

## Policyprofessionelle i Danmark

*Birgitte Poulsen og Peter Aagaard*

Policyprofessionelle i Danmark

*Mark Blach-Ørsten og Eva Mayerhöffer*

Skal svingdørslobbyisme i Danmark reguleres?

*Anne Skorkjær Binderkrantz*

Karriereveje blandt topchefer i danske interesseorganisationer

*Jesper Dahl Kelstrup*

Policyprofessionelle i danske tænketanke: uddannelse, erhvervserfaring og synlighed i Folketinget og landsdækkende aviser

*Redaktion:*

Eksterne redaktører: Peter Aagaard og Mark Blach-Ørsten

Intern redaktør: Sune Welling Hansen

Anne Binderkrantz, Vincent Keating, Anne Mette Kjeldsen, Mette Kjær, Lasse Laustsen, Lasse Lindekilde, Niels Opstrup, Thomas Pallesen, Jakob Tolstrup (anmeldelser) og Sune Welling Voigt

*Redaktionskomité:*

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

Lotte Jensen, CBS

Helene Kyed, DIIS

Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, Institut for Miljøvidenskab og Institut for Statskundskab,

Aarhus Universitet

Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS

Ole Helby Petersen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, RUC

Søren Winter, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

© *politica*

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 12. februar 2020

Tilmelding til nyhedsbrev: [www.politica.dk](http://www.politica.dk)

E-mail: [politica@ps.au.dk](mailto:politica@ps.au.dk)

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se [www.politica.dk](http://www.politica.dk) for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet *Politica*

c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

# Indhold

- 5 *Birgitte Poulsen og Peter Aagaard*  
Policyprofessionelle i Danmark
- 23 *Mark Blach-Ørsten og Eva Mayerhöffer*  
Skal svingdørslobbyisme i Danmark reguleres?
- 41 *Anne Skorkjær Binderkrantz*  
Karriereveje blandt topchefer i danske interesseorganisationer
- 59 *Jesper Dahl Kelstrup*  
Policyprofessionelle i danske tænketanke: uddannelse, erhvervs erfaring og synlighed i Folketinget og landsdækkende aviser
- 76 Abstracts
- 78 Om forfatterne



## Birgitte Poulsen og Peter Aagaard Policyprofessionelle i Danmark

Denne artikel spørger, i hvilken udstrækning begrebet policyprofessionelle med rimelighed kan anvendes i en dansk kontekst. Dette undersøges ved at studere kompetenceprofiler blandt ansatte i forskellige typer organisationer så som interesseorganisationer, tænketanke og public affairs-virksomheder. Artiklen består af en teoretisk del, der afklarer begrebet om policyprofessionelle i relation til beslægtede begreber, og en empirisk del, der har en eksplorativ karakter og primært består af kvalitative interviews. Konklusionen er, at begrebet policyprofessionel er relevant, når man vil forstå, hvordan magten udøves i Danmark.

Keywords: policyprofessionelle, public affairs, interesseorganisationer, medialisering, policyentreprenør, lobbyisme

Magtens ansigt i og uden for den parlamentariske styringskæde er et kerneområde inden for politologien (Schneider, 2015). Tidligere er der blevet sat ansigt på nogle af disse aktører i beskrivelsen af lobbyister (Davidson, 2017), tænketanksrepræsentanter (Kelstrup, 2014), policyentreprenører (Kingdon, 2015), polycyspecialister (Dahl, 1989) såvel som policyprofessionelle (Hecló, 1978). Formålet med denne artikel er at genintroducere sidstnævnte begreb, de policyprofessionelle, til at identificere og beskrive en ny, tværgående gruppe i dansk politik anno 2020. En række forskere har i de senere år gjort det samme i en svensk kontekst (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015).

Begrebet policyprofessionel stammer som nævnt fra Hugh Heclós (1978) beskrivelse af en ny, uformel politisk aktør, som var central for politik-dannelsen i Washington i 70'erne. Disse professionelle var ikke rekrutteret på baggrund af merit eller tildelt et formelt demokratisk mandat. I stedet var de politisk og ideologisk motiverede via deres interessenetværk. Begrebet policyprofessionelle gled efterfølgende i baggrunden til fordel for forskningsinteressen i netværk (se blandt andre Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015: 54; Rhodes, William og Marsh, 1992). Der er imidlertid en fornyet interesse for policyprofessionelle, særligt i Skandinavien, som en tværgående aktørgruppe, der har del i den uformelle magt og dermed betydning for politikdannelsen. Policyprofessionelle beskrives som en gruppe, der har ekspertise fra national offentlig administration, medier og ofte også fra partipolitik. De arbejder i en række forskellige organisationer, der alle beskæftiger sig med politik: interesseorganisationer, tænketanke, public affairs-bureauer mv. De beskrives også som personer, der ofte har gode

relationer til medier, på tværs af organiserede interesser og offentlig administration. De ser sig selv som bedre informerede og mere magtfulde end de formelt valgte politikere, de tjener (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015: 11).

Når vi tager begrebet om policyprofessionelle op igen, skyldes det ikke mindst en række stærke udviklingstræk i moderne dansk politik: *specialisering*, forstået som en stigende efterspørgsel på ekspertise og tendens til evidensdrevet politik (Head, 2010) og *medialisering* (Aagaard og Blach-Ørsten, 2018; Ström-bäck, 2008). Dansk politik præges imidlertid også af to andre træk: en øget lukkethed eller *centralisering* af magten på Slotsholmen (Christiansen, 2018) samt en vækst i nye typer professionelle. Vi ved imidlertid mindre om, hvordan disse aktører, fx tænketanke (Kelstrup, 2016) og public affairs-virksomheder (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017) forsøger at opnå politisk indflydelse, men ifølge litteraturen rummer disse organisationer også ganske mange policyprofessionelle. I teoriafsnittet vil vi argumentere for, at disse udviklingstræk potentielt kan have bidraget til en fremvækst af policyprofessionelle i Danmark.

I denne artikel spørger vi, *om vi kan genfinde de policyprofessionelle karaktertræk blandt forskellige politiske aktører, der engagerer sig i den økonomiske politik.*

Det udmønter sig i tre underspørgsmål:

1. Kan policyprofessionelles *kompetencer* identificeres på tværs af de forskellige politiske aktører?
2. Er der ligheder i *adfærd* blandt de udvalgte politiske aktører?
3. Er der tale om en tværgående og relativt lukket gruppe?

Der er typisk en sammenhæng mellem kompetencer og adfærd, men ikke altid (man kan fx godt bage uden at være bager eller lave mediearbejde uden at være policyprofessionel). Men er der overensstemmelse i kompetencer og adfærd på tværs af en række forskellige organisationer inden for samme policyfelt, så peger det i retning af eksistensen af en ny tværgående gruppe, der arbejder professionelt med politik i Danmark. Det er med andre ord ikke bare noget, *de gør* på samme måde (adfærd). *De er* også ens, når det gælder erfaring og uddannelse (kompetence).

Teoretisk trækker artiklen på Heclø og det svenske studie af de policyprofessionelle, herunder sidstnævntes typologi over de policyprofessionelles kompetencer. Empirisk er artiklens datagrundlag baseret på en begrænset, kvalitativ, eksplorativ undersøgelse af fænomenet policyprofessionelle i Danmark. Vi har afgrænset os til det økonomiske politiske felt for at få et ensartet billede af de vilkår, som organisationerne arbejder under. Det er et *maximum variation*-studie, da vi ønsker at få indblik i bredden af aktørgruppen på tværs af forskellige politiske organisationer (Flyvbjerg, 1999: 150).

Efter vi har udfoldet vores teoretiske ramme for analysen, redegør vi for undersøgelsens design og datagrundlag. Dernæst præsenterer vi analysen, der falder i tre dele, der modsvarer vores tre underspørgsmål. Til slut konkluderer vi på undersøgelsens resultater og diskuterer begrebet policyprofessionelles relevans i en dansk politik under centraliserede, specialiserede og medialiserede vilkår.

## Begrebet policyprofessionel

Professionelle politiske aktører uden formelt mandat er ikke noget nyt emne. Dahl beskrev en lignende gruppe som “political specialists” (Dahl, 1989: 335). En særlig gruppe af intellektuelle, som udøver stor indflydelse – vel at mærke uden for det formelle, repræsentative demokrati. Dahl beskrev dem som en elite, men afviste at det var en homogen klasse med fælles interesser. I den politologiske litteratur findes der særligt to beskrivelser, som overlapper med beskrivelsen af policyprofessionelle: policyentreprenør og lobbyist.

Policyentreprenørskab (Kingdon, 2015; Mintrom og Norman, 2009) handler som udgangspunkt om fornyelse. Policyentreprenører er motiverede politiske aktører, der specialiserer sig i at viderebringe politiske idéer inden for en specifik politisk kontekst (Mintrom og Norman, 2009; Mintrom og Vergari, 1996: 422). Det gør de blandt andet ved at identificere problemer og løsninger og udnytte de ”åbne vinduer” for forandring (Mintrom og Norman, 2009: 652). Litteraturen har en tendens til at idealisere entreprenører som dem, der skaber dynamik i politiske systemer (Mintrom og Norman, 2009: 653). Intet af dette passer nødvendigvis på policyprofessionelle. Sidstnævnte kan lige så vel hævdes at arbejde for at bevare som for at forandre eller for at undgå, at emner glider igennem ”åbne vinduer”. Der knytter sig heller ikke nogen idealisering af den policyprofessionelle i litteraturen om disse. Tværtimod har litteraturen om policyprofessionelle snarere en kritisk bias i forhold til fænomenet.

Lobbyisme defineres som kommunikative handlinger, der har til formål at påvirke politiske beslutningstagere (Davidson, 2017: 1) såvel som den offentlige dagsorden (Aagaard og Blach-Ørsten, 2018; Binderkrantz og Pedersen, 2017). Relationen mellem lobbyisten og beslutningstageren er som regel uformel og ikke institutionaliseret og står i modsætning til den korporative stats formelle og institutionaliserede relationer (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017; Christiansen og Rommetvedt, 1999; Rommetvedt et al., 2012: 461). Alligevel tenderer lobbyister mod at blive en essentiel del af den politiske proces (Davidson, 2017: 3). Der er ligheder mellem lobbyisten og den policyprofessionelle. Ofte kan deres arbejdsmetoder minde om hinanden. Nogle lobbyister er også policyprofessionelle, men ikke alle policyprofessionelle er lobbyister. Lobbyis-

melitteraturen opfatter typisk forholdet mellem stat og omgivelser som et byt-teforhold, hvor en flerhed af aktører udbyder idéer, mens det politiske system efterspørger idéer (Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2015). Pointen er, at lobbyister alene befinder sig på udbudssiden i offentlig politik. Policyprofessionelle beskrives som en gruppe, der ikke kun befinder sig på udbudssiden. Policyprofessionelle er også dem, der befinder sig på efterspørgselsiden i offentlig politik blandt embedsværket og de særlige rådgivere.

Hver for sig adskiller begreberne om policyentreprenør og lobbyist sig fra begrebet policyprofessionel, hvilket gør det relevant også at undersøge sidstnævnte nærmere i dansk sammenhæng.

### *Kompetencerne*

Studiet af policyprofessionelle har også en anden optik end lobbyisme og policyentreprenørlitteraturen. Sidstnævnte er optaget af relationer og timing, førstnævnte af ressourcer og strategier (Binderkrantz og Pedersen, 2017). Litteraturen om policyprofessionelle er imidlertid optaget af kompetencer. Kompetencebegrebet er relevant for at kunne fastslå, hvorvidt det er den samme gruppe, vi ser udkrystallisere sig på tværs af regeringskontorer, organiserede interesser og nye aktører som tænketanke og public affairs-bureauer. Særligt tre former for kompetence er væsentlig:

- Problemformulering: evne til at kunne identificere og frame problemer (oftest baseret på analyser og indsamling af information) (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015: 114).
- Procesekspertise: erfaring med den politiske proces (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015: 115). Det er derfor, det er vigtigt for policyprofessionelle også at lægge karrieren forbi embedsværket. Den indsigt, de her får i den politiske proces, gør dem siden hen værdifulde som medarbejdere i fx interesseorganisationer og public affairs-bureauer.
- Informationsadgang: evne til hurtigt at indsamle korrekte og brugbare data, der kan bruges i det politiske spil. Adgang til information kan optimeres via et godt netværk til medier eller offentlige organisationer. Personlige relationer er ofte vigtige for at få hurtig adgang (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015: 117).

### *Adfærden: hacks and wonks*

Ud over de tre kompetencetyper beskrives den policyprofessionelles praksis ved hjælp af to kategorier, *hacks and wonks* (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015: 142), som hver især kan ses som svaret på to stærke udviklingstræk i moderne politik: medialisering og specialisering.



Medialisering (Strömbäck, 2008) omhandler mediernes særlige logik, der former den måde, hvorpå politiske aktører forsøger at få indflydelse på den offentlige dagsordensættelse. I litteraturen om policyprofessionelle introduceres begrebet "hacks". Hacks er fascineret af det politiske spil i sig selv (fx spin og valghandlinger). De er derfor i besiddelse af den ovennævnte proceskompetence og kan skaffe hurtig adgang til information, gerne via et stort netværk af fx journalister. Hacks er optaget af, hvordan man framer den relevante information, så den gavner det politiske formål. I de politiske sekretariater er det typisk hacks, der har ansvaret for pressekommunikation, og det er også hovedsageligt her, at væksten blandt policyprofessionelle har fundet sted i de senere år (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015: 143).

Specialisering skal forstås som en stigende efterspørgsel på ekspertise og analyse bag evidensdrevet politik. Et vilkår som både Dahl (1989: 335) og Hecló (1978: 273) så som årsag til fremvæksten af policyprofessionelle. Komplexiteten vokser i politik, og dermed bliver der brug for flere eksperter med specialviden. Et træk som ikke er blevet mindre fremtrædende siden 70'erne (Head, 2010; Weingart, 1999). I litteraturen om policyprofessionelle introduceres begrebet "wonks" som et svar på denne udvikling. Wonks er analytikere og politiske ledere (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015: 143), som udvikler politik med en forskningsbaseret tilgang til viden. De anvender og tilpasser videnskabelig forskning i et forsøg på at ændre politiske institutioner. Wonks ser det politiske spil som uundgåeligt, men de ser det ikke selv som den væsentlige del af deres arbejde. Wonks' kernekompetence er problemformulering (se ovenfor) (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015: 147).

### *En tværgående gruppe*

Hecló beskrev de policyprofessionelle som en specialiseret subkultur med mange deltagere (organiserede interesser, embedsværk, eksperter eller aktivister) (1978: 275). De dominerer ikke et specifikt regeringsprogram, men snarere formuleringen af et bestemt politisk emne, hvor de har et anerkendt ry (1978: 279). De rykker konstant ind og ud af de politiske netværk, de er en del af.

Andre har beskrevet gruppen som en "stamme" (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015: 12), der karakteriseres af interne relationer, udveksling af viden og jobmuligheder. "Stamme" er et etnografisk begreb, der ikke rigtigt fortæller os noget om, hvordan gruppens magt anvendes og distribueres. Her må vi i stedet se på, hvordan gruppen kobler sig til det mere formelle politiske system. Hecló påpegede oprindeligt, at gruppen af policyprofessionelle skabte et system af tredjepart *intermediaries*, der bidrog til den politiske stabilitet i tider, hvor regeringen havde en stærk reformdagsorden (1978: 266). "In this situation any

neat distinction between the governmental structure and its environment tends to break down” (1978: 278). Centraliseret regeringsførelse skabte med andre ord et behov for input såvel som legitimitet omkring policyoutput, som gruppen af policyprofessionelle kunne bidrage med. I Danmark forberedes reformer og love i dag under lignende centraliserede omstændigheder og i mere lukkede fora end tidligere, kontrolleret af departementer. Dertil kommer en stramning af offentlighedsloven i 2014, som har gjort det muligt for ministerierne at udøve stærkere kontrol af information (Christiansen, 2018). Hvis deltagerne i disse fora er en tværgående gruppe af policyprofessionelle, er der gode grunde til, at de ser sig selv som bedre informerede og mere magtfulde end valgte politikere.

## Metode

Alt i alt beskrives de policyprofessionelle som en bred, tværgående gruppe, som udøver uformel magt under relativt centraliserede, specialiserede og medialiserede vilkår. Spørgsmålet er, om vi kan genfinde de policyprofessionelle karaktertræk blandt forskellige politiske aktører, der engagerer sig i dansk økonomisk politik.

Kan vi for det *første* identificere kompetencetypologien blandt udvalgte aktører, jf. underspørgsmål 1?

Kan vi for det *andet* finde ligheder i adfærd mellem en række forskellige politiske aktører, jf. underspørgsmål 2? Kan vi fx genfinde de to overordnede former for adfærd, hanks og wonks?

I praksis hænger arbejdsopgaver ofte sammen med kompetencer. Vi bibeholder dog den analytiske opdeling for at kunne identificere policyprofessionelle som tværgående gruppe. Det er med ord ikke bare noget en række uformelle aktører *gør*. Det er også noget de *er*.

Vores undersøgelse er kvalitativ, ligesom Hecløs empiriske undersøgelse af forholdene i Washington i 1970'erne var det (Schneider, 2015: 378-379; Heclo, 1978). Vi har foretaget ti kvalitative interview suppleret med observationer til to netværksmøder. Med et så lille antal interviews er vores undersøgelse begrænset, og den bør derfor ses som et første spadestik med hensyn til at få undersøgt fænomenet i en dansk sammenhæng. Vores studie er således også eksplorativt i sin karakter, da der ikke tidligere har været lavet empiriske undersøgelser af fænomenet i Danmark.

Som nævnt har vi foretaget en afgrænsning til det økonomisk-politiske felt. Det giver en begrænsning i undersøgelsens udsigelseskraft, da fænomenet muligvis udspiller sig anderledes inden for andre politikområder. Det specifikke ressortområde er dog ikke noget, teorien peger på som betydningsfuldt for

forståelsen af policyprofessionelles arbejde. Derfor valgte vi at afgrænse os på denne parameter.

Dernæst har vi valgt et maksimal variations-design til vores studie, hvad angår *de typer organisationer*, som teorien peger på, at de policyprofessionelle er ansat i (Flyvbjerg og Sampson, 2001: 79). Maksimal variation som udvælgelsesstrategi på organisatorisk niveau er netop valgt ud fra teoriens påpegning af grupperes tværgående karakteristika. Heclós pointe var, at studier, der alene fokuserer på de få stærke eliteaktører, der udøver formel magt, skaber en blindhed i forhold til den brede undergruppe af aktører med specialviden og kompetencer, som tilsammen har stor indflydelse på, hvordan politik skabes og føres ud i livet (1978: 275). Derfor har vi prioriteret at få en så stor spredning som muligt på organisationstyper. Vi har inddraget interesseorganisationer, tænketanke, public affairs-bureauer og to ministerier. Ud fra samme kriterium om spredning har vi valgt at inddrage to interesseorganisationer, der repræsenterer henholdsvis arbejdsgiver og arbejdstager; tre tænketanke for at sikre spredning i forhold til ideologisk ståsted, hvem de kan siges at repræsentere, og den tid, tænketanken har haft sit virke i Danmark, fra en af de ældste tænketanke til et af de nyeste skud på stammen; to ministerier, der begge arbejder inden for det økonomiske politikområde; og endelig to public affairs-bureauer, der arbejder med politisk rådgivning. Man kan mene, at public affairs-bureauerne arbejder marginalt i forhold til kernen af den økonomiske politik. Vores data viser dog, at de også arbejder med emner som indkøb af kampfly eller ændring af national infrastruktur, der meget vel kan have store finanspolitiske eller økonomisk-strategiske konsekvenser. De ti respondenter fordeler sig på følgende måde i forhold til organisationstype:

- Interesseorganisation 1 (IO1): 1 interview.
- Interesseorganisation 2 (IO2): 1 interview.
- Public affairs-bureau 1 (PAB 1): 1 interview.
- Public affairs-bureau 2 (PAB 2): 1 interview.
- Tænketank 1 (TT1): 1 interview.
- Tænketank 2 (TT2): 1 interview.
- Tænketank 3 (TT3): 2 interview.
- Ministerium 1 og 2: 2 interview (ikke til citat).

De to ministerier har ikke ønsket at indgå i undersøgelsen til citat. Disse to interview har derfor karakter af baggrundsviden. Det skaber yderligere en begrænsning i artiklens datagrundlag, hvor vi afholder os fra at udtale os om policyprofessionelle i ministerierne. Fra Bo Smith-udvalgets undersøgelse af centraladministrationen ved vi imidlertid, at dagsordensættelse fylder meget i

ministerierne og har indflydelse på det daglige arbejde (Smith, 2015: 70). Det indikerer, at det også er væsentligt at undersøge forekomsten af policyprofessionelle i centraladministrationen i fremtidige studier.

Med hensyn til udvælgelse af interviewpersoner kontaktede vi de udvalgte organisationer og bad om at tale med folk, der arbejdede med politisk strategisk udvikling, kommunikation og medier. Kriterierne var inspireret af den svenske typologi over de policyprofessionelles kompetencer, så vi havde en idé om, hvem vi kiggede efter.

I interviewene har vi fokuseret på respondenternes kompetenceprofil (spørgsmål 1) samt deres konkrete arbejdsopgaver (spørgsmål 2). Dette har vi gjort ved at få eksempler på deres daglige arbejde, og hvordan de beskriver de ydre betingelser for interessevaretagelse, som de arbejder under. Vi har spurgt til succeskriterierne for den organisation, de arbejder i, og for dem selv som medarbejdere og chefer. Hvad skal de kunne for at udfylde deres rolle, og hvilken karrierevej har de haft for at indtage deres nuværende stilling? Hvor er udfordringerne ved at øve politisk indflydelse i Danmark i dag? Fokus har hele tiden været på at få konkrete eksempler på de forskellige måder at arbejde med at øve politisk indflydelse med angivelse af navngivne politikere, virksomheder og embedsmænd, konkrete eksempler på kampagner, der har kørt i elektroniske og/eller trykte medier, og konkrete eksempler på politik, der er vedtaget i Folketinget, eller organisationer/virksomheder (kunder), der har opnået bevillinger via finansloven.

Vi har ikke ambition om at kortlægge gruppen af policyprofessionelles størrelse eller positioner i Danmark, da det vil kræve en langt større, og kvantitativ, undersøgelse, end den vi har gennemført her. Vores ærinde er mere beskedent at identificere, hvorvidt vi kan genfinde det policyprofessionelle fænomen i Danmark inden for et specifikt policyområde med så stor spredning på organisationsniveau og opgavetyper som muligt.

## Er der policyprofessionelle i Danmark?

I det følgende analyserer vi fænomenet policyprofessionelle i Danmark ud fra underspørgsmål 1 med fokus på identifikation af kompetencer, spørgsmål 2 med fokus på adfærd og aktiviteter og spørgsmål 3 med fokus på, om der er tale om en tværgående gruppe.

### *Identifikation af policyprofessionelles kompetencer*

Overordnet set kan vi identificere alle tre typer kompetencer: (a) problemformulering, (b) procesekspertise og (c) informationsadgang. I det følgende viser vi, hvordan disse kompetencer kommer i spil blandt respondenterne.

