

Essay

Eksterne interessers inddragelse i den tidlige beslutningsforberedelse

Af Peter Munk Christiansen, professor
Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet



Magtudredningen 2.0

Hvem former de politiske beslutninger? Det er et spørgsmål af afgørende demokratisk vigtighed. Det er nok Folketinget, der vedtager lovene, men de forberedes af ministerierne. Mens den politiske lovbehandling er velreguleret i grundlov og Folketingets forretningsorden, er der kun vage normer om den tidlige beslutningsforberedelse. Vi ved, at ministerierne har et ofte tæt samarbejde med især interesseorganisationer. Vi ved også, at der er en meget skævt adgang til de politiske beslutningstagere. Vi ved også, at adgang til beslutningstagerne i høj grad afhænger af organisatoriske ressourcer, herunder indtægter og sekretariatskapacitet (Fraussen, Beyers, og Donas 2015; Binderkrantz, Christiansen og Pedersen 2015). Det er derfor relevant at spørge, hvordan embedsværk og ministre afbalancerer inddragelsen af interesseorganisationer – og for den sags skyld også andre eksterne parter – i beslutningsforberedelsen: Afspejler inddragelsen af interesseorganisationer de vægtigste samfundshensyn? Er forbrugernes interesser varetaget, når det er relevant, er miljøets, har små interessegrupper med relevante sager, men få ressourcer, mulighed for at blive hørt for alvor? Svaret er, at det ved vi noget om, men langt fra nok.

Politiske beslutninger bliver til i en proces, hvor ideer skal omsættes til noget, der kan føres ud i livet. Det er i et moderne samfund ofte en længerevarende proces, fordi beslutningerne skal passes ind med allerede eksisterende regler, og fordi der ofte forestår konsultationer eller forhandlinger med eksterne interessenter i form af myndigheder, interesseorganisationer og eksperter. Er der tale om en lov, vil offentligheden typisk blive bekendt med lovforslaget, når det sendes i høring – inden fremsættelsen for Folketinget. På det tidspunkt er den kommende lov i store træk færdig. Der sker hyppigt ændringer i forbindelse med høringen – også væsentlige ændringer – men meget sjældent noget, der for alvor ændrer kursen. Til gengæld har der højest sandsynligt været inddraget vægtige eksterne interessenter inden et lovforslag sendes til høring. Langt de fleste beslutninger er derfor truffet tidligt i beslutningsforberedelsen. Den tidlige beslutningsforberedelse er derfor et centralt aspekt af demokratiets aktuelle tilstand.

Hvad er problemet, og hvad mangler vi at få at vide?

Gennem mere end 100 år har interesseorganisationer været en integreret del af forberedelsen og implementeringen af de beslutninger, som Folketing og ministerier træffer (Christiansen og Nørgaard 2003). Det har været til gensidig gavn for såvel staten som organisationerne. Organisationerne er en vigtig del af den konsensuspolitik, som man ofte fremhæver de Skandinaviske lande som eksempler på (Christiansen 2024). Ved at inddrage anerkendte interesseorganisationer i beslutningsprocesserne sikres der viden, legitimitet og opbakning til beslutningerne. De fleste politiske beslutninger har imidlertid konsekvenser for flere end dem, som beslutningerne umiddelbart retter sig imod. Det er derfor vigtigt, at det er nogenlunde transparent, hvem der har været inddraget i de politiske beslutninger.

Man kan næppe forvente fuld transparens om politiske beslutningers tilblivelse. Politikere, embedsmænd og organisationsrepræsentanter har behov for et vist mål af fortrolighed, hvor de kan forhandle, afprøve ideer, stille krav og give indrømmelser. Til gengæld kan man ud fra et demokratisk perspektiv sige, at det er vigtigt, at de fleste relevante interesser inden for et givet felt har haft mulighed for at få indflydelse på beslutningerne. Spørgsmålet er så, hvor meget vi ved om det.

Ministre kan ofte have et incitament til at meddele, at et initiativ eller en lov har en eller flere organisationers opbakning. Det kan sikre legitimiteten i forhold til offentligheden og styrke flertalsdannelsen i Folketinget (Christiansen og Nørgaard 2003: kapitel 8). Det siger dog ikke i sig selv noget om graden af indflydelse til en bestemt ekstern part, eller hvornår den pågældende part har været inddraget. Man kan antagelig slutte, at den pågældende organisation har været inddraget og har haft en vis indflydelse, men heller ikke så meget mere.

