

Interessevaretagelse: fra faste forhold til professionelle forbindelser?

Den nye magtudredning

I 2003, da Magtudredningens hovedrapport udkom, var historien om interessevaretagelse i dansk politik i høj grad et spørgsmål om de organiserede interessers samspil med politiske myndigheder. I løbet af de seneste 20 år er kredsen af eksterne aktører, der arbejder med interessevaretagelse, blevet langt bredere, og professionelle lobbyfirmaer spiller en større rolle. Samtidig foregår interessevaretagelsen på flere arenaer: betydningen af medier og meningsdannelse er stadig mere vigtig, og de sociale

medier har tilføjet en helt ny kommunikationskanal. Endelig er interessevaretagelse i dag langt mere professionaliseret end tidligere. Artiklen diskuterer disse udviklingstræk og peger på, hvilke spørgsmål de rejser som centrale i en ny magtudredning. Det gælder f.eks. konsekvenserne for balancen mellem forskellige interesser og for interesseorganisationernes evne til at kanalisere befolkningens interesser ind i det politiske system.

Indledning: interessevaretagelse to årtier efter Magtudredningen

Jeg holdt for noget tid siden oplæg for en forsamling af lobbyister og kommunikationsfolk fra forskellige virksomheder og interesseorganisationer. Som indledning spurgte jeg, hvor mange af deres stillinger der eksisterede 10 år tidligere. Kun et par stykker rakte hånden op. På mit næste spørgsmål om, hvor mange af deres stillinger der fandtes fem år tidligere, rakte omtrent halvdelen hånden op. Den håndsoprækning opsummerer en væsentlig ændring i interessevaretagelse i Danmark. Der er sket en voldsom professionalisering i to henseender: For det første arbejder langt flere personer med lobbyisme og politisk kommunikation i de klassiske interesseorganisationer. For det andet er kredsen af aktører, der søger politisk indflydelse, blevet større. Det afspejler sig i, at man finder professionelle lobbyister og kommunikationsfolk mange flere steder end tidligere.

Udviklingen var i støbeskeen omkring årtusindskiftet, da Magtudredningen konkluderede på en række empiriske undersøgelser af interesseorganisationers og virksomheders politiske rolle. Den har imidlertid for alvor taget fart i de seneste årtier. Sammen med en række andre – og tæt sammenhængende – udviklingstræk er professionaliseringen af interessevaretagelse blandt de vigtigste emner, en ny magtudredning bør kaste sig over. Det er nemlig en udvikling, der rejser spørgsmål f.eks. om, hvad konsekvensen er for balancen mellem forskellige interesser, hvordan samspillet mellem lobbyister og beslutningstagere har forandret sig og om interesseorganisationers evne til at kanalisere befolkningens interesser ind i det politiske system.

**ANNE SKORKJÆR
BINDERKRANTZ**
Professor ved Institut
for Statskundskab,
Aarhus Universitet,
asb@ps.au.dk

Artiklen her handler om interessevaretagelse knyttet til aktører uden for den formelle beslutningsstruktur (om end mediernes politiske rolle ikke diskuteres). Det er et uomgængeligt emne for en analyse af magt og demokrati. Som Magtudredningen fastslog, er politik umulig uden og svær med interesseorganisationerne (Togeby o.a., 2003: 204). Også andre aktører som virksomheder, tænketanke og offentlige institutioner er politisk aktive – og det i stigende grad. På den ene side er det en væsentlig demokratisk værdi, at befolkningens interesser og synspunkter kanaliseres ind i politik af interesseorganisationer og andre aktører. De mange input fra forskellig side kan også gøre de politiske løsninger bedre. På den anden side er der en risiko for, at politiske beslutninger skævvrides, fordi nogle interesser står stærkere end andre. Gode analyser af den rolle, som interesseorganisationer og andre eksterne aktører spiller, er afgørende for vurderingen af balancen mellem fordele og ulempe.

