

Redaktion:

Anne Skorkjær Binderkrantz (AAU) (ansvh.)

Søren Flinch Midtgaard (AAU), Lotte Bøgh Andersen (AAU), Søren Serritzlew (AAU), Asbjørn Sonne Nørgaard (SDU), Robert Klemmensen (SDU), Mette Kjær (AAU), Viola Bureau (AAU), Thomas Pallesen (AAU), Thomas Olesen (AAU) (anmeldelser), Derek Beach (AAU), Niels Ejersbo (SDU), Jens Ringsmose (SDU), Michael Baggesen Klitgaard (SDU), Mogens Kamp Justesen (SDU).

Redaktionskomité:

Søren Winther, Socialforskningsinstituttet

Helene Kyed, DIIS

Bo Smith, Beskæftigelsesministeriet

Lotte Jensen, CBS

Morten Ougaard, Institut IKL, Handelshøjskolen

Eva Sørensen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab (SDU)

Per Henriksen, Fagkonsulent i gymnasieskolen

Christian Albrekt Larsen, Aalborg Universitet, Inst. 2

Helle Ørsted Nielsen, DMU

Peter Viggo Jakobsen, Institut for Statskundskab, KU

© *politica*

Tidsskriftet *Politica* udgives med støtte fra

Forskningsrådet for Samfund og Erhverv under Det Frie Forskningsråd

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: Gitte Thorsted

Tryk: Clemensstrykkeriet A/S, Århus

ISSN 0105-0710

ISBN 978-87-7335-154-3

Redaktionen sluttet d. 01.03.2010

Bestilling af tidsskriftet:

E-mail: Politica@ps.au.dk; telefon: 8942 1253

Girokonto: 5 04 51 93 (se i øvrigt bagest i dette nummer)

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer-review enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved en anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk. På www.politica.dk kan der findes kontaktoplysninger og skrivevejledning.

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

Tidsskriftet *Politica*

c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé

8000 Århus C

Indhold

- 5 *Michael Baggesen Klitgaard og Asbjørn Sonne Nørgaard*
Afmagtens mekanismer: Den danske fagbevægelse og
arbejdsmarkedspolitikken siden 1960'erne
- 27 *Anne Skorkjær Binderkrantz og Peter Munk Christiansen*
Tordenskjolds soldater: Interesseorganisationerne i medierne
- 49 *Anne Rasmussen*
Organisationerne i EU politikken: Svækket relevans af nationale
partipolitiske kontakter?
- 69 *Carsten Daugbjerg og Dan Kristian Møller*
Økologipolitikken og de økologiske interesseorganisationers
kapaciteter i Danmark, Sverige og Tyskland
- 90 *Karsten Vrangbæk, Hilmar Rommetvedt og Ståle Opedal*
Patientorganisationer i Danmark og Norge: Karakteristika og
strategier for interessevaretagelse
- Anmeldelser**
- 109 Søren Winter og Vibeke Lehmann Nielsen, *Implementering af politik*,
København: Academica, 2008, (Tina Birgitte Brinch-Sørensen)
- 111 Christian Friis Bach, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen
og Jan Pedersen, *Idealer og Realiteter. Dansk Udviklingspolitik Historie
1945-2005*, København: Gyldendal, 2008, (Jørgen Dige Pedersen)
- 116 Flemming Mikkelsen, *Indvandring og Integration*, København: Akade-
misk Forlag, 2008, (Lasse Lindekilde)
- 119 Aage Frandsen, *Lovgivningsprocessen i praksis*, København: Jurist- og
Økonomforbundets Forlag, 2008, (Peter Munk Christiansen)
- 122 Peter Seeberg og Morten Valbjørn (red.), *Et Andet Nyt Mellemøsten*,
Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2008, (Julie Pruzan-Jørgensen)
- 125 Jens Blom-Hansen og Jørgen Elklit (red.), *Perspektiver på politik – bidrag
til samfundsdebatten*, Århus: Academica, 2009, (Flemming Schmidt)
- 129 Modtagne bøger
- 131 Abstracts

134 Om forfatterne

136 Politicas ph.d.-serie

Michael Baggesen Klitgaard og Asbjørn Sonne Nørgaard
**Afmagtens mekanismer:
Den danske fagbevægelse og arbejds-
markedspolitikken siden 1960'erne**

Fagbevægelsens systematiske tab af politiske magtressourcer og indflydelse gennem de seneste 30 år forklares typisk som et resultat af økonomisk globalisering og fremvækst af nye produktionsformer og adfærdsmønstre, medførende fragmentering af fagbevægelsens organisationer, medlemsflugt og et opgør med den klassebestemte stemmeafgivelse. Men sådanne strukturændringer determinerer ikke alene fordelingen af magt og magtressourcer på forskellige samfundsgrupper. Det gør vigtige politiske beslutninger også, og udfaldet af politiske beslutninger er betinget af beslutningsprocessens organisering. Processens organisering er såvel magtens som afmagtens politiske mekanisme. Artiklens hypotese er, at fagbevægelsens magttab, forstået som dens kollektive mobiliseringsevne og handlingskapacitet, også skyldes regeringernes systematiske eksklusion af fagbevægelsen fra forberedelse af politiske beslutninger, hvis udfald kan være til gunst eller ugunst for fagbevægelsens magtressourcer. Inklusion i den politiske beslutningsproces er afgørende for, at fagbevægelsen kan varetage sine magtpolitiske interesser. Vi undersøger hypotesen i en analyse af ti vigtige arbejdsmarkedspolitiske beslutningsprocesser i perioden mellem 1967 og 2008.

Ved kollektiv organisering og evne til at optræde som enhedsaktør over for arbejdsgiverorganisationerne og politiske myndigheder har fagbevægelsen i den vestlige verden, især i Skandinavien, sat tydelige aftryk på efterkrigstidens politik (Olson, 1982). Fagbevægelsens kollektive mobilisering medvirkede til at sikre de skandinaviske socialdemokratier en dominerende regeringsposition frem til 1970'erne (Allern et al., 2007; Christiansen og Damgaard, 2008). En stærk fagbevægelse og „venstrebenet korporatisme“ bidrog til udviklingen af fleksible vækstorienterede økonomier (Katzenstein, 1985) med høj beskæftigelse, lav lønspredning (Cameron, 1984) og stor indkomstlighed (Minnich, 2003). Endelig medvirkede fagbevægelsens organisationer til udviklingen af omfattende skattefinansierede velfærdsstater i de skandinaviske lande (Korpi, 1983; Esping-Andersen, 1985, 1990). Fagbevægelsens magt og indflydelse frem til 1970'erne har været stor, og de politiske resultater næsten overvældende. Det er én af forskningens gennemgående konklusioner.

En anden konklusion er, at fagbevægelsens politiske magtressourcer er kraftigt reduceret i perioden efter 1970'erne. Fagbevægelsens magtressourcer er her defineret som et kollektivt handlings- og mobiliseringspotentiale, der gør det muligt at optræde som en vægtig og betydningsfuld enhedsaktør over for interessepolitiske modparter og myndighederne (jf. Korpi og Palme, 2003: 427). Men netop evnen til at organisere og mobilisere medlemmerne

er aftaget (Visser, 2006), og for Danmarks vedkommende gælder det især blandt de unge (Goul Andersen, 2004: 108-109). Generelt stemmer vælgerne i mindre grad efter klassetilhørsforhold (Nieuwbeerta og Ultee, 1999), og i Skandinavien er det især fagforeningernes medlemmer, der ikke længere per automatik stemmer på arbejderpartier (Allern et al., 2007). Fagbevægelsens traditionelle allierede på den parlamentariske arena orienterer sig derfor efter andre pejlemærker end fagbevægelsens interesser.

Litteraturen peger ofte på forandrede strukturelle forhold som hovedforklaring på svækkelsen af fagbevægelsens politiske ressourcer. Deregulering af internationale kapitalbevægelser og øget global konkurrence (Quinn, 1997) øger arbejdsgiversidens magtressourcer over for arbejdstagerne (Regini, 2000). Individualisering af politiske værdier (jf. Inglehart, 1990) ledsages af vigende vilje til opslutning bag fagbevægelsens organisationer og svækker fagbevægelsens mobiliseringskraft. Postindustrialisering, nye produktionsformer og nye mellemlag udfordrer desuden fagbevægelsens evne til at skabe og beskytte den hierarkiske enhedsorganisering, der giver vægt og pondus over for politiske modstandere og er en forudsætning for koordination og brede politiske kompromisser (Pierson, 2001; Swank, 2001; jf. Wallerstein et al., 1997).

Denne artikel tager netop udgangspunkt i, at fagbevægelsens magtressourcer er svækket betydeligt i løbet af de seneste ca. 30 år. Henvisningerne til ændrede strukturelle betingelser giver dog, hævder vi, ikke nogen fyldestgørende forklaring herpå, fordi de ikke afdækker magttabets kausale mekanisme. Økonomiske og samfundsmæssige strukturer afgør ikke alene fagbevægelsens beholdning af magtressourcer, sådan som disse er defineret her. Beslutninger vedrørende indretningen af de politiske institutioner er måske endnu mere afgørende for fagbevægelsens evne til at løse kollektive handlingsproblemer (jf. Ostrom, 1990; Rothstein, 1992). I hvert fald kan politiske beslutninger forstærke eller svække det pres, strukturændringer giver anledning til (Swank, 2001). Desuden determinerer hverken strukturer eller bestemte samfundsaktørers ressourcer politikernes præferencer og beslutninger. Præferencer kan hverken tages for givet eller udledes entydigt fra konteksten (Nørgaard, 1996).

I forlængelse heraf er artiklens tese, at politiske beslutninger har bidraget til fagbevægelsens tab af magtressourcer. Med særligt fokus på Danmark er påstanden, at vigtige arbejdsmarkedspolitiske beslutninger har medvirket til at svække fagbevægelsen siden 1970'erne. Vi argumenterer for, at når skiftende regeringer har ekskluderet fagbevægelsen fra forberedelsen af disse beslutninger, så har fagbevægelsen svært ved at varetage sine magtpolitiske interesser, dvs. beskytte de institutioner og goder, som er afgørende for fagbevægelsens kollektive mobiliseringsevne. Argumentet udfoldes i artiklens føl-

gende afsnit, hvorpå vi præsenterer den metodiske strategi for dets empiriske afprøvning. Kort fortalt består strategien i en analyse af ti arbejdsmarkeds-politiske beslutningsprocesser, som alle har været væsentlige for fagbevægelses kollektive handlingsressourcer. Med baggrund i tidligere forskning har vi udvalgt de beslutninger, der fremtræder som de mest centrale fra hvert årti i perioden 1960-2009. Dermed afdækker vi perioden, hvor fagbevægelses politiske magt bevæger sig fra et toppunkt til et foreløbigt lavpunkt.

Magt – strukturer og ressourcer, processer og beslutninger

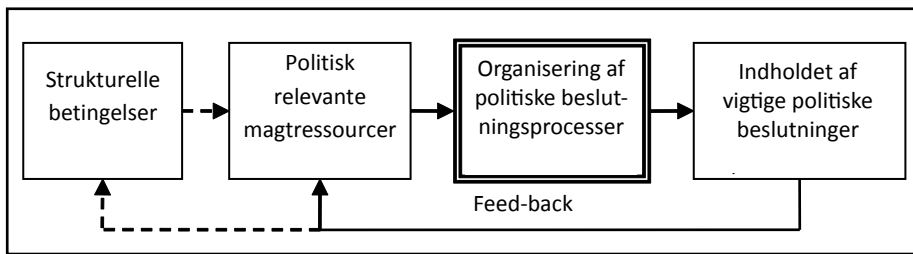
Strukturelle betingelser medvirker til at definere politiske aktørers muligheder og begrænsninger (Lukes, 1974; Thomsen, 2009: 884), men determinerer hverken organiseringen af politiske beslutningsprocesser eller indholdet og resultatet af disse (Christiansen og Nørgaard, 2003b). Strukturelt svage aktører kan til tider opnå betydelig indflydelse i konkrete beslutningssituationer (jf. Albæk, 1993). Traditionelt bygger strukturelle magtanalyser dels på korrelationsbeviser, dels på teoretiske forestillinger om, hvordan strukturelle ændringer *ceteris paribus* svækker eller styrker bestemte aktørers ressourcer, og at ressourcerne *ceteris paribus* er afgørende for konkrete beslutninger (Christiansen og Nørgaard, 2003b). Argumentet er probabilistisk og går på, at sandsynligheden for indflydelse på politiske beslutninger mindskes, når strukturelt betingede magtressourcer reduceres. Udgangspunktet i denne artikel er heroverfor, at beslutningsprocessen er en kausal mekanisme eller mellemkommende variabel mellem aktørernes ressourcer og præferencer på den ene side og beslutningen på den anden. Tesen er, at aktørens interesser bedst tilgodeses, når aktøren selv varetager sine interesser i processen.

Ikke alle beslutninger har konsekvenser for en politisk aktørs fremtidige magtressourcer, men de vigtigste har. Det drejer sig om beslutninger vedrørende organiseringen af autoritet og kompetence på et politikområde samt politikens indhold, som påvirker den relative magtbalance mellem politiske aktører i fremtiden (Knight, 1992). Eksempelvis har fagforeningernes monopol på at organisere arbejdsløshedsforsikringen, den såkaldte Ghent-model, været anset for en værdifuld magtressource for fagbevægelsen, fordi den har stimuleret organiseringsgraden blandt lønmodtagerne og reduceret et kollektivt handlingsproblem (Rothstein, 1992). Beslutningen om at indrette en central arbejdsmarkedspolitisk institution på denne måde har vist sig at have langsigtede konsekvenser og stærke feedbackeffekter (Nørgaard, 1996, 1997) og har påvirket den relative magtfordeling mellem fagbevægelsen og arbejdsgiverne. Det samme gælder beslutninger, der vedrører de økonomiske fordele og byrder ved at være organiseret. Hvis de selektive incitamenter, såkaldte klubgoder, som er knyttet til medlemskab af en forening eller organisation, reduceres, svækkes organisationens mulighed for at mobilisere medlemmer,

og netop medlemsmobilisering er traditionelt fagbevægelsens væsentligste magtressource. Beslutninger vedrørende de arbejdsmarkedspolitiske institutioners organisering og indhold kan således øge eller mindske fagbevægelsens kollektive mobiliseringsevne og handlingskapacitet, dvs. ressourcer som er afgørende for fagbevægelsens mulighed for at opnå indflydelse i fremtiden. I litteraturen benævnes sådanne beslutninger „formative valg“ (Rothstein, 1992a) eller „strukturelle valg“ (Moe, 1989), og det er sådanne, vi fokuserer på.

Politiske aktører er som regel bevidste om netop disse beslutningers vidtrækkende konsekvenser og magtpolitiske betydning. Når de derfor engagerer sig i politiske beslutningsprocesser, er formålet ofte at „få pakket kortene“ sådan, at de også i fremtiden kan optræde med pondus i det politiske spil (McCubbins et al., 1989). Figur 1 illustrerer kausalkæden mellem strukturelle betingelser, magtressourcer, beslutningsprocessens organisering og karakter og politiske beslutninger. De optrukne pile angiver de kausalrelationer, som er i fokus i denne artikel.

Figur 1. Strukturer, ressourcer, beslutningsproces og beslutninger



Organiseringen af den politiske beslutningsproces: den kausale mekanisme

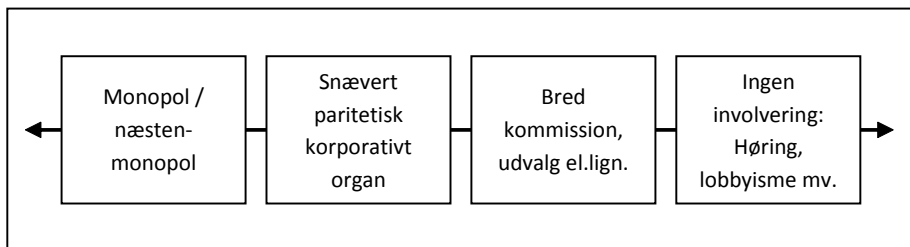
Variation i fagbevægelsens politiske magtressourcer er altså delvist et resultat af politiske beslutninger. Om disse svækker eller styrker fagbevægelsen, kommer an på omfanget af fagbevægelsens inddragelse i beslutningsforberedelsen. Vi forventer med andre ord, at privilegeret tilstedeværelse i beslutningsprocessens indledende faser ledsages af gode muligheder for at varetage magtpolitiske interesser. Heraf følger en samtidig forventning om, at fagbevægelsens svækkelse er et resultat af svagere inklusion i forberedelsen af politiske beslutninger, som har langsigtede konsekvenser for fagbevægelsens kollektive mobiliseringspotentiale.

I et repræsentativt demokrati er det formelt set regeringen, der forbereder politiske beslutninger, men i virkelighedens verden består mange aktører ofte regeringen under denne proces, og ikke mindst i Skandinavien har fagbevægelsen ofte været inddraget gennem korporative arrangementer (Lijphart

and Crepez, 1991; Armingeon, 2002). I den skandinaviske variant af korporatismen har fagbevægelsen endog været mere dominerende end i andre lande med korporative træk (Katzenstein, 1985), men fagbevægelsen inddrages ikke nær så tæt og hyppigt i beslutningsforberedelsen i dag som for 25-30 år siden (Klitgaard og Nørgaard, 2009a; Christiansen et al., 2009; Öberg et al., 2009). På aggregeret plan er det altså ikke svært at se en sammenhæng mellem korporativ politikforberedelse og reduktion af fagforeningernes magtressourcer (Öberg et al., 2009). Men aggregerede sammenhænge viser som bekendt ikke kausalitetens retning, og heller ikke om der er sammenhæng mellem de politiske beslutningers *indhold* og organiseringen af politikforberedelsen.

Beslutningsprocesser kan organiseres på mange måder. Med fokus på graden af inklusion og privilegering af fagbevægelsen under politikforberedelsen kan variationsmuligheden illustreres som i figur 2. Aksens venstre pol betegner en situation, hvor fagbevægelsen besidder et monopol eller næsten-monopol i beslutningsforberedelsen, mens aksens højre pol betegner en situation, hvor fagbevægelsen er ekskluderet fra direkte deltagelse i forberedelsen og overladt til at søge indflydelse gennem fx lobbyvirksomhed.

Figur 2. Variation i fagbevægelsens involvering i beslutningsforberedelsen: grad af privilegeret inklusion



Mens et fagforeningsmonopol under beslutningsforberedelsen med god grund kun forekommer sjældent i demokratiske systemer, er paritetisk sammensatte og snævre korporative arrangementer, til tider med fagbevægelsen i en dominerende rolle, mere hyppige fænomener (jf. Rothstein, 1992; Hermansson, 1993; Nørgaard, 1997). Snævre korporative udvalg giver fagbevægelsen en stærk indflydelsesposition. Selvom hverken den ene eller anden part principielt privilegeres ved paritetisk sammensætning, er det generelt fagbevægelsen, som begunstiges ved beslutningsarrangementer, hvor repræsentation og mobiliseringsmagt er afgørende ressourcer. Det er sådanne ressourcer, fagbevægelsen kontrollerer over for erhvervslivets kapitalmagt (Przeworski, 1985). Arbejdsgiverne har som udgangspunkt en strukturel, økonomisk magt, som ikke matches af fagforeningssiden medmindre den er

i stand til at mobilisere og agere som enhedsaktør (Lindblom, 1977; jf. Korpi og Palme, 2003).

Efterhånden som vi bevæger os mod højre på akserne i figur 2, åbnes der for andre aktører og bredere sammensatte fora samt mere pluralistiske politiske processer. Jo flere andre aktører fagbevægelsen skal dele sin indflydelse med, og jo senere fagbevægelsen inddrages, jo mindre privilegeret er fagbevægelsen, og jo dårligere mulighed har den for at varetage sine magtpolitiske interesser (Christiansen og Nørgaard, 2003b). Hvis politiske beslutninger forberedes i regi af det politiske hierarki, eller udvalg hvor fagbevægelsen ikke er med, må fagbevægelsen forsøge at varetage sine magtpolitiske interesser gennem lobbyvirksomhed over for regeringen og de politiske partier (jf. Hermansson et al., 1999). Alt i alt forventer vi, at jo tættere fagbevægelsen er på et monopol, desto bedre er mulighederne for at opnå udfald af beslutningsprocessen, som er til fordel for fagbevægelsens magtressourcer. Omvendt øges sandsynligheden for beslutningsmæssige udfald, der presser fagbevægelsens magtressourcer, i takt med at fagbevægelsen ekskluderes fra beslutningsforberedelsen.

Regeringens farve, beslutningsprocessens organisering og vigtige beslutninger

Regeringen afgør, hvordan politiske beslutninger forberedes. En oplagt forklaring på fagbevægelsens privilegering i beslutningsforberedelsen er således regeringens farve. Traditionelt har danske socialdemokratiske regeringer oftere ladet beslutninger forberede i korporative udvalg med fagforeningsdeltagelse end borgerlige regeringer (Christiansen og Nørgaard, 2003a), og korporatisme varierer også generelt positivt med socialdemokratiske partiers styrke (Western, 1991). Borgerlige regeringer, der ønsker at svække fagbevægelsen, vil således ekskludere den fra forberedelsen af vigtige politiske beslutninger, mens socialdemokratiske regeringer, der ønsker at øge fagbevægelsens ressourcer, inkluderer den.

Man kan også indvende, at beslutningsprocessens organisering måske slet ikke betyder noget, da det til syvende og sidst er regeringen og parlamentet, som beslutter vigtige love. Lovforberedelsens organisering er ikke afgørende. En oplagt alternativ forklaring på, om der produceres beslutninger til gunst eller ugunst for fagbevægelsen, er således regeringens farve. Socialdemokratiske regeringer med traditionelt tætte bånd til fagbevægelsen (Allern et al., 2007) kan umiddelbart forventes at fremme fagbevægelsens magtposition, mens borgerlige regeringer omvendt vil forsøge at underminere den.

Hvis enten den direkte sammenhæng mellem regeringsfarve og fagforeningsvenlige beslutninger eller den indirekte, der går gennem beslutningsprocessens organisering, er korrekte, vil denne artikels tese have svært ved at overbevise. I det første tilfælde må artiklens tese om beslutningsprocessens

betydning helt afvises; regeringer og parlamenter gør, hvad de vil uanset. I det andet tilfælde er artiklens tese ikke voldsomt teoretisk interessant, idet den blot specificerer, hvordan socialdemokratiske regeringer (altid) hjælper deres venner i fagbevægelsen. Tesen i denne artikel er således kun teoretisk og politisk interessant, såfremt beslutningsprocessen viser sig at være afgørende for beslutningsudfaldet, og sammenhængen mellem regeringens farve og beslutningsprocessens organisering *ikke* er perfekt.

Og der er faktisk gode grunde til at tro, at sammenhængen mellem regeringsfarve og arbejdsmarkedspolitiske beslutninger ikke er så entydig endda. Uanset om socialdemokratiske regeringer er tilbøjelige til at fremme fagbevægelsens interesser, har de også andre hensyn at tage. Det kan være muligheden for at fremme en bestemt politik, hensyn til de parlamentariske muligheder samt kortsigtede stemmeinteresser (Strøm, 1990), som gør det nødvendigt at bryde med fagbevægelsen. Tilsvarende for borgerlige regeringer, som alt andet lige er interesseret i at svække fagbevægelsen. Muligheden for at realisere nogle specifikke politiske præferencer, vælgerhensyn eller parlamentariske interesser kan forsyne borgerlige regeringer med et incitament til at tilgodese fagbevægelsens interesser. Derfor forventer vi ikke en perfekt direkte eller indirekte sammenhæng mellem udfaldet af beslutningsprocessen og regeringens politiske farve, men gennemfører de empiriske analyser på en sådan måde, at vi kan kontrollere for disse forklaringer.

Design og metode

Vi afprøver artiklens teoretiske argument i en empirisk analyse af ti centrale beslutninger i dansk arbejdsmarkedspolitik og har udvalgt to cases fra hvert årti siden 1960'erne. Udvalgelseskriteriet er, at beslutningerne skal vedrøre emner, som kan påvirke fagbevægelsens kollektive handlings- og mobiliseringspotentiale i fremtiden. Beslutningerne skal altså kunne påvirke arbejdstagernes incitament til at tilslutte sig de faglige organisationer og/eller fagbevægelsens evne til at optræde som enhedsaktør over for politiske modstandere. Casene er udvalgt i overensstemmelse med, hvilke beslutninger og beslutningsprocesser litteraturen fremhæver som de mest centrale i de enkelte årtier (Nørgaard, 1997; Cox, 1998; Green-Pedersen, 2000; Christiansen et al., 2004; Torfing, 2004; Larsen og Goul Andersen, 2004; Petersen, 2005; Christiansen og Klitgaard, 2008, 2009). Så vidt som empirien tillader det, er udvælgelsen desuden foretaget med henblik på at skabe variation på beslutningsemnerne, således at der både indgår beslutningsprocesser vedrørende arbejdsmarkedspolitikens overordnede styring og organisering, generøsiteten af indkomsterstøttende ydelser samt adgangen til disse. Det samlede case-udvalg er præsenteret i oversigt i tabel 1.

Tabel 1. Centrale beslutninger i dansk velfærds- og arbejdsmarkedspolitik, 1966-2008

År	Beslutningsemne
1967	Finansieringsreform af dagpengesystemet
1968	Styring af nye AF-regioner
1975/76	Organiseringen af selvstændiges a-kasseforsikring
1979	Introduktion af efterlønnen
1982/83	Nedskæringer af dagpenge
1985	Aftrapning af dagpenge for langtidsledige
1995	Dagpengereform
1998	Efterlønsreform
2002	Statslig a-kasse / tværfaglig a-kasse
2004/08	Enstrengt kommunal arbejdsmarkedsforvaltning

Fordelen ved denne udvælgelse er, at vores analyse ikke alene udstrækkes over en lang tidsperiode, men også varierer i emne, hvormed argumentet udsættes for en relativ hård test. Omvendt afskærer udvælgelsen os fra en mere detaljeret undersøgelse af, hvordan svækkelse af magtressourcerne i forbindelse med én proces har konsekvenser for fagbevægelsens mulighed for interessevaretagelse i den efterfølgende. Vi vil i de enkelte cases diskutere betydningen af beslutningen for fagbevægelsens mobiliseringsevne og magtressourcer, men en egentlig analyse af konsekvenserne er ikke mulig at gennemføre i denne sammenhæng.

Det empiriske arbejde består i at undersøge, om variation på den afhængige variabel systematisk kan forbindes med variation i beslutningsprocessens organisering (jf. George og Bennett, 2005: 205 ff.). Derfor indledes de empiriske analyser med at introducere beslutningsemnet. Dernæst fokuserer vi på beslutningsprocessens organisering for at vurdere fagbevægelsens inklusionsgrad under forberedelsen, mens case-analyserne afsluttes med en sammenfattende vurdering af beslutningens betydning for fagbevægelsens magtressourcer. Hvis inklusion i politikforberedelsen varierer systematisk med beslutninger, som styrker fagbevægelsens magtressourcer, bestyrkes vores hypotese om beslutningsprocessens organisering som kausal mekanisme. Men kun hvis der ikke samtidig er en perfekt sammenhæng mellem regeringsfarve og fagforeningsvenlige/-fjendtlige beslutninger. De empiriske analyser er kronologisk organiseret efter tiår. Data for analysen er offentligt tilgængelige dokumenter og sagsakter fra relevante ministerier, som i de fleste tilfælde er indsamlet og analyseret af artiklens forfattere i andre studier, som inkluderer primærreferencerne. I denne sammenhæng refereres der primært til disse studier.

1960'erne: Fagbevægelsen formulerer politikken

Finansieringsreform af dagpengesystemet, 1967. Siden 1907 havde fagforeningerne stået for a-kasserne (Kristelig a-kasse undtaget). A-kasserne fik op til et loft et offentligt tilskud beregnet som en andel af kontingentindbetalingen. A-kasser med højtloønnede medlemmer og få ledige fik store tilskud i forhold til deres udgifter, mens dem med lavtlønnede medlemmer og mange ledige fik relativt små tilskud. Efterhånden fik de fattige a-kasser større tilskud (Nørgaard, 1997: kapitel 8; Jørgensen, 2007: 170-176), men op gennem 1950'erne voksede deres økonomiske problemer (Nørgaard, 1997: 314-328). Problempresset var føleligt. Statslige refusioner af dele af udgifterne kom til i 1958, men skævhederne bestod (Nørgaard, 1997: 325-326). Der var flere mulige løsninger. I Norge havde man nedlagt a-kasserne og lavet én national socialsikring. En sådan model ville Det konservative Folkeparti gerne have i Danmark (Nørgaard, 1997: 323). Tværfaglige, brancheorganiserede a-kasser var også en mulighed. Socialdemokratiet og fagbevægelsen var imod begge forslag, for a-kasserne var et aktiv i fagforeningernes mobilisering af medlemmer.

SR-regeringen nedsatte i april 1964 den partssammensatte og LO-dominerede Wechselmann-kommission, der skulle se på a-kassernes problemer (Nørgaard, 1997: 332-335). I august 1966 udgav kommissionen en to en halv-siders rapport, der indeholdt et kompromis mellem LO og DA. For fremtiden skulle alle forsikrede betale samme præmie til staten, mens a-kasserne ville få alle udgifter til dagpenge refunderet af staten. Fagbevægelsen beholdt a-kasserne, selvom staten skulle betale de dagpenge, der ved samme lejlighed blev øget markant. LO accepterede et DA-krav om, at det offentlige skulle overtage jobanvisning og rådighedskontrol med ledige. Indrømmelsen var begrænset i forhold til den gevinst, konsoliderede a-kasser udgjorde for fagbevægelsen. LO-DA kompromisset blev vedtaget i lovform i 1967 af et bredt flertal, selvom Venstre og Det konservative Folkeparti helst havde set, at a-kasserne blev nedlagt.

Partsstyret arbejdsformidling, 1968. Som en del af kompromisset skulle det offentlige overtage kontrollen med ledige fra a-kasserne. Men hvordan den nye Arbejdsformidling skulle organiseres og styres, var ikke afgjort (Nørgaard, 1997: 335-338). En arbejdsgruppe med embedsmænd fra arbejdsanvisningen samt en række af Wechselmann-kommissionens medlemmer blev nedsat, men embedsmændene ville ikke i et og alt følge LO's og DA's ønsker. Parterne ville have en central styringsrolle i det nye AF-system, som embedsmændene modsatte sig og tilføjede, at hvis man overvejede regionale partsorganer, skulle de sammensættes bredt og lægges sammen med andre amtslige kollegiale nævn. Det ville LO og DA ikke acceptere. Forslag fra de kommunale organisationer om, at AF skulle underlægges amterne, blev også afvist.

Derfor gik LO og DA uden om arbejdsgruppen og stillede deres forslag gennem Arbejdsmarkedsrådet, som havde direkte adgang til ministeren og ministeriets topembedsmænd. Anbefalingen var, at nye regionale arbejdsmarkedsnævn med LO og DA i spidsen skulle have en rådgivende rolle i den regionale arbejdsmarkedspolitik, og at de skulle kunne tage selvstændige initiativer og have visse instruktionsbeføjelser over for de stedlige AF-chefer. Parternes forslag blev inkorporeret i det lovforslag, som i sin oprindelige skikkelse var fremsat under den socialdemokratiske mindretalsregering i 1967, men som blev vedtaget i 1968 under den nytiltrådte VKR-regering.

Reformen fra 1968 handlede om regional styring. På centralt niveau kom den korporative struktur på plads to år senere (Nørgaard, 1997: 339-344). Ministeren nedsatte på LO's og DA's opfordring en „kontaktgruppe“, som bestod af repræsentanter fra LO og DA. Gruppens forslag om Landsarbejdsnævnets oprettelse og sammensætning blev skrevet ind i lovforslaget og vedtaget uændret. Ministeren havde herefter alene bemyndigelse til at udstede nye regler „efter forhandling med Landsarbejdsnævnet“. I styringen af arbejdsmarkedspolitikken måtte fagbevægelsen dele indflydelsen med arbejdsgiversiden. Til gengæld var deres fælles, kollektive handlingsressourcer desto mere omfattende, idet de fik centrale indflydelsespositioner på alle niveauer. Det blev resultatet, fordi parterne stort set selv havde skrevet lovforslagene.

1970'erne: Fortsat indflydelse til fagbevægelsen

Arbejdsløshedsforsikring for selvstændige, 1975. Siden midten af 1960'erne var dagpengene øget betragteligt, og fra 1970 kunne også deltidsbeskæftigede forsikre sig (Jørgensen, 2007; Christiansen et al., 2004: 46-47). Men selvstændige kunne endnu ikke forsikre sig. I forbindelse med forhandlingerne om endnu nogle forbedringer og lempelser i 1975 foreslået af den nytiltrådte socialdemokratiske mindretalsregering, ønskede Det radikale Venstre samt Kristeligt Folkeparti, at også selvstændige fik adgang til arbejdsløshedsforsikringen. Som en udløber af forliget med disse partier nedsatte regeringen et snævert partssammensat udvalg, hvor LO, DA og A-kassernes Samvirke sammen med embedsmænd fra Arbejdsministeriet blandt andet skulle udarbejde forslag til, hvordan selvstændige fik adgang til arbejdsløshedsforsikringen (Christiansen et al., 2004: 44-61).

Fagbevægelsen var imod ideen om arbejdsløshedsforsikring for selvstændige, mens DA var for. Helst så DA stadig én samlet, national arbejdsløshedsforsikring. Det afgørende for LO var at undgå ethvert tiltag til tværfaglige a-kasser og kasser for både lønmodtagere og selvstændige, som ville undergrave det faglige monopol på a-kasser for lønmodtagere. De organisationer, som helst så præcis denne type a-kasser – landbrugets og ingeniørernes organisationer – var ikke med i udvalget. Det var fagbevægelsens forslag om snævre

a-kasser for selvstændige, der nød fremme i lovforslaget. Den første dag selvstændige fik job som lønmodtagere, måtte de skifte a-kasse. Venstre og de konservative var som DA stærkt imod bestemmelsen, men endte på grund af andre indrømmelser med at stemme for lovforslaget, der blev vedtaget med et bredt flertal (Christiansen et al., 2004: 58-59). Ideen om arbejdsløshedsforsikring for selvstændige kom fra Folketinget, men det var fagbevægelsen, der i realiteten bestemte, hvordan det skulle ske. Koblingen mellem a-kasser og fagforeningerne under LO skulle frem for alt bevares.

Introduktion af efterlønsordningen, 1979. I 1970'erne ramtes de vestlige økonomier af samtidig høj arbejdsløshed og inflation (Scharpf og Schmidt, 2000). Det satte spørgsmålstejn ved effektiviteten af keynesiansk økonomisk politik og stimulerede alternativ tænkning vedrørende ledighedsbekæmpelsen – fx at lønmodtagerne skulle deles om den samlede mængde arbejde. Det er i forlængelse af denne ide, efterlønnen introduceres i Danmark. Oprindeligt blev ideen om efterløn lanceret som et socialpolitisk forslag af specialarbejdernes fagforening SID med henblik på at give ældre nedslidte arbejdere mulighed for tidlig tilbagetrækning (Lind, 1985). SID's forslag blev dog afvist af den socialdemokratiske regering, men til gengæld adopteret af Socialistisk Folkeparti, som i 1976 fremsatte beslutningsforslag herom i Folketinget (Petersen, 2005: 162-163). Det kom der ikke noget ud af i første omgang, men SF genfremsætter sit forslag i 1977, og samme år henviser den socialdemokratiske arbejdsminister efterlønnen til behandling og forberedelse i „Udvalget for fordeling af arbejdet“, som havde deltagelse af arbejdsmarkedets parter – med LO og DA i spidsen og atter med LO i den dominerende rolle – samt blandt andet Arbejdsministeriet og Socialministeriet. Det var ikke noget snævert udvalg, men der manifesterede sig hurtigt et flertal omkring LO, som på dette tidspunkt havde tage efterlønstanken til sig (Petersen, 2005: 165).

Udvalget foreslog, at 60-årige medarbejdere under forudsætning af fem års medlemskab af en a-kasse inden for de seneste ti år skulle kunne trække sig tilbage på en dagpengeydelse frem til folkepensionsalderen på 67 år. Arbejdsgiversiden i udvalget var stærkt utilfredse med, at ordningen skulle organiseres i regi af a-kasserne, når efterløunnerne ikke skulle stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Arbejdsministeren fremsatte udvalgets model i næsten uændret form i foråret 1978, men forslaget mødte kritik af de borgerlige partier og kom ikke igennem. Efter sommerferien havde Socialdemokratiet imidlertid lavet en koalitionsregering med Venstre, og i regeringsgrundlaget indgik netop en efterlønsreform, som endeligt kom på plads i september 1978 (Petersen, 2005: 168). I udgangspunktet forbedredes efterlønnen altså af fagbevægelsen selv, men forberedelsen overgik senere til et udvalgsarbejde med fagbevægelsen i den dominerende rolle. Og resultatet blev etablering af en velfærdsydelse, som organiseredes i regi

af fagbevægelsens organisationer og derfor stærkt tilskyndede til faglig organisering og a-kassemedlemskab.

1980'erne: Nedskæringer og fagbevægelse uden indflydelse

Nedskæringer af dagpenge, 1982-1983. Socialdemokratiet opgav regeringsmagten i efteråret 1982 uden at udskrive valg, da de økonomiske problemer stadig voksede, og regeringen ikke havde parlamentarisk støtte til at gennemføre kontroversielle reformer. Den borgerlige firkløverregering, der fulgte, var nok parlamentarisk svag, men havde et stærkt politisk momentum på grund af den voksende krisebevidsthed i befolkningen (Green-Pedersen, 2000: 153-158, 217-218). Til fagbevægelsens store forundring valgte den nye regering at forhandle sin økonomiske politik igennem på den parlamentariske arena – altså uden partsinddragelse, med det resultat at der blev gennemført store stramninger i arbejdsløshedsdagpengene. Dagpengemaksimum blev fastfrosset i to et halvt år, hvorefter dagpengene alene skulle stige i takt med priserne og ikke som tidligere lønningerne. Ud over den umiddelbare nedskæringseffekt ville dagpengeniveauet løbende blive udhulet i forhold til lønningerne. Dermed ville det ad åre blive betydeligt mindre attraktivt for gode mellemindkomster at være medlem af en a-kasse (jf. Jørgensen, 2007: 164-166), og alt andet lige ville a-kasserne få sværere ved at tiltrække og fastholde medlemmerne. Fagbevægelsen og Socialdemokratiet rasede over nedskæringerne. Til trods herfor blev fastfrysningen af dagpengeniveauet forlænget med endnu et år i 1984, da regeringens parlamentariske grundlag efter januar valget var blevet styrket.

Aftrapning af dagpenge for langtidsledige, 1984-1985. Regeringen havde ikke alene fokus på besparelser og automatiske reguleringsmekanismer. Incitamenterne for langtidsledige til at komme i beskæftigelse skulle også styrkes (Christiansen et al., 2004: 62-87). Forberedelsen af de reformer af arbejdsmarkedspolitikken, der blev vedtaget i foråret 1985, foregik bag hermetisk lukkede døre mellem regeringen og dens støtteparti, Det radikale Venstre. End ikke alle i regeringen var orienteret om de reformer, man planlagde som en del af finanslovsaftalen for 1985 (Christiansen et al., 2004: 65-72). Planerne inkluderede en genindførelse af et stærkere forsikringselement, som måtte tages af bordet igen. Tilbage stod et forslag om en ny uddannelsesyndelse for ledige, der skulle erstatte andet arbejdstilbud, samt et politisk voveligt forslag om, at dagpengene gradvist skulle aftrappes jo længere tid, man var ledig. Slutudelsen ville være på niveau med kontanthjælp og for nogles vedkommende lavere.

