

Essay

Interessevaretagelse i stresstest

Af Wiebke Marie Junk, Lektor,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet



Magtudredningen 2.0

”Magtudredningen 2.0 vil analysere det danske demokratis styrker og udfordringer” (Petersen et al. 2023). I den forbindelse er det oplagt at inddrage forskningsspørgsmål om interessevaretagelse og lobbyisme. Forskning i interesseorganisationer i Danmark og Europa taler til det vigtige spørgsmål om, hvilke uligheder der opstår når sociale og økonomiske interesser søger politisk indflydelse. Et typisk fokus i denne forskning er forskelle mellem den politiske adgang eller indflydelse, som forskellige former for organisationer, såsom NGO'er og erhvervsorganisationer, kan opnå. Denne forskning lærer os, at der er relativt få overordnede mønstre ift. hvilke organisationer der opnår adgang eller indflydelse igennem lobbyisme, men at meget afhænger af, hvilket emne eller hvilken politisk arena en organisation prøver at påvirke (se, fx. Binderkrantz, Christiansen, og Pedersen 2015; Klüver 2011; De Bruycker og Beyers 2019; Dür, Bernhagen, og Marshall 2015). Når Magtudredningen stiller spørgsmål om interessevaretagelse, bør man derfor inddrage den specifikke kontekst, der gør det nemmere – eller sværere – for nogle aktørtyper at sikre sig adgang til og indflydelse på dansk politik.

I dette essay vil jeg dog gå skridtet videre og foreslå et alternativt fokus i Magtudredningens syn på lobbyisme: Et dynamisk fokus, der studerer processerne bag interessevaretagelse som *reaktioner* på nye udviklinger i samfundet. Det vil jeg gøre med udgangspunkt i vores fund i Intercov-projektet, som har undersøgt interessevaretagelsen under Coronapandemien på tværs af ni Europæiske lande og på EU-plan (Junk et al. 2022). Til sidst diskuterer jeg implikationerne af projektets fund for dansk politik og for Magtudredningens arbejde.

Lobbyisme som reaktion på nye politiske problemstillinger

Vores fokus i InterCov-projektet var at indtage et dynamisk syn på lobbyisme, der er interesseret i, hvordan organisationer *reagerer* på nye politiske, sociale eller økonomiske problemstillinger. 'Lobbyisme' er her forstået som de aktiviteter som interesseorganisationer, såsom NGO'er, erhvervsorganisationer, men også enkelte virksomheder udfører, når de prøver at påvirke politiske beslutninger eller den politiske debat. I et velfungerende interessevaretagelsessystem ville vi forvente, at disse aktiviteter også afspejler nogle reelle udfordringer, bekymringer eller andet relevant input til løsningen af de problemer, der opstår i samfundet.

Især tider med de store sociale, politiske og teknologiske omvæltninger, som vi oplever i dag, gør det relevant at se på, hvordan interesseorganisationer er i stand til at *reagere* på dem. Hvilke organisationer er gode til det? Og hvad betyder det for den måde, politiske problemer bliver løst på?

Indflydelsesproduktionsprocessen

For at finde svar på disse spørgsmål har vi i vores projekt anvendt en teoretisk model om *indflydelsesproduktionsprocessen*, som beskriver hvordan interesseorganisationer, der bliver ramt af en ny begivenhed, går igennem en række mobiliseringsfaser før de potentielt kan opnå indflydelse på nye politiske tiltag. Modellen kan for eksempel bruges til at forstå lobbyisme efter udbruddet af krig i Europa og den efterfølgende energikrise, eller de nye problemstillinger, der blev rejst efter udbredelsen af Generativ AI, såsom ChatGPT, eller andre begivenheder med stor betydning for mange organisationer og borgere.

Datagrundlag i InterCov-projektet

I vores forskning er den centrale begivenhed, som vi har undersøgt, udbruddet af den globale Covid-19-pandemi. Vi har indsamlet data i fokusgruppeinterviews og gennem to bølger af en spørgeskemaundersøgelse på tværs af europæiske lande, herunder Danmark, og på fælles EU-plan. Vores data dækker politiske aktiviteter, lobbystrategier, adgang og indflydelse på offentlig politik i 2020 og 2021¹. Vi har blandt andet kigget på lobbyisme i forbindelse med forskellige politiske tiltag såsom lukning og genåbning af sektorer, hjælpepakker mv.

