

Essay

De policyprofessionelle og markedsførelsen af politik

Af Mark Black-Ørsten, professor,
Eva Mayerhöffer, lektor,
Ida Willig, professor,
Roskilde Universitet

Magtudredningen 2.0



De særlige rådgivere, populært kaldet for spindoktorer, er kendt af den brede befolkning fra både avisoverskrifter og Tv-serier som Borgen. Den første rådgiver blev ansat i 1996ⁱ, og siden er det gået slag i slag. Faktisk har det næsten udviklet sig sådan, at hver ny regering har slået den foregående regering, når det er kommet til antallet af særlige rådgivere. Senest har SVM-regeringen slået rekorden med hele 34 særlige rådgivereⁱⁱ. Hvor der tidligere var tale om én særlig rådgiver pr. ministerie, så har ministre i de tunge ministerier, som fx statsministeriet og finansministeriet, nu mulighed for at ansætte op til tre særlige rådgivere. De særlige rådgivere er også særlige, når det handler om løn. Således tjener 18 ud af de 34 særlige rådgivere mere end en million kroner, ifølge de seneste opgørelser.

De særlige rådgivere er dog også særlige på en helt anden måde. De udgør spydspidsen af en ny type af aktører, som forskningen betegner som *policyprofessionelle*. De policyprofessionelle, herunder de særlige rådgivere, er en ny gruppe af politiske aktører, der arbejder politisk, men uden at være valgt til et politisk embede. Policyprofessionelle er en meget forskelligartet gruppe af aktører, der kan indbefatte blandt andre tidligere ministre folketingspolitikere, departementschefer, styrelseschefer, embedsmænd fra både stat og kommune og forskellige professionelle kommunikatører (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015; Svallfors, 2016; Blach-Ørsten, Willig & Pedersen, 2017b, Poulsen & Aagaard, 2020).

Policyprofessionelles karriere kan betegnes som 'grænseløs' og skal ses i modsætningen til den 'klassiske' karriere, hvor den ansatte arbejdede inden for samme organisation hele sit liv. I modsætning til denne karriereform skifter policyprofessionelle job langt hyppigere, og disse jobskifte finder typisk sted mellem organisationer placeret på hver sin side af skellet mellem det offentlige og det private arbejdsmarked (Blach-Ørsten, Mayerhöffer & Willig, 2020). Denne type af jobskifte beskrives ofte i forskningen med ordet *svingdør* som metafor, nogle gange endda den 'gyldne' svingdør, da det antages, at personer, der foretager jobskifte på denne måde forgyldes af deres arbejdsgivere. Af denne årsag diskuteres policyprofessionelle i relation til temaer som markedsgørelse og privatisering af politik samt svingdørslobbyisme (Blach-Ørsten & Mayerhöffer, 2020).

Det antages, at policyprofessionelle i deres offentlige ansættelser opbygger viden om politik og politikudvikling (knowhow) samt netværk inden for offentlige institutioner (know-whom), og at det blandt andet er disse kompetencer, som gør dem attraktive på det fremvoksende jobmarked for politisk indflydelse (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015; Blach-Ørsten, Mayerhöffer & Willig, 2020). Så langt tilbage som i slutningen af 1990'erne problematiserede den socialdemokratiske politiker Erling Olsen dette nye jobmarked ved at påpege, at stadig flere politikere forlod Folketinget for at gå ud i den private sektor og blive ansat som lobbyister (Rechtman & Larsen-Ledet, 1998; Blach-Ørsten, Willig & Pedersen, 2017a).

Overordnet set er studiet af de policyprofessionelle at betragte som en gren af de studier, der undersøger professionaliseringen af politik. Begrebet 'policyprofessionelle' tilskrives den amerikanske forsker Hugh Heclø og dateres til 1978 (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015; Poulsen & Aagaard, 2020), men har især vundet frem i den senere tid på baggrund af en række svenske studier (Svallfors, 2016). De policyprofessionelle betegnes som personer, der er beskæftiget med på forskellige måder at påvirke politik og politisk beslutningstagning på steder som regeringskontorer, politiske partier, interesseorganisationer, PR-bureauer og tænketanke. De adskiller sig fra almindelige politikere, idet de er ansatte og ikke valgte. Men de adskiller sig også fra embedsmænd og offentlige administratorer, fordi de ikke er upartiske og ansat på baggrund af merit, men i stedet er ansat til at fremme bestemte værdier og interesser (Svallfors, 2016; Blach-Ørsten, Willig & Pedersen, 2017b).