Da planerne blev offentligt kendte i efteråret, rejstes et ramaskrig i fagbevægelsen og Socialdemokratiet, der talte om „sjælsrå ansvarsløshed“ og „sociale massegrave“ (Christiansen et al., 2004: 76-80). Parterne blev rent

proforma inddraget sent gennem Landarbejdsnævnet, sådan som loven fra 1970 forskrev, men i realiteten var fagbevægelsen henvist til at søge indflydelse gennem mediekampanjer. Anstrengelserne var virkningsløse, og forslaget om aftrapning af dagpengene blev vedtaget. Dermed forringedes dagpengene yderligere, og mennesker med ringe tilknytning til arbejdsmarkedet måtte overveje, om det kunne betale sig at stå i a-kasse, når man alligevel kunne ende på en ydelse på niveau med kontanthjælpen. Fagforeningerne og a-kassernes muligheder for at sikre et højt medlemstal blev forringet. At den forkætrede reform blev omgjort igen i 1987 og 1988, kunne man ikke vide i 1984-85 (Christiansen et al., 2004: 85).

1990'erne: Uden for døren og indhug i magtressourcerne

Dagpengereform, 1995. I midten af 1990'erne blev krise og lavkonjunktur afløst af økonomisk vækst og stigende efterspørgsel på arbejdskraft. Den danske dagpengeperiode på syv år, med aktiveringspligt de sidste tre og med et krav om 26 ugers arbejde for at optjene ret til dagpenge var generøs i komparativt perspektiv (Winter, 2003). I 1995 var regeringen, bestående af Socialdemokraterne, Det radikale Venstre og Centrum Demokraterne derfor indstillet på ændringer af dagpengereglerne – særligt de Radikale pressede på. Parterne var ikke med til at forberede reformen, det foregik i regi af finanslovsprocessen, men det oprindelige finanslovsforslag blev kendt i fagbevægelsen, som kritiserede de påtænkte stramninger (Klitgaard og Nørgaard, 2009a). Den egentlige forberedelse fandt sted i Arbejds- og Finansministeriet under tæt politisk styring, og oplægget var, at aktiveringspligt skulle indtræde efter to år mod tidligere fire års ledighed, at unge under 25 år uden uddannelse skulle aktiveres efter seks måneder på 50 pct. af normale dagpenge, og at den samlede dagpengeperiode blev reduceret til fem år.

Visse Socialdemokratiske medlemmer af Folketinget og partiets styrende organer var utilfredse med udspillet (Klitgaard, 2004: 203-204), og internt i regeringen var der uenighed om behovet for stramninger. Men da regeringen øjnede en mulighed for at splitte oppositionen og lave forlig med de konservative uden om Venstre, gik den efter den politiske gevinst. Det krævede yderligere indrømmelser til de konservative i form af strammere rådighedsregler og en fordobling af arbejdskravet til 52 ugers beskæftigelse for at opnå dagpengeret (Klitgaard og Nørgaard, 2009a). Fagbevægelsen blev altså sat uden for døren, og Socialdemokraternes reformdagsorden samt parlamentariske interesser førte til vedtagelsen af en lov, der klart svækkede fagbevægelsens mobiliseringsevne. Det blev mindre attraktivt at være medlem af a-kasserne, og ikke mindst de unge måtte grundigt overveje, om a-kasse medlemskab var kontingentet værd.

Efterlønsreform, 1998. Knap 20 år efter introduktionen var 136.000 perso-

ner på efterløn, hvilket belastede de offentlige budgetter med næsten 16 mia. kroner årligt (Finansministeriet, 1998). Men konjunkturerne var nu så gode, at der meldtes om flaskehalse og mangel på arbejdskraft i visse brancher (Arbejdsmarkedsrådet, 1998). Desuden bidrog efterlønnen til tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og et efterhånden tyngende problem med mange ældre på vej ud af arbejdsmarkedet og færre unge på vej ind (Finansministeriet, 1996). I forbindelse med finansloven for 1999 forbereder finansministeren derfor en reform af efterlønnen med henblik på at gøre det sværere at opnå ret til efterløn og at øge efterlønsordningens selvfinansieringsgrad. Ved atter at lokalisere et kontroversielt indgreb til finanslovsarenaen kunne reformforberedelsen foregå mellem regeringens topministre og parlamentariske forligspartnere. Interesseorganisationerne – herunder fagbevægelsen – og partiernes folketingsgrupper var til gengæld afskåret fra indflydelse (jf. Klitgaard og Nørsgaard, 2009b). Derfor kom efterlønsreformen også som en overraskelse for de fleste, og Socialdemokraterne blev mødt med usædvanligt stærke protester fra fagbevægelsen efter forliget med de borgerlige partier (Larsen og Goul Andersen, 2004: 255-256). Reformen svækkede fagbevægelsens kollektive mobiliseringspotentiale ved at øge antal år med a-kasemedlemskab for at opnå efterlønsret, ved at introducere en personlig bidragsfinansiering og ved en generel satsnedsættelse for dem, der gik på efterløn som 60-årige (Larsen og Goul-Andersen, 2004: 241).

2000'erne: Fagbevægelsen til tælling

Tværfaglige a-kasser og statslig a-kasse, 2002. Ghent-modellen i arbejdsløshedsforsikringen har reduceret et kollektivt handlingsproblem og stimuleret organiseringsgraden på det danske arbejdsmarked (jf. Rothstein, 1992). Den snævre sammenhæng mellem arbejdstagernes fag og a-kasse sikrer desuden, at a-kasemedlemmer organiseres i regi af fagbevægelsens organisationer, hvilket både bidrager til mobiliseringsevne og mulighed for at optræde som enhedsaktør. Fagbevægelsen kunne derfor kun opfatte det som et angreb på dens tungeste politiske magtressourcer, da en ny borgerlig regering i sit regeringsgrundlag skrev, at den ville tillade tværfaglige a-kasser samt fremsætte forslag om en statslig a-kasse (Regeringen, 2001). Det ville skabe konkurrence på området, bryde fagbevægelsens næsten-monopol og dermed svække rekrutterings- og mobiliseringspotentialet betydeligt. Disse forslag blev forbedret uden partsinddragelse af regeringen, mens fagbevægelsen mobiliserede sine tungeste organisationer mod forslaget (Nørsgaard, 2007: 192). Regeringen opgav dog ikke sit forehavende og fremsatte forslag i foråret 2002. Faglig modstand fik til gengæld regeringens parlamentariske støtteparti, Dansk Folkeparti, som var på strandhugst i det socialdemokratiske vælgerkorps, til at vende sig mod forslaget om en statslig a-kasse, som derfor faldt (Regerin-

gen, 2002: 21; Nørgaard, 2007: 193). Trods fagbevægelsens og Socialdemokraternes kritik afværgede Dansk Folkeparti dog ikke de tværfaglige a-kasser (samt kasser for både lønmodtagere og selvstændige), som dermed fik mulighed for at kapre medlemmer for næsen af fagbevægelsen (Due og Madsen, 2007: 239). Fagbevægelsen undgik altså konkurrence om medlemmerne fra statens side, men til gengæld kunne andre private aktører nu konkurrere om de medlemmer, fagbevægelsen historisk havde næsten-monopol på at mobilisere. Selvom det kunne være gået værre, var fagbevægelsens nederlag føleligt. I 2001 organiserede „ideologisk alternative“ fagforeninger, der stod uden for hovedorganisationerne, 68.000 lønmodtagere. I 2009 var tallet steget med 125 pct. til 153.000. Markedsandelen steg fra 4 til 8 pct., primært på bekostning af LO forbundene (Due og Madsen, 2009).

Enstrenget arbejdsmarkedsforvaltning, 2004/2008. Den borgerlige regerings næste angreb på fagbevægelsen kom i forbindelse med strukturreformprojektet. Heri indgik forslag om en enstrenget arbejdsmarkedsforvaltning, der skulle etableres ved at nedlægge de delvist partsstyrede AF-regioner og samle området i kommunerne (Christiansen og Klitgaard, 2008). Strukturreformens forberedtes i Strukturkommissionen, hvor arbejdsmarkedets parter ikke var med. Parterne var derfor henvist til lobbyvirksomhed for at hindre kommunaliseringen, som ville betyde, at a-kasse medlemmer blev sidestillet med kontanthjælpsmodtagere i kommunerne, og at fagforeningerne mistede indflydelse på den regionale/lokale arbejdsmarkedspolitik (Christiansen og Klitgaard, 2008: 170). Parternes lobbyvirksomhed gjorde ikke indtryk på regeringen, men under de parlamentariske forhandlinger lykkedes det Socialdemokraterne, som fagbevægelsen servicerede og sekretariatsbetjente, at reducere radikaliteten i regeringens forslag. Udgangen blev, at reformen skabte fælles jobcentre, som kun i begrænset omfang integrerede den kommunale og statslige arbejdsmarkedsforvaltning, samt et antal pilotcentre, der skulle forsøge sig med en rent kommunaliseret arbejdsmarkedsforvaltning (Christiansen og Klitgaard, 2009).

Men det nederlag, fagbevægelsen i første omgang afværgede ved interessevaretagelse gennem Socialdemokraterne, blev en realitet i 2008 i forbindelse med forhandlingerne om finansloven for 2009. Uden forvarsel beslutter VK-regeringen, Dansk Folkeparti og det nye parti Liberal Alliance at gennemføre planen om den enstrengede og kommunaliserede arbejdsmarkedsforvaltning. Offentligheden, oppositionspartierne, fagbevægelsen og alle øvrige blev orienteret herom via en pressemeddelelse i begyndelsen af november 2008 (Finansministeriet, 2008). Arbejdsgiverne, LO og det meste af den øvrige fagbevægelse protesterede kraftigt, men måtte erkende, at deres rolle som dominerende aktør i forvaltningen af arbejdsmarkedspolitikken umiddelbart blev svækket og i fremtiden måske vil blive svækket yderligere. Det

skete i en proces, som helt havde afskåret fagbevægelsen fra indflydelse (LO, 2008; Christiansen og Klitgaard, 2009).

Tværgående analyse og konklusion

Denne artikels udgangspunkt var, at de seneste 30 års reduktion i fagbevægelsens magtressourcer, dvs. dens kollektive mobiliseringspotentiale samt evne til at optræde som enhedsaktør, ikke alene er et resultat af strukturelle ændringer, men også politiske beslutninger. Vi har undersøgt nogle af de vigtigste politiske beslutninger, som har øget henholdsvis reduceret fagbevægelsens magtressourcer, og påstanden var, at fagbevægelsens gradvise eksklusion fra beslutningsprocesserne er den kausale mekanisme bag de beslutninger, som har bidraget til et gradvist magttab over de seneste 25-30 år.

Vi har afprøvet hypotesen i en empirisk undersøgelse af ti beslutningsprocesser i dansk arbejdsmarkedspolitik siden 1960'erne. Resultatet af disse processer kunne være både positive, negative og neutrale for fagbevægelsens magtressourcer. Tabel 2 nedenfor præsenterer konklusionerne i oversigtsform og angiver tillige regeringen bag de enkelte reformbeslutninger.

Tabel 2. Fagbevægelsens inklusion i beslutningsprocessen, beslutningsudfald og regering, 1960-2000'erne

	Beslutnings- processen: Inklusionsgrad	Beslutnings- udfald: Magtressourcer	Regering
<i>1960'erne</i>			
Finansiering af dagpenge	++	++	S
Styring af arbejdsformidling	++	++	RV, K, V
<i>1970'erne</i>			
Selvstændiges a-kasse	++	+	S
Introduktion af efterløn	++	++	S, V
<i>1980'erne</i>			
Nedskæringer af dagpenge	⇄	⇄	K, V, CD, Kr.F
Aftrapning af dagpenge	⇄	⇄	K, V, CD, Kr.F
<i>1990'erne</i>			
Dagpengereform	⇄	⇄	S, RV, CD
Efterlønsreform	⇄	⇄	S, RV
<i>2000'erne</i>			
Statslig a-kasse/ tværfaglige a-kasser	÷	÷	V, K
Kommunaliseret arbejdsmarkedspolitik	÷ → ⇄	÷ → ⇄	V, K

Analyserne bekræfter stort set vores forventninger: jo tættere og mere privilegeret fagbevægelsen har været inkluderet i beslutningsprocesserne, jo mere har beslutningerne bidraget til at styrke fagbevægelsens magtressourcer. Fagbevægelsen spillede en meget privilegeret rolle i forberedelsen af beslutningerne i 1960'erne og 1970'erne, idet forberedelsen foregik i relativt snævert sammensatte korporative arrangementer. Politikforberedelsen i denne periode foregik som oftest ved, at lovforslagene nærmest blev skrevet af fagbevægelsen og arbejdsmarkedets parter. Konsekvensen er tydelig – beslutningerne styrker fagbevægelsens magtressourcer. Regeringerne var i denne periode fagbevægelsen venligt stemt, men også RKV- og SV-regeringerne (i hhv. 1968 og 1979) støttede forslag, som i detaljen var konciperet af parterne, herunder især fagbevægelsen.

De fire cases fra 1980'erne og 1990'erne deler også lighedstræk. Alle disse for fagbevægelsen afgørende beslutninger forberedes i hemmelighed af regeringen, eller endog af en inderkreds i regeringen, og vedtages i politiske forlig i forbindelse med finanslovene (jf. Loftager, 2004). De skiftende regeringer, borgerlige i 1980'erne og socialdemokratisk ledede regeringer i 1990'erne, har givetvis forskellige motiver til at ekskludere fagbevægelsen fra beslutningsforberedelsen, men i alle tilfælde er konsekvenserne de samme: beslutninger gennemføres, som underminerer fagbevægelsens magtressourcer og handlingskapacitet.

Vi kan dermed også afvise, at regeringens farve direkte eller indirekte kan forklare udfaldet af de arbejdsmarkedspolitiske beslutningsprocesser. For det første vil socialdemokratiske regeringer ikke altid tilgodese fagbevægelsen uanset beslutningsprocessens organisering, og for det andet inkluderer socialdemokratiske regeringer ikke altid fagbevægelsen i forberedelsen. Den mest plausible tolkning er, at regeringer, der ønsker at svække fagbevægelsen (borgerlige regeringer), eller har målsætninger, der som en kalkuleret, negativ sidevirkning vil svække fagbevægelsen (socialdemokratiske regeringer), bevidst vælger at holde fagbevægelsen ude af politikforberedelsen.

Situationen ændrer sig ikke dramatisk i 2000'erne. Fagbevægelsen deltager ikke direkte i beslutningsforberedelsen, og den borgerlige regerings målsætninger vil klart svække fagbevægelsen. Men både forslaget om en statslig a-kasse i sammenhæng med tværfaglige a-kasser og forslaget om kommunalisering af arbejdsmarkedspolitikken forberedes i temmelig åbne og i hvert tilfælde langstrakte processer, hvor fagbevægelsen formår at mobilisere til modstand og finde politiske allierede, der taler deres sag (jf. Christiansen og Klitgaard, 2009). I det første tilfælde er det Dansk Folkeparti, og i det andet tilfælde er det Socialdemokraterne. Resultaterne er stadig til ugunst for fagbevægelsen, men i begge tilfælde formår fagbevægelsen at udvande regeringens reformdagsorden gennem politiske kontakter og lobbyvirksomhed.

End ikke den mulighed for interessevaretagelse levnes fagbevægelsen, da den endelige kommunalisering af arbejdsmarkedspolitikken vedtages i november 2008 som en del af VK-regeringens finanslovsforlig med Dansk Folkeparti og Liberal Alliance. Fagbevægelsen ekskluderes altså i en sådan grad, at den ikke levnes mulighed for at udøve lobbyisme. Skal fagbevægelsen helt holdes uden for indflydelse, tyder det altså på, at beslutningerne skal forberedes i al hemmelighed og „komme som en tyv om natten“. Det viser erfaringerne siden 1980.

Artiklen har sandsynliggjort, at der er en tæt sammenhæng mellem graden af inklusion og privilegering af fagbevægelsen i beslutningsprocesserne og udfaldet af disse. Vi har i alle cases argumenteret for og i enkelte tilfælde vist, at beslutningerne har haft afgørende konsekvenser for fagbevægelsens magtressourcer. Vi kan ikke med disse analyser dokumentere de kumulerede effekter af beslutningerne. Nogle af effekterne, såsom den positive mobiliseringseffekt af at have monopol på a-kasser, er veldokumenterede i litteraturen (Rothstein, 1992). Andre, fx at dagpengenes størrelse og varighed samt karens- og rådighedskraverne påvirker attraktiviteten af et a-kasse, og følgelig, et fagforeningsmedlemskab, forekommer plausible på baggrund af mikroøkonomiske standardargumenter.

Tilbage står, at den gradvise eksklusion af fagbevægelsen fra beslutningsprocesserne måske blot er en specifikation af den kausale mekanisme, hvorved fagbevægelsens strukturelt betingede svækkede magtressourcer oversættes til en politisk virkelighed. Det er selvfølgelig en del af forklaringen, men ikke hele forklaringen, og kausalitetsretningen kan gå begge veje. En analyse af omfanget af korporative udvalg (herunder fagbevægelsen) i forberedelsen af samtlige af regeringen fremsatte og vedtagne arbejdsmarkedspolitiske love i udvalgte folketingsår (som indikator for inklusion i beslutningsprocesserne) på den ene side og udviklingen i organisationsgraden (som indikator for magtressourcer) på den anden viser den generelle sammenhæng, jf. tabel 3.

Som det ses af tabellen, er faldet i organisationsgraden nogenlunde sammenfaldende med faldet i inddragelsen af fagbevægelsen gennem lovforberedende udvalg. Tallene tyder dog på, at skiftende regeringer i stigende grad ekskluderer fagbevægelsen (og arbejdsgiverne), *inden* organisationsgraden for alvor begynder at falde. Om noget indikerer dette, at organisationsgraden også er påvirket af politiske beslutninger, som dem der er analyseret i denne artikel.

Endelig er det ikke kun fagbevægelsens magtressourcer, men også regeringens, der er afgørende for, om en regering kan se en interesse i at inkludere en svækket, men dog stadig komparativ set stærk fagbevægelse i forberedelsen af arbejdsmarkedspolitiske beslutninger. Inddragelsen af fagbevægelsen kan legitimere en svag regerings politiske forslag og øge oppositionens for-

Table 3. Fagbevægelsens inklusion i forberedelsen af arbejdsmarkedspolitiske love og organiseringsgraden, pct.

	1970	1980	1990	1995	2000	2003
Organiseringsgrad ¹	60	79	75	77	73	70
	1960'erne & 70'erne	1980'erne	1990'erne	2000'erne		
Fagbevægelsens inklusion i forberedelsen af love via korporative udvalg ²	53	17	20	18		

Noter: (1) Internationalt sammenlignelig organisationsgrad; se Visser (2006). Tal baseret på Statistik Danmark viser et 4 pct. point fald i organisationsgraden fra 2005-2009; Due og Madsen (2009).

(2) Samtlige af Arbejdsministeren fremsatte og vedtagne love i 1966/67, 1968/69, 1977/78, 1984/85; 1988/89; 1991/92; 1993/94; 1998/99; 2005/06 i alt 91 love. Lovgivningsdatabase, se Christiansen og Nørgaard (2003a): Appendiks.

handlingsvilje. Den svage Schlüter-regering inddrog i 1991/92 korporative udvalg i forberedelsen af arbejdsmarkedspolitiske love for 35 pct. af lovenes vedkommende (6 af 17), mens den stærke socialdemokratiske ledede flertalsregering kun gjorde det i ét tilfælde ud af 15 i 1993/1994.

Alt i alt støtter analyserne i denne artikel derfor hypotesen om, at beslutningsprocessens organisering, og mere specifikt graden af inklusion og privilegering af fagbevægelsen, er afgørende for, i hvilket omfang regeringer vedtager beslutninger, der styrker eller svækker fagbevægelsen. Det ved regeringer godt. Både når de designer beslutningsprocessen med det formål at reducere fagbevægelsens magt, og når de har andre målsætninger, der tvinger dem til at minimere fagbevægelsens indflydelse. Det betyder ikke, at fagbevægelsen er blevet irrelevant i dansk politik. Trods de seneste årtiers svækkelse, er fagbevægelsen nemlig stadig en så magtfuld aktør, at især svage regeringer har en interesse i at sikre sig dens opbakning i vigtige politiske spørgsmål.

Referencer

Albæk, Erik (1991). „Den politiske dagsorden – en skraldespand? AIDS som illustrativ case“, *Politica*, 23. årgang, nr. 4, pp. 396-417.

- Allern, Elin H., Nicholas Aylott og Flemming Juul Christiansen (2007). „Social Democrats and Trade Unions in Scandinavia: The Decline and Persistence of Institutional Relationships“, *European Journal of Political Research*, Vol. 46, No. 5, pp. 607-635.
- Arbejdsmarkedsrådet (1998). *Arbejdsmarkedsredogørelse, 4. Kvartal*. København.
- Armington, Klaus (2002). „The Effects of Negotiation Democracy: A Comparative Analysis“, *European Journal of Political Research*, Vol. 41, No. 1, pp. 81-105.
- Cameron, David R. (1984). „Social democracy, Corporatism, Labor Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society“, pp. 143-178 in John H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Clarendon Press.
- Christiansen, Flemming Juul og Erik Damgaard (2008). „Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia“, *Journal of Legislative Studies*, Vol. 14, No. 1/2, pp. 46-76.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003a). *Faste forhold, flygtige forbindelser: Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003b). „Positionel magt – om at slutte fra at være (til stede) til at have og til at gøre“, pp. 177-189 i Peter Munk Christiansen og Lise Tøgeby (red.), *På sporet af magten*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2008). *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og Michael Baggesen Klitgaard (2009). „Behind the Veil of Vagueness. Success and Failure in the Politics of Institutional Reforms“. Paper fremlagt ved Annual Meeting at the Midwest Political Science Association, Chicago.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard og Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard, Hilmar Rommetvedt, Torsten Svensson, Gunnar Thesen og Per Ola Öberg (2009). „Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making“, *Voluntas* (on-line publication).
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2007). „Det danske Gent-systems storhed – og fald?“ pp. 201-247 i *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007: Udvikling og perspektiver*. København: Arbejdsdirektoratet.
- Due, Jesper og Jørgen Steen Madsen (2009). „Fagbevægelsens nedtur fortsætter“, København: FAOS (29.05).
- Esping-Andersen, Gøsta (1985). *Politics Against Markets*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Finansministeriet (1996). *Budgetredogørelse*, København.
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Goul Andersen, Jørgen (2004). *Et ganske levende demokrati*, Aarhus, Aarhus Universitetsforlag.
- Green-Pedersen, Christoffer (2000). *How Politics Still Matters*, Århus: Institut for Statskundskab. Ph.d.-afhandling.

- Hermansson, Jörgen (1993). *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen in Sverige*, Stockholm: Norstedts juridik.
- Hermansson, Jörgen, Anna Lund, Torsten Svensson og Per Ola Öberg (1999). *Av-korporativisering och lobbyism*. SOU: 1999: 121.
- Inglehart, Ronald (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton: Princeton University Press.
- Jørgensen, Hans-Carl (2007). „100 års ledighed“, pp. 147-179 i *Arbejdsløbsforsikringsloven 1907-2007: Udvikling og perspektiver*, København: Arbejdsdirektoratet.
- Katzenstein, Peter J. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Klitgaard, Michael Baggesen (2004). *At beskytte et politisk våben*, Aalborg: Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.
- Klitgaard, Michael Baggesen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2009a). „Arbejdsmarkedsreformer med og uden kommissioner“, pp. 91-116 i Jørgen Grønnegaard Christensen, Poul Erik Mouritzen og Asbjørn Sonne Nørgaard (red.), *De store kommissioner. Vise mænd, smagsdommere eller nyttige idioter*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Klitgaard, Michael Baggesen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2009b). „Mellan reformkapacitet och politiska kostnader: En analys av två välfärdsreformer i Danmark“, pp. 188-199 i Peter Santesson-Wilson och Gissur Ó. Erlingsson (red.), *Reform – förändring och tröghet i välfärdsstaterne*, Stockholm: Nordstedts Förlagsgrupp.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflicts*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Korpi, Walter (1981). *Den demokratiska klasskampen*, Stockholm: Tiden.
- Korpi, Walter og Joakim Palme (2003). „New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries 1975-1995“, *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 3, pp. 425-446.
- Larsen, Christian Albrekt og Jørgen Goul-Andersen (2004). *Magten på Borgen*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and Markets*, New York: Basic Books.
- Lijphart, Arend og Markus M.L. Crepaz (1991). „Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages“, *British Journal of Political Science*, Vol. 21, pp. 235-256.
- Lind, Jens (1985). *Arbejdsløshed og velfærdsstat*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Loftager, Jørn (2004). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lukes, Steven (1974). *Power: A Radical View*, London: Macmillan.
- McCubbins, Matthew, Roger G. Noll and Barry R. Weingast (1989). „Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies“, *Virginia Law Review*, Vol. 75, No. 2, pp. 431-482.
- Minnich, Daniel J. (2003). „Corporatism and Income Equality in the Global Economy: A Panel Study of 17 OECD Countries“, *European Journal of Political Research*, Vol. 42, pp. 23-53.
- Moe, Terry (1989). „The Politics of Bureaucratic Structure“, pp. 267-329 in John E. Chubb and Paul E. Peterson (eds.), *Can the Government Govern?*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- Nieuwbeerta, Paul and Wout Ultee (1999). „Class Voting in Western Industrialized Countries, 1945-1990: Systematizing and Testing Explanations“, *European Journal of Political Research*, Vol. 35, No. 1, pp. 123-160.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1996). „Rediscovering reasonable rationality in institutional analysis“, *European Journal of Political Research*, Vol. 29, No. 1, pp. 31-57.

- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control*. Århus: Forlaget Politica.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (2007). „Parterne og a-kasse systemet: de forbundne spils politiske logik“, pp. 181-197 i *Arbejdsløshedsforsikringsloven 1907-2007: Udvikling og perspektiv*. København: Arbejdsdirektoratet.
- Öberg PerOla, Torsten Svensson, Peter Munk Christiansen, Asbjørn Sonne Nørgaard, Hilmar Rommetvedt and Gunnar Thesen (2009). „Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia“, Uppsala: Statsvetenskapliga Institutionen.
- Olson, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (2001). „Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States“, pp. 80-104 in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam (1985). *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Quinn, Dennis (1997). „The Correlates of Change in International Financial Regulation“, *The American Political Science Review*, Vol. 91, No. 3, pp. 531-551.
- Regeringen (2001). *Vækst, velfærd og fornyelse*. København.
- Regeringen (2002). *Regeringens første år. Status over gennemførelsen af regeringsgrundlaget Vækst, velfærd og fornyelse*. København.
- Regini, Marino (2000). „Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization“, *Politics and Society*, Vol. 28, No. 1, pp. 5-33.
- Rothstein, Bo (1992). „Labour Market Institutions and Working Class Strength“, pp. 33-56 in Sven Steinmo, Katleen Thelen og Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Scharpf, Fritz W. og Vivien A. Schmidt (2000). *Work and Welfare in the Open Economy*, Vol. 1, Oxford: Oxford University Press.
- Swank, Duane (2001). „Political Institutions and Welfare State Restructuring: The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies“, pp. 197-237 in Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2009). „Teorier om magt“, pp.873-888 i Lars Bo Kaspersen og Jørn Loftager (red.), *Klassisk og moderne politisk teori*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Visser, Jelle (2006). „Union Membership Statistics in 24 Countries“, *Monthly Labor Review*, January, pp. 38-49.
- Wallerstein, Michael, Miriam Golden og Peter Lange (1997). „Unions, Employers' Associations and Wage-Setting Institutions in Northern and Central Europe, 1950-1992“, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 50, No. 3, pp. 379-401.
- Western, Bruce (1991). „A Comparative Study of Corporatist Development“, *American Sociological Review*, Vol. 51, pp. 283-294.

Anne Skorkjær Binderkrantz og Peter Munk Christiansen Tordenskjolds soldater: Interesseorganisationerne i medierne

Ingen er i tvivl om, at medierne indgår i interesseorganisationernes overvejelser om, hvordan de bedst påvirker de politiske beslutninger. I hvilket omfang, forskellige organisationer faktisk har succes med at opnå medieopmærksomhed, er imidlertid ganske sparsomt belyst i litteraturen. Baseret på en systematisk registrering af organisationernes optræden i de tre store morgenaviser i udvalgte perioder over 30 år viser vi, at organisationerne optræder særdeles hyppigt i de trykte medier, men at de ikke optræder hyppigere i dag sammenlignet med slutningen af 1970'erne. Organisationerne i medierne er Tordenskjolds soldater: Selvom der er blevet lidt større diversitet i organisationernes medieoptræden over tid, tegner nogle få organisationer sig for en meget stor del, og det er i høj grad de samme, der også optræder på Slotsholmens bonede gulve. Organisationernes medieoptræden varierer mellem politikområder, og de tre undersøgte aviser har hver for sig organisationer, som de især omtaler, og der er en vis variation i graden af positiv og negativ omtale af organisationerne.

Medieopmærksomhed opfattes i dag som et væsentligt aktiv for politiske aktører. Partier og politikere kappes om at sætte mediedagsordenen og opnå omtale af politiske initiativer og markeringer. Valgkampen føres primært igennem medierne, og undervejs gør journalister og politiske kommentatorer status over, hvem der fører i slaget om mediernes gunst. Også interesseorganisationerne retter opmærksomheden mod medierne og søger at fremme deres medlemmers interesser gennem aktivt mediearbejde. For større organisationer er en velbemandet kommunikationsafdeling i dag et must, og ser man på danske interesseorganisationer under ét, fylder strategier rettet mod medierne lige så meget som strategier rettet mod embedsmænd og politikere (Binderkrantz, 2005). I hvilket omfang organisationerne har succes med at komme i medierne, ved vi imidlertid ganske lidt om. Denne artikel ser på, hvilke organisationer der opnår medieopmærksomhed. Dermed bidrager artiklen med viden om et område, som i både dansk og international sammenhæng er ganske sparsomt belyst.

Organisationer er langt fra alene om at afgøre den medieopmærksomhed, der kommer dem til dels. Antallet af pressemeddelelser, telefonopringninger og happenings iværksat for at komme i medierne overstiger langt den publicerede mængde af stof om organisationerne. Derfor bliver det afgørende, hvordan medierne prioriterer deres dækning af forskellige interesser og synspunkter. Her peger litteraturen fx. på, at medierne særligt fokuserer på aktører med veletablerede positioner i det politiske system. Udgangspunktet for artiklen er i forlængelse heraf på den ene side litteratur om interesseorgani-

sationer og deres prioritering af medierettede aktiviteter og på den anden side litteratur om mediernes logikker og disses påvirkning af organisationernes mediedækning.

Spørgsmålet om fordelingen af opmærksomhed på forskellige organisationer er klassisk. Selvom den allertidligste organisationsforskning tog udgangspunkt i, at alle interesser havde mulighed for at gøre sig gældende, kom forskningen hurtigt til at fokusere på skævhederne i organisationernes muligheder. Mest berømt er nok E.E. Schattschneiders (1960: 34-35) formulering om, at „svagheden ved den pluralistiske himmel er, at det himmelske kor synger med en stærk overklasseaccent“. Det satte en forskningsdagsorden med fokus på organisationssystemets skævheder og på forskellige interesseorganisationers muligheder for at påvirke politikken (Baumgartner og Leech, 1998). Fra et normativt synspunkt er der tale om væsentlige spørgsmål, idet diversitet i organisationsrepræsentationen er demokratisk værdifuldt. I forhold til mediearenaen afhænger organisationernes bidrag til en fri, åben og balanceret offentlig debat af en vis diversitet i den gruppe af organisationer, der kommer til orde (Danielian og Page, 1994: 1057; Schlozman, 1984).

Spørgsmålet er, hvordan det står til med diversiteten i organisationernes optræden i de danske medier. Denne artikel undersøger således organisationers medieoptræden i perioden fra 1979 til 2009 på basis af analyser af tre aviser i fire 14-dages perioder i udvalgte år. Der er tale om en periode, hvor organisationernes ellers ganske veletablerede deltagelse i korporative organer – især i relation til beslutningsforberedelse – har været for nedadgående (Christiansen et al., 2010). Samtidig er der udbredt enighed om, at medierne spiller en anden og mere afgørende politisk rolle i dag end tidligere (Hjarvard, 2008; Togeby et al., 2003). Hvorvidt denne udvikling har haft konsekvenser for organisationernes medieoptræden, er blandt artiklens centrale forskningsspørgsmål. Herudover undersøger vi, hvordan organisationernes medieoptræden varierer på tværs af politiske emner og på tværs af aviser med forskellig politisk orientering.

Hvorfor medierne? Faldende korporatisme og øget medialisering

De seneste årtier har medført betydelige ændringer i interesseorganisationernes politiske rolle. Traditionelt var den væsentligste indflydelseskanal for danske interesseorganisationer den korporative, hvor organisationerne har deltaget i råd og nævn og indgået i uformelt, men omfattende samspil med forvaltningen. Især organisationer med såkaldt „korporative ressourcer“ – dvs. organisationer med medlemmer med kontrol over arbejdspladser og andre strategiske samfundsmæssige ressourcer – har stået centralt i det institutionaliserede samspil med beslutningstagerne. Det er organisationerne på

arbejdsmarkedet, erhvervsorganisationerne og de organisationer, som organiserer de offentlige producentinteresser – fx. sammenslutninger af kommuner eller uddannelsesinstitutioner. I perioden fra slutningen af 1970'erne og fremad har korporatismen – især den del, der har knyttet sig til formulering af politik frem for til implementering – imidlertid været under opbrud (Christiansen og Nørgaard, 2003a; Christiansen et al., 2010).

Parallelt med nedgangen i korporatismen er mediernes politiske betydning øget. Nogle har i den forbindelse talt om medialisering af politikken, hvor medierne er styrende for den politiske kommunikations form og indhold (Hjarvard, 2008; Tøgeby et al., 2003). Politisk kommunikation er i stigende grad mediecentreret. Derfor må alle politiske interessenter forholde sig aktivt til medierne – og mere aktivt end tidligere. Medierne er ligesom andre deltagelseskanaler næppe neutrale i forhold til organisationerne. Medierne udgør såvel begrænsninger som muligheder for organisationerne. Hanspeter Kriesi et al. skriver fx., at „[d]en stigende betydning af offentligheden og af mediecentreret politisk kommunikation udgør endnu en modifikation af de politiske aktørers mulighedsstrukturer og en udfordring for deres politiske strategier“ (2007: 49-50). Udgangspunktet er, at medialiseringen udfordrer den privilegerede position, som interesseorganisationerne har haft i samspillet med forvaltning og politikere. Der vil imidlertid også være organisationer, for hvem medialiseringen åbner nye muligheder. I nogle tilfælde fordi de tilhører gruppen af outsider-organisationer uden tætte kontakter til forvaltning og politikere; i andre tilfælde fordi insidergrupper kan bruge mediestrategier til aktivt at fremme de synspunkter og interesser, de varetager i forvejen (Thrall, 2006). Det vil nogle organisationer være bedre til end andre, fordi de har flere ressourcer, mere medieegnedede sager eller blot er dygtigere til at udnytte medierne.

På trods af erkendelsen af mediernes øgede betydning og den vægt, organisationerne tillægger mediarbejdet, er vores viden om, hvem der faktisk har gennemslagskraft i medierne ganske mangelfuld. Det gælder nationalt og i et vist omfang også internationalt. Forskningen har traditionelt taget sit udgangspunkt i organisationernes integration i offentlige beslutningsprocesser. I USA har hovedvægten ligget på samspillet med parlamentet, i Europa især på organisationernes relationer til forvaltningen. Samtidig har den amerikanske tradition fokuseret mere på mediearenaen end den europæiske (jf. Baumgartner og Jones, 1993). Når det gælder medierne, har den forskningsmæssige interesse hidtil især rettet sig mod organisationernes mediestrategier. I europæisk forskning er det således i dag almindeligt at se på både såkaldte insiderstrategier, hvor organisationerne indgår i samspil med beslutningstagerne, og outsiderstrategier, hvor de søger indflydelse gennem mediearenaen (Beyers, 2004; Kriesi et al., 2007). Også i dansk forskning er

organisationernes brug af mediestrategier belyst både inden for bestemte politikområder (Albæk, 1999; Christiansen, 1999) og mere generelt (Binderkrantz, 2005). Dansk og international forskning viser, at organisationerne i dag inddrager mediestrategier i deres arbejde (Kriesi et al., 2007: 62). Der findes til gengæld kun få systematiske studier af, hvilke organisationer der optræder i medierne (Danielian og Page, 1994; Thrall, 2006). I en dansk sammenhæng har Binderkrantz (2008a; 2009) på baggrund af analyser af radioavisen undersøgt organisationers optræden i forbindelse med en valgkampssituation samt mere generelt. Interesseorganisationers optræden i de skrevne medier er til gengæld ikke hidtil systematisk belyst.

Kompensation eller persistens?

En forståelse af interesseorganisationers medieoptræden må tage udgangspunkt dels i organisationernes interesse i og indsats for at komme i medierne, dels i de medielogikker, der er afgørende for, hvilke organisationer der har succes med deres bestræbelser. Der findes i litteraturen to modsatrettede forventninger til, hvilke organisationer der vil være aktive over for medierne. *Kompensationshypotesen* peger på, at det især er organisationer uden adgang til formelle beslutningsarenaer, der optræder i medierne. Heroverfor hævder *persistenshypotesen* et sammenfald mellem organisationer, der er aktive på forskellige arenaer, fordi de besidder ressourcer, der er gavnlige i forskellige sammenhænge (Beyers, 2004; Kriesi et al., 2007). Kompensationsargumentet bygger på en forestilling om, at indflydelse først og fremmest opnås gennem adgang til de fora, hvor beslutningerne træffes. Det er fx. en central antagelse i korporativilitteraturen, at en stærk og privilegeret integration i de offentlige beslutningsprocesser ækvivalerer gode muligheder for at påvirke den offentlige politik (Christiansen & Nørgaard, 2003b). Det indebærer, at interesseorganisationer, der søger at maksimere deres indflydelse, er bedst tjent med at rette deres indsats mod beslutningstagerne frem for mod medier og offentlighed. Samtidig peger nogle på, at en alt for aktiv mediestrategi kan være skadelig for organisationernes forhold til beslutningstagere, eksempelvis når der pågår forhandlinger mellem organisationer og myndigheder (Christiansen og Nørgaard, 2003c: 22-23).

Ikke alle organisationer har imidlertid lige gode muligheder for at opnå korporativ inddragelse – eller som det hedder i den internationale litteratur, *insiderstatus*. Inden for litteraturen om sociale bevægelser har man derfor fokuseret på, hvordan disse ofte mindre ressourcestærke organisationer har søgt medieopmærksomhed gennem anvendelsen af mere eller mindre konfrontative metoder (jf. Lipsky, 1968; Wolfsfeld, 1984). Især organisationernes manglende adgang til beslutningsarenaer er blevet fremhævet som forklaringen på, at de anvender strategier rettet mod offentligheden (Kriesi et al.,

2007: 54-55). Trevor A. Thrall (2006: 407) skriver fx.: „Fordi de mangler en formel rolle i den politiske proces, forsøger mange grupper at mobilisere offentlig støtte, stimulere græsrodsaktivitet og generere favorabel medieopmærksomhed for at lægge pres på beslutningstagere“.