Vores fund hjælper med at forstå pandemien fra et lobbyerspektiv. Derudover giver de et mere overordnet syn på interessevaretagelsessystemets tilpasningsevne under en stor krise. På den måde kan vores fund ses som et *sundhedscheck* eller en *stresstest* af interessevaretagelsen i Danmark og Europa. I det følgende vil jeg sammenfatte de vigtigste ting vi har lært på baggrund af projektets fund.

¹ <https://www.wiebkejunk.com/intercov-project>

Hårdt ramte organisationer er blevet hørt

For det første peger vores fund på en god nyhed i forhold til hvordan europæiske interessevaretagelsessystemer – blandt andet Danmarks – er i stand til at reagere på nye politiske udfordringer. Både i vores studie af hvordan *politisk adgang* har forandret sig efter udbruddet af pandemien, og i vores bog, som studerer hele *indflydelsesproduktionsprocessen*, ser vi, at organisationer, der har følt sig hårdt ramt af pandemien har fået øget deres adgang og lobbyet mere igennem hele processen end mindre påvirkede organisationer (Junk et al. 2022; Crepaz et al. 2022). Det er fordi organisationer, der har følt sig mere påvirket af pandemien end andre, har været hurtigere til at mobilisere sig og har lobbyet mere end mindre påvirkede organisationer. Derudover har politiske beslutningstagere aktivt trukket hårdere ramte organisationer ind i den politiske debat ved at kontakte dem for at bede dem om input, fx ifm. vaccineplaner, sektortiltag osv. Sagt på en anden måde: både 'udbuddet' af lobbyisme (dvs. organisationernes strategier) og 'efterspørgslen' efter lobbyisme (beslutningstagernes inddragelse af organisationer) har bevirket, at hårdere ramte organisationer er blevet inddraget i Coronapolitik.

I en anden artikel har vi undersøgt, om det simpelthen er dem, som har lobbyet først efter pandemiens udbrud, der har fået deres vilje igennem (Crepaz, Hanegraaff, og Junk 2023). Her ser vi, at der er fordele ved at være hurtig til at reagere på en ny begivenhed, men at dem, der ikke rent faktisk er påvirkede af begivenheden, ikke har fået noget ud af at lobbye hurtigt. Også dette fund tolker vi som et positivt tegn: Politikere er gode til at kende forskel på dem, der råber højt og hurtigt, men ikke har meget på spil, og dem, der rent faktisk er de vigtigste interessenter i en sag.

Lobbyressourcer er afgørende

Projektet har dog også afdækket nogle mindre betryggende fund. Vi finder nemlig, at mængden af lobbyressourcer, dvs. hvor mange ansatte, der arbejder med interessevaretagelse, en organisation har, er en vigtig faktor ved hvert skridt i indflydelsesproduktionsprocessen. Organisationer med flere ressourcer har været hurtigere til at mobilisere sig, har brugt flere strategier og er også aktivt blevet inddraget mere af politiske beslutningstagere end organisationer med færre ressourcer. Derudover har ressourcestærke organisationer i højere grad opnået deres

politiske mål end organisationer med færre ressourcer, og de ser også sig selv som mere indflydelsesrige. Disse fund er ikke helt overraskende, fordi flere studier har dokumenteret, at penge fører til mere politisk adgang og indflydelse (fx. Kalla og Broockman 2016; McKay 2022). Vores studie viser, at dette også gælder i Danmark: der er en sammenhæng mellem antallet af lobbyister en organisation kan ansætte og graden af politisk lydhørhed, den kan sikre sig (se også: Binderkrantz og Pedersen 2019; Binderkrantz, Christiansen, og Pedersen 2015). På den ene side betyder det nok bare, at lobbyisme 'virker', og at det kan betale sig for organisationer at investere i deres lobbyindsats. På den anden side indebærer denne vej til indflydelse nødvendigvis nogle skævheder i hvordan forskellige politiske interesser kommer til udtryk. Ikke alle organisationer har råd til en professionaliseret lobbyindsats, og dette mindsker deres chancer for at nyde politisk lydhørhed og indflydelse.

Politisk ansvar og behov for et lobbyregister

Til sidst vil jeg påpege, at vores fund samlet set understreger det store ansvar, som politiske beslutningstagere har, når de inddrager lobbyorganisationer. Det gælder især for den betydelige effekt af ressourcer: Når flere ressourcer gør det så meget nemmere at lobbye, er det vigtigt, at vores folkevalgte og ansatte i forvaltningen gør en aktiv indsats for at identificere og inddrage alle relevante interessenter i en sag, også dem med færre ressourcer. Under pandemien har beslutningstagerne været gode til at inddrage de organisationer, der har været mest påvirkede af krisens konsekvenser. Men hvordan sikrer vi det lykkes igen, når de næste store beslutninger skal træffes? Det er en evigt tilbagevendende udfordring at få inddraget de vigtigste interessenter for politiske problemstillinger – og det bliver især vanskeligt, når beslutningstagerne sidder med emner, der ikke er særligt omdiskuterede og som få aktører overhovedet har på radaren.

I den forbindelse er det også vigtigt, at organisationer ikke oplever at møde en lukket dør, når de banker. I et andet eksperimentelt studie har vi påvist, at organisationer, der oplever store problemer ved at sikre sig politisk adgang, sætter deres aktiviteter på pause (Junk, Crepez, og Aizenberg 2023). Sagt på en anden måde: Manglende adgang påvirker organisationernes lobbystrategier, og dette kan betyde at deres interesser på sigt bliver underrepræsenteret i den politiske debat. Mekanismer, der

sikrer lige og transparent adgang til politikerne, er afgørende i et demokrati. Derfor er det essentielt, at Danmark får et lobbyregister, hvilket jeg længe har argumenteret for (Junk 2018). I de seneste år er Danmark sakket længere og længere bagud end andre lande vi normalt sammenligner os med hvad angår lobbytransparens og regulering (Chari et al. 2020). Det er på tide, at vi endelig rykker og lærer fra andre lande, der allerede har indført lobbyregistre (se også: Binderkrantz 2023).

Konklusioner fra projektet

Samlet set har vi lært meget af 'stresstesten', som coronapandemien har igangsat i interessevaretagelsessystemerne over hele Europa. Vi har set tegn på, at organisationer og beslutningstagere er gode til at reagere på store kriser, at organisationer organiserede sig vis-a-vis de nyopståede problemstillinger, og at beslutningstagerne inddragede hårdt ramte organisationer. Men samtidig har denne case også vist, at lobbyisme i høj grad er et ressourcspørgsmål. Organisationer med flere ansatte inden for lobbyområdet nyder fordele på hvert skridt af vejen til mulig indflydelse. Derudover understreger alle vores fund, at beslutningstagerne har et stort ansvar: deres beslutninger om at inddrage nogle aktører mere end andre har vidtgående konsekvenser, både når det gælder mulig indflydelse på beslutninger, men også når det kommer til hvilke organisationer der fortsætter deres politiske arbejde overhovedet.

På baggrund af disse fund og min forskning på området anbefaler jeg klart, at Danmark får et lobbyregister, der kan give et struktureret overblik over hvem der bliver inddraget og på hvilke sager. Mens forskning såsom InterCov-projektet kan give et indblik i lobbyprocesser, for eksempel interesseorganisationers og beslutningstagers reaktioner på sådan en krise, er det ikke nok at forskningen holder øje med lobbyisme. Det politiske system skal også have en indbygget måde at sikre, at vi på hver tid kan få indblik i, hvem det er, der har givet indspark til de politiske beslutninger, der har store konsekvenser for os alle.

Magtudredningen 2.0 kommer til at bidrage med vigtig viden om interessegruppers rolle i og indflydelse på Dansk politik. Jeg håber, at projektet vil arbejde videre med spørgsmål om hvordan organisationer reagerer på nye politiske, sociale eller

økonomiske problemstillinger, og hvordan deres input inddrages i politiske beslutninger. For at supplere de kvantitative studier, som har bidraget meget til vores forståelse af interessevaretagelse i Danmark (fx. Binderkrantz, Christiansen, og Pedersen 2015; Rasmussen, Mäder, og Reher 2018; Junk 2023), er der behov for flere kvalitative studier af lobbyprocessene bag specifikke lovforslag. Lobbyisme på tech-området eller i landbrugssektoren ville for eksempel være meget relevante cases for at undersøge processerne bag interessevaretagelse i Danmark.