Udgangspunktet: korporatismens opbygning og forandring

Lad os starte med at skruetiden tilbage til omkring år 2000, hvor Magtudredningens empiriske undersøgelser sluttede. På det tidspunkt var historien om interessevaretagelse i dansk politik i høj grad et spørgsmål om de organiserede interessers politiske rolle. Og ikke mindst om korporatismens etablering, storhedstid og mulige forfald. Den klassiske fortælling om interessevaretagelse i Danmark understreger netop de korporative elementer i interesseorganisationers politiske rolle. I perioden fra starten af det 20. århundrede frem til omkring 1975 blev der opbygget et særligt forhold mellem stat og interesseorganisationer, som bedst kan beskrives med betegnelsen korporatisme. Det forstås i en dansk og skandinavisk sammenhæng som det forhold, at bestemte interesseorganisationer – særligt dem der er knyttet til arbejdsmarked og erhvervsliv – har et privilegeret og institutionaliseret samspil med myndighederne. Konkret peges på en tæt inddragelse i beslutningsforberedelse og på interesseorganisationers repræsentation i offentlige råd og nævn som centrale tegn på korporatisme. Historien om korporatismens etablering og konsolidering frem til omkring 1975/80 er især velbeskrevet i bogen *Faste forhold – flygtige forbindelser* fra Magtudredningen (Christiansen og Nørgaard, 2003b).

Det helt store spørgsmål omkring år 2000 var, om korporatismen var fastholdt, forandret eller endog helt forsvundet. Både i Danmark og i de øvrige skandinaviske lande stod det klart, at noget var sket. Udgangspunktet var en konstatering af, at rammerne for samspillet mellem organisationer og myndigheder var ændret. Folketinget var styrket både pga. mere ustabile parlamentariske forhold og tilførslen af flere sekretariatsressourcer. Vælgerne stemte mindre klassebaseret, og båndene mellem politiske partier og interesseorganisationer var derfor også mindre stabile og forudsigelige end tidligere. Medierne havde fået større betydning, og beslutningshastigheden var stigende. Alt sammen forhold, der satte den klassiske korporatisme og dens tætte inddragelse af interesseorganisationer i beslutningsprocessen under pres (Allern o.a., 2007; Christiansen og Nørgaard, 2003b: 88-90; Öberg o.a., 2011).

Magtudredningens tilgang til spørgsmålet om eksterne interessers politiske rolle var et resultat af den klassiske forståelse af korporatismen som helt central. Selvom spørgsmålet nu var, i hvilket omfang korporatismen bestod, var fokus fortsat på netop samspillet mellem myndigheder og interesseorganisationer. Konklusionen var, at inddragelsen af interesseorganisationer ikke havde samme automatik som tidligere, og at især beslutningsforberedelse i stort omfang fandt sted uden inddragelse af organisationer i råd og nævn. Et andet tydeligt mønster var, at uformelle kontakter og kontakter til politikere var kommet til at spille en større rolle (Christiansen og Nørgaard, 2003b; Tøgeby o.a., 2003). Interessen for andre politiske aktører end interesseorganisationer var relativt begrænset, selvom både private virksomheders samspil med myndighederne og analyser af den økonomiske elites netværk også var en del af Magtudredningen (Christiansen og Nørgaard, 2003a; Schøtt, 2003). Det var også et fokus, der betød, at andre indflydelseskanaler – mest markant mediernes – ikke fik den store opmærksomhed. Min egen ph.d.-afhandling fra 2005 fokuserede i højere grad på interesseorganisationer som strategiske aktører og viste blandt andet, at mediestrategier var en helt central del af organisationernes repertoire (Binderkrantz, 2005).

Hvad er sket siden da – og hvad mangler vi viden om?

Vender vi blikket mod de to årtier fra omkring 2000 og frem til nu, springer en række udviklingstræk i øjnene. Nogle ligger i forlængelse af forandringer, der allerede var på vej, da Magtudredningens analyser blev lavet; andre er genuint nye træk som f.eks. fremkomsten af sociale medier som kommunikationskanal. Overordnet kan de opdeles i forandringer, der handler om, *hvem* der spiller en politisk rolle, *hvor* interessevaretagelsen finder sted, og *hvordan* interessevaretagelsen foregår. De følgende tre afsnit opsummerer de væsentligste forandringstræk og giver et bud på, hvor vores viden om udviklingen er mest solid, og hvor der er oplagte – og vigtige – huller, som en ny magtudredning bør tage fat på.

➤➤ Vender vi blikket mod de to årtier fra omkring 2000 og frem til nu, springer en række udviklingstræk i øjnene. Overordnet kan de opdeles i forandringer, der handler om, *hvem* der spiller en politisk rolle, *hvor* interessevaretagelsen finder sted, og *hvordan* interessevaretagelsen foregår

Hvem er spillerne?