### *Problemformulering*

Det er helt afgørende for respondenterne at være i stand til at sætte en offentlig politisk dagsorden. Forudsætningen for det er entydigt evnen til at kunne beregne og kalkulere. Her ses det som en forudsætning, at økonomerne kan anvende samme økonomiske modeller som i ministerierne. Typisk har de også samme uddannelsesbaggrund som i ministerierne (IO 2). Den faglige troværdighed vægtes derfor utroligt højt af mange af respondenterne. Manglende beregning kan resultere i manglende taletid i medierne (IO 2). Deciderede fejl i beregninger er uacceptable. ”Det koster jo på kontoen, hver gang du må gå ud og beklage en fejl” (IO 1). ”To eller tre gange i Detektor, så er vi jo færdige” (TT 1). ”Vi må ikke lave fejl ... derfor bliver alle analyserne også sendt ud af huset til peer review” [red. ifølge respondenterne på ”universiteterne”] (TT 2). ”Hvis man snyder på vægten ..., hvor man har misbrugt viden, jamen, så er man jo færdig” (PAB 2).

Langt de fleste af respondenterne gør meget ud af at tale om økonomerne som fagspecialister, der fokuserer på beregning fremfor at være strategiske eller kende spillet. ”Fagligheden betyder noget for økonomerne, det betyder mere, end at de har politisk tæft” (TT 1). I forhold til medierne forudsætter jobbet stadig at man kan håndtere ”almindeligt” pressearbejde, dvs. overvåge medier, være bredt orienteret om alle offentlige dagsordner, fx ved at læse alle morgenaviser dagligt. Det handler fortsat om at være god til at frame sin historie, så den bliver interessant for et medie, og om at kontakte journalister og redaktører for at få placeret sine historier.

Mediesystemet i dag er præget af flere, men knap så ressourcestærke medier, hvor færre betaler abonnement. Det giver færre journalister, der er presset på at levere indhold. Respondenterne har derfor en oplevelse af, at de skal være i stand til at tilrettelægge eller ”tygge” information for journalister og redaktører. Det er ikke længere nok bare at være leveringsdygtig i framing, tal og analyser. I dag skal man også være leveringsdygtig i infografik og tillægshistorier i form af cases eller konflikter (TT 1 og TT 2).

Selv om der er flere ressourcetsvage medier, så opleves det alligevel som om, at konkurrencen om deres opmærksomhed er skærpet. Det kræver meget at komme ind i medie billedet. For fem-ti år siden skulle man blot være i stand til at lave et telegram til Ritzau, som så kom i to-tre aviser dagen efter. ”Det er long gone i dag, det eksisterer ikke mere”, siger respondenterne fra tænketank 1 (TT 1). Medierne opleves derfor stadig som værende i besiddelse af redigerende magt. Der er således tale om, at man skal have evnen til at indgå i et bytteforhold med medierne, som både beskrives som ”købmandshandel” (TT 1) og som ”brugtvognsforhandlere” (TT 2).

Vores materiale viser også, at respondenternes forsøg på at problemformulere omfatter reaktive såvel som proaktive strategier. De reaktive handler fx om respons på historier i medierne, hvor man modsiger andre aktørers argumenter på et fagligt grundlag. De proaktive handler om selv at sætte nye dagsordener, fx ved at frame egne historier til pressen. Dertil kommer evnen til selv at skabe begivenheder, fx i form af konferencer eller kampagner, hvor de forsøger at sætte en bredere, politisk dagsorden, hvilket IO2 har gjort ved at køre en kampagne om ulighed. Dernæst har vi hørt eksempler på, at de policyprofessionelle arbejder med at etablere egne konferencer eller midlertidige netværk med politisk magtfulde aktører, fx ministeren for området, eller i form af *advisory boards* (TT 3). Væsentligt for at få aktørerne til at deltage i disse netværk er, at man ikke lægger sig snævert op ad rød eller blå blok. I stedet giver det lydhørhed, hvis man mere bredt taler ”Danmarks sag”. Det har TT3 været særligt dygtige til, hvilket fremhæves af flere af vores respondenter.

### *Procesekspertise*

Det fremhæves som helt centralt at have indsigt i og erfaring med politiske processer. En af vores respondenter, fra et privat public affairs-bureau, beskriver sit karriereforløb i et ministeriums presseafdeling på Christiansborg som sekretær for et medlem af Det radikale venstre og som kommunikationschef i en lobbyorganisation. Han siger: ”Sådan lærte jeg rigtigt faget, indefra og ud, og udefra og ind, og hvordan man gebærder sig” (PAB 2). Her omtales det at være professionel som en eksplicit type faglighed, der skal tillæres.

Noget af denne viden er basal og kan hurtigt læres, men der er også viden om processer, som er mere vanskeligt tilgængelig og kræver mange års praktisk erfaring. Blandt den mere tilgængelige basale viden er fx kendskab til det politiske årshjul. Det består af nationale begivenheder, såsom folketingsvalg, finanslovsforhandlinger, forhandlinger mellem regeringen og KL, folkemøde, store forlig eller præsentation af nye reformer: ”Hvis det er kommunalpolitisk, så ved vi, hvornår man ude i kommunerne laver budgetforhandlinger” (IO 2).

Men der er også viden om processer, som man ikke umiddelbart kan tilegne sig. En af respondenterne siger: ”Man skal have en klar politisk næse” (PAB 1). Andre lignende udtryk går igen: at kende og læse det politiske landskab, at kunne ”spille spillet”, at vide hvad der er muligt, og hvordan bliver det muligt. En anden respondent fra et privat public affairs-bureau forklarer: ”Det betyder meget, at man har set politiske processer. Og man skal have set mange politiske processer. Derfor kan man godt have unge talenter i det her, men deres evne til at forudsige, hvordan noget falder ud, er bare ikke så stærk som en person, som har været i gamet i mange år” (PAB 2).

Respondenterne nævner også evne til timing og til at udvise ”rettidig omhu” (IO 1) til rette personer på rette sted på den rigtige måde, samt evne til empati eller at kunne sætte sig i andres sted, hvad har de af udfordringer og behov (PAB 2). En respondent fra en interesseorganisation siger: ”Vi bliver jo næsten altid inviteret med, men kunsten er jo også at være inviteret med på de rigtige tidspunkter ... ofte vil de rigtig interessante ting i et eller andet arbejde være drøftet og analyseret før. Så ja, vi vil rigtig gerne være med i de formelle faser, og der bliver vi typisk også inviteret, men vi skal jo også finde ud af, hvordan du finder ind før” (IO 1).

Procesekspertise implicerer også vigtig viden om relationer. I særlig grad relationerne til politikerne og til embedsværket. Når det gælder politikerne, er det fx vigtigt at vide, at det ikke er i folketingets udvalg, at kompromisser indgås, men i ordførermøder og hos ministeren (PAB 1). Det er også vigtigt at vide, hvad det betyder at være et lille politisk parti med et lille sekretariat, som typisk har brug for mere sparring, fx i form af beregninger på specifikke forslag. Store partier har store sekretariater med mere specialiseret ekspertise, som så til gengæld kræver dybere faglig sparring. Det er heller ikke nok at have kontakt til kun den ene side af folketingsalen. Det handler om at skabe kontakt og følge med i alle partier. Man kan heller ikke altid nøjes med at kontakte ordførerne. Kontakt til dem med indirekte indflydelse kan være lige så vigtig som kontakt til dem med direkte indflydelse (PAB 1).

En af interesseorganisationerne har en politikerkontaktordning, hvor en medarbejder i organisationens PA-afdeling følger et bestemt parti: Hvad sker der organisatorisk og politisk i partiet? Hvad er stemningen? Er der nogle understrømme? Den slags informationer gør, at organisationen er bedre klædt på til at tale med partiet (IO 1). En del af denne kontaktopgave er også at være bevidst om position og hierarki i partiet, herunder den vigtige forståelse af, at også unge talenter en dag ender i toppen af partiet eller regeringen: ”Vi gør jo meget ud af ... at få investeret i folketingsmedlemmer, mens de stadigvæk er relativt nye, og i virkeligheden måske helst når de sidder i opposition. [Her er der] bare færre mennesker, der ringer til dem” (IO 1).

Relationerne til embedsværket vurderes også meget højt af respondenterne: ”så det er at hjælpe dem med at hjælpe deres politikere. Det er jo det, det går ud på. ... det er en evne at være service provider i forhold til at hjælpe en proces videre” (PAB 2) Faktisk går kendskabet begge veje. Embedsværket skal også kende det politiske landskab i organisationerne, hvis de vil have kontakt, opbakning og støtte til kommende forslag fra ministeren (IO 2).

## *Informationsadgang*

Vores respondenter taler også om vigtigheden af at kunne skaffe sig adgang til de rette informationer. For økonomerne handler det konkret om at have adgang til de samme regnemodeller (Adam-model, Dream-model, Lovmodel, Familietype-model), der bruges i ministerierne. Man skal kunne matche Finansministeriet i ”regnemaskiner” og have adgang til de samme tal som ministerierne og fra Danmarks Statistik. ”Det er præmissen for at være med” (TT 1). Det fremgår også, at det tilsyneladende ikke er alle, der bare kan ringe til ministeriet og få udleveret data. ”Det handler jo også om at have relationer inde i embedsværket for at kunne få den data” (TT 1). Afgørende for, at man kan få adgang til informationen, er, at man er anerkendt for at kunne sin metier, at man evner at arbejde med de samme regnemodeller. Nogle har med andre ord privilegeret adgang til information. Analysefagligheden viser sig således igen at være helt central for det arbejde, vores respondenter udfører.

Adgangen til den rette information handler også om, at økonomerne indgår i et fagligt fællesskab på tværs af ideologiske forskelle (TT 3), hvor deltagerne sparrer med hinanden om metoder og beregninger. Der er typisk tale om netværk, der stammer tilbage fra studietiden eller politiske organisationer. ”Danmark er jo lille” (TT 2). Der synes dog at være en tendens til, at faglig professionalisme vejer tungere end gamle netværk i ungdomsorganisationer (IO 2).

Evne til at udvikle og fastholde professionelle netværk og relationer vurderes i det hele taget som vigtigt for at få adgang til den rette information. Helt grundlæggende handler det om kontinuerligt at holde møder, seminarer og konferencer med samtlige partier. Politikerne såvel som embedsværket skal kende dig som professionel: ”Du bliver nødt til at kende folk. De bliver nødt til at vide, at de skal vide, hvem jeg er, og jeg skal vide, hvem de er. Det nytter ikke noget, jeg kommer ind fra gaden. Altså, det kan man ikke. Og det har taget mange år” (TT 3).

Professionelle kontakter er imidlertid tilsyneladende vigtigere end langvarige, personlige kontakter eller kontakter til medierne (TT 2). Journalister flytter meget hurtigt område (PAB 2; TT 1). En respondent fra en tænketank forklarer: ”Den der idé med, at man kan købe sig til et netværk, det er forkert. Jeg ved godt, der er masser af stillingsannoncer, som bliver slået op på, at man skal komme ind med et journalistnetværk. Ja, men nu skal du bare høre. Journalister, de er enten på orlov, eller også er de på ferie, eller også er de i gang med at skifte job. Du kan ikke bruge det til noget. Hver journalist sidder med et bestemt ressortområde i maks. to år” (TT 2).

Alt i alt kan vi konstatere, at der en tydelig forekomst af alle tre typer kompetence på tværs af forskellige danske politiske aktører. Udsagnene tyder dog på,



at respondenterne fra public affairs-bureauerne synes at være en smule stærkere på procesekspertise end de øvrige aktører. Det skyldes muligvis, at disse aktører er særligt afhængige af deres ”politiske næse” til at vejle vindretningen på Slots-  
holmen. Svarene fra vores respondenter (PAB 1 og PAB2) indikerer, at de ofte tilstræber et ganske højt, specialiseret vidensniveau i deres arbejde. De ser det som deres opgave at matche og ofte også tilvejebringe embedsværket ny viden (fx om konsekvenser af lovgivning for virksomheders rammebetingelser). Så public affairs-bureauerne har også brug for at kunne analysere og problemformulere, men det lader ikke til være deres kernekompetence, og de står forventeligt ikke specielt stærkt, når det gælder evne til økonomisk analyse.

### *Er der ligheder i adfærd på tværs af forskellige aktører?*

To typer arbejde går igen blandt respondenterne: analysearbejdet og mediarbejdet. I arbejdet med den økonomisk politiske dagsorden kan mediarbejdet således ikke ses som løskoblet fra økonomisk analyse. Økonomiske færdigheder fremstår som helt centrale, for at man kan trænge igennem, og for at man kan opnå og fastholde troværdighed. Det er ikke nok bare at påpege problemer. Man skal også kunne påpege løsninger og mulig finansiering (IO 1). De to typer opgaver varierer dog også fra person til person, sådan som det kommer til udtryk i følgende ordveksling:

Respondent 1 TT 3: Men [refererer til respondent 2 i TT 3] er mere økonom end jeg er.

Respondent 2 fra TT 3: Jeg tager det positivt.

Respondent 1 fra TT 3: Jeg har været mere bred, altså jeg gjorde det i starten, da jeg var nyuddannet, der sad jeg selv og rodede med tal og var meget god til det, men jeg kunne godt se, at min styrke var den der kombination mellem økonomi og politik og forretning. Altså, det har været det kryds, som jeg har bevæget mig i det meste af min karriere.

Et andet sted i interviewet beskriver respondent 1 fra TT 3 også sin faglighed som at være en ”medi kok”, forstået som en person der evner at arbejde professionelt med medier og politisk kommunikation.

Vores materiale bekræfter opdelingen af adfærd i to grundtyper, henholdsvis hacks og wonks. Der går en skillelinje mellem de respondenter, der arbejder med økonomisk analyse, og dem, der arbejder med medier og dagsordensætelse. De to typer adfærd er dog tæt forbundet. Analyse giver tyngde til kommunikation, og kommunikation giver form og retning på analyse, når de ofte komplicerede beregninger skal formidles. De to arbejdsformer kan også kon-

flikte: ”Jeg forsøger selvfølgelig at få koft vores budskaber ned til noget, der kan fungere i soundbites af 15 sekunder, men folk [økonomer] har deres faglige integritet. Så det går ikke. Og der er noget af vores stof, som bare ikke kan [koges ned]” (TT 2).

Men skillelinjen er ikke altid lige tydelig. I lighed med respondent 1 i TT 3 siger en af vores respondenter fra et privat public affairs-bureau om sin adfærd: ”Før var jeg selv bæreren af synspunkterne. Altså, jeg mødte op i Folketinget ... eller som direktør for [en stor erhvervsorganisation]. Nu er jeg jo sådan i baggrunden. Nu rådgiver jeg dem, der skal gøre det. Jeg møder stort set ikke selv op nogen steder og lobbyer ... jeg ser egentlig ikke mig selv som lobbyist. Jeg ser mig selv som én, der rådgiver lobbyisterne. Og det er jo en væsentlig forskel” (PAB 1).

Alt i alt er der indikationer på, at adfærd, aktiviteter og praksis deler sig i de to kategorier, som litteraturen om policyprofessionelle beskriver, nemlig hacks og wonks, på tværs af forskellige politiske aktører. Dog er der tegn på, at hacks muligvis er stærkere repræsenteret i public affairs-virksomheder end wonks. Det skyldes givetvis to ting. Dels et øget behov for politisk næse i public affairs-arbejdet, dels at de arbejder relativt marginalt i forhold til undersøgelsens genstandsfelt, den økonomiske politik.

### *Er det en tværgående og relativt lukket gruppe?*

En central pointe i teorien om policyprofessionelle er, at de udgør en tværgående gruppe af aktører, der øver indflydelse på politikskabelsen gennem ansættelse i mange forskellige typer organisationer.

Gruppebegrebet henviser blandt andet til, at den policyprofessionelle uproblematisk skifter mellem forskellige typer organisationer, der arbejder med interessevaretagelse på forskellig vis. Dette bekræfter alle vores respondenter. Trods begrænsningen i vores datamateriale er det interessant, at stort set alle respondenterne viser sig at have en fortid på Slotsholmen, i ministerier, styrelser eller partisekretariater. Alle respondenter fremhæver også, at der er et kredsløb af folk mellem Slotsholmen og dermed ministerierne, organisationer og virksomheder (IO 1, IO 2 og TT 1). En respondent fra en tænketank siger: ”Jeg er oprindeligt økonom og har arbejdet inde i Erhvervsministeriet” (TT 3). En anden respondent fra samme tænketank siger: ”Jeg har været i nationalbanken og så i Dansk Erhverv i en kortere periode” (TT 3).

På trods af de relativt lukkede vilkår i centraladministration, så betragter vores respondenter også embedsværket og folketingets politikere som åbne og modtagelige for idéer og sparring: ”Det er megasundt, altså, at de ikke sidder på Slotsholmen og bare sidder på deres kontorer og skal regulere et eller andet” [...]

hver eneste dag har de stribevis af møder” (PAB 2). Ifølge en anden fra et public affairs-bureau ”har alle gavn af formidling”, når de skal hjælpes med at få deres politiske idéer eller interesser igennem (PAB 1). Samme respondent uddyber: ”Jo mere effektiv den formidling er, jo bedre er det for alle parter. Det er en del af at smøre hele samfundsmaskineriet” (PAB 1). En anden siger: ”Vores central-administration er jo et ret åbent sted, hvis du er relevant, og du ligesom kender din besøgstid, og du har noget viden med dig, som er veldokumenteret” (PAB 2). En tredje siger: ”Danmark er så lille, at alle kan jo ringe og snakke med en embedsmand, og alle kan få en første kop kaffe med en politiker, stort set. Ikke nødvendigvis med statsministeren. Dem, der bliver inviteret anden gang, det er dem, der kan levere noget” (IO 2). Disse udsagn peger på, at vores respondenter oplever at have god adgang til beslutningstagerne på trods af de relativt lukkede vilkår.

Karakteristikken af en tværgående og relativt lukket gruppe står stærkere, jo mere der er tale om en økonomifaglighed i respondentens arbejde. De skal kunne ”regne på samme måde som i Finansministeriet og på samme måde som nationalbanken” (IO 1). Økonomisk faglighed handler også om at kunne tale samme sprog som de økonomiske ministerier. Det er også økonomifagligheden og kendskab til ministeriernes regnemodeller, der giver adgang til det talmateriale, som skal bruges til at lave de økonomiske analyser. Det er således ikke alle og enhver, der har adgang til materialet. Gruppebegrebet slår også igennem for de økonomer, der arbejder i ministerierne, og så de økonomer, der arbejder særligt i de store organisationer og tænketanke. Desuden fremhæves det, at der er et ”godt arbejdsmarked for de økonomer” (IO 1) på tværs af ministerier, organisationer og tænketanke.

## Konklusion

I denne artikel spørger vi, om vi kan genfinde de policyprofessionelle karaktertræk blandt forskellige politiske aktører, der engagerer sig i den økonomiske politik. Det spørgsmål har vi udmøntet i tre underspørgsmål:

- Kan policyprofessionelles kompetencer identificeres på tværs af de forskellige politiske aktører?
- Er der ligheder i adfærd blandt de udvalgte politiske aktører?
- Er der tale om en tværgående og relativt lukket gruppe?

Hvad angår spørgsmål 1, er der en tydelig forekomst af alle tre typer policyprofessionel kompetence på tværs af forskellige danske politiske aktører. Kompetencerne – problemformulering, procesekspertise og informationsadgang – er helt afgørende for, at respondenterne i vores undersøgelse kan håndtere deres

arbejde. Dog synes procesekspertise at have en særlig vigtig betydning for repræsentanter for public affairs-bureauerne. Det skyldes muligvis, at disse aktører er særligt afhængige af deres ”politiske næse” til at vejle vindretningen på Slotsholmen.

Hvad angår spørgsmål 2, er der også indikation på, at adfærd, aktiviteter og praksis deler sig i de to kategorier hacks og wonks. Igen er der en forekomst på tværs af traditionelle korporative aktører, tænketanke og public affairs-bureauer. Dog er der tegn på, at hacks muligvis er stærkere repræsenteret i public affairs-virksomheder end wonks, da de arbejder relativt marginalt i forhold til undersøgelsens genstandsfelt, den økonomiske politik.

Hvad angår spørgsmål 3, viser vores analyse, at der er en gruppe på tværs af politiske sekretariater i forskellige typer organisationer i Danmark, der har enslydende kompetencer, karriereforløb og arbejdsformer. Det er en form for professionalisering, også i organisationer, der hidtil ikke er set som organisationer med privilegeret adgang til det politiske system, nemlig tænketanke og public affairs-bureauer. Vores undersøgelse indikerer endvidere, at gruppen er relativt lukket.

Alt i alt er vores undersøgelse en forsigtig bekræftelse af, at der er tale om en ny, særlig gruppe af specialister på tværs af forskellige organisationer og centraladministration. Vores undersøgelse er imidlertid begrænset til økonomisk politik, og vi kan derfor ikke sige noget om, hvorvidt det samme gør sig gældende inden for andre policyfelter. Det må fremtidige studier afdække. Indikationen af, at der er en policyprofessionel gruppe i det økonomiske felt, er dog stærk nok til, at den bør følges i fremtidig forskning for at fastslå størrelse og omfang af gruppen, også i andre felter. Fremtidig forskning bør også forholde sig til de bekymringer på demokratiets vegne, som forskere på feltet har givet udtryk for gennem tiderne (Dahl, 1989; Heclø, 1978; Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015).

## Litteratur

- Binderkrantz, Anne Skorkjær og Helene Helboe Pedersen (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>.
- 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,.
- Blach-Ørsten, Mark, Ida Willig og Leif Hemming Pedersen (2017). PR, lobbyism and democracy. *NORDICOM Review* 38 (2): 19-32. <https://doi.org/10.1515/nor-2017-0405>.

