

# Essay

## Interessevaretagelse: større diversitet i aktører og arenaer

Af Anne Skorkjær Binderkrantz, Professor,  
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet



**Magt**udredningen 2.0

## Interessevaretagelse: større diversitet i aktører og arenaer<sup>1</sup>

Hvordan varetager interesseorganisationer og andre aktører, der står uden for den formelle beslutningsstruktur, deres politiske interesser? Det er et uomgængeligt emne for en analyse af magt og demokrati. Som den første magtudredning fastslog, er politik umulig uden men svær med interesseorganisationerne (Togeby o.a., 2003: 204). På den ene side er det en væsentlig demokratisk værdi, at befolkningens interesser og synspunkter kanaliseres ind i politik af interesseorganisationer og andre aktører. 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 for demokratiet.

### Hvad er der sket i de seneste årtier – og hvad mangler vi viden om?

Interesseorganisationer er en broget skare, men fælles for dem alle 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 indflydelse. Hvis vi ser på udviklingen i interesseorganisationers politiske ageren fra afslutningen af den første magtudredning ved årtusindskiftet og frem til nu, springer særligt tre udviklingstræk i øjnene. Det 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.

#### *Hvem er spillerne?*

Der er for det første sket en ændring i balancen mellem forskellige interesseorganisationer, og andre typer aktører er kommet til. 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

---

<sup>1</sup> Essayet her er udarbejdet med udgangspunkt i Anne Skorkjær Binderkrantz (2023). "Interessevaretagelse: fra faste forhold til professionelle forbindelser?", *Økonomi & Politik*, 95: 64-75

anden måde har tilknytning til samfundsøkonomien, herunder fagforeninger og erhvervsorganisationer. I den anden gruppe er dem, der repræsenterer civilsamfundsinteresser, fx 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. I samme periode kom civilsamfundsorganisationerne til at flyde mere i medie billedet, mens de økonomiske organisationer og især erhvervsorganisationerne fastholdt en særligt central placering i forhold til forvaltningen med en høj andel af pladserne i offentlige råd og nævn (Binderkrantz, Fisker and Pedersen 2016). Vi har ikke tilsvarende tal efter 2010, men der er ikke grund til at tro, at udviklingen er stoppet. Nye organisationer har set dagens lys fx 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 fx tænketankene, hvis antal er steget markant i løbet af de seneste årtier. 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 medie billedet, tænketankene er kommet til at spille en betydelig rolle (Kelstrup 2018; Kelstrup and 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 har oprustet væsentligt på deres politiske beredskab om end meget af deres aktivitet fortsat går gennem de store erhvervsorganisationer.

Vi ved endnu mindre om, i hvilket omfang enkelte kommuner og regioner eller offentlige institutioner arbejder med deres egen interessevaretagelse i forhold til andre

offentlige myndigheder og politiske niveauer. 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 fx 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.

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 2005a). Her godt 10 år senere svarer det til antallet af ansatte i blot ét af de største lobbybureauer. 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. Det er i udgangspunktet et positivt træk for demokratiet. Skyggesiden er, at det er langt mindre gennemskueligt, hvem der repræsenterer hvilke interesser, og hvem der i sidste ende er i stand til at sætte aftryk på den førte politik. I den forbindelse 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, fx hvordan offentlige institutioner og lobbybureauer arbejder politisk.

### *En spillebane med mange arenaer*

Interessevaretagelse foregår i stadig flere arenaer. De store interesseorganisationer har fortsat et tæt samspil med forvaltningen, og intet tyder på, at traditionen for at have organisationerne med ved bordet i råd og nævn er på vej væk (Binderkrantz and Christiansen 2015). Folketingets partier er vigtige kontaktpunkter for organisationerne, og hvor interesseorganisationerne tidligere holdt sig mest til deres "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 2005b; Trapp and 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 valgte man således en tæt inddragelse af relevante erhverv i håndteringen af krisen, ligesom trepartsforhandlinger med arbejdsmarkedets parter stod centralt. En spørgeskemaundersøgelse bekræfter, at især økonomiske organisationer, der var berørt af krisen, øgede deres politiske adgang (Junk et al. 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 har nogle år på bagen (Binderkrantz, Christiansen and Pedersen 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 X 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 især til gavn for dem, der har ressourcer til professionel kommunikation. De sociale medier betyder også potentielt en kvalitativ ændring i interessevaretagelsen, fordi de faciliterer direkte – og offentlig synlig – kommunikation med politikerne.

De hidtidige forskningskonklusioner peger i 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 op for større diversitet. Økonomiske organisationer står fx bedst, når det gælder om at påvirke konkrete politiske beslutninger, mens civilsamfundsorganisationer har bedre chancer i forhold til at påvirke politiske dagsordener (Binderkrantz and Pedersen 2019). På den anden side ved vi fra internationale studier, at fx 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 and Fredheim 2019; van der Graaf, Otjes and Rasmussen 2016).

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. Derfor 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 interesseorganisationers indflydelse er størst tidligere i processen, når den nye lovgivning forberedes i forvaltningen (Christiansen, 2024).