Argumentet for, at organisationer som fx. dele af miljøbevægelsen er meget medieaktive, er imidlertid ikke blot manglende adgang til formelle beslutningsarenaer. Wyn Grant (2000) peger fx. også på, at nogle organisationer er *outsiders by choice*, fordi de ideologisk set ikke ønsker for tæt sammenkædning med systemet. Mediestrategien kan også spille en særlig rolle for organisationers medlemsrekruttering i de tilfælde, hvor det er vanskeligt for organisationen at nå sine medlemmer på anden vis. Mens fx. arbejdsgiver- eller lønmodtagersammenslutninger let kan identificere deres potentielle medlemmer på de relevante arbejdspladser, er det mere vanskeligt for humanitære organisationer eller miljøorganisationer at nå deres mulige støtter og potentielle medlemmer uden om medierne (Dunleavy, 1991). Det kan bidrage til, at mediestrategien prioriteres højere af de såkaldte ideelle organisationer, som netop er karakteriserede ved at appellere til mere diffuse grupper (Binderkrantz, 2008b; Danielian og Page, 2006: 1057).

I modsætning til disse argumenter, der alle peger på en modsætning mellem optræden i medierne og insider-adgang til beslutningsarenaer, indebærer persistensargumentet, at ressourcestærke organisationer både vil have en strategi rettet direkte mod beslutningstagerne og en strategi rettet mod medier og offentlighed (Beyers, 2004; Kriesi et al., 2007: 64). Det er en argumentation, der har fået stigende vægt i takt med svækkelsen af de korporative strukturer og mediernes øgede betydning. I den situation er det vanskeligt at forestille sig, at det ikke skulle være attraktivt for ressourcestærke organisationer at søge indflydelse gennem medierne. Man kan altså forestille sig en udvikling, hvor konkurrencen om medieopmærksomhed over tid intensiveres, fordi også organisationer, der tidligere stillede sig tilfreds med den indflydelse, de fik gennem den korporative kanal, nu ønsker at gøre sig gældende i medierne. Empirisk giver den nyere forskning da også støtte til persistensargumentet. Det gælder internationalt, hvor forskellige undersøgelser peger på, at mediestrategien anvendes flittigt og især af de mest ressourcestærke organisationer (Danielian og Page, 1994: 1059; Kriesi et al., 2007). Også i dansk sammenhæng er mediestrategien indtænkt i langt de fleste organisationers samlede strategi, og der er positiv sammenhæng mellem anvendelsen af forskellige strategier. Jo mere aktiv man er over for beslutningstagerne, jo mere aktiv er man også i forhold til medier og offentlighed. Samtidig har både besiddelse af generelle ressourcer og en tæt integration i korporative organer positiv effekt på anvendelsen af mediestrategien (Binderkrantz, 2005).

Mediernes logikker og politiske orientering

Indtil nu har diskussionen koncentreret sig om organisationernes begrundelse for at søge indflydelse igennem medierne. Én ting er imidlertid, hvilke strategier organisationerne foretrækker; en anden, hvorvidt de har succes med deres bestræbelser på at komme i medierne. Organisationerne har ikke uhindret adgang til medierne, og det er derfor nok så vigtigt, hvad der afgør, om journalisterne inddrager organisationerne. Litteraturen peger stort set samstemmende på, at organisationernes ressourcer er afgørende. Wolfsfeld (1984) argumenterer fx. for, at nogle organisationer qua deres position har nyhedsværdi i sig selv, mens andre er nødsaget til at lave spektakulære aktioner for at skaffe opmærksomhed. Tilsvarende peger Cook (1998) på, at aktører, som står centralt i det politiske system, også er mest interessante for medierne. Thrall (2006: 408) skriver ligefrem, at: „Nyhedsmedierne repræsenterer en i stigende grad oligopolistisk markedsplads for ideer, oftest domineret af de samme eliter og grupper som også dominerer ‘insider’ spillet“.

I en dansk kontekst vil det føre til samme forventning som persistenshypotesen, nemlig at organisationer med en central position i de korporative institutioner har lettere ved at opnå medieomtale end andre – simpelthen fordi journalisterne er mere interesserede i at rapportere om dem, der sidder tæt på magten, end om mere perifere organisationer. Når det gælder udviklingen over tid, er forventningen med baggrund i denne logik imidlertid anderledes end forventningen på basis af persistenshypotesen. I takt med dalende integration af organisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces, har de tidligere privilegerede organisationer mistet positioner, som gjorde dem attraktive for medierne. Organisationerne vil altså alt andet lige blive mindre omtalt end tidligere, fordi deres nyhedsværdi er faldet. Alt andet er imidlertid ikke lige. Selvom der har været reduktion i de korporative positioner, er det stadig ressourcestærke organisationer, som besidder korporative ressourcer, og organisationerne har fået større incitament til at være aktive i forhold til medierne. Samtidig indgår organisationerne sammen med andre politisk relevante aktører i den generelt stigende kamp om opmærksomhed (Thrall, 2006: 408). Selvom der således er noget, der taler både for og imod en stigning i mediernes dækning af organisationerne, vil vi forvente en vis stigning over tid, men det er usikkert, hvilke organisationstyper der især vil vinde frem.

Også mediernes politiske orientering kan spille en rolle. Forskellige aviser har forskellige tendenser. I medielitteraturen taler man om „pressens politiske parallelisme“ (Hjarvard, 2008: 77) som udtryk for det fænomen, at der findes en strukturel lighed og forbindelse mellem det politiske system og medierne. Historisk var Danmark karakteriseret af udbredt parallelisme, idet mange byer havde aviser knyttet til de politiske partier. Over tid er partipres-

sen blevet afløst af uafhængige nyhedsmedier, og den organisatoriske tilknytning til bestemte partier er forsvundet. Alligevel tyder noget på, at der fortsat kan findes forskellige indholdsmæssige tendenser i avisernes linje. En sammenligning af tre avisers dækning af invasionen i Irak i 2003 viser fx., at *Politiken* havde en langt mere kritisk holdning hertil end *Jyllands-Posten*. Også avisernes egne udsagn, hvor *Jyllands-Posten* beskriver sig som et „uafhængigt liberalt dagblad“ og *Politiken* som et uafhængigt radikalt-socialliberalt dagblad peger i den retning (Hjarvard, 2008: 80-81). *Berlingske Tidende* antages normalt at være et borgerligt dagblad.

Spørgsmålet er nu, hvilken betydning avisernes eventuelle politiske tendens kan forventes at få for dækningen af interesseorganisationer. Ligesom man kan tale om pressens politiske parallelisme, kan man også i hvert fald historisk set tale om organisationernes politiske parallelisme. Især arbejdsmarkedets parter har haft tætte bånd til bestemte partier (Bille, 1998). I fraværet af den såkaldte a-presse, som var knyttet til såvel Socialdemokraterne som til fagbevægelsen, må man blandt de tre aviser, som indgår i vores analyse (se nærmere nedenfor), forvente, at *Politiken* er mere velvilligt indstillet over for arbejdstagerorganisationer og tilsvarende, at *Jyllands-Posten* og *Berlingske Tidende* vil have en større og mere positiv dækning af erhvervsorganisationerne, fordi de begge er borgerlige aviser. For de øvrige organisationstypers vedkommende er det vanskeligt at opstille retningsbestemte forhåndsforventninger.

Mediedagsorden og politikområdets betydning

Organisationernes optræden i medierne kan også forventes at være afhængig af mediernes generelle dagsorden. Interesseorganisationer arbejder med de politiske spørgsmål og områder, der ligger i forlængelse af organisationens formål og medlemskreds. Fagforeningerne varetager deres medlemmers interesser fx. på beskæftigelses- og uddannelsesområderne, patientorganisationer søger indflydelse på sundhedspolitikken, og miljøorganisationerne beskæftiger sig med miljø og klima. Der kan derfor forventes betydelige forskelle på, hvilke organisationer der optræder alt efter, hvilket sagsområde en artikel eller et nyhedsindslag handler om (Danielian og Page, 1994: 1058). Det kan give sig udslag i variation både på tværs af områder på et givet tidspunkt og over tid.

I litteraturen er det en gængs pointe, at offentlig politiks indhold og struktur påvirker interessestrukturen (Lowi, 1964; Wilson, 1980). James Q. Wilson skelner mellem fire forskellige typer af politikker, som hver for sig præges af den interessekonfiguration, de er omgivet af. *Klientpolitik* er kendetegnet ved, at velorganiserede grupper nyder godt af politikken, mens regningen betales af skatteyderne. Ved *entreprenørpolitik* påføres organiserede grupper

omkostninger af politiske indgreb, mens fordelene fx. ved miljøregulering tilfalder alle. Under *flertalspolitik* er der ifølge Wilson hverken stærke interesser på omkostningssiden eller modtagersiden. Derfor bestemmes politikken indhold af parlamentets flertal, ikke af styrkeforholdet mellem de organiserede interesser. Endelig er der på de områder, som Wilson kalder *interessegruppepolitik*, velorganiserede grupper med stærke, men modsatrettede interesser i politikken.

Vi må forvente, at organisationernes optræden i medierne varierer med, hvilket politikområde der er tale om (Danielian og Page, 1994: 1058). Når organisationerne repræsenterer koncentrerede omkostninger eller gevinster, forventes de også at optræde hyppigt i medierne – fordi de har meget på spil. Selvom de ikke selv kontrollerer adgangen til medierne, vil de have stærke incitamenter til at gøre meget for at blive hørt; derfor forventes de at sætte flere ressourcer af til mediekontakt og som følge deraf at optræde hyppigere. Omvendt må vi forvente, at færre organisationer optræder i medierne, såfremt politikken omkostninger og gevinster er spredte. Videre må man forvente, at det er relevant for organisationernes forhold til medierne, at den politiske dagsorden har ændret sig gennem de seneste tre årtier. Især kan udviklingen i retning af mindre betydning af den traditionelle højre-venstre dimension og øget vægt på mere værdimæssige spørgsmål (Stubager, 2006) tænkes at påvirke organisationernes medieoptræden, fordi denne udvikling ændrer mediernes opmærksomhed på forskellige politikområder.

Forskningsdesign

Der er flere udfordringer forbundet med at undersøge graden af diversitet i interesseorganisationers medieoptræden. Den første gælder afgrænsningen af undersøgelsesperiode og valget af medier. Vi har valgt at koncentrere os om dagspressen og inddrager tre aviser med forskellig politisk linje: *Jyllands-Posten*, *Berlingske Tidende* og *Politiken*. Det giver mulighed for at undersøge, hvorvidt forskelle i politisk tendens afspejler sig i, hvilke organisationer der optræder i aviserne. Afgrænsningen betyder, at vi ikke har mulighed for at belyse eventuelle forskelle mellem skrevne og elektroniske medier. Undersøgelsen omfatter en trediveårig periode fra 1979 til 2009. Begyndelsesåret er valgt, fordi den danske korporatisme på dette tidspunkt var omkring sit højdepunkt (Christiansen og Nørgaard, 2003a). I hvert af årene 1979, 1989, 1999, 2009 har vi udvalgt en periode på 14 dage – den sidste halvdel af januar – hvor alt nyhedsstof i 1. sektion og diverse tillæg i de tre aviser bortset fra smånotiser, fødselsdagsomtaler mv. er kodet. Vi har registreret alle interesseorganisationer, der optræder i materialet. Analyseenheden i det følgende er organisationsoptræden i artikler. Optræder to organisationer i samme artikel, indgår de begge i analyserne; optræder den samme organisation i to

forskellige artikler, indgår begge disse. Vores primære interesse er den rolle, som organisationerne spiller for de politiske beslutninger. Vi har derfor i de nedenstående analyser frasorteret artikler, hvori organisationerne optræder, men som ikke har et direkte politisk indhold. Det gælder eksempelvis artikler, der omhandler organisationsinterne forhold, overenskomster på arbejdsmarkedet uden et direkte politisk indhold, eller artikler, hvor organisationerne kommenterer på et eller andet forhold, eksempelvis handelsmæssigt, når artiklen ikke har en direkte politisk relation.

En anden udfordring er at etablere et rimeligt sammenligningsgrundlag for at vurdere diversiteten. Hvornår er der tale om et repræsentativt billede af de interesser, der findes i befolkningen? På nogle områder er det muligt at finde objektive standarder at holde organisationernes medieoptræden op imod – på arbejdsmarkedet kan man fx. se på, om forskellige grupper repræsenteres i forhold til deres størrelse (Schlozman, 1984). Når det gælder organisationer, der opstår på baggrund af fælles holdninger til miljø, militær eller menneskerettigheder, er det imidlertid umuligt at vurdere, om organisationernes medieoptræden afspejler befolkningens synspunkter på rimelig vis (Schlozman og Tierney, 1986). Hertil kommer, at det er vanskeligt at afdække populationen af interesseorganisationer præcist (Berkhout og Lowery, 2008). Vi vælger på den baggrund en tilgang, hvor vi reducerer kravet til organisationernes optræden i medierne til et vist minimum af diversitet. Med et design, der sikrer, at vi kan sige noget om udviklingen over en 30-årig periode og sammenligne forskellige dagblade, kan vi undersøge mulig variation i diversitet. Vi opdeler til disse analyser interesseorganisationerne i fem hovedkategorier: (1) arbejdstagerorganisationer, (2) erhvervsorganisationer, (3) organisationer for institutioner og myndigheder, (4) andre nationale organisationer (herunder patient, hobby, faglige foreninger), samt (5) ideelle organisationer.

Denne opdeling giver mulighed for at belyse de argumenter, som er diskuteret ovenfor. De tre første typer er organisationer, som typisk har en central position i korporative organer. De besidder de såkaldte korporative ressourcer qua deres repræsentation af grupper, der er centrale for produktionen i henholdsvis den private og den offentlige sektor (Christiansen og Rommetvedt, 1999: 198; Rokkan, 1966: 106-107). „Andre nationale organisationer“ indeholder organisationer, der repræsenterer bestemte grupper, som vil have glæde af, at organisationen når sine mål. Endelig er ideelle organisationer karakteriseret ved, at de ikke søger kollektive goder, som selektivt og materielt vil komme organisationens medlemmer til gode (Berry, 1977: 7). Det er organisationer med mere diffuse målgrupper, og som derfor vil have særlig brug for medierne i deres kommunikation med medlemmer og potentielle medlemmer.

I forbindelse med undersøgelsen af, hvorvidt der er en sammenhæng mellem ressourcebesiddelse, inddragelse i korporative organer og medieopmærksomhed, inddrages resultater fra en spørgeskemaundersøgelse blandt danske interesseorganisationer gennemført i 2003/2004 (Binderkrantz, 2005). Alle organisationer, der optræder i vores opgørelser over medieopmærksomhed i 2009, er søgt identificeret i spørgeskemaundersøgelsen. Det har været muligt for 84 ud af i alt 121 organisationer svarende til ca. 70 pct. af organisationerne.

Analyse af organisationernes medieoptræden

Udviklingen i medieopmærksomhed

Organisationerne fylder ganske meget i de skrevne medier, jf. tabel 1. Undersøgelsen dækker for hver af de tre aviser 14 dage i hvert af de fire undersøgte år, dvs. i alt $3 \times 14 \times 4 = 168$ avisdage. På disse dage er der omtalt 1855 organisationer i 1149 artikler. Det indebærer, at der i en gennemsnitlig morgenavis er syv artikler, der omtaler i alt 11 interesseorganisationer. Ikke alle disse artikler har politisk interesse. Trækker vi de ikke-politiske relevante artikler ud, er der dagligt lidt mere end fire politisk relevante artikler, der omtaler syv organisationer.

Tabel 1. Udviklingen i organisationsoptræden og diversitet. Udvalgte år 1979-2009. Rækkepct.

	Arbejds- tager- organisa- tioner	Erhv.- organi- sationer	Org. af myn- digheder/ institu- tioner	Andre nationale organisa- tioner	Ideelle organi- sationer	Alle organi- sationer	Antal organi- sationer	Antal artikler
1979	47,3	30,2	4,9	11,4	6,1	100	245	161
1989	36,2	32,3	7,6	15,6	8,3	100	276	176
1999	38,5	25,1	15,7	15,1	5,6	100	338	208
2009	27,6	34,9	13,8	15,5	8,2	100	304	190
<i>Alle år</i>	<i>37,0</i>	<i>30,4</i>	<i>11,0</i>	<i>14,5</i>	<i>7,1</i>	<i>100</i>		<i>736</i>
<i>Antal i alt</i>	<i>430</i>	<i>354</i>	<i>128</i>	<i>169</i>	<i>82</i>	<i>100</i>	<i>1.163</i>	

Optræder organisationerne ofte i medierne, gør de det til gengæld – og modsat vores forventning – ikke meget hyppigere end tidligere. Antallet af organisationer, som omtales i politisk relevante artikler i vores 4×14 dages perioder, stiger ganske vist fra 245 til 305, men med toppunkt i 1999. En stigning, men ikke så markant som man kunne forvente. For at være sikker på, at resultatet ikke skyldes et ændret antal organisationer nævnt i hver artikel, er antallet af artikler også vist i tabel 1. Som det ses, følges antallet af artikler og

antallet af organisationer pænt ad i de fire observationsår. Uanset at vi har argumenteret for, at organisationerne i dag har større incitament end tidligere til at søge medieomtale, viser tallene dermed, at de i hvert fald ikke har fået større succes. Det hænger sandsynligvis sammen med, at den samlede spalteplads til rådighed ikke bliver større, blot fordi flere interesseorganisationer søger omtale. Herudover gør medialiseringen kampen om opmærksomhed mere intensiv, fordi også andre politiske aktører såsom de politiske partier i stigende grad søger medieomtale.

Det er de klassiske økonomiske organisationer – organisationerne med korporative ressourcer – som fylder langt mest i medierne. I 1979 vedrører mere end 80 pct. af alle organisationsomtalerne lønmodtager- og erhvervsorganisationer samt organisationer for myndigheder og institutioner. Tallet er en anelse lavere i 2009. I startåret – 1979 – udgør alene lønmodtagernes organisationer næsten halvdelen af alle optrædere i medierne. Dernæst kommer arbejdsgiver- og erhvervsorganisationer med 30 pct. Det efterlader kun 25 pct. til de øvrige typer af organisationer, hvoraf de ideelle og gruppen af andre nationale organisationer udgør hver ca. 10 pct. og organisationer for myndigheder og institutioner de resterende 5 pct. Med andre ord er der tale om ret lav grad af diversitet i det billede af organisationerne, som medierne tegner. Det er et indtryk, der forstærkes yderligere, når man ser på de mest omtalte enkeltorganisationer. Tabel 2 viser de 14 organisationer, som hver for sig tegner sig for mindst 1 pct. af den samlede medieoptræden i hele perioden. Her finder vi fire absolutte sværvægtere med mere end 5 pct. omtale: LO, DA, DI og KL – altså organisationer som også står ganske centralt i forskellige formaliserede og uformelle beslutningsfora. De øvrige organisationer er ligeledes – med to undtagelser – af de typer, som besidder korporative organer. Kun Forbrugerrådet og Danmarks Naturfredningsforening har en medieposition, som kan sammenlignes med sværvægterne på det private og kommunale arbejdsmarked. Sammenlagt tegner disse 14 organisationer sig for hele 40 pct. af den samlede medieopmærksomhed til interesseorganisationer.

Selvom organisationerne med korporative ressourcer næsten fastholder deres samlede andel af organisationsomtalerne i den trediveårige periode, materialet dækker, sker der markante forskydninger mellem dem. Lønmodtagernes organisationer kommer næsten ned på en fjerdedel – og det går især hurtigt fra 1999 til 2009. De bliver til gengæld overhalet af erhvervsorganisationerne, som efter et fald fra 1989 til 1999 stiger i den sidste periode. Fra en udgangssituation, hvor fagforeningerne fik væsentlig mere opmærksomhed end erhvervsorganisationerne, er billedet vendt ved periodens slutning, hvor erhvervsorganisationerne er de hyppigst mediegæstende organisationer.

Den mest markante vinder, for så vidt medieomtale udelukkende er positivt, er myndighedsorganisationerne, herunder fx. KL, sammenslutninger

*Tablet 2. Organisationer, der fylder mere end 1 pct. i perioden.
Antal omtaler og pct.*

Organisation	Antal omtaler	Pct. af samlede omtale
Landsorganisationen i Danmark	92	7,9
Dansk Arbejdsgiverforening	71	6,1
Dansk Industri	68	5,8
Kommunernes Landsforening	59	5,1
Danmarks Lærerforening	32	2,8
Forbrugerrådet	23	2,0
Finansrådet	19	1,6
Amtsrådsforeningen	18	1,5
Arbejderbevægelsens Erhvervsråd	18	1,5
Dansk Metalarbejderforbund	17	1,5
Specialarbejderforbundet i Danmark	16	1,4
Håndels- og Kontorfunktionærernes Forbund	16	1,4
Håndværksrådet	15	1,3
Danmarks Naturfredningsforening	13	1,1

af skoler, biblioteker mv. Fra en relativt beskedne optræden i 1979 topper de med 15,7 pct. i 1999 og falder derefter til 13,8 pct. i 2009. Den ret sammensatte gruppe af „andre nationale organisationer“ ligger tilsvarende noget højere i 2009 end ved startpunktet for vores analyse. Imidlertid svinger opmærksomheden på disse organisationer betydeligt fra år til år, og der kan ikke konstateres nogen klar trend over tid – fx. ligger toppunktet allerede i 1989. For den sidste type organisationer – de ideelle – er det ligeledes svært at pege på nogen præcis tendens i udviklingen.

Samlet set er resultatet af de forskellige udviklingstræk en lidt højere diversitet i dag end for 30 år siden. Faldet i arbejdstagerorganisationernes andel af opmærksomheden har således givet plads til især organisationer for erhvervene og myndighederne. Vurderet i forhold til henholdsvis kompensations- og persistenshypotesen indikerer resultaterne primært støtte til argumentet om persistens – de typer organisationer, som traditionelt står stærkt i den korporative kanal, optræder også særdeles hyppigt i medierne. En direkte test af argumentet forudsætter imidlertid en kobling mellem medieoptræden, ressourcer og korporativ inddragelse på organisationsniveau. På baggrund af en tidligere gennemført spørgeskemaundersøgelse blandt danske interesseorganisationer er det muligt at sammenligne organisationer, der optræder i medierne, med andre organisationer, for så vidt angår netop ressourcebevidsthed og korporativ privilegering. Tabel 3 viser resultaterne af en sådan sammenligning.

Tabel 3. Medicomtale og ressourcer. Gennemsnit for antal ansatte, indtægter og indeksscore

	Antal ansatte der arbejder med politik	Samlede indtægter	Indeks for korporativ privilegering	Minimum N
Organisationer > 1 pct. medieomtale	71,7	223 mio.	78,1	12
Andre organisationer med medieomtale	11,8	71 mio.	64,7	64
Øvrige organisationer	1,6	10 mio.	34,2	1.003
<i>Alle organisationer</i>	<i>3</i>	<i>16 mio.</i>	<i>36,4</i>	<i>1.078</i>

Note: Tabellen omfatter kun organisationer, der optrådte i medierne i 2009. Indekset for korporativ privilegering bygger på fem spørgsmål om, hvor ofte organisationen modtager lovforslag mv. i høring, repræsenteres i offentlige råd og nævn, kontaktes af embedsmænd og tages med på råd ved sammensætningen af og udformningen af kommissorium for offentlige råd og nævn (Binderkrantz, 2005: 139-140). Indekset kan variere mellem 0 og 100.

I tabellen er organisationerne fordelt efter, om de hører til den gruppe af organisationer, som fik mere end 1 pct. af den samlede medieomtale i perioden (jf. tabel 2), om de i øvrigt optrådte i aviserne i 2009, eller om de ikke er registreret som optrædende. For hver gruppe er angivet det gennemsnitlige antal ansatte, der beskæftiger sig med politisk arbejde, de gennemsnitlige indtægter og den gennemsnitlige score på et indeks for korporativ privilegering. Resultaterne er slående: gruppen af mediemæssige sværvægttere har et særdeles højt ressourceniveau i forhold til den gennemsnitlige interesseorganisation, og også de øvrige organisationer, der nævnes af aviserne, ligger højt, når det gælder medarbejdere og indtægter. På indekset for korporatisme er den gennemsnitlige score for alle organisationer under ét omkring 36, mens medieoptrædende organisationer ligger på næsten 65 og mediesværvægtterne på 78.

Der er grund til at være varsom med tolkningen af resultaterne. De to undersøgelser er ikke tidsmæssigt sammenfaldende, og vi har ikke data for alle de organisationer, der optræder i medierne. Det er imidlertid sandsynligt, at det generelle billede af forskelle mellem organisationerne ville kunne genfindes i en opdateret undersøgelse. Med andre ord må det konkluderes, at der er tale om betydelig støtte til persistenshypotesen. Der er klar sammenhæng mellem medieoptræden og korporativ privilegering, og ressourcestærke organisationer optræder mere hyppigt i medierne end andre organisationer.

Medieoptræden og politikområder

Som diskuteret ovenfor kan der forventes forskellige mønstre både med hensyn til, hvilke organisationer der optræder, og hvilken diversitet der er på politikområderne. I tabel 4 er organisationerne fordelt efter det politikområde, artiklerne beskæftiger sig med.¹ Der er ganske naturligt tale om store variationer mellem områderne – også inden for Wilsons kategorier. Det eneste område, som er kendetegnet ved interessegruppepolitik – arbejdsmarkedspolitikken – er i høj grad monopoliseret af arbejdsmarkedets organisationer, som har næsten 92 pct. af medieoptrædenerne. Her skal andre organisationer åbenbart ikke blande sig. Noget nær modsat ser det ud, når vi ser på den eneste repræsentant for entreprenørpolitikken, miljøpolitikken. Her spilles den helt store rolle af de ideelle organisationer, som miljøorganisationerne er en del af. Samtidig er erhvervsorganisationerne aktive, fordi det ofte er deres medlemmer, der skal finansiere en del af omkostningerne. Også myndighedsorganisationerne er aktive inden for miljøpolitikken; miljøpolitikken implementeres af især kommunerne. Lønmodtagerorganisationerne er imidlertid fraværende.

Tabel 4. Politikområde og interesseorganisationernes optræden i medierne. Udvalgte år 1979-2009

		Arbejds- tager- organisa- tioner	Erhv.- organi- sationer	Org. af myn- digheder/ institu- tioner	Andre nationale organisa- tioner	Ideelle organi- sationer	Alle organi- sationer	N =
Interesse- gruppe- politik	Arbejds- marked	63,1	28,1	6,2	0,9	1,7	100	352
Entre- prenør- politik	Miljø	4,7	23,3	14,0	11,6	46,5	100	43
Klient- politik	Erhverv og forbrug	14,4	65,0	0,0	17,5	3,1	100	160
	Landbrug	3,1	68,8	0,0	21,9	6,2	100	32
	Uddannelse	40,0	7,0	31,0	22,0	0,0	100	100
	Sundhed	17,3	8,6	22,2	45,7	6,2	100	81
Flertals- politik	Retspolitik	29,5	11,5	15,4	25,6	17,9	100	78
	Makro- økonomi	35,0	57,5	3,8	2,5	1,2	100	80
	Social- og familie	37,5	1,8	26,8	26,8	7,1	100	56

Inden for de fire områder, der repræsenterer klientpolitikken, er der meget stor forskel på, om der er tale om et serviceområde eller et reguleringsområde. De to erhvervspolitiske reguleringsområder er kendetegnet ved en stærk dominans af erhvervsorganisationer – især inden for landbrugspolitikken nærmer de sig et monopol. På de to serviceområder – uddannelse og sundhed – spiller erhvervsorganisationerne derimod en mere beskeden rolle. På uddannelsesområdet er lønmodtagernes organisationer til gengæld den største gruppe, mens det på sundhedsområdet er gruppen af „andre organisationer“, der får størst opmærksomhed. Denne gruppe inkluderer blandt andet patientorganisationerne. På disse to serviceområder er myndighedsorganisationerne meget synlige i medierne. På sundhedsområdet gælder det især de kommunale og regionale organisationer. På undervisningsområdet er det igen de kommunale organisationer samt sammenslutninger af institutionslederne, eksempelvis Gymnasieskolernes Rektorforening. Forklaringen er den enkle, at de repræsenterer myndigheder og ledere på de to områder. Inden for de politikområder, der betegnes flertalspolitik, fylder lønmodtagernes organisationer relativt meget. De overgås kun af erhvervenes organisationer inden for det politikområde, vi har defineret som makroøkonomi. Inden for retspolitik samt social- og familierpolitikken er myndighedsorganisationerne samt andre nationale organisationer såsom sociale organisationer meget aktive.

De ideelle organisationer tegner sig samlet set for den mindste andel af opmærksomheden. Ydermere er deres optræden koncentreret inden for ganske få politikområder. På miljøområdet ligger de helt oppe på 46,5 pct. og inden for rets- og justitspolitik på 17,9 pct. I modsætning til alle de øvrige typer af organisationer varetager de ideelle ikke bestemte gruppers særinteresser, men arbejder i stedet for mere almene målsætninger. Det er derfor bemærkelsesværdigt, at de ideelle organisationer er nærmest fraværende på mange politikområder.

Det står alt i alt ganske klart, at interessestrukturen varierer med politikområdet, og i et vist omfang svarer de fundne mønstre også til Wilsons tanker om, at koncentrerede interesser vil have lettere ved at organisere sig end spredte. Det gælder fx. på landbrugsområdet og på arbejdsmarkedspolitikken, hvor der er fin overensstemmelse mellem teori og resultater. Til gengæld viser mønstret på miljøområdet, at også mere diffuse interesser faktisk er i stand til ikke blot at organisere sig, men også at opnå stor medieomtale. På velfærdsområderne er den offentlige sektors klientorganisationer aktive og synlige i medierne. Det følger af teorierne om *new politics* i forhold til velfærdsstaten, som er kendetegnet ved, at klientorganisationer er aktive spillere for at udvide den offentlige aktivitet på deres område og især bekæmpe tendenser til besparelser (Pierson, 1994, 1996). Aktive klienter indebærer så også, at de kommunale og regionale organisationer bliver synlige i medierne,

hvor de må forventes at varetage hensynet til de offentlige kasser og dermed i sidste ende skatteyderne.

Det er oplagt, at de ovenfor diskutererede forskydninger i organisationstypernes andel af medieopmærksomheden over tid hænger sammen med ændringer i, hvor meget aviserne skriver om forskellige politikområder. Når arbejdstagerorganisationerne tegner sig for en mindre del af medieopmærksomheden, hænger det blandt andet sammen med, at færre artikler handler om arbejdsmarkedspolitik og dermed om det område, hvor disse organisationer er mest fremtrædende. Tilsvarende hænger stigningen for organisationer for institutioner og myndigheder sammen med en stigning i antallet af artikler om de store velfærdsstatsområder (tal ikke vist). Det skal dog nævnes, at vi ikke har opgjort, hvor meget de forskellige områder fylder i avisernes samlede dækning, men kun i den del af dækningen, hvor organisationerne optræder.

Forskelle på avisernes dækning

Næste element er at undersøge, hvorvidt forskellige aviser dækker interesseorganisationer forskelligt. Vi forventer, at *Politiken* er mere velvilligt indstillet over for arbejdstagerorganisationer og ideelle organisationer, mens *Jyllands-Posten* og *Berlingske Tidende* vil have en større og mere positiv dækning af erhvervsorganisationerne. Første skridt er at se på, i hvilket omfang forskellige organisationstyper optræder i aviserne. Antagelsen er, at omtale ses som positivt af organisationerne, og at en mere positiv holdning til en bestemt organisationstype derfor vil afspejle sig i større dækning af denne. Tabel 5 viser fordelingen af opmærksomhed på organisationstyper for hver avis. Tallene bekræfter forventningen om en forskel mellem *Politiken* på den ene side og *Jyllands-Posten* og *Berlingske Tidende* på den anden. Arbejdstagerorganisationerne optræder hyppigst i *Politiken*, mens erhvervsorganisationerne fylder mere hos *Jyllands-Posten* og *Berlingske Tidende*. Disse to dagblade prioriterer i øvrigt generelt erhvervsstoffet højere end *Politiken*. Tabellen bekræfter også, at *Politiken* væsentligt hyppigere end de to øvrige dagblade skriver om ideelle organisationer.

En ting er at optræde i avisen, en anden hvilken vinkel journalisten omtaler organisationen ud fra. Hidtil er vi gået ud fra, at medieomtale typisk ses som noget positivt af organisationerne, men er der tale om afsløring af store formandshonorarer, brugen af tvivlsomme rekrutteringsmetoder eller utilslørede forsøg på at berige medlemmerne på almenvellets bekostning, er medieopmærksomhed næppe kærkommen. I tabel 5 ser vi derfor også på, om der er forskel på, hvorledes aviserne toner organisationerne, når de skriver om forskellige organisationstyper.

Indledningsvis kan man hæfte sig ved, at omtalen af organisationer som

Table 5. Organisationsoptræden og toningen i Politiken, Jyllands-Posten og Berlingske Tidende. Udvalgte år 1979-2009. Rækkepct.

		Optræden	Positiv	Negativ	Andet	Minimum antal org.
Jyllands-Posten	Arbejdstagere	32,4	42,2	6,8	47,0	132
	Erhvervs	33,2	45,2	3,0	51,9	135
	Myndigheder	13,3	40,7	1,9	57,4	54
	Ideelle	5,9	75,0	0,0	25,0	24
	<i>Alle organisationer</i>	<i>407</i>	<i>49,4</i>	<i>4,2</i>	<i>46,4</i>	<i>407</i>
Politiken	Arbejdstagere	41,3	33,1	2,0	64,9	151
	Erhvervs	24,5	22,5	9,0	68,5	89
	Myndigheder	9,5	22,9	5,7	71,4	35
	Ideelle	10,9	60,0	0,0	40,0	40
	<i>Alle organisationer</i>	<i>368</i>	<i>34,6</i>	<i>4,1</i>	<i>61,3</i>	<i>367</i>
Berlingske	Arbejdstagere	37,6	30,1	6,2	63,7	146
	Erhvervs	33,2	31,8	3,1	65,1	129
	Myndigheder	10,1	23,1	7,7	69,2	39
	Ideelle	4,6	61,1	0,0	38,9	18
	<i>Alle organisationer</i>	<i>388</i>	<i>32,2</i>	<i>4,6</i>	<i>63,1</i>	<i>388</i>
Alle aviser	Alle organisationer	1,163	39,0	4,3	56,7	1,161

Note: Kategorien „Andet“ omfatter både artikler, der indeholder positive såvel som negative aspekter, artikler der må betragtes som neutrale og artikler, hvor toningen ikke har kunnet afgøres.

regel enten er positiv eller neutral eller både positiv og negativ. I små 40 pct. af alle omtaler fremstår organisationerne i et positivt lys, mens neutrale artikler samt artikler med både positiv og negativ vinkling udgør ca. 57 pct. Det efterlader kun 4,3 pct. af artiklerne, som er rent negative i forhold til en organisation. Vores generelle antagelse om, at medieomtale som regel må ses som et gode, ser derfor ud til at holde. Det er også værd at bemærke, at *Jyllands-Posten* helt generelt er mere positiv i dækningen af organisationer end de øvrige aviser. Her fylder de positive vinkler næsten 50 pct. i modsætning til *Politikens* og *Berlingskes* 30-35 pct. Til gengæld er der næsten ingen variation i den negative omtale mellem de tre aviser.

Ser man på de forskellige organisationstyper, får de ideelle organisationer den klart mest positive medieomtale. I alle aviserne ligger disse organisationer højest i andelen af positivt vinklede artikler, og der optræder ikke en eneste artikel med negativ dækning. Organisationer for institutioner og

myndigheder ligger overordnet set på en bundplacering, omend *Politiken* er mindre positivt indstillet over for erhvervsorganisationerne.

Den mest markante forskel på aviserne gælder dækningen af arbejdsmarkedsorganisationerne. Hos *Jyllands-Posten* finder man en negativ artikel om arbejdstagerorganisationer for hver sjette positive artikel, mens man skal igennem hele femten positive artikler om erhvervsorganisationer for at finde en negativ. Hos *Politiken* er billedet omvendt, idet der går 15 positive artikler for hver negative om arbejdstagersiden og kun 2,5 positivt vinklede omtaler af erhvervsorganisationer for hver negative. Endelig minder mønsteret hos *Berlingske* om *Jyllands-Postens* omend mindre udtalt.

Opsummerende står det ganske klart, at forskellige typer af organisationer finder deres venner forskellige steder i medie billedet. Især dækningen af arbejdsmarkedets parter er forskellig med mere og bedre omtale af fagforeningerne hos *Politiken* og tilsvarende positiv dækning af erhvervsorganisationerne hos de to øvrige aviser. De ideelle organisationer kan derimod regne med positiv omtale i alle aviser – men omtales til gengæld ikke så ofte som de øvrige grupper. Med andre ord bekræfter analysen påstanden om en politisk parallelisme i mediesystemet.

Konklusion

Medieomtalen af danske interesseorganisationer er ganske ulige fordelt. Organisationer knyttet til arbejdsmarkedet tegner sig for to tredjedele af alle optrædener i medierne, mens en stor og broget skare af andre organisationer må deles om den resterende opmærksomhed. Alene en gruppe på mindre end 15 organisationer får 40 pct. af opmærksomheden. Disse organisationer er gamle kendinge fra organisationslitteraturen – de store organisationer på arbejdsmarkedet, i erhvervslivet og de kommunale organisationer. Over tid er der sket visse forskydninger i billedet af organisationernes medieoptræden, men der er først og fremmest tale om, at fagforeningerne har mistet terræn til fordel for organisationer af myndigheder og institutioner. Der er derfor al mulig grund til at konkludere, at det er Tordenskjolds soldater blandt interesseorganisationerne, der løber med broderparten af medieopmærksomheden.

Dette overordnede billede nuanceres, når man bevæger sig ned på enkelte politikområder. Organisationers engagement knytter sig typisk til et bestemt felt af politiske spørgsmål, og der viser sig da også betydelige forskelle mellem politikområderne. På enkelte områder – miljø- og retspolitik – optræder de ideelle organisationer fx. med betydelig vægt, ligesom gruppen af „andre nationale organisationer“ er velrepræsenteret på områder, der knytter sig til produktion af velfærdsydelse. Vores resultater viser også en betydelig forskel mellem avisernes dækning af organisationerne. Det gælder især i forhold til

arbejdsmarkedets parter. Her er *Politikens* dækning af fagforeningerne mest omfattende og mest positiv, mens erhvervsorganisationerne omvendt finder en mere favorabel dækning i *Jyllands-Posten* og *Berlingske Tidende*. Resultaterne giver således støtte til påstanden om pressens politiske parallelisme – aviserne favoriserer de organisationer, som knytter sig til den del af det politiske spektrum, som aviserne generelt er mest positivt indstillet over for.