Om InterCov-projektet:

InterCov står for Interest Representation during the Coronavirus Crisis, og er et internationalt forskningsprojekt mellem forskere på Københavns Universitet, Universitet Amsterdam og Queen's University Belfast. Projektet har modtaget støtte af Danish Society for Business and Education.

Litteratur

- Binderkrantz, A. (2023) 'Professor: Aldrig har behovet for et lobbyregister været større'. *Altinget*. <https://www.altinget.dk/artikel/professor-aldrig-har-behovet-for-indsigt-i-lobbyverdenen-vaeret-stoerre>.
- Binderkrantz, A.S., Christiansen, P.M., og Pedersen, H.H. (2015) 'Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media'. *Governance* 28(1):95-112.
- Binderkrantz, A.S. og Pedersen, H.H. (2019) 'The lobbying success of citizen and economic groups in Denmark and the UK'. *Acta Politica* 54(1):75-103.
- Chari, R., Hogan, J., Murphy, G., og Crepaz, M. (2020) 'Regulating lobbying: a global comparison', in, *Regulating lobbying (second edition)*. Manchester University Press.
- Crepaz, M., Hanegraaff, M., og Junk, W.M. (2023) 'Is there a first mover advantage in lobbying? A comparative analysis of how the timing of lobbying affects the influence of interest groups in 10 polities'. *Comparative Political Studies* 56(4):530-60.
- Crepaz, M., Junk, W.M., Hanegraaff, M., og Berkhout, J. (2022) *Viral Lobbying: Strategies, Access and Influence During the COVID-19 Pandemic*. De Gruyter.
- De Bruycker, I. og Beyers, J. (2019) 'Lobbying strategies and success: Inside and outside lobbying in European Union legislative politics'. *European Political Science Review* 11(1):57-74.
- Dür, A., Bernhagen, P., and Marshall, D. (2015) 'Interest Group Success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose?'. *Comparative Political Studies* 48(8):951-83.
- Junk, W.M. (2018) 'Lobbyisternes indflydelse skal ikke være skjult – lad os få et lobbyregister'. *Dagbladet Information*. doi: <https://www.information.dk/debat/2018/09/lobbyisternes-indflydelse-vaere-skjult-lad-faa-lobbyregister>.

- Junk, W.M. (2023) 'Lobbying access during the Covid-19 pandemic: An analysis of communication frequency between interest organisations and political gatekeepers in Denmark and Sweden.', in Ø. B. Johansson, J.L. Ihlen and M.B.-Ø. (Eds.), *Communicating a pandemic: Crisis management and Covid-19 in the Nordic countries*. Nordicom, University of Gothenburg, pp. pp. 195-214.
- Junk, W.M., Crepaz, M., og Aizenberg, E. (2023) 'Fight or flight? How access barriers and interest disruption affect the activities of interest organizations'. *European Journal of Political Research*. Online First.
- Junk, W.M., Crepaz, M., Hanegraaff, M., Berkhout, J., og Aizenberg, E. (2022) 'Changes in interest group access in times of crisis: no pain, no (lobby) gain'. *Journal of European Public Policy* 29(9):1374-94.
- Kalla, J.L. og Broockman, D.E. (2016) 'Campaign Contributions Facilitate Access to Congressional Officials: A Randomized Field Experiment'. *American Journal of Political Science* 60(3):545-58.
- Klüver, H. (2011) 'The contextual nature of lobbying: Explaining lobbying success in the European Union'. *European Union Politics* 12(4):483-506.
- McKay, A.M. (2022) *Stealth Lobbying: Interest Group Influence and Health Care Reform*. Cambridge University Press.
- Petersen, M.B., Binderkrantz, A.S., Hopmann, D.N., Mik-Meyer, N., og Pedersen, L.H. (2023) 'Projektplan for Magtudredningen 2.0'. chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ps.au.dk/fileadmin/S_tatskundskab/Billeder/Forskning/Forskningsprojekter/Magtudredning/Projekt_plan_for_Magtudredningen_2.0.pdf.
- Rasmussen, A., Mäder, L.K., og Reher, S. (2018) 'With a Little Help From The People? The Role of Public Opinion in Advocacy Success'. *Comparative Political Studies* 51(2):139-64.

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 overenskomssystemet 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.