- Christiansen, Peter Munk (2018). Mørket sænker sig: magten over de politiske og administrative beslutningsprocesser. *Økonomi & Politik* 91 (1): 95-105.
- Christiansen, Peter Munk og Hilmar Rommetvedt (1999). From corporatism to lobbyism?: Parliaments, executives, and organized interests in Denmark and Norway. *Scandinavian Political Studies* 22 (3): 195-220.
- Dahl, Robert Allan (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Davidson, Scott (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>
- Flyvbjerg, Bent (1999). *Rationalitet og magt, bind 1*. Aarhus: Akademisk forlag.
- Flyvbjerg, Bent og Steven Sampson (2001). *Making Social Science Matter. Making Social Science Matter*. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511810503>.
- Garsten, Christina, Bo Rothstein og Stefan Svallfors. (2015). *Makt utan mandat: de policyprofessionella i svensk politik*. Dialogos Förlag.
- Head, Brian (2010). Reconsidering evidence-based policy: Key issues and and challenges. *Policy and Society* 29 (2): 77-94. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03>
- Hecló, Hugh (1978). Issue networks and the executive establishment. *Public Administration Concepts Cases* 413: 46-57. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2015.03.003>
- Kelstrup, Jesper (2014). *Think Tanks in Europe: Explaining their development and variation in Germany, the United Kingdom, Denmark and at the EU-level*. Roskilde University.
- Kelstrup, Jesper (2016). Tænketales brug af dagbladene som et marked for politiske idéer. *Politik* 19 (1): 7-21. <https://doi.org/10.7146/politik.v19i1.27392>
- Kingdon, John (2015). A model of agenda-setting, with applications. *Law Review* 2: 331-337. <https://doi.org/10.3868/s050-004-015-0003-8>
- Mintrom, Michael og Phillipa Norman (2009). Policy entrepreneurship and policy change, *The Policy Studies Journal* 37 (4): 649-668.
- Mintrom, Michael og Sandra Vergari (1996). Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change. *The Policy Studies Journal* 24 (3): 420-434. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1996.tb01638.x>
- Rhodes, Roderick, Arthur William og David Marsh (1992). New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research* 21 (2): 181-205. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x>
- Rommetvedt, Hilmar, Gunnar Thesen, Peter Munk Christiansen og Asbjørn Sonne Nørgaard (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>

- Schneider, William (2015). Hugh Hecló, "Issue networks and the executive establishment", pp. 372-382 i *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. London: Oxford University Press.
- Smith, Bo (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Strömbäck, Jesper (2008). Four phases of mediatization: An analysis of the mediatization of politics. *The International Journal of Press/Politics* 13 (3): 228-246. <https://doi.org/10.1177/1940161208319097>.
- Weingart, Peter (1999). Scientific expertise and political accountability: Paradoxes of science in politics. *Science and Public Policy* 26 (3): 151-161.
- Aagaard, Peter og Mark Blach-Ørsten (2018). *Politisk kommunikation: Nye tider og nye aktører*. København: Hans Reitzels Forlag.

## Mark Blach-Ørsten og Eva Mayerhöffer Skal svingdørslobbyisme i Danmark reguleres?

Svingdørslobbyisme vokser i Danmark, uden at det har medført ny lovgivning. I flere lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, har en lignende udvikling fundet sted og ført til ny lovgivning. Lovgivningen begrundes af især to overordnede hensyn: hensynet til den generelle tillid til det politiske system og hensynet til beskyttelse af statens økonomiske interesser. Artiklen beskriver fremvæksten af svingdørslobbyisme i Norden og Tyskland. Herefter analyserer artiklen nyere lovgivning om regulering af svingdørslobbyisme i Norge, Sverige og Tyskland. Det konkluderes, at hensynet til såvel økonomi som tillid fremgår af den nyere lovgivning i alle tre lande, men også at reguleringen kun indeholder svage sanktioner i tilfælde af regelbrud. På denne baggrund diskuteres regulering af svingdørslobbyisme i Danmark.

Keywords: svingdørslobbyisme, regulering, dekorporatisering, policyprofessionelle

Hvor lobbyisme bredt defineret handler om at påvirke politiske aktører, processer og beslutninger (Ihlen, Binderkrantz og Öberg, 2020), så stammer begrebet "svingdørslobbyisme" fra den del af den amerikanske lobbyismelitteratur, der eksplicit fokuserer på, hvordan politikere og offentligt ansatte embedsmænd skifter mellem stillinger i offentlig politik og stillinger som lobbyister i det private erhvervsliv (LaPira og Herschel, 2014). Forskningsområdet, der kan betragtes som et voksende delområde inden for den generelle forskning i lobbyisme, er også kommet i fokus i den skandinaviske forskning i de senere år (Svallfors, 2016; Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017a, 2017b; Ihlen, Binderkrantz og Öberg, 2020). I Skandinavien forbindes svingdørslobbyisme med diskussionen om en svækkelse af de korporative strukturer, en øget markedsføring af politik og fremvæksten af en ny aktørgruppe, som flere skandinaviske forskere benævner de policyprofessionelle (Tyllström, 2013; Svallfors, 2016; Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017b). I en dansk kontekst fremhæver Bønsing (2019) tre potentielle problemer ved, at ministre og topembedsmænd skifter deres offentlige ansættelse ud med et job i fx en privat interesseorganisation. For det første at det kan skade befolkningens tillid til det politiske system. For det andet at det kan lede til frygt for misbrug af fortrolige oplysninger, som virksomheder eller personer har videregivet til offentlige myndigheder. For det

tredje at en medarbejder kan tage viden med sig fra sit offentlige job, der giver en ny arbejdsgiver bedre konkurrencevilkår.

Ser vi alene på Danmark, har debatten om svingdørslobbyisme været på dagsordenen adskillige gange inden for de seneste år. Da Brian Mikkelsen i juni 2018 skiftede fra erhvervsminister til direktør i brancheforeningen Dansk Erhverv, gav jobskiftet fx anledning til både offentlig og politisk kritik. I et systematisk studie af danske folketingsmedlemmers karriere efter folketinget viser Blach-Ørsten, Willig og Pedersen (2017a), at svingdøren også findes i Danmark, men også at det er et fænomen, som især begynder at tage fart fra år 2000 og fremefter. I perioden fra 1981 til 2015 har 82 folketingsmedlemmer således skiftet deres offentlige stilling ud med en privat stilling som lobbyist (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen 2017b). Trafikken gennem svingdøren er dog ikke kun forbeholdt folketingsmedlemmer. Blach-Ørsten, Mayerhöffer og Willig (2019) viser, hvordan størstedelen af samtlige spindoktorer i Danmark finder job med fokus på PR og lobbyisme efter endt offentlig ansættelse, mens Binderkrantz artikel i dette særnummer viser, hvordan en række topembedsmænd også skifter job mellem det offentlige og det private (Binderkrantz, 2020).

Udviklingen er på ingen måde enestående for Danmark, men finder sted i mange andre lande, fx Norge, Sverige, Tyskland, USA, Irland og England for blot at nævne nogle stykker (Chari, Murphy og Hogan, 2007; Toens, 2008; Tyllström, 2013, Crepaz, 2017; Allern og Pollack, 2018; Würfel, 2018). Af denne årsag fokuserer en stigende del af den internationale forskning i lobbyisme også på dette delområde, især på spørgsmålet om regulering af svingdørslobbyisme. Fokus er således på forskelle og ligheder mellem forskellige politiske systemer, når det drejer sig om: 1) begrundelser for at regulere lobbyisme i forskellige politiske systemer, og 2) hvor ”stærkt” eller ”svagt” lobbyisme reguleres i forskellige politiske systemer. I samme litteratur fremhæves det desuden, at lande med korporative politiske systemer ofte betragter regulering af lobbyisme, herunder svingdørslobbyisme, som både unødvendigt og uvelkomment (Crepaz, 2017: 237).

Formålet med denne artikel er at bidrage til diskussionen om regulering af svingdørslobbyisme i Danmark. Bidraget falder i tre dele. Først viser artiklen på baggrund af eksisterende forskning, hvordan udviklingen af svingdørslobbyisme i Danmark ligner udviklingen af samme fænomen i lande, som Danmark normalt sammenligner sig med – her Norge, Sverige og Tyskland. Dernæst analyserer artiklen nyere lovgivning om regulering af svingdørslobbyisme i netop disse lande. Fokus for analysen er at afdække, hvilke hensyn der taler for regulering, og hvilke hensyn der taler imod. Analysen viser, at især den offentlige tillid og hensynet til at beskytte staten mod økonomisk tab fremhæves



i lovgivningen. På denne baggrund argumenterer artiklen for, at danske politikere, ved at undlade at indføre regulering af svingdørslobbyisme, udsætter det politiske system i Danmark for potentiel skade både økonomisk og i forhold til befolkningens tillid til systemet.

## Fremvæksten af svingdørslobbyisme i Norden og Tyskland

I et oversigtskapitel med fokus på udviklingen af lobbyisme i Skandinavien fremhæver Ihlen, Binderkrantz og Öberg (2020), hvordan den politiske interessevaretagelse i Skandinavien har forandret sig i de senere år. De fremhæver også, hvordan nye politiske aktører som de policyprofessionelle og nye begreber som svingdørslobbyisme i stigende grad er kommet i fokus. Baggrunden for disse forandringer skal findes i den gradvise svækkelse af de korporative strukturer, som har fundet sted siden 1980'erne i Danmark, Norge og Sverige (Christiansen, 1997; Blom-Hansen, 2000; Binderkrantz, 2011; Rommevedt et al., 2013). Samlet set gør forandringerne i Skandinavien, at forskelle i interessevaretagelse mellem disse politiske systemer og de politiske systemer i England og USA på en række områder, herunder i forhold til lobbyisme, er blevet mindre (Ihlen, Binderkrantz og Öberg, 2020). Samtidig fremhæver andre forskere dog også, at mange dele af den klassiske korporative interessevaretagelse i de skandinaviske lande er bevaret (Christiansen, 2017).

Med den gradvise svækkelse af de korporative strukturer, også benævnet de-korporatisering, er der fra 1980'erne og fremefter opstået et marked for ”politisk viden”, hvor politiske aktører, fx tidligere politikere, kan sælge deres kendskab og kontakt til det politiske system til private aktører (Tyllström, 2013). I forbindelse med udbredelsen af lobbyisme er der blevet sat fokus på, hvordan denne udvikling har bidraget til fremvæksten af en ny gruppe af politiske aktører, der udgøres af de såkaldte policyprofessionelle (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015). Ifølge Svallfors (2016: 57) kan de policyprofessionelle beskrives som

personer, der er beskæftiget med 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 (egen oversættelse).

Analysen af de policyprofessionelles karrierer viser, at denne gruppe ofte består af aktører, der på forskellig vis tidligere har beskæftiget sig med politik, fx

i rollen som politiker, embedsmand eller særlig rådgiver (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017b; Blach-Ørsten, Mayerhöffer og Willig, 2019). Det er i analyserne af det fremvoksende marked for politik, at forskningen i policyprofessionelle knytter an til internationale studier af svingdørslobbyisme, da de policyprofessionelle i høj grad er kendetegnet ved en karrierevej, der involverer jobskifte mellem en offentlig politisk ansættelse og privat ansættelse.

Selv om studier af dekonstruktivering især har fokus på de nordiske lande, så viser studier fra andre europæiske lande, at der mange steder finder en lignende udvikling sted. I Tyskland har en stigende markedsgørelse af forskellige former for offentlige tjenesteydelser også fundet sted, hvilket også her har igangsat et skifte fra korporatisme til øget lobbyisme (Toens, 2008: 111). Würfel (2018), der har analyseret tyske politikeres vej gennem svingdøren, viser således, at en del af de tyske politikere, der i perioden fra 1998 til 2009 forlod det tyske parlament, endte i lobbyindustrien (Würfel, 2018: 312). Samlet set har den stigende trafik gennem svingdøren, som kan registreres i mange lande, været fulgt af videnskabelig diskussion af, hvorvidt og hvordan forskellige former for lobbyisme kan eller skal reguleres, hvilket er fokus for næste afsnit.

## Regulering af lobbyisme

Inden for den internationale forskning i regulering af lobbyisme diskuteres regulering ofte i forbindelse med et fokus på enten at øge befolkningens mulighed for at opnå øget transparens i forhold til lovgivningsprocessen eller i forhold til at mindske befolkningens mistanke, mistillid og frygt for mulig korrupsion (Christiansen, 2009; Holman og Luneburg, 2012; Chari, Murphy og Hogan, 2007; Keeling, Feeney og Hogan, 2017; Crepaz, 2017). Debatten udspringer fra USA i 1930'erne, hvor lovgivning i forhold til lobbyisme i første omgang blev indført, men diskuteres i dag i forhold til både lovgivning i enkelte lande og i forhold til EU. Debatten omkring lovgivning har også været ført længe i Danmark, Sverige og Norge. I Danmark rejste socialdemokraten Erling Olsen debatten i 1995, og siden er den dukket op flere gange uden dog at have resulteret i lovgivning (Rechtman og Larsen-Ledet, 1998; Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017a). I Sverige har debatten om regulering været ført siden 1980'erne (Ervik, 2012), og i Norge blev der fra 1996 til 2012 rejst fem forslag om regulering i Stortinget, uden at et af dem blev vedtaget (Ervik, 2012).

Fokus i forhold til, hvordan regulering af lobbyisme kan finde sted, kan lægges forskellige steder, ifølge Chari, Murphy og Hogan (2007) og Veklsler (2015). Det kan fx dreje sig om indførelse af et lobbyregister, at kræve åbenhed omkring lobbyisters indtjening eller at indføre regulering af umiddelbare jobskifter mellem politik og lobbyisme. Inden for litteraturen om regulering af lobbyisme

antages det ofte, at lande med stærke korporative strukturer, såsom de nordiske lande, vil være de mest forbeholdne i forhold til at indføre regulering af lobbyisme, da lobbyisme ikke reelt betragtes som et problem i et politisk system, hvor samarbejde og dialog mellem offentlige og private aktører står helt centralt (Rechtman og Larsen-Ledet, 1998). Crepaz (2017) fremhæver dog, at dette forhold kan ændre sig i det omfang, at det korporative system i de enkelte lande ændrer sig. Holman og Luneburg (2012: 78-79) fremhæver en række argumenter for at indføre regulering af lobbyisme, herunder svingdørslobbyisme, der skriver sig til de tidligere fremførte argumenter fra Bønsing (2019) og samlet set giver følgende syv argumenter for at regulere udviklingen:

1. For at beskytte fortrolige oplysninger mod misbrug (Bønsing, 2019)
2. For at fremme transparens i den politiske beslutningsproces (Holman og Luneburg, 2012)
3. For at forhindre korrupsion blandt politikere og embedsmænd (Holman og Luneburg, 2012)
4. For at forhindre mistanken om korrupsion, da denne kan medføre øget mistillid i befolkningen over for politikere, embedsmænd og demokratiske processer (Bønsing, 2019; Holman og Luneburg, 2012)
5. For at beskytte mod misbrug af insiderviden (Bønsing, 2019)
6. For at øge de folkevalgtes ansvarlighed for de beslutninger som de træffer (Holman og Luneburg, 2012)
7. For at stille aktører, der søger at opnå politisk indflydelse, mere lige (Bønsing, 2019; Holman og Luneburg, 2012).

Der findes også argumenter mod at regulere svingdørslobbyisme (Bønsing, 2019):

1. Det kan være en overordnet værdi for samfundet, at aktører skifter mellem stillinger i det offentlige og private, da de dermed kan bidrage til øget kendskab og samarbejde mellem de to sektorer.
2. Et eventuelt forbud kan begrænse enkeltindviders mulighed for at gøre karriere. Dette kan minde om et ”erhvervsforbud”, hvilket kan begrænse dygtige aktørers lyst til at søge offentlige stillinger.

## Metode

Denne artikel fokuserer på nyere lovgivning, der har til hensigt at regulere svingdørslobbyisme. Analysen består i en komparativ dokumentanalyse af relevant lovgivning samt tilhørende dokumenter i Norge, Sverige og Tyskland, der i modsætning til Danmark allerede har indført regulering af lobbyisme. Nyere studier af lobbyregulering foretages ofte i et komparativt perspektiv med hen-

blik på at sammenligne og diskutere forskelle og ligheder mellem reguleringen af lobbyisme i forskellige lande (Kanol, 2014). I dansk og nordisk sammenhæng er der blevet udført en lang række analyser af forandringer i de korporative strukturer, hvor flere af de nordiske lande, ofte Danmark, Norge og Sverige, af og til også Finland, analyseres og sammenlignes. Det gælder fx Christiansen og Rommevedt (1999), Blom-Hansen (2000), Rommevedt et al. (2013), Christiansen (2017) og Vesa, Kantola og Binderkrantz (2018). Begrundelsen for udvælgelsen af disse lande er, at de på en række væsentlige systemiske parametre minder om hinden. Typisk samles disse ligheder under overskriften ”den nordiske model”, også selv om analyserne ofte viser, at der også er en række forskelle disse lande i mellem.

Denne artikel følger samme logik. Analysen fokuserer på Norge, der indførte ny lovgivning i forhold til regulering af svingdørslobbyisme i 2015, og Sverige, der indførte ny lovgivning i 2018. Derudover er Tyskland udvalgt som repræsentant for et større ikke-nordisk land. Selv om Tyskland med sin føderale struktur adskiller sig fra de nordiske lande, så deler Tyskland og Danmark også en række karakteristika (Ganghof og Bräuninger, 2006: 527), herunder en lang tradition for en korporativ organisering af arbejdsmarkedet (Lange, Wallerstein og Golden, 1995; Toens, 2008; Ilsøe, 2017). Tyskland er desuden udvalgt som repræsentant for et europæisk land, der siden 1951 har reguleret lobbyisme på forskellig vis – også selv om reguleringen betragtes som svag (Ronit og Schneider, 1998). Tyskland indførte ny lov om svingdørslobbyisme i 2015.

Genstand for analysen er de lovforberedende arbejder og selve lovteksterne i forhold til regulering af lobbyisme i de udvalgte lande. Der er med andre ord tale om en kvalitativ tekst- og dokumentanalyse af officielle dokumenter (Bowen, 2009; Jacobsen og Duedahl, 2010; Brinkmann og Tanggaard, 2015; Triantafillou, 2016). Ifølge Triantafillou (2016: 125-126) skal dokumenterne i en analytisk kontekst ikke bare forstås som en ting, der dokumenterer virkeligheden, men derudover som en praksis, der former politiske og sociale processer. På den måde afspejler lovteksterne ikke nødvendigvis realiteten af en bestemt problematik i samfundet (her: svingdørslobbyismen), men hvordan man på et bestemt tidspunkt politisk og juridisk har valgt at anskue og definere selve problematikken. Til at beskrive denne proces gennem lovdokumenterne anvendes i denne artikel en tematisk analyse (Bowen, 2009). Det vil sige, at de udvalgte dokumenter læses, og genlæses, ud fra et bestemt fokus på teksten. Vi fokuserer på fem elementer:

1. Anledning til regulering
2. Formål med regulering
3. Modhensyn mod regulering

4. Reguleringens specifikke tiltag
5. Mulighed for sanktion og kompensation

Analysen bygger på følgende lovtekster: I Norge på betænkning NOU 2012: 12 "Ventetid – et spørgsmål om tillit — En evaluering av statens karanteneregulering", Prop. 44 L (2014-2015) og den vedtagne LOV-2015-06-19-70 (Karanteneloven). I Sverige bygger analysen på betænkningen "Karens för statsråd och statssekreterare teksterne" (SOU 2017:3), forfatningsudvalgets betænkning "Vissa Villkor för statsråd och statssekreterare" (KU 42 2017/2018) samt Lag 2018:676 om "restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet". I Norge og Sverige omfatter reglerne ministre og embedsmænd, men på forskellig vis (Bønsing, 2019). I Norge omfatter loven, ifølge § 2 "nåværende eller tidligere medlemmer av regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere". Statssekretærer og politiske rådgivere i Norge er politisk ansatte embedsmænd (Betænkning 1443: 106). I Sverige omfatter reglerne ministre og statssekretærer, hvilket fremgår af § 1. Statssekretærer er ledere af det daglige arbejde i svenske ministerier og politisk udpeget som i Norge. Efter ministeren er statssekretæren den øverste i det departementale hierarki (Betænkning 1443: 114). I Tyskland fokuserer analysen primært på det nyere regelværk modrettet tidligere regeringsmedlemmer (ministre og parlamentariske statssekretærer), som det fremgår af forbundsministerloven (Bundesministersgesetz (BMinG)), som sidst blev revideret den 17. juli 2015 med tilføjelsen af paragrafferne 6a-d, der omhandler karensperioden, såvel som af indenrigsminister Lothar de Maizières tale fra den 23. maj 2015, der fremlægger regeringens argumenter for at igangsætte lovændringen (Bundesregierung.de, 2015). Derudover tager analysen højde for et tilsvarende regelværk modrettet embedsmænd, der allerede har været på plads siden 2009 i forbundstjenestestandslovens (Bundesbeamtengesetz (BBG)) paragraf 105.

## Analyse

### *Anledning til regulering*

Begrundelser for lovgivning optræder typisk i enten betænkninger, lovforslag eller andre typer lovforberedende arbejde, men af og til også i selve loven. I alle tre lande tager lovgivning udgangspunkt i bekymringen over, at offentlighedens tillid til det politiske system er truet af øget svingdørsaktivitet. I forarbejdet til den svenske lovgivning fremhæves således, at

det inte går att bortse från att det kan förekomma situationer då allmänhetens förtroende kan rubbas med anledning av att ett statsråd lämnar sitt uppdrag för

en anställning eller ett annat uppdrag. Allmänheten kan exempelvis ifrågasätta om statsrådet har utövat sitt uppdrag helt utan hänsyn till kommande anställnings- eller uppdragsmöjligheter eller om det f.d. statsrådet i sin nya anställning eller i sitt nya uppdrag får särskilda fördelar i kontakterna med företrädare för staten (Finansdepartementet, 2018: 20-21).

Også i Norge fremhæves både i det forberedende arbejde (NOU 2012:12) og i selve lovforslaget, at de tidligere vejledninger ikke i sig selv er nok, at lovgivning på området er nødvendig, og at det handler om tillid til politikere og forvaltning: ”Overgang til stillinger udenfor statsforvaltningen gir muligheter for at informasjon som bør skjermes kan utnyttas på en måte som kan svekke tilliten til forvaltningen og politikerne” (Prop. 44 L (2014-2015), afsnit 2.4.2).

Lignende bekymringer tjener også som anledning til regulering i Tyskland. Tilføjeisen af paragraf 105 til ”forbundsembedsmændloven” i 2009 er blevet begrundet med hensyn til ”den almene tillid til integriteten af den offentlig sektor [Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität des öffentlichen Dienstes]“ (Bundesministerium des Inneren, 2009), ligesom ”forbundsministerloven” fra 2015 henstiller til en mulig svækkelse af ”den almene tillid i integriteten af forbundsregeringen”, der kan opstå som følge af et skifte fra regeringen til en fagrelateret beskæftigelse som en ”forstyrrelse af offentlige interesser” (BMinG § 6b). Det er dog ikke kun denne generelle bekymring for offentlighedens tillid til det politiske system, der bruges til at motivere nødvendigheden for regulering. I både Sverige (KU 42 2017/201: 21) og Tyskland underbygges argumentationen for lovgivningen med henvisning til konkrete dårlige eksempler fra fortiden<sup>1</sup>:

Mange af de bestemmelser, der er tilvejebragt her, ville sandsynligvis ikke have været nødvendige, hvis nogle, uanset hvilket parti de tilhører, og hvilken forbundsregering de tilhørte, i fortiden havde opført sig anderledes (egen oversættelse) (Bundesregierung.de, 2015).

### *Reguleringens specifikke formål*

Anledningen til regulering begrundes altså i en generel bekymring for offentlighedens tillid. En bekymring, der typisk er opstået i forbindelse med konkrete sager i landene. I alle tre lande indføres lovgivningen derfor med den konkrete hensigt at regulere jobskifte for såvel politikere som embedsmænd. Dette kan både være jobskifte internt i det politiske system, men især jobskifte mellem det politiske system og forskellige typer privat virksomhed. De tre lande varierer

dog i benævnelse af de konkrete formål eller resultater, man håber at opnå gennem reguleringen.