Den første væsentlige udvikling drejer sig om, hvem der engagerer sig i interessevaretagelse. Der er sket en ændring i balancen mellem forskellige interesseorganisationer, og andre typer aktører er kommet til. Fælles for alle interesseorganisationer er to ting. For det første at de er sammenslutninger af medlemmer, som kan være enkeltpersoner, virksomheder, institutioner eller andre organisationer. For det andet at de arbejder for politisk indfly-

delse. Helt overordnet kan man skelne mellem interesseorganisationer, som repræsenterer økonomiske interesser og civilsamfundsinteresser. I den ene gruppe er altså de organisationer, som på en eller anden måde har tilknytning til samfundsøkonomien, herunder fagforeninger og erhvervsorganisationer. I den anden gruppe er dem, der repræsenterer civilsamfundsinteresser, f.eks. patientforeninger, fritidsorganisationer, miljøorganisationer og humanitære organisationer.

I perioden fra 1975 til 2010 skete der en forskydning imellem de to typer organisationer især drevet af en løbende mobilisering af civilsamfundsorganisationer. I 1975 udgjorde de 29 procent af de aktive organisationer, og i 2010 var deres andel steget til 42 procent. Tilsvarende fyldte civilsamfundsorganisationerne mere i mediebilledet, mens de økonomiske organisationer og især erhvervsorganisationerne fastholdt en særligt central placering i forhold til forvaltningen (Binderkrantz o.a., 2016). Vi har ikke tilsvarende tal efter 2010, men der er ikke grund til at tro, at udviklingen er stoppet. Nye organisationer har sandsynligvis set dagens lys f.eks. på klimaområdet, mens de klassiske økonomiske organisationer om noget er blevet færre – men ikke nødvendigvis mindre stærke – som konsekvens af fusioner.

Endnu mere afgørende er det, at nye aktører har meldt sig på banen for politisk indflydelse. Hvor man tidligere – måske allerede da en smule for skråsikkert – kunne affeje andre aktører end de klassiske interesseorganisationer som knap så vigtige, er det ikke længere muligt. Det gælder f.eks. tænketankene, hvis antal er steget markant i løbet af de seneste årtier. En bred definition af tænketanke vil også inkludere en del ældre og offentligt finansierede forskningsinstitutter, men de fleste privat finansierede tænketanke som CEPOS, Cevea og Tænketanken Europa er kommet til efter årtusindskiftet. Tænketankenes rolle adskiller sig fra de klassiske interesseorganisationer, fordi de i udgangspunktet ikke repræsenterer bestemte samfundsgrupper – selvom nogle dog har tæt tilknytning til bestemte interessenter. Den hidtidige forskning tyder på, at det især er i mediebilledet, tænketankene er kommet til at spille en betydelig rolle (Kelstrup, 2018; Kelstrup og Blach-Ørsten, 2020).

Andre aktører var der sådan set i forvejen, men er kommet til at spille en større politisk rolle. Mest slående er det for de private virksomheder. Som led i Magtudredningen afdækkede bogen *De som meget har ... Store danske virksomheder som politiske aktører* de 500 største virksomheders politiske rolle. Selv blandt disse havde kun ret få mere end sporadisk kontakt til f.eks. folketingsmedlemmer og ministre. Under en femtedel af virksomhederne i top 500 havde en afdeling eller person med ansvar for myndighedskontakten (Christiansen og Nørgaard, 2003a: 33-34). Det er bestemt ikke ensbetydende med, at virksomhederne var uden magt, men det indikerer, at kun en mindre del var selvstændigt politisk aktive. Også blandt de store virksomheder kanaliseredes interessevaretagelsen igennem interesseorganisationerne.

I amerikansk forskning har virksomhederne altid været en integreret del af studier af interessevaretagelse, og i europæiske lande tyder en del på, at de spiller en stadig mere væsentlig rolle (Aizenberg og Hanegraaff, 2019). I en helt ny spørgeskemaundersøgelse har vi igen spurgt danske virksomheder om deres politiske arbejde. Tabel 1 nedenfor sammenligner politisk aktivitet for de 500 største virksomheder i 2001 og 2022. Her fremgår en ret markant forskydning i retning af større brug af eksterne lobbybureauer, større engagement i medierne og mindre kontakt til offentlige myndigheder. Samtidig er det slående, at selv blandt disse store virksomheder er en pæn del primært aktive igennem interesseorganisationer. Det er også interessant, at mange af de største virksomheder har ambitioner om at påvirke ikke blot beslutninger, der handler om deres egen virksomhed, men også beslutninger, der sætter rammer for erhvervslivet generelt eller påvirker samfundet som helhed (tal ikke vist). Det tegner et billede af nogle virksomheder, der er bredere politisk engageret end tidligere og derfor potentielt spiller en rolle ikke bare i forhold til konkrete sager, der vedrører deres egen virksomhed, men også når det gælder større samfundsmæssige beslutninger.

