

# Essay

## AI lobbyisme: Skæv magtfordeling og stigende demokratisk underskud?

Af Peter Aagaard, Lektor

Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet



## Magtudredningen 2.0

Public affairs som felt transformeres i disse år ganske hurtigt på grund af digital teknologi (Bitonti, 2024; Gorostiza-Cerviño et al., 2023). Formålet med dette korte essay er at redegøre for dette nye, spirende felt, samt formidle et overblik over de væsentlige politiske og demokratiske spørgsmål, som de nye algoritmiske redskaber indenfor lobbyisme og public affairs fører med sig. De nye former for algoritmisk praksis indebærer brug af AI (kunstig intelligens) i et hidtil uset omfang, og langt ud over det fokus på sociale medier, der hidtil har defineret feltet af digital lobbyisme og public affairs. Betegnelserne public affairs og lobbyisme bruges relativt synonymt i dette oplæg. Generelt er der dog en mindre forskel på de to begreber. Public affairs omhandler typisk organiserede og private aktørers interessevaretagelse i offentligheden i bred forstand, mens lobbyisme særligt omhandler interessevaretagelse i forhold politiske beslutninger. De nye AI redskaber har transformative konsekvenser for både public affairs og lobbyisme.

### **1) Hvad er de væsentligste spørgsmål inden for feltet AI lobbyisme?**

I dag ændrer AI den politiske økonomi i alle vestlige, liberale lande (Se f.eks. (Hong et al., 2019; Sadowski, 2019; Zuboff, 2019). Denne forandring gælder naturligvis også den måde politiske processer formes og udspiller sig på (Chadwick, 2020), herunder indenfor feltet public affairs (Fredheim & Figenschou 2020). Alt i alt forventes det, at AI vil give organiserede interesser hurtighed og præcision i både kalkulation og kommunikation. Begge disse kapabiliteter er helt afgørende i kampen om indflydelse mellem organiserede interesser, hvor det ofte handler om at beregne politisk information (problemer og løsninger) og frame og kommunikere denne politiske information til højt segmenterede målgrupper, på rette tid og sted, før politiske modstandere gør det samme (Svallfors, 2016b, 2016a).

Fire temaer/spørgsmål er derfor væsentlige at forfølge:

1. Der er behov for at kortlægge den hastige udvikling i digital teknologi i public affairs. Feltet for digital lobbyisme omfatter i dag blandt andet nye AI-baserede platforme, som f.eks. FiscalNote, Ulobby, Quorum, Muck Rack, Ritzau Monitor. Det er typisk platforme der overvåger aktører, lovgivning, emner og issues på tværs af redigerede og sociale medier. Digitalisering af lobbyisme går dog langt videre end dette og omfatter i dag også organiserede interessers brug af AI blandt andet til:

- mobilisering og koalitionsopbygning,
- skabelsen af offentlig bevågenhed,
- strategisk planlægning,
- afgivelse af skriftlige høringsvar,
- eksekvering af kampagner,
- digital overvågning af ansigt-til-ansigt møder med politikere.
- tilvejebringelse af evidens

Indenfor sidstnævnte, evidensdrevet politik, har AI store konsekvenser, som stort set er udeladt af den hidtidige forskning, også selv om organiserede interesser for længst har forstået, at der skal 'tal på bordet', hvis de skal have en troværdig stemme i politik (De Bruycker & McLoughlin, 2021). Derfor er brugen af nationaløkonomiske regnemodeller og store datasæt også ganske blevet udbredt, særligt i ressourcestærke interesseorganisationer. I AI-æraen er der endog tale om, at disse regnemodeller kvalificerer til at være en egentlig teknologisk infrastruktur, der bruges til en dybere overvågning af samfundsmæssige udviklinger og problemstillinger. Det lader sig særligt gøre i et land som Danmark, hvor Danmarks Statistik producerer persondata på alle borgere.

