Grant, Darren Halpin og William Maloney (2004). Defining interests: Disambiguation and the need for new distinctions. *British Journal of Politics and International Relations* 6: 195-212.
- Kelstrup, Jesper Dahl (2018). *Tænketanke – nye aktører i dansk politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- LaPira, Timothy M. og Herschel F. Thomas III (2014). Revolving door lobbyists and interest representation. *Interest Groups & Advocacy* 3: 4-29.
- Larsen, Anton Grau, Christoph Ellersgaard og Markus Bernsen (2015). *Magteliten. Hvordan 423 danskere styrer landet*. København: Politikens Forlag.
- Lazarus, Jeffrey, Amy McKay og Lindsey Herbel (2016). Who walks through the revolving door? Examining the lobbying activity of former Members of Congress. *Interest Groups & Advocacy* 5: 82-100.
- Poulsen, Birgitte og Peter Aagaard (2020). Policyprofessionelle i Danmark. *Politica* 52 (1): 5-22.
- Rommetvedt, Hilmar (2005). Norway: Resources count, but votes decide? From neo-corporatist representation to neo-pluralist parliamentarism. *West European Politics* 28: 740-763.
- Svallfors, Stefan (2015). *Politics as Organized Combat: New Players and New Rules of the Game in Sweden*. Köln: Max-Planck Institute for the Study of Societies.
- Svallfors, Stefan (2016). Out of the golden cage: PR and the career opportunities of policy professionals. *Politics & Policy* 44: 56-73.