

# Essay

## Tænketaanke i dansk politik siden den første magtudredning

Af Jesper Dahl Kelstrup, Lektor,  
Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet



**Magt**udredningen 2.0

Tænketanke er vundet frem som et globalt fænomen i de seneste årtier, men med forskellig hastighed, styrke og konsekvenser (McGann 2020). Sammenlignet med andre lande, inklusive England, Norge og Sverige, er tænketanke kommet relativt sent til Danmark og det er først fra 2000erne at oprettelsen og omtalen af tænketanke tog fart (Kelstrup 2020a). Af samme grund fik tænketankene begrænset opmærksomhed i den første magtudredning omkring årtusindeskiftet (se dog Albæk 2004). I de seneste årtier er der dog kommet flere tænketanke i Danmark, og dermed har en ny type af politisk aktør gradvist manifesteret sig i dansk politik. Nedenfor sættes der fokus på de vigtigste spørgsmål til tænketankes fremvækst i et magtperspektiv, og det uddybes hvad vi ved, og hvad vi fortsat mangler at vide, om tænketanke i en dansk kontekst.

### **Hvad er de væsentligste spørgsmål omkring tænketanke og magt?**

Selvom tænketanke i Danmark fortsat, alt efter definition og opgørelsesmetode, udgør en mindre gruppe på 30-50 organisationer (Toft Kommunikation 2019; McGann 2020), er de en vigtig tilføjelse til gruppen af eksterne aktører i dansk politik siden den første magtudredning. Tænketanke kan defineres som "Organisationer, der hævder uafhængighed og søger politisk indflydelse ved at synliggøre ekspertviden" (Kelstrup, 2018: 12).

Overordnet set er et af de spørgsmål, der har fyldt mest i den internationale litteratur om tænketanke i hvilket omfang de har positive eller negative konsekvenser for demokratisk beslutningstagning. Nogle forskere betoner, at tænketanke kan bidrage med ny viden via deres analyser og at de derfor er et demokratisk gode; både fordi de bidrager til demokratisk debat og fordi deres analyser og idéer udgør alternativer til etablerede idéer (McGann & Weaver 2000). I et pluralistisk perspektiv på demokrati er tænketanke med til at udbyde forskellige problemforståelser og løsninger, hvilket er positivt, fordi det antages at skabe mere konkurrence om idéer og bedre politiske beslutninger (Wildavsky 1979; McGann & Weaver 2000). Andre dele af litteraturen anlægger et kritisk perspektiv på tænketanke og giver eksempler på, at tænketanke i mange tilfælde har begrænset uafhængighed (Medvetz 2012), at de kan fungere som talerør for ressourcestærke interesser eller staten (Parmar 2013; Kinderman 2017), og at deres bidrag til udvikling af nye idéer er begrænset (Stone 2007). Den overordnede diskussion af, om tænketanke er gode eller dårlige for demokratiet, kan nedbrydes til

tre spørgsmål om tænketankes uafhængighed, om hvordan deres strategier og organisatoriske arbejde med synliggørelse af ekspertviden giver værdi og om deres politiske indflydelse. Nedenfor uddybes det, hvad vi ved, og ikke ved, om disse tre spørgsmål i en dansk kontekst.