2. Der er behov for at kortlægge, hvordan den dagsordensættende magt udøves i og gennem de nye algoritmiske praksisformer. Hvordan bruger organiserede interesser AI til at distribuere og kalibrere politisk information til specifikke målgrupper i og uden for det formelle politiske system, med det formål at ændre disse målgruppers perceptioner og holdninger? Vi ved, at sociale medier har haft stor indflydelse på, hvordan organiserede interesser sætter en dagsorden og udøver indflydelse på endog meget snævre segmenter blandt politiske beslutningstagere (Figenshou & Fredheim, 2019). Vi ved meget lidt om, hvordan nye automatiserede redskaber i overvågning, beregning og kommunikation former den faktiske indflydelse, de organisationer der fuldt ud benytter den nye teknologi, kan høste.
3. Der er behov for at kortlægge sammenhængen mellem online og offline praksis. Trods den heftige udvikling i digital teknologi, skal vi næppe vente, at AI 'tager over' og fortrænger de menneskelige aktører i politik og public affairs. Tværtimod, så kan den velkendte, klassiske lobbyisme måske endda blive styrket med brugen af AI. Klassisk lobbyisme, forstået som den personorienterede og elitære form for

public affairs, kan meget vel tænkes at komme i højere kurs i beslutningstagernes forsøg på at navigere gennem en hastigt stigende mængde politisk information. Det er på den anden side heller ikke det samme som, at AI bliver almen udbredt og dermed 'lige gyldig' for alle aktørerne.

4. Der er behov for at undersøge forskelle skabt af AI baseret lobbyisme mellem privilegerede/ikke-privilegerede organiserede interesser. Den nuværende litteratur beskriver et politisk system (i Skandinavien), hvor privilegerede organiserede interesser institutionelt får adgang til politisk beslutningstagning på vegne af ikke-privilegerede (Binderkrantz et al., 2015; Blach-Ørsten et al., 2017; Christiansen et al., 1999; Öberg et al., 2011; Rommetvedt et al., 2012). Systemet rummer forskellige arenaer for indflydelse (medier, parlament, forvaltning), som kræver forskellige strategier for at få indflydelse (Binderkrantz, 2005; Binderkrantz & Pedersen, 2017; Mellquist, 2022). Dette – og andre politiske vestlige, liberale systemer kritiseres allerede for at skabe demokratisk ulighed i adgangen til beslutningstagere. Opinionsundersøgelser i flere OECD-medlemslande tyder på, at tilliden til regeringerne er faldende, blandt andet fordi det er blevet en udbredt opfattelse af politiske beslutninger drives af private interesser på bekostning af almenvællet (OECD, 2014). Disse interesser kan tænkes at have bedre ressourcer til at bruge de nye AI-baserede redskaber til at interessevaretage, hvilket blot vil bidrage yderligere til skævvridningen. Samtidigt kan den stigende mistro politiske processers legitimitet, kombineret med manglende indsigt i ressourcestærke aktørers brug af AI-redskaber bidrage til mytedannelser om de ressourcestærkes evne til at påvirke politiske beslutninger.

## 2) Hvad ved vi forskningsmæssigt om spørgsmålene?

Digital lobbyisme har tidligere været genstand for forskning (Castillo-Esparcia et al., 2023a; Chalmers & Shotton, 2016; Figenschou & Fredheim, 2019; Fraussen & Halpin, 2018; Gorostiza-Cerviño et al., 2023; Halpin & Fraussen, 2017), men denne forskning ser stort set kun på aktiviteter på eller via sociale medier, typisk som en del af et større sæt redskaber til at få indflydelse på politiske beslutninger udefra (Castillo-Esparcia et al., 2023b; Chalmers & Shotton, 2016; Fredheim & Figenschou, 2020; Gorostiza-Cerviño et al., 2023; Hong & Nadler, 2016; Johansson & Scaramuzzino, 2019; Trapp & Laursen, 2017; Vesa et al., 2022), som en mellem-strategi på tværs af insider/outsider-

strategier (Figenschou & Fredheim, 2019), eller som en strategi for mobilisering af offentligheden eller medlemmer (Scaramuzzino & Scaramuzzino, 2020).