Interesseorganisationer har behov for at signalere til medlemmerne, at organisationerne leverer value for money. Heraf kan man dog ikke slutte, at interesseorganisationernes hjemmesider er gode kilder til deres indflydelse på den tidlige beslutningsforberedelse. Tværtimod foretrækker organisationerne ofte den stille politik (Culpepper 2011) ud fra den betragtning, at større offentlig bevågenhed næppe vil stille dem og deres medlemmer bedre. Man kan alt i alt således ikke

forvente, at de parter, der er involveret i tidlig beslutningsforberedelse – embedsværket, ministeren, interesseorganisationer – er gode kilder til, hvilke interesser der især er tilgodeset i forbindelse med den pågældende beslutning.

Man kan også spørge, hvilken rolle andre eksterne aktører end interesseorganisationer spiller for den tidlige beslutningsforberedelse. Det er dokumenteret, at eksperter fra universiteterne kan spille en vis rolle (Christensen og Holst 2017; Christensen et al. 2024). Vi ved ikke meget om, hvilken rolle enkeltvirksomheder spiller. Hollandske erfaringer peger på, at enkeltvirksomheder spiller en stigende rolle som lobbyister (Aizenberg og Haanegraaff 2019; Berkhout 2018). Med større virksomheder, individualiserede markedsforhold og de store interesseorganisationers dækning af stadig flere virksomheders interesser kan man forvente større individuel virksomhedslobbyisme, også i Danmark. Det taler den lidt sparsomme empiri imidlertid imod: I en undersøgelse af de 500 største virksomheder i Danmark, der er gennemført i 2001 såvel som i 2022, viser virksomhederne sig at have færre (selvrapporterede) politiske kontakter og kontakter med embedsværket i 2022 sammenlignet med 2001 (Binderkrantz et al. 2024).

Der er utvivlsomt kommet flere tænketanke i Danmark gennem de seneste årtier, selv om der ikke findes en helt entydig definition på begrebet tænketank. Deres politiske rolle er ikke velbelyst (Kelstrup 2018; Poulsen og Aagaard 2020; Whittlestone 2024). Et gæt kan være, at deres indflydelse primært sker ved at påvirke dagsordensfastsættelsen snarere end den tætte påvirkning i den tidlige beslutningsforberedelse. Gættet er dels en konsekvens af, at tænketankenes primære produkt er analyser, der omhandler aktuelle eller potentielt aktuelle politiske spørgsmål, dels en konsekvens af, at tænketanke i modsætning til interesseorganisationer ikke repræsenterer bestemte samfundsgrupper, men snarere ideologier eller synspunkter. Tænketanke kan derfor ikke erstatte interesseorganisationernes politiske opbakning. I mange tilfælde kan deres analytiske kapacitet heller ikke erstatte den viden og de kompetencer, ressourcestærke organisationer har.

Kigger vi på nogle af de langsigtede udviklingstræk, som har påvirket såvel inddragelsen af eksterne interesser som transparensen heri, tenderer de fleste til at pege på en ændret inddragelse af interesseorganisationer og en mindre transparens:

Går vi nogle årtier tilbage var brugen af beslutningsforberedende udvalg og kommissioner ganske udbredt. Kommissionernes sammensætning gav signal om, hvem der var privilegerede interessenter på området: I dag spiller beslutningsforberedende kommissioner en ret beskeden rolle (Öberg et al. 2011; Christiansen 2024). Beslutningsforberedelsen tilrettelægges i stedet af ministeriernes departementer, der beslutter, hvornår og under hvilke former, hvilke eksterne interesser skal inddrages i beslutningsforberedelsen.

Der er ikke stigende gæmildhed, hvad angår informationer om beslutningsforberedelsen (Christiansen 2018). Tvært imod har ændringerne af offentlighedsloven gjort det endnu vanskeligere at få indsigt i ministeriernes arbejde. Hvis en sag kan tænkes at blive en ministersag, kan ministeriet med den begrundelse afslå indsigt i akter vedrørende sagen. Det er sket mere end 2500 gange siden 2014 (*Kristeligt Dagblad* 3. okt. 2022).

Yderligere begrænser de mange politiske forlig adgangen til indsigt i den tidlige lovforberedelse. Helene Helboe Pedersen (211: 48) beskriver politiske forlig som "uformelt bindende lovgivningskoalitioner, som forpligter partierne til at stemme for den aftalte lov eller lovpakke i Folketinget og sikrer alle partier i forligskredsen vetoret i forhold til ændringer af den forligsbelagte lovgivning". Det er ikke veldefineret, hvor mange aktive politiske forlig der er, blandt andet fordi forligsnormerne er under konstant udvikling. I foråret 2023 oplyste Finansministeriet, at der efter ministeriets opgørelsesmetode var 95 aktive forlig. Forlig bliver typisk til på ministerens kontor i forhandlinger mellem partierne. Disse forhandlinger er ikke underlagt aktindsigt. Når forligene skal udmøntes i lov- og anden tekst, sker det i departementer og styrelser – med en inddragelse af interesseorganisationer og andre mulige eksterne parter som ved al anden beslutningsforberedelse, må vi gå ud fra. Hvilke eksterne interessenter, der eventuelt har været inddraget før partierne indgår forlig, ved vi ingenting om. Det er dog sandsynligt, at eksterne parter spiller en ikke ubetydelig rolle i forbindelse med

indgåelse af forlig – såvel ved kontakter til embedsværket som ved kontakter til et eller flere partier, som indgår i et forlig.