Blandt de tre lande fremhæver den svenske regulering således formålet mest tydeligt, idet der argumenteres for, at reguleringen af jobskifte mellem det offentlige og det private arbejdsmarked beskytter staten mod potentiel økonomisk skade:

Restriktionerna ska skydda staten och enskilda, om statsrådet eller statssekreteraren fått sådana kunskaper eller sådan information i sitt uppdrag som gör att det genom annan framtida sysselsättning kan finnas en risk för ekonomisk skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild eller för att allmänhetens förtroende för staten skadas (KU 42 2017/2018: 1).

Den norske regulering begrundes derimod mere generelt med, at lovgivningen har til formål at hindre uhensigtsmæssig adfærd hos personer, der kunne tænkes at skifte job, samt sidenhen at sikre, at særlig viden ikke giver fordele til en bestemt arbejdsgiver (NOU 2012:12, afsnit O). Her lægges med andre ord vægt på, at reguleringen ikke kun modvirker en uretmæssig fordel for den individuelle politiker eller embedsmand, men også for deres nye arbejdsgiver. I modsætning til det svenske eksempel kommer den norske regulering dog ikke nærmere ind på, hvordan disse mulige uacceptable fordele påfører almenheden skade. I Tyskland hæfter reguleringen sig i endnu højere grad ved politikerens eller embedsmandens som individ, når hensigten med reguleringen specificeres. Her peges der blot på, at man ønsker at undgå *indtrykket* af, at denne aktivitet skaber en særlig karriereforskel, eller at den har påvirket udførelsen af selve embedet (Bundesregierung.de, 2015: 2).

### *Modhensyn*

I alle tre lande er lovteksterne opmærksomme på, at reguleringen af jobskifte er et værktøj, der skal bruges med omhu, og der peges på, at reguleringen står i direkte konflikt med den individuelle erhvervsfrihed (Bundesregierung.de, 2015: 3). I forhold til den enkelte politiker eller embedsmænds karriere fremhæves det fx i Sverige, at:

I samband med utformningen av en reglering av statsråds och statssekreterares övergång till annan verksamhet är det viktigt att hitta en balans mellan å ena sidan det allmännas krav på att säkerställa ekonomiska och demokratiska värden och å andra sidan den enskildes önskemål och rätten att fritt få ta anställning eller uppdrag (Prop. 2017/18:162, s 21).

Den norske lovtekst fremhæver i den forbindelse, at de iværksatte restriktioner kan føre til en slags ”innlåsning” i en bestemt stilling og forhindre den enkelte i at få en stilling ”vedkommende er særlig godt kvalificeret for” (NOU 2012:12, afsnit 0), ligesom der i Tyskland peges på, at det også må være muligt for vedkommende at vende tilbage til det gamle job umiddelbart efter afslutningen af et politisk embede (Bundesregierung.de, 2015: 1). Ud over hensynet til den enkelte politiker eller embedsmands personlige karriere fremhæves det både i Norge og Sverige, at der også er et samfundshensyn på spil. I Norge peges der fx på vigtigheden af, at arbejdsgivere kan rekruttere nødvendig arbejdskraft (NOU 2012:12, afsnit 0). Både den svenske (SOU 2017: 123-124) og den norske (NOU 2012:12, afsnit 0) lovgivning peger derudover på samspillet mellem den offentlige og den private sektor som noget grundlæggende positivt for samfundet:

For afgørelser i offentlig sektor og for samfundet som helhed kan det være nyttigt at rådgivere og beslutningstakere i offentlig sektor også har erfaring fra og indsigt i privat sektor. At beslutningstakere i privat sektor har kendskab til og erfaring fra offentlig sektor, kan være med på at skabe større forståelse for offentlige beslutningsprocesser og for afgørelser som træffes i det offentlige, og lette tilpasningen mellem privat og offentlig sektor (NOU 2012:12, afsnit 0).

I modsætning hertil nævner den tyske begrundelse ingen direkte positive bivirkninger af samspillet mellem det offentlige og det private. Der hentydes dog til, at muligheden for at kunne skifte mellem den offentlige og den private sektor er vigtigt for en heterogen sammensætning af politikerskaren (Bundesregierung.de, 2015).

### *Tiltag*

Selv om der altså frembringes argumenter både for og imod regulering af jobskifte, indføres muligheden for en karenperiode for politikere og embedsmænd i forhold til jobskifte i alle tre lande. I Norge skelner karantæneloven mellem regler for politikere og for embedsmænd, og hvorvidt der er tale om et stillingskifte inden for rammerne af staten eller uden for staten. Men generelt gælder det, at der nedsættes et nævn, som skal bedømme behovet for, og længden af, en eventuel karantæne, som det hedder på norsk. Er der tale om overgang til et job uden for stat og forvaltning, kan karantænen være mellem seks og 12 måneder (Karantæneloven, 2015). I Tyskland kan forbundsregeringen forbyde beskæftigelse i op til 18 måneder, efter et tidligere medlem er udtrådt af regeringen, hvis denne beskæftigelse frygtes at have en negativ indvirkning på



offentlige interesser (BMinG § 6b (1)). Karensperioden skal dog kun i exceptionelle tilfælde overstige et års varighed (BMinG § 6b (2)). Både lovteksten og ministerens rammesættende tale pointerer, at dette også gælder ulønnede stillinger og tillidshverv (Bundesregierung.de, 2015: 2-3). Ligesom i Sverige og Norge bliver beslutningen om en mulig karensperiode truffet af regeringen på anbefaling af et rådgivende nævn (BMinG§ 6c (1)). Tyske embedsmænd har siden 2009 være forpligtet til at oplyse alle påtænkte beskæftigelser, der står i faglig sammenhæng med deres arbejde for embedsværket inden for de sidste fem år før udtrædelsen. Hvis der findes grund til bekymring for, at disse beskæftigelser forstyrrer tjenstlige interesser, kan beskæftigelsen forbydes i op til fem år efter udtrædelsen. Denne beslutning træffes dog ikke under inddragelse af et nævn som for regeringsmedlemmer, men af tjenestens øverste myndigheder (BBG §105). Forpligtelsen til at oplyse en påtænkt beskæftigelse gælder dog kun, så længe den tidligere embedsmand ikke frasiger sig (kommende) pensionsydelse. Den svenske lovgivning indfører muligheden for en 12-måneders karensperiode.

Karens innebär att statsrådet eller statssekreteraren under en viss tid inte får påbörja ett visst uppdrag eller en viss anställning eller etablera en viss näringsverksamhet eller ha annat än kontakter av praktisk natur med den framtida uppdrags- eller arbetsgivaren (SOU, 2017: 13-14).

I Sverige indføres der ikke kun mulighed for karens, men også for en såkaldt emnerestriktion, der træder i kraft, inden en ny stilling tiltrædes:

Ämnesrestriktion innebär att statsrådet eller statssekreteraren under en viss tid inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden inom ramen för det nya uppdraget eller den nya anställningen (SOU, 2017: 14).

Ligesom i Tyskland skal der derfor gøres opmærksom på alle påtænkte beskæftigelser med tiltrædelsesdato inden for 12 måneder efter endt stilling som statssekretær eller minister (KU 42 2017/2018: 9).

### *Kompensationer og sanktioner*

Netop fordi hensynet til at beskytte staten og statens omdømme blandt borgerne kan være i konflikt med den enkelte politiker og embedsmands ret til, eller ønske om, at gøre karriere, fremhæver lovgivningen i alle tre lande også, at en politiker eller embedsmand, der bliver "ramt" af en karensperiode, har mulighed for kompensation eller godtgørelse. I Sverige fremhæves det fx, at tidligere

ministre og statssekretærer har ret til erstatning over hele karenperioden, hvis ikke vedkommende har ret til en fratrædelseserstatning eller fratrædelsesvederlag i forvejen (Lag 2018:676 § 10). I Norge er der ligeledes fokus på kompensation i lovgivning. Her fremhæves, at en politiker, der bliver ramt af karantæne, kan modtage godtgørelse i karantæneperioden, der svarer til både løn og feriepenge, som ellers ville være blevet optjent i perioden (Karantaneloven § 8).

I Tyskland udbetales en overgangsydelse (*Übergangsgeld*) under hele karenperioden (BMinG § 6d). Den svarer til fuld løn ved fratrædelse som regeringsmedlem i de første tre måneder og reduceres til 50 pct. i resten af perioden. I realiteten er denne overgangsydelse dog en svag form for kompensation, da tidligere regeringsmedlemmer i forvejen har ret til denne ydelse i op til to år, afhængig af embedets varighed (BMinG § 14). Reguleringen i de tre lande er dog mindre ens i forhold til sanktioner, der kan iværksættes, hvis en politiker eller embedsmand ikke overholder påbud om karantæne ved jobskifte. Norsk lovgivning fremhæver tydeligst konsekvenserne ved ikke at overholde loven.

Ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, eller i vedtak fattet i medhold av loven, kan Karantenenemnda eller tilsettingsmyndigheten gi pålegg om tiltak for å bringe de ulovlige forhold til opphør. Det kan settes frist for gjennomføring av slike tiltak (Karantaneloven § 18).

I den svenske lov nævnes intet om eventuelle tiltag i forhold til lovbrud, og heller ikke i Tyskland bliver der iværksat konkrete sanktioner, hvis en pålagt karenperiode ikke overholdes. Lovgivningen sanktionerer udelukkende en manglende anmeldelse af en ny beskæftigelse senest én måned inden tiltrædelsen. Her kan der udtrykkes et foreløbigt forbud mod at udføre beskæftigelsen i maksimum én måned (BMinG § 6a).

### *Sammenfatning*

Analysen af reguleringen af svingdørslobbyismen i Sverige, Norge og Tyskland viser en række fællestræk i de tre lande, der er systematiseret i tabel 1. Analysen viser dog også, at en række af de teoretiske argumenter for at indføre regulering, fx en konkret frygt for korrupsion, ikke genfindes i analysen. Til gengæld fremhæver alle lande, at anledningen til reguleringen er en mulig svækkelse af den offentlige tillid til det politiske system, som kun menes at kunne opretholdes, hvis det potentielle indtryk af upassende adfærd blandt tidligere regeringsmedlemmer og politiske embedsmænd formindskes.

Reguleringen i alle tre lande er dog også præget af en række modhensyn på individuelt og samfundsplan. Selv om de fremlagte tiltag (karenperioden) umid-

Table 1: Regulering af svingdørslobbyisme i Sverige, Norge og Tyskland

Anledning	Formål	Modhensyn	Tiltag	Sanktion og kompensation
Fælles	Bekymring for den offentlige tillid til det politiske system	Individuel erhvervsfrihed	Karensperiode (efter vurdering af et nævn)	Finansiell kompensationsperiode i karensperioden
Sverige	Tidligere dårlige eksempler	Positivt samspil mellem det offentlige og det private	Karens: 12 måneder; delvis udover emnerestriktion	Ingen sanktion
Norge	Tidligere retningslinjer er utilstrækkelige	Positivt samspil mellem det offentlige og det private; kvalificeret arbejdskraft til arbejdsgivere	Karens: 6-12 måneder	Mulighed for sanktion, om end uklart
Tyskland	Tidligere dårlige eksempler	Heterogen sammensætning af politikere	Politikere: op til 18 måneder Embedsmænd: op til 5 år (dog ikke, hvis berettigelse til pension opgives)	Sanktion kun for manglende anmeldelse af jobskifte

delbart virker ret vidtgående og konkrete, er de svækket ved den påkrævede vurdering af et nævn bestående af ligemænd. Ligeledes er lovgivningen meget tilbageholdende med at indføre konkrete sanktionsmekanismer. Endelig peger analysen på nogle interessante forskelle i, hvordan reguleringen af svingdørslobbyisme begrundes i de enkelte lande. Hvor den svenske regulering tager afsat i et makroperspektiv og peger på konsekvenser for det politiske system, har den norske lovgivning et særligt fokus på private arbejdsgiveres rolle. Den tyske regulering bevæger sig mest på individniveau og sætter især den enkelte politikers omdømme i centrum.

## Konklusion

Denne artikel har fokuseret på svingdørslobbyisme, der er et fremtrædende karakteristikum ved den nye aktørgruppe, der benævnes de policyprofessionelle. I flere lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, reguleres svingdørslobbyisme ved lov. Der er i artiklen blevet foretaget en dokumentanalyse af nyere lovgivning fra Norge, Tyskland og Sverige, der i de sidste fem-ti år alle har indført lovgivning, der har til formål at regulere svingdørslobbyisme. Dokumentanalysen viser, at den nyere lovgivning har forsøgt at afveje hensynet til den enkelte politiker og (politiske) embedsmænds karriere op imod behovet for at beskytte staten mod borgernes mistillid og eventuel økonomisk skade. Afvejningen har gjort, at alle tre lande har indført karensregler i forhold til jobskifte, der under forskellige forhold gælder for både politikere og embedsmænd. Det betyder, at politikere eller embedsmænd kan blive pålagt at vente mellem seks og 18 måneder – tyske embedsmænd endda op til fem år – før de kan påbegynde et bestemt job. Under denne karensperiode kan en politiker eller embedsmand ansøge om forskellige former for godtgørelse for tabt arbejdsfortjeneste.

I forhold til den internationale litteratur om regulering har artiklen desuden vist, at lande med traditionelt stærke korporative systemer også kan vælge at indføre regulering af lobbyisme, såfremt lobbyisme får en stigende betydning i disse lande (Crepaz, 2017). Dette er sket i Norge, Sverige og Tyskland. I Danmark, der ligesom disse lande har oplevet en svækkelse af de korporative strukturer og øget lobbyisme, har dette endnu ikke ført til regulering af svingdørslobbyisme. Argumentet for lovgivning er, som tidligere fremhævet, blandt andet, at det kan sikre eller øge tilliden til det politiske system, hvis lobbyisme reguleres. For tiden diskuteres netop befolkningens faldende tillid til politikere i Danmark (Stubager et al. 2016), uden dog at den manglende tillid særligt hyppigt kædes sammen med debatten om regulering af jobskifte og lobbyisme.

På denne baggrund fremstår det, som om Danmark fortsat agerer som et mere traditionelt korporativt politisk system, hvor lobbyisme, og herunder job-

skifte, ikke betragtes som problematisk. En årsag kan være, at svækkelsen af de korporative strukturer er sket senere i Danmark end i Sverige og Norge, samt at Danmark ingen tradition har for selv begrænset regulering af korporatisme, som fx findes i Tyskland. Danmark har endnu ikke "levet" så længe med forandring af magtforholdene og har derfor heller ikke som Sverige igangsat offentlige redegørelser af problematikken. Bønsing (2019) anbefaler dog netop, at Danmark går i gang med en bredere kortlægning af området. Nyere forskning, også fremlagt i dette særnummer, viser, at svingdørslobbyisme eksisterer i Danmark og bruges af både politikere, spindoktorer og embedsmænd. En vej til at øge tilliden til det politiske system i Danmark kunne derfor også inkludere et øget fokus på regulering af svingdørslobbyisme.

## Note

1. I januar 2014 skulle tidligere kansleramtsminister Ronald Pofalla overtage en formandspost i Deutsche Bahn (som han efter massiv offentlig kritik først påbegyndte et år senere), i november 2014 skiftede tidligere sundhedsminister Daniel Bahr til sygeforsikringskoncern Allianz, og i januar 2015 skiftede tidligere udviklingsminister Dirk Niebel til våbenindustrikoncernen Rheinmetall.

## Litteratur

- Allern, Sigurd og Ester Pollack (2018). *Svängdörrarnas förlovade land: Lobbyismens betydelse för klasssamhällets eliter*. Katalys, rapport no. 46.
- BBG (2009). Bundesbeamten-gesetz, 05. februar 2009. [https://www.gesetze-im-internet.de/bbg\\_2009/BJNR016010009.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BJNR016010009.html) (3. februar 2020).
- Betænkning nr. 1443. *Embedsmænds rådgivning og bistand* (2004). København: Finansministeriet.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær (2011). Interest groups in the media: Bias and diversity over time. *European Journal of Political Research* 51 (1): 117-139.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær (2020). Karriereveje blandt topchefer i danske interesseorganisationer. *Politica* 52 (1): 41-59.
- Blach-Ørsten, Mark, Eva Mayerhöffer og Ida Willig (2019). From government office to private PR: Career patterns of special ministerial advisers and the privatization of politics. *The International Journal of Press/Politics*. Online first: <https://doi.org/10.1177/1940161219887963>
- Blach-Ørsten, Mark, Ida Willig og Leif Hemming Pedersen (2017a). PR, lobbyism and democracy: Mapping the revolving door in Denmark from 1981 to 2015. *Nordicom Review* 38 (2): 19-31.

- Blach-Ørsten, Mark, Ida Willig og Leif Hemming Pedersen (2017b). Fra politiker til policy professionel: En analyse af danske politikeres karriereveje efter Folketinget fra 1981 til 2015. *Tidsskriftet Økonomi og Politik* 90 (3): 15-26.
- Blom-Hansen, Jens (2000). Still corporatism in Scandinavia? A survey of recent empirical findings. *Scandinavian Political Studies* 23 (2): 157-181.
- BMinG (2015). Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministeregesetz), 17. juli 2015. <https://www.gesetze-im-internet.de/bming/BMinG.pdf> (3. februar 2020).
- Bowen, Glenn (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal* 9 (2): 27-40.
- Brinkmann, Svend og Lene Tanggaard (red.) (2015). *Kvalitative metoder: en grundbog*, 2. udg. København: Hans Reitzels Forlag.
- Bundesministerium des Inneren (2009). Nebentätigkeitsrecht für die Beamtinnen und Beamten des Bundes; hier: Hinweise zu den neu gefassten §§ 97 bis 105 Bundesbeamtengesetz (BBG). [http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund\\_16032009\\_D22101640.htm](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_16032009_D22101640.htm) (3. februar 2020).
- Bundesregierung.de (2015). Bulletin der Bundesregierung Nr. 54-5 vom 23. April 2015. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/776230/836b538e6aeec886df73b20fb1d01e25/54-5-bmi-data.pdf?download=1> (3. februar 2020).
- Bønsing, Steen (2019). Erhvervsmæssig karenstid for embedsmænd og ministre? *Ugeskrift for Retsvæsen* 187.
- Chari, Raj, Gary Murphy og John Hogan (2007). Regulating lobbyists: A comparative analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union. *The Political Quarterly* 78 (3): 422-438.
- Christiansen, Peter Munk (1997). Stat og interesseorganisationer: Korporatisme som institution. *Politica* 29 (4): 349-364.
- Christiansen, Peter Munk (2009). Skal lobbyismen i Danmark reguleres?, pp. 218-224 i Jens Blom Hansen og Jørgen Elkjeld (red.), *Perspektiver på politik*. Aarhus: Academia.
- Christiansen, Peter Munk (2017). Still the corporatist darlings?, pp. 36-48 i *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*. London: Routledge.
- Christiansen, Peter Munk og Hilmar Rommetvedt (1999). From corporatism to lobbyism? Parliaments, executives, and organized interests in Denmark and Norway. *Scandinavian Political Studies* 22 (3): 195-220.
- Crepaz, Michele (2017). Why do we have lobbying rules? Investigating the introduction of lobbying laws in EU and OECD member states. *Interest Groups & Advocacy* 6 (3): 231-252.

- Ervik, Torill Sommerfelt (2012). *Uregulert lobbyvirksomhet som problem eller ikke? En studie om hvorfor Stortinget har avvist lobbyregulering*. MS thesis. Universitetet i Bergen.
- Ganghof, Steffen og Thomas Bräuning (2006). Government status and legislative behaviour: Partisan veto players in Australia, Denmark, Finland and Germany. *Party Politics* 12 (4): 521-539.
- Garsten, Christian, Bo Rothstein og Stefan Svallfors (2015). *Makt utan mandat: de policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Holman, Craig og William Luneburg (2012). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy* 1 (1): 75-104.
- Ihlen, Øyvind, Anne Binderkrantz og Per-Orla Öberg (2020). Lobbying in Scandinavia, i Eli Skogerbø, Øyvind Ihlen, Nete Nørgaard Kristensen og Lars Nord (red.), *Political Communication in the Nordic Countries*. Göteborg: Nordicom (under udgivelse).
- Ilsøe, Anna (2017). The digitalisation of service work-social partner responses in Denmark, Sweden and Germany. *Transfer: European Review of Labour and Research* 23 (3): 333-348.
- Jacobsen, Michael Hviid og Poul Duedahl (2010). *Introduktion til dokumentanalyse*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kanol, Direnc (2014). Comparative lobbying research: Advances, shortcomings and recommendations. *Journal of Public Affairs* 15 (1): 110-115.
- Karenteneloven (2015). Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneloven). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-06-19-70> (3. februar 2020).
- Keeling, Sean, Sharon Feeney og John Hogan (2017). Transparency! Transparency? Comparing the new lobbying legislation in Ireland and the UK. *Interest Groups & Advocacy* 6 (2): 121-142.
- KU 42 (2017/2018). Vissa villkor för statsråd och statssekreterare. <https://data.riksdagen.se/fil/59952734-1A6A-414E-801B-CCC6A346AF7F> (3. februar 2020).
- Lag (2018:676). Restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svenskforfattningssamling/lag-2018676-om-restriktioner-vid-statsrads-och\\_sfs-2018-676](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svenskforfattningssamling/lag-2018676-om-restriktioner-vid-statsrads-och_sfs-2018-676) (3. februar 2020).
- Lange, Peter, Michael Wallerstein og Miriam Golden (1995). The end of corporatism? Wage setting in the Nordic and Germanic countries, pp. 76-100 i Sanford M. Jacoby (red.), *The Workers of Nations: Industrial Relations in Global Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- LaPira, Timothy M. og Herschel F. Thomas (2014). Revolving door lobbyists and interest representation. *Interest Groups & Advocacy* 3 (1): 4-29.