Ifølge de svenske forskere har de policyprofessionelle tre kernefunktioner: For det første arbejder de med 'problemformulering', hvilket vil sige, at de arbejder med at identificere og frame sociale problemer ved brug af for eksempel forskning og anden relevant informationsindsamling. For det andet arbejder de med 'procesekspertise', hvilket består af et veludviklet kendskab til den politiske proces og de væsentligste politiske aktører inden for forskellige områder. Endelig arbejder de med 'informationsadgang', hvilket betyder, at de, ofte via deres netværk, ved hvordan de skal skaffe sig hurtigt adgang til relevant information i fx centraladministrationen (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015; Svallfors, 2016; Blach-Ørsten, Willig & Pedersen, 2017b).

I en nordisk sammenhæng er studiet af policy professionelle begyndt med fokus på folketingspolitikeres jobskifte gennem svingdøren, og hvordan nogle politikere har skiftet rollen som valgt politiker ud med rollen som policyprofessionel. I både Sverige og Danmark har studier dog vist, at det kun var en mindre del af politikerne, der foretager dette jobskifte skønt tendensen er stigende over tid. I Danmark har det første studie af svingdørslobbyisme (Blach-Ørsten, Willig & Pedersen, 2017a), der ser på årene 1981 til 2015 fremhævet, hvordan flere fremtrædende politikere har foretaget skiftet fra politik til lobbyisme. Det gælder blandt andre Henriette Kjær, Gitte Lillelund Bech og Lars Barfoed. I 2012 skiftede den tidligere konservative minister Henriette Kjær således til et nyt job med fokus på public affairs hos selskabet Ehrenberg Kommunikation. I 2013 forlod Gitte Lillelund Bech V-politiker og tidligere forsvarsminister Folketinget. Hun skulle i stedet være Public Affairs Manager hos kommunikationsbureauet Advice. I 2015 forlod den konservative politiker Lars Barfoed politik for at arbejde med public affairs hos bureauet Communieque (Blach-Ørsten, Willig & Pedersen, 2017b).

Senere studier har skiftet fokus fra politikernes karriere til de særlige rådgiveres karriere, og her findes der en række sammenfaldende konklusioner på tværs af studier fra Danmark, Norge og England. I Danmark viser en kortlægning af de særlige rådgiveres karriere i årene 2000 til 2017, således hvordan de særlige rådgiveres karriere har udviklet sig før og efter deres ansættelse i centraladministrationen. Undersøgelsen viser, at der i Danmark er sket betydelige forandringer med de særlige rådgivere i perioden (Blach-Ørsten, Mayerhöffer & Willig, 2020). Til at begynde med blev flere af de særlige rådgivere rekrutteret fra stillinger i nyhedsmediernes, for eksempel som politisk journalist. Over tid er dette mønster skiftet, så flere nu rekrutteres fra stillinger i partiorganisationer eller fra kommunikations- og lobbybureauer. Ifølge Betænkning 1537 om de særlige rådgivere fremhæves det, at deres job omfatter blandt andet taleskrivning, kontakt til pressen, kontakt til partiorganisationen og ministerens valgkreds samt politisk-taktisk rådgivning. Af de ansatte særlige rådgivere i perioden 2000-2017 er 77 pct. mænd og 33 pct. kvinder (Blach-Ørsten, Mayerhöffer & Willig, 2020).

Særligt interessant bliver det, når man ser på de særlige rådgiveres karriere efter de har været ansat i centraladministrationen. Her viser studiet af danske spindoktorer således, at 61 ud af 134 særlige rådgivere ender med at arbejde med privat-PR umiddelbart efter deres ansættelse i centraladministrationen (Blach-Ørsten, Mayerhöffer & Willig, 2020). Med privat PR forstås stillinger i det private erhvervsliv, herunder i interesseorganisationer, kommunikationsbureauer og andre typer af virksomheder, hvor stillings- betegnelsen henviser til et jobindhold med fokus på for eksempel kommunikation, interessevaretagelse, pressearbejde, public relations eller public affairs (Blach-Ørsten, Mayerhöffer & Willig, 2020). Studier af særlige rådgivere i England viser samme mønster, nemlig at de fleste, efter deres ansættelse i politik, overgår til stillinger med fokus på PR og PA i det private erhvervsliv (Orchard, Gouglas & Pickering, 2024). Interviewstudier fra Norge, der ligeledes fokuserer på de særlige rådgiveres karriere efter at have arbejdet politisk, fremhæver, at mange af de særlige rådgivere netop selv peger på jobbet som særlig rådgiver, som deres adgangsbillet til deres næste stilling, der ofte også er inden for privat PR-arbejde (Askim, Karlsen, & Kolltveit, 2021).

Et andet dansk studie har sat fokus på samme udvikling blandt danske topchefer i interesseorganisationer (Binderkrantz, 2020) Her konkluderes ligeledes, at udviklingen viser, at også på dette niveau er de policyprofessionelles særlige ekspertise blevet en vigtig valuta. Med dette menes evnen til at identificere aktuelle problemer og præsentere dem på en måde, så bestemte løsninger fremstår oplagte; kendskabet til de politiske processer 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 (Binderkrantz, 2020: 55). Denne ekspertise opbygges på uddannelsesinstitutionerne og udvikles derefter gennem forskellige jobskifte inden for politik og forvaltning. Og denne ekspertise ser ud til at være særdeles vigtig, når de største interesseorganisationer vælger kandidater til deres topposter (Binderkrantz, 2020).

Samlet set peger studier af policyprofessionelle på, at denne nye gruppe af aktører besidder en række kvalifikationer ofte benævnt som viden om politik og politikudvikling (knowhow) samt netværk inden for offentlige institutioner (know-

whom), der efterspørges af en række aktører i det private erhvervsliv. Dette gælder især for interesseorganisationer og kommunikationsbureauer/PR-bureauer med fokus på public affairs. Dermed kan den markedsføring af politisk viden, der spores i de svenske studier af de policyprofessionelle, også genfindes i de danske.

En række jobskifte mellem det offentlige og private har givet anledning til en begrænset offentlig kritik som for eksempel Brian Mikkelsens skift i 2018 fra erhvervsminister til direktør for interesseorganisationen Dansk Erhverv. I Danmark er der dog kun et begrænset fokus på spørgsmålet om, hvorvidt der bør indføres en såkaldt karenperiode for visse typer af jobskifte. Dette kunne for eksempel være, at en minister ikke inden for et år af sin afgang som minister, måtte søge job inden for den sektor, som han eller hun har været minister for. Sådanne regler findes i forskellig grad i både Norge og Sverige, men i Danmark er det kun Finanstilsynets ledelse, der skal igennem en karenperiode, før de kan søge job i den finansielle sektor (Blach-Ørsten & Mayerhöffer, 2021).

Fremtidig forskning i et magtudredningsperspektiv kan med fordel undersøge, hvor udbredt ansættelsen af policyprofessionelle i samfundet er, herunder med særligt fokus på deres arbejde med public affairs. Dette kunne ske gennem studier af den voksende private kommunikationssektor, der er en af de store aftagere af både tidligere politikere, såvel som tidligere spindoktorer. Hvem er de hyppigste kunder hos disse bureauer, og hvilken grad af succes, om nogen, har de med at 'købe' sig politisk indflydelse?

Samlet set rejser fremvæksten af en potentiel ny politisk klasse en række væsentlige spørgsmål i formål til spørgsmål om magt og demokrati i dagens Danmark. I forhold til magt vil det være væsentligt at blive klogere på, hvem der overordnet set ansætter policyprofessionelle. Er det kun større organisationer og virksomheder, der har mulighed for at prioritere denne type ansættelser, eller finder man også policyprofessionelle i mindre virksomheder, organisationer og fx NGO'er. Hvis kun det første er tilfældet, kan ansættelsen af policyprofessionelle medvirke til en yderligere styrkelse af i forvejen stærke organisationer, og dermed gøre det svære for andre organisationer også at blande sig i det politiske spil. Det kan mindske pluralismen

blandt virksomheder og organisationer i politik og i den offentlige debat, og være med til at cementere allerede eksisterende magtforhold, mens alternative perspektiver udelukkes.

Set i et demokratisk perspektiv er der især to spørgsmål, der kalder på interesse. Hvis politisk indflydelse, og dermed i den sidste ende, politiske beslutninger i højere og højere grad træffes i relationer mellem policyprofessionelle og politikere og embedsmænd, kan det blive sværere og sværere for befolkningen at gennemskue, hvis interesser, der tilgodeses, når politiske beslutninger træffes. Dette kan lede til, at politiske beslutninger vil miste legitimitet, hvilket kan forstærke allerede eksisterende debatter og oplevede forskelle mellem elite og befolkning.

Endelige bør de policyprofessionelles grænseløse karriere sætte i fokus. Hvilken effekt har svingdøren på befolkningens opfattelse af tillid og demokratisk legitimitet? I de andre nordiske lande er det netop bekymringen for, at svingdørens hastighed og omfang kan medvirke til en erodering af befolkningens tillid til politikere og embedsværk, der har sat gang i overvejelser og lovgivning omkring forskellige typer af begrænsninger af de policyprofessionelles ellers grænseløse karriere. Samme typer af spørgsmål ville være relevante at undersøge i Danmark.

Litteratur

- Askim, J., Karlsen, R., & Kolltveit, K. (2021). Public office as a stepping-stone? Investigating the careers of ministerial advisors. *Political Studies Review*, 19(4), 539-557.
- Betænkning 1537 om ministrenes særlige rådgivere (2013). Finansministeriet.
- Binderkrantz, A. S. (2020). Karriereveje blandt topchefer i danske interesseorganisationer. *Politica*-Tidsskrift for politisk videnskab, 52(1), 41-58.
- Blach-Ørsten, M., Willig, I., & Pedersen, L. H. (2017). PR, lobbyism and democracy: Mapping the revolving door in Denmark from 1981 to 2015. *Nordicom Review*, 38(2), 19-31.
- Blach-Ørsten, M., Willig, I., & Pedersen, L. H. (2017b). Fra politiker til policy professionel - En analyse af danske politikeres karriereveje efter Folketinget fra 1981 til 2015. *Økonomi & Politik*, 90(3).
- Blach-Ørsten, M., Mayerhöffer, E., & Willig, I. (2020). From government office to private PR: Career patterns of special ministerial advisers and the privatization of politics. *The International Journal of Press/Politics*, 25(2), 301-319.
- Blach-Ørsten, M., & Mayerhöffer, E. (2020). Skal svingdørslobbyisme i Danmark reguleres? *Politica*, Tidsskrift for politisk videnskab, 52(1), 23-40.
- Garsten, Christina, Bo Rothstein og Stefan Svallfors. (2015). Makt utan mandat: de policyprofessionella i svensk politik. Dialogos Förlag.
- Orchard, D., Gouglas, A., & Pickering, H. (2024). Life after Whitehall: The career moves of British special advisers. *The British Journal of Politics and International Relations*, 26(1), 149-169.
- Poulsen, B., & Aagaard, P. (2020). Policyprofessionelle i Danmark. *Politica*, 52(1), 5-22
- Rechtman, René. E., Jesper Panum Larsen-Ledet (1998). "Regulation of Lobbyists in Scandinavia--A Danish Perspective", *Parliamentary Affairs* 51.4 (1998): 579-580.
- Svallfors, Stefan (2016). "Out of the Golden Cage: PR and the Career Opportunities of Policy Professionals", *Politics & Policy*, 44(1), 56-73.

<https://nyheder.tv2.dk/politik/2019-12-28-for-30-aar-siden-eksisterede-stillingen-ikke-i-dag-er-den-en-af-de-mest-magtfulde>
<https://www.altinget.dk/artikel/efter-rokade-og-nye-regler-her-er-regeringens-hold-af-saerlige-raadgivere>

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.