Tabel 1: Virksomheders politiske aktivitet, 2001 og 2022

	2001				2022			
	Mindst en gang om ugen	Mindst en gang om måneden	Mindst en gang om året	Sjældnere/aldrig	Mindst en gang om ugen	Mindst en gang om måneden	Mindst en gang om året	Sjældnere/aldrig
Vi kontakter selv offentlige myndigheder	22	34	32	12	10	26	35	29
Vi tager kontakt til en relevant interesseorganisation	11	34	36	18	21	37	30	11
Vi antager en lobbyist, et kommunikationsbureau eller lign.	1	4	11	84	5	7	18	70
Vi kontakter medierne for at få vores sag fremmet	3	13	30	54	7	24	30	39
Deltager selv i den offentlige debat	5	16	25	54	5	25	29	40

Note: Tallene for 2001 er fra en spørgeskemaundersøgelse blandt de 500 største danske virksomheder samt 38 finansielle virksomheder gennemført i forbindelse med Magtudredningen (Christiansen and Nørgaard 2003a). Tallene for 2022 er fra en tilsvarende spørgeskemaundersøgelse gennemført af Anne Binderkrantz, Magnus Bülow, Emma Helbo og Peter Munk Christiansen. N for 2001: 285-296; N for 2022: 187-189.

Vi ved endnu mindre om, i hvilket omfang enkelte kommuner og regioner eller offentlige institutioner arbejder med interessevaretagelse. På de indre linjer har der altid været kontakt mellem myndigheder på forskellige niveauer, men den egentlige interessevaretagelse har i høj grad været overladt til organisationer som KL og Danske Regioner. Det nye er, at man i de enkelte kommuner og regioner i større omfang selv laver lobbyarbejde og køber sig til assistance fra lobbybureauer. Vi ved fra nyhedsmedierne, at f.eks. kommuner har brugt betydelige summer på assistance fra lobbybureauer til at fremme egne interesser over for nationale beslutningstagere, men vi ved ikke meget om omfanget og

endnu mindre om effekten. Man skal heller ikke kende ret meget til offentlige organisationer, før man noterer sig væksten i antallet af ansatte, der arbejder med interessevaretagelse og kommunikation. Denne ”offentlig sektor-lobbyisme” er særligt interessant, både fordi det i sagens natur er offentlige midler, der bruges på lobbyaktiviteten, og fordi den ændrer den måde, vores offentlige institutioner spiller sammen på.

Lobbybureauerne er også i sig selv et fænomen, som kalder på større opmærksomhed. I forbindelse med et forskningsprojekt om interesseorganisationer forsøgte vi i 2010 at opgøre, hvor mange personer der arbejdede med interessevaretagelse i lobbybureauerne – eller public affairs-branchen. Vores bedste gæt var 30-40 personer (Binderkrantz o.a., 2015). Her godt 10 år senere svarer det til antallet af ansatte i blot et af de største lobbybureauer (og her har jeg ikke engang medtaget bureauets ansatte i Bruxelles og andre lande end Danmark). Med andre ord har branchen oplevet en gevaldig vækst. Det rejser en række spørgsmål om lobbybureauernes rolle. Hvem er deres kunder? Hvilke strategier bruger de? Og hvad er afgørende for, hvor meget succes de har? Svarene på de spørgsmål er særligt vigtige, fordi lobbybureauerne er langt mindre åbne om deres arbejde end interesseorganisationerne. Deres rolle er derfor også central i diskussionerne om, hvorvidt man i Danmark bør følge i fodsporene af de mange lande, der har indført lobbyregistrering af forskellig art.

➤➤ Alt i alt tegner der sig et stadigt mere komplekst billede af, hvilke aktører der spiller en politisk rolle. På mange måder er det en udvikling i retning af større pluralisme i den forstand, at en meget bred kreds af forskellige interessenter er politisk aktive

Alt i alt tegner der sig et stadigt mere komplekst billede af, hvilke aktører der spiller en politisk rolle. På mange måder er det en udvikling i retning af større pluralisme i den forstand, at en meget bred kreds af forskellige interessenter er politisk aktive. Det er i udgangspunktet et positivt træk for demokratiet. Skyggesiden er imidlertid, at det er langt mindre gennemskueligt, hvem der repræsenterer hvilke interesser. Herudover er der al mulig grund til at tro, at uligheder i ressourcer har massiv betydning for de forskellige aktørers mulighed for at gøre sig gældende. På den baggrund er en større indsigt i balancen mellem forskellige aktører blandt de væsentligste forskningsspørgsmål, en ny magtudredning bør kaste sig over. Det kalder både på kvantitative studier, der medtager alle de forskellige aktører, og mere kvalitativt orienterede studier med fokus på, f.eks. hvordan offentlige institutioner og lobbybureauer arbejder politisk.