Praksis i brugen af digitale redskaber blandt organiserede interesser er kun blevet undersøgt sparsomt (Se f.eks. Bitonti, 2024; De Bruycker & McLoughlin, 2021). Kort sagt, rummer feltet en diversitet af praksisformer, hvor forskellige typer af aktører bruger forskellige strategier, herunder forskellige typer af platforme og medier. Samtidigt kan det dog være en udfordring at tegne klare mønstre og forskelle i feltet, da organiserede gruppers strategier generelt er præget af historik og konteksten de befinder sig (Lowery & Brasher, 2004: 23).

De demokratiske konsekvenser af digital teknologi blandt organiserede interesser er også tidligere blevet undersøgt (Davidson, 2017; Halpin & Fraussen, 2017; Hong & Nadler, 2016). Påstanden er, at sociale medier kan øge den offentlige synlighed af marginaliserede grupper og minoriteter på grund af de reducerede omkostninger til deltagelse, eller fordi gruppen finder særlige måder at udnytte enkelte nye teknologiske muligheder (Deseriis, 2021). På den anden side hævder mange forskere, at brug af sociale medier blandt organiserede interesser for det meste styrker de allerede magtfulde. Ressourcerige grupper bruger ganske enkelt sociale medier mere systematisk, aktivt og effektivt (Figenschou & Fredheim, 2019; van der Graff et al., 2016).

Samlet set indeholder den aktuelle litteratur dog et betydeligt hul, når det kommer til nye former for algoritmisk praksis, og især mangler der forskning vedrørende de demokratiske konsekvenser af AI blandt organiserede interesser.

### **3) Hvad mangler vi at vide?**

#### **Hvilke nye former for algoritmisk praksis udvikler der sig blandt organiserede interesser?**

Det er forventeligt, at AI, som al anden teknologi der strukturerer politiske processer, både muliggør og begrænser mulighederne for politisk deltagelse. Derfor er der behov for at undersøge præcist, *hvordan* teknologi muliggør og begrænser organiserede gruppers deltagelse. Svaret er ikke fundet ved blot at studere de generelle mønstre indenfor feltet af digital lobbyisme, eftersom den specifikke

kombination af en konkret teknologi og en konkret organisation potentielt kan rumme væsentlig 'tekno-politisk nytte', hvor brugen (inklusive brugsværdi) ikke umiddelbart kan efterlignes af andre organiserede interesser (Deseriis, 2021). Med andre ord: Hvilke nye former for algoritmisk praksis kan vi se udvikle sig indenfor feltet, generelt såvel som i den enkelte organisation? Hvilke former for algoritmisk praksis vil vi se udvikle sig inden for forskellige typer af organiserede interesser? For eksempel har privilegerede grupper ofte en stærkere arbejdsdeling (Mellquist 2022), og stræber efter en større organisatorisk fleksibilitet (Verhoef et al., 2021). Har disse eller lignende karakteristika en betydning for deres evne til at absorbere digital innovation hurtigere end ikke-privilegerede grupper?

### **Hvad sker der med magtens fordeling?**

Der er et stigende behov for at undersøge, hvordan digital teknologi påvirker den politiske position, som politiske aktører med privilegeret adgang til beslutningstagere nyder. For ressourcerstærke organisationer har måske bedre mulighed for at accelerere brugen af AI baseret interessevaretagelse. Øger det dermed så også de privilegerede aktørers politiske indflydelse? Eller ser vi den præcis modsatte udvikling, hvor privilegerede aktører i stigende grad skal dele adgangen med mange andre eksterne aktører, fordi opmærksomhed er en dyr vare i tidens fragmenterede offentlighed? Forventningen er, at AI baseret digital lobbyisme risikerer at forvride de allerede eksisterende uligheder mellem privilegerede og ikke-privilegerede aktører, samt mindske kvaliteten af lydhørhed blandt medier og beslutningstagere (Se f.eks. Hong & Adler 2015). Bekymringerne kan være uberettigede, hvis omkostningerne ved brugen af de nye teknologiske muligheder falder (Deseriis 2021), således at disse muligheder fordeles ligeligt mellem politiske aktører. Dermed bliver det nemmere for alle at få adgang til de centrale beslutningstagere og gatekeepers indenfor medier, parlament og statsadministration. I den forstand kan de nye AI-værktøjer måske være en ny form for 'de svages våben' (van der Graff et al., 2016). Forventningerne er som sagt umiddelbart det modsatte. Selvom priserne på datasæt, værktøjer og algoritmer forventes at falde, vil det sandsynligvis stadig være en meget dyr affære at forfølge en digital strategi i fuld skala og at følge med i den hastige digitale innovation. Opmærksomhed fra den rette målgruppe (særligt beslutningstagere) bliver en stadig dyrere vare. Det vidner allerede de seneste betalingsmodeller på Facebook og X om.

Politiske aktører må i stigende grad betale for deres reach på sociale medier. Det sker samtidigt med, at vi generelt kan se en stigende fragmentering af offentligheden kombineret med i et stigende udbud af digitale medieplatforme. National samtale eller den 'offentlige vilje' er ikke længere noget der diskuteres i såkaldt toneangivende eller dagsordensættende medier. Det diskuteres i stedet mere fragmenteret og sporadisk på tværs af forskellige platforme og medietyper, og forventeligt kræver det - alt andet lige - høj kompetence og store ressourcer at være med til at forme den samtale.

### **Hvilke demokratiske konsekvenser har det?**

Der er behov for at vide, om de samme tendenser vi kender fra tidligere former for digital lobbyisme kan spores i den AU baserede digital lobbyisme. Bliver adgangen til beslutningsarenaer vanskeligere for resourcesvage grupper, og dermed endnu mere ulige? Nogle forskere argumenterer f.eks for, at der allerede idag udvikler sig en øget informationsafhængighed mellem lovgivere og elite/de privilegerede organiserede interesser (De Bruycker & McLoughlin, 2021). Der er grund til at tro, at AI er en af drivkræfterne i denne udvikling, men vi ved ikke, om det faktisk forholder sig sådan. Det bør derfor undersøges nærmere, om der er forskelle i brugen af de nye algoritmiske praksisformer mellem privilegerede versus ikke-privilegerede aktører.

Omvendt kan vi også forestille os, at de nye former for algoritmiske praksis skaber nye mødesteder mellem beslutningstagere og organiserede interesser. Udviklingen i det liberale demokrati har hidtil medført, at der opstod nye mødesteder mellem organiserede interesser og medier. Fra borgerskabets saloner, til parlamentariske forsamlinger, digitale forsamlingshuse på Facebook til livestreamede folkemøder og underskriftsindsamlinger på borgerforslag.dk. Der er derfor grund til at forvente at en ny AI-æra i det liberale demokrati vil medføre tilsvarende nyskabelser. Det vil være væsentligt at undersøge om disse nye mødesteder er inkluderende eller ekskluderende, elitære eller folkelige. Hvilke muligheder vil de rumme for deltagelse, tilgængelighed, gennemsigtighed og kollektiv validering? Forudsætter deltagelse stor kompetence eller kendskab til uskrevne regler? Kræver det store ressourcer at deltage strategisk og aktivt? Også her vil det være vigtigt at have øje for, hvordan nye former for algoritmisk praksis i stigende grad sammenflettes med klassiske former for public affairs.