- NOU 2012: 12. Ventetid – et spørsmål om tillit — En evaluering av statens karantene-regelverk. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-12/id686922/sec2> (3. februar 2020).
- Prop. 44 L (2014-2015). Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn (karanteneoven). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-44-l-2014-2015/id2353342/sec2> (3. februar 2020).
- Rechtman, René E. og Jesper Panum Larsen-Ledet (1998). Regulation of lobbyists in Scandinavia: A Danish perspective. *Parliamentary Affairs* 51 (4): 579-580.
- Rommetvedt, Hilmar, Gunnar Thesen, Peter Munk Christiansen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2013). 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.
- Ronit, Karsten og Volker Schneider (1998). The strange case of regulating lobbying in Germany. *Parliamentary Affairs* 51 (4): 559-567.
- SOU (2017). Karens för statsråd och statssekreterare. Betänkande av Utredningen om vissa villkor för statsråd och statssekreterare. <https://www.regeringen.se/48fa2b/contentassets/621b22f950b54882b746606b8c92eca7/sou-20173.pdf> (3. februar 2020).
- Stubager, Rune, Kasper Møller Hansen, Kristoffer Callesen, Andreas Leed og Christine Enevoldsen (2016). Danske vælgere 1971-2015. *Det danske valgprojekt*. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Svallfors, Stefan (2016). Out of the golden cage: PR and the career opportunities of policy professionals. *Politics & Policy* 44 (1): 56-73.
- Toens, Katrin (2008). Between corporatism and lobbyism German welfare associations in transition. *German Policy Studies* 4 (2): 101-130.
- Triantafyllou, Peter (2016). Analyser af dokumenter og dokumentation, pp. 125-137 i Catharina Juul Kristensen og M. Azhar Hussain (red.), *Metoder i samfundsvidenskabene*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Tyllström, Anna (2013). *Legitimacy for Sale: Constructing a Market for PR Consultancy*. Ph.d.-afhandling. Uppsala Universitet.
- Veksler, Albert (2015). Diluted regulations: A need to review the theoretical classification of the different lobbying regulatory environments. *Journal of Public Affairs* 15 (1): 56-64.
- Vesa, Juho, Anu Kantola og Anne Skorkjær Binderkrantz (2018). A stronghold of routine corporatism? The involvement of interest groups in policy making in Finland. *Scandinavian Political Studies* 41 (4): 239-262.
- Würfel, Maximilian (2018). Life after the Bundestag: An analysis of the post-parliamentary careers of German MPs. *German Politics* 27 (3): 295-316.



Anne Skorkjær Binderkrantz

# Karriereveje blandt topchefer i danske interesseorganisationer

I de seneste årtier er der sket en øget professionalisering af interessevaretagelse i Danmark. Mange interesseorganisationer har i dag store, professionelle sekretariater, og selv mindre organisationer har oprustet deres administration. Samtidig peger forskere på, at der er opstået en gruppe af policyprofessionelle, som indtager positioner i forvaltning, politik og organisationer, og som relativt hyppigt skifter mellem de forskellige sektorer. Artiklen kortlægger de enkeltpersoner, der står i spidsen for næsten 200 danske interesseorganisationer. På baggrund heraf tegnes et billede af de ledende medarbejdere og deres baggrund. Artiklen viser, hvordan mange topchefer rekrutteres fra den offentlige sektor, mens det er forholdsvis sjældent, at politikere bliver ansat i topposter i interesseorganisationer. Organisationseliten ligner andre eliter i forhold til personlige karakteristika og uddannelsesbaggrund.

Keywords: interesseorganisationer, karriereveje, policyprofessionelle

Interesseorganisationer spiller en vigtig rolle i dansk politik. Selvom der findes en del forskning om de danske interesseorganisationer, har fokus især været på organisationerne og ikke på de enkeltpersoner, der tegner dem (Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2014). Vi ved forbløffende lidt om de personer, der sidder i toppen af organisationerne. Denne artikel ser nærmere på en gruppe personer, der normalt står lidt i skyggen: topcheferne i de danske interesseorganisationer. Artiklen giver svar på spørgsmål som: Hvilken baggrund har de personer, der indtager de administrative topposter i organisationerne? Ligner organisationernes topchefer de embedsmænd og politikere, som de har tæt samspil med? Og hvorfra rekrutterer organisationerne deres kandidater til topposter?

Spørgsmålene er desto mere væsentlige, fordi interesseorganisationer i dag er langt mere professionelle organisationer end for nogle årtier siden. De største organisationer har politiske sekretariater, der matcher bemanningen af mange af ministeriernes styrelser. Organisationerne er også på højde med de politiske partier, når det gælder antallet af medarbejdere. Samtidig er adgangen til dansk politik i høj grad koncentreret med en kerne af organisationer med særdeles god adgang på tværs af forskellige arenaer og yderligere en gruppe organisationer, der er stabile deltagere i politik (Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2014). Selvom interesseorganisationer i udgangspunktet er medlemsorganisa-

tioner med politisk valgte bestyrelser og formænd, følger der betydelig magt med posten som leder af de største organisationers sekretariater – om end magtfordelingen mellem den politiske og administrative ledelse varierer på tværs af organisationer.

Topledelsen i danske interesseorganisationer kan ses som en del af de ”policy-professionelle”, der er i fokus i dette temanummer. Der er tale om personer, som er ansatte frem for valgte, og som sidder i stillinger, hvor formålet er at påvirke politiske beslutninger (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017). Analysen er også relevant for diskussioner om politiske elitors rolle og betydningen af den såkaldte ”svingdør” i politik (se også Blach-Ørsten og Mayerhöffer (2020) i dette temanummer). Hermed sigtes til en trafik mellem stillinger i det politiske system og stillinger som lobbyist (LaPira og Thomas, 2014). I dansk sammenhæng har nogle enkelte af den slags skift tiltrukket stor opmærksomhed, fx da erhvervsminister Brian Mikkelsen skiftede ministertaburetten ud med direktørstillingen i Dansk Erhverv. I et demokratisk perspektiv er der flere grunde til, at skift mellem forskellige elitepositioner kan give anledning til bekymring. For det første er der spørgsmålet om, hvad man tager med sig fra en stilling i forvaltning eller politik til et job i organisationsverdenen. Det gælder både indsigter om politiske processer og de netværk man har etableret. De organisationer, der har held til at rekruttere toppolitikere eller -embedsmænd, kan få en fordel i deres politiske arbejde, som kan forstærke uligheder i organisations-systemet.

For det andet er der en risiko for, at man allerede i sit hverv som fx politiker retter sit arbejde mod kommende karrieremuligheder. En af de store diskussioner i USA er således, om kongresmedlemmerne i deres sidste år stemmer anderledes end tidligere for at skabe gode efterfølgende karrieremuligheder. Endelig er der også et spørgsmål om, hvorvidt der skabes en elite af policyprofessionelle – på tværs af forskellige sektorer – med en relativt ens baggrund og verdensforståelse (Poulsen og Aagaard, 2020). Det kan skabe afstand til befolkningen og mindske tilliden til det politiske system. For interesseorganisationerne kan det også svække deres rolle i forhold til at kanalisere et bredt spektrum af synspunkter og interesser ind i det politiske system.

En forudsætning for at kunne vurdere de demokratiske perspektiver er indsigt i, hvad der kendetegner organisationernes topledelse, og hvordan deres karriere har formet sig. Artiklen præsenterer derfor resultaterne af en undersøgelse af den øverste ledelse i danske interesseorganisationer. Analysen omfatter 193 organisationer, der i 2015 var velrepræsenterede i offentlige råd og nævn. For hver af disse organisationer er der udvalgt den person, der har den øverste administrative stilling. I analyserne deles gruppen yderligere op med et særligt fokus

på ledelsen af de 20 organisationer, som har den allerbedste insideradgang – i form af et stort antal pladser i offentlige råd og nævn – til dansk politik.

## Organisationseliten i en ny virkelighed

Den rolle, interesseorganisationer og deres topledelse spiller i dag, må ses på baggrund af nogle udviklingstræk i dansk politik over de seneste årtier. Det gælder for det første udviklingen i organisationernes politiske rolle, hvor der er sket en forskydning fra faste, korporative strukturer mod større spændvidde i organisationernes politiske arbejde. For det andet gælder det fremvæksten af nye typer politiske aktører og en ny gruppe af policyprofessionelle, som indtager stillinger i forskellige politiske organisationer, og som – det er i hvert fald påstanden i litteraturen – i stigende grad skifter mellem forskellige sektorer (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015). Afsnittet her diskuterer disse to sammenhængende udviklingstræk.

Diskussionen af disse træk er især relevant, fordi udviklingen er gået i retning af større professionalisering af interesseorganisationerne. Dermed bliver netop interesseorganisationernes direktører i stigende grad nøglepersoner i organisationerne. I en situation, hvor mange interesseorganisationer har store sekretariater bemandet med analyse- og kommunikationsmedarbejdere, er det sandsynligt, at de personer, der står i spidsen for sekretariaterne, har ganske betydelig indflydelse på organisationernes politiske arbejde.

### *Interesseorganisationer i nyt terræn*

I de seneste årtier er der sket en række ændringer i interesseorganisationers politiske rolle. Det betyder samlet set, at organisationerne nu opererer i en virkelighed, hvor de mere end nogensinde før har brug for professionelle sekretariater. Overordnet set har der været en bevægelse bort fra en nærmest automatisk og privilegeret inddragelse i politiske beslutningsprocesser hen imod et mere komplekst samspil med embedsmænd og politikere, hvor medierne også spiller en større rolle. Det er især en væsentlig ændring for sværvægterne blandt de danske interesseorganisationer, som er i fokus her (Binderkrantz, 2014).

En første vigtig udvikling er, at de korporative strukturer i dansk politik har været under opbrud. Frem til midten af 1970'erne var dansk politik præget af stærk korporatisme i form af et tæt samspil mellem interesseorganisationer og den statslige forvaltning. De store organisationer på arbejdsmarkedet og inden for erhvervslivet var selvskrevne partnere, når ny lovgivning skulle forberedes, og blev også inddraget i den efterfølgende implementering (Christiansen, 2014). Der er også i dag et tæt samspil mellem organisationer og forvaltning, men det foregår på andre præmisser end tidligere (Binderkrantz og Christiansen, 2015).

Organisationerne holdes på større afstand end tidligere, og deres deltagelse er langtfra så selvfølgelig som før, når store politiske beslutninger træffes (Christiansen og Klitgaard, 2010).

Sideløbende med ændringerne i den korporative kanal er andre arenaer blevet vigtigere. Det gælder for det første Folketinget, som er blevet styrket som selvstændig institution og som mål for interesseorganisationernes politiske arbejde (Christiansen, 2014). Hertil kommer, at mange organisationer i dag orienterer sig bredere politisk. I takt med at socioøkonomiske forhold betyder mindre for befolkningens stemmeadfærd, er også de tidligere ret tætte bånd mellem partier og bestemte interesseorganisationer blevet løsnet (Christiansen, 2012). Når interesseorganisationer retter deres indsats mod Folketing og partier, er den derfor typisk ikke rettet mod ét enkelt parti men snarere mod et bredt spektrum af partier.

Medierne er også i dag helt centrale for organisationerne. Der er sket en overordnet medialisering af politik, hvor alle politiske aktører tager bestik af medierne og deres logikker (Hjarvard, 2008; Allern og Blach-Ørsten, 2011). Medierne bruges til at sætte emner på dagsordenen og til at presse på for politisk opmærksomhed på organisationernes mærkesager. Endelig er medierne også et middel til at kommunikere til organisationernes egne medlemmer (Binderkrantz, 2005). Spørger man organisationerne selv, bekræftes billedet af, at indflydelse findes både i centraladministrationen, på Christiansborg og i medierne. Kun en lille gruppe organisationer vurderer ikke disse arenaer som betydningsfulde (INTERARENA, 2012).

Hvad betyder udviklingen for organisationerne? Først og fremmest har det skabt et pres mod en større professionalisering af organisationernes politiske arbejde. Organisationerne har brug for at være til stede på tværs af de politiske arenaer på en måde, som bedst muligt fremmer deres sag. Dele af de politiske processer er blevet mindre synlige, og det kan ligefrem være en politisk strategi at holde påtænkte reformer uden for mediernes søgelys (Christiansen og Klitgaard, 2010; Svallfors, 2015: 9). Det betyder, at en god forståelse af politiske og administrative logikker er afgørende for, at interesseorganisationerne kan være til stede på det rigtige tidspunkt og tilrettelægge deres indsats bedst muligt. Det omfatter også i stigende grad at kunne fremlægge egne analyser, der understøtter organisationens synspunkter. Det er ikke længere nødvendigvis nok at henvise til medlemmernes umiddelbare interesser (Rommetvedt, 2005).

Samtidig er kravene til organisationernes eksterne kommunikation øget. Den politiske kommunikation er blevet professionaliseret, og der lægges stor vægt på at vinkle og præsentere budskaber bedst muligt (Binderkrantz, 2005; Allern og Blach-Ørsten, 2011). De største organisationer har naturligt en vis

gennemslagskraft qua deres repræsentation af store samfundsgrupper, men selv disse kan ikke regne med, at deres synspunkter bliver taget til efterretning af andre aktører. Organisationerne har derfor brug for professionelle sekretariater, der kan levere både materiale i form af analyser og dokumentation og kommunikationsstrategier, der sikrer gennemslagskraft på tværs af de politiske arenaer. En sammenligning af to spørgeskemaundersøgelser blandt danske interesseorganisationer viser da også, at organisationerne har oprustet. I 1975 rapporterede 3 pct., at deres sekretariater havde mere end 25 ansatte, mens dette gjaldt for 9 pct. i 2010, og her havde 3 pct. (svarende til omkring 35 organisationer) mindst 90 ansatte (Buksti, 1980: 19; INTERARENA, 2012).

### *De policyprofessionelle i politik*

I amerikansk politik er diskussionen om *the revolving door* mellem politik og lobbyisme gammel. Her har fokus især været på kongresmedlemmers overgang til job som lobbyister. I 2012 var det næsten 40 pct. af de medlemmer, der forlod repræsentanternes hus, og næsten 60 pct. af dem, der stoppede i senatet, der efterfølgende blev registrerede lobbyister (Lazarus, McKay og Herbel, 2016). Det er et fænomen, som også kan findes i skandinavisk sammenhæng. I Sverige er en del PR-bureauer således grundlagt af tidligere politikere, og i Norge rekrutterer bureauerne konsulenter med politisk baggrund (Allern, 2011). Selvom billedet til en vis grad kan genkendes i Danmark – fx har den konservative Bendt Bendtsen erklæret, at han vil starte eget public affairs-bureau, når hans valgperiode i Europaparlamentet udløber<sup>1</sup> – fylder det langt mindre end i USA. Det er således kun en mindre gruppe af danske folketingsmedlemmer, der finder jobs som lobbyister, når de forlader deres politiske hverv (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017).

Nye typer aktører har imidlertid fået stigende betydning også i en dansk sammenhæng. Blandt interesseorganisationerne er der således sket en opblomstring af organisationer for forskellige dele af civilsamfundet (Binderkrantz, Fisker og Pedersen, 2016). Ud over de nye egentlige interesseorganisationer betyder tænketanke og PR-firmaer mere i de skandinaviske lande. Frem til midten af 1990'erne spillede de to typer aktører ikke nogen væsentlig rolle, men i de senere år er der dels kommet flere til, dels er de blevet vigtigere (Svallfors, 2015; Kelstrup, 2018). Selvom de traditionelle interesseorganisationer fortsat udgør langt den vigtigste lobbykanal i Danmark, har de nye spillere bidraget til den større kompleksitet, der er beskrevet ovenfor, ligesom der er skabt flere muligheder for jobskifte på tværs af sektorer.

Betegnelsen policyprofessionelle er blevet foreslået for den gruppe af personer, der sidder i stillinger, hvor formålet er at påvirke politiske beslutninger,

men hvor der ikke er tale om valgte positioner (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017). De policyprofessionelle kan være ansat i stillinger inden for forvaltning, politiske partier, interesseorganisationer, PR-bureauer og tænketanke. Der har været en stigning i antallet af policyprofessionelle på tværs af en række lande (Svallfors, 2016). Svenske forskere peger på, at mediantiden for et job som policyprofessionel i Sverige kun var to år, og et større forskningsprojekt har belyst, hvilke kompetencer og værdisæt der kendetegner gruppen i svensk sammenhæng (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015; Svallfors, 2016: 59). Selvom der ikke findes tilsvarende studier i Danmark, er der også her en del, der tyder på, at der i dag findes en gruppe af policyprofessionelle, som har relativt ens kvalifikationer, og som skifter mellem jobs i forskellige sektorer (Poulsen og Aagaard, 2020).

De policyprofessionelle er kendetegnet ved en række kvalifikationer, der er nyttige i en virkelighed, hvor de politiske beslutningsprocesser er mere komplekse og mindre synlige (Svallfors, 2015: 9; Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017: 17-18). Konkret peger Svallfors (2016) på tre typer ekspertise, der især kendetegner de policyprofessionelle:

- problemformulering forstået som evnen til at udpege og frame politiske problemer og deres løsninger.
- procesekspertise i form af kendskab til de politiske processer og de spilleregler, der gør sig gældende der.
- informationsadgang kendetegnet ved evnen til hurtigt og effektivt at finde relevante informationer.

Det er ekspertise, som erhverves gennem relevante uddannelser, men som i høj grad også er et produkt af de stillinger, en person tidligere har haft. Ud over de nævnte ekspertiser spiller adgang til netværk og muligheden for kommunikation med relevante politiske aktører også en væsentlig rolle (Carpenter, Esterling og Lazer, 2004). Svenske forskere peger på, at politisk kommunikation og rådgivning har været et gangbart produkt siden midten af 1990'erne, og også i Danmark mener forskere, at der er opstået et marked for "politisk viden", hvor politiske aktører med kendskab og kontakt til det politiske system er i høj kurs (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017).

Hvor står interesseorganisationerne på dette marked for medarbejdere med politisk viden? Et eksempel fra et aktuelt jobopslag illustrerer de kompetencer, organisationerne efterspørger:

Vi søger en organisatorisk stærk direktør, der brænder for ledelse, udvikling og strategi. Den sidste tid har budt på forandringer i det politiske landskab. Det

har påvirket vores medlemmer og organisationen generelt. Det kræver handling og nytænkning. Vi søger derfor en direktør, der har politisk tæft og kan understøtte og lede vores ambitioner i en både spændende og udfordrende tid (Jobopslag på Jobindex, 3. april 2019).

Ligesom organisationen her nævner andre organisationer evnen til at sætte en dagsorden, erfaring med ledelse fra andre organisationer, politisk tæft og gode kommunikationsevner, når de averterer efter nye topchefer.

Der er altså god grund til at tro, at organisationerne tager bestik af de nævnte ekspertiser i deres rekruttering af topchefer. I en politisk virkelighed, hvor organisationerne opererer i mange forskellige arenaer, og hvor kravene til deres politiske kommunikation er øget, har organisationerne brug for præcis den ekspertise, der kendetegner de policyprofessionelle. Derfor kan det forventes, at organisationerne lægger vægt på både uddannelse og tidligere jobberfaring, når de rekrutterer på topledelsesniveau. Analysen her undersøger, hvordan det afspejler sig i topledelsen i de danske interesseorganisationer.

## Kortlægning af organisationernes topledelse

Artiklens fokus er de vigtigste danske interesseorganisationer og deres topledelse. Der er forskellige måder at afgøre på, hvilke organisationer der er vigtigst, baseret på fx antallet af medlemmer, deres repræsentation i forskellige sammenhænge eller kortlægninger af deres indflydelse. Her er valgt én enkelt indikator: antallet af pladser i offentlige råd og nævn. I Danmark er netop denne form for inddragelse et af de vigtigste udtryk for traditionen for at tage interesseorganisationer med i forberedelse og implementering af politik. Den rolle, som disse organer spiller, har ændret sig over tid, men det er fortsat et redskab, der bruges hyppigt og tillægges stor betydning (Binderkrantz og Christiansen, 2015).

Opgørelsen af råd og nævn<sup>2</sup> er foretaget pr. 31. december 2015 og omfatter alle udvalg, råd, nævn og andre tilsvarende organer på tværs af alle forvaltningsområder i centraladministrationen. I alt var der i opgørelsen 416 forskellige råd og nævn, og for hvert af disse er det registreret, hvem der var medlem. I denne analyse medtages alle repræsentanter for danske, landsdækkende interesseorganisationer. Interesseorganisationer defineres som sammenslutninger af medlemmer eller andre støtter, som søger politisk indflydelse (Jordan, Halpin og Maloney, 2004). Medlemmerne kan være enkeltpersoner, virksomheder, institutioner eller sågar andre organisationer. I Danmark findes anslået omkring 1.700 forskellige interesseorganisationer, og heraf havde omkring 400 mindst én repræsentant i et af de offentlige råd eller nævn, der indgår i opgørelsen.

Analysen medtager de 193 organisationer, der havde mindst to pladser i opgørelsen af repræsentation i råd og nævn. Spændet i repræsentation er imidlertid meget stort – med KL som topscorer med i alt 127 pladser. Organisationerne er derfor opdelt i fire grupper alt efter, hvor mange pladser de har. Tabel 1 nedenfor viser de fire grupper, og hvordan de fordeler sig på forskellige typer interesseorganisationer: 1) fagforeninger, 2) erhvervsorganisationer, 3) institutionelle organisationer, der repræsenterer offentlige myndigheder eller institutioner, 4) ideelle organisationer, der arbejder med fx miljø eller humanitære spørgsmål og 5) andre organisationer.

*Tabel 1: Fordeling på organisationstyper (antal og pct. af gruppen)*

	Fagforeninger	Erhvervsorg.	Institutionelle org.	Ideelle org.	Andre org.	I alt i gruppen
20+	5 25,0 %	8 40,0 %	3 15,0 %	3 15,0 %	1 5,0 %	20
6-20 pladser	11 28,9 %	16 42,1 %	2 5,3 %	3 7,9 %	6 15,8 %	38
3-5 pladser	24 37,5 %	23 35,9 %	6 9,4 %	2 3,1 %	9 14,1 %	64
2 pladser	13 18,3 %	33 46,5	10 14,1 %	6 8,5 %	9 12,7 %	73
Alle org.	53 27,5 %	80 41,5 %	21 10,9 %	14 7,3 %	25 13,0 %	193

I den øverste gruppe af organisationer med særdeles god repræsentation finder vi fagforeninger som LO (nu FH) og 3F samt en række erhvervsorganisationer med DI, Landbrug og Fødevarer og Dansk Erhverv i spidsen. Herudover indgår de to store institutionelle organisationer KL og Danske Regioner, ligesom også nogle enkelte af de største ideelle organisationer, fx Forbrugerrådet, er at finde her. I alle grupperne er der en klar overvægt af økonomiske organisationer. Erhvervsorganisationerne udgør mere end 40 pct. af det samlede udvalg af organisationerne, mens fagforeningerne tegner sig for 27,5 pct. De øvrige typer organisationer – institutionelle, ideelle og andre – fylder mellem 7 og 13 pct. i den samlede opgørelse.

For hver af de 193 organisationer er den øverste topleder identificeret typisk ved hjælp af organisationens hjemmeside.<sup>3</sup> Det var muligt for 166 af organisationerne. Enkelte organisationer har ikke et egentligt sekretariat og indgår



derfor ikke. Herudover var det især blandt de mindre velrepræsenterede organisationer ikke altid muligt at finde oplysninger om den administrative ledelse. Det skal også bemærkes, at især fagforeningerne har en tradition for, at folkevalgte – med titler som fx forbundssekretær – varetager en betydelig del af de administrative ledelsesopgaver. I artiklen her er disse ikke medtaget, fordi fokus er på de rent administrativt ansatte.

For hver person er der noteret forskellige karakteristika som køn, alder, anciennitet i jobbet og uddannelse. Det giver fx mulighed for at undersøge, i hvilken grad organisationernes topledere ligner hinanden – eksempelvis fordi de har uddannelser inden for DJØF-området. Herudover er toplederne fulgt tilbage i tid. På baggrund af oplysninger på organisationernes hjemmesider, profiler på LinkedIn, omtaler i *Kraks Blå Bog* og portrætartikler i avisartikler er det år for år registreret, hvilket hovederhverv hver person havde. I mange tilfælde har det været muligt at finde oplysninger tilbage til året for personens indtræden på arbejdsmarkedets, mens der i andre tilfælde er tale om et mere ufuldstændigt billede. Antallet af personer, der indgår i analysen, varierer derfor fra spørgsmål til spørgsmål.