### **Tænketankes uafhængighed og gennemsigtighed**

Et vigtigt grundlag for tænketankes legitimitet som bidragsyder til demokratiske beslutninger er, at de er uafhængige af andre aktører i både økonomisk og intellektuel forstand (Medvetz 2012). Tænketankes påstand om uafhængighed er interessant, fordi det adskiller dem fra interesseorganisationer, som jo netop repræsenterer deres medlemmers fælles interesser (Binderkrantz et al. 2014). Tænketankes uafhængighed er vigtig, fordi de fremstiller sig selv som organisationer, der arbejder videns- frem for interessebaseret. Tænketanke, der er afhængige af få donorer, risikerer at blive mødt med kritik af, at de laver bestillingsarbejde og at deres idéer og analyser dermed er koblet til varetagelsen af særinteresser. De fleste tænketanke søger at imødegå denne kritik ved at søge finansiering fra mange forskellige donorer og at arbejde med et armslængdeprincip; nok kan man som donor give øremærket finansiering til at få foretaget en analyse af et bestemt tema hos en tænketank, men man kan ikke bestille en forhåndsgivet konklusion (Kelstrup 2016). Tænketankes økonomiske uafhængighed er empirisk set dårligt belyst grundet begrænset gennemsigtighed med hvem og i hvilket omfang forskellige donorer støtter tænketanke. Flere tænketanke er begyndt at offentliggøre regnskaber og at udvikle donorprincipper, men det er fortsat underbelyst i hvilket omfang tænketanke finansieres af få eller mange donorer og i hvilket omfang de varetager etablerede, ressourcestærke aktørers interesser (Kinderman 2017).

Modsat tænketankenes finansiering er tænketankes publikationer som udgangspunkt offentligt tilgængelige på deres hjemmesider. Det betyder, at kvaliteten af tænketankes publikationer og i mange tilfælde også de metoder og data, som de hviler på, ofte kan tjekkes igennem. Det giver mere gennemsigtighed med resultater af tænketankes arbejde, end det normalt er tilfældet for eksempelvis konsulentbureauer. Imens manglende gennemsigtighed med hvem der finansierer tænketanke risikerer at gøre det uklart for beslutningstagere og befolkningen, hvilke

interesser de er finansieret af, er deres bidrag til offentlig debat således mere gennemslagskraftige.

### **Tænketales strategier og organisatoriske arbejder**

Et andet vigtigt spørgsmål er, hvilken form for ekspertise tænketanke leverer og hvilken type værdi, deres arbejder giver. Tænketanke udfordrer en forestilling om, at aktører med flere generelle ressourcer også har bedre forudsætninger for at tilvejebringe relevant information, som kan øge deres chancer for at få indflydelse (Flöhe 2019). Nogle tænketanke kan til trods for relativt begrænsede økonomiske ressourcer få stor synlighed i medierne, hvor kvaliteten af deres forskning eller "oversættelser" af forskning ikke blot vurderes ud fra videnskabelige kriterier (Haas 2007). Nogle, ikke mindst tænketanke selv, men også politikere og journalister, tillægger det positiv værdi, at tænketanke relativt hurtigt kan analysere en omskiftelig politisk dagsorden og lægger således vægt på relevansen og aktualiteten af tænketankes analyser. Man kan sige, at mange tænketanke har en høj konverteringsrate fra menneskelig ekspertise til analyser, som kommunikerer på mange medier og ofte i kortere skriftlige formater, blogs, videoer og podcasts. Især de mest medierettede tænketanke giver dermed værdi i den forstand, at de er i stand til hurtigt at producere analyser, der kan bruges af journalister, kommentatorer eller politikere i en tempofyldt offentlig debat (Kelstrup 2018). Man kan sige, at tænketanke er "højlydte" aktører i den forstand, at deres arbejder typisk er rettet imod indirekte dagsordenssættelse igennem medierne frem for direkte indflydelse på beslutningsforberedelse i ministerier og Folketing (Culpepper 2011). Det er dog væsentligt at betone, at tænketanke arbejder med forskellige strategier: Nogle tænketanke retter deres fokus imod afgrænsede policy-nicher, hvor de har fokus på problemer omkring eksempelvis EU (Tænketanken Europa), retspolitik (Tænketanken Justitia), miljø- og klimapolitik (Concito) eller uddannelses- og erhvervs politik (DEA). Det er karakteristisk for sådanne policy-tænketanke, at de inddrager både offentlige og private aktører i deres arbejder, og at de har fokus på at etablere enighed om problemforståelser og løsninger imellem en bredere gruppe af aktører. Såkaldte advocacy-tænketanke som Cepos og AE-Rådet er derimod mere fokuserede på ud fra et eksplicit værdigrundlag, at kommunikere politiske budskaber til bredere offentligheder og på tværs af policy-nicher (Kinderman 2017). Vi ved, at danske tænketanke overordnet set har mange

samfundsvidenskabeligt uddannede ansatte og at specielt advocacy-tænketaanke ansætter økonomer, måske som et resultat af, at de prioriterer økonomiske temaer omkring skat, velfærd og størrelsen af den offentlige sektor højt (Kelstrup 2020b).

### **Tænketaankes indirekte politiske indflydelse**

Endelig er spørgsmålet om tænketankes indflydelse på politiske beslutninger et vigtigt og omdiskuteret spørgsmål. Der er eksempler på, at tænketanke opnår direkte politisk indflydelse, eksempelvis i USA da den konservative tænketanke *The Heritage Foundation* i begyndelsen af Ronald Reagans præsidentperiode i 1981 udgav første version af *Mandate for Leadership*, en bog med omkring 2000 forslag til konservativ politik, hvoraf mange blev implementeret (Edwards, 1997). Generelt er perspektivet på tænketanke dog, at deres direkte, instrumentelle indflydelse på politiske beslutninger er begrænset (Rich 2004). Det skyldes både, at tænketanke typisk ikke befinder sig tæt på politiske beslutninger i rum og tid og at mange tænketanke har begrænsede økonomiske ressourcer, der ikke kan måle sig med interesseorganisationers (Kelstrup 2018). Uanset om tænketanke arbejder mere eller mindre netværksorienteret er deres vej til indflydelse ofte indirekte fordi idéers vej til politiske beslutninger typisk er lang og betinget af opbakning fra en lang række forskellige aktører, som betinger hvornår et mulighedsvindue for politiske beslutninger opstår (Kingdon 1984). Det er således udfordrende at bestemme den akkumulerede indflydelse af de mange analyser, som tænketanke kommunikerer og som indirekte søger at påvirke beslutningstagere og meningsdannere igennem medierne. Som sagt tilskriver nogle forskere tænketankes analyser betydning, imens andre er skeptiske over for tænketankes korte, hurtige analyser og hævder at tænketanke ofte gentager de samme budskabet og ofte ikke tænker nyt (Stone 2007; Medvetz 2012). Uanset disse forskelle er tænketankes fremvækst dog et tegn på, at flere donorer og beslutningstagere er blevet overbevist om tænketankes potentiale til, som policy entreprenører, vedvarende og systematisk at påvirke offentlig debat og politiske beslutninger selv med relativt begrænsede ressourcer (McGann & Weaver 2000; Kelstrup 2016).

### **Tænketanke og ikke-medlemsbaseret indflydelse**

Tænketanke kan ses i sammenhæng med bredere spørgsmål om repræsentation af interesser imellem valg, professionalisering, konkurrence, kvalitet og potentiel ulighed i adgang til den offentlige samtale og den politiske dagsorden (Binderkrantz 2022). Som det fremgår ovenfor, er der internationalt og i Danmark modstridende perspektiver på tænketankes politiske indflydelse. Tilhængere af tænketanke fremhæver deres uafhængighed og bidrag til offentlig beslutningstagning ved at tilvejebringe nye og tidssvarende analyser, der kan påvirke og berige politiske beslutninger (McGann & Weaver 2000). Kritiske perspektiver stiller spørgsmål ved tænketankes uafhængighed og ser dem som organisationer, der varetager særinteresser ved hyppigt at genfremsætte synspunkter i den offentlige debat i håbet om påvirkning af den politiske dagsorden og lydørhed fra politiske beslutningstagere (Stone 2007; Kinderman 2017). I en dansk kontekst har vi begrænset viden om tænketankes finansiering. Til gengæld ved vi, at tænketanke arbejder med forskellige strategier: Imens nogle arbejder konsensusorienteret i bredere koalitioner i policy-nicher, søger advocacy-tænketanke at øve politisk indflydelse fra tydeligere defineret værdipolitisk position (Kelstrup 2018). Tænketanke udgør således ikke noget entydigt brud med en dansk tradition for at forhandle politiske løsninger på plads imellem et bredt udsnit af organisationer (Binderkrantz et al. 2014; Christiansen 2000). Derimod kan tænketanke ses som en del af en udvikling, i retning af flere ikke-medlemsbaserede organisationer i politik, hvor der er strategisk vægt på at påvirke politisk debat og beslutninger indirekte og over tid igennem vedvarende forsøg på dagsordenssættelse og mediesynlighed (Kelstrup & Ørsten 2020; Schlozman et al. 2015).

## Litteratur

- Albæk, E. (2004). *Ekspertes kan være gode nok, men...: Om fagkundskabens politiske vilkår i dansk demokrati*. Aarhus Universitetsforlag.
- Binderkrantz, A. S. (2022). Interessevaretagelse: fra faste forhold til professionelle forbindelser? *Økonomi & Politik* 3(4), Den nye magtudredning, 64-75.
- Binderkrantz, A. S., Christiansen, P. M., & Pedersen, H. H. (2014). *Organisationer i politik*. Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk (2020). Corporatism: Exaggerated Death Rumours? in Peter Munk Christiansen, Jørgen Elklit and Peter Nedergaard (eds.). *The Oxford Handbook of Danish Politics*. Oxford: Oxford University Press, 160-176.
- Culpepper, Pepper D. (2011). *Quiet politics and business power: Corporate control in Europe and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edwards, L. (1997). *The Power of Ideas: The Heritage Foundation at 25 Years*. California, USA: Jameson Books.
- Flöthe L. (2019). The costs of interest representation – a resource perspective on informational lobbying. *European Political Science Review*, 11(2), 161-178.
- Haas, E. (2007). False equivalency: Think tank references on education in the news media. *Peabody Journal of Education*, 82(1), 63-102.
- Kelstrup, J. D. & Ørsten, M. (2020). Public and Private Think Tank Visibility in the Danish Parliament and Media. *Scandinavian Political Studies*, 43(3), 170-186.
- Kelstrup, J. D. (2020a). Introduction to special issue: Think tanks in the Nordic countries. *Scandinavian Political Studies*, 43(3), 129-144.
- Kelstrup, J. D. (2020b). Policyprofessionelle i danske tænketanke: Uddannelse, erhvervs erfaring og synlighed i Folketinget og landsdækkende aviser. *Politica*, 52(1), 59-75.
- Kelstrup, J. D. (2018). *Tænketanke: Nye aktører i dansk politik*. Djøf Forlag.
- Kelstrup, J. D. (2016). *The Politics of Think Tanks in Europe*. Routledge Research in Comparative Politics. Abingdon, UK: Routledge.
- Kinderman, D. (2017). Challenging Varieties of Capitalism's Account of Business Interests: Neoliberal Think-tanks, Discourse as a Power Resource and Employers' Quest for Liberalization in Germany and Sweden, *Socio-Economic Review*, 15(3), 587–613.

- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- McGann, J. G. (2020). 2019 Global Go To Think Tank Index Report.
- McGann, J. G. & Weaver, R. K. (eds.) (2000). *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Medvetz, T. (2012). Murky power: "Think tanks" as boundary organizations. In *Rethinking power in organizations, institutions, and markets* (Vol. 34, pp. 113-133). Emerald Group Publishing Limited.
- Parmar, I. (2013). The knowledge politics of democratic peace theory. *International Politics*, 50(2), 231-256.
- Rich, A. (2004). *Think tanks, public policy, and the politics of expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schlozman, K. L., Jones, P. E., You, H. Y., Burch, T., Verba, S., & Brady, H. E. (2015). Organizations and the democratic representation of interests: What does it mean when those organizations have no members? *Perspectives on Politics*, 13(4), 1017-1029.
- Stone, D. (2007). Recycling bins, garbage cans or think tanks? Three myths regarding policy analysis institutes. *Public administration*, 85(2), 259-278.
- Toft Kommunikation (2019). Den Danske Tænketańksanalyse 2019/2020.
- Wildavsky, A. B. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little-Brown.



# 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.