En spillebane med mange arenaer

Interessevaretagelse foregår på stadig flere forskellige arenaer. De store interesseorganisationer har fortsat et tæt samspil med forvaltningen, og intet ty-

der på, at traditionen for at have organisationerne med ved bordet i råd og nævn er på vej væk (Binderkrantz og Christiansen, 2015). Folketingets partier er vigtige kontaktpunkter for organisationerne, og hvor man tidligere holdt sig mest til sine ”venner” blandt partierne, er kontaktmønstrene i dag ganske brede. Mediernes betydning for interessevaretagelse kan næppe undervurderes, og selvom man engang talte om medierne som en tilbagefaldskanal for dem, der ikke havde held andre steder, er det nu fuldstændig klart, at mediestrategier er helt centrale også for de største organisationer (Binderkrantz, 2005; Trapp og Laursen, 2017).

Der er en lag-på-lag-logik i indflydelsesarenaerne. Det er ikke sådan, at en arena afløser en anden som centrum for interessevaretagelse. I stedet tilføjes nye arenaer som supplement til de allerede eksisterende. Og senest har vi under coronakrisen set, at de gamle korporative løsninger ligger på hylderne endnu. Her har man således valgt en tæt inddragelse af relevante erhverv i håndteringen af krisen, ligesom trepartsforhandlinger med arbejdsmarkedets parter har stået centralt. En spørgeskemaundersøgelse bekræfter, at især økonomiske organisationer, der var berørt af krisen, øgede deres politiske adgang (Junk o.a., 2022). Også handlingsforløbet omkring indførsel af øremærket barsel til både mænd og kvinder viser, at de største interesseorganisationer fortsat spiller en betydelig rolle. Her spillede et udspil fra arbejdsmarkedets parter således en vigtig rolle som katalysator for en bred politisk aftale (DR, 2021).

I dansk sammenhæng er der løbende lavet undersøgelser af interesseorganisationers politiske strategier og deres adgang til forvaltning, parlament og medier – om end de seneste allerede har nogle år på bagen (Binderkrantz o.a., 2015). Vi ved derimod ganske lidt om endnu en indflydelsesarena – de sociale medier. Man skal ikke følge ret godt med for at konstatere, at især Twitter og Facebook har vundet indpas i organisationernes kommunikationsstrategier. Betydningen af de nye arenaer rækker udover, at politiske aktører nu har flere steder, de kan fremføre deres synspunkter. Mediernes centrale rolle i politik har gjort meningsdannelse og dagsordensfastsættelse til vigtigere fokuspunkter, hvilket igen kan påvirke balancen mellem forskellige interesseorganisationer. De sociale medier betyder også potentielt en kvalitativ ændring i interessevaretagelsen, fordi de faciliterer direkte – og offentlig synlig – kommunikation med politikerne.

 **De sociale medier betyder potentielt en kvalitativ ændring i interessevaretagelsen, fordi de faciliterer direkte – og offentlig synlig – kommunikation med politikerne**

De hidtidige forskningskonklusioner peger i lidt forskellige retninger, når det gælder konsekvenserne af udviklingen. På den ene side tyder noget på, at de mange arenaer og den større vægt på medier og dagsordensfastsættelse kan åbne for større diversitet. Økonomiske organisationer står f.eks. bedst, når det

gælder om at påvirke konkrete politiske beslutninger, mens civilsamfundsorganisationer har bedre chancer i forhold til at påvirke politiske dagsordener (Binderkrantz og Pedersen, 2019). På den anden side ved vi fra internationale studier, at f.eks. de sociale medier næppe er et nyt afgørende talerør for aktører, der ikke ellers kan komme til orde. Også her er det de store organisationer, der har størst gennemslagskraft (Figenschou og Fredheim, 2020; van der Graaf o.a., 2016). Den rolle, som interesseorganisationer spiller i Danmark, fanges derfor nok bedst ind af betegnelsen privilegeret pluralisme (Binderkrantz, 2005).