Resultaterne støtter også idéen om persistens mellem organisationers optræden i officielle beslutningsfora og i medierne. Organisationer med korporative ressourcer optræder mest i medierne, og de enkeltorganisationer, som får allerstørst opmærksomhed, er gamle kendinge fra korporatismelitteraturen. Samtidig er der klar sammenhæng mellem ressourcebesiddelse, korporativ privilegering og medieoptræden. Der er omvendt ikke meget støtte til forestillingen om, at organisationer kompenserer for deres manglende inddragelse fx. i korporative organer med større tilstedeværelse i medierne. Det er muligt, at en langt bredere kreds af organisationer forsøger at få mediernes opmærksomhed, men de, der rent faktisk når igennem, er dem, der i forvejen har gode positioner i det politiske system

Artiklen har fokuseret på organisationsoptræden i aviser. Det har givet mulighed for at undersøge udviklingen i forskellige typer organisationers medieopmærksomhed over en trediveårig periode. Der er ikke tale om et fuldstændigt billede af organisationernes succes med at påvirke medierne. Især to forhold vil være relevante for yderligere undersøgelser af spørgsmålet. For det første er det muligt, at billedet nuanceres ved en inddragelse af flere typer medier. En undersøgelse af organisationsoptræden i radioavisen har fx. påvist en udvikling i retning af større diversitet (Binderkrantz, 2010). Hertil kommer, at internettet giver nye muligheder for organisationerne. På egne hjemmesider og i forskellige debatfora har organisationerne chancen for at optræde uredigeret af journalister, mens avisernes hjemmesider i vidt omfang afspejler de trykte aviser. For det andet er selve det at optræde i en artikel eller et nyhedsindslag ikke nødvendigvis hovedformålet med organisationernes medierettede arbejde. Organisationer kan fx. også forsyne journalisterne med historier, der fremmer organisationernes mærkesager, uden at organisationen overhovedet nævnes. En afdækning af omfanget af den type medieopmærksomhed kræver mere indgående undersøgelser af journalisterne kilder til forskellige historier. Det må være en udfordring for fremtidig forskning.

Indtil sådanne undersøgelser eventuelt modificerer billedet, må det konkluderes, at der ikke er tale om nogen særlig betydelig diversitet i organisationernes medieoptræden. Det gælder hverken, når man betragter medierne isoleret eller i sammenhæng med andre typer indflydelseskanaler. Hvorvidt dette er et demokratisk problem eller blot afspejler, at nogle interesser er

mere væsentlige end andre, skal ikke afgøres her, men det kan konstateres, at medierne ikke i særligt omfang udgør en alternativ arena for organisationer, der har dårligt fodfæste gennem mere formaliserede indflydelseskanaler.

Note

1. Områder, hvor organisationerne sjældent optræder, og samlegruppen „andre områder“ er udeladt af tabellen.

Litteratur

- Albæk, Erik (1999). „The Never-Ending Story? The Political and Legal Controversies over HIV and the Blood Supply in Denmark“, pp 161-189 i Erica A. Feldman and Ronald Bayer (red.), *Blood Feuds. Aids, Blood, and the Politics of Medical Disaster*, Oxford: Oxford University Press.
- Baumgartner, Frank R. og Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R. og Beth L. Leech (1998). *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Berkhout, Joost og David Lowery (2008). „Counting Organized Interests in the European Union: a Comparison of Data Sources“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 15, No. 4, pp. 489-513.
- Berry, Jeffrey M. (1977). *Lobbying for the People. The Political Behavior of Public Interest Groups*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Beyers, Jan (2004). „Voice and Access. Political Practices of European Interest Associations“, *European Union Politics*, Vol. 5, No. 2, pp. 211-240.
- Bille, Lars (1998). „Partier og interesseorganisationer“, i Carsten Ronit (red.), *Interesseorganisationer i dansk politik*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Binderkrantz, Anne (2005). *Magtens midler. Danske interesseorganisationer og deres indflydelsesstrategier*, Århus: Politica.
- Binderkrantz, Anne (2008a). „Competing for Attention. Interest groups in the News in a Danish Election“, pp. 127-149 i David M. Farrell and Rudiger Schmitt-Beck (red.), *Non-party Actors in Electoral Politics. The Role of Interest Groups and Independent Citizens in Contemporary Election Campaigns*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Binderkrantz, Anne (2008b). „Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions“, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 31, No. 2: 173-200.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær (2009). „Klassiske kanaler og moderne metoder. Interesseorganisationer i dansk politik“, i Jørgen Elklit og Jens Blom-Hansen (red.), *Perspektiver på politik*, Århus: Academica.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær (2010). „Interest Groups in the Media. Bias and Diversity over Time“, Århus: Institut for Statskundskab .
- Christiansen, Peter Munk (1999). „Miljøpolitik og interesseorganisationer: Mellem anarki og integration“, pp. 146-162 i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg

- (red.), *Magtens organisering – stat og interesseorganisationer i Danmark*, Århus: Systime.
- Christiansen, Peter Munk og Hilmar Rommetvedt (1999). „From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interest in Denmark and Norway“, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 22, No. 3, pp. 195-220.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003a). Faste forhold – flygtige forbindelser. *Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003b). „Positionel magt – om at slutte fra at være (til stede) til at have og til at gøre“, pp. 177-189 i Peter Munk Christiansen og Lise Togeby (red.), *På sporet af magten*, Århus: Aarhus Universitetsforlag
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003c). *De som meget har ... store danske virksomheder som politiske aktører*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard, Hilmar Rommetvedt, Torsten Svensson, Gunnar Thesen og Per-Ola Öberg (2010). „Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making“, *Voluntas* (forthcoming).
- Cook, Timothy E. (1998). *Governing with the News. The News Media as a Political Institution*, Chicago: Chicago University Press.
- Danielian, Lucig H. og Benjamin I. Page (1994). „The Heavenly Chorus: Interest Groups Voices on TV News“, *American Journal of Political Science*, Vol. 38, No. 4, pp. 1056-1078.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*, New York: Harvester/Wheatsheaf.
- Gamson, William A. og Gadi Wolfsfeld (1993). „Movements and Media as Interacting Systems“, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 528, pp. 114-125.
- Grant, Wyn (1978). *Insider groups, outsider groups and interest group strategies in Britain*, working paper no. 19. Warwick: Department of Political Science.
- Hjarvard, Stig (2008). *En verden af medier. Medialiseringen af politik, sprog, religion og leg*, København: Samfundslitteratur.
- Kriesi, Hanspeter, Anke Tresch og Margit Jochum, (2007). „Going Public in the European Union: Action Repertoires of Western European Collective Political Actors“, *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 1, pp. 48-73.
- Lipsky, Michael (1968). „Protest as a Political Resource“, *The American Political Science Review*, Vol. 62, pp. 1144-1158.
- Lowi, Theodore (1964). „Review: American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory“, *World Politics*, Vol. 16, No. 4, pp. 677-715.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State. Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996). „The New Politics of the Welfare State“, *World Politics*, Vol. 48, pp. 143-179.
- Rokkan, Stein (1966). „Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism“, pp. 70-115 i Robert A. Dahl (red.), *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press.
- Schattschneider, Elmer E. (1960). *The Semisovereign People: A Realists View at Democracy in America*, New York: Holt, Reinhart & Winston.
- Schlozman, Kay Lehman (1984). „What Accent the Heavenly Chorus? Political Equality and the American Pressure System“, *Journal of Politics*, Vol. 46, No. 4, pp. 1006-1032.

- Schlozman, Kay Lehman og John T. Tierney (1986). *Organized Interests and American Democracy*, New York: Harper and Row Publishers.
- Stubager, Rune (2006). *The Education Cleavage. New Politics in Denmark*, Århus: Politica.
- Thrall, A. Trevor (2006). „The Myth of the Outside Strategy: Mass Media News Coverage of Interest Groups“, *Political Communication*, Vol. 23, No. 4, pp. 407-420.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003). *Magt og demokrati i Danmark*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Wilson, James Q. (1980). „The Politics of Regulation“, pp. 357-447 i James Q. Wilson (red.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books.
- Wolfsfeld, Gadi (1984). „Collective Political Action and Media Strategy: The Case of Yamit“, *Journal of Conflict resolution*, Vol. 28, No. 3, pp. 363-381.

Anne Rasmussen

Organisationerne i EU politikken: Svækket relevans af nationale parti- politiske kontakter?

EU er blevet fremstillet som en ny type politisk system, hvor nationale partier ikke har samme mulighed for at agere bindeled mellem borgere og det politiske system som i den nationale kontekst. Data fra en ny undersøgelse viser imidlertid, at interesseorganisationer også prioriterer de nationale partier højt i EU-spørgsmål, og at den partipolitiske kontakt ikke er flyttet til Bruxelles. I stedet vises, hvordan nationale og europæiske partikontakter gensidigt styrker hinanden. Samtidig påpeger artiklen, hvordan forskelle i organisationernes prioritering af nationale partikontakter i EU-sagerne kan forklares ud fra deres eksisterende bånd til partierne og grad af EU-påvirkning.

EU har ændret vores traditionelle opfattelse af repræsentation. Peter Mair (2006) har fremhævet, hvordan EU har skabt en ny form for demokratisk deltagelse, som i sidste ende kan underminere partiernes kontrol af den politiske dagsorden. Andre hævder, at interesseorganisationerne har erstattet den parlamentariske kanal som den vigtigste indflydelseskanal, når det handler om at påvirke de politiske beslutninger (Andersen og Eliassen, 1995). Selvom det er alment anerkendt, at der er vigtige bindeled mellem partier og interesseorganisationer, har der været en tendens til at undersøge de to typer af aktører isoleret (Allern, 2007). Hvis målet er at sige noget generelt om, hvordan EU påvirker repræsentation på nationalt niveau, er et sådant fokus næppe tilstrækkeligt. Sådant en analyse bør ikke kun se på, hvordan disse aktører hver især tilpasser sig til EU, men også på, hvordan EU påvirker deres indbyrdes forhold.

Forholdet mellem interesseorganisationer og partier kan ses som en relation, hvor interesseorganisationerne bidrager med ressourcer til partierne, som kan hjælpe disse med at skaffe stemmer og beholde magten til gengæld for at få adgang til at påvirke de politiske beslutninger (Warner, 2003; Allern et al., 2007). EU påvirker aktørernes relative afhængighed af disse ressourcer. Mens partierne i mange nationale politiske systemer har haft monopol på adgangen til beslutningstagen, er organisationerne mindre afhængige af partierne, når det handler om at påvirke EU's beslutninger. I første del af artiklen analyseres, hvorvidt det giver anledning til forskelle i organisationernes prioritering af de nationale partier i henholdsvis nationale og europæiske spørgsmål. I anden del rettes blikket mod at forklare den variation, der findes i, hvor centralt organisationerne opfatter samarbejdet med de nationale po-

litiske partier i EU-politikken. Denne del af analysen inddrager ikke kun organisationspecifikke forklaringsfaktorer, men undersøger også, hvordan partipolitiske kontakter på europæisk niveau påvirker de nationale kontakter. Grundlaget for analyserne er en spørgeskemaundersøgelse blandt næsten 500 danske interesseorganisationer, der har deltaget i regeringshøringer og/eller skriftligt henvendt sig til Folketinget.

Resultaterne viser, at de nationale partier står højere på organisationernes liste over samarbejdspartnere i nationale end i EU-spørgsmål. De viser dog samtidig, at nationale og europæiske partikontakter ikke substituerer, men gensidigt komplementerer hinanden. Organisationerne vælger ikke mellem en national eller europæisk partipolitisk strategi, men benytter sig i udstrakt grad af begge kanaler. En meget stor andel af de deltagende organisationer regner også de nationale partier for centrale i behandlingen af EU-spørgsmål, og de tildeler ikke de europæiske politikere forrang på dette område. Samtidig vises, hvordan det især er organisationer med stærkt partipolitisk samarbejde med Folketingets partier eller stærke historiske bånd til partierne, der prioriterer de nationale partier højt i forhold til at søge indflydelse på EU-beslutningerne. Endelig fremgår det af analysen, at det ikke er de organisationer, hvis arbejde er *mindst*, mens snarere dem, hvis arbejde er *mest* påvirkede af EU, der prioriterer samarbejdet med de nationale partier højt. Jo mere en organisation er påvirket af EU, og jo mere dens engagement på EU-området er øget, jo vigtigere opfatter den de nationale partier. Selvom EU har reduceret organisationernes afhængighed af de nationale politiske partier generelt, er det altså de mest europæiserede organisationer, der fortsat er loyale over for de nationale partier.

Europæiseringens effekt på organisationernes partipolitiske kontakter

I betragtning af vigtigheden af forholdet mellem interesseorganisationer og partier, er det overraskende, hvor lidt vi ved om det i praksis (Sundberg, 2001; Thomas, 2001; Pogunkte, 2001; Duverger, 1954). Særligt i vesteuropæiske lande og ikke mindst i Skandinavien har der traditionelt været stærke bånd mellem en række nationale partier og interesseorganisationer. Flere faktorer er blevet fremhævet til at forklare udviklingen i forholdet mellem nationale partier og organisationerne over tid, fx ændrede makroøkonomiske og demografiske forhold (Sundberg, 2001; Allern et al., 2007). Ingen af de eksisterende studier har imidlertid vist interesse for, hvorvidt den øgede europæiske integration påvirker samarbejdet mellem de nationale organisationer og partier.

Der er flere måder at definere europæisering på i litteraturen (Olsen, 2002; Vink, 2003; Radaelli, 2000, 2003; Featherstone, 2003; Anderson, 2003). Traditionelt ses europæisering som „en proces, der involverer ændringer i na-

tionale institutioner og politik, som kan tilskrives europæisk integration“ (egen oversættelse) (Hix og Goetz, 2000: 27). Europæisering henviser her til, hvordan overførslen af kompetencer fra nationalt til EU-niveau påvirker centrale nationale aktørers adfærd i de politiske beslutningsprocesser. Vi er her interesserede i, *om, i hvilken udstrækning og hvordan* interesseorganisationer tilpasser deres prioritering af partierne til ændringerne i de politiske beslutningsstrukturer.

Mens der er sket en kraftig vækst i europæiseringsforskning generelt, er der ikke hidtil foretaget studier, der direkte studerer, hvorvidt EU påvirker selve relationen mellem nationale organisationer og partier. Den eksisterende danske forskning om interesseorganisationer tildeler heller ikke samspillet mellem organisationer og partier en særlig prominent position. Det skyldes ikke mindst, at Folketinget og oppositionspartierne ikke spillede den helt store rolle under korporatismen (Dahlerup et al., 2007). Senere forskning peger imidlertid på vigtigheden af at analysere organisationernes partipolitiske kontakter (Binderkrantz, 2003, 2005). Denne forskning har dog ikke primært interesseret sig for EU-politikken.

En række danske spørgeskemaundersøgelser har dog inkluderet spørgsmål om organisationernes rolle i EU-politikken (Christiansen og Nørgaard, 2003; Sidenius, 1998a; 1998b). Frem for at koncentrere sig om organisationernes forhold til partierne har fokus i disse studier imidlertid primært ligget på, hvorvidt EU har skabt ændringer i forholdet mellem organisationer og centraladministration. Dette fokus er berettiget, da vi ved, at centraladministrationen spiller en helt central rolle i udformningen af EU-politikken. Er formålet imidlertid at sige noget om, hvordan EU påvirker repræsentation i bredere forstand, er det oplagt at inddrage kontakterne til partierne. Partierne udgør således i langt de fleste lande et helt centralt forbindelsesled mellem borgerne og det politiske system.

Som nævnt kan relationen mellem organisationer og partier ses som et forhold, hvor organisationerne bidrager med ressourcer til partierne, der kan hjælpe disse med at skaffe stemmer og bevare magten til gengæld for, at organisationerne får adgang til at påvirke de politiske beslutninger (Warner, 2003; Allern et al., 2007). Allern et al. forklarer, hvordan nationale partier og organisationer kan have et incitament til at etablere institutionaliserede relationer for at undgå nogle af de udfordringer, der er forbundet med udveksling af ressourcer, der ikke foregår på samme tid. I sådanne relationer kan der nemlig være et incitament til, at den part, der skal levere sidst, vælger at snyde og ikke levere varen. Typisk leverer organisationerne ressourcer i form af ekspertise og finansiel støtte til partierne, som disse kan bruge både til at skaffe stemmer samt søge politisk magt i beslutningsprocesserne. Til gengæld bidrager partierne til organisationerne ved at give dem adgang til

de politiske beslutningsprocesser og derved i den sidste ende mulighed for at øve indflydelse på de politiske outputs (Allern et al., 2007). EU påvirker muligvis forholdet mellem nationale partier og interesseorganisationer ved at gøre partierne mere eller mindre afhængige af interesseorganisationernes ressourcer i deres kamp om at vinde stemmer og sikre magten. På samme måde er det muligt, at EU påvirker hvor afhængige interesseorganisationerne er af de nationale politiske partier til at påvirke ny politik.

Den ændrede beslutningsstruktur i EU-politikken, der involverer langt flere aktører og beslutningsniveauer, får muligvis organisationerne til at prioritere partierne anderledes i EU-spørgsmål end i nationale spørgsmål. Med andre ord er ressourceafhængighedsforholdet mellem de to typer af aktører ikke nødvendigvis det samme i de to typer politik. I EU-politikken kan organisationerne forfølge deres mål på mange forskellige niveauer, som potentielt gør dem mindre afhængige af deres nationale politiske partier. Samtidig ved vi, at organisationerne har en mere privilegeret adgang på EU-niveauet, end de ofte har nationalt. Det skyldes ikke mindst EU-Kommissionens aktive engagement, når det kommer til at inddrage civilsamfundet. Det sker fx ved at give organisationerne sæde i forskellige rådgivende udvalg under Kommissionen, ved at give dem mulighed for at deltage i høringer om nye forslag og ved direkte at bruge ca. 1 pct. af EU-budgettet til at understøtte organisationernes arbejde (Broscheid og Coen, 2003; Greenwood, 2003; Mazey og Richardson, 1997). Selvom sådanne instrumenter også bruges nationalt, er de muligheder, EU tilbyder organisationerne, ofte unikke. Samtidig prioriterer organisationerne muligvis også partierne lavere i EU-politikken, fordi partierne her står svagere end nationalt. EU er en ny type politisk system, hvor partierne ikke spiller den samme rolle som forbindelsesled til vælgerne, som de gør nationalt (Gaffney, 1996; Lindberg et al., 2008). Min første hypotese er derfor:

H1: Interesseorganisationer opfatter de nationale partier som mindre vigtige til at søge indflydelse på EU-politik end på national politik.

National politik defineres her som „sager af ren national karakter“, mens EU-politik er defineret som „sager, der i sidste ende bliver besluttet i Bruxelles, men som ofte bliver behandlet på både nationalt og EU-niveau forinden“.

Næste skridt er at se på forskelle i graden af vigtighed, organisationerne tillægger partierne i EU politikken. Selvom den overordnede forventning er, at partierne prioriteres lavere på EU-området end på det nationale område, er det usandsynligt, at alle organisationer giver partierne samme prioritering i EU-politikken. Ikke alle grupper er lige påvirkede af Europa, og ikke alle grupper har de samme historiske bånd til partierne.

En faktor, som kan forventes at påvirke organisationernes prioritering af

de nationale partikontakter, er deres vurdering af vigtigheden af partikontakter på europæisk plan. Her kan man forestille sig to scenarier. På den ene side er det muligt, at organisationerne vælger mellem partikontakter på de to beslutningsniveauer. I dette scenarie vil en høj prioritering af de europæiske politikere ske på bekostning af de nationale. På den anden side kan man også forestille sig, at der ikke er noget konkurrerende forhold mellem de to typer kontakter, men at de snarere gensidigt komplementerer hinanden. De organisationer, der prioriterer partierne højt på det ene beslutningsniveau, gør det også på et andet.

Hvorvidt det ene eller andet scenarie dominerer, er genstand for en omfattende diskussion i litteraturen. Spørgsmålet er her mere generelt, hvorvidt der er kompensation eller persistens i interesseorganisationers arbejde, når det handler om at vælge mellem forskellige typer indflydelseskanaler. Kompensationshypotesen argumenterer for, at organisationer, der har svært ved at få adgang til én type kanal, i stedet vil kompensere og benytte sig af en anden. I vores tilfælde kunne det fx betyde, at de organisationer, der har svært ved direkte at få adgang til de europæiske politikere, prioriterer de nationale højere. Heroverfor står persistenshypotesen, som peger på, at der er et sammenfald mellem, hvilke organisationer der benytter forskellige indflydelseskanaler (Beyers, 2004; Kriesi et al., 2007). De organisationer, der er meget aktive på et område, er det sandsynligvis også på andre områder. I vores sammenhæng ville det betyde, at de organisationer, der prioriterer kontakter til europæiske partipolitikere højt, også prioriterer kontakten til de nationale partipolitiske aktører højt.

En stor del af interesseorganisationslitteraturen beskæftiger sig med netop spørgsmålet om, hvorvidt der er kompensation eller persistens mellem strategier på nationalt og EU-niveau. Både resultaterne i international og dansk forskning leverer mest støtte for sidstnævnte (Beyers, 2004; Sidenius, 1998b; Christiansen og Nørgaard, 2003). Det seneste danske studie konkluderede fx at: „... de fleste organisationer kombinerer altså kontakter til nationale myndigheder og til EU-myndigheder og maksimerer dermed deres indflydelsesmuligheder“ (Christiansen og Nørgaard, 2003: 125). Selvom man reelt kan forestille sig to scenarier for, hvordan nationale og europæiske partikontakter spiller sammen, er hypotese 2 derfor, at:

H2: Jo vigtigere organisationerne opfatter de europæiske politikere til at søge indflydelse på EU-politik, jo vigtigere opfatter de også de nationale politikere til at søge indflydelse på EU-politik.

En anden faktor, som kan forventes at være afgørende for, hvor vigtige organisationerne regner de nationale partier til at påvirke EU-politikken, er orga-

nisationernes historiske bånd og samarbejds mønstre. Vi ved fra den eksisterende litteratur, at der traditionelt er stor variation i graden og karakteren af samarbejdet mellem de nationale partier og organisationer mellem fx lande, politikområder og organisationstyper (Sundberg et al., 2001; Thomas, 2001). Selvom organisationerne er rationelle aktører i den forstand, at de kan forventes at tilpasse sig de ændrede beslutningsstrukturer i EU-politikken for at fremme deres indflydelse, kan de ikke forventes at kaste alle deres erfaringer bort i denne tilpasningsproces. Tværtimod forventer jeg, at historiske erfaringer betinger disse tilpasninger. Grupper med stærke bånd til de nationale politiske partier er sandsynligvis mere tilbøjelige til at prioritere samarbejdet med de nationale partier højt selv i en situation, hvor EU stiller disse partierne i en noget svagere position end hidtil. Min tredje hypotese er derfor:

H3: Jo stærkere bånd organisationerne har til partierne, jo vigtigere opfatter de dem til at søge indflydelse på EU-politik.

Den næste faktor, som kan forventes at påvirke organisationernes prioritering af de nationale partier er, hvor stort et europæiseringspres de står over for. Selvom EU's kompetencer i dag er udvidet så meget, at langt de fleste organisationer sandsynligvis må forholde sig til EU-politik, er der naturligvis variation i, hvor meget de påvirkes af EU. Nogle organisationer opererer på politikområder, hvor der er delegeret mere magt til EU end på andre områder, og nogle organisationer vil have medlemmer, der er mere optagede af EU-spørgsmål end andre. Det er sandsynligt, at sådanne forskelle skaber et forskelligt pres for tilpasning, som i sidste ende påvirker, hvor højt partierne prioriteres af organisationerne i EU-politikken.

Her kan man imidlertid igen forestille sig to scenarier for tilpasning. Ifølge Haas vil nationale aktører, efterhånden som de påvirkes af europæisk integration, tilpasse sig de nye spilleregler og flytte deres loyalitet til EU-beslutningsniveauet (Haas, 1958). Det burde få de mest europæiserede organisationer til at løsne båndene til de nationale partier og begynde at udforske nye indflydelseskanaaler. Organisationer, der er mindre påvirkede af EU, vil kun i mindre grad udvikle særlige strategier for at håndtere EU-spørgsmål og vil i stedet håndtere EU-politik på samme måde som national politik. Sådanne organisationer bruger muligvis ikke så mange kræfter på EU-området, men håndterer denne type politik som *business as usual* på det nationale niveau. I den udstrækning nationale partier er vigtige kontaktpartnere for dem i udformningen af den nationale politik, kan de derfor forventes også at være det i EU-politikken.

Over for dette scenarie står et andet, der har mere til fælles med persistenshypotesen diskuteret ovenfor (Beyers, 2004; Kriesi et al., 2007). Som

nævnt er argumentet her, at forskellige indflydelseskanaler ikke substituerer men komplementerer hinanden. Ud fra et sådant ræsonnement ville vi ikke nødvendigvis forvente, at de europæiserede organisationer skulle prioritere de nationale partier lavere, men snarere at organisationer, der vælger „den europæiske vej“ til at påvirke EU-beslutningerne, også fortsat benytter sig af aktører på det nationale niveau (Christiansen og Nørgaard, 2003; Sidenius, 1998b). Selvom den eksisterende litteratur på interesseorganisationsområdet ikke eksplicit har fokuseret på partierne, kan man med udgangspunkt i dette rationale forvente, at:

H4: Jo mere europæiserede organisationerne er, jo vigtigere opfatter de partierne til at søge indflydelse på EU-politik.

Forskningsdesign

Til at teste hypoteserne anvendes data fra en større spørgeskemaundersøgelse om forholdet mellem interesseorganisationer og partier i Danmark. Undersøgelsen blev gennemført i foråret 2009. Svarene i spørgeskemaundersøgelsen er indsamlet via internettet samt opfølgende telefoninterview. Respondenterne udgør ikke alle interesseorganisationer i Danmark, men alene interesseorganisationer, der har eller kan forventes at have regelmæssig kontakt til det danske politiske system. Det skyldes, at formålet alene er at vurdere, hvordan de organisationer, der er aktive, håndterer kontakter til de politiske partier. Disse organisationer er lokaliseret ved at gennemgå regeringens høringslister i første halvdel af 2008 samt en oversigt over, hvilke organisationer der skriftligt har anvendt sig til Folketinget om lovgivning fra 2004-08.

At basere en undersøgelse på de formelle kontaktmuligheder til henholdsvis centraladministrationen og Folketinget betyder, at der er en risiko for at ignorere de organisationer, som har regelmæssig og uformel kontakt. Hverken den eksisterende litteratur eller en række interview peger dog på, at der findes mange af den slags organisationer. I stedet tyder det på, at organisationerne enten benytter sig af både formelle og uformelle kontakter eller alene den førstnævnte kanal. Endvidere bør nævnes, at jeg ikke alene inkluderer organisationer, der har leveret hørings svar, men også de organisationer, der står på høringslisterne, uanset om de rent faktisk har leveret et høringsbidrag.

Ikke alle aktører, der har anvendt de forskellige formelle kontaktmuligheder, er interesseorganisationer. Derfor er aktørerne efterfølgende blevet inddelt i følgende kategorier: 1) individer, 2) virksomheder (nationale, udenlandske og internationale), 3) offentlige myndigheder (nationale, udenlandske, europæiske og intergovernmentale), 4) politiske partier (nationale, uden-

landske og internationale) og endelig 5) interesseorganisationer (nationale, udenlandske, europæiske, internationale). Aktørernes hjemmesider har været en stor hjælp til at foretage denne kategorisering. En interesseorganisation er her defineret som en formelt organiseret, ikke-offentlig sammenslutning af individer og/eller organisationer, der søger at øve indflydelse på offentlig politik“. Det er alene de danske interesseorganisationer med et nationalt fokus, der er relevante i denne del af undersøgelsen.

Spørgeskemaet blev mailet til i alt 899 organisationer den 2. marts 2009. 506 organisationer besvarede spørgeskemaet, hvilket giver en svarprocent på 56. Reelt er svarprocenten dog højere, da der var organisationer på vores liste, hvis kontaktdetaljer vi ikke kunne finde, ikke eksisterede mere, eller som – da vi kontaktede dem – viste sig ikke at være interesseorganisationer. Svarprocenten er pæn sammenlignet med svarprocenter i spørgeskemaundersøgelser blandt interesseorganisationer generelt (Gray og Lowery, 1996). Derudover er der overensstemmelse mellem de organisationer, der har svaret, og populationen mht. organisationstype, og hvilke politikområder organisationerne opererer inden for.

Prioriteringen af partierne på det nationale og europæiske område

Hvor højt nationale partier er prioriterede i national og EU-politik er målt med survey-spørgsmål om, hvor vigtige interesseorganisationerne opfatter partierne til at søge indflydelse på de to typer politik. Tabel 1 giver en oversigt over svarene.

Tabel 1. I hvilken grad er de nationale partier vigtige til at påvirke national og EU-politik (pct.)

	National politik	EU politik
Slet ikke	8,1	36,8
I nogen grad	36,0	44,9
I høj grad	56,9	18,3
N	492	44

I overensstemmelse med forventningen i hypotese 1 regnes de nationale partier for mindre vigtige i EU-spørgsmål end på det nationale område. Dette til trods for, at definitionen af EU-politik i spørgeskemaet påpegede, at der kan søges indflydelse på EU-politik både nationalt og på EU-niveau. Til gengæld ses det også, at de nationale partier på ingen måde er ude af billedet på EU-området. Næsten halvdelen af organisationerne mener, at partierne i nogen

grad er vigtige til at søge indflydelse på EU-politik, og næsten en femtedel af organisationerne anfører, at partierne i høj grad er vigtige på dette område. Foretages der en rangordning af organisationernes relative prioritering af de nationale partier i national og EU-politik, er der ikke overraskende en større andel af organisationerne (53 pct.), der mener, at partierne er vigtigere på det nationale område end på EU-området. Hele 46 pct. af de adspurgte organisationer tillægger dog partierne samme vægt på EU-området og det nationale område, mens kun 1,4 pct. mener, at de nationale partier er mere vigtige til at søge indflydelse på EU-spørgsmål end på national politik. Muligvis er der her tale om organisationer, der typisk samarbejder med partier, der har svært ved at komme igennem med deres synspunkter nationalt, men som har mere held til at bringe deres synspunkter videre gennem deres samarbejdspartnere i Bruxelles.

Tabel 2 fokuserer på EU-politikken, men udvider billedet og ser ikke alene på vigtigheden af kontakt til nationale men også til europæiske partipolitiske aktører. Det ses for det første meget tydeligt, at de europæiske politikere generelt ikke står stærkere i kampen om at vinde organisationernes gunst, end de nationale partier gør. Nogenlunde samme andel af organisationer, som mener, at det er vigtigt at kontakte danske medlemmer af Europa-Parlamentet, mener, at det er vigtigt at kontakte de nationale partier til at søge indflydelse på EU-politik. Ser vi imidlertid på kontakter til andre medlemmer af Europa-Parlamentet og de europæiske partier generelt, prioriteres disse klart lavere end de nationale partier. Det passer med billedet af, at de europæiske partier er svagere end de nationale partier. De europæiske partiforbund kontrollerer ikke opstillingen af kandidater til Europa-Parlamentet og der er ikke et fuldt udviklet partisystem på EU-niveau (Earnshaw og Judge, 2003: 111-114; Schmitt og Thomassen, 1999: 133; Faas, 2003: 844).

Tabel 2. I hvilken grad er følgende partipolitiske aktører vigtige til at påvirke EU-politik (pct.)

	Nationale partier	Danske medlemmer af Europa Parlamentet	Andre medlemmer af Europa Parlamentet	Europæiske partier
Slet ikke	36,8	41,4	64,4	74,3
I nogen grad	44,9	37,0	29,3	22,5
I høj grad	18,3	21,5	6,3	3,3
N	443	432	410	400

Forskelle i prioriteringen af de nationale partier

Til at forklare variation i prioriteringen af nationale partier i EU-politikken anvendes en ordinal logistisk regression, fordi den afhængige variabel ikke er på intervalniveau, men inkluderer svarmuligheder, der kan rangordnes. Tabel A1 i appendikset til artiklen viser en oversigt over de anvendte variable og deres operationalisering. Den afhængige variabel i den efterfølgende multivariate analyse er spørgsmålet om, hvor vigtige de nationale partier er i forhold til at søge indflydelse på EU-politikken. De tre svarmuligheder, organisationerne havde til rådighed, er som i tabel 1: „Slet ikke vigtige“, „I nogen grad vigtige“ og „I høj grad vigtige“.

Den første uafhængige variabel er spørgsmålet om, hvor vigtige danske medlemmer af Europa-Parlamentet regnes for at påvirke EU-politikken.¹ Eksisterende bånd til nationale politiske partier er målt med to variable. Den første indikerer, i hvilken grad en organisation blev dannet med udgangspunkt i specifikke partipolitiske holdninger. Ved første øjekast kan det måske undre, at der er variation på denne variabel, da det strengt taget kun er en lille andel af de danske interesseorganisationer, der er dannet i samarbejde med et parti. Men der er rent faktisk en del variation på spørgsmålet. Det skyldes sandsynligvis, at respondenterne ikke kun har haft mulighed for at svare, at de i høj men også i nogen grad er dannet med udgangspunkt i specifikke partipolitiske holdninger. Den anden indikator for partipolitiske bånd er et indeks, der måler graden af samarbejde, organisationen har med nationale partier fra 0 (intet samarbejde) til 100 (stærkt samarbejde). Indekset er konstrueret på basis af spørgsmål i spørgeskemaet, hvor organisationerne bliver bedt om at anføre graden af samarbejde, de har med alle de partier, der er repræsenterede i Folketinget. For hvert spørgsmål rangerer svarmulighederne fra 3 (intet samarbejde) til 0 (stærkt samarbejde). Efterfølgende er organisationernes samlede score lagt sammen, og indekset er skaleret, så det går fra 0 til 100. Jo højere score, jo højere grad af partisamarbejde. Indekset måler både, hvad Allern (2007) har henvist til som intensiteten af samarbejdet mellem organisationer og partier samt bredden i organisationernes samarbejde med partier.

Hvor meget Europa påvirker en given gruppe måles med forskellige survey-spørgsmål. Ved det første spørges organisationerne, i hvilken grad beslutninger på europæisk plan påvirker deres organisations interesser, og det andet spørgsmål går på, hvordan organisationens aktivitetsniveau på EU-området har udviklet sig de seneste ti år. Det tredje spørgsmål er en kontrol for EU-påvirkning, der måler, hvorvidt organisationerne er aktive på tre stærkt europæiserede politikområder: a) landbrug, b) Indre Marked og c) miljø.² De udgør med andre ord en slags indirekte mål for europæisering på linje med de variable, der allerede er diskuteret. Alt andet lige ville forventningen

i overensstemmelse med hypotese 3 være, at organisationer, der er aktive på disse områder, skulle tildele partierne højere prioritet i EU-politikken end de øvrige. Endelig kontrolleres der for organisationsstørrelse (målt som logaritmen af antal fuldtidsansatte) og for organisationstype. Sidstnævnte følger Schlozman et al.'s (2008) kategorisering af interesseorganisationer. Her kontrolleres alene for hovedorganisationstype.

Resultaterne af regressionsanalysen er præsenteret i tabel 3. Model I inkluderer alle de variable, som forventes at påvirke vurderingen af de nationale partiers relevans til at påvirke EU-beslutninger, samt kontrol for organisationsstørrelse og -type. Model II er en reduceret model uden de variable, som var stærkt insignifikante i model I. Fjernelsen af disse påvirkede ikke signifikansen for de resterende variable. Derfor er modellen reduceret yderligere i den endelige Model III.

Det ses først, at variabelen, der måler vigtigheden af kontakt til danske medlemmer af Europa-Parlamentet, har den forventede effekt. I samtlige modeller er der en signifikant positiv effekt af, hvor vigtige nationale og europæiske politikere regnes for at påvirke EU-politik. I overensstemmelse med min forventning styrker en høj prioritering af kontakt til nationale og europæiske partipolitiske aktører altså hinanden. På denne måde underbygger analysen den eksisterende litteraturs konklusioner om, at forskellige indflydelseskana-ler ikke er gensidigt udelukkende men komplementære.

Den logistiske transformation betyder, at det er svært at danne sig et overblik over den præcise effekt af en given variabel ud fra regressionskoefficienterne. De beregnede odds giver en bedre fornemmelse af effekten. Koefficienten på 2,90 for den første uafhængige variabel viser, at hvis en interesseorganisation flytter en kategori højere op i prioritering af de nationale medlemmer af Europa-Parlamentet, så stiger sandsynligheden for at prioritere de nationale partier én kategori højere med næsten 200 pct.

Også begge variable, der måler eksisterende bånd til partierne, har den forventede effekt. Selvom EU-politikken vedtages i anderledes beslutningsstrukturer, der involverer langt flere aktører og niveauer, er de grupper, der har stærke bånd til partierne, mere tilbøjelige til at prioritere partierne højt også på dette område. Interesseorganisationer ser på den måde ikke ud til blot at være rationelle aktører, der mekanisk tilpasser sig de nye forhold. Deres historiske fortid og bånd til partierne i øvrigt betinger deres adfærd.

For det første kan vi se, at de grupper, som erklærer sig enige i, at de blev dannet med udgangspunkt i specifikke partipolitiske holdninger, lægger mere vægt på kontakt til partierne, når det handler om at søge EU-indflydelse. Ud over oddsene har jeg også udregnet den forventede sandsynlighed for, at en organisation med specifikke karakteristika tildeler nationale partier en bestemt prioritet i forhold til at påvirke EU-politik. Det viser sig, at en orga-

Table 3. Resultater fra ordinal logistisk regression af, hvor vigtige interesseorganisationer mener nationale politiske partier er til at søge indflydelse på EU-politik

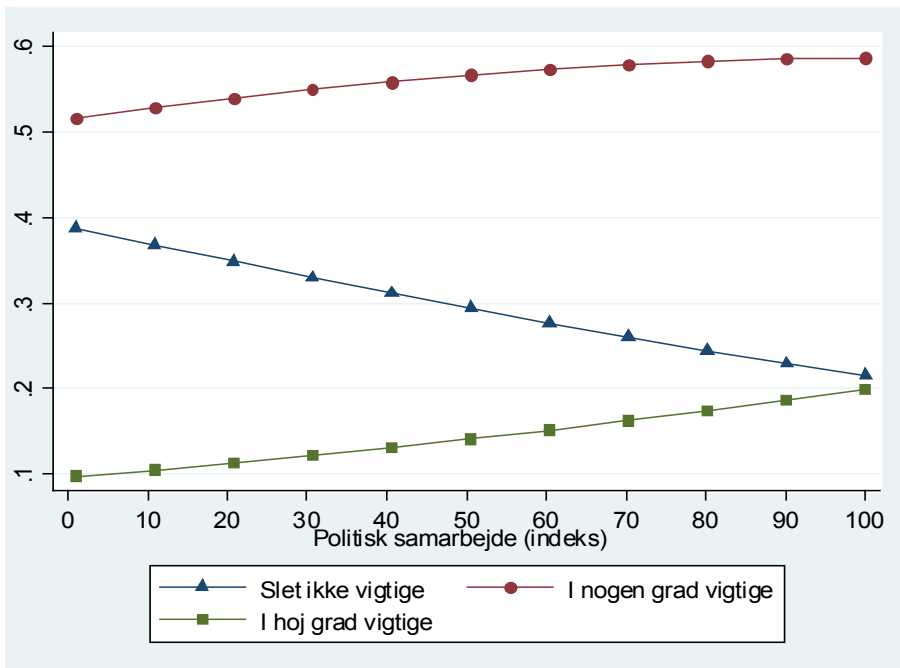
Variabel	Model 1		Model 2		Model 3		Odds ratio
	Koef.	Std. afv.	Koef.	Std. afv.	Koef.	Std. afv.	
Vigtighed af samarbejde med danske medlemmer af Europa-Parlamentet	0,97***	0,21	1,13***	0,19	1,07***	0,16	2,90
Partipolitiske rødder	0,49	0,32	0,73***	0,27	0,67***	0,23	1,95
Graden af partipolitisk samarbejde	0,02**	0,01	0,01*	0,01	0,01*	0,01	1,01
EU effekt på organisationens interesser	0,72***	0,20	0,74***	0,18	0,77***	0,14	2,16
Øget aktivitet på EU-området	0,36	0,27	0,33	0,25			
Indre markeds politik	-0,11	0,32					
Landbrugspolitik	-0,02	0,36					
Miljøpolitik	0,06	0,31					
LnAnsatte	0,02	0,09					
Type af interesseorganisation (ref. Andre organisationer)							
Handels- og industriorganisationer	-0,31	0,43	-0,49	0,37			
Professionelle organisationer	0,36	0,49	0,14	0,42			
Fagforeninger	0,29	0,44	0,06	0,39			
Ideelle interesser	0,90	0,55	0,17	0,44			
Identitetsgrupper	-0,53	0,59	-0,26	0,52			
McKelvey and Zavoina R2	0,38		0,40		0,37		
McFadden R2	0,19		0,21		0,19		
N	265		316		398		

***p<0,01, **p<0,05, *p<0,10.

nisations sandsynlighed for i høj grad at opfatte nationale partier som vigtige til at søge indflydelse på EU er 35 pct. i de tilfælde, hvor en organisation erklærer sig fuldt enig i at være blevet dannet med udgangspunkt i specifikke partipolitiske holdninger, mens den kun er 12 pct., hvis det ikke er tilfældet.³

Går vi tilbage til tabel 3, kan vi også se, at selvom sammenhængen er mindre signifikant, er der en tendens til, at jo højere grad af samarbejde en organisation har med Folketingets partier generelt, jo vigtigere finder den også disse partier til at søge indflydelse i EU-politikken. For at give et bedre indtryk af effekten kan vi igen anskueliggøre det ved sandsynligheden for, at en organisation placerer sig i de forskellige kategorier på den afhængige variabel. Figur 1 viser klart, at jo mere samarbejde en organisation har med Folketingets partier, jo større er sandsynligheden for, at organisationen vurderer, at de nationale partier i høj eller nogen grad er vigtige samarbejdspartnere i kampen om at påvirke EU-politikken.