Foruden kortlægningen af topchefernes baggrund inddrages resultater fra en spørgeskemaundersøgelse blandt danske interesseorganisationer foretaget i 2011. Spørgeskemaet indeholdt blandt andet spørgsmål om organisationernes samlede indtægter og størrelsen af deres sekretariater. Det fulde spørgeskema findes på [www.INTERARENA.dk](http://www.INTERARENA.dk). Svarprocenten på undersøgelsen var 65.

## Organisationernes topfolk: karakteristika og karriere

Hvad kendetegner de organisationer, som toplederne står i spidsen for? Som beskrevet ovenfor er forventningen, at der er tale om ressourcestærke organisationer med store, professionelle sekretariater, og dermed organisationer, hvor direktøren må forventes at have en indflydelsesrig position. Tabel 2 giver en oversigt over organisationernes ressourcer: Hvor store indtægter har de fx, og hvordan er deres sekretariater bemandede? Tabellen er opdelt i fire grupper baseret på antallet af pladser i råd og nævn.

Den ret eksklusive gruppe af organisationer med mindst 20 pladser i råd og nævn er sværvægtede på alle måder. Indtægtsmæssigt ligger de i gennemsnit på mere end 200 millioner årligt, og en stor del af midlerne kanaliseres ind i velbemandede sekretariater. Samlet har de således et gennemsnit på 165 ansatte, og 50 af disse beskæftiger sig i gennemsnit med politisk arbejde i bred forstand. At være topleder i en af disse organisationer er altså ensbetydende med at være chef for en særdeles stærk organisation. Det gælder på indtægtssiden, medarbej-

dersiden og i forhold til repræsentationen i råd og nævn – med gennemsnitligt hele 47 pladser.

*Tabel 2: Organisationernes ressourcer og adgang, gennemsnit*

	Pladser i råd og nævn	Ansatte i alt	Politiske medarbejdere	Indtægter (i mio.)	N i survey	I alt i gruppen
A: 20+ pladser	47,0	165,3	50,2	231	17-19	20
B: 6-20 pladser	10,1	95,1	15,2	102	32-33	38
C: 3-5 pladser	3,7	60,5	6,9	85	47-50	64
D: 2 pladser	2,0	16,8	3,5	22	48-54	71
Alle organisationer	8,8	64,7	12,7	85	144-153	193

For hver kategori sker der et markant fald i styrke målt på alle parametre. Allerede de organisationer, der har mellem seks og 20 pladser i råd og nævn, har under halvt så store indtægter, og især bemanningen af deres politiske sekretariater er markant mindre – under en tredjedel af topgruppens sekretariater. Gruppen med tre til fem pladser har omkring syv medarbejdere, der arbejder med politik, mens den sidste gruppe med to repræsentationer i snit har 3,5 ansat med den type arbejdsopgave. Selvom der især i kategori B og C fortsat er tale om store organisationer – målt på indtægter og samlet antal medarbejdere – er der altså samtidig ret stor variation inden for de små 200 organisationer, der er medtaget.

Kan man på den baggrund konkludere, at toplederne i interesseorganisationerne er magtfulde? Det er sandsynligvis et spørgsmål, hvor svaret vil variere mellem organisationerne. For det første er der – som netop vist – meget stor forskel på størrelsen af de organisationer, der er tale om. Der er klar forskel på at være i toppen for organisationer som DI eller KL og at indtage direktørposten i de mindre og mere sektorspecifikke organisationer. For det andet varierer rollefordelingen mellem ansatte og politikere i forskellige organisationer. Nogle organisationer har tradition for, at såvel formand som andre folkevalgte er fuldtidsmedarbejdere i organisationen, ligesom ekstern repræsentation varetages af folkevalgte. I andre organisationer – især erhvervslivets organisationer – er det i langt højere grad direktøren og andre medarbejdere, der tegner organisationen udadtil. Selvom stillingen som topchef må anses for betydningsfuld i langt de

fleste af de organisationer, der er medtaget her, er udgangspunktet altså ikke, at der er tale om lige betydningsfulde poster på tværs af organisationerne.

Hvem er de så toplederne? Som det kan ses i tabel 3, ligner de kort sagt mange andre kortlægninger af eliter i vestlige demokratier. Der er en overvægt af mænd, aldersmæssigt er det mest almindeligt at være et sted mellem 50 og 60 år, og mere end fire ud af fem har en højere videregående uddannelse.

*Tabel 3: Organisationsledelsen, gennemsnit*

	Andel kvinder	Alder, gennemsnit	Andel høj videregående uddannelse	Andel DJØF-uddannelse	I alt i gruppen
A: 20+ pladser	30,0 %	56,0	100,0 %	90,0 %	19-20
B: 6-20 pladser	27,0 %	55,6	84,8 %	54,5 %	30-37
C: 3-5 pladser	23,1 %	54,2	83,7 %	63,3 %	39-52
D: 2 pladser	21,1 %	53,1	83,7 %	51,0 %	40-57
Alle organisationer	24,1 %	54,4	86,1 %	60,9 %	128-166

Mere specifikt er der i organisationerne under ét 24 pct. kvinder i toplederstillingerne. Selvom det kan synes som et lavt tal, er det faktisk markant højere end i 1999, hvor kun 9 pct. af direktørerne i et udvalg af danske interesseorganisationer var kvinder (Christiansen, Møller og Tøgeby, 2001: 122). Ret bemærkelsesværdigt er der flest kvinder i de to øverste grupper, hvor henholdsvis 30 og 27 pct. af toplederne er kvinder. Det er vanskeligt at give en entydig forklaring på det mønster, men det er nærliggende at pege på, at netop disse store, professionelle organisationer i højere grad prioriterer – en vis – diversitet også på ledelsesgangen. For alder og uddannelsesniveau er mønstret mere klassisk, idet lederne i snit bliver ældre og har højere uddannelsesniveau i takt med, at man bevæger sig op i kategori. Sammenlignet med 1999 er der ikke tale om en markant udvikling hverken i alder eller uddannelsesniveau. Dengang var de analyserede direktører i gennemsnit 55 år, og 82 pct. havde en akademisk uddannelse (Christiansen, Møller og Tøgeby, 2001: 122).

Tabellen viser også, hvor mange der har en DJØF-uddannede. Her er tallet 90 pct. i top 20 og mellem 51 og 63 i de øvrige kategorier. De konkrete universitetsgrader er især cand.jur., cand.scient.pol., cand.polit. og til dels også cand.oecon. I den øverste gruppe er der faktisk kun to personer, der ikke har erhvervet netop en af disse fire grader fra enten Københavns eller Aarhus Uni-

versitet, mens der er noget større diversitet i de øvrige grupper. Det betyder, at mange af topcheferne har den samme uddannelsesbaggrund, som typisk giver anledning til ansættelse i de statslige ministerier. Samtidig er det også en baggrund, der er ret almindelig blandt medlemmer af Folketinget. Efter valget i 2015 havde 55 ud af 197 folketingsmedlemmer en DJØF-uddannelse med i bagagen.<sup>4</sup> Er man bekymret for djøfisering af dansk politik, er det altså ikke blandt organisationernes topchefer, man finder modvægten til DJØFerne i centraladministrationen.

Anden del af analysen ser nærmere på, hvor organisationernes administrative ledelse rekrutteres fra, og hvilket karriereforløb de har bag sig. Interessant her er blandt andet, i hvilket omfang ledelsen rekrutteres internt, idet det kan afspejle, at man især går efter ildsjæle fra organisationens egne rækker. På den anden side peger litteraturen om policyprofessionelle på, at poster som dem, der ses på her, ofte besættes med personer med bred politisk ekspertise og erfaring fra andre sektorer. Tabel 4 og 5 giver oversigter over de positioner, som toplederne havde, umiddelbart inden de fik deres nuværende stilling. I tabel 4 er organisationerne opdelt efter de fire grupper med forskellig repræsentation i råd og nævn, mens tabel 5 viser en opdeling på organisationstyper.

Samlet set rekrutteres der nogenlunde ligeligt ad fire kanaler: internt i egen organisation, fra andre organisationer, fra forvaltningen og fra erhvervslivet. Der sker til gengæld kun en meget begrænset rekruttering af topcheferne fra poster i politik. Selvom der har været stor opmærksomhed, når det undtagelsesvis er sket, bekræfter det billedet fra andre studier af, at danske folketingsmedlemmer ikke i ret høj grad forlader politik til fordel for chefstillinger i interesseorganisationer (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017).

Det er interessant, at rekruttering fra den offentlige forvaltning fylder forholdsvis meget i de to mest eksklusive grupper af organisationer. Blandt de 20 organisationer i topgruppen er 40 pct. hentet direkte fra stillinger i forvaltningen, og i denne gruppe dækker det næsten udelukkende over chefstillinger i ministerierne. Her er der til gengæld ikke mange tilfælde af intern rekruttering, og de få tilfælde, der er, gælder nogle af de topledere, der har siddet i stillingen i mindst 10 år. Man skal være varsom med at konkludere for håndfast på en så lille gruppe som denne, men der er noget, der tyder på, at især insiderkendskab til den offentlige forvaltning er i høj kurs, når organisationerne rekrutterer til toppen.

Ser man på mønstrene på tværs af organisationstyper, er der ret markante forskelle. I fagbevægelsen hentes de fleste topchefer enten i egne rækker eller i andre – ofte beslægtede – organisationer. Det kan hænge sammen med arbejdsfordelingen i disse organisationer, hvor det typisk er den politiske ledelse, der

Table 4: Rekruttering af topchefer fordelt på repræsentationskategorier

	Internt	Anden organisation	Forvaltning	Politik	Erhvervs- liv	Andet	N
A: 20+ pladser	3 15,0 %	5 25,0 %	8 40,0 %	2 10,0 %	1 5,0 %	1 5,0 %	20
B: 6-20 pladser	7 21,2 %	5 15,2 %	10 30,3 %	0 0,0 %	9 27,3 %	2 6,1 %	33
C: 3-5 pladser	15 31,3 %	14 29,2 %	12 25,0 %	1 2,1 %	15 31,3 %	1 2,1 %	48
D: 2 pladser	10 20,8 %	11 22,9 %	9 18,8 %	1 2,1 %	15 31,3 %	2 4,2 %	48
Alle organisationer	23,5 %	23,5 %	26,2 %	2,7 %	20,1 %	4,0 %	149

Table 5: Rekruttering af topchefer fordelt på organisationstyper

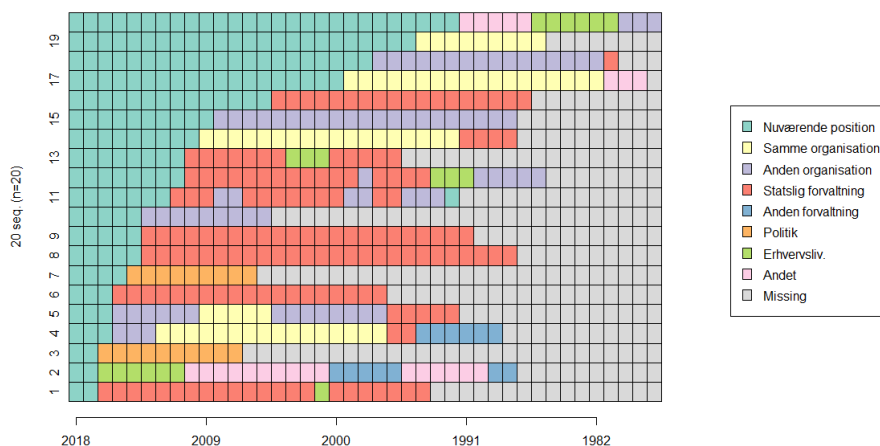
	Internt	Anden organisation	Forvaltning	Politik	Erhvervs- liv	Andet	N
Fagforeninger	15 40,5 %	12 32,4 %	6 16,2 %	0 0,0 %	3 8,1 %	1 2,7 %	37
Erhvervs- organisationer	11 16,4 %	15 22,4 %	16 23,9 %	3 4,5 %	21 31,3 %	1 1,5 %	67
Institutionelle organisationer	2 13,3 %	1 6,7 %	10 66,7 %	0 0,0 %	0 0,0 %	2 13,3 %	15
Ideelle organisationer	5 41,7 %	2 16,7 %	2 16,7 %	0 0,0 %	3 25,0 %	0 0,0 %	12
Andre organisationer	2 11,1 %	5 27,8 %	5 27,8 %	1 5,6 %	3 16,7 %	2 11,1 %	18
Alle organisationer	23,5 %	23,5 %	26,2 %	2,7 5	20,1 %	4,0 %	149

tegner organisationen, mens topcheferne i højere grad har fokus på intern organisering og administration. Erhvervsorganisationerne rekrutterer ret bredt og henter især deres ledere i erhvervslivet og også i ret stort omfang i den offentlige forvaltning. Denne rekrutteringskanal er også meget markant for de institutionelle organisationer, som henter 2/3 af deres topchefer fra den offentlige forvalt-

ning. Endelig er intern rekruttering den mest almindelige rekrutteringskanal i de ideelle organisationer.

Figur 1 giver et mere detaljeret indblik i karrierevejen for topcheferne i de tyve største organisationer. I 2018 havde de alle sammen deres nuværende position, og figuren følger deres karrierevej tilbage til det år, hvor de fik deres første fuldtidsjob. Farverne angiver, i hvilken sektor de var ansat i hvert år herimellem. Den grå farve markerer perioden før første ansættelse.

Figur 1: Topchefernes karriereforløb, 20+ pladser i råd og nævn



Figuren bekræfter billedet af, at en karriere i den offentlige forvaltning – eventuelt i kombination med poster i interesseorganisationer – er den mest udbredte vej til ledelsesgangen hos sværvægterne blandt de danske interesseorganisationer. Direktørstillinger fås ikke ved at arbejde sig mod toppen i en organisation men snarere gennem kvalifikationer hentet andetstedsfra. Det er også slående, at der stort set ikke rekrutteres fra erhvervslivet. Som det fremgik af tabel 4, er det i de øvrige kategorier af organisationer mere almindeligt at hente topchefer fra private virksomheder, men i toppen er det altså ikke et erfaringsgrundlag, der ser ud til at vægtes højt.

## Afslutning: en demokratisk udfordring?

Eliten ligner sig selv. Det er en af konklusionerne på denne artikel. På baggrund af en kortlægning af topledelsen i næsten 200 danske interesseorganisationer har den tegnet et billede af de enkeltpersoner, der udgør den administrative top i den danske organisationsverden. Der er tale om en gruppe, hvor tre ud af

fire er mænd, hvor aldersgennemsnittet ligger i midten af 50'erne, og hvor de fleste har en akademisk uddannelse. Vurderet ud fra navne er der næppe heller tale om en gruppe, der udviser nogen særlig etnisk diversitet. Dermed ligner topledelsen i interesseorganisationer andre elitegrupper, som forskellige danske undersøgelser har afdækket (Christiansen, Møller og Togeby, 2001; Larsen, Ellersgaard og Bernsen, 2015).

Der er imidlertid også noget, der er forandret. Der findes ikke helt sammenlignelige undersøgelser af organisationernes topfolk på tidligere tidspunkter, men der er alligevel to ting, der fremstår ret markant. For det første er det påfaldende, at så mange organisationer rekrutterer deres topfolk direkte fra stillinger i centraladministrationen – og i nogle tilfælde endda fra chefstillinger på organisationens eget interesseområde. En forsigtig sammenligning med eliten i 1999 kan laves ved at se på de 14 af de 20 ”toporganisationer”, hvor der findes informationer om direktøren i 1999-undersøgelsen. Af disse 14 var 79 pct. rekrutteret internt i organisationen eller fra en anden interesseorganisation, en enkelt var rekrutteret fra erhvervslivet, og ingen kom fra en stilling i den offentlige forvaltning. Det tyder altså på en forskydning imod hyppigere rekruttering fra især centraladministrationen.

For det andet er en DJØF-baggrund meget hyppig især i de organisationer, som befinder sig i den absolutte top. Dermed ligner topfolkene også uddannelsesmæssigt ministeriernes embedsmænd. Her er ikke nødvendigvis tale om et helt nyt udviklingstræk – også i 1999 var mange af organisationernes direktører DJØF-uddannede<sup>5</sup> – men det er ikke desto mindre karakteristisk, at de største organisationer rekrutterer ledere med et meget snævert felt af akademiske uddannelser bag sig. Begge dele er tegn på, at en helt særlig ekspertise er vigtig for organisationerne: de policyprofessionelles ekspertise. Det er evnen til at identificere aktuelle problemer og præsentere dem på en måde, så bestemte løsninger fremstår oplagte; kendskabet til de politiske processer og de spilleregler, der findes 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 (Svallfors, 2016). Den ekspertise opbygges på uddannelsesinstitutionerne og raffineres gennem forskellige stillinger inden for politik og forvaltning. Og den ser ud til at være særdeles vigtig, når de største interesseorganisationer vælger kandidater til deres topposter.

Det er til gengæld ret bemærkelsesværdigt, at der ikke sker en særlig stor rekruttering af topfolk fra de politiske partier. Det er ellers kernen i den internationale diskussion af ”svingdørs”-problematikken og i danske debatter om, hvorvidt fx ministre og folketingsmedlemmer skal have mulighed for at skifte de politiske taburetter ud med poster som lobbyister. Selvom nogle enkelte pro-

minente eksempler springer i øjnene, er der ikke tale om nogen særlig livlig trafik – svingdøren går snarere mellem ministeriernes topniveau og organisationernes direktionsgange. Hertil kommer, at en stor del af toplederne fortsat er hentet i egne rækker eller hos andre interesseorganisationer. På den baggrund skal man være varsom med at tale om en meget hyppig svingdørstrafik mellem forskellige sektorer.

Interesseorganisationers demokratiske rolle er især at kanalisere et bredt udsnit af samfundsinteresser ind i det politiske system – at give befolkningen mulighed for deltagelse og indflydelse i politik. Der er derfor noget paradoksalt i, at man ansætter en topledelse, som i den grad ligner de embedsmænd og i nogle tilfælde også de politikere, som man forsøger at påvirke. Det er kompetente folk, der givetvis tager organisationernes mærkesager til sig og bruger deres ekspertise til at fremme dem. Det er imidlertid også folk, som har karrierer i andre sektorer bag sig – og foran sig – og som potentielt har et større fællesskab med andre policyprofessionelle end med de grupper, som organisationerne repræsenterer (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015; Svallfors, 2016: 69).

Modvægten findes i organisationernes demokratiske opbygning. Ved siden af – eller snarere over – de administrative topchefer, der har været i centrum her, findes organisationernes politiske ledelse i form af formænd og bestyrelser. Som nævnt ovenfor er der i fagforeningerne også et betydeligt islæt af fuldtidsmedarbejdere med et demokratisk mandat. Hertil kommer medlemmerne, som i hvert fald på papiret udgør den højeste myndighed i mange organisationer. Det peger på, at magtfordelingen i interesseorganisationerne er afgørende for, hvordan de udfylder deres demokratiske rolle. I en del organisationer er der ganske langt fra medlemmer til ledelse, og flertallet af medlemmer forholder sig ret passivt til deres mulighed for indflydelse (Binderkrantz, 2009). Det betyder ikke nødvendigvis, at magten ligger hos de administrative topfolk, men det rejser spørgsmålet om, hvordan organisationerne sikrer, at de synspunkter og interesser, der videreføres, rent faktisk repræsenterer organisationens medlemskab.

## Noter

1. <https://policywatch.dk/nyheder/mennesker/article11002177.ece>
2. Oversigten over råd og nævn er venligst stillet til rådighed af Peter Munk Christiansen.
3. Opgørelsen er lavet i 2018 og omfatter den person, der var øverste administrative leder på undersøgelsestidspunktet.
4. [https://www.magisterbladet.dk/magisterbladet/2015/072015/072015\\_p20](https://www.magisterbladet.dk/magisterbladet/2015/072015/072015_p20)
5. Database fra Magtudredningens afdækning af den danske elite (Christiansen, Møller og Tøgeby, 2001).



## Litteratur

- Allern, Sigurd (2011). PR, politics and democracy. *Central European Journal of Communication* 1.
- Allern, Sigurd og Mark Blach-Ørsten (2011). The news media as a political institution: A Scandinavian perspective. *Journalism Studies* 12: 92-105.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær (2005). Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure. *Political Studies* 53: 694-715.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær (2009). Membership recruitment and internal democracy in interest groups: Do group-member relations vary between group types? *West European Politics* 32: 657-78.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær (2014). Adgang til politiske arenaer – et spørgsmål om udveksling af ressourcer, pp. 33-53 i Anne Binderkrantz, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (red.), *Organisationer i politik. Danske interesseorganisationer i forvaltning, Folketing og medier*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær og Peter Munk Christiansen (2015). Decades of change? Interest group representation in Danish public committees in 1975 and 2010. *Journal of European Public Policy* 22: 1022-1039.
- Binderkrantz, Anne, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2014). På tværs af politiske arenaer, pp. 201-223 i Anne Binderkrantz, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (red.), *Organisationer i politik. Danske interesseorganisationer i forvaltning, Folketing og medier*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Helene Marie Fisker og Helene Helboe Pedersen (2016). The rise of citizen groups? The mobilization and representation of Danish interest groups, 1975–2010. *Scandinavian Political Studies* 38 (4): 291-311.
- Blach-Ørsten, Mark og Eva Mayerhöffer (2020). Skal svingdørslobbyisme i Danmark reguleres? *Politica* 52 (1): 23-40.
- Blach-Ørsten, Mark, Ida Willig og Leif Hemming Pedersen (2017). Fra politiker til policy professional – en analyse af danske politikeres karriereveje efter Folketinget fra 1981 til 2015. *Tidsskriftet Økonomi og Politik* 90 (3): 15-26.
- Buksti, Jacob A. (1980). Organisationerne, den politiske proces og samspillet med samfundsudviklingen, pp. 9-33 i Jakob A. Buksti (red.), *Organisationer under forandring*. Aarhus: Forlaget Politica.
- Carpenter, Daniel P., Kevin M. Esterling og David M. J. Lazer (2004). Friends, brokers, and transitivity: Who informs whom in Washington Politics? *Journal of Politics* 66: 224-246.
- Christiansen, Flemming Juul (2012). Organizational de-integration of political parties and interest groups in Denmark. *Party Politics* 18: 27-43.
- Christiansen, Peter Munk (2014). Organisationernes politiske rolle efter 1975, pp. 55-89 i Anne Skorkjær Binderkrantz, Peter Munk Christiansen and Helene Helboe

- Pedersen (red.), *Organisationer i politik. Danske interesseorganisationer i forvaltning, Folketing og medier*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2010). Behind the veil of vagueness: Success and failure in institutional reforms. *Journal of Public Policy* 30: 183-200.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller og Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. Aarhus: Hans Reitzels Forlag.
- Garsten, Christina, Bo Rothstein og Stefan Svallfors (2015). *Makt utan mandat. De policyprofessionelle i svensk politik*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Hjarvard, Stig (2008). *En verden af medier. Medialiseringen af politik, sprog, religion og leg*. København: Samfundslitteratur.
- INTERARENA (2012). *Spørgeskema til danske interesseorganisationer – svarfordeling*.
- Jordan, Grant, Darren Halpin og William Maloney (2004). Defining interests: Disambiguation and the need for new distinctions. *British Journal of Politics and International Relations* 6: 195-212.
- Kelstrup, Jesper Dahl (2018). *Tænketanke – nye aktører i dansk politik*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- LaPira, Timothy M. og Herschel F. Thomas III (2014). Revolving door lobbyists and interest representation. *Interest Groups & Advocacy* 3: 4-29.
- Larsen, Anton Grau, Christoph Ellersgaard og Markus Bernsen (2015). *Magteliten. Hvordan 423 danskere styrer landet*. København: Politikens Forlag.
- Lazarus, Jeffrey, Amy McKay og Lindsey Herbel (2016). Who walks through the revolving door? Examining the lobbying activity of former Members of Congress. *Interest Groups & Advocacy* 5: 82-100.
- Poulsen, Birgitte og Peter Aagaard (2020). Policyprofessionelle i Danmark. *Politica* 52 (1): 5-22.
- Rommetvedt, Hilmar (2005). Norway: Resources count, but votes decide? From neo-corporatist representation to neo-pluralist parliamentarism. *West European Politics* 28: 740-763.
- Svallfors, Stefan (2015). *Politics as Organized Combat: New Players and New Rules of the Game in Sweden*. Köln: Max-Planck Institute for the Study of Societies.
- Svallfors, Stefan (2016). Out of the golden cage: PR and the career opportunities of policy professionals. *Politics & Policy* 44: 56-73.

Jesper Dahl Kelstrup

# Policyprofessionelle i danske tænketanke: uddannelse, erhvervs erfaring og synlighed i Folketinget og landsdækkende aviser

Hvilken uddannelsesbaggrund og erhvervs erfaring har policyprofessionelle i danske tænketanke, og hvordan bidrager de til tænketankenes synlighed i Folketinget og i landsdækkende aviser? Analysen af 126 policyprofessionelle fra ti privatfinansierede tænketanke viser, at tænketankene hovedsageligt ansætter policyprofessionelle med samfundsvidenskabelige universitetsgrader og erhvervs erfaring fra stat, interesseorganisationer og den private sektor. Flere advocacytænketanke prioriterer at ansætte økonomer, og andelen af ansatte med en kandidatgrad i økonomi er positivt korreleret med omtale i Folketinget og aviser. Dette fund lægger op til fremadrettet at undersøge, hvilke særlige forudsætninger økonomer har for at agere som policyprofessionelle, og hvordan de bidrager til at få tænketankes idéer og analyser på mediernes og politikernes dagsorden.

Keywords: policyprofessionelle, tænketanke, uddannelses erfaring, erhvervs erfaring, økonomer

Begrebet ”policyprofessionel” er blevet brugt til at betegne ansatte, der arbejder med at påvirke politik, men som hverken er politikere eller embedsmænd. De policyprofessionelle kan bevæge sig på tværs af organisationer i den offentlige og private sektor (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015). Et fokus på enkeltpersoners professionalisering i politik er vigtigt, både fordi individers personlige netværk, prestige og ry kan skabe politisk indflydelse (Seabrooke, 2014; Co-man, 2019: 290), og fordi policyprofessionelle kan være med til at skabe netværk på tværs af forskellige sektorer (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017). Den eksisterende litteratur om policyprofessionelle har portrætteret dem som generalister, der har kompetencer til at arbejde i mange forskellige typer organisationer, der beskæftiger sig med politik (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015; Svallfors, 2016), men vi har begrænset viden om, hvilke forudsætninger de policyprofessionelle har for at varetage deres arbejde. Specielt er det underbelyst, hvordan policyprofessionelles forskellige uddannelsesbaggrunde og erhvervs erfaringer kan understøtte organisationers ambitioner om eksempelvis

at være synlige over for politikere og i medierne. På den baggrund undersøger artiklen uddannelsesbaggrund og erhvervs erfaring for policyprofessionelle i ti danske tænketanke, og hvordan disse faktorer bidrager til tænketankenes synlighed i Folketinget og i landsdækkende aviser. Spørgsmålet besvares ved at se på, hvor udbredt syv uddannelsesbaggrunde og otte slags erhvervs erfaring er iblandt 126 policyprofessionelle, der er ansat i ti forskellige privatfinansierede danske tænketanke. Desuden undersøges tænketankenes synlighed i Folketinget fra samlingerne 2014-2015 til 2018-2019 og i ni landsdækkende aviser i perioden 2014-2018. De ti tænketanke kategoriseres som enten advocacy- eller policytænketanke for også at undersøge, om bestemte typer tænketanke typisk ansætter policyprofessionelle med forskellige baggrunde.

I det følgende redegøres nærmere for begrebet policyprofessionel og forskellige teoretiske perspektiver på dem. Dernæst begrundes og afgrænses artiklens analytiske fokus, og dataindsamling samt kodningen af policyprofessionelles uddannelses- og erhvervsbaggrund præsenteres. Analysen viser, at gruppen af policyprofessionelle i tænketankene hovedsageligt har samfundsvidenskabelige kandidatgrader. Nogle tænketanke ansætter selektivt og opbygger derved fagmiljøer af økonomer, politologer, jurister eller forskere med ph.d.-grader. Fagmiljøer af sociologer og kommunikationsuddannede er derimod mindre udbredte i tænketankene. I forhold til erhvervs erfaring prioriterer mange tænketanke at ansætte policyprofessionelle med forskellige erfaringer fra stat, interesseorganisationer og den private sektor. Artiklens vigtigste fund er, at det ud af en række forskellige uddannelsesbaggrunde og erhvervs erfaringer kun er én variabel, der er korreleret med omtale i enten Folketinget eller medier: nemlig andelen af ansatte med en kandidatgrad i økonomi. Analysens fremhævelse af økonomer som en faktor for synlighed i Folketinget og landsdækkende aviser giver anledning til i fremtidige studier af policyprofessionelle at analysere mere præcist, hvordan og hvorfor økonomer bidrager til at få tænketankes idéer og analyser på mediernes og politikernes dagsorden.

## Policyprofessionelle i Norden

Hugh Heclø satte i 1970'erne indirekte fokus på policyprofessionelle i kraft af sin forskning i såkaldte issue-netværk i amerikansk politik (Heclø, 1978). Heclø pointerede, at amerikansk politik ikke var så fastlåst, som den dengang udbredte forståelse af jerntrekanter imellem Kongressens udvalg, bureaukratier og interessegrupper lagde op til (Schneider, 2015: 374). Udgangspunktet for Heclø var i stedet, at den amerikanske forvaltning, i hvert fald på føderalt niveau, var både hierarkisk og horisontalt differentieret, og at de netværk af personer, der havde interesser i politik, ligeledes var forskelligartede, store og centrerede

sig om forskellige emner (issues) (Hecló, 1978: 102). Issue-netværk fungerede i dynamiske konstellationer, og det var folk, der evnede at bevæge sig imellem forskellige emner og at skifte position i netværkene, der vandt frem i denne type system (Hecló, 1978: 106). Heclós fremstilling af et differentieret og netværkspræget politisk system med horisontal mobilitet har siden vundet indpas og inspireret en forestilling om policyprofessionelle som individer, der bevæger sig på tværs af sektorer. Denne forestilling om policyprofessionelle har fået ny aktualitet i Skandinavien i kraft af en større undersøgelse af policyprofessionelle i Sverige (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015). Hensigten med undersøgelsen var, som titlen "Makt utan mandat" indikerer, at undersøge, i hvilket omfang policyprofessionelle i Sverige har tiltaget sig magt uden et folkevagt mandat, og om det i så fald er problematisk. Der er dog endnu ikke særligt klare svar på de store spørgsmål. Det skyldes blandt andet, at diskussionen om forudsætninger for at, policyprofessionelle udgør henholdsvis et demokratisk problem eller et bidrag til at skabe konkurrence og udveksling af idéer i moderne demokratier, hviler på demokratiteoretiske uenigheder om, hvad den rette balance imellem repræsentation, konkurrence, deltagelse og eliter er (Held, 2006). Til gengæld har forskningen om policyprofessionelle i en aktuel skandinavisk kontekst ydet andre konceptuelle og analytiske bidrag. Stefan Svallfors har således defineret policyprofessionelle på følgende måde:

These are people who are employed to affect politics and policy making in places such as government offices, political parties, interest organizations, public relations (PR) agencies, and think tanks. They are different from regular politicians, in that they are employed and not elected to office. But they also differ from civil servants and public administrators by being employed to further certain values and interests rather than as impartial and merit-recruited administrators (Svallfors, 2016: 57).

Policyprofessionelle er i dette perspektiv tydeligst afgrænset negativt i kraft af, at de hverken er politikere eller embedsmænd, men kan finde ansættelse i mange forskellige typer organisationer. Svensk forskning har på baggrund af en række kvalitative interview identificeret generelle kompetencer omkring problemformulering, processtyring og informationsadgang som centrale kompetencer for policyprofessionelle (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015; Svallfors, 2017). Ydermere er de policyprofessionelle blevet fremstillet som en gruppe eller ligefrem en stamme, der udveksler viden igennem netværk og også, i et dog ikke helt klarlagt omfang, skifter stillinger på tværs af organisationer og den offentlige og den private sektor (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015). Fokus

i de nyere skandinaviske studier har således været på policyprofessionelle som kompetente generalister, der på grundlag af generelt anvendelige kompetencer har karriereveje, som krydser forskellige organisationer og sektorer. I en dansk kontekst er policyprofessionelle blevet koblet til den såkaldte politiske svingdør, hvor rollen som policyprofessionel bliver relevant for eksempelvis politikere, der ønsker at forlade politik, men fortsat gerne vil have et arbejde, hvor deres viden om politik kan bringes i spil og honoreres (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017).

## Policyprofessionelle i tænketanke

Artiklen studerer policyprofessionelle i danske tænketanke, fordi rollen som policyprofessionel forventes at være stærkt udfoldet i disse organisationer (Aagaard og Blach-Ørsten, 2018). Tænketanke, der kan defineres som: "Organisationer, der hævder uafhængighed og søger politisk indflydelse ved at synliggøre ekspertviden" (Kelstrup, 2018: 12), kan således bruge policyprofessionelle til at understøtte forskellige kernefunktioner, herunder deres påberåbelse af uafhængighed, deres politiske indflydelse, deres vidensproduktion og deres synlighed (Kelstrup, 2016). Artiklen fokuserer som nævnt på, om tænketanke bruger bestemte policyprofessionelle til at understøtte deres synlighed over for Folketinget og medier i form af landsdækkende aviser. Litteraturen skelner imellem forskellige typer tænketanke, herunder policytænketanke, der prøver at skabe konsensus imellem forskellige aktører på tværs af det politiske spektrum, og advocacytænketanke, der prøver at opnå indflydelse på vegne af en gruppe aktører, der samles om bestemte værdier eller ideologier (McGann og Weaver, 2000; Osborne, 2004: 434; Rich, 2004; Stone og Denham, 2004; Campbell og Pedersen, 2014). De policyprofessionelles baggrund sammenlignes derfor nedenfor for disse to typer tænketanke.

## Et sociologisk perspektiv på policyprofessionelle roller

Den sociologiske litteratur om tænketanke kan bruges til at nuancere de roller, der knytter sig til at være policyprofessionel i en tænketank. Den amerikanske sociolog Thomas Medvetz har således analyseret, hvordan policyprofessionelle, som han kalder for "public policy specialists" eller "policy experts", reflekterer over deres eget arbejde i forskellige amerikanske tænketanke (Medvetz, 2010: 549-550). En vigtig pointe hos Medvetz er, at de policyprofessionelle synes at gennemgå en vedvarende kamp for at forsøge at balancere og forene forskellige roller som led i etableringen af deres egen identitet. Rollen som policyprofessionel bliver således fortolket aktivt af praktikere som en hybrid identitet (Steinsbekk, 2018). Medvetz har sammenlignet ansatte i tænketanke med skuespillere

i vaudeville, der skifter imellem rollen som forsker, entreprenør, politisk rådgiver og kommunikator afhængigt af, hvad der efterspørges i en konkret situation (2010: 550). Medvetz fremhæver dog, at de policyprofessionelles forskellige arbejdsgivere qua deres strategi og organisationskultur også spiller en rolle for policyprofessionelle. Det kan eksempelvis være, at en tænketank ansætter og rekrutterer policyprofessionelle, der er gode til at balancere imellem forskellige roller. Men det kan lige så vel være, at ledelsen prioriterer nogle roller over andre (Medvetz, 2010: 557). En tænketank, der ønsker at fremstå videnskabelig, ansætter måske i højere grad personer med ph.d.-grader og forskningserfaring. En anden organisation kan derimod vælge at kombinere en gruppe kommunikationskyndige ansatte med økonomer, som måske både kan lave beregninger til analyser og bidrage til effektiv fundraising. Rollerne, som policyprofessionelle i de amerikanske tænketanke forsøger at kombinere, er hos Medvetz mere præcist:

- Forskeren (the academic scholar): I denne rolle bruges en forestilling om forskeren til at hente legitimitet fra universitetsverdenen og til at fremstå som en grundig ekspert, der arbejder metodisk med empirisk data på et videnskabeligt grundlag, og som er i besiddelse af stærke analytiske færdigheder. Desuden fremstilles forskerrollen som uafhængig både af politisk ideologi og økonomisk finansiering (2010: 550-552).
- Den politiske rådgiver (the political aide): Denne rolle lægger vægt på kendskab til det politiske system, inklusive dets processer og timingen i dem. Derfor er viden om og erfaring fra politik og forvaltning værdsat i denne rolle. En vigtig egenskab er at kunne forudsige, hvilke spørgsmål der fremadrettet vil bevæge sig op på den politiske dagsorden. Der lægges mindre vægt på akademisk grundighed end på relevans for den politiske proces, og det kan blive set som en ulempe at være for akademisk (2010: 552-553).
- Entreprenøren (the entrepreneur): Ud fra analogien om politik som en markedsplads for idéer, der tidligere er blevet brugt til at karakterisere tænketanke (McGann og Weaver, 2000), er en tredje rolle knyttet til at "sælge" tænketankens idéer til politikere, sponsorer og journalister for henholdsvis at få politik indflydelse, finansiering og medieomtale. Entreprenøren er både i stand til at se behovet for nye idéer og til at markedsføre sine og tænketankens idéer til andre ved at overbevise andre om, at idéerne er værd at finansiere, støtte eller at give omtale (Medvetz, 2010: 553).
- Kommunikatoren (the media specialist) kan udtrykke sig i et klart og tilgængeligt sprog og i korte formater, der appellerer til mange potentielle læsere. Rollen handler om at have en fornemmelse af, hvilke idéer og typer af analyser der kommer til at have nyhedsværdi. Selvom nye idéer kan være



teknisk komplicerede, er idealet at kunne kommunikere dem på en måde, der både er let forståelig og nemt tilgængelig (2010: 555).

De fire policyprofessionelle roller kan stå i et spændingsforhold til hinanden, fordi især forskerrollens påståede uafhængighed står i modsætning til arbejdet for at opnå (midlertidig) politisk indflydelse i de andre roller (Medvetz, 2010: 557). Selvom Medvetz' perspektiv kan bruges til at nuancere policyprofessionel-les arbejde, er det vanskeligt at skelne imellem rollerne analytisk. Specificeringen af rollerne siger nemlig ikke meget om, hvilke forudsætninger der er for at indtage eller ”spille” hver af rollerne. Derfor bruges rollerne til at reflektere over den nedenstående analyse af sammenhængen imellem de policyprofessionelles uddannelsesbaggrund og erhvervs erfaring og tænketankes synlighed i Folketinget og danske aviser.

## Metode

Det er centrale målsætninger for tænketanke at opnå opmærksomhed fra politikere og medier. Nedenfor uddybes det, hvordan tænketankes omtale i Folketinget og landsdækkende aviser er anvendt som et mål på henholdsvis direkte og indirekte synlighed. Uddannelsesbaggrund og erhvervs erfaring operationaliseres, og der foretages konkrete afgrænsninger for at udvælge og kategorisere ti tænketanke og de policyprofessionelle, der er ansat i dem.

### *Omtale i Folketinget og landsdækkende aviser som mål på synlighed*

I dette studie måles tænketankes direkte synlighed ved at se på, hvor ofte tænketanke optræder i dokumenter fra Folketinget. Undersøgelsen indskrænker sig således til at se på parlamentarisk synlighed og måler ikke direkte synlighed i forhold til ministerier eller andre offentlige myndigheder i den såkaldte forvaltningsarena (Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2014). Søgningen er gennemført på Folketingets hjemmeside (ft.dk) og dækker en femårig periode fra samlingen 2014-2015 til og med 2018-2019. Den forholdsvis lange periode for undersøgelsen er begrundet i et ønske om at minimere risikoen for, at udsving i tænketankes omtale i enkelte år præger analysen af deres generelle synlighed. Søgningen omfatter hele dokumentteksten i § 20-spørgsmål, afstemninger, aktstykker, beslutningsforslag, forespørgsler, forslag til vedtagelse, lovforslag, redegørelser, referater, udvalgsbilag og udvalgsspørgsmål. Der er flere forbehold ved at bruge en overordnet optælling af tænketankenes omtale i Folketingets dokumenter til at indikere deres synlighed. Dels kan tænketanke have uformelle kontakter på Christiansborg og til embedsmænd, som ikke indfanges af søgningerne. Dels kan omtalen være udtryk for, at tænketanke er på de såkaldte



høringslister, som er tilknyttet lovforslag og udvalgsbilag. Indirekte synlighed er målt ved at undersøge, hvor ofte tænketanke nævnes i landsdækkende aviser, der fortsat er centrale for generel synlighed i medierne. Konkret er søgningen gennemført i de ni landsdækkende aviser: *Berlingske Tidende*, *BT*, *Børsen*, *Ekstra Bladet*, *Information*, *Jyllands-Posten*, *Kristeligt Dagblad*, *Politiken* og *Weekendavisen* fra 1.1-31.12 hvert år på alle ord i avisernes artikler. Søgningen i aviserne er foretaget for årene 2014 til og med 2018.

### *Policyprofessionelle i ti danske tænketanke*

Når den ovenfor nævnte definition af policyprofessionelle som, "people who are employed to affect politics and policy making ..." (Svallfors, 2016: 57) bruges til at studere policyprofessionelle i en dansk kontekst, er der formentlig tale om en population på flere tusinde individer. Som nævnt studerer artiklen her policyprofessionelle specifikt i danske tænketanke, fordi rollen som policyprofessionel forventes at være stærkt udfoldet i disse organisationer. Det afgrænser populationen af policyprofessionelle betydeligt. Der er forskellige opgørelser af antallet af tænketanke i Danmark, som spænder fra ca. 30 (Toft Kommunikation, 2019: 10) til 51 (McGann, 2019: 38). Studier af tænketanke giver grundlag for at forvente, at policyprofessionelle er mest udbredt i privatfinansierede organisationer, der er aktive i offentligheden (Rich og Weaver, 2000; Rich, 2004; Medvetz, 2012). Derfor fokuserer studiet på ti privatfinansierede tænketanke, der har været aktive i den offentlige debat. Fokus er dermed på policyprofessionelles roller i medieaktive tænketanke og ikke på en tilfældigt udvalgt stikprøve af tænketanke. Det kan have den konsekvens, at de typer af uddannelse og erhvervs erfaring, der understøtter mediesynlighed, fremstår særligt tydeligt i dette studie. I tabel 1 er de ti udvalgte tænketanke i forlængelse af definitionen på tænketanke ovenfor opdelt i to typer, afhængigt af om de arbejder for at skabe konsensus imellem forskellige aktører på tværs af det politiske spektrum (policytænketanke), eller om de prøver at opnå indflydelse på vegne af en gruppe af aktører, der samles om bestemte værdier eller ideologier (advocacytænketanke) (McGann og Weaver, 2000; Osborne, 2004: 434; Kelstrup, 2018: 62ff).

Table 1: Kategorisering af tænketanke. Antal ansatte i parentes

Policytænketanke	Advocacytænketanke
Concito (10)	AE-rådet (129)
DEA (19)	CEPOS (14)
Justitia (6)	Cevea (7)
Kraka (7)	
Mandag Morgen (8)	
Rockwool Fondents Forskningsenhed (38)	
Tænketanken Europa (5)	

### *Operationalisering af uddannelsesbaggrund og erhvervs erfaring*

Ved at finde medarbejdere i hver af de ti tænketanke på deres hjemmesider i perioden januar til marts 2019 er der samlet set identificeret 126 policyprofessionelle i de ti tænketanke. Det har desværre ikke været muligt at identificere antallet af ansatte bagud i tid. Både uddannelseserfaring og erhvervs erfaring er for hver enkelt ansat fremsøgt via tænketankenes hjemmesider. I tre tilfælde hvor information om uddannelsesbaggrund og erhvervs erfaring for ansatte ikke har været tilgængelig på en tænketanks hjemmeside, er ansatte ikke blevet medtaget i studiet. Antallet af policyprofessionelle er således blevet nedjusteret fra 129 til 126. De 126 ansatte er efterfølgende blevet kodet ud fra de indikationer, der fremgår af tabel 2 nedenfor. Analytisk er policyprofessionelle blevet afgrænset til at omfatte fuldtidsansatte medarbejdere, der arbejder på at påvirke politik og ikke er i gang med et fuldtidsstudie. Studiet inkluderer dermed tilnærmelsesvis hele populationen af policyprofessionelle i de ti tænketanke. Administrativt personale, tilknyttede rådgivere såsom "senior fellows", medlemmer af bestyrelser eller "advisory boards", studentermedarbejdere og praktikanter indgår ikke i studiet. Det betyder også, især i tilfælde hvor tænketanke gør udstrakt brug af ansatte med løsere tilknytning eller studenterarbejdskraft, at studiet ikke repræsenterer tænketankenes samlede medarbejderbesætning.

Uddannelse og erhverv er kodet, så der kan tages højde for op til to forskellige uddannelser og erhvervs erfaring fra to tidligere ansættelser. Hvis eksempelvis en ansat både har en kandidatuddannelse i økonomi og en master i journalistik, er de kodet som en halv uddannelsesscore hver. Tilsvarende er de to længstvarende erhvervs erfaringer blevet medtaget i tilfælde, hvor ansatte tidligere har været ansat to eller flere steder. Der er ikke skelnet imellem, om uddannelser

og erhvervs erfaring stammer fra Danmark (hvilket er langt det hyppigste) eller andre lande. Ansatte, der både har en ph.d.-grad og en kandidatgrad, er kodet to gange fordi de to uddannelser er supplerende. I kodningen af ph.d.-grader er kun ansatte med færdiggjorte grader inkluderet. Igangværende ph.d.-studerende kodes efter deres kandidatuddannelse. I forhold til erhvervs erfaring tælles erfaring først efter endt uddannelse. Eksterne lektorer eller undervisere er ikke kategoriseret som forskere.

*Tablet 2: Operationalisering af policyprofessionelles uddannelsesbaggrund og erhvervs erfaring*

Uddannelsesbaggrund	Erhvervs erfaring
Ph.d.-grad: ansatte med færdiggjort ph.d.-grad	Forsker: forskningsansættelse (efter ph.d.)
Økonomi: universitets- eller handelshøjskoleøkonom (kandidatniveau)	Privat virksomhed: tidligere ansættelse i privat virksomhed, herunder konsulentbureauer
Jura: juridisk kandidatgrad	Interesseorganisation eller tænketank: tidligere ansættelse i interesseorganisation/ NGO eller anden tænketank
Politologi: politologisk kandidatgrad	Stat: tidligere ansættelse i ministerier eller andre offentlige myndigheder herunder fx Danmarks Statistik.
Sociologi: sociologisk kandidatgrad	Region eller kommune: tidligere ansættelse i regioner eller kommuner
Kommunikation og humaniora: uddannelse i journalistik, kandidatuddannelse i kommunikation eller humaniora	Journalist eller kommunikation: tidligere ansat i mediehus eller som presse-/kommunikationsmedarbejder.
Andre: andre kandidatuddannelser, fx inden for naturvidenskab	Politisk parti: tidligere folkevalgt eller ansat i politisk parti
Ingen uddannelse	Ingen tidligere erhvervs erfaring

## Analyse

Nedenfor beskrives policyprofessionelles uddannelsesbaggrund og erhvervs erfaring, og det undersøges, i hvor høj grad disse faktorer bidrager til tænketankes synlighed i Folketinget og landsdækkende aviser.

### *De policyprofessionelles uddannelsesbaggrund*

Målt på uddannelse udgør de policyprofessionelle i de udvalgte tænketanke overordnet set en homogen gruppe. Mere end 75 pct. af de ansatte har en samfundsvidenskabelig kandidatuddannelse, og kommunikationsuddannelser og jurister tegner sig for en stor del af den resterende fjerdedel. Tabel 3 viser, at en kandidatuddannelse i økonomi er den klart mest udbredte uddannelsesbaggrund hos de ansatte i tænketankene.

*Tabel 3: Uddannelsesbaggrund for 126 policyprofessionelle i ti danske tænketanke (gennemsnit)\**

Uddannelsesbaggrund	Pct.
Økonomi	41,7
Politologi	22,2
Ph.d.-grad	16,7
Kommunikation og humaniora	14,7
Sociologi	12,7
Andre	4,8
Jura	4,0

Note: Ansatte, der både har en kandidat- og en ph.d.-grad, er talt dobbelt. Procenterne summer til 100, når ph.d.-grad udelades.

Forskellige samfundsvidenskabelige uddannelser har både ret forskellig udbredelse og intensitet i de ti tænketanke. Otte ud af ti tænketanke havde i marts 2019 politologer ansat, imens syv havde økonomer ansat. Syv havde folk med en kommunikationsuddannelse ansat, og kun to tænketanke havde jurister ansat. Der er dog som vist nedenfor i tabel 4 forskel på de forskellige uddannelsers udbredelse på tværs af de to typer tænketanke.

Forholdet imellem udbredelse og prioritering af uddannelser kan bruges til at nuancere antagelsen om, at de policyprofessionelle i tænketankene har generelle kompetencer, som giver dem mobilitet på tværs af forskellige organisationer (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015). Uddannelser i økonomi, politologi og sociologi samt kommunikation og humaniora er repræsenterede i de fleste tænketanke. Det kan være med til at skabe miljøer af policyprofessionelle med disse uddannelsesbaggrunde i og på tværs af tænketankene. Jurister og personer med anden uddannelsesbaggrund er dog generelt mindre udbredte i tænketankene.

*Tabel 4: Uddannelsesbaggrund for policyprofessionelle i hhv. advocacy- og policytænketanke (gennemsnit)\**

	Advocacytænketanke (N = 33)	Policytænketanke (N = 93)
Økonomi	65,2	33,3
Politologi	15,2	24,7
Ph.d.-grad	0,0	22,6
Kommunikation og humaniora	13,6	15,1
Sociologi	6,1	15,1
Andre	0,0	6,5
Jura	0,0	5,4

Note: Ansatte, der både har en kandidat- og en ph.d.-grad, er talt dobbelt. Procenterne summer til 100, når ph.d.-grad udelades.

Flere tænketanke prioriterer en høj intensitet af én bestemt type uddannelse. Det gælder både advocacytænketankene AE-Rådet og CEPOS og policytænketankene Kraka og Rockwool Fondens Forskningsenhed, der alle har en høj andel af økonomer iblandt deres ansatte. Til forskel fra advocacytænketankene har Kraka og Rockwool Fondens Forskningsenhed dog også mange ansatte med ph.d.-grader. Mandag Morgen, DEA og Tænketanken Europa har stærke miljøer af politologer. Kommunikationsuddannede og humanister udgør, til trods for at de er ansat i mange forskellige tænketanke, kun ca. 15 pct. af alle stillinger. Det tyder på, at mange tænketanke har brug for kommunikationsansatte, men at de ikke ansætter mange af dem, måske fordi de udfører støtrefunktioner til andet arbejde.

#### *Tænketankene prioriterer mange forskellige typer erhvervs erfaring*

I forhold til erhvervs erfaring er det, som vist i tabel 5, mest udbredt, at ansatte i tænketanke ikke har tidligere erhvervs erfaring efter endt kandidatuddannelse, før de ansættes. Ansættelsen af policyprofessionelle uden erhvervs erfaring kan både skyldes, at ansattes erfaring fra studiejob eller praktik er kvalificerende til at blive ansat, og at de begrænsede økonomiske ressourcer i tænketankene gør det attraktivt at ansætte nyuddannede kandidater. Chancerne for at få job uden erhvervs erfaring er størst i Rockwool Fondens Forskningsenhed, som er den største tænketank, og lavest i Kraka, Tænketanken Europa og Cevea, som

er iblandt de mindste tænketanke målt på fuldtidsansatte. Flere typer erfaring hos samme medarbejder er dog værdsat. Det har 40 ud af de 126 policyprofessionelle svarende til omkring en tredjedel.

*Tabel 5: Erhvervs erfaring efter endt uddannelse for 126 policyprofessionelle i ti tænketanke*

Erhvervs erfaring	Pct.
Ingen tidligere	26,2
Stat	19,4
Interesseorganisation eller tænketank	17,5
Privat virksomhed	12,7
Forskning	12,3
Region eller kommune	5,6
Journalist eller kommunikation	4,0
Politisk parti	2,2

Tidligere ansættelse i staten, herunder specielt Finansministeriet og Skatteministeriet og i interesseorganisationer og andre tænketanke er de mest udbredte typer erhvervs erfaring. Imens 12-13 pct. af de ansatte har erfaring fra en privat virksomhed eller fra forskning, har blot 4 pct. erfaring fra journalist- eller kommunikationsstillinger. Det er bemærkelsesværdigt, at alle tænketanke har ansatte med erfaring fra staten, interesseorganisationer eller tænketanke og private virksomheder.

Der er dog forskel på, hvor intensivt de forskellige typer erfaring er repræsenteret, som vist i tabel 6. Policytænketankene repræsenterer en bredere palet af erhvervs erfaring end advocacytænketankene. Dette er i nogen grad drevet af enkelte tænketanke, idet eksempelvis Rockwool Fondens Forskningsenhed har en række forskere ansat. Advocacytænketankene, herunder AE-Rådet og CEP-OS, har næsten 32 pct. ansatte med erfaring fra staten, hvilket er over dobbelt så stor en andel som policytænketankene.

For både advocacy- og policytænketankes vedkommende har de ansatte tidligere erfaring fra staten, interesseorganisationer og den private sektor. En mulig forklaring på denne prioritering er, at erhvervs erfaring fra disse steder giver gode forudsætninger for at forstå det politiske og økonomiske felt og at bidrage til at indgå i netværk i forlængelse af den korporative tradition i dansk interes-

*Table 6: Erhvervs erfaring for ansatte i hhv. advocacy- og policytænketanke (pct. af ansatte i gennemsnit)*

	Advocacytænketanke (N = 33)	Policytænketanke (N = 93)
Ingen tidligere	24,2	26,9
Stat	31,8	15,1
Interesseorganisation eller tænketank	21,2	16,1
Privat virksomhed	13,6	12,4
Forskning	0,0	16,7
Region eller kommune	1,5	7,0
Journalist eller kommunikation	3,0	4,3
Politisk parti	4,5	1,6

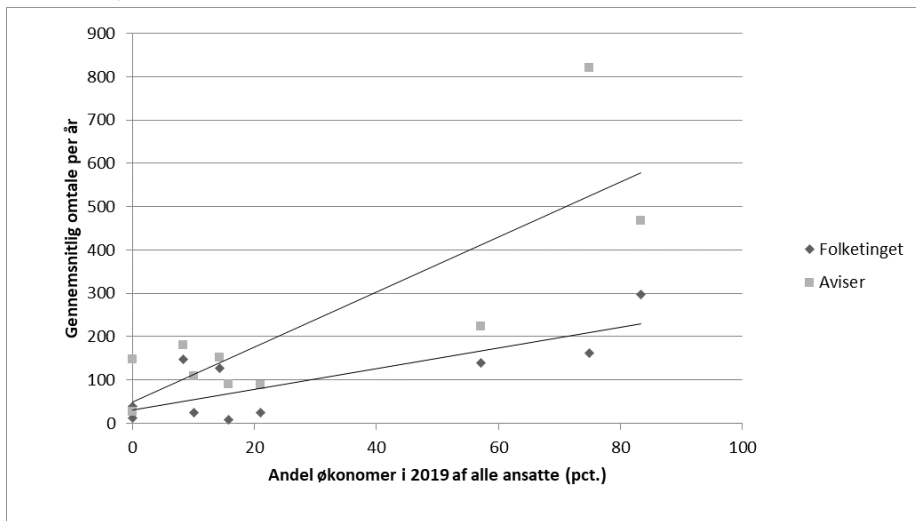
sevaretagelse (Christiansen og Nørgaard, 2003; Binderkrantz, Christiansen og Pedersen, 2014). Det ligger isoleret set på linje med fremstillingen af policyprofessionelle som en gruppe med tværgående mobilitet inden for disse sektorer (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015). Til gengæld har policytænketankene, herunder specielt Rockwool Fondens Forskningsenhed, ansatte med forsknings erfaring, imens forskere er fraværende i advocacytænketankene. Erfaring fra journalistik eller kommunikationsstillinger og fra politiske partier er hverken udbredt iblandt de ansatte i advocacy- eller policytænketankene. Det tyder på, at danske tænketanke ikke i nævneværdigt omfang prioriterer de førnævnte roller som kommunikator og politisk rådgiver, og/eller at erhvervs erfaring fra kommunikationsstillinger og politiske partier ikke betragtes som vigtige forudsætninger for at udfylde disse roller i praksis.

#### *Andelen af økonomer og synlighed i Folketinget og aviser hænger sammen*

I hvor høj grad bidrager de ovenstående karakteristika for policyprofessionelle til tænketankes synlighed i Folketinget og landsdækkende aviser? Ud af de syv mål på uddannelsesbaggrund og de otte typer erhvervs erfaring der blev præsenteret ovenfor, er kun ét mål korreleret med omtale i Folketinget eller aviser: en økonomisk uddannelse. Andelen af tænketankes ansatte med en kandidatgrad i økonomi er således positivt korreleret både med tænketankes mediesynlighed (Pearson's  $r$  0,83) og synlighed i Folketinget (Pearson's  $r$  0,79). Sammenhængen

imellem andelen af økonomer og synlighed i aviser og Folketinget for de ti tænketanke fremgår af figur 1.

Figur 1: Andel af økonomer i 2019 (pct.) og synlighed i Folketinget (gennemsnit per år i samlingerne 2014-2015 til 2018-2019) og aviser (gennemsnit per år i perioden 2014-2018) for ti tænketanke



Andelen af økonomer er ikke i sig selv en stærk forklaring på tænketankes synlighed. Det ses ved, at policytænketanke med mange ansatte økonomer ikke har samme synlighed som advocacytænketanke med mange økonomer. Det er nærliggende at fortolke økonomers bidrag til synlighed i den retning, at de kan bidrage til at understøtte de strategiske målsætninger om at skabe synlighed, som især karakteriserer advocacytænketankene. De ansatte i advocacytænketanke bidrager i gennemsnit til at skabe markant mere synlighed i Folketinget og aviser (henholdsvis 17,8 og 43,6 omtaler per år per ansat) end ansatte i policytænketanke (henholdsvis 4,2 og 9,3 omtaler per år per ansat). En mulig forklaring er, at økonomer har specielt gode forudsætninger for med troværdighed at indtage nogle af de policyprofessionelle roller, som er efterspurgt hos politikere og i medierne, hvis de kobles med tydeligt værdibaserede budskaber. For eksempel kan det tænkes, at økonomer, til trods for at få har ph.d.-grader eller forskningserfaring, kan indtage den tidligere nævnte forskerrolle ved at bruge kvantitativt underbyggede analyser til at skabe troværdighed omkring argumenter og markante synspunkter over for politikere og journalister (Medvetz, 2010: 550-552). En supplerende forklaring kan være, at økonomer også kan



have gode forudsætninger for og prestige til at fungere som entreprenører, der kan overbevise andre om, at tænketanken producerer vigtige analyser, som har betydning for den offentlige debat og for de temaer, som tænketankes sponsorer prioriterer. Analysens fremhævelse af økonomer som en faktor for tænketankes synlighed bør fremadrettet give anledning til at undersøge nærmere, hvordan og hvorfor økonomer indgår i at skabe synlighed for tænketanke.

## Konklusion

Artiklen har undersøgt uddannelsesbaggrund og erhvervs erfaring for policyprofessionelle i ti danske tænketanke, og hvordan disse faktorer bidrager til tænketankenes synlighed i Folketinget og i landsdækkende aviser. Analysen af de policyprofessionelle giver anledning til en todelt konklusion, der nuancerer tidligere forskning i policyprofessionelle (Medvetz, 2010; Svallfors, 2016, 2017; Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015). På den ene side viser analysen, at de 126 policyprofessionelle fra ti udvalgte danske tænketanke med få undtagelser har kandidat- eller ph.d.-uddannelser fra samfundsvidenskabelige uddannelser. Desuden rekrutterer tænketankene policyprofessionelle med erhvervs erfaring fra stat og interesseorganisationer såvel som fra den private sektor. Det giver støtte til antagelsen om, at policyprofessionelle også i tænketankene udgør en veluddannet gruppe af generalister (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015). På den anden side viser studiet, at erfaring fra journalistik eller kommunikationsstillinger og fra politiske partier ikke er særligt udbredt i tænketankene. Omvendt lægger specielt advocacytænketanke vægt på at ansætte økonomer, og en uddannelsesbaggrund som økonom er korreleret med omtale i både Folketinget og aviser. Dette fund lægger op til fremadrettet at undersøge, hvilke særlige forudsætninger økonomer har for at agere som policyprofessionelle, og hvordan de bidrager til at få tænketankes idéer og analyser på mediernes og politikernes dagsorden.

## Litteratur

- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2014). *Organisationer i politik. Danske interesseorganisationer i forvaltning, Folketing og medier*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Blach-Ørsten, Mark, Ida Willig og Leif Hemming Pedersen (2017). Fra politiker til policy professionel: En analyse af danske politikeres karriereveje efter Folketinget fra 1981 til 2015. *Økonomi og Politik* 90 (3): 15-26.
- Campbell, John L. og Ove K. Pedersen (2014). *The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany, and Denmark*. Princeton: Princeton University Press.

- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Coman, Ramona (2019). Why and how do think tanks expand their networks in times of crisis? The case of Bruegel and the Centre for European Policy Studies. *Journal of European Public Policy* 26 (2): 286-301.
- Garsten, Christina, Bo Rothstein og Stefan Svallfors (2015). *Makt utan mandat. De policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Hecló, Hugh (1978). Issue networks and the executive establishment, pp. 413-422 i Anthony King (red.), *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute.
- Held, David (2006). *Models of Democracy*, 3. udg. Cambridge: Polity Press.
- Kelstrup, Jesper Dahl (2016). Tænketankes brug af dagbladene som et marked for politiske idéer i Danmark. *Politik* 19 (1): 7-21.
- Kelstrup, Jesper Dahl (2018). *Tænketanke – nye aktører i dansk politik*. København: Djøf Forlag.
- McGann, James G. (2019). *2018 Global Go To Think Tank Index Report*. The Lauder Institute, University of Pennsylvania.
- McGann, James G. og R. Kent Weaver (red.) (2000). *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Medvetz, Thomas (2010). “Public policy is like having a vaudeville act”: Languages of duty and difference among think tank-affiliated policy experts. *Qualitative Sociology* 33 (4): 549-562.
- Medvetz, Thomas (2012). *Think Tanks in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Osborne, Thomas (2004). On mediators: Intellectuals and the ideas trade in the knowledge society. *Economy and Society* 33 (4): 430-447.
- Rich, Andrew (2004). *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rich, Andrew og R. Kent Weaver (2000). Think tanks in the U.S. media. *The International Journal of Press/Politics* 5 (4): 81-103.
- Schneider, Volker (2015). Hugh Hecló, “Issue networks and the executive establishment”, pp. 372–382 i Martin Lodge, Edward C. Page og Steven J. Balla (red.), *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Seabrooke, Leonard (2014). Epistemic arbitrage: Transnational professional knowledge in action. *Journal of Professions and Organisation* 1 (1): 1-16.
- Steinsbekk, Gabriel (2018). Policyprofesjonelle i Norge. En analyse av tenketanker, PR-byråer og regjeringsrådgivere og deres påvirkningsmuligheter. *Norsk sosiologisk tidsskrift* 5 (2): 401-420.

- Stone, Diane og Andrew Denham (red.) (2004). *Think Tank Traditions: Policy Research and the Politics of Ideas*. Manchester: Manchester University Press.
- Svallfors, Stefan (2016). Out of the golden cage: PR and the career opportunities of policy professionals. *Politics & Policy* 44 (1): 56-73.
- Svallfors, Stefan (2017). Knowing the game: motivations and skills among partisan policy professionals. *Journal of Professions and Organization* 4 (1): 55-69.
- Toft Kommunikation (2019). *Den danske tænketanksanalyse 2019/2020*. København: Toft Kommunikation.
- Aagaard, Peter og Mark Blach-Ørsten (2018). *Politisk kommunikation: Nye tider og nye aktører*. København: Hans Reitzels Forlag.

# Abstracts

*Birgitte Poulsen and Peter Aagaard*  
**Policy Professionals in Denmark**

The article examines whether we can detect the phenomenon policy professionals among employees in Danish interest organizations. In the theoretical part of the article, we clarify the concept of policy professionals. The empirical part is explorative and consists primarily of qualitative interviews. We conclude that policy professional is a relevant concept, when the aim is to understand the distribution and exercise of power in Denmark.

Keywords: policy professionals, public affairs, organized interests, mediatization, policy entrepreneur, lobbyism

*Mark Blach-Ørsten and Eva Mayerhöffer*  
**Should revolving-door lobbyism in Denmark be regulated?**

The revolving door between politics and lobbyism is growing in Denmark without this leading to any new legislation. In several countries, with which Denmark usually compares, similar developments have led to new legislation. The legislation is justified by two general considerations: protection of public trust in the political system and protection of the economic interest of the state. The article describes the rise of revolving-door lobbyism in the Nordic countries and Germany and analyzes recent legislation regulating the revolving door. It is concluded that both public trust and the economic interest of the state are mentioned as arguments for regulation. Against this backdrop, regulation of revolving-door lobbyism in Denmark is discussed.

Keywords: revolving-door lobbyism, policy professional, regulation, Denmark

*Anne Skorkjær Binderkrantz*  
**Career paths among top executives in Danish interest groups**

In recent decades, interest groups in Denmark have become more professionalized. Many interest groups have large, professional secretariats, and even smaller groups have strengthened their administration. At the same time, researchers point to the emergence of a group of policy professionals occupying positions in management, politics and organizations – and frequently switching between

the various sectors. The article maps the individuals who lead almost 200 Danish interest groups. It shows that many top executives are recruited from the public sector, while it is relatively rare for politicians to be recruited for top positions in interest groups. The organization elite is similar to other elites in terms of personal characteristics and educational backgrounds.

Keywords: interest groups, career paths, policy professionals

*Jesper Dahl Kelstrup*

### Policy professionals in Danish think tanks: education, professional experience and visibility in the Parliament and omnibus newspapers

How do the educational backgrounds and work experiences of policy professionals contribute to the visibility of Danish think tanks in Parliament (Folketinget) and in omnibus newspapers? An analysis of 126 policy professionals employed in ten privately funded think tanks indicates that most policy professionals hold social science degrees and have prior work experience from the public sector, interest organizations and the private sector. Some advocacy think tanks hire many economists, and the proportion of employees with a Master's degree in economics correlates positively with both mentions in Parliament and the visibility of think tanks in Danish newspapers. On this basis, more research on why and under what circumstances economists are particularly apt at contributing to the public visibility of think tanks should be undertaken.

Keywords: policy professionals, think tanks, educational background, work experience, economists

# Om forfatterne

*Anne Skorkjær Binderkrantz*, professor i statskundskab, Aarhus Universitet. Har beskæftiget sig med politisk indflydelse, mediedækning af interesseorganisationer og styring af den offentlige forvaltning. E-mail: asb@ps.au.dk

*Mark Blach-Ørsten*, professor (mso) i journalistik, Institut for Kommunikation og Humanistisk Videnskab, Roskilde Universitet. Uddannet cand.scient.adm. og ph.d. i journalistik. Forsker i journalistik og politisk kommunikation. E-mail: oersten@ruc.dk

*Jesper Dahl Kelstrup*, cand.scient.pol., ph.d., lektor, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet. Forsker i offentlig politik i Danmark og Europa med særligt fokus på tænketanke. E-mail: kelstrup@ruc.dk

*Eva Mayerhöffer*, adjunkt i journalistic, Institut for Kommunikation og Humanistisk Videnskab, Roskilde Universitet. Ph.d. i politisk kommunikation fra Freie Universität i Berlin. Email: evamay@ruc.dk

*Birgitte Poulsen*, cand.scient.adm., ph.d., lektor, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet. Forsker i offentlig forvaltning og styring med særligt fokus på samspillet mellem ministre og embedsmænd. Hendes teoretiske interesse er institutionel teori og rolleteori med særlig vægt på udviklingen og betydningen af organisationskulturer. E-mail: bkrp@ruc.dk

*Peter Aagaard*, cand.comm., ph.d., lektor, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet. Har i en årrække forsket og publiceret inden for offentlig ledelse, offentlig innovation, organisatorisk læring, frivillige organisationer og politisk kommunikation. Den teoretiske interesse har været inden for institutionel teori og kompleksitetsteori. E-mail: peteraa@ruc.dk