Mens vi har et rimeligt overblik over, hvem der fylder på hvilke politiske arenaer, ved vi mindre om, hvad der foregår bag kulisserne, når eksterne interesser interagerer med politikere, embedsmænd og journalister – i hvert fald i et mere tværgående perspektiv. Litteraturen antager som regel, at der findes en slags bytteforhold. Mens interesseorganisationerne på deres side får politisk indflydelse, får f.eks. politikerne adgang til vigtige ressourcer og/eller mulighed for at koble sig på politiske sager, der appellerer bredt (Binderkrantz o.a., 2015). Det er imidlertid en antagelse, der hverken i dansk eller international sammenhæng for alvor er blevet udsat for empiriske studier. Dermed er større systematisk indsigt i interaktionen mellem eksterne interessenter og beslutningstagere – og i hvilket omfang politiske forslag og beslutninger rent faktisk påvirkes af interesseorganisationer og andre eksterne interesser – blandt de vigtigste fokuspunkter for en ny magtudredning. Her er det væsentligt at inddrage hele den politiske beslutningsproces. Den politiske og mediemæssige opmærksomhed er som regel størst, når ny lovgivning præsenteres og debatteres. Meget tyder imidlertid på, at indflydelsen er størst både tidligere og senere i processen, når den nye lovgivning forberedes i forvaltningen, og når reglerne skal føres ud i livet. Og her har især erhvervsinteresser nogle oplagte fordele (Culpepper, 2010).

Hvordan foregår interessevaretagelsen?

Som nævnt i artiklens indledning, er der sket en betydelig professionalisering af interessevaretagelsen i Danmark. Det kommer i kraft af de mange nye aktører, der har meldt sig på banen: virksomheder, kommuner og enkeltinstitutioner har ansat medarbejdere, der enten selv laver lobbyarbejde eller klæder direktører og ledere på til det. Lobbybureauerne bidrager med ekstern forstærkning af den professionelle interessevaretagelse. Det kommer også i kraft af en betydelig styrkelse af sekretariaterne i de klassiske interesseorganisationer. I 1975 rapporterede tre pct. af organisationerne i en spørgeskemaundersøgelse, at deres sekretariater havde mere end 25 ansatte. I 2010 gjaldt det samme for 9 pct., mens tre pct. (svarende til omkring 35 organisationer) havde mindst 90 ansatte (Binderkrantz, 2020). Her i 2022 er der med sikkerhed endnu flere ansat i organisationerne.

Nogle forskere taler om, at der er opstået en gruppe af såkaldt policyprofessionelle. Det er folk, som er dygtige til problemformulering, har indsigt i politiske processer og har et netværk, der gør det let at finde relevante informa-

tioner. De findes internt i det politiske system i stillinger i forvaltningen eller hos partier og som ansatte i den kreds af aktører, der er i fokus i denne artikel (Poulsen og Aagaard, 2020). Det muliggør eksistensen af en ”svingdør”, hvor folk skifter mellem forskellige stillinger på tværs af forskellige organisationer. Der er lavet en række studier af skift mellem forskellige politiske positioner i Danmark. For det første kan det konstateres, at der *er* trafik mellem partier, organisationer, virksomheder og den offentlige forvaltning. Man behøver jo sådan set også bare at have fulgt med i nyhederne for at kende til de mest prominente skift fra tunge partipolitiske poster til lobbyverdenen. På den anden side tyder noget på, at trafikken i hvert fald på topniveau ikke er så omfattende, som man ved et overfladisk blik kan få indtryk af, blandt andet fordi der også kan være ulemper forbundet med f.eks. at ansætte en politiker med en markant offentlig profil (Blach-Ørsten, 2017; Hjelmar, o.a. 2022; Rasmussen o.a., 2021).

» De eksisterende studier af svingdørsfænomenet i Danmark har imidlertid især fokus på topniveauet, og vi mangler dermed indsigt i, hvor mange skift der sker længere nede i organisationerne – altså en samlet og tværgående opgørelse af, hvilken baggrund de policyprofessionelle i forskellige organisationer har

De eksisterende studier af svingdørsfænomenet i Danmark har imidlertid især fokus på topniveauet, og vi mangler dermed indsigt i, hvor mange skift der sker længere nede i organisationerne – altså en samlet og tværgående opgørelse af, hvilken baggrund de policyprofessionelle i forskellige organisationer har. Herudover kalder især to – relaterede – spørgsmål på opmærksomhed. Det første handler om, i hvilket omfang der udvikler sig en insiderekreds af personer, der kender hinanden fra uddannelsesinstitutioner og ansættelser i de samme organisationer. Igen findes vores eksisterende viden herom mest på topniveau (Ellersgaard o.a., 2019). En sådan udvikling kan bidrage til at gøre det sværere for andre at gøre sig gældende og kan også betyde, at der udvikles en fælles forståelse af, hvordan politik bør foregå, og hvilke hensyn der bør være de afgørende – en forståelse som meget vel kan være i modstrid med befolkningens. Empirisk kunne det afdækkes ved hjælp af både netværksanalyser og spørgeskemaundersøgelser.

Det næste spørgsmål går på, hvilken konsekvens det har for kernen i interesserepræsentation. Interesseorganisationers berettigelse ligger i deres evne til at kanalisere befolkningens interesser ind i politik – at være talerør for metalarbejdere, ældre borgere, friluftsentusiaster, energivirksomheder og alle mulige andre. Den funktion kan naturligvis styrkes af god ledelse og professionelle medarbejdere, der kan monitorere de politiske processer og rådgive om interessevaretagelse. Den kan imidlertid også svækkes, hvis balancen i organisationerne tippes for langt i retning af professionalisme og for langt væk

fra medlemsforankringen. Vi ved faktisk ikke ret meget om, hvordan interesseorganisationer fungerer internt. Ja, vi ved i virkeligheden ikke engang, hvem organisationerne reelt repræsenterer. Afspejler de holdninger, der fremføres, overhovedet medlemmernes positioner, eller er det reelt de professionelle i organisationerne, der tegner dem? Det spørgsmål kunne en ny magtudredning f.eks. belyse gennem spørgeskemaundersøgelse til medlemmer af interesseorganisationer og ved at sammenligne medlemmernes synspunkter med dem, organisationerne arbejder for.

Afslutning: langt mere kompleksitet i interessevaretagelsen

Korporatismen var et særdeles velordnet system for samspillet mellem eksterne interesser og myndigheder. Man vidste, hvem der repræsenterede hvilke samfundsinteresser og synspunkter. Det var ret oplagt, hvor de bedste alliancemuligheder lå, og hvem der var modstandere. Og samspillet mellem eksterne interesser og myndigheder fandt sted på relativt velorganiseret vis. Det betyder ingenlunde, at der ikke kunne bages rævekager og indgås studehandler og selvfølgelig heller ikke, at der nødvendigvis var tale om en fair afbalancering af forskellige interesser og synspunkter. Til gengæld var det ikke så vanskeligt at få et overblik over interessegruppesystemet, og f.eks. et lobbyregister ville ikke have gjort den store forskel for transparensen i systemet.

Sammenlignet med andre lande er der stadig en høj grad af velordnethed i den måde, interessevaretagelsen foregår på i Danmark. Arbejdsmarked og erhvervsliv er velorganiseret, og de gamle kendinge blandt interesseorganisationerne – især de store økonomiske organisationer – har fortsat en særlig central position. Som diskuteret i artiklen, har de imidlertid fået selskab af en langt bredere og mere divers kreds af aktører end tidligere, og interessevaretagelse foregår på mange flere spillebaner. Der er derfor langt mere kompleksitet i dag, og magten er blevet mere uigennemskuelig. Det betyder også, at det faktisk er svært at svare på, hvad der måske forekommer som enkle spørgsmål: Har interesseorganisationer mere magt i dag end tidligere? Hvem er de mest magtfulde eksterne aktører i dansk politik? På hvilken arena er der mest indflydelse at hente? Som diskuteret undervejs, er der dog en række konkrete områder, hvor en ny magtudredning kan bringe os tættere på et svar.

➤ Der er langt mere kompleksitet i dag, og magten er blevet mere uigennemskuelig

En blind vinkel i diskussionen ovenfor skyldes, at fokus udelukkende har været på den nationale danske kontekst. Det er selvfølgelig også den, der i første række er interessant for en ny magtudredning. Imidlertid er det klart, at også den internationale kontekst har betydning for eksterne interessers position og indflydelse. Nogle af de største danske virksomheder orienterer sig f.eks. reelt ikke mod det danske politiske system, mens virksomheder fra andre lande til gengæld opererer politisk i Danmark. Det gælder selvfølgelig også EU som en arena, hvor danske interessenter også søger at gøre sig gældende.

Endelig er det vigtigt at understrege, at en del af de problematikker, der er ridset op, rækker ind i den måde, det politiske system mere overordnet fungerer på. Det gælder mest oplagt for den voksende efterspørgsel på policyprofessionelle medarbejdere med erfaringer fra andre politiske organisationer. Folk med indsigt i politiske processer erhvervet f.eks. fra stillinger i embedsværket eller politiske hverv er attraktive medarbejdere for interesseorganisationer og lobbybureauer. Det skaber en risiko for, at man allerede inden et sådant jobskifte retter sin opmærksomhed mod kommende karrieremuligheder. Og som nævnt ovenfor muligheden for en øget afkobling mellem en professionel elite og de borgere, de arbejder for i deres positioner i interesseorganisationer, politik eller forvaltning. I den kommende magtudredning bliver det derfor vigtigt at have blik ikke alene for de enkeltstående aktører, men også for spillet mellem dem både på organisations- og individniveau.