## Litteratur

- Binderkrantz, A. (2005). Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure. *Political Studies*, 53(4), 694–715. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00552.x>
- Binderkrantz, A. (2005). Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure. *Political Studies*, 53(4), 694–715. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00552.x>
- Binderkrantz, A. S., Christiansen, P. M., & Pedersen, H. H. (2015). Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media. *Governance*, 28(1), 95–112.
- Binderkrantz, A. S., & Pedersen, H. H. (2017). The lobbying success of citizen and economic groups in Denmark and the UK. *Acta Politica*. <https://doi.org/10.1057/s41269-017-0076-7>
- Bitonti, A. (2024). Tools of digital innovation in public affairs management: A practice-oriented analysis. *Journal of Public Affairs*, 24(1). <https://doi.org/10.1002/pa.2888>
- Blach-Ørsten, M., Willig, I., & Pedersen, L. H. (2017). *PR, Lobbyism and Democracy*. 1–14. <https://doi.org/10.1515/nor-2017-0405.1>
- Castillo-Esparcia, A., Caro-Castaño, L., & Almansa-Martínez, A. (2023a). Evolution of digital activism on social media: opportunities and challenges. *Profesional de La Informacion*, 32(3). <https://doi.org/10.3145/epi.2023.may.03>
- Castillo-Esparcia, A., Caro-Castaño, L., & Almansa-Martínez, A. (2023b). Evolution of digital activism on social media: opportunities and challenges. *Profesional de La Informacion*, 32(3). <https://doi.org/10.3145/epi.2023.may.03>
- Chadwick, A. (2020). Four challenges for the future of digital politics research. *A Research Agenda for Digital Politics*, 2–12. <https://doi.org/10.4337/9781789903096.00009>



- Chalmers, A. W., & Shotton, P. A. (2016). Changing the Face of Advocacy? Explaining Interest Organizations' Use of Social Media Strategies. *Political Communication*, 33(3), 374–391. <https://doi.org/10.1080/10584609.2015.1043477>
- Christiansen, P. M., Rommetvedt, H., Munk Christiansen, P., Rommetvedt, H., Christiansen, P. M., & Rommetvedt, H. (1999). From Corporatism to Lobbyism? : Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway. *Scandinavian Political Studies*, 22(3), 195–220.
- Davidson, S. (2017). Public affairs practice and lobbying inequality: Reform and regulation of the influence game. *Journal of Public Affairs*, 17(4), 1–9. <https://doi.org/10.1002/pa.1665>
- De Bruycker, I., & McLoughlin, A. (2021). The public affairs plan: Seven steps to success rooted in science and practice. *Journal of Public Affairs*, 21(3). <https://doi.org/10.1002/pa.2567>
- Deseriis, M. (2021). Rethinking the digital democratic affordance and its impact on political representation: Toward a new framework. *New Media and Society*, 23(8), 2452–2473. <https://doi.org/10.1177/1461444820929678>
- Fraussen, B., & Halpin, D. (2018). How do interest groups legitimate their policy advocacy? Reconsidering linkage and internal democracy in times of digital disruption. *Public Administration*, 96(1), 23–35. <https://doi.org/10.1111/padm.12364>
- Fredheim, N. A. G., & Figenschou, T. U. (2020). Changing priorities, hybrid campaigns: interest groups' perceptions of gains and risks in the new media landscape. *Interest Groups and Advocacy*, 9(2), 197–219. <https://doi.org/10.1057/s41309-020-00089-7>
- Gorostiza-Cerviño, A., Serna-Ortega, Á., Moreno-Cabanillas, A., & Castillo-Esparcia, A. (2023). Navigating the Digital Sphere: Exploring Websites, Social Media, and Representation Costs—A European Union Case Study. *Social Sciences*, 12(11). <https://doi.org/10.3390/socsci12110616>