Når vi samtidig ved, at i hvert fald nogle organisationer – formentlig de mest ressourcestærke – har hyppig adgang til beslutningstagerne, er det et vigtigt projekt for Magtudredningen at belyse, hvem der typisk inddrages hvornår og på hvilke måder i den tidlige beslutningsforberedelse. Det er også vigtigt at vide, hvor meget eventuelle andre aktører som virksomheder, tænketanke, public affairs bureauer og universiteternes eksperter fylder. Det følgende skitserer derfor nogle muligheder for at uddybe vores viden om denne del af de politiske beslutningsprocesser.

Strategier for belysning af den tidlige beslutningsforberedelse på Slotsholmen og tilliggende jorder

Hvor stærk er normen om inddragelse af berørte interesser? Det har været antaget, at der eksisterer en norm om berørte interesser. Den har aldrig været fuldt dækkende, men den har heller aldrig været brudt så markant som i nogle af de eksempler, der findes på arbejdsmarkedet fra de sene 1990'ere til de tidlige 2010'ere. Der er gennemført interview af en række embedsmænd i slutningen af 1970'erne ved Jørgen Grønnegård Christensen og lige efter årtusindeskiftet af Asbjørn Sonne Nørgaard og Peter Munk Christiansen. Der er planlagt en gentagelse i 2024.

Man kan komme et stykke hen ad vejen ved at kigge på adgang. Hvem er fx medlemmer af statslige råd, nævn og kommissioner? Men da de fleste af disse har administrative eller rådgivende opgaver, kommer vi ikke særlig tæt på beslutningsforberedelsen. Data for tidligere år er tilgængelige på www.interarena.dk. Se også Binderkrantz et al. (2015)

Tidligere har der været gennemført surveyanalyser, hvor organisationerne er blevet spurgt om frekvensen af deres kontakter med myndigheder på forskellige niveauer, herunder ministre, departementer, og styrelser. Ikke overraskende er der en stærk sammenhæng mellem ressourcer og hyppighed af kontakter med beslutningstagerne (fx Christiansen og Nørgaard 2003: kapitel 7). Disse analyser kommer dog ikke særlig "tæt på". Dels er de selvrapporterede med den fejlmargen, det giver. Dels er de ikke knyttet til typer af beslutning – og det er derfor mindre klart, hvad kontakterne dækker.

Casestudier er en oplagt mulighed for at komme tættere på, hvordan magten udøves. Med det rette datamateriale kan man komme tættere på, hvordan og på baggrund af hvis indsats en politisk beslutning er kommet på dagsordenen og har fået den udforming, som tilfældet er og og dermed også hvis interesser beslutningen tjener.

Der er to problemer knyttet til beslutningsprocesanalyser. De er for det første krævende med hensyn til datamateriale, da de forudsætter en vis dybde i materialet. Christiansen, Nørgaard og Sidenius' (2004) analyser af ni større reformer er blevet til på baggrund af fri arkivadgang til et især for bogens seneste år (1990'erne) meget omfattende materiale, som det var meget tidskrævende at gennemgå. Christiansen og Klitgaards (2008) analyser af tilblivelsen af strukturreformen fra 2007 støtter sig hovedsagelig til interview med mange af de involverede politikere, embedsmænd og repræsentanter for interesseorganisationer, som er gennemført i ikke alt for stor afstand til beslutningerne. Larsen og Andersen (2004) undersøger en række større reformer med udgangspunkt i primært offentligt tilgængeligt materiale. Disse analyser har dog ikke som her det primære ønske om at kortlægge eksterne interessers indflydelse i den tidlige beslutningsforberedelse.

Det andet problem knytter sig til generaliserbarheden. Det er ikke noget problem, når man beskæftiger sig med ekstraordinært store og vigtige beslutninger som eksempelvis den danske pensionsreform (Larsen og Andersen 2004) eller den seneste kommunalreform (Christiansen og Klitgaard 2008). Det er beslutninger som i kraft af deres betydning for det danske samfund i sig selv er værd at undersøge nærmere. Noget andet gælder de mange mindre spektakulære politiske beslutninger, som der i sagens natur er mange flere af. Her må man være sig casens kontekst bevidst med henblik på at vide, om det er muligt at casen kan muliggøre analytiske generalisationer.

En måde, hvorpå man kan søge at kompensere for omkostnings- og generaliseringsproblemerne er ved at gennemføre et antal casestudier, som er overskueligt, men dog så stort, at det giver mulighed for at lave komparative kontrolanalyser. Afhængigt af antallet af cases må der gives køb på datamaterialets kvalitet og muligheden for at skabe dybde. Analyse af 20-30 cases inden for to eller tre policyområder, hvor der selekteres på eksempelvis aktørkonstellationer (Scharpf

1997) og baseret på tilgængeligt skriftligt materiale fra medier, interesseorganisationer, politiske partier, ft.dk, eventuelt suppleret med et begrænset antal interview vil forhåbentligt kunne give et nogenlunde veldækkende billede af den tidlige beslutningsforberedelse, herunder den rolle som, organisationer, eksperter, virksomheder og tænketanke spiller.

Der findes gode og mindre gode strategier for at kortlægge den tidlige beslutningsforberedelse – desværre ingen perfekte. I den situation er der godt at erindre sig Robert A. Dahls til dansk oversatte råd fra hans berømte studie af magten i New Haven, *Who Governs?*:

En måde at kompensere for svaghederne i alle de eksisterende operationelle mål for indflydelse er at være eklektisk. I dette studie er der meget bevidst blevet valgt en eklektisk strategi ikke blot for at undgå at komme alle æg i den samme kurv, men også for at udnytte at der eksisterer mange forskellige former for brugbare data (Dahl, 1961: 332).

Litteratur

Aizenberg, Ellis og Marcel Hanegraaff (2019). Is politics under increasing corporate sway? A longitudinal study on the drivers of corporate access. *West European Politics*. 43(1), 181-202.

Berkhout, Joost, Jan Beyers, Caelesta Braun, Marcel Hanegraaff, og David Lowery. 2018. Making Inference across Mobilisation and Influence Research: Comparing Top-Down and Bottom-Up Mapping of Interest Systems. *Political Studies* 66(1):43-62.

[Binderkrantz, Anne Skorkjær](#), Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2015). [Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament and the Media](#). *Governance*, 28(1): 95-112.

Binderkrantz, Anne Skorkjær, Magnus Bülow, Peter Munk Christiansen og Emma Helbo (2024). A rise in the prominence of business? The political role of corporations in Denmark over two decades. Upubliceret manuskript.

Christensen Johan og Cathrine Holst (2017). Advisory commissions, academic expertise and democratic legitimacy: the case of Norway. *Science and Public Policy* 44(6): 821-833.

Christensen, Johan, Stine Hesstvedt, Kira Pronin, Cathrine Holst, Peter Munk Christiansen og Anne Maria Holli (2024). *Experts in Governance: A Comparative Analysis of the Nordic Countries*. Unpublished paper.

Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard & Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.

- Christiansen, Peter Munk & Michael Baggesen Klitgaard (2008). *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag. 250s.
- Christiansen, Peter Munk (2018). Mørket sænker sig: Magten over de politiske og administrative beslutningsprocesser, *Økonomi og Politik*, 91(1): 95-105.
- 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.
- Christiansen, Peter Munk (2024). *Consensual Policy-Making in the Nordic World*. Aarhus and Madison: Aarhus University Press and University of Wisconsin Press.
- Culpepper, Pepper D. (2011). *Quiet politics and business power: Corporate control in Europe and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale University Press.
- Fraussen, Bert, Jan Beyers, og Tom Donas (2015). The Expanding Core and Varying Degrees of Insiderness: Institutionalised Interest Group Access to Advisory Councils. *Political Studies*. 63(3): 569-588.
- Kelstrup, Jesper Dahl (2018). *Tænketanke – nye aktører i dansk politik*. København: DJØF Forlag
- Pedersen, Helene Helboe (2011). Etableringen af politiske forlig som parlamentarisk praksis. *Politica* 43(1): 48-67.
- Poulsen, Birgitte og Peter Aagaard (2020). Policyprofessionelle i Danmark. *Politica*. 52(1): 5-22.
- Scharpf, Fritz (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder & Oxford: Westview Press.

Whittlestone, Jonas Alexander Havstein (2024). *Information Resources in Political Advocacy*. Odense: PhD-dissertation.

Öberg, PerOla, Torsten Svensson, Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørgaard, Hilmar Rommetvedt og Gunnar Thesen, PerOla Öberg (2011). Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia, *Government and Opposition*, 46(3): 365-391.

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 essay 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 interessenters politik og det eventuelle overlap i eksempelvis uddannelse og karriereforløb mellem disse og personer med centrale poster i de formelle institutioner.