Referencer

- Allern, Elin, Nicholas Aylott og Flemming Juul Christiansen (2007), "Social Democrats and trade unions in Scandinavia: The decline and persistence of institutional relationships", *European Journal of Political Research*, 46(5): 607-35.
- Aizenberg og Hanegraaff (2019), "Time is of the Essence: A Longitudinal Study on Business Presence in Political News in the United Kingdom and the Netherlands", *The International Journal of Press/Politics*, 25: 281-300.
- Binderkrantz, Anne (2005), *Magtens midler. Danske interesseorganisationer og deres indflydelsesstrategier*, Aarhus: Politica.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2015), "Interest group access to the administration, parliament and media", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 28(1): 95-112.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær (2020), »Ildsjæle eller professionelle lobbyister? Karriereveje blandt topchefer i interesseorganisationer«, *Politica*, 52(1): 41-58.
- 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(7): 1022-39.
- 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*, 39(4): 291-311.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær og Helene Helboe Pedersen (2019), "The lobbying success of citizen and economic groups in Denmark and the UK", *Acta Politica*, 54(1): 75-103.
- Blach-Ørsten, Mark, Ida Willig og Lef Hemming Pedersen (2017), »Fra politiker til policy professionel – En analyse af danske politikeres karriereveje efter Folketinget fra 1981 til 2015«, *Økonomi og politik*, 90(3): 15-26.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003a), *De som meget har... Store danske virksomheder som politiske aktører*, Aarhus: Magtudredningen.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003b), *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*, Aarhus: Magtudredningen/Aarhus Universitetsforlag.
- Culpepper, Pepper (2010), *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- DR (2021), »Politisk aftale om øremærket barsel«, www.dr.dk/nyheder/politik/politisk-aftale-om-oeremarket-barsel-til-baade-mor-og-far-paa-plads.
- Ellersgaard, Christoph Houman, Jacob Aagaard Lunding, Lasse Folke Henriksen og Anton Grau Larsen (2019), "Pathways to the power elite: The organizational landscape of elite careers", *The Sociological Review*, 67(5): 1170-92.
- Figschou, Tine Ustad og Nanna Alida Fredheim (2020), "Social media lobbying: Interest groups' use of a networked media logic for organizational and political aims", *Journal of Public Affairs*, 20(2): 1-8.
- Hjelmar, Ulf, Lene H. Pedersen og Rasmus T. Pedersen (2022), "The Closed Door: A Democratic Problem in the Post-Political Careers of Cabinet Ministers," *Scandinavian Political Studies*, 45(1): 5-24.
- Junk, Wiebke Marie, Michele Crepez, Marcel Hanegraaff, Joost Berkhout og Ellis Aizenberg (2022), "Changes in interest group access in times of crisis: no pain, no (lobby) gain." *Journal of European Public Policy*, 29(9): 1374-94.

- Kelstrup, Jesper Dahl (2018), *Tænketanke – nye aktører i dansk politik*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kelstrup, Jesper Dahl og Mark Blach-Ørsten (2020), "Public and Private Think Tank Visibility in the Danish Parliament and Media," *Scandinavian Political Studies*, 43(3): 170-86.
- Poulsen, Birgitte og Peter Aagaard (2020), »Policy professionelle i Danmark,« *Politica*, 52(1).
- Rasmussen, Anne, Nicholas Buhmann-Holmes og Benjamin C.K. Egerod (2021), "The Executive Revolving Door: New Dataset on the Career Moves of Former Danish Ministers and Permanent Secretaries," *Scandinavian Political Studies*, 44(4): 487-502.
- Schøtt, Thomas (2003), *Den økonomiske elites netværk*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003), *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra Magtudredningen*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Trapp, N. Leila og Bo Laursen (2017), "Inside out: interest groups' 'outside' media work as a means to manage 'inside' lobbying efforts and relationships with politicians," *Interest Groups & Advocacy*, 6(2): 143-60.
- van der Graaf, Amber, Simon Otjes og Anne Rasmussen (2016), "Weapon of the weak? The social media landscape of interest groups," *European Journal of Communication* 31(2): 120-35.
- Öberg, PerOla, Torsten Svensson, Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørgaard, Hilmar Rommetvedt og Gunnar Thesen (2011), "Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia," *Government and Opposition*, 46(3): 365-91.