- Halpin, D. R., & Fraussen, B. (2017). Conceptualising the policy engagement of interest groups: Involvement, access and prominence. *European Journal of Political Research*, 56, 723–732. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12194>
- Hong, S., Hyoung Kim, S., Kim, Y., & Park, J. (2019). Big Data and government: Evidence of the role of Big Data for smart cities. *Big Data and Society*, 6(1), 1–11. <https://doi.org/10.1177/2053951719842543>
- Hong, S., & Nadler, D. (2016). The Unheavenly Chorus: Political Voices of Organized Interests on Social Media. *Policy and Internet*, 8(1), 91–106. <https://doi.org/10.1002/poi3.110>
- Johansson, H., & Scaramuzzino, G. (2019). The logics of digital advocacy: Between acts of political influence and presence. *New Media and Society*, 21(7), 1528–1545. <https://doi.org/10.1177/1461444818822488>
- OECD. (2014). *Lobbyists, Governments and Public Trust Volume 3: Implementing The OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*.
- Lowery, D., & Brasher, H. (2004). *Organized Interests and American Government*. McGraw-Hill.
- Mellquist, J. (2022). Role orientation and organizational strategy among policy professionals in civil society. *Interest Groups and Advocacy*, 11(1), 136–156. <https://doi.org/10.1057/s41309-021-00147-8>
- Öberg, P. O., Svensson, T., Christiansen, P. M., Sonne Nørgaard, A., Nørgaard, A. S., Rommetvedt, H., Thesen, G., Sonne, A., Rommetvedt, H., Thesen, G., Öberg, P., Svensson, T., Münk, P., & Nørgaard, A. S. (2011). Disrupted exchange and declining corporatism: Government authority and interest group capability in Scandinavia. *Government and Opposition*, 46(3), 365–391. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2011.01343.x>
- Rommetvedt, H., Thesen, G., Christiansen, P. M., & Nørgaard, A. S. (2012). Coping With Corporatism in Decline and the Revival of Parliament: Interest Group Lobbyism

- in Denmark and Norway, 1980-2005. *Comparative Political Studies*, 46(4), 457–485. <https://doi.org/10.1177/0010414012453712>
- Sadowski, J. (2019). When data is capital: Datafication, accumulation, and extraction. *Big Data & Society*, June, 1–12. <https://doi.org/10.1177/2053951718820549>
- Scaramuzzino, G., & Scaramuzzino, R. (2020). Membership in the digital era: Swedish trade unions' use of Internet and social media. *Sociologisk Forskning*, 57(1), 43–66. <https://doi.org/10.37062/sf.57.20171>
- Svallfors, S. (2016a). Knowing the game: motivations and skills among partisan policy professionals. *Journal of Professions and Organization*, February.
- Svallfors, S. (2016b). Politics as organised combat – New players and new rules of the game in Sweden. *New Political Economy*, 21(6), 505–519. <https://doi.org/10.1080/13563467.2016.1156662>
- Trapp, N. L., & Laursen, B. (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), 143–160.
- Figenschou, T., & Fredheim, N. A. (2019). Interest groups on social media: Four forms of networked advocacy. *Journal of Public Affairs*, 20(2).
- van der Graff, A., Otjes, S., & Rasmussen, A. (2016). Weapon of the weak? The social media landscape of interest group. *European Journal of Communication*, 3(2), 120–135.
- Verhoef, P. C., Broekhuizen, T., Bart, Y., Bhattacharya, A., Qi Dong, J., Fabian, N., & Haenlein, M. (2021). Digital transformation: A multidisciplinary reflection and research agenda. *Journal of Business Research*, 122, 889–901. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.09.022>
- Vesa, J., Poutanen, P., Sund, R., & Vehka, M. (2022). An effective 'weapon' for the weak? Digital media and interest groups' media success. *Information Communication*

*and Society*, 25(2), 258–277.  
<https://doi.org/10.1080/1369118X.2020.1776369>

Zuboff, S. (2019). *Surveillance Capitalism. The Fight for the Future at the New Frontier of Power*. Profile Books.

# 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.