### *Hvordan foregår interessevaretagelsen?*

Der er 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 3 pct. af organisationerne i en spørgeskemaundersøgelse, at deres sekretariater havde mere end 25 ansatte. I 2010 gjaldt det samme for 9 pct., mens 3 pct. (svarende til omkring 35 organisationer) havde mindst 90 ansatte (Binderkrantz 2020). Her i 2024 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 informationer. De findes internt i det politiske system i stillinger i forvaltningen eller hos partier og som ansatte i interesseorganisationerne (Poulsen and Aagaard 2020). Det muliggør eksistensen af en 'svingdør', hvor folk skifter mellem forskellige stillinger på tværs af forskellige aktører i den politiske proces. Der er allerede 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. 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 fx at ansætte en politiker med en markant offentlig profil (Blach-Ørsten 2017; Hjelmar, Pedersen and Pedersen 2021; Rasmussen, Buhmann-Holmes and Egerod 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. Herudover er det også væsentligt, 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 et al. 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.

### *Afslutning*

Fra et demokratiperspektiv er det væsentligt, at mange forskellige grupper har mulighed for at gøre deres stemme gældende politisk. Der er derfor noget positivt i den stigende diversitet i interesseorganisationsverdenen. På den anden side er især professionaliseringen en potentiel udfordring for demokratiet. Ressourcestærke aktører har generelt bedre muligheder for at ansætte professionelle lobbyister og kommunikationsfolk og dermed også for at få politisk indflydelse. Det kan skabe øget skævhed i interesserepræsentationen og gøre det svært for mindre og knap så professionelle organisationer at gøre sig gældende. Endelig er det i dag langt mindre gennemskueligt end for et par årtier siden, hvem der faktisk arbejder med interessevaretagelse samt hvor og hvordan de er aktive. Det udgør i sig selv en udfordring for demokratiet. En vigtig opgave for Magtudredningen bliver derfor at skabe et overblik over lobbyverdenen.



## Litteratur

- Binderkrantz, Anne. 2005a. *Magtens midler. Danske interesseorganisationer og deres indflydelsesstrategier*. Aarhus: Politica.
- Binderkrantz, Anne S., Peter Munk Christiansen, and 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. 2005b. "Interest Group Strategies: Navigating Between Privileged Access and Strategies of Pressure." *Political Studies* 53:694-715.
- . 2020. "Ildsjæle eller professionelle lobbyister? Karriereveje blandt topchefer i interesseorganisationer." *Politica*.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, and 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, and Helene Helboe Pedersen. 2016. "A Rise of Citizen Groups? From Mobilization to Representation." Pp. 291-311 in *Scandinavian Political Studies*.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, and 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; Willig, Ida; Pedersen, Leif Hemming. 2017. "Fra politiker til policy professionel - En analyse af danske politikeres karriereveje efter Folketinget fra 1981 til 2015." *Økonomi og politik* (3).
- Christiansen, Peter Munk (2024). *Eksterne interessers inddragelse i den tidlige beslutningsforberedelse*, Magtudredningens essayserie.
- Ellersgaard, Christoph Houman, Jacob Aagaard Lunding, Lasse Folke Henriksen, and Anton Grau Larsen. 2019. "Pathways to the power elite: The organizational landscape of elite careers." *The Sociological Review* 67(5):1170-92.
- Figenschou, T.U., and N. Fredheim. 2019. "Social media lobbying: Interest groups' use of a networked media logic for organizational and political aims." *Journal of Public Affairs* 20(2).

- Hjelmar, Ulf, Lene H. Pedersen, and Rasmus T. Pedersen. 2021. "The Closed Door: A Democratic Problem in the Post-Political Careers of Cabinet Ministers." *Scandinavian Political Studie*.
- Junk, Wiebke Marie, Michele Crepaz, Marcel Hanegraaff, Joost Berkhout, and Ellis Aizenberg. 2021. "Changes in interest group access in times of crisis: no pain, no (lobby) gain." *Journal of European Public Policy*.1-21.
- Kelstrup, Jesper Dahl. 2018. *Tænketanke - nye aktører i dansk politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kelstrup, Jesper Dahl, and 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, and Peter Aagaard. 2020. "Policy professionelle i Danmark." *Politica*.
- Rasmussen, Anne, Nicholas Buhmann-Holmes, and 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*.
- Trapp, N. Leila, and 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, and Anne Rasmussen. 2016. "Weapon of the weak? The social media landscape of interest groups." *European Journal of Communication* 31(2):120-35.

# Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

**Dette essays er en del af tema 5 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan: Hvilken politisk magt har aktører uden for det formelle politiske system i det 21. Århundrede som f.eks. fagforeninger, civilsamfundsorganisationer, tænketanke og lobbyfirmaer?**

Et spørgsmål er, hvordan mobilisering af nye typer aktører og større professionalisering påvirker den magt, som aktører uden for det formelle politiske system har. Dette tema undersøger den politiske betydning af organisationer såsom fagforeninger, civilsamfundsorganisationer, tænketanke og lobbyfirmaer. Der vil blive fokuseret på den rolle, de eksterne interessenter spiller i den offentlige debat, og deres indflydelse på den politiske dagsorden og beslutningstagning. Temaet inddrager også betydningen af inddragelse af eksterne interessenter i eksempelvis formelle råd og nævn, ligesom også overenskomstsystemet og trepartsforhandlinger indgår i temaet. Endelig fokuserer temaet også på de enkeltpersoner, der tegner de eksterne interessenter politisk og det eventuelle overlap i eksempelvis uddannelse og karriereforløb mellem disse og personer med centrale poster i de formelle institutioner.