Figur 1. Partipolitisk samarbejde og vurdering af vigtigheden af nationale politiske partier til at påvirke EU-politik (estimeret sandsynlighed)



Vi kan også se i tabel 3, at der er en vis sammenhæng mellem europæiseringsgrad og prioriteringen af de nationale partier. I overensstemmelse med hypotese 4, er det de grupper, der siger, at EU påvirker dem mest, der også vurderer de nationale partier som vigtigste til at påvirke EU-politik. Igen kan de forventede sandsynligheder beregnes. Det viser sig, at sandsynlige-

den for i nogen eller høj grad at finde de nationale partier vigtige til at påvirke EU politik er godt 75 pct., hvis organisationerne i høj grad er påvirkede af EU, mens den er omkring 30 pct., hvis EU ikke påvirker organisationen. På den måde bekræfter analysen igen resultater fra international og national forskning, der peger på, hvordan der ikke nødvendigvis er et negativt forhold mellem aktiviteter på det nationale område og EU-området men snarere det modsatte. Organisationer, der vælger „den europæiske vej“ til at påvirke EU-beslutningerne benytter sig også i meget stor udstrækning af aktører på det nationale niveau (Beyers, 2004; Christiansen og Nørgaard, 2003; Sidenius, 1998b).

Til gengæld kan der ikke påvises en signifikant sammenhæng mellem de andre mål for europæisering og prioriteringen af de nationale partier. Vi fandt ikke en sammenhæng mellem, hvorvidt organisationers aktivitet på EU-området er øget, og hvor væsentlige de anser de nationale partier til at søge indflydelse på EU-politikken. Der var heller ingen sammenhæng mellem variable, der hver især måler, hvorvidt organisationerne har aktiviteter på tre europæiserede policy-områder og deres prioritering af partierne.

Det sidste sæt variable, der var inkluderet i den logiske regression, var kontrollerne for organisationsstørrelse og -type. Organisationsstørrelse har ingen signifikant effekt, uanset om variabelen transformeres eller ej. Det kan måske umiddelbart virke lidt overraskende, at de ressourcerstærke organisationer ikke systematisk scorer højere. Her er det imidlertid værd at huske på, at der ikke måles faktisk aktivitet i forhold til partierne, men derimod hvor vigtige organisationerne regner partierne for at være. Havde vi i stedet målt faktisk aktivitet, ville det givetvis være de store organisationer, der havde haft flest nationale partikontakter.

Organisationstype har heller ingen systematisk effekt. „Andre organisationer“ er valgt som referencekategori, fordi det er den kategori, der adskiller sig mest fra de øvrige som vist i frekvenstabellen i appendikset (Tabel A2). En lidt større andel af organisationer i gruppen af andre organisationer end blandt organisationerne generelt påpeger, at de nationale partier slet ikke er vigtige for at søge indflydelse på EU-politik. En af årsagerne hertil kan være, at denne gruppe af organisationer også tæller organisationer, der repræsenterer regionale interesser (fx KL og Danske Regioner). Sådanne organisationer har ofte en mere direkte repræsentation i Bruxelles end en række af de øvrige organisationer, og kan have et lavere incitament til at lade sig repræsentere gennem specifikke partipolitiske interesser. I frekvenstabellen ser det også ud til, at de organisationer, der repræsenterer ideelle interesser, generelt er lidt mere tilbøjelige til at finde partierne centrale end resten af organisationerne. Det kan hænge sammen med, at organisationer, der repræsenterer denne type interesser, typisk ikke har den samme grad af institutionaliserede bånd

til regering og administration som andre typer af organisationer. Derfor må de muligvis i større udstrækning benytte sig af den parlamentariske kanal selv på EU-området. Analysen viser dog, at ingen af disse forskelle mellem forskellige organisationstyper i forhold til prioriteringen af de nationale partier til at søge indflydelse på EU politikken er signifikante. Ændres referencetegnet for dummyvariablene, ændres resultaterne ikke.

Konklusion

Resultaterne i denne undersøgelse tegner et mindre pessimistisk billede af, hvordan EU påvirker repræsentationen end det billede, der ofte er blevet opstillet af en række af kritikerne af EU's demokratiske legitimitet. Frem for at fokusere på, hvordan partier og interesseorganisationer hver især har tilpasset sig, har jeg her analyseret, hvorvidt der er nogen forskel mellem EU-politik og national politik mht., hvor vigtige organisationerne opfatter partierne i deres kamp for at søge indflydelse. Formålet har været at finde ud, hvorvidt EU påvirker, hvor afhængige organisationerne er af partierne, når det handler om at få deres politiske krav rejst i forskellige typer spørgsmål.

Resultaterne viser, at selvom EU ser ud til at have mindsket organisationernes afhængighed af partierne, har det ikke medført, at organisationerne ignorerer partierne i deres forsøg på at søge indflydelse på EU-området. Det er bemærkelsesværdigt, hvor stor betydning partierne tildeles på dette område i modsætning til, hvad kritikerne af EU's demokratiske tilstand kunne få os til at tro. Faktisk tillægger næsten halvdelen af respondenterne partierne samme betydning på EU-området som på det nationale område. Endvidere viste analysen, at de nationale partipolitiske aktører ikke generelt står svagere i kampen om organisationernes gunst end de europæiske politikere. Selvom interesseorganisationerne spiller en fremtrædende rolle i EU-politikken og i stor udstrækning har mulighed for direkte adgang til forskellige beslutningsfora, er der altså ikke belæg for, at de af den grund har opgivet samarbejde med partierne i EU-spørgsmålene.

Analysen viser, at forskellige faktorer kan hjælpe med at forklare, hvor stor betydning organisationerne tildeler partierne til at søge indflydelse på EU-politikken. For det første er der en tendens til, at de organisationer, der regner europæiske partikontakter for centrale, også mener, at de nationale partikontakter er vigtige. Nationale og europæiske partikontakter styrker på den måde gensidigt hinanden. For det andet spiller historiske erfaringer og eksisterende samarbejds mønstre mellem organisationer og partier en rolle. Organisationerne opgiver ikke deres partipolitiske rødder, selvom den diskuterede politik er EU-politik. De tilpasser sig ikke mekanisk de nye beslutningsstrukturer, som EU byder på, men prioriterer også deres partipolitiske forbindelser højt på dette område. Også organisationer, der har en høj grad

af overordnet samarbejde med de nationale politiske partier, tillægger disse bånd større vægt end resten af organisationerne, når de diskuterede spørgsmål er af EU-politisk karakter.

For det tredje så vi, at jo mere en organisation er påvirket af EU, jo vigtigere opfatter den de nationale partier i sin kamp for at øve indflydelse på EU-politik. Med andre ord er der ikke tale om, at de mest europæiserede grupper skifter loyalitet fra det nationale til det europæiske beslutningsniveau og skærer ned på kontakten til de nationale partier. I stedet for at stoppe kontakten til partierne, tyder noget snarere på, at de europæiserede organisationer opererer på mange beslutningsniveauer samtidig og bevarer kontakt til et bredt udsnit af aktører. Selvom EU har reduceret organisationernes afhængighed af nationale partier generelt, er det altså ikke de *mest*, men de *mindst* europæiserede grupper, der giver lavest prioritet til de nationale politiske partier, når det handler om at søge indflydelse på EU-politikken. Derfor er de strategiske tilpasninger til de nye EU-beslutningsstrukturer måske ikke så bekymrende, som kritikere af EU's demokratiske tilstand nogle gange får os til at tro.

Noter

1. I stedet for spørgsmålet om, hvor vigtige danske medlemmer af Europa-Parlamentet er til at påvirke EU politik, kunne spørgsmålene om, hvor vigtige henholdsvis udenlandske medlemmer af Europa-Parlamentet og de europæiske partier er, også have været anvendt. Analysen er også foretaget med disse alternativer, men det gør ingen forskel for resultaterne.
2. Selve spørgeskemaet indeholder langt mere detaljerede koder for policyområder, men det er ikke muligt at anvende dem her, idet det danske datasæt indeholder et relativt begrænset antal respondenter på flere af politikområderne.
3. Alle de forventede sandsynligheder er beregnet for model II, mens alle andre variable er holdt konstant på medianen.

Litteratur

- Allern, Elin Haugsgjerd (2007). *Parties, Interest Groups and Democracy. Political Parties and their Relationship with Interest Groups in Norway*, PhD Dissertation, Department of Political Science, University of Oslo.
- Allern, Elin Haugsgjerd, Nicolas Aylott og Flemming Juul Christiansen (2007). „Social democrats and trade unions in Scandinavia: The decline and persistence of institutional relationships“, *European Journal of Political Research*, Vol. 46, pp. 607-635.
- Anderson, Jeffrey J. (2003). „Europeanization in Context: Concept and Theory“, pp. 37-55 in Kenneth Dyson and Klaus H. Goetz (eds.), *Germany, Europe and the Politics of Constraints*, Oxford: Oxford University Press.

- Andersen, Svein og Kjell J. Eliassen (2005). *The European Union. How Democratic is it?*, London: Sage Publications.
- Bergman, Torbjörn (1997). „National Parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variation and competing explanations“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 3, pp. 373-387.
- Beyers, Jan (2004). „Voice and Access. Political Practices of European Interest Associations“, *European Union Politics*, Vol. 5, No. 2, pp. 211-240.
- Binderkrantz, Anne (2003). „Strategies of Influence: How Interest Organizations React to Changes in Parliamentary Influence and Activity“, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 26, No. 4, pp. 287-306.
- Binderkrantz, Anne (2005). *Magtens Midler. Danske Interesseorganisationer og deres indflydelsesstrategier*, Århus: Politica.
- Broscheid, Andreas and David Coen (2003). „Insider and Outsider Lobbying of the European Commission: An Informational Model of Forum Politics“, *European Union Politics*, Vol. 4, No. 2, pp. 165-189.
- Christiansen, Peter M. og Asbjørn S. Nørgaard (2003). *Faste Forhold – Flygtige Forbindelser. Stat og Interesseorganisationer i Danmark i det 20. Århundrede*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Dahlerup, Drude, Carsten Jarlov, Lars Nørby Johansen og Ole P. Kristensen (1975). „Korporatisme-begrebet og studiet af samspillet mellem de politiske organisationer“, *Økonomi og Politik* 4.
- Duverger, Maurice (1954). *Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State*, London: MacMillan.
- Earnshaw, David og David Judge (2003). *The European Parliament*, London: Routledge.
- Faas, Thorsten (2003). „To defect or not to defect? National, institutional and pressure group pressures on MEPs and their consequences for party group cohesion in the European Parliament“, *European Journal of Political Research*, Vol. 42, No. 6, 841-866.
- Featherstone, Kevin (2003). „Introduction: In the Name of ‘Europe’“, pp. 3-26 in Kevin Featherstone and Claudio Raedelli (eds.), *The Politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press.
- Gaffney, John (ed.) (1996). *Political Parties and the European Union*, London: Routledge.
- Gray, Virginia og David Lowery (1996). *The Population Ecology of Interest Representation: Lobbying Communities in the United States*, Michigan: University of Michigan Press.
- Greenwood, Justin (2003). *Interest Representation in the European Union*, London: Palgrave.
- Haas, Ernst (1958). *The Uniting of Europe*, Stanford: Stanford University Press.
- Hix, Simon og Klaus H. Goetz (2000). „Introduction: European Integration and National Political Systems“, *West European Politics*, Vol. 23, No. 4, pp. 1-26.
- Kriesi, Hans Peter, Anke Tresch og Margit Jochum (2007). „Going Public in the European Union: Actor Repertoires of Western European Collective Political Actors“, *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 1, pp. 48-73.
- Mair, Peter (2006). „Political parties and party systems“, pp. 154-66 in Paolo Graziano and Maarten Vink (eds.), *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mazey, Sonia og Jeremy Richardson (1997). „The Commission and the Lobby“, in David Spence (ed.), *The European Commission*, London: Catermill.
- Olsen, Johan P. (2002). „The Many Faces of Europeanization“, *Journal of Common Market Studies*, 40(5): 921-52.

- Pogunkte, Thomas, Nicholas Aylott, Elisabeth Carter, Robert Ladrech og Kurt Richard Luther (2007). *The Europeanization of National Political Parties*, London: Routledge.
- Radaelli, Claudio M. (2000). „Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change“, *European Integration online papers* (EIOP), Vol. 4, No. 8, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>.
- Radaelli, Claudio M. (2003). „The Europeanization of Public Policy“, pp. 27-57 in Kevin Featherstone and Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Schlozman, Kay, Sidney Verba, Henry Brady, Philip og Traci Burch (2008). „Who Sings in the Heavenly Chorus? Political Inequality and the Pressure System“, Paper presented at the annual meeting of the APSA 2008 Annual Meeting, Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts, August 28.
- Schmitt, Hermann og Jacques Thomassen (1999). *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Sidenius, Niels Chr. (1998a). „A Collective Action Problem? Danish Interest Associations and Euro Groups“, in Justin Greenwood and Mark Aspinwall (eds.), *Collective Action in the European Union*, London: Routledge.
- Sidenius, Niels Chr. (1998b). „Interesseorganisationer og Europa. En Status“, i Karsten Ronit (red.), *Interesseorganisationer i Dansk Politik*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Sundberg, Jan (2001). *Partier och intresseorganisationer i Norden*, Nordisk Ministerraad 2001 8.
- Thomas, Clive S. (2001). *Political Parties and Interest Groups: Shaping Democratic Governance*, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Vink, Maarten (2003). „What is Europeanization? And other questions on a new research agenda“, *European Political Science*, Vol. 3, No. 1, <http://www.essex.ac.uk/ecpr/publications/eps/onlineissues/autumn2003/research/vink.htm>
- Warner, Carolyn M. (2000). *Confessions of an Interest group. The Catholic Church and Political Parties in Europe*, Princeton: Princeton University Press.

Appendiks

Table A1. Deskriptiv statistik for de anvendte variable

Variabel	Operationalisering	N	Median	Standardafvigelse
Samarbejde med nationale partier	I hvilken grad er nationale partier vigtige for jer til at påvirke EU politik (0: Slet ikke, 1: I nogen grad, 2: I høj grad)	443	1	0,72
Samarbejde med europæiske politikere	I hvilken grad er danske medlemmer af Europa-Parlamentet vigtige for jer til at påvirke EU politik (0: Slet ikke, 1: I nogen grad, 2: I høj grad)	432	0	0,77
		499	0	0,40
Eksisterende bånd til nationale partier	Indeks som viser graden af samarbejde med Folketingets partier (0: minimum, 100: maksimum)	480	33,33	21,96
	I hvilken grad påvirker beslutninger taget på europæisk plan jeres organisations interesser? (0: slet ikke, 1: I begrænset grad, 2: I nogen grad, 3: I høj grad)	499	2	0,87
	Hvordan har jeres organisations aktivitetsniveau på EU området udviklet over de seneste ti år? 1: Faldet, 2: Uændret, 3: Øget)	414	2	0,56
	Indre markeds politik er vigtig for vores organisations arbejde (1: ja, 0: nej)	506	0	0,39
	Landbrugspolitik er vigtig for vores organisations arbejde (1: ja, 0: nej)	506	0	0,34
Europæisering	Miljøpolitik er vigtig for vores organisations arbejde (1: ja, 0: nej)	506	0	0,46
	Den naturlige logaritme af antal fuldtidsansatte	394	2,08	1,76
Kontrolvariable	Type af interesseorganisation (1: Handels- og industriorganisationer, 2: Professionelle organisationer, 3: Fagforeninger, 4: Ideelle interesser, 5: Identitetsgrupper, 6: Andre organisationer)	470	1	

Tabel A2. I hvilken grad er nationale politiske partier vigtige til at påvirke EU-politik (pct.)

	Slet ikke	I nogen grad	I høj grad	Total
Handels- og erhvervsorganisationer	32,3	52,4	15,3	100
Professionelle organisationer	37,3	45,1	17,7	100
Fagforeninger	31,9	49,3	18,8	100
Ideelle interesser	34,0	35,9	30,2	100
Identitetsgrupper	35,7	50,0	14,3	100
Andre organisationer	47,2	38,2	14,6	100

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,10$.

Carsten Daugbjerg og Dan Kristian Møller
Økologipolitikken og de økologiske
interesseorganisationers kapaciteter
i Danmark, Sverige og Tyskland¹

Økologisk jordbrug kom i de nordeuropæiske lande på den politiske dagsorden i 1980'erne. Det ændrede markant vilkårene for de organisationer, der repræsenterede det økologiske jordbrug, og påvirkede den måde, de udviklede sig på. I Danmark blev økologisk jordbrug defineret som en nicheproduktion, og først senere fik det miljøpolitiske aspekt en vis vægt. I Sverige har man defineret økologisk jordbrug som et miljøpolitisk instrument, mens det i Tyskland først blev set som en måde at begrænse EU's overskudsproduktion på og senere som en forbrugerbeskyttelsesforanstaltning. Disse forskellige opfattelser af, hvilke policyproblemer det økologiske jordbrug kan løse, har påvirket de økologiske interesseorganisationers udvikling af kapaciteter vidt forskelligt i de tre lande. Den danske Økologisk Landsforening har udviklet betydelige kapaciteter inden for markedsføring af økologiske produkter, mens den svenske Ekologiska Lantbrukarna og den tyske Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau (AGÖL) og den senere Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW) kun i meget begrænset grad har udviklet sådanne kapaciteter, men i stedet forblevet forholdsvis ressourcetsvage organisationer.

Den dominerende tilgang til studiet af interesseorganisationer i dansk og skandinavisk forskning er at betragte dem som faktorer, der har en indflydelse på de politiske tiltag, der rettes mod et givet problem (fx Christiansen et al., 2004; Blom-Hansen og Daugbjerg, 1999). Der kan ikke herske tvivl om, at interesseorganisationer har betydelig indflydelse på, hvilke politiske tiltag der vedtages, og også bidrager til iværksættelsen af disse. Den konklusion støttes af ganske omfattende forskning. Der har imidlertid været betydelig mindre interesse for at undersøge, om og i givet fald hvordan interesseorganisationerne påvirkes af en politik (af præciseringsmæssige årsager ser man ofte begrebet „policy“ anvendt om den pakke af tiltag, en offentlig myndighed retter mod et problem).

I mere generelle vendinger har Theodore J. Lowi (1972: 299) med formuleringen „Policies determine politics“ fremhævet, at policy kan være den uafhængige variabel. Samme tankegang gør sig gældende hos Jørgen Grønegård Christensen (1980: 314, 327-331), som argumenterer for, at den type regulering, som et ministerium udfører, har betydning for dets samspil med interesseorganisationerne (se også Daugbjerg, 1994 for et lignende argument). I litteraturen om interesseorganisationer antages det ofte, at interesseorganisationer, som får privilegeret adgang til den politiske beslutningsproces eller såkaldt „insider“-status, tillægger sig en mere moderat stil (fx

Grant, 2000). Hvordan den førte politik ellers påvirker organisationerne, har været genstand for mindre interesse.

Her undersøger vi, om en politik (policy) har effekt på, hvilke kapaciteter interesseorganisationerne udvikler. Med kapaciteter mener vi administrative ressourcer og færdigheder samt systematiseret viden, der er relevant for politikformulering og/eller -implementering. Policy forstås som en kombination af politikinstrumenter. Valget af instrumenter er langt fra en teknisk proces, men i høj grad et politisk spørgsmål og en konsekvens af, hvordan en policyproblematik defineres i det politiske spil, dvs. hvad er det for et problem, politikken skal løse. Der er foretaget ganske omfattende studier af, hvordan definitionen af politiske problemer efterfølgende påvirker den politiske proces (fx Baumgartner og Jones, 1993; Schön og Rein, 1994). Vil man undersøge en politiks effekt på interesseorganisationernes udvikling af kapaciteter, må analysen derfor starte med at fastlægge problemdefinitionen, altså selve forståelsen af det politiske problem der ligger til grund for instrumentvalget.

Mere specifikt fokuserer denne artikel på, hvordan problemforståelser i økologipolitikkerne påvirker de økologiske organisationers udvikling af kapaciteter. Koblingen mellem policyproblem og økologisk jordbrug varierer betydeligt på tværs af lande. Samtidig kan man konstatere, at de økologiske interesseorganisationer har udviklet sig forskelligt og besidder vidt forskellige kapaciteter. Vi undersøger dette i et studie af, om der er en sammenhæng mellem forståelsen af økologipolitikken og de økologiske interesseorganisationers kapaciteter i Danmark, Sverige og Tyskland. Da der er tale om et forskningsspørgsmål, som endnu ikke er specielt godt undersøgt (Halpin et al., under udgivelse), er ambitionsniveauet i denne artikel begrænset til at sandsynliggøre, at en sådan kausalrelation findes. Yderligere forskning er nødvendig for at fastlægge de mere detaljerede kausalrelationer.

Policyproblematikker, instrumenter og interesseorganisationernes kapaciteter

Et politikområde kan forstås ud fra forskellige perspektiver, som skitserer nogle grundlæggende antagelser om, hvad der er hovedproblematikken inden for området og legitimerer politikken over for offentligheden og/eller en politisk elite, der kun udviser momentvis interesse for politikområdet. Definitionen af en policyproblematik kan nogle gange være en ganske konfliktfyldt politisk proces (Schön og Rein, 1994; Baumgartner og Jones, 1993), men til andre tider giver det ikke anledning til de helt store kontroverser. Når problemforståelserne er etablerede, har de stor betydning for de prioriteringer og instrumentvalg, der foretages i forbindelse med udformningen af politikken. Problemforståelserne giver politikere og embedsmænd retningslinjer for sammensætningen af en pakke af instrumenter. Som regel vil én bestemt

problemforståelse dominere et politikområde, men der vil i sådanne tilfælde ofte kunne findes andre forståelser i periferien af området.

Den dominerende problemforståelse påvirker valget af politikinstrumenter. Mange politiske problemer er komplekse og karakteriseret ved en flerhed af problemspekter og kan således sjældent løses ved iværksættelse af et enkelt instrument (se OECD, 2007: 21-22). Derfor er det ikke selvindlysende, hvilke aspekter af problemet, der skal påvirkes for at opnå den ønskede effekt. De etablerede problemforståelser sætter fokus på, hvilke aspekter af et policyproblem, der skal forsøges påvirket. De er dermed retningsgivende for instrumentvalget og for den måde, som instrumenterne kombineres på.

Den pakke af politikinstrumenter, staten beslutter sig for at sætte i værk, har stor betydning for, hvilken rolle interesseorganisationerne kan få i implementeringsfasen.² For nogle instrumenters vedkommende vil staten have et etableret implementeringsapparat, mens den for andre instrumenters vedkommende må trække på eksterne aktører, typisk interesseorganisationer, eller selv udvikle nye kapaciteter. For i det hele taget at få en rolle, skal interesseorganisationerne besidde kapaciteter, der efterspørges af staten (Maloney et al., 1994: 36). Har staten kun få relevante ressourcer, har interesseorganisationerne *mulighed* for at udvikle sig til attraktive partnere for staten, men det kræver, at de enten har eller kan udvikle kapaciteter, der kan bidrage til implementeringen af politikken. Er forudsætningerne til stede, kan staten „skubbe“ yderligere til kapacitetsudviklingen ved, direkte eller indirekte, at bevillige økonomiske ressourcer til implementeringen. Da der vil være betydelige organisatoriske gevinster ved at involvere sig i implementeringsprocessen, vil interesseorganisationerne have et kraftigt incitament til at udvikle de efterspurgte kapaciteter. Der kan dog være en række organisatoriske forhold, såsom tilstedeværelsen af konkurrerende interesseorganisationer, der bevirker, at staten politisk set ikke kan eller vil inddrage én af organisationerne i implementeringsprocessen. Besidder staten selv de nødvendige kapaciteter til at implementere instrumenterne, indsnævres interesseorganisationernes muligheder for at skabe sig en plads i implementeringsprocessen, og deres deltagelse begrænses i højere grad til legitimering. Det kan dog også være et stærkt argument for at inddrage interesseorganisationerne.

Økologipolitikken og økologiorganisationernes kapaciteter

I EU opererer det økologiske jordbrug under et fælles sæt af regler (minimumstandarder), men der er dog variationer i de specifikke regler på tværs af medlemslandene. Økologisk jordbrug er imidlertid blevet koblet til løsningen af forskellige policyproblemer. I stigende grad kobles økologisk jordbrug til løsningen af landbrugets miljøproblemer. Miljøgevinsterne ved økologisk jordbrug knytter sig hovedsagelig til fraværet af pesticider i produktionen,

højere grad af biodiversitet og mindre næringsstofudvaskning som følge af mindre intensiv landbrugsproduktion. Økologisk jordbrug er tidligere også blevet koblet til løsningen af overskudsproduktionen af fødevarer i EU, som blandt andet var forårsaget af prisstøttesystemerne i EU's fælles landbrugs-politik. Økologisk jordbrug er også blevet set som et bidrag til skabelsen af et mere differentieret fødevaremarked. Økologisk jordbrug er således blevet opfattet som en markedsniche rettet mod forbrugere, der er villige til at betale en merpris for fødevarer produceret under hensyntagen til en række post-materialistiske værdier såsom miljø, dyreetik, sundhed og smagskvalitet. Endelig kan økologisk landbrug ses som et bidrag til udvikling i land-distrikterne, idet denne produktionsform er mere arbejdskraftkrævende end konventionelt landbrug og formodes at kunne lede til lokal forædling af råvarerne (Padel et al., 2002: 174-177). Disse forståelser eksisterer i dag side om side, men med forskellig vægtning på tværs af lande og over tid. Fx har forståelsen af økologisk landbrug som en løsning på EU's overskudsproduktion nærmest fortonet sig, efterhånden som overskudsproduktionsproblemet i EU stort set er løst (men kun i yderst beskednen grad som resultat af udbredelsen af økologisk jordbrug).

Inden for økologipolitikken kan man – som vist i tabel 1 – skelne mellem fire typer instrumenter. Typologien skelner mellem instrumenter rettet mod udbuds- og efterspørgselsiden på det økologiske marked. Inden for disse hovedtyper skelnes mellem *direkte* og *indirekte* instrumenter rettet mod henholdsvis udbuddet af eller efterspørgslen efter økologiske varer.

Tabel 1. Typologi over instrumenter i økologipolitikken

Instrumenter rettet mod udbud		Instrumenter rettet mod efterspørgslen	
Direkte Eksempler:	Indirekte Eksempler:	Direkte Eksempler:	Indirekte Eksempler:
Producentstøtte, fx omlægningsstøtte og støtte til økologisk drift.	Støtte til økologisk forskning, udvikling og rådgivning.	Krav om indkøb af økologiske fødevarer i den offentlige sektor. Forbrugertilskud (fx lavere moms for økologiske varer).	Statslig akkreditering af private økologiske certificerings- og mærkeordninger. Statslige økologiske certificerings- og mærkeordninger. Støtte til markedsføring af økologiske fødevarer.

(Halpin et al., under udgivelse)

Den kombination af instrumenter, der udgør økologipolitikken, vil i høj grad være bestemt af den dominerende problemforståelse inden for det enkelte lands økologipolitik på et givet tidspunkt. Den eksakte kombination og vægtning af instrumenterne i økologipolitikken vil definere behovet for administrative kapaciteter, der er nødvendige for succesfuld implementering.

Landbrugspolitik har traditionelt været udbudsorienteret. I første omgang handlede det om at udvide produktionen. I stort set alle vestlige lande havde staten succes med at udvikle og implementere instrumenter, der øgede produktionen voldsomt, ja faktisk så stor en succes, at det endte med en betydelig og meget bekostelig overproduktion. Næste skridt var at udvikle instrumenter, der begrænsede overskudsproduktion (som i høj grad blev opretholdt af eksisterende støtteordninger) og administrative kapaciteter til at implementere dem. I kølvandet på overproduktionen i EU kom således produktionskvoter og braklægningsordninger.

På efterspørgselsiden var kapacitetsudviklingen mere beskedent. Ud over at forsøge at øge efterspørgslen på verdensmarkedet ved hjælp af eksportstøtteordninger, begrænsede EU's og de nationale landbrugsministeriers indsats sig på hjemmemarkedet til iværksættelse af skolemælksordninger og Julesmørordninger (sidstnævnte et firserfænomen). Derfor var staterne i udgangspunktet kun kapacitetsmæssigt rustet til at føre en udbudsorienteret økologipolitik. Man havde et organisatorisk apparat, der kunne tildele støtteordninger til de landmænd, der ønskede at lægge om til økologisk produktion, men rådede ikke umiddelbart over de nødvendige administrative kapaciteter til at iværksætte instrumenter, der kunne øge efterspørgslen. Vores forventning er derfor, *at i de lande, hvor man har defineret økologipolitikken på en måde, der lægger op til brugen af udbudsorienterede, specielt direkte, politikinstrumenter har de økologiske interesseorganisationer kun udviklet begrænsede kapaciteter. En problemforståelse, der udmønter sig i en mere omfattende brug af efterspørgselsorienterede, specielt indirekte, politikinstrumenter, kan skabe et betydeligt incitament og rum for de økologiske interesseorganisationer til at udvikle kapaciteter, der kan gøre dem til attraktive partnere for staten, ikke mindst i implementeringen af efterspørgselsfremmende tiltag.*

I de følgende afsnit undersøger vi denne teoretisk udledte forventning i et nærmere studie af forholdet mellem økologipolitikforståelser og kapacitetsudvikling i de økologiske interesseorganisationer i Danmark, Sverige og Tyskland. Det metodiske udgangspunkt for den komparative analyse er, at vi ved landevalget har skabt betydelig variation i problemforståelser. Vi undersøger dernæst, om det kan sandsynliggøres, om disse, via instrumentvalget, har påvirket de økologiske interesseorganisationers udvikling af kapaciteter. Vi er selvfølgelig velvidende om, at kausaliteten også kan gå i den anden retning, dvs. at interesseorganisationerne forsøger at påvirke forståelsen af et

politikområde, men vi koncentrerer os her ikke om dette forhold. Vi betjener os af Yins (2003) *pattern matching*-metode, som baserer sig på eksperimentets logik, og hvori man sandsynliggør, at en kausalrelation findes ved at holde den empirisk fundne relation mellem den uafhængige og den afhængige variabel op mod den teoretisk forventede relation. Er de sammenfaldende, har man styrket sin tese.

Problemforståelser i økologipolitikken

Udgangspunktet for den empiriske analyse er en afdækning af de dominerende økologiforståelser i de tre lande.

Danmark

Økologisk jordbrug kom på den politiske dagsorden i Danmark i forbindelse med, at Landsforeningen for Økologisk Jordbrug (LØJ) sammen med Husmandsforeningerne fik indført tilskud til en økologisk rådgivningstjeneste (Ingemann, 2006: 14). Emnet blev for alvor sat på den politiske dagsorden ved vedtagelsen af økologiloven i 1987. Forud for lovens vedtagelse gennemførtes udredningsarbejder i Landbrugsministeriet og i Miljøministeriet. I sagens natur fokuserede Miljøministeriet på de miljømæssige aspekter af økologisk jordbrug (Miljøministeriet, 1986). Landbrugsministeriet behandlede også dette i sin redegørelse, men var langt mere optaget af produktionsforhold, økonomi, behovet for forskning og rådgivning, og ikke mindst markeds- og afsætningsforhold og de dertil knyttede kontrol- og mærkningsproblematikker. Arbejdsgruppen, der udarbejdede redegørelsen, vurderede at „det ikke [var] urealistisk at forvente en fremtidig markedsandel for økologiske varer på op til 10 procent af fødevaremarkedet i Danmark“, og at „flere af vore traditionelle eksportmarkeder for landbrugsprodukter ... [også syntes] ... at være lovende aftagere for økologiske varer“ (Landbrugsministeriet, 1986: 6). For at understrege vigtigheden af at udvikle det økologiske jordbrug fremhævede arbejdsgruppen, at „såfremt det ikke lykkes at etablere en dansk økologisk produktion af tilstrækkelig omfang, kan det ikke udelukkes, at den danske efterspørgsel vil blive dækket af importerede varer“ (Landbrugsministeriet, 1986: 7).

Det blev altså tidligt tydeligt, at staten så den økologiske landbrugsproduktion som en ny markedsniche med vækstpotentiale både på hjemmemarkedet og på eksportmarkederne. Landbrugsministeriet udtalte allerede under lovens tilblivelse, at fordelene ved økologisk jordbrug kunne udnyttes både miljømæssigt og kommercielt, og at det var vigtigt, at Danmark på dette felt skulle føre sig frem så tidligt som muligt, inden konkurrenterne gjorde det (Folketingstidende, 1988: sp.5059). Miljøhensyn kom sidenhen til at spille en større rolle i udformningen af økologipolitikken, ikke mindst i legitime-

ringen af den, men forståelsen af økologisk jordbrug som en markedsniche forblev drivkraften bag nye tiltag i økologipolitikken. Det blev understreget tydeligt i det Økologiske Fødevareråds to handlingsplaner udarbejdet i 1995 og 1999. I aktionsplanen fra 1999 understreges det, at den „underliggende logik er, at det økologiske jordbrug bedst udvikles i overensstemmelse med det marked, som efterspørgslen efter økologiske fødevarer skaber“ (Strukturdirektoratet, 1999: 16; se også samstemmende udtalelse i Strukturdirektoratet, 1995: 8).

De nye tiltag i økologipolitikken, som blev vedtaget i 1990'erne, var klart motiveret af en hastigt voksende efterspørgsel efter økologiske varer og en, til tider nærmest euforisk, tro på en vedholdende stigning i efterspørgslen. Drivkraften bag de foreslåede nye tiltag i den første og anden økologiske aktionsplan var således de forventede lyse markedsmuligheder (Strukturdirektoratet, 1995, 1999). Men det skulle snart vise sig, at forventningerne til stigningen i efterspørgslen var overvurderede. Bølgen af omlægninger, som var motiveret af de lukrative omlægningsstøtteordninger, iværksat i 1990'erne for at øge udbuddet af økologiske fødevarer, førte til overproduktion. Svaret på denne udvikling var i 2004 at indføre mindre lukrative omlægnings-tilskud og at suspendere omlægningsstøtten til mælkeproducenter frem til 2007, hvor der igen var et markeds-mæssigt behov for at øge produktionen af økologisk mælk (Daugbjerg et al., 2008). Disse ændringer i økologipolitikken understregede med al tydelighed det kommercielle sigte bag økologipolitikken. Var miljøhensyn drivkraften, skulle man ikke have set en sådan opbremsning i 2004.

Sverige

Da økologisk jordbrug kom på den politiske dagsorden i Sverige, blev emnet fra begyndelsen koblet til en diskussion af mulige løsninger på landbrugets miljøproblemer. Samtidig med diskussionen af miljøproblemerne fandt en diskussion om løsninger på problemet med overskudsproduktion. Disse to debatter blev i midten af 1980'erne koblet til hinanden, idet man anså de to problemer som værende forårsaget af den intensivering og rationalisering af landbruget, som fandt sted i perioden mellem 1960'erne og 1980'erne. Der var især fokus på effekterne af det forøgede forbrug af handelsgødning og pesticider. Løsningen på de to forbundne problemer var en ekstensivering af landbrugsproduktionen. Det var i den optik, at økologisk jordbrug blev nævnt som et bidrag til at formindske landbrugets miljøpåvirkning og overskudsproduktion (Jordbruksdepartementet; 1987: 60, Den svenske regering, 1987: 83).

Den politiske diskussion af økologisk jordbrug kom ret hurtigt til at fokusere på produktionsformen som et miljøpolitisk tiltag. Indførelsen af økolo-

giske omlægningstilskud i efteråret 1989 blev betragtet som et „ytterligere led i regeringens strævan at mindske jordbrukets negativa miljøpåverkan“ (Den svenske regering, 1988: 37). Denne forståelse af økologisk jordbrug som primært et miljøpolitisk virkemiddel blev fx opretholdt og understreget i den svenske regerings (1990: 34) forslag til en radikal reform af landbrugspolitikken i 1990 og i dens forslag til bæredygtigt fiskeri og landbrug i 1997, hvori det siges, at „den økologiska produktion bör ses som en del i en strategisk satsning för et hållbart svenskt jordbruk. Den økologiska produktionen är en spjutspets i arbetet med at miljøanpassa jordbruket“ (Den svenske regering, 1997: 72). Forståelsen slås endelig fast af regeringen i 2006: „Økologisk produktion är från en samhällelig utgångspunkt ett medel i arbetet med at nå de nationella miljökvalitetsmålen“ (Den svenske regering, 2006: 72). Denne forståelse afspejlede sig i et stærkt fokus på at øge det økologiske areal frem for en forøgelse af det økologiske forbrug. Målene i den svenske økologipolitik var således omlægning af 10 pct. af landbrugsarealet i år 2000 og 20 pct. i 2010 (p. 11).

Tyskland

Økologisk jordbrug kom på den politiske dagsorden i Tyskland i 1989 og diskussionen heraf skal først og fremmest ses i lyset af de tiltagende problemer med overskudsproduktion i EU i 1970'erne og 1980'erne. Et middel til at sænke landbrugsproduktionen var en ekstensivering af landbruget. Generelt blev det økologiske landbrug ikke tillagt nogen stor betydning af den tyske forbundsregering i perioden 1988 til 1998; hverken i forbindelse med begrænsningen af overskudsproduktionen eller i forbindelse med miljøforbedringer. Forbundsregeringen var af den opfattelse, at omlægningen til økologisk jordbrug var en gangbar vej for et fåtal af landbrugsbedrifter og således kun i mindre omfang kunne bidrage til at mindske overskudsproduktionen. Forbundsregeringen mente heller ikke, at økologisk jordbrug havde det store potentiale, da miljøbelastninger også kunne opstå ved økologisk landbrugsproduktion (Deutscher Bundestag, 1984: 12-13). Alligevel var Tyskland det eneste EF-medlemsland, der med henblik på implementeringen af EF's ekstensiveringsprogram (Rådets Forordning (EØF) nr. 4115/88) tildelte støtte til omlægning til økologisk landbrugsproduktion.

Synet på det økologiske landbrug blev mere positivt i løbet af 1990'erne. Med implementeringen af ledsageforanstaltningerne (Rådets forordning (EØF) nr. 2078/92) anerkendte forbundsregeringen, at det økologiske landbrug ikke kun bidrog til at aflaste markedet, men ligeledes havde en positiv effekt på miljøet (Deutscher Bundestag, 1995: 11-12). Men forbundsregeringen betonede fortsat det økologiske landbrugs funktion som først og fremmest en ekstensiveringsvariant (Deutscher Bundestag, 1993: 16954-16955).

Imidlertid bibeholdt forbundsregeringen den opfattelse, at det økologiske landbrug ikke var den eneste mulighed for at udvikle et bæredygtigt landbrug: „Det økologiske landbrug er kun en blandt flere produktionsformer, der bidrager til at nedsætte overskudsproduktionen på agrarmarkederne og samtidig har en positiv effekt i forbindelse med beskyttelse af abiotiske og biotiske ressourcer“ (Deutscher Bundestag, 1997: 6, *egen oversættelse*).

En holdningsændring fandt først sted efter valget af en rød/grøn regering i 1998 og under BSE-skandalen i vinteren 2000. Ud fra princippet om „forebyggende forbrugerbeskyttelse“ (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2001: forord) udtalte regeringen sig for en tydelig udvidelse af det økologiske landbrug, der især skulle opnås via støtte til afsætning og markedsføring (Sozialdemokratische Partei Deutschlands og Bündnis 90/Die Grünen, 1998, 2002). Målsætningen i dag er, at 20 pct. af den tyske landbrugsjord skal være omlagt til økologisk drift inden udgangen af 2015 (Die Bundesregierung, 2008: 38). I dag anses det økologiske landbrug for at være en fast størrelse i det tyske agrarlandskab og et bidrag til løsningen på en række problemer, herunder miljømæssige, mindske af overskudsproduktion samt skabelsen af arbejdspladser i landdistrikterne (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2009).

Instrumentvalg

I analysen af problemforståelser i økologipolitikken har vi konstateret en betydelig variation på tværs af de tre lande og over tid for Tysklands vedkommende. Ud fra de teoretiske overvejelser må det forventes, at dette har ført til forskellige kombinationer af politikinstrumenter i de tre landes økologipolitikker.

Danmark³

Den dominerende forståelse af økologien som en markedsniche afspejlede sig i en bred og balanceret vifte af politikinstrumenter rettet mod både udbuds- og efterspørgselssiden på det økologiske marked. Økologiloven fra 1987 omfattede således en tilskudsordning for omlægning til økologisk landbrugsproduktion og støtte til produktudvikling, markedsudvikling og afsætningsfremme. Desuden blev kontrollen med den økologiske landbrugsproduktion, der frem til 1989 havde ligget i hænderne på LØJ, overtaget af staten, og der introduceredes et statsligt kontrol- og varemærke for økologiske produkter. Allerede fra økologilovens ikrafttræden var der således et stærkt fokus på efterspørgselsrelaterede politiktiltag. Fra 1988 til 1994 blev 58 pct. af budgettet under økologiloven anvendt på disse tiltag og kun 42 pct. på udbudsorienteret producentstøtte (Strukturdirektoratet, 1995: 162).

Med implementeringen af EU's ledsageforanstaltninger i 1993 fik den økologiske landbrugsproduktion i Danmark også et miljøpolitisk præg, men det var fortsat det kommercielle sigte, der dominerede økologipolitikken. Med ledsageforanstaltningerne blev det muligt at søge om støtte ikke kun til omlægning til økologisk jordbrug men også til opretholdelse af den økologiske landbrugsproduktion. Samtidig blev der afsat flere midler til omlægningsstøtte og afsætningsfremmende aktiviteter (Landsforeningen Økologisk Jordbrug, 1993: 1).

Aktionsplanen til fremme af den økologiske landbrugsproduktion, offentliggjort i 1995, fulgte i samme spor og sigtede mod at udvikle både udbuds- og efterspørgselssiden (Strukturdirektoratet, 1995). Kun fire år senere fulgte udarbejdelsen af Aktionsplan II, der ikke kun skulle videreudvikle det økologiske hjemmemarked men samtidig igangsætte en offensiv strategi for eksport af økologiske fødevarer (Strukturdirektoratet, 1999).

Midlerne afsat til efterspørgselsrettede politikinstrumenter var ganske betydelige. Langt hovedparten var statslige, men fra slutningen af 1990'erne og især efter 2001 kom en stadig større del af midlerne fra Promilleafgiftfonden og Fonden for økologisk jordbrug, hvis indtægtsgrundlag er pesticid- og CO₂-afgifter. Årsagen til denne udvidelse i antallet af finansieringskilder var Fogh-regeringens ønske om nedskæringer i bevillingerne til økologipolitikens efterspørgselsrettede tiltag. Ønskerne gav sig ikke umiddelbart udslag i faldende bevillinger, men fik først virkelig effekt i 2004. Stigende efterspørgsel efter økologiske fødevarer både på det danske og det internationale marked i 2006 og 2007 foranledigede Fogh-regeringen til at øge støtten til efterspørgselsfremme i 2007 (se oversigt over bevillingerne i tabel A1 i appendiks). Nedskæringerne til trods forblev den grundlæggende problemforståelse uforandret (se Daugbjerg et al., 2008 for en detaljeret redegørelse for udviklingen i økologipolitikken).

Sverige

Forståelsen af økologisk jordbrug som et miljøpolitisk tiltag viser sig klart i den svenske økologipolitik med en stærk vægt på udbudsorienterede politikinstrumenter. Den første økologiske producentstøtteordning iværksattes i 1989 i form af et treårigt omlægningstilskud, men der var dog tidligere givet midler til forskning og rådgivning i økologiske dyrkningsmetoder (Jordbruksdepartementet, 1987: 60). I 1994 blev et varigt tilskud på 200 SEK pr. hektar til opretholdelse af økologisk drift indført, men allerede året efter blev det hævet betydeligt til 900 SEK i *skogsbygd* og til 1600 SEK i *slättbygd*. Ud over disse tilskud kunne landbrug med animalsk produktion få 600 SEK pr. hektar. I 1999 blev den regionsbaserede differentiering af tilskuddene ophævet, og i stedet indførtes differentiering på grundlag af afgrødetype. For

nogle afgrøder er der tale om meget høje tilskudssatser, og tilskuddet til økologisk husdyrhold blev næsten tredoblet (Rydén, 2003: 22, 28, 39).

I en skrivelse til *Riksdagen* i 2006 anførte regeringen, at kun 35 pct. af den økologiske produktion blev markedsført som økologisk, og udtrykte ønske om, at en større andel markedsførtes som økologisk. Det forholder sig således i Sverige, at landbrug ikke behøver at være økologisk certificerede for at modtage økologitilskud, men de skal overholde EU's regelsæt for økologisk jordbrug. Certificerede økologiske producenter er enten certificerede på grundlag af EU's regelsæt eller på grundlag af det private og statsanerkendte certificerings- og kontrolorgan KRAV's regler, som på visse områder er strengere end EU's. I begge tilfælde udføres økologikontrollen af KRAV. Ganske karakteristisk for den svenske udbudsorienterede politik var strategien for at øge den økologiske afsætning ikke at iværksætte efterspørgselsfremmende foranstaltninger, men at skabe producentrettede incitament til, at en større andel af den økologiske produktion blev certificeret. Derfor ændrede regeringen producentstøttesatserne, således at ikke-certificerede økologiske producenter fra 2009 kun ville få halvt så meget i støtte som de certificerede producenter (Jordbruksverket, 2009).

Indtil 2004 var midlerne til markedsføring af økologiske produkter ganske begrænsede, men derefter er der sket en stigning, dog ikke til samme niveau som i Danmark (se oversigt over bevillingerne i tabel A2 i appendiks). Den svenske stats rolle i certificering og kontrol af økologiske producenter er indirekte, idet disse aktiviteter er delegeret til det private certificeringsorgan KRAV. Af den begrænsede støtte til markedsføringsaktiviteter blev kun en yderst beskedne del givet til KRAV (korrespondance med KRAV, 24.09.2009).

Tyskland

Tysklands økologipolitik var frem til årtusindskiftet kendetegnet ved anvendelsen af overvejende udbudsorienterede politikinstrumenter og afspejlede forståelsen af økologipolitik som en produktionsbegrænsende foranstaltning. Landbrugsministeriets målsætning med ekstensiveringsprogrammet i 1989 var at nedsætte landbrugsoverskudsproduktionen med ca. 20 pct. (Nieberg og Kuhnert, 2006: 1). En omlægningsstøtte blev indført og bevilliget for en femårig periode. Betalingernes størrelse lå i gennemsnit på 425 DM (212 €) pr. hektar (Nieberg og Kuhnert, 2006: 6). Med implementeringen af ledsageforanstaltningerne under forordning (EØF) nr. 2078/92 blev støtte til opretholdelse af den økologiske landbrugsproduktion introduceret. Frem til 2000 blev der udbetalt 300 DM (€ 150) til omlægning og 200 DM (€ 100) for opretholdelse af økologisk drift. Støttens omfang varierede fra forbundsland til forbundsland, eftersom disse kunne øge eller nedsætte præmiernes størrelse med henholdsvis 20 og 30 pct.

Støtten til afsætningsfremme og markedsføring af økologiske produkter var meget begrænset. Konkret blev der kun udviklet et enkelt selvstændigt nationalt program: retningslinjer vedrørende støtte til markedsføringen af landbrugsprodukter produceret efter særlige regler (*Richtlinie zur Förderung der Vermarktung nach besonderen Regeln erzeugter landwirtschaftlicher Produkte*), der inden for rammerne af den fælles landbrugsstrukturlov (*Gesetz bezüglich der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz, GAK*) skulle fremme udviklingen af produktionssammenslutninger i den økologiske landbrugssektor. Programmet var først og fremmest en måde at sikre EU-støtte til økologisk produktion, frem for at være rettet mod udvikling af markedet (Dusseldorp, 2003: 29). Imidlertid havde forbundslandene selv iværksat landbrugsmiljøprogrammer, der til dels omfattede støtte til markedsføring, afsætningsfremme og endda regionale økologimærker (Dusseldorp, 2003: 29). Forbundsregeringen havde derimod ved flere lejligheder udtalt, at der ikke var behov for en forbedring af markedsstrukturen for økologiske fødevarer. Afsætningsfremme og produktudvikling var et markedsanliggende og skulle overlades til erhvervslivet. Tillige havde forbundsregeringen ingen planer om at udvikle et fælles økologimærke for hele forbundsrepublikken (Deutscher Bundestag, 1995: 12; 1997: 6).

Det var således først i foråret 2001, at den grønne forbrugerbeskyttelsesminister Renate Kühnast offentliggjorde det statslige økologimærke *Bio-siegel* (Nieberg og Kuhnert, 2006: 2). Støtten til omstilling og opretholdelse af den økologiske landbrugsproduktion blev forhøjet til henholdsvis € 210 og € 160 pr. hektar.⁴ Støtten til forarbejdning og markedsføring af økologiske produkter inden for rammerne af den fælles landbrugsstrukturlov blev ligeledes forøget. I perioden 1998 til 2007 blev der hertil anvendt ca. € 15,6 mio.⁵ Som et tredje tiltag udarbejdes en aktionsplan, *Bundesprogramm ökologischer Landbau*, der med en række informations- og uddannelses- og reklametiltag langs hele produktionskæden (fra producent til forbruger) skulle sikre vækst af både udbud og efterspørgsel. For hvert af årene 2002 og 2003 blev der stillet næsten 35 mio. € til rådighed for aktionsplanen (Nieberg og Kuhnert, 2006: 3). I 2004 og 2007 blev aktionsplanens løbetid yderligere forlænget, og den udløber efter forbrugerbeskyttelsesministeriets planer først i 2015.⁶

Kapacitetsudvikling

Analysen af politikinstrumenter afslørede en variation i valget af instrumenter inden for de tre landes økologipolitik. På baggrund af de teoretiske overvejelser må der derfor forventes en synlig forskel i økologiorganisationernes kapacitetsudvikling. Kapaciteter operationaliseres som de personalemæssige ressourcer og organisatoriske kompetencer, der er relevante i forhold til implementeringen af økologipolitikken.

Danmark

Landsforeningen for økologisk jordbrug (LØJ) blev oprettet i marts 1981. En vigtig udfordring for foreningen var at forbedre medlemmernes vilkår for at drive økologisk jordbrug. Allerede i foråret 1981 startede forhandlingerne mellem LØJ og FDB om et samarbejde om afsætning af økologiske grøntsager, og året efter blev de to parter enige om en aftale, som sikrede de økologiske producenter en 50 pct. merpris (Landsforeningen for Økologisk Jordbrug, 1986: 7; Jacobsen, 2005: 101). Andre vigtige udfordringer var at udvikle et regelsæt for økologisk produktion, en mærkeordning samt et rådgivningssystem (Landsforeningen for Økologisk Jordbrug, 1981: § 2 og 5-7). Disse tidlige tiltag rettet mod at udvikle organisatoriske kapaciteter inden for økologisk afsætning dannede udgangspunkt for foreningens senere udvikling. Der kan dog ikke spores nogen påvirkning fra LØJs tidlige organisatoriske udvikling til den danske økologipolitik's fokus på afsætning. Dette fokus var snarere resultatet af en holdning i Landbrugsministeriet om, at man ikke ville støtte en ny produktionsform, såfremt der ikke var potentielle afsætningsmuligheder for dens varer (interview Duus Mathiesen, juni 2009).⁷

Foruden engagementet i formuleringen af den danske økologipolitik har LØJ, senere Økologisk Landsforening, været dybt involveret i implementeringen af den. Efterspørgselsfokuset i den danske økologipolitik skabte betydeligt rum for Økologisk Landsforening til at udvikle kapaciteter, som staten var afhængig af, og organisationens ledere udnyttede dygtigt disse muligheder. I 1989 blev Branchekoordinationsudvalget (BKU) grundlagt med det formål at koordinere og assistere i forbindelse med markedsføring af økologiske produkter, men indsatsen forblev beskeden. I 1992 blev BKU nedlagt, og i stedet oprettedes Økologisk Landscenter (ØLC), der formelt set var uafhængigt af, men i praksis tæt forbundet til LØJ. Den grundlæggende ide med ØLC var, at det skulle fungere som bindeled mellem de økologiske landmænd på den ene side og detailhandelen og forbrugerne på den anden. ØLC udførte butiksdemonstrationer, høstmarkeder, forbrugeroplysning, detailhandelsanalyser, presse- og mediearbejde, udarbejdede informationsmateriale om økologiske fødevarer og deltog i nationale og internationale fødevaremesser. Specielt høj prioritet havde skabelsen af kontakt til detailhandlen (Økologisk Landscenter, 1995).

ØLC's virksomhed blev finansieret dels via indtægter fra ovenstående serviceaktiviteter, dels via tilskud fra staten (Økologisk Landscenter 1992). ØLC blev en succes. Informationsarbejdet tog hurtigt til i omfang, og ØLC fik betydelige tilskud fra staten til denne aktivitet. Fra 1998 blev ØLC ligeledes involveret i eksportfremmende aktiviteter, og ØLC's virksomhed blev nu også i mindre grad finansieret af midler fra Promilleafgiftsfonden, mens midler fra fødevareministeriets pulje for produktinnovation og markedsføring un-

der økologiloven forblev hovedindtægtskilden (Schvartzman, 2008: 53-55). I 2002 sluttede LØJ, ØLC, Ø-gruppen og de økologiske brancheforeninger sig sammen i Økologisk Landsforening. I 2008 havde organisationen 36 ansatte. Markedsafdelingen, Informationsafdelingen og Udviklingsafdelingen havde hver syv konsulenter ansat i 2008 (Økologisk Landsforening, 2008).

Selv om frøene til udviklingen af kapaciteter inden for økologisk afsætning blev sået allerede fra starten, er det i høj grad sandsynligt, at det er det specifikke design af dansk økologipolitik, som muliggjorde denne udvikling og gjorde organisationerne til ressourcestærke partnere for staten i forbindelse med implementering af økologipolitikken.

*Sverige*⁸

Den stærke udbudsorientering af den svenske økologipolitik skabte ikke rum for, at den svenske økologioorganisation, *Ekologiska Lantbrukarna*, kunne udvikle policyrelevante kapaciteter i nær samme omfang som dens danske søsterorganisation. Organisationen blev etableret i 1985 og er først og fremmest en landbrugsorganisation, som repræsenterer de økologiske landmænds interesser. Organisationen modtager ikke statslige midler (Källander, 2000: 280) og har derfor en relativt lille stab på kun ni ansatte. Organisationens politiske aktiviteter er i høj grad rettet mod at øve indflydelse på den svenske økologipolitik. Da politikken i meget høj grad betjener sig af udbudsorienterede tiltag, som staten selv har kapacitet til at implementere, har kapacitetsudvikling i organisationen i høj grad været indadrettet. Som en professionel organisation for økologiske landbrugere har *Ekologiska Lantbrukarna* udviklet kommunikative kapaciteter til at tilvejebringe viden om økologiske standarder, det økologiske marked, støtteordninger samt forskningsresultater til dens medlemmer. Desuden anvendes administrative ressourcer på at holde kontakt til andre aktører i den økologiske sektor og tilbyde begrænsede serviceydelser til disse. Fx tilbydes et uddannelsesprogram til detailhandlens ansatte, og der udarbejdes markedsanalyser, men da der kun er ansat tre medarbejdere inden for markedsudvikling og kommunikation, er disse aktiviteter af begrænset omfang.

Som en organisation, der varetager det økologiske jordbrugs interesser, leverer *Ekologiska Lantbrukarna* også et kvalificeret indspil til diskussioner relateret til formuleringen og administrationen af den svenske økologipolitik. Organisationen anvender imidlertid begrænsede administrative ressourcer på disse aktiviteter. Ikke desto mindre har den haft en betydelig indflydelse, hvilket givetvis skyldes den politiske kontekst, der som følge af fokus på miljøproblemerne i landbruget har været så gunstig for organisationen (Rydén, 2003), at den i høj grad har kunnet basere sin interessevaretagelse på holdningspræget argumentation frem for teknisk analyse. Holdninger til aktuelle

økologipolitiske spørgsmål, såsom GMO, markedsføring og standarder, danes blandt andet gennem et debatforum for medlemmerne.

Tyskland

Den stærke udbudsorientering af tysk økologipolitik medførte, at den tyske økologiske paraplyorganisation *Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau* (AGÖL), grundlagt i 1988, kun udviklede begrænsede kapaciteter. AGÖLs aktiviteter blev først og fremmest finansieret via medlemsbetalinger fra de økologiske landbrugsforeninger. Det ringe behov for AGÖLs medvirken i implementeringen af den tyske økologipolitik betød, at organisationen udviklede kapaciteter, der overvejende rettede sig mod sektorinterne forhold såsom certificering og formidling. Med kun fire ansatte (én administrerende direktør, én projektmedarbejder og to sekretærer) var AGÖLs rolle i økologipolitikken forholdsvis beskeden i tidsperioden 1989 til 2001. Visse opgaver, fx repræsentation i organer og udvalg og forhandlinger, blev derfor til tider varetaget af bestyrelsesmedlemmer (Interview, Haccius 2009). Ikke desto mindre formåede AGÖL at udvikle faglig ekspertise i at kommentere, analysere, fortolke og videreudvikle reglerne for økologisk jordbrug og havde betydelig indflydelse på udfærdigelsen af EU's økologiregelsæt.

Forbundsregeringens fokus på udbudsrelaterede politikinstrumenter og den afvisende holdning over for udviklingen af økologimarkedet havde negative konsekvenser. Snart eksisterede over 100 forskellige mere eller mindre seriøse økologiske kvalitets-, vare- og kontrolmærker i Tyskland (Hamm og Michaelsen, 1997: 212). Det førte til stor mistillid hos forbrugerne og et fald i salget af økologiske fødevarer. AGÖL udviklede i lyset af disse omstændigheder i fællesskab med *Centrale Marketinggesellschaft für Agrarwirtschaft*⁹ (CMA) et økologisk kontrolmærke. Mærket blev lanceret i 1999 under navnet *Ökoprüfzeichen*. Manglende interesse blandt detailhandelen og et for lille budget betød, at mærket blev taget af markedet igen i slutningen af 2000 (Zenner og Wirthgen, 2000: 37). CMA kom derfor ikke til at spille nogen nævneværdig rolle i implementeringen af den tyske økologipolitik.

Allerede inden udviklingen af økologimærket påbegyndtes, havde AGÖL i starten af 1993 oprettet „kontaktstedet for vildledende økologi-mærkning“. Kontaktstedet fungerede nærmest som klageorgan med henblik på producenter, der mærkede deres konventionelt fremstillede varer som „økologisk“ eller med lignende betegnelser. Med det formål at få fjernet de vildledende betegnelser fra markedet tog kontaktstedet sagen op enten direkte med producenterne eller overgav den til konkurrencestyrelsen eller statsadvokaten (Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau, 1993: 6). En anden indadrettet aktivitet var udgivelsen af en månedlig rundskrivelse med aktuelle informationer, der især henvendte sig til de økologiske landbrugs- og fødevarerpro-

ducenter. Frem til 1996 var AGÖL ligeledes beskæftiget med marketings- og afsætningsprojekter, især i forbindelse med brug af økologiske produkter i offentlige og private storkøkkener. Som nævnt havde organisationen dog kun meget begrænsede administrative ressourcer til sin rådighed.

I 2002 blev AGÖL nedlagt og i stedet grundlagdes en ny paraplyorganisation under navnet Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW), der fremover repræsenterede hele produktionskæden (producenter, forarbejdere, forhandlere samt forbrugere). BÖLW har frem til i dag især udviklet kapaciteter inden for lobbyarbejde. Organisationen gør en indsats for, at der fra politisk og erhvervmæssig side skabes gode rammer for en videreudvikling af det økologiske landbrug (Bund Ökologischer Lebensmittelwirtschaft, 2009). BÖLW har siden grundlæggelsen ikke været involveret i markedsføring og afsætning af økologiske fødevarer. At BÖLW ikke har udviklet disse kapaciteter skal ses i sammenhæng med det indbyrdes forhold mellem de økologiske landbrugsorganisationer. Under grundlæggelsen af BÖLW gav organisationerne udtryk for, at de ikke ville give afkald på deres egne kvalitetsstandarder og økologimærker til fordel for en koordineret markedsføringsindsats (Interview Dr. Gerber, BÖLW, september 2009). Der hersker dermed en vis konkurrence imellem de økologiske landbrugsorganisationer, hvorfor disse organiserer markedsførings- og afsætningsprojekter i eget regi. Statens støtte til markedsførings- og afsætningsprojekter har imidlertid ikke ført til en videreudvikling af deres kapaciteter (Interview Biokreis, Bioland, Biopark, Demeter, Gäa, Naturland, september 2009). Årsagen er, at midlerne ikke kun kan søges af de økologiske landbrugsorganisationer, men ligeledes af produktionssammenslutninger, individuelle producenter og detailhandelen (Interview Elmar Seck, Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, september 2009). Der er således tale om en stor spredning af midlerne.

Udviklingen efter 2001 viser, at et skift i økologipolitikens fokus fra overvejende at være udbudsorienteret til i højere grad at være efterspørgselsorienteret ikke nødvendigvis har effekter på økologiorganisationernes kapacitetsudvikling; selv ikke hvis der stilles betydelige statslige finansielle ressourcer til rådighed for markedsføring af økologiske fødevarer. Det tyder på, at ud over problemforståelse *er* en vigtig variabel bag kapacitetsudviklingen og økologiorganisationernes evne til at monopolisere repræsentationen af de økologiske interesser over for staten, specielt i implementeringsfasen.

Konklusion

Vores forventning i denne artikel var, at en statslig politik kan have en vigtig indflydelse på interesseorganisationers udvikling af kapaciteter, specielt hvis staten ikke på forhånd har de administrative ressourcer, der er nødvendige for politikens gennemførelse. I sådanne tilfælde vil der være skabt rum for,

at interesseorganisationerne kan udvikle kapaciteter, der gør dem til attraktive partnere for staten, specielt i forbindelse med implementeringen af politikken. Hvilken politik staten iværksætter, vil i høj grad afhænge af, hvordan policyproblematikken formuleres.

Vi efterprøvede disse teoretiske forventninger i et komparativt studie af økologipolitikken i Danmark, Sverige og Tyskland. Vi havde en forventning om, at i de tilfælde, hvor problemforståelsen udmønter sig i en omfattende brug af politikinstrumenter, der har til formål at skabe øget efterspørgsel efter økologiske varer, vil politikken skabe et betydeligt rum og incitament for de økologiske interesseorganisationer til at udvikle kapaciteter, der relaterer til implementeringen af økologipolitikken og er efterspurgt af staten. Analysen gav generelt støtte til denne forventning. Udviklingen i Tyskland efter 2001 tyder dog på, at det ikke kun er politikken indhold, der er afgørende for interesseorganisationernes kapacitetsudvikling. Repræsentationsmonopol i implementeringen synes at betinge, i hvor høj grad problemforståelsen, via instrumentvalget, slår igennem på økologiorganisationernes kapacitetsudvikling.

Som nævnt indledningsvis er ambitionsniveauet i denne artikel beskedent, idet vi ikke råder over data, der kan anvendes til præcist at etablere kausalrelationen mellem policydesign og kapacitetsudvikling i interesseorganisationer. Vi har således kun kunnet sandsynliggøre, at kausalrelationen eksisterer. En egentlig fastslåen af, om en sådan faktisk eksisterer, kan kun gøres gennem mere omfattende dataindsamling og ved brug af *process tracing* som forskningsmetode. For at kunne udvikle hypoteser, der hviler på et solidt grundlag, må strategien nødvendigvis være komparativ forskning.

Mere fokus på interesseorganisationernes kapacitetsudvikling giver mulighed for at anlægge et nyt dynamisk perspektiv på deres rolle i den politiske proces. Forøgede kapaciteter, udviklet som følge af en politikspecifik kombination af instrumenter, kan forstærke en interesseorganisationens rolle i den løbende proces, hvori en politik udvikles, og dermed give den yderligere indflydelse på politikudformningen. Omvendt kan en specifik instrumentkombination bidrage til at fastholde en interesseorganisation i en svag kapacitetsmæssig position og dermed marginalisere den yderligere i den politiske proces, og det kan i sidste ende føre til, at organisationen omdefinerer sig selv eller ophører med at eksistere.

Noter

1. Vi takker ICROFS (FØJO III) for finansiel støtte, Yonatan Schwartzman og Rasmus Ostfeld Holme for assistance i dataindsamlingen, Anne Binderkrantz og

- en anonym bedømmer for kommentarer på tidligere versioner samt Darren Halpin for nyttige diskussioner om det teoretiske argument.
2. Ofte, men ikke nødvendigvis altid, vil interesseorganisationerne have haft en eller anden form for indflydelse på valget af politikinstrumenter.
 3. Hvor ikke andet er angivet, baserer dette afsnit på den detaljerede redegørelse i Daugbjerg et al. (2008).
 4. I årene 2007 og 2008 var jordbrugsstøtten til omlægning og vedligeholdelse af økologisk jordbrug nedsat til henholdsvis 187 €/ha og 137 €/ha, men blev hævet til 2002-niveau igen i 2009.
 5. Egen opgørelse baseret på de offentlige udgifter til forarbejdning og markedsføring af økologiske produkter i de enkelte år i perioden 1998 til 2007. Modtaget fra Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, januar 2010.
 6. De finansielle midler blev nedskåret til 20 mio. euro per år i 2004 og i 2007 til 10 mio. €
 7. Desuden var LØJs muligheder for at påvirke arbejdet i arbejdsgruppen, der udarbejdede før omtalte redegørelse om økologisk jordbrug, stærkt begrænsede, idet kun ét af medlemmerne i arbejdsgruppen repræsenterede det økologiske og biodynamiske jordbrug. Han sad der ikke som politisk repræsentant, men repræsenterede den økologiske rådgivningstjeneste. Og ingen af de 15 sagkyndige, der deltog i arbejdet, kom fra den økologiske sektor (Landbrugsministeriet, 1986: 1-2).
 8. Dette afsnit baserer sig på information fra *Ökologiska Lantbrukarna* hjemmeside (<http://www.ekolantbruk.se>) samt korrespondance med ansatte i organisationen.
 9. CMA er en generel organisation for markedsføring af landbrugsprodukter. Dens formål er via fællesmarketing at fremme afsætningen af tyske landbrugs- og fødevarerprodukter, og finansieres hovedsageligt via landbrugets afsætningsfond, der opkræver bidrag fra samtlige landbrugsbedrifter og fødevarerproducenter i Tyskland.

Litteratur

- Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau (1993), *Jahresbericht*, Darmstadt.
- Baumgartner, Frank R. og Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Blom-Hansen, Jens og Carsten Daugbjerg (red.) (1999). *Magtens organisering: Stat og interesseorganisationer i Danmark*, Aarhus: Systime.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2001). *Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung*, Berlin.
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2009). *Ökologischer Landbau in Deutschland* http://www.bmelv.de/eln_172/Shared-Docs/Standardartikel/Landwirtschaft/Oekolandbau/OekologischerLandbau-Deutschland.html?nn=309814#doc377838bodyText19 (19.08.2009).
- Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft (2009), „Wir ueber uns“ <http://www.bo-elw.de/ueberuns.html> (15. august 2009)
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1980). *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag

- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Nørgaard og Niels Chr. Sidenius (2004). *Hvem skriver lovene, interesseorganisationer og politiske beslutninger*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Daugbjerg, Carsten (1994). "Dansk Industri og det indre marked: Policy-netværk i Bruxelles og København", *Politica*, 26. årg., nr. 4, pp. 458-473.
- Daugbjerg, Carsten, Richard Tranter og Garth Holloway (2008). "Organic farming policies and the growth of the organic sector in Denmark and the UK: a comparative analysis", Paper for the XIIth EAAE Congress, August 26-29, Ghent, Belgium.
- Den svenske regering (1987). *Regeringens proposition 1987/88: 128 om miljöförbättrande åtgärder i jordbruket, m.m.*, Stockholm.
- Den svenske regering (1988). *Regeringens proposition 1988/89: 47 om vissa ekonomisk-politiska åtgärder, m.m.*, Stockholm.
- Den svenske regering (1990), *Regeringens proposition 1989/90: 146 om livsmedelpolitiken*, Stockholm.
- Den svenske regering (1997). *Regeringens proposition 1997/98: 2, Hållbart fiske og jordbruk*, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/50/62/7ac484e9.pdf>, (12.06.2008)
- Den svenske regering (2006). *Regeringens skrivelse 2005/06:88, Ekologisk produktion och konsumtion – Mål och inriktning till 2010*, <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/04/96/07b5265d.pdf>, (12.06.2008)
- Deutscher Bundestag (1984). *Bundestagsdrucksache 10/2042*, Berlin <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/10/020/1002042.pdf> (15.07.2009)
- Deutscher Bundestag (1993). *Plenarprotokoll 12/195*, Berlin <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/12/12195.pdf#P.16954> (15.07.2009)
- Deutscher Bundestag (1995). *Bundestagsdrucksache 13/214*, Berlin <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/13/002/1300214.pdf> (15.07.2009)
- Deutscher Bundestag (1997). *Bundestagsdrucksache 13/8336*, Berlin <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/13/083/1308336.pdf> (15.07.2009)
- Die Bundesregierung (2008). *Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Für ein nachhaltiges Deutschland*, Berlin.
- Dusseldorp, Marc (2003). „Ökologischer Landbau in der EU und den USA: Regulierung und Marktentwicklung“, Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, Karlsruhe.
- Folketingstidende (1988). *Forhandlingerne i Folketingsåret 1986-87, IV*, Sp 5058-5095, København.
- Grant, Wyn (2000). *Pressure Groups and British Politics*, Basingstoke: Palgrave.
- Hamm, Ulrich og Johannes Michaelsen (1997). „Organic Agriculture in a Market Economy. Perspectives from Germany and Denmark“, pp. 208-222 in Troels Østergaard (ed.), *Fundamentals of Organic Agriculture*, Okozentrum Innsbach-Tholey-Tholey (Germany).
- Halpin, Darren, Carsten Daugbjerg og Yonatan Schwartzman (forthcoming). „Interest Group Capacities and Infant Industry Development: State-sponsored Growth in Organic Farming“, *International Political Science Review*.
- Ingemann, Jan Holm (2006). „The Evolution of Organic Agriculture in Denmark“, *Working paper 2006:4*, Department of Economics, Politics and Public Administration, Ålborg University.
- Jacobsen, Nina K. B. (2005). *Den økologiske jordbrugsbevægelses historie – fra 1970'ernes græsrodder til 1990'ernes professionelle*, PhD afhandling, København: Saxo Institutet, Københavns Universitet.

- Jordbruksdepartementet (1987). *Intensiteten i jordbruksproduktionen: Miljøpåverkan och spannmålsöverskott: Betänkande av arbetsgruppen med uppgift att utreda vissa frågor rörande en lägre intensitet i jordbruksproduktionen, Ds fo 1987: 3*, Stockholm: Allmänna Förlaget.
- Jordbruksverket (2009). „Ekologiska produktionsformer“, <http://www.sjv.se/amnesomraden/stodtillandsbygden/allastodformer/miljoersattningarochmiljoinvesteringar/ersattningsformerna/ekologiskaproduktionsformer.4.1a84b3810dc68241ce80002355.html> (accessed 22.01.2009).
- Källander, Inger (2000). *Organic Agriculture in Sweden*, www.organic-europe.net 30.03.2000.
- Landbruksministeriet (1986). *Redegørelse om økologisk Jordbrug*, København: Landbruksministeriet.
- Landsforeningen for Økologisk Jordbrug (1981). „Vedtægter“, København.
- Landsforeningen Økologisk Jordbrug (1986). „Referat fra generalforsamling“, København.
- Landsforeningen Økologisk Jordbrug (1993). Økologisk Jordbrug, Nr. 106.
- Lowi, Theodore J. (1972). „Four Systems of Policy, Politics and Choice“, *Public Administration Review*, Vol. 32, pp. 298-310.
- Maloney, William A., Grant Jordan og Andrew M. McLaughlin (1994), „Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited“, *Journal of Public Policy*, Vol. 14, No. 1, pp.17-38.
- Miljøministeriet (1986). *Redegørelse om miljømæssige konsekvenser ved overgang til økologisk jordbrug*, København: Miljøministeriet.
- Nieberg, Hiltrud og Heike Kuhnert (2006). „Förderung des ökologischen Landbaus in Deutschland: Stand, Entwicklung und internationale Perspektive, Landbau-forschung Volkenröde“, *FAL Agricultural Research*, Special Issue 295.
- OECD (2007). *Instrument Mixes for Environmental Policy*, Paris: OECD.
- Padel, Susanne, Nicolas H. Lampkin, Stephan Dabbert og Caroline Foster (2002). „Organic Farming Policy in the European Union“, pp. 169-194 in Darwin C. Hall and L. Joe Moffitt (eds.), *Economics of pesticides, sustainable food production and organic food markets*, Oxford: Elsevier Science Ltd.
- Rydén, Reine (2003). „Medvindens tid: Ekologiska Lantbrukarna och jordbrukspolitiken 1985-2000“, *Ekologiskt Lantbruk* 36.
- Schön, Donald og Martin Rein (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York: BasicBooks.
- Schvartzman, Yonatan (2008). „Mellem Stat og Marked: Danske Økologiske landbrugsorganisationers rolle i implementering af økologipolitik“, speciale, Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Bündnis 90/Die Grünen (1998). *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen*, Bonn. <http://archiv.gruene-partei.de/gremien/rot-gruen/vertrag/vertrag-i.htm> (06.05.2009)
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Bündnis 90/Die Grünen (2002), *Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine Lebendige Demokratie. Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen*. Berlin. http://www.upi-institut.de/Koalitionsvereinbarung_02.pdf (6.maj 2009)
- Strukturdirektoratet (1995). *Aktionsplan for fremme af den økologiske fødevarerproduktion i Danmark*, København: Statens Information.

- Strukturdirektoratet (1999). *Aktionsplan II: Økologi i udvikling*, København: Strukturdirektoratet.
- Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*, 3rd ed., Thousand Oaks: Sage Publications.
- Zenner, Silvia og Bernd Wirthgen (2000). „Das Ökoprüfzeichen. Warum war eine erfolgreiche Einführung nicht möglich?“, *Berichte über Landwirtschaft – Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft*, Vol. 80, No. 1, pp. 5-39.
- Økologisk Landscenter (1992). „Referat fra møde d. 30.09.92 hos Mogens Nielsen, Søgård“.
- Økologisk Landscenter (1995). Memo uden titel, Århus, 06.02.95/AB.
- Økologisk Landsforening (2008). „Afdelinger og ansatte i Økologisk Landsforening“ http://www.okologi.dk/Om_Økologisk_Landsforening/Afdelinger_og_ansatte/Default.asp. (20.02.2008).

Appendiks

Table A1. Budgetterede beløb til efterspørgselsrettede tiltag i Danmark (mio. DKK)

År	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Statslige midler	0,1	8,3	38,6	18,2	4,8	27,5	27,6	27,1	N.a.	42,0	47,2
Stat. midler + fondsmidler	0,1	8,3	38,6	18,2	4,8	27,5	27,6	27,1		42,0	47,6
År	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Statslige midler	44,2	89,1	96,6a	51,1	52,1	69	28,9	10,0	21,0	40,0	
Stat. midler + fondsmidler	44,6	91,3	99,1	54,7	57,4	79,1	37,3	20,3	32,8	51,3	

a. Perioden 2001-2004 inkluderer omkostninger til administrationen af støtteordningerne. Kilde: Egen dataindsamling.

Table A2. Bevilgede beløb til efterspørgselsrettede tiltag i Sverige (mio. SEK)

År	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1997	1998	1999
Beløb	1,7	2,0	4,9	6;0	8,0	2,0	2,0	1,8
År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Beløb	1,8	1,8	N.a.	1,9	20,1	13,3	13,3	16,2

Kilde: Opgørelse fra Jordbruksverket udført til brug for dette forskningsprojekt.

Karsten Vrangbæk, Hilmar Rommetvedt og Ståle Opedal

Patientorganisationer i Danmark og Norge: Karakteristika og strategier for interessevaretagelse

Denne artikel omhandler patientorganisationer i Danmark og Norge. Trods deres vigtige og mangeartede aktiviteter i sundhedsvæsenet er patientorganisationer kun analyseret i begrænset omfang. Artiklen bidrager til en første kortlægning af patientorganisationer og deres strategier for at varetage medlemmernes interesser og øve politisk indflydelse i de to nordiske lande. Artiklen finder, at patientorganisationer i lighed med mange andre interesseorganisationer har en „polyvalent“ karakter. Deres udgangspunkt er den direkte medlemservice med en række forskellige sociale og informationsmæssige tilbud til deres medlemmer. Ud over disse medlemsrettede aktiviteter er patientorganisationer også aktive som egentlige interesseorganisationer, som ved hjælp af direkte og indirekte strategier søger at påvirke offentlighed og beslutningstagere. De store, ressourcerstærke patientorganisationer oplever at have størst gennemslagskraft, mens der er tendens til, at mindre organisationer slutter sig sammen i paraply-organisationer. Patientorganisationerne opererer i et økonomisk vigtigt velfærdspolitisk felt og med en særlig blanding af klassisk medlemsorienteret virksomhed og moderne mediebevist lobbyaktivitet over for politiske myndigheder.

Patientorganisationer spiller en vigtig rolle i de nordiske sundhedssystemer. Eller rettere, de spiller mange forskellige roller. For det første fungerer de som lobbyorganisationer for bestemte patientinteresser. Som sådan søger de at øve indflydelse på offentlig meningsdannelse og beslutningstagning. De deltager i råd og nævn, indleverer høringsvar og udarbejder mediestrategier for blot at nævne nogle af de mange indflydelseskanaler. For det andet fungerer de som serviceorganisationer for deres medlemmer. De udvikler og formidler information om behandlingsmuligheder og håndtering af sygdomme, og de skaber sociale rum for patienter og pårørende. Nogle patientorganisationer fungerer også som udbydere af behandlings- og rehabiliteringsydelser. De driver små specialiserede sygehuse eller andre faciliteter med henblik på at stille forskellige ydelser til rådighed. Tilsvarende er en række patientorganisationer involveret i forskning. Man kan især i forhold til de sidste tre funktioner sige, at patientorganisationer har en vigtig rolle at spille som partner og medspiller for både det formelle sundhedsvæsen og forskellige interessenter heri (fx lægemiddelindustri og sundhedsprofessionelle). Patientorganisationers omfattende viden om deres medlemmers vilkår og deres fokus på enkelte sygdomsområder er den primære platform for deres virke.

Patientorganisationer er særligt interessante, fordi de opererer i et øko-

nomisk vigtigt velfærdspolitisk felt med stor politisk bevågenhed. Trods deres vigtige og mangeartede aktiviteter i sundhedsvæsenet er patientorganisationer kun analyseret i begrænset omfang. Der er et hul i litteraturen med hensyn til studier af patientorganisationers rolle og en særlig mangel på komparative studier (Winblad og Ringard, 2009). Der findes enkelte internationale studier (fx Baggott et al., 2004, 2005; Baggott and Forster, 2008), men ingen overblikskabende studier i nordisk sammenhæng. En af grundene er formentlig, at der er tale om relativt nyetablerede organisationer. En anden er, at netop denne type velfærdsstatslige organisationer let risikerer at falde uden for almindelige interesseorganisationsanalyser på grund af deres mere sammensatte profil. Vi ønsker med denne artikel at bidrage til en første kortlægning af patientorganisationer og deres strategier for at varetage medlemmernes interesser og øve politisk indflydelse i to nordiske lande, Danmark og Norge. Ud over at være relativt nye på den interessepolitiske scene er patientorganisationer interessante, fordi de repræsenterer en blanding af medlemservice og interessevaretagelse i et velfærdspolitisk felt med stor bevågenhed, og hvor centrale forhold om liv, død og invaliditet giver særlige muligheder for profilering og indflydelsesstrategier. Vi forventer med andre ord, at patientorganisationer repræsenterer en blanding af forskellige idealtypiske interesseorganisationselementer. De er med vekslende vægt i forskellige tider og politiske situationer en blanding af *serviceorganisationer*, konfliktorienterede *interesseorganisationer* og *kommunitære organisationer*. De velfærdsstatslige og sundhedspolitiske omgivelser og den særlige nordiske korporative tradition betyder, at de må balancere disse forskellige roller med omhu for på samme tid at få maksimal kortsigtet indflydelse og bevare langsigtet opbakning internt og eksternt, så de kan fremstå som legitime og kompetente samarbejdspartnere. Vi forventer, at denne afbalancering vil tage en lidt anden karakter i nordiske „socialdemokratiske velfærdsregimer“ end i lande med andre politiske organiseringsformer og kulturer (fx England og USA), men kan ikke inden for rammerne af denne artikel gennemføre en sammenligning.

Sigtet med artiklen er således i første række deskriptivt og centreret om problemstillingen: Hvad karakteriserer patientorganisationer i Danmark og Norge, og hvilke organisatoriske strategier anvender de for at varetage medlemmernes interesser og opnå indflydelse? Vi betragter de to lande som sammenlignelige cases, der giver et godt billede af patientorganisationers rolle og strategier i offentligt styrede sundhedssystemer. De politiske systemer er relativt ens, og velfærdsstatsregimerne i begge lande klassificeres som „socialdemokratiske“ i Esping-Andersens typologi (1990). Hovedansvaret for sygehusvæsenet er godt nok placeret på forskellige niveauer – regionalt i Danmark og statsligt i Norge – hvilket sandsynligvis vil give en lidt forskellig orientering i de to lande. Fordelen ved at vælge Danmark og Norge er

dermed, at der er lighed på mange dimensioner; de er begge cases, der siger noget om nordiske velfærdsregimer, men forskellige i forhold til udvalgte institutionelle parametre, som måske spiller ind på vægtningen af strategier i de to lande. Det sidste kan imidlertid kun antydes, da vi ikke har tidsseriedata fra før og efter de to landes reformer.

Vi bruger termen „patientorganisationer“ som samlebetegnelse for organisationer for funktionshæmmede og patientorganisationer. En alternativ betegnelse kunne være *health consumer groups*, som anvendes i dele af den internationale litteratur (Baggott et al., 2004), men eftersom vi lægger vægt på organisationernes politiske indflydelsesdimension frem for deres markedsrelaterede rolle, finder vi det hensigtsmæssigt at fastholde den mere neutrale term patientorganisationer.

Teoretisk udgangspunkt

Patientorganisationer er en del af et univers med en række forskellige typer organisationer. Organisationssamfundet er et kært barn med mange navne, afhængig af hvilke mere eller mindre teoretisk baserede perspektiver, man lægger til grund. Man kan fx skelne mellem et frivillighedsperspektiv og et interessevaretagelsesperspektiv. Det førstnævnte perspektiv lægger hovedvægten på „frivillige organisationer“, hvor medlemskabet er frivilligt, og/eller organisationerne og deres medlemmer er engageret i frivilligt, ulønnet arbejde på forskellige samfundsområder. Det sidstnævnte perspektiv retter opmærksomheden mod „interesseorganisationers“ arbejde for at varetage medlemmernes interesser (Rommetvedt, 2002: 11f). Mange interesseorganisationer antages først og fremmest at være optaget af at fremme medlemmernes egeninteresse, mens de frivillige organisationer her placeres i kategorien „ideelle“ organisationer, som er optaget af at varetage almene hensyn eller „svage“ grupperes interesser. I sin drøftelse af, hvad interesseorganisationer er, peger Binderkrantz (2005: 50ff) på, at disse kan betragtes som sammenlutninger af medlemmer, som frivillige foreninger og sociale bevægelser og/eller defineres med udgangspunkt i det politiske engagement. Sådanne organisationer betragtes ofte også som en vigtig del af civilsamfundet eller som en tredje sektor mellem stat og marked.

I en typologi over forskellige organisationer skelner Wollebæk og Selle (2002: 45) mellem to dimensioner: medlemsrettede versus samfundsrettede og konfliktorienterede versus konsensusorienterede organisationer. Dette giver ophav til fire organisationstyper: 1) medlemsrettede, konsensusorienterede *serviceorganisationer*, hvor civilsamfundet er en social mødeplads for udvikling af social kapital, 2) medlemsrettede, konfliktorienterede *interesseorganisationer*, hvor civilsamfundet ses som præget af interessekamp, 3) samfundsrettede, konsensusorienterede *kommunitære organisationer* med vægt på

civilsamfundet som social integration, og 4) samfundsrettede, konfliktorienterede *folkebevægelser*, hvor civilsamfundet ses som en politisk sfære baseret på folkebevægelsestraditionen.

Sådanne idealtyper kan være nyttige for at forstå forskellige sider ved organisationssamfundet, men når de skal anvendes i empirisk forskning, opstår der hurtigt problemer, fordi mange organisationer har flere forskellige formål og funktioner. Det gælder også patientorganisationer og organisationer for funktionshæmmede. Denne type organisation opererer i et velfærdspolitisk felt, som må formodes at påvirke deres valg af strategi og aktiviteter. Det forventes således, at de vil tilbyde serviceaktiviteter for deres medlemmer, nogle gange i tæt samspil med offentlige myndigheder. Samtidigt kan det forventes, at de agerer som politiske organisationer med alliancer og konflikter i forhold til andre interessegrupper (andre patientorganisationer, lægemiddel- og udstyrsindustri, læge- og plejefaglige organisationer mv.), og at de i samspil med disse organisationer vil søge at påvirke politisk-administrativ beslutningstagning, så medlemmernes interesser fremmes bedst muligt.

I dette studie tager vi derfor udgangspunkt i patientorganisationerne som medlemsrettede organisationer. Dvs. at de både kan være serviceorganisationer, som yder forskellige tjenester over for deres medlemmer og interesseorganisationer, som forsøger at varetage medlemmernes interesser gennem påvirkning af politiske beslutninger, enten direkte gennem kontakt med politiske myndigheder eller indirekte gennem massemedier og opinionspåvirkning.

Når det gælder interessevaretagelsesaspektet ved patientorganisationerne, henter vi inspiration fra den generelle politologiske litteratur om organisationernes politiske påvirkning i Danmark og Norge. Der skelnes i denne litteratur mellem generelle strategier og mere specifikke aktiviteter eller handlinger, som interesseorganisationer foretager for at forfølge deres mål. Strategier kan således empirisk observeres som kombinationer af specifikke aktiviteter og handlinger (Binderkrantz, 2005, 2008; Thesen og Rommetvedt, 2009).

Der er i både Danmark og Norge en lang tradition for integration af organiserede interesser i politiske processer og via korporative repræsentationskanaler såsom råd, nævn og komiteer. I sådanne fora mødes udvalgte interesseorganisationer med embedsmænd og eksperter for at udvikle og implementere politik. I sit studie af „korporativ pluralisme“ i Norge fremførte Rokkan (1966), at interesseorganisationernes ressourcer var mere afgørende for den offentlige politikudformning end stemmer og fordelingen af mandater ved valgene. Schmitter (1979) nævner også Danmark og Norge blandt de fem bedste eksempler på det, han kalder „samfundskorporatisme“. Schmitters studie er blevet efterfulgt af flere komparative studier, som viser, at de

skandinaviske lande er blandt de mest korporative i verden (se blandt andet Lijphart og Crepaz, 1991; Lijphart, 1999; Siaroff, 1999; Armingeon, 2002).

Nyere skandinaviske studier viser imidlertid, at de korporative indflydelseskanaler har mistet betydning i de senere år. Systemet med interesserepræsentation i offentlige komiteer og udvalg er blevet betydeligt reduceret i omfang (Nordby, 1994; Christiansen og Rommetvedt, 1999; Blom-Hansen, 2000; Christiansen et al., 2010), og interesseorganisationer har derfor måttet udvikle en bredere vifte af indflydelsesstrategier (Binderkrantz, 2005, 2008). Især spiller mere uformelle og indirekte former en større rolle (Christiansen og Nørgaard, 2003; Rommetvedt, 2003; Thesen og Rommetvedt, 2009). Moderne strategier for interessevaretagelse retter sig således typisk både mod embedsværket og mod parlamentariske aktører i Folketing, regioner og kommuner. Det er således nyttigt at skelne mellem administrativ og parlamentarisk lobbyisme (Rommetvedt og Opedal, 1995; Christiansen og Rommetvedt, 1999).

I tillæg til de direkte strategier i form af korporativ repræsentation og administrativ og parlamentarisk lobbyisme, kan interesseorganisationer også bruge mere indirekte strategier. Disse omfatter mediestrategier, som via kontakt med medier søger at fremme organisationernes synspunkter. De konkrete virkemidler kan fx være avisartikler, informationsspredning, annoncekampagner. Patientorganisationer vurderes at have særligt gode muligheder for at udnytte dette virkemiddel, da mange kan identificere sig med problemstillinger om sundhed og sygdom. Mobiliseringsstrategi er en anden type indirekte strategi. Denne bygger på samarbejde og netværksaktiviteter med andre organisationer samt mobilisering af medlemmer og/eller borgere eksempelvis via offentlige møder, høringer, underskriftsindsamlinger og diverse events (Binderkrantz, 2005: 49ff; 2008: 175f).

Den enkelte patientorganisation eksisterer i et felt med mange andre patientorganisationer, som på samme tid er konkurrenter i forhold til de samlede sundhedsressourcer og medspillere i forhold til at udvide allokeringen af midler til sundhedssektoren – og mere praktisk i forhold til at finde gode løsninger, som tilgodeser en bred gruppe af patienter. Patientorganisationer har med andre ord samtidige interesser i at fremhæve egne medlemmers behov og i at samarbejde for at fremme alle patienters sag. Disse forskellige hensyn skal afbalanceres i organisationernes strategi.

Den relative vægtning af forskellige strategier varierer sandsynligvis mellem forskellige organisationer. Interessevaretagelseslitteraturen skelner også mellem *insidere* med tætte forbindelser til embedsværk og politikere og *outsidere*, som må basere sig på mere indirekte medie- og mobiliseringsstrategier (Binderkrantz, 2008: 175). Vi antager imidlertid, at patientorganisationer er „polyvalente“ og engagerer sig i et bredt spektrum af aktiviteter for at vare-

tage medlemmernes interesser, således som det også er tilfældet for mange andre typer interesseorganisationer (Evers, 1995; Baggott et al., 2004; Theisen og Rommetvedt, 2009).

Selv om patientorganisationer og andre typer organisationer iværksætter et bredt spektrum af strategier og aktiviteter for at varetage medlemmernes interesser, er det ikke dermed sagt, at de altid vinder gennemslagskraft for deres synspunkter. Det er nærliggende at antage, at organisationernes størrelse og ressourcer vil have betydning i denne sammenhæng, sådan som blandt andre Christiansen og Nørgaard (2003: 138ff) tidligere har påvist for danske organisationers vedkommende. Vi vil derfor undersøge en antagelse om, at større patientorganisationer med flere medlemmer og større økonomiske ressourcer vil have bedre mulighed for at agere som strategiske aktører på en række forskellige arenaer. Små organisationer kan lejlighedsvis få stor indflydelse, men det er sandsynligt, at større organisationer mere konsistent er i stand til at vinde gehør for deres synspunkter og påvirke politiske processer.

Beskrivelse af spørgeskemaundersøgelsen

Analysen bygger på en spørgeskemaundersøgelse blandt patientorganisationer i Danmark og Norge.¹ I foråret 2008 bad vi alle patientorganisationer i Danmark og Norge om at udfylde et elektronisk spørgeskema omhandlende aktiviteter, strategi og interaktion med offentlige og private politiske aktører. Danske patientorganisationer er identificeret via internetsøgninger samt diverse skriftlige kilder. De identificerede organisationer er i princippet landsdækkende, omend nogle er meget små (færre end ti medlemmer). Norske organisationer er identificeret via det daværende Sosial- og helsedirektoratets liste over landsdækkende organisationer for funktionshæmmede og patienter, som modtog offentlig støtte, suppleret med internetsøgninger. Tilsammen 173 danske og 123 norske patientorganisationer blev identificeret på denne måde. Efter to rykkere var svarprocenten 70,4 Danmark og 66,8 i Norge.²

Spørgeskemaundersøgelsen omfatter patientorganisationer inden for en lang række diagnoseområder eller funktionsnedsættende handicap fx cancer, psykiske sygdomme, hjertesygdomme, døvhed, blindhed mv. Hertil kommer paraplyorganisationer, som repræsenterer flere forskellige mindre patientorganisationer.

Organisationskarakteristika

Nedenstående tabel 1 giver en oversigt over patientorganisationers karakteristika i de to lande. Det fremgår, at de fleste patientorganisationer er etableret efter 1980. I Danmark er der desuden flere organisationer end i Norge, som

er etableret efter 2000. Vi har altså at gøre med en forholdsvis ung population, som kun i begrænset omfang har været undersøgt tidligere. De fleste organisationer har individuelle personer som medlemmer, men der findes efterhånden også en række paraply- eller samleorganisationer.

Der er stor forskel på organisationerne i forhold til antal medlemmer og økonomiske ressourcer. Når det gælder personmedlemmer, er der lidt flere små organisationer (under 200 medlemmer) i Danmark end i Norge. Dette afspejler sig også i organisationernes bemanning. I 67 pct. af de danske og 60 pct. af de norske organisationer udfører det lønnede personale (hel- og deltid) kun op til et årsværk. I henholdsvis 59 pct. af de danske og 43 pct. af de norske organisationer udføres alt arbejdet af frivillige. Omkring 10 pct. i begge lande kan betegnes som større professionelle organisationer med mere end ti ansatte (og nogle med væsentligt flere).

Langt de fleste organisationer har en ledelse, hvor der indgår personer, som selv er en del af den patientgruppe, som organisationen arbejder for. Herudover spiller sundhedsfagligt uddannede en stor rolle i organisationerne, og i henholdsvis 26 pct. og 19 pct. af organisationerne er der lægefagligt uddannede personer i ledelsen. Det kan overraske set i lyset af, at organisationerne er sat i verden for at varetage patientinteresser, og dermed implicit for at være kritiske over for system- og lægefaglige dispositioner. Det har da også givet anledning til en del diskussion om mulig lægelig „kolonialisering“ af patientorganisationerne (Baggott et al., 2005). Der er i øvrigt flere organisationer i Norge end i Danmark, som har ledere med erfaring fra blandt andet politik og offentlig virksomhed.

Et andet følsomt spørgsmål for patientorganisationer er deres afhængighed af henholdsvis offentlige og private midler. Undersøgelsen viser, at stort set alle organisationer modtager offentlige bidrag, og at omtrent halvdelen modtager bidrag fra private virksomheder. Andelen af organisationer, som modtager offentlig støtte, er større i Norge end i Danmark, mens der er flest organisationer i Danmark, som modtager støtte fra private virksomheder. Undersøgelsen siger derimod ikke noget om de betingelser, som bidragene gives under. Der antages at være væsentlig forskel på at modtage generelle offentlige tilskud og at modtage tilskud fra private firmaer med specifikke markeds-mæssige interesser, men i begge tilfælde må det give anledning til, at organisationerne overvejer deres strategier for at fastholde legitimitet som politisk aktør.

En sidste observation fra tabellen er, at patientorganisationer er ganske internationale i den forstand, at knap to tredjedele er tilknyttet internationale eller nordiske organisationer.

Table 1. Nøgletal for danske og norske patientorganisationer. Pct.

		Danmark	Norge
Stiftelsesår	Før 1980	19	25
	1980-89	23	36
	1990-99	34	32
	2000 eller senere	24	7
Medlemstyper	personmedlemmer	84	88
	andre landsomfattende organisationer som medlemmer	23	21
	andre typer medlemmer	16	13
Antal personmedlemmer (paraplyorganisationer ikke inkluderet)	Op til 200	29	21
	201-1000	40	36
	1001-5000	21	22
	5001 eller flere	11	21
Tilsluttet international/nordisk organisation	Ja	62	64
Antal årsværk udført af heltids- eller deltidsansatte lønnet over organisationens budget	0	59	35
	0,1-1,0	8	25
	1,1-10,0	24	29
	10,1 eller flere	9	11
Andel af det totale arbejde i driften af organisationen udført af frivillige	Op til 70 pct.	19	30
	71-90 pct.	14	20
	91 – 99 %	8	8
	100 %	59	43
Samlet bruttoindtægt i 2007	Op til 10.000 DKK/NOK	36	11
	10.001-100.000 DKK/NOK	12	43
	100.001-1 mio. DKK/NOK	24	32
	Mere end 1 mio. DKK/NOK	28	15
Modtog økonomisk tilskud i 2007	Fra det offentlige	78	100
	Fra private virksomheder	51	44
Persongrupper i organisationens ledelse (styre og administration)	Lider selv af den sygdom/funktionsnedsættelse, organisationen arbejder med	89	88
	Økonomisk/administrativ uddannelse	58	77
	Lægeuddannelse	26	19
	Sundheds- og socialfaglig uddannelse	47	66
	Erfaring fra politiske hverv	33	54
	Erfaring fra offentlig virksomhed	46	72
	Erfaring fra privat erhvervsliv	77	85
	Erfaring fra andre organisationer	67	86

Organisationernes aktiviteter

I surveyundersøgelsen blev patientorganisationerne bedt om at oplyse, hvorvidt de var engageret i en række forskellige aktiviteter. De fleste af de udvalgte aktiviteter havde med patientorganisationernes karakter som serviceorganisationer at gøre, dvs. aktiviteter, som primært sigter mod at yde service og tjenester over for medlemmerne. Det fremgår af nedenstående tabel 2, at patientorganisationer i begge lande er engagerede i en lang række forskellige aktiviteter. De lever dermed op til observationen om, at de fleste frivillige organisationer er „polyvalente“. En lille del af organisationerne driver egentlige behandlingssteder, og nogen flere varetager rehabilitering/genoptræningsopgaver. Patientorganisationer spiller altså en rolle som direkte serviceudbydere på flere niveauer i de to lande. Den overvejende aktivitet for organisationerne er imidlertid rådgivning og vejledning til patienter, samt etablering og drift af sociale og kulturelle aktiviteter for medlemmerne. Stort set alle organisationer arbejder på disse felter. Omkring halvdelen af organisationerne laver egen forskning eller støtter eksterne forskningsaktiviteter. Denne andel er noget større i Norge end i Danmark.

I listen over aktivitetstyper havde vi også medtaget en aktivitet, som ikke er rettet mod organisationernes egne medlemmer, nemlig at informere offentligheden i almindelighed om betingelserne for den patientgruppe, som organisationen repræsenterer. Også her er andelen størst i Norge. Dermed opfatter de fleste organisationer sig som både service- og informationsorganisationer i forhold til egne medlemmer og som informationsaktører, som skal søge at oplyse om medlemmernes vilkår og dermed påvirke policybeslutninger.

Tabel 2. Udfører/driver organisationen nogen af de følgende aktiviteter?
Pct. ja

	Danmark	Norge
Driver rehabiliteringstilbud	14	16
Rådgivning/vejledning til egne medlemmer	98	99
Sociale og kulturelle aktiviteter for medlemmerne	86	94
Egen forskning eller forskningsstøtte	45	57
Driver eget behandlingstilbud (sygehuse e.l.)	5	3
Driver andre behandlingstilbud	3	5
Information og vejledning til befolkningen i almindelighed	62	79
N =	98-121	77-82

Organisationernes polyvalens giver naturligt anledning til spørgsmål om, hvordan man balancerer de forskellige aktiviteter, og hvilken betydning de forskellige elementer tillægges i organisationernes strategilægning. Det følgende afsnit følger op på dette ved at se på vægtningen af de forskellige aktiviteter.

Vigtigheden af forskellige indsatsområder for at nå organisationens mål

Tabel 3 nedenfor illustrerer, hvordan patientorganisationerne i Danmark og Norge vægter de forskellige interne og eksterne funktioner. I det spørgsmål, som ligger til grund for tabellen, inddrog vi aktiviteter, som berører patientorganisationernes roller både som serviceorganisationer og som interesseorganisationer.

I begge lande ser vi, at service og hjælp til medlemmerne vægtes højest. Dernæst kommer den generelle informering af offentligheden om vilkårene for organisationens medlemmer. I ovennævnte terminologi er dette en indirekte indflydelsesstrategi, ofte med medierne som en af en række forskellige kanaler. Efter den indirekte indflydelse kommer forsøg på påvirkning af politikere og administratorers beslutningstagning. Der er en noget større andel norske patientorganisationer end danske, som mener, at det er meget vigtigt at påvirke disse. Begge dele er klassiske strategier for interesseorganisationer og gennemføres ved både direkte deltagelse i korporative sammenhænge og indirekte forsøg på at sætte dagsordenen og gøde jorden for forskellige synspunkter. Tabel 3 viser endvidere, at interesseorganisationer også retter deres indflydelsesstrategier mod mere lokale beslutningsnetværk i form af sygehuse og andre behandlingsinstitutioner samt mod personaleorganisationer. Samarbejde med andre patientorganisationer spiller også en vigtig rolle for ganske mange. Det antyder, at rollen som netværksaktør i forhold til både andre interesseorganisationer, beslutningstagere og driftsinstitutioner er vigtig. Der er små forskelle mellem de to lande i *rangeringen* af de forskellige aktiviteter, men de norske patientorganisationer lægger noget mere vægt på at påvirke beslutninger på sygehuse og i andre sundhedsinstitutioner end de danske.

Samspilsstrategier kan yderligere belyses med følgende tabel 4, som viser patientorganisationernes relationer til diverse eksterne aktører. Det fremgår som ventet, at samspillet med andre patientorganisationer er meget vigtigt og overvejende har en positiv karakter. Det samme kan man lidt mere overraskende sige om samspillet med lægefaglige og sygeplejefaglige specialister. Man kunne tro, at relationen her var mere ambivalent, men kun norske patientorganisationers forhold til læger antyder dette. Ganske mange patientorganisationer, specielt i Danmark, opfatter lægemiddel- og udstyrsfabrikanter som alliancepartnere i forhold til indflydelsesstrategier.

Tabel 3. Hvor vigtige er følgende aktivitetsområder for at nå organisationens målsætninger? Pct. „meget vigtig“ og rangering i hvert land

	Danmark	Norge
At påvirke politikeres beslutninger	64 (3)	79 (3)
At påvirke offentlig forvaltnings beslutninger	58 (4)	74 (4)
At påvirke beslutningstagning hos lægemiddel- og udstyrsfabrikanter	17 (8)	23 (8)
At påvirke beslutninger på sygehuse eller andre sundhedsinstitutioner	42 (7)	58 (5)
At yde service og hjælp til medlemmerne	83 (1)	85 (1)
Fremme forståelsen for medlemmernes situation i befolkningen	82 (2)	80 (2)
Samarbejde med andre patientorganisationer	47 (6)	39 (7)
Samarbejde med sundhedsprofessionernes organisationer (læger/ sygeplejere mv.)	56 (5)	51 (6)
N =	109-115	80-81

Tabel 4. Organisationens relation til eksterne aktørgrupper i forhold til at varetage medlemmernes interesser (Danmark N=99-104, Norge N=63-67)

		Tæt og forpligtende samarbejde	Som regel alliance-partner/ medspiller	Som regel modspiller	Perifere/ neutrale
Andre patientorganisationer	Danmark	27	50	4	19
	Norge	18	60	0	22
Private leverandører af lægemidler eller udstyr	Danmark	2	43	4	51
	Norge	5	29	0	66
Medicinsk faglige specialister (læger)	Danmark	25	58	5	13
	Norge	26	44	9	21
Sygeplejefaglige specialister	Danmark	13	56	4	28
	Norge	16	44	2	38
Sundhedsprofessionernes organisationer (læger/sygeplejere mv.)	Danmark	10	44	5	41
	Norge	9	39	5	48

Vi uddyber dette generelle billede af strategiske vægtninger ved at se nærmere på strategier og aktiviteter for at påvirke forskellige beslutningstagere, medierne og befolkningen.

Strategier og aktiviteter for interessevaretagelse

I teoriafsnittet skelnede vi mellem direkte strategier og aktiviteter i form af korporativ repræsentation og administrativ og parlamentarisk lobbyisme samt mere indirekte strategier, inklusive mediestrategier og generel information til offentligheden. Nedenstående tabel 5 illustrerer, at patientorganisationer benytter en række forskellige strategier. Direkte repræsentation i form af udvalgsdeltagelse, høringer mv. spiller en vigtig rolle for mange organisationer. Særligt norske patientorganisationer er fortsat koblet op på denne type institutionaliseret indflydelse. Kontakt med politikere og administratører på forskellige niveauer er en anden hyppigt anvendt indflydelsesform. Hovedtendensen er lige meget kontakt med regerings- og oppositionspartier, omend norske organisationer har en lidt højere orientering mod regeringspartierne (ikke vist i tabellen) – måske et udslag af den parlamentariske situation med flertalsregering i Norge. Det kan også nævnes, at kun 11 pct. af de danske og 4 pct. af de norske patientforeninger har benyttet professionelle rådgivere/lobbyister til varetagelse af deres kontakter. Det er altså først og fremmest organisationernes egne valgte ledere og ansatte, som driver lobbyvirksomheden.

En interessant observation er, at landsorganisationerne for kommuner og regioner (KL og Danske Regioner) ser ud til at spille en vigtigere rolle for danske patientorganisationer. Dette kan reflektere den anderledes tyngde af dette forhandlingsniveau efter strukturreformen i Danmark i 2007 og *sykehusreformen* i Norge i 2002, hvor driften af de danske sygehuse blev lagt i regionerne, mens ansvaret for de norske sygehuse blev overført fra fylkeskommunerne til staten (se Vrangbæk og Christiansen, 2005; Opedal og Stigen, 2005), og hvor kommunerne i Danmark fik en større rolle i forhold til forvaltningen af sundhedsområdet.

Medie- og informationsstrategier spiller også en vigtig rolle. Vi så ovenfor, hvordan mange organisationer vægter generel information til offentligheden højt. Her suppleres med et billede af mediekontakten. Det fremgår, at ganske mange organisationer har kontakt med medierne enten på månedlig eller årlig basis. Interessant nok vægter danske patientorganisationer denne kontakt med medier relativt højere end deres norske kolleger (tal ikke vist). Sammenholdt med den stærkere opkobling af norske organisationer i offentlige udvalg, og den tilsvarende større vægt på kontakt med departement og ministerier, kunne dette indikere en lidt mere *insider*- og centralistisk strategi i Norge end i Danmark. Dette er måske ikke så underligt i lyset af centraliseringselementet i den norske sygehusreform og spredningen på flere politiske arenaer i Danmark, hvor kommuner og regioner, trods alt, stadig spiller en vigtig rolle. I relation til teoriafsnittet kan vi også slå fast, at patientorganisationer tydeligt arbejder med både parlamentarisk og administrativ lobbyvir-

Table 5. Strategiske profiler for patientorganisationer i Danmark og Norge. Hvilke strategier anvender patientorganisationer for at nå deres mål?

Strategier	Danmark	Norge
Aktiviteter		
Formel repræsentation i komiteer/udvalg og deltagelse i offentlige høringer		
Pct. repræsenteret i udvalg/komiteer	23	42
Pct. som har modtaget forslag i høring	49	87
Pct. som har deltaget i Folketings-/Stortingshøringer	40	48
Kontakter med politikere på nationalt niveau		
Pct. med mindst årlig (månedlig i parentes) kontakt med Folketing/Storting	52 (27)	53 (21)
Pct. med mindst årlig (månedlig) kontakt med regering/minister	48 (18)	49 (10)
Kontakt med politikere på det regionale niveau		
Pct. med mindst årlig (månedlig) kontakt med regionale politikere (Danmark)/fylkespolitikere (Norge)	49 (20)	30 (9)
Pct. med mindst årlig (månedlig) kontakt med medlemmer af bestyrelser i helseforetak	-	56 (23)
Kontakt med offentlig administration på nationalt niveau		
Pct. med mindst årlig (månedlig) kontakt med ministerier/departement	49 (26)	78 (31)
Pct. med mindst årlig (månedlig) kontakt med direktorater/styrelser	61 (27)	90 (36)
Kontakt med offentlig administration på regionalt niveau		
Pct. med mindst årlig (månedlig) kontakt med regional-/fylkesadministration	42 (17)	34 (10)
Pct. med mindst årlig (månedlig) kontakt med ansatte på sygehuse/helseforetak	65 (39)	70 (43)
Kontakt med kommunernes, fylkenes og regionernes organisationer		
Pct. med mindst årlig (månedlig) kontakt med KL/norske Kommunenes Sentralforbund (omfatter både kommuner og fylkeskommuner)	33 (16)	15 (1)
Pct. med mindst årlig (månedlig) kontakt med Danske Regioner	43 (17)	-
Kontakt med medier		
Pct. med mindst årlig (månedlig) kontakt med medier	79 (48)	69 (40)
Informere offentligheden om medlemmernes situation		
Pct. som angiver at dette er „meget vigtigt“	82	80

somhed, svarende til de generelle udviklingstendenser for interesseorganisationer (Christiansen og Rommetvedt, 1999; Thesen og Rommetvedt, 2009).

Indflydelse og gennemslagskraft

Det sidste generelle tema i artiklen er spørgsmålet om, hvor let det er for organisationerne at vinde gennemslag for deres synspunkter i de to lande. Tabel 6 illustrerer patientorganisationernes syn på dette i forhold til en ræk-

Tabel 6. Hvor let/vanskeligt vil De sige at det er at vinde gehør for organisationens synspunkter? Pct. „meget“ eller „nogenlunde let“.

	Alle organisationer		Personmedlemmer				Bruttoindtægt			
	Danmark	Norge	Danmark		Norge		Danmark		Norge	
			Få	Mange	Få	Mange	Lav	Høy	Lav	Høy
i Folketinget/Stortinget	36	34	9	60	24	46	19	48	17	52
i regeringen/ministerier	19	17	9	28	14	26	14	24	13	23
i ministerier/departementer	24	22	7	34	25	26	15	31	23	26
i styrelser/direktorater	29	48	16	39	48	52	21	35	44	52
i styrene i regionale / lokale helseforetak (Norge)	-	18	-	-	16	11	-	-	9	20
blandt sygehusledere i regionen (Danmark)	35	-	24	47	-	-	24	46	-	-
blandt sygehusansatte	58	35	47	68	39	39	47	62	24	38
blandt regions- / fylkespolitikere	37	19	6	61	12	32	20	44	25	19
i regional administration / fylkesadministration	27	8	6	44	6	14	17	29	5	15
i KL/Kommunernes sentralforbund	19	8	6	27	6	15	12	17	5	16
i Danske Regioner	32	-	6	50	-	-	20	33	-	-
N =	77-91	50-67	63-75		37-52		67-79		39-53	

ke forskellige aktører. Ideelt set ville vi gerne have mere objektive mål for indflydelse eller alternativt andre aktørers vurdering af patientorganisationernes indflydelse, men det centrale her er sammenligningerne og de relative forskelle mellem de to lande og de forskellige myndigheder og aktører. Det fremgår, at især danske organisationer oplever, at de har god adgang til ansatte på hospitalsniveau. Det indikerer relativt stærke lokale og fagligt orienterede samspilsrelationer. Norske patientorganisationer oplever en god adgang til direktorater (styrelser), mens de danske organisationers bånd her til er knap så stærke. Begge lande ser også ud til at være kendetegnet af en relativt let adgang til nationale parlamentariske aktører.

Vi præsenterede ovenfor en antagelse om, at størrelse har en positiv indflydelse på oplevelsen af gennemslagskraft. Vi bruger antal medlemmer og indtægter som indikatorer for størrelse. For hvert land har vi delt organisationerne ind i to lige store grupper med hensyn til antal personmedlemmer og bruttoindtægt. Den afhængige variabel er organisationens oplevelse af gennemslag. Tabel 6 viser derfor også, hvor stor andel af organisationerne med henholdsvis „få“ og „mange“ medlemmer og „lav“ og „høj“ indtægt som synes, at det er „meget“ eller „nogenlunde let“ at vinde gehør for sine synspunkter.

Det generelle billede er, at størrelse har betydning for organisationernes vurdering af mulighederne for at vinde gehør for deres synspunkter i forhold til alle dele af det politisk-administrative system og i forhold til sygehusansatte. Tendensen gælder i begge lande, men størrelseseffekten er tilsyneladende størst i Danmark, mens de norske forskelle er relativt mindre og med eksempler på ringe eller ingen effekt i forhold til nogen indflydelsesdimensioner.

Samlet set bekræfter det vores indledende antagelser om, at større og mere ressourcestærke patientorganisationer har bedst mulighed for at øve indflydelse. Dette gælder, uanset om ressourcer opgøres som antal medlemmer eller som indtægter.

Afslutning

Artiklens hovedsigte var deskriptivt og centreret om problemstillingen: Hvad karakteriserer patientorganisationer i Danmark og Norge, og hvilke organisatoriske strategier anvender de for at opnå indflydelse? Vi har i løbet af artiklen præsenteret en række data, som beskriver karakteristika ved danske og norske patientorganisationer og deres strategier for at opnå indflydelse. Det kan konkluderes, at patientorganisationer udgør en heterogen gruppe. De vigtigste aktiviteter relaterer sig til forskellige former for medlemservice i form af informationsaktiviteter, kurser, sociale arrangementer og for de større patientorganisationer også egentlige behandlingsaktiviteter. I tillæg til disse servicefunktioner har de fleste patientorganisationer også en

række aktiviteter, som i højere grad svarer til det teoretisk forventede billede af egentlig interessevaretagelse i forhold til politisk-administrative aktører. Der er tale om både direkte og indirekte strategier for påvirkning, og patientorganisationerne kan siges at være polyvalente i den forstand, at de forfølger mange samtidige strategier.

Det bredere perspektiv er således, at vi har at gøre med en velfærdsstatlig organisationsgruppe, som har sit udspring i specifikke medlemsbehov, og som har service til medlemmerne som en grundlæggende del af deres identitet. Oven i dette har de fleste patientorganisationer over tid opbygget kapacitet til egentlig politisk lobbyvirksomhed. Udgangspunktet ligger ofte i forlængelse af servicerollen og baserer sig på lokalt oplevede behov for at påvirke prioriteringer og beslutninger. Mange patientorganisationer har imidlertid også erfaring fra formel repræsentation i korporative organer på regionalt eller nationalt niveau eller i forbindelse med høringer mv. På den måde bruges den detaljerede viden om medlemmernes vilkår og interesser som afsæt for bredere interessevaretagelse på regionalt, nationalt og internationalt niveau.

Udfoldelsen af egentlig interessevaretagelse rejser imidlertid en række problemstillinger af prioriteringsmæssig og strategisk karakter. Hvor mange af organisationernes ressourcer bør allokere til dette frem for egentlig medlemsservice, og hvor aggressiv kan man være i sin interessevaretagelse uden samtidig at miste legitimitet i forhold til medlemmerne og i forhold til eksterne samarbejdspartnere og myndigheder? Patientorganisationer opererer jo i et sundhedspolitisk univers med mange samtidige krav på opmærksomhed og ressourcer. Balancegangen bliver derfor mellem en god og aggressiv forfølgelse af egne interesser over for de langsigtede behov for at stå på god fod med andre patientorganisationer og myndigheder, som udgør fremtidige alliancepartnere og medspillere i forhold til at tiltrække midler til denne sektor. Patientorganisationer har et godt udgangspunkt i form af detaljeret viden om medlemmernes behov og gode muligheder for at få opmærksomhed i medierne. Man står med andre ord med stærke ressourcer i forhold til at presse beslutningstagere på sundhedsområdet. Imidlertid kan man også hurtigt miste denne privilegerede position, hvis man ikke fremstår som seriøs aktør. Et illustrativt dilemma i den forbindelse er, at samarbejde med læger og medicinalindustri kan give ressourcer og viden, men også virke delegitimerende. Patientorganisationer skulle meget nødt fremstå som værende „i lommen på“ eller „afhængige af“ medicinalindustri eller lægeinteresse.

Mere generelt kan man sige, at patientforeninger er eksempler på en traditionel medlemsorienteret velfærdsorganisation, som over tid har ændret karakter til at blive mere professionelle spillere på den sundhedspolitiske arena. Patientorganisationerne lever op til en række af de ovenfor opstillede forventninger om grundkarakteristika og strategivalg. De ser ud til at

have fulgt en mere generel udvikling på velfærdsstatslige områder og mere specifikt på sundhedsområdet, hvor den politiske opmærksomhed er vokset, og kredsen af politiske aktører er blevet bredere og mere professionaliseret over tid. Det traditionelle billede af en relativt lukket og konsensusorienteret sundhedspolitik i efterkrigstidens vækstperiode er fra 1980'erne og fremefter afløst af prioriteringskonflikter og kampe om både indhold og organisering (Vallgård, 1992; Vrangbæk og Christiansen, 2005; Berg 2003). Patientorganisationer er en blandt mange andre røster, som giver indspil i denne multicentrerede politiske proces, og de betjener sig af flerstrengede strategier for at gøre dette. Som på mange andre områder betyder størrelse noget i forhold til mulighederne for at føre en „polyvalent“ strategi og for at opnå gennemslagskraft. Vi ser derfor en tendens til etablering af paraplyorganisationer for at koordinere indsatsen og få større samlet gennemslagskraft. For den enkelte organisation må det indebære en konstant afvejning af de større handlemuligheder ved at stå alene, over for informationsadgang og større samlet vægt som del af en flok.

Noter

1. Tak til Theis Greve Hansen, som har forestået den praktiske del af undersøgelsen.
2. Dette inkluderer 13 patientorganisationer i Danmark og syv i Norge med forkert angivelse af e-mail-adresser. Vi har ikke været i stand til at finde korrekte adresser. Hvis vi holder disse organisationer ude, får vi effektive responsrater på hhv. 76,1 pct. i Danmark og 70,7 pct. i Norge.

Litteratur

- Armingeon, Klaus (2002). „Interest Intermediation: The Cases of consociational Democracy and Corporatism“, pp. 143-165 in Hans Keman (ed.), *Comparative Democratic Politics*, London: Sage Publications.
- Baggott, Rob, Judith Allsop og Kathryn Jones (2004). „Representing the repressed? Health consumer groups and the national policy process“, *Policy and Politics*, Vol. 32, No. 3, pp. 317-331.
- Baggott, Rob, Judith Allsop og Kathryn Jones (2005). *Speaking for Patients and Carers. Health Consumer Groups and the Policy Process*, Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Baggott, Rob og Rudolph Forster (2008). „Health consumer and patient's organizations in Europe: towards a comparative analysis“, *Health Expectations*, Vol. 11, No. 1, pp. 85-94.
- Berg, Ole (2006). *Fra politikk til økonomikk. Den norske helsepolitikks utvikling det siste sekel*. Oslo: Den norske lægeforening i 2006.
- Binderkrantz, Anne (2005). *Magtens midler. Danske interesseorganisationer og deres indflydelsesstrategier*, Århus: Forlaget Politica.

- Binderkrantz, Anne (2008). „Different groups, different strategies: How interest groups pursue their political ambitions“, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 31, No. 2, pp. 173-200.
- Blom-Hansen, Jens (2000). „Still Corporatism in Scandinavia? A Survey of Recent Empirical Findings“, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 23, No 2, pp. 157-181.
- Christiansen, Peter Munk og Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold, flygtige forbindelser: Stat og interesseorganisationer i det 20. århundrede*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk og Hilmar Rommetvedt (1999). „From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway“, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 22, No. 3, pp. 195-220.
- Christiansen, Peter Munk, Asbjørn Sonne Nørgaard, Hilmar Rommetvedt, Torsten Svensson, Gunnar Thesen og Per Ola Öberg (2010). „Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making“, *Voluntas*, Vol. 21, No. 1, pp. 22-40 (forthcoming).
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Evers, Adalbert (1995). „Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area between market economy, state and community“, *Voluntas*, Vol. 6, No. 2, pp. 159-182.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy*, New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend og Markus M. L. Crepaz (1991). „Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages“, *British Journal of Political Science*, Vol. 21, pp. 235-256.
- Nordby, Trond (1994). *Korporatisme på norsk*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Opedal, Ståle og Inger M. Stigen (red.) (2005). *Helse-Norge i støpeskjeen. Søkelys på sykehusreformen*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Rokkan, Stein. (1966). „Norway: Numerical democracy and corporate pluralism“, pp. 70-115 in Robert A. Dahl (ed.), *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press.
- Rommetvedt, Hilmar (2002). „Idrett og politikk – perspektiver og utviklingstrekk“, pp. 9-34 i Per Mangset og Hilmar Rommetvedt (red.), *Idrett og politikk – kamp-sport eller lagspill?*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Rommetvedt, Hilmar (2003). *The Rise of the Norwegian Parliament*, London: Frank Cass.
- Rommetvedt, Hilmar og Ståle Opedal (1995). „Miljølobbyisme og næringskorporatisme? Norske miljø- og næringsorganisasjoners politiske påvirkning“, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 76. årg., nr. 3, pp. 279-302.
- Schmitter, Philippe C. (1979). „Still the Century of Corporatism?“, pp. 7-51 in Philippe C. Schmitter and Gerhard Lehmbruch, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London: Sage Publications.
- Siaroff, Alan (1999). „Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement“, *European Journal of Political Research*, Vol. 36, No. 2, pp. 175-205.
- Thesen, Gunnar og Hilmar Rommetvedt (2009). „Norske organisasjoners strategier for politisk innflytelse“, pp. 32-63 i Bernard Enjolras og Ragnhild Holmen Waldahl (red.), *Frivillige organisasjoner og offentlig politikk*, Oslo: Novus forlag.
- Vallgård, Signild (1992). *Sygehuse og sykehuspolitikk i Danmark. Et bidrag til det spesialiserte sykehusvæsens historie 1930-1987*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Vrangbæk, Karsten og Terkel Christiansen (2005). „Health Policy in Denmark: Leaving the Decentralized Welfare Path?“, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 30, No. 1-2, pp. 29-52.

- Winblad, Ulrika og Ånen Ringard (2009). „Meeting rising public expectations: the changing role of patients and citizens“, pp. 126-150 i Jon Magnussen, Karsten Vrangbæk and Richard B. Saltman (eds.), *Nordic health care systems*, Maidenhead: Open University Press.
- Wollebæk, Dag og Per Selle (2002). *Det nye organisasjonssamfunnet*, Bergen: Fagbokforlaget.

Anmeldelser

Søren Winter og Vibeke Lehmann Nielsen, *Implementering af politik*, København: Academica, 2008, 232 s., 258 kr.

Der er kommet en revideret version af den tidligere lærebog *Implementering og effektivitet* fra 1994 på markedet. Den nye version har titlen *Implementering af politik* og er forfattet af Søren C. Winter og Vibeke Lehmann Nielsen. Bogen er en del af en lærebogsserie om offentlig forvaltning i Danmark. Hvis man som studerende har bogen på pensumlisten – og samtidigt ganske gratis er kommet i besiddelse af den forrige version – så ville jeg ikke tøve med at investere i den nye version alligevel. Men det vender jeg tilbage til. Bogen er opbygget således, at man i første kapitel introduceres til forskningsfeltet samt den integrerede implementeringsmodel – Winters analyseskema. Dette giver en helhedsramme, som læseren/den studerende kan indplacere de forskellige kapitler i løbende. Modellen er en opsamling af de væsentligste teoretiske bidrag i implementeringsforskningen. I den integrerede implementeringsmodel udgøres den endelige afhængige variabel af både *output* (præstation) og *outcome* (effekt). De forklarende teoretiske variabler er politikformulering og politikdesign, som oftest går forud for den egentlige implementeringsproces. I selve processen indgår organisatorisk/interorganisatorisk implementeringsadfærd, ledelse, markarbejdernes evner og vilje/interesser samt målgruppeadfærd. Antagelsen er, at interesserne hos aktørerne afgørende påvirker implementeringsresultatet. Endeligt spiller de socioøkonomiske omgivelser en vigtig rolle som den kontekst, politikken skal implementeres i.

Og hvad har implementeringsforskningen så bidraget med? Ifølge forfatterne har forskningen vist, at a) en del lovgivning ikke gennemføres som tilsigtet, b) at der ofte er betydelige forsinkelser i implementeringen af nye reformer, og c) at der er betydelige variationer i implementeringsresultaterne fra sted til sted, og mellem markarbejdere inden for den enkelte myndighed. Disse resultater er interessante, fordi de står som et korrektiv til myten om den apolitiske forvaltning af lovgivningen. Implementering er ikke en automatisk og neutral udførelse af politik, idet der under selve iværksættelsen af en given politik træffes delbeslutninger, der kan omforme intentionen med loven og dermed resultere i, at virkningen ikke bliver som tilsigtet. Det store spørgsmål, som implementeringsforskningen kan bidrage med svar på, er, hvorfor implementeringsresultater varierer.

Men hvorfor skal vi overhovedet interessere os for, at implementeringsresultater varierer? Det spørgsmål hænger snævert sammen med, hvilken måle-

stok eller evalueringsstandard man skal anvende, når præstationer og effekter skal vurderes. Winter og Lehmann angiver, at bogens fokus er de officielle mål og krav, som kan udledes af lovgivningen eller anden politisk beslutning. Det udgangspunkt er i tråd med størstedelen af forskningsfeltet, men dette er ikke forfatterens egentlige begrundelse. De argumenterer for, at hensynet til „demokratisk effektivitet“ og det forhold, at implementeringsaktører oftest ikke har andre mere præcise markører for deres indsats, som de væsentligste argumenter for at anvende de officielle mål som evalueringsstandard. I bogen er der en diskussion af ulemperne ved denne evalueringsstandard, og hvilke alternative veje man kan benytte (proceskrav, sammenhængen mellem proceskrav og effekt etc.), når implementeringsresultaterne skal vurderes. Der angives ikke nogen løsning, men diskussionen understreger, at der er problemer forbundet med de fleste typer af evalueringsstandarder.

Hvorfor skal man købe den reviderede version af lærebogen, hvis man er i besiddelse af den ældre udgave? Det er der flere argumenter for. For det første så er strukturen i *Implementering af politik* langt mere overskuelig og pædagogisk, hvilket har stor betydning for studerende, som skal introduceres og samtidig danne sig et overblik over et stort forskningsfelt. I kapitel 1, „Myten om den apolitiske forvaltning af lovgivningen“, præsenteres læseren for den integrerede implementeringsmodel, og med undtagelse af kapitel 2, så følger de resterende 6 kapitler det analytiske faseforløb i modellen. At forfatterne har valgt at fravige det kronologiske princip i indholdet af kapitel 2 og springe direkte til resultaterne af implementering, er berettiget, fordi man i dette kapitel får en kobling mellem forfatterens værdipræmis, og hvad den betyder for evalueringen af implementeringsresultaterne. Dette giver den studerende mulighed for fra starten at forholde sig kritisk til forfatterens fokus.

En anden god grund til at købe den nye bog vedrører de tematiske til- og fravalg, som forfatterne har gjort. I den tidligere version er effekt og evaluering behandlet i et særskilt kapitel, og det tjener den nye version til ros, at dette kapitel ikke er medtaget. Selv om implementering og evaluering dårligt giver mening uden hinanden, så er evalueringsforskning et felt i sig selv, og denne lærebog fungerer bedre ved blot at berøre problemerne ved evaluering af offentlige politikker frem for at gå i dybden med evalueringsmetoder etc. Af andre tematiske ændringer, som bidrager til at gøre den nye version bedre, er forfatterens udvidelse og præcisering af markarbejdernes rolle specielt i forhold til ledelse af denne personalegruppe. I kapitlerne „Markarbejdere som politiske beslutningstagere“ og „Kan markarbejdere ledes?“ redegøres der både for, hvordan evne og vilje påvirker markarbejderadfærd forskelligt, men også for, hvordan forskellige ledelsesredskaber kan give forskellige effekter, når man tager højde for, at markarbejdere ikke er ens på parametre som viden, motivation og professionskategorier. Endeligt har forfatterne

valgt at tildele „Målgruppernes rolle i implementeringsprocessen“ et særskilt kapitel i modsætning til den tidligere version, hvilket ligger i naturlig forlængelse af Winters analysemodel, hvor målgruppeadfærd har en direkte effekt på implementeringsresultatet. Udvidelserne af ovennævnte temaer sker selvfølgelig på bekostning af andre temaer, som tidligere var med i lærebogen. I *Implementering og effektivitet* var der således et kapitel om „Produktivitet og effektivitet“ samt et kapitel om „Kontrol med implementering og effektivitet“. Disse kapitler er udeladt, hvilket ikke er noget væsentligt tab for den nye lærebog, idet værdipræmissen ikke som tidligere inddrager „ressourcebevidsthed i den offentlige forvaltning“. Ud over de ændringer som jeg allerede har anført, så udmærker *Implementering af politik* sig ved at være spækket med empiriske eksempler fra både ældre og helt ny forskning. Samtidig er der et væld af referencer, som den teoretisk interesserede studerende kan forfølge – hvis han/hun har svært ved at begejstres over „variationen i sagsbehandles jobfokus“. Disse referencer peger ud over en snæver afgrænsning af implementeringsforskning og forbinder feltet med andre dele af politologien. Bogen er lettilgængelig fordi der hele tiden veksles mellem teoretiske/analytiske begreber, som derefter illustreres med praktiske eksempler. Den teknik afhjælper en almindeligt forekommende situation, hvor de studerende forstår et teoretisk begreb, men ikke umiddelbart kan eksemplificere dets empiriske anvendelse.

Generelt er *Implementering af politik* et rigtigt godt bud på en lærebog, men også en læsning værd for de, der skulle ønske at blive ajourført inden for nyere dansk implementeringsforskning. Der er trods alt gået 15 år siden første udgivelse, og både forfatternes egen forskning men også den udvikling, der er sket inden for tilstødende forskningsfelter, såsom evaluering og ledelse, gør, at de valg, Winter og Lehmann har truffet i forhold til tematiske udvidelser og udeladelser, fungerer godt.

Tina Birgitte Brinch-Sørensen
Institut for Statskundskab
Syddansk Universitet

Christian Friis Bach, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen, *Idealer og Realiteter. Dansk Udviklingspolitik Historie 1945-2005*, København: Gyldendal, 2008, 583 s., 449 kr.

Bogen er den første samlede fremstilling af dansk bistandspolitik historie, og der er tale om et imponerende og særdeles omfattende arbejde. Fremstillingen dækker hele perioden fra den umiddelbare efterkrigstids spæde inter-

nationale hjælpeforanstaltninger og støtte til de begyndende FN-aktiviteter over etableringen og ekspansionen af det selvstændige bilaterale bistandsprogram i 1960'erne og 1970'erne frem til konsolideringen og de mange aktivitetmæssige knopskydninger inklusive de seneste sikkerhedspolitiske initiativer i det nye årtusinde. Bistandspolitikken er blevet en uhyre omfattende og kompliceret størrelse, og det siger næsten sig selv, at det ikke er menneskeligt muligt at dække alle aspekter. Bogen antyder i sin titel at den omhandler dansk udviklingspolitik, dvs. i princippet alle de danske politikker, som påvirker udviklingen i verdens fattige lande. Det er i enkelte af bogens kapitler tilfældet, men det gennemgående er dog, at det er bistandsaktiviteterne, som står i centrum.

Bogen er blevet til i et samarbejde med Udenrigsministeriet, som dels har finansieret arbejdet, dels har åbnet sine arkiver for forfatterne. Dette forhold sammenholdt med den kendsgerning, at bogen må ses som et supplement til de tidligere udgivne seks store bind om dansk udenrigspolitik historie, har formentlig været afgørende for, at det især har været beslutningsprocesserne i København, herunder overvejelserne og diskussionerne hos de involverede danske aktører og til en vis grad den udenrigspolitiske kontekst, som overordnet set står i fokus for fremstillingen. Den udviklingspolitiske kontekst i de forskellige modtagerlande og diskussionerne i den internationale bistands- og udviklingsdebat berøres indimellem, men står mindre centralt, ligesom hele den store problemstilling omkring virkningerne på udviklingsprocesserne rundt om i modtagerlandene ikke behandles i særlig stort omfang.

At dække bistandspolitikken med dens mange underområder og debatter samt tilgrænsende områder over en periode på mere end 50 år blot nogenlunde er en enorm opgave, og der må nødvendigvis træffes en række vanskelige til- og fravalg. Måden, opgaven er blevet løst på i bogen, består i på bedste historikermanér at underopdele beskrivelsen i fire delperioder, 1945-62, 1962-1975, 1975-1989 og endelig 1989-2005, og dernæst lade én forfatter dække hver periode. Dernæst har redaktørerne valgt at lade tre faghistorikere uden speciel forhåndsviden om bistandsmæssige spørgsmål dække de første tre perioder. Det kan være et ganske fornuftigt valg, hvor man undgår, at fremstillingen bliver præget af alt for faste forudfattede meninger, men samtidig er det en ganske stor opgave at sætte sig ind i et nyt og meget omfattende materiale. Mere dristigt er nok valget af Christian Friis Bach som forfatter til kapitlerne om den sidste periode. På den ene side har han fra sit virke som mangeårig forsker og fremtrædende deltager i den danske ngo-verden en ganske omfattende forhåndsviden, men han har naturligvis også i den forbindelse erhvervet sig bestemte holdninger og opfattelser af sit arbejdsområde. Som helhed har alle forfatterne dog klaret opgaven særdeles sobert og godt, og det er kun glimtvis, at man fornemmer en manglende

indsigt i de behandlede emner eller en lidt skæv forhåndsindstilling. Det er ganske enkelt flot klaret!

Den præcise opdeling i de fire valgte perioder kan naturligvis diskuteres. 1962 er et naturligt skel, da det er her, bistandsindsatsen bliver lovfæstet for første gang. Midten af 1970'erne med opkomsten af ulandenenes krav om en ny økonomisk verdensorden og 1989 med murens fald markerer skelsættende internationale begivenheder, som nok har spillet en rolle for den danske bistandsindsats, men om rollen nu er så stor, som der indirekte gives udtryk for, er diskutabelt. Den danske bistandsindsats har igennem hele perioden typisk forandret sig gradvist under udvisning af stor kontinuitet, og de skift eller brud, som på forskellige delområder kan identificeres, falder ofte på lidt andre tidspunkter, uden at de dog danner en klar alternativ tidsopdeling. Pragmatisk set fungerer opdelingen derfor ganske fint. Det største problem ved opdelingen er dog, at det bliver vanskeligere at fastholde de ofte lange historiske linjer i bistandens historie – noget som forstærkes af, at forfatterne anlægger lidt forskellige tilgange til hver deres afsnit.

Sune Kaur-Pedersens fremstilling af den indledende periode er dog ikke omfattet af dette problem, da hans periode entydigt kan betragtes som en baggrund for det egentlige bistandsengagement. Hans fremstilling rummer ganske mange interessante oplysninger, som nok vil være nye og til dels overraskende for de fleste, også for kendere af dansk bistand. Samspillet mellem de danske aktiviteter og de fremvoksende internationale bistandsaktiviteter inden for FN og Verdensbanken fremstår som et væsentligt kendetegn for denne tidlige udvikling.

Jan Pedersens behandling af perioden 1962-1975, hvor den danske bistandspolitik for alvor tager form, giver en uhyre detaljeret skildring af opbygningen af bistandspolitikken med absolut hovedvægt på den interne danske politiske debat, herunder indflydelsen fra forskellige interessegrupper, mest af alt erhvervslivet, men også med en hovedvægt på indsatsen fra en række centrale personer. Detaljerigheden bliver måske lidt for stor, som når der nøje gøres rede for problemerne omkring Danidas kursusejendom, men det sker dog i sammenhæng med en grundig diskussion af frivilligprogrammet og problemerne med de udenlandske stipendiater. Det er også i Pedersens afsnit, man finder en grundig redegørelse for antallet og karakteren af de bilateralt finansierede projekter, men opgørelserne stopper brat med „hans“ periodes udløb i 1975. Ingen af forfatterne til de følgende perioder gør sig den ulejlighed at opdatere oplysningerne, som således kommer til at stå lidt underligt uafsluttet. Her burde redaktørerne nok have trukket faktuelle oplysninger ud for hele perioden siden 1962 og præsenteret dem for læseren som særskilte bilag.

Omvendt fylder redegørelsen for de internationale udviklinger ikke så me-

get i dette afsnit, mens den internationale udvikling modsat belyses særdeles grundigt i Torsten Borring Olesens redegørelse for perioden 1975-1989. Her gøres der meget ud af på kompetent vis at beskrive den internationale udvikling fra ulandenes krav om en ny økonomisk verdensorden i midten af 1970'erne til 1980'ernes gældskrise, strukturtilpasningsprogrammer og generelt skærpede krav til ulandene på snart sagt alle områder. Det er også her, at vi får præsenteret oplysninger om den faktiske økonomiske udvikling igennem 1980'erne i forskellige regioner i verden – gode og interessante oplysninger, som dog ikke er præsenteret for den forrige periodes vedkommende, og som ej heller vises for perioden efter. Disse internationale forhold udgjorde naturligvis vigtige rammebetingelser for den danske bistand og for den mere generelle danske politik over for ulandene, men man kan nu ikke lade være med at stille sig selv spørgsmålet, om der ikke gjorde sig lignende forhold gældende både før og efter denne periode.

Christian Friis Bach dækker den nyeste periode 1989-2005. Her bliver skildringer for de fleste nok relativt let genkendelige, og som nævnt synes jeg, at beskrivelsen af perioden er holdt i tilpas nøgterne vendinger, trods forfatterens rolle som engageret aktivist i hele forløbet. Samtidig er det dog kendetegnende for afsnittet, at skildringen holder sig forholdsvis tæt til det snævert danske politiske og administrative system og til forandringerne i bistandens administration, indhold og geografiske retning. Det er også her, at vi for alvor møder de såkaldt tværgående hensyn (demokrati, miljø, kvinder osv.), og det er her, at sikkerhedspolitikken gør sit indtog i bistandsverdenen.

Bogen afsluttes med et kapitel om nogle af de gennemgående træk i den danske bistandsindsats forfattet af to af bogens redaktører, Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen. Et sådant træk finder forfatterne i den bestående spænding mellem (store) idealer og (barske) realiteter i den virkelige verden. De diskuterer også det reelt umulige i pålideligt at vurdere bistandens endelige effekter og det næsten lige så umulige spørgsmål om bestemmelsen af de afgørende motiver bag bistandsindsatsen. Som så mange andre før dem konstaterer de, at altruistiske motiver har været væsentlige, men at de har måttet sameksistere med en lidt rodet blanding af mange andre mere interessebetonede motiver.

I en samlet vurdering af bogen må man først og fremmest tage hatten af for, at det er lykkedes at udarbejde en samlet, velskrevet og særdeles informativ skildring af et politikområde, som i sig rummer ufattelig mange og forskelligartede problemstillinger, et næsten lige så stort antal skiftende begreber, indforståede termer, en utrolig variation af konkrete aktiviteter og et meget stort persongalleri, som det uvægerligt vil være vanskeligt at navigere i. Hovedproblemet ved bogen er nok, at den delvis på grund af denne kompleksitet, delvis på grund af strukturen med fire perioder med

fire forskellige forfattere, efterlader nogle løse ender og indimellem også lidt modsatrettede vurderinger af forskellige forhold. På den anden side giver strukturen også mulighed for at inddrage flere vinkler på stoffet, hvilket kan være med til at pege på vigtige spørgsmål for den fremtidige forskning i den danske bistandsindsats. Af større „huller“ i fremstillingen finder jeg kun få. Det bevidste og berettigede fravalg af at beskrive den danske bistand „i marken“ udgør naturligvis i en vis forstand et „hul“, den internationale dimension er lidt ujævnt belyst, men noget, der glimrer ved sit fravær, er overvejelser over de andre bilaterale donorers politik. Dette fravær gør det også vanskeligt at belyse årsagerne til, at den danske bistand blev, som den blev. Bogens kildemateriale er i meget høj grad fundet i udenrigsministeriets arkiver, og det kan i samspil med, at bogen er udsprunget af et projekt om dansk udenrigspolitik historie, have været medvirkende til, at vægten i stort omfang er kommet til at ligge på indenrigspolitiske forhold. Kender man imidlertid lidt til andre landes bistandspolitik, finder man på mange områder samme udviklingstendenser, og det rejser naturligvis spørgsmålet, om årsagerne (ikke blot motiverne) bag bistandspolitikken nu også er så klart internt og unikt danske.

Egentlige fejl i fremstillinger findes naturligvis, og nogle af disse er allerede blevet påpeget af andre anmeldere.¹ Jeg har fundet det lidt generende, at den gængse internationale forkortelse for bistand, ODA, ukorrekt angives som *Overseas Development Aid* (det korrekte er *Assistance*). FN's sociale topmøde i København fandt ikke sted både i 1985 (ukorrekt) og i 1995 (korrekt) som angivet på den nyttige tidstavle på indersiden af bogens omslag. Tidsskriftet *Kontakt* blev ikke udgivet (men nok i hovedsagen finansieret) af Danida, men blev udgivet af Mellemfolkeligt Samvirke, og det er nok lidt hårdt vurderet af Jan Pedersen (p. 248 og p. 254) at se det som både kedeligt og levende i magelighed og komfort. Torsten Borring Olesen betegner det da også senere som et populært udviklingstidsskrift (p. 381). Endelig er jeg lidt forundret over de lidt hastige og nedladende bemærkninger om den danske udviklingsforskning (blandt andet pp. 161-162), som jo egentlig ikke – og forståeligt nok i sammenhængen – underkastes en nærmere analyse.

Idealer og realiteter vil i meget lang tid blive stående som et autoritativt værk om dansk bistandspolitik, men det bør ikke betragtes som *den* endelige, udtømmende og officielle historie om emnet. Snarere end at blive betragtet som det definitive værk om dansk bistandspolitik, bør bogen give anledning til fortsat debat og forskning i både de problematiske sider og de oversete problemstillinger inden for den danske bistandspolitik. Internationalt publiceres der i disse år et væld af bøger om bistandsindsatsen i udviklingslandene, blandt andet mange forfattet af tidligere ansatte i Verdensbanken eller andre dele af det internationale bistandskompleks. Det har været med til både at pu-

ste nyt liv i og til at nuancere bistandsdebatten, og man kan kun håbe, at flere af de mange danskere, som har arbejdet i lange perioder i forskellige hjørner af bistandsverdenen, vil følge denne tendens og delagtiggøre offentligheden i deres erfaringer. Jeg ved, at mange yngre historikere allerede er i gang med flere forskningsprojekter om dansk bistand, og til sammen burde det bidrage til en udvidelse af den viden som denne bog repræsenterer – også om verden uden for de snævre danske beslutningsmæssige cirkler

Jørgen Dige Pedersen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Note

1. Se eksempelvis den indimellem ophedede diskussion på den netbaserede nyhedsportal www.ulandsnyt.dk.

Flemming Mikkelsen, *Indvandring og Integration*, København: Akademisk Forlag, 2008, 262 s., kr. 269.

Forskning, som har indvandreres vilkår og levevis i Danmark som genstandsfelt, er eksploderet siden de første spæde studier i 1970'erne. I dag er der tale om et forskningsområde, som afføder et væld af publikationer og rapport-skrivelser, og som er særdeles interdisciplinært. I denne bog foretager Flemming Mikkelsen en samlet fremstilling af forskningen om indvandring og integration i Danmark. Et emne, som har optaget danskerne meget, specielt i de sidste to årtier, og som samtidig har været stærkt politiseret. Det er således ikke nogen nem opgave, forfatteren har kastet sig over. Men Flemming Mikkelsen har de rette forudsætninger for at løse opgaven. Bogen udspringer af Flemming Mikkelsens mangeårige arbejde med indvandring og integration i Danmark både som forsker ved Akademiet for Migrations Studier i Danmark og som konsulent for Catinét Research, som har specialiseret sig i produktion af viden om integrationen af etniske minoriteter i Danmark. Bogen, som har karakter af opslagsværk og lærebog, er da også i det store hele ganske vellykket.

Gennem bogens 14 emneopdelte kapitler præsenterer Mikkelsen centrale begreber, teorier og resultater vedrørende en række problemstillinger inden for indvandrer- og integrationsforskningen. Eksempelvis ses der nærmere på arbejdsmarkedsintegration, uddannelse, bosætning, familieforhold, politisk deltagelse, religiøsitet, holdninger og mediedækning. Men på tværs af de tematiske kapitler tegnes også et overordnet billede af udviklingen af forsk-

ningen på området. Bogen beskriver, hvordan fokus er skiftet fra den tidlige nysgerrighed i forhold til indvandrernes vilkår og kulturelle traditioner til studier af indvandrernes tilpasning til danske værdier og holdninger. Forskningen er her fulgt med den offentlige debats diskussioner af først „indvandrere“, siden „integration“ og i dag i høj grad „muslimer“.

Hvilket billede tegner bogen så af indvandrernes integration i Danmark? Overordnet set hæfter man sig ved de mange opadgående kurver. Indvandrerne og deres efterkommere bor godt nok stadig dårligere og mere koncentreret, de har en dårligere tilknytning til arbejdsmarkedet, tjener mindre, er mindre politisk aktive, har dårligere uddannelse, taler dårligere dansk, læser mindre avis, er dårligere repræsenteret og føler sig oftere diskrimineret end „etniske“ danskere. Men på langt de fleste områder peger forskningen på, at det går fremad. Der er tale om en langsom, men sikker integration af 1970'ernes gæstarbejdere, 1980'ernes og 1990'ernes politiske flygtninge og specielt deres efterkommere. Integrationen synes således at have taget et stort hop fremad på de fleste områder i takt med, at efterkommerne af de første indvandrere vokser op. Typisk er denne generation bedre til dansk, de tager længere uddannelser, de har bedre fodfæste på arbejdsmarkedet, og de omsætter disse ressourcer i større politisk deltagelse og repræsentation end deres forældres generation. De organiserer sig i multietniske foreninger (eller „danske“ foreninger), som er orienteret mod Danmark snarere end i etnonationale foreninger med fokus på „hjemlandet“. Generelt så bruger de unge deres medborgerskab mere aktivt.

Sådan ser det overordnede billede ud. Men gennem bogens kapitler påpeges det også, hvordan integrationen synes at afhænge delvist af en række skillelinjer og derfor er mere ujævn end som så. For det første er der store forskelle mellem forskellige minoritetsgrupper. Eksempelvis deltager tyrkerne lagt oftere i valg og andre politiske manifestationer end iranere og eksjugoslaver, på trods af at de sidst nævnte grupper gennemsnitlig er bedre uddannet og har større erfaring med politisk aktivisme fra hjemlandet. En mulig forklaring, som bogen skitserer, er, at tyrkerne har formået at kompensere for manglende individuelle ressourcer gennem kollektiv mobilisering omkring støtte til bestemte politiske kandidater m.m. Bogen tegner, for det andet, et billede af, hvordan integrationen fungerer bedre på nogle niveauer, eller i nogle arenaer, end i andre. For eksempel synes indvandrere ikke at have megen indflydelse på generelle politiske tiltag på det integrationsmæssige område og heller ikke den store indflydelse på den offentlige debat som sådan. De har til gengæld en vis indflydelse på lokale beslutninger med effekt på deres hverdag eksempelvis via de lokale integrationsråd og lokale minoritetsorganisationers arbejde. Mulighederne for politisk deltagelse og indflydelse blandt etniske minoriteter synes at være større på det lokale niveau end på det nationale niveau i

Danmark. Endelig giver bogen et indtryk af, at unge kvinder fra de etniske minoriteter generelt klarer sig bedre end de jævnaldrende drenge.

Men de mange data i bogen indeholder også røde tal. Bogen fremhæver således en række faresignaler, som vedrører integrationens identitetspolitiske dimensioner snarere end dens socioøkonomiske realiteter. Først og fremmest synes der at være en voksende gruppe af unge efterkommere af indvandrere, som er velintegrerede på en lang række socioøkonomiske parametre, men som oplever at blive diskrimineret alligevel, og som ikke føler sig til rette i det danske samfund. Eksempelvis viser en undersøgelse, at 68 pct. af de unge med anden etnisk baggrund end dansk føler sig „velintegrerede“, men at kun 18 pct. af denne gruppe føler sig „fuldt ud danske“. Mange af disse unge vender sig mod religion, specielt islam, og dyrker en religiøs identitet dels som en politisk manifestation i forhold til majoritetssamfundet („jeg er Muslim og dansk på samme tid“), dels som et led i et opgør med deres forældres generation. Denne udvikling kan blandt andet ses ved, at islam er blevet det organisatoriske omdrejningspunkt for den unge generation, og ved at flere og flere vælger den almindelige folkeskole fra til fordel for muslimske friskoler. For en del i denne gruppe findes der også en udbredt frustration over Danmarks deltagelse i krigen i Irak og forløbet af karikaturkrisen. Hos nogle få udvikler frustrationerne sig til et egentlig had mod Danmark. Samtidig peger forskningen på, at majoritetssamfundet bliver mere og mere polariseret i sine holdninger til de etniske minoriteter. Danskerne er totalt set ikke blevet mere fremmedfjendske, men noget tyder på, at flere er blevet „aktivt“ tolerante og intolerante.

Bogen konkluderer, ganske plausibelt, at selvom det går støt fremad med integrationen af indvandrere og deres efterkommere i Danmark på det sociale, økonomiske, uddannelsesmæssige og kulturelle område, så trues den positive udvikling af, at integrationens identitetsmæssige dimension bliver mere og mere politiseret og polariseret.

Flemming Mikkelsen leverer med denne bog en solid og sober indføring i dansk indvander- og integrationsforskning, og bogen kan fungere som et glimrende værktøj for forskere såvel som praktikere, som ønsker at danne sig et overblik over udviklingen i integrationsprocessen. Bogens tematiske kapitler vil bestemt også komme studerende til hjælp, som ønsker at fordybe sig i en af integrationens mange problemstillinger. Bogens styrke er den lettilgængelige fremstilling af de mange udviklingstendenser og paradokser, som forskningen har afsløret. Men leder man efter teoretisk funderede forklaringer af udviklinger, forskelle og modsigelser, går man delvist forgæves. Bogen præsenterer ganske vist en række begreber, teorier og forklaringer, men ofte på en noget skematisk og overfladisk måde. Sådan må det nødvendigvis være med en lære- og opslagsbog. Videre læsning er nødvendig for at komme mere

fyldestgørende omkring de enkelte tematikker, men bogens fyldige litteraturliste vil her være et godt sted at starte.

Lasse Lindekilde
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Aage Frandsen, *Lovgivningsprocessen i praksis*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2008, 238 s., 285 kr.

Lovgivningsprocessen i praksis har grundideen til fælles med den bog, *Politik i praksis*, som Aage Frandsen udgav i 2006. Den nye bog er halvt så lang – og dobbelt så god. Hvor *Politik i praksis* manglede fokus og havde en uklar målgruppe, er *Lovgivningsprocessen i praksis* langt klarere styret af – som titlen angiver – at undersøge de faktiske spilleregler for tilblivelsen af den lovgivning, som Folketinget vedtager, men som regeringen har et *de facto* monopol på at udarbejde, og som mange andre aktører i øvrigt er indblandet i tilblivelsen af. Grundideen er altså dels, at nogle af det politiske livs regler i praksis fungerer på en anden måde, end man skulle tro ud fra en bogstavelig læsning. Det indebærer eksistensen af mange normer og uformelle regler, som har nok så stor betydning for lovgivningsprocessen.

Aage Frandsens problemstilling kunne lige så godt være forfulgt af en forsker. Også statskundskaben beskæftiger sig med formelle såvel som med uformelle institutioner. Aage Frandsens fordel er den personlige erfaring med arbejdet i det folketing, som han har været medlem af i mere end 15 år. Derfor kan han også høste fra et righoldigt materiale af eksempler, som han selv har haft plads på første parket til at iagttage eller ligefrem selv været en del af. Frandsen er en skarp iagttager og en god historiefortæller. Og som en anden forsker har Aage Frandsen gennemført en vis selvstændig indsamling af empirisk materiale, blandt andet gennem interview med MF'ere, nuværende og tidligere ministre og med embedsmænd.

Bogen falder i tre dele. De første tre kapitler handler om lovinitiativet, hvor ideerne (til lovgivningen) kommer fra, og hvilken rolle kommissioner spiller. De tre næste kapitler handler om forlig, mens den sidste del handler om lovbehandlingen i Folketinget.

Det kommer ikke som nogen overraskelse for politologer, at det er regeringen, der har den overordnede kontrol over lovgivningsprocessen – Frandsen taler om regeringens fodaftryk og Folketingets fingeraftryk – men gennemgangen af, hvor input til lovgivningsprocessen kommer fra, og hvordan regeringsarbejdet er organiseret mv., giver alligevel en god oversigt, som vil

være nyttig for folk, der ikke har et skarpt blik for den vigtige forberedelse af lovgivningen, der sker, før den fremsættes i Folketinget.

Denne anmelder har to anker – en større og en mindre – mod denne del af bogen: Den første og største skyldes, at nok har Frandsen et blik for den betydelige magt, som regeringen har over den administrative lovforberedelse, men han har et svagere blik for, at der også er aktører, som spiller en væsentlig rolle for lovforberedelsen, men som regeringen ikke kontrollerer. Det gælder især interesseorganisationerne, hvis betydning er nedtonet. Det kan skyldes anmelderens særlige interesse for dette fænomen, men det forekommer også at være en konsekvens af bogens og de interviewedes perspektiv. I hvert fald spiller organisationerne en rolle langt ud over de trepartsforhandlinger, som synes at være Frandsens primære reference til forståelse heraf. Den mindre indvending er, at ekspertbegrebet ikke er klart i kapitel 3, der handler om regeringens brug af kommissioner. Ganske vist tales der om uafhængige eksperter, men Arbejdsmarkedskommissionen omtales som en ren ekspertkommission, endskønt den har kommunale embedsmænd og direktører fra den private sektor som medlemmer. Begge grupper kan være vidende på deres felt, men de kan ikke være uafhængige eksperter. Afrikakommissionen, med statsministeren som formand, angives at have ministre og eksperter som medlemmer. Al respekt for Christian Friis Bach, men som international direktør for Folkekirkens Nødhjælp og radikal folketingskandidat vil han aldrig kunne være en uafhængig ekspert i spørgsmål om Afrika. Man skal være påpasselig med ekspertbegrebet i en tid, hvor eksperter på samme tid fremstilles som smagsdommere og nogle, som man kan låne legitimitet fra. Og som Frandsen udmærket fremhæver: Selv uafhængige eksperter kan nogle gange styres; styringen foregår blot ved, at regeringen vælger eksperter, hvis holdninger den kender og er enig i.

I et land med verdensrekord i mindretalsregeringer har der gennem de senere år været en stigende akademisk interesse i forlig, som er et institutionelt udtryk for den balance, der må skabes mellem på den ene side partiernes nødvendige samarbejde og på den anden side deres lige så nødvendige konkurrence om stemmerne. De tre kapitler, der omhandler forlig, er bogens mest interessante set fra en akademisk vinkel. Her bidrager Aage Frandsen med ny viden. Han skelner mellem stemmeaftaler, etårige aftaler med vetoet, aftaler med vetoet, der dækker indfasningsperioden, aftaler med vetoet for et bestemt antal år og aftaler uden udløbstid, hvor vetoet gælder, så længe aftalen gælder. Kapitel 3 er krydret med eksempler og en oversigt over gældende forlig/aftaler uden udløbstid. Vi får også interessante detaljer om, hvem der forhandler, hvordan osv. Også i kapitel 5 bibringes vi interessant viden om finanslovsforhandlingerne, der jo indebærer en helt særlig form for forlig, som ud over den nødvendige vedtagelse af et statsbudget tilfredsstiller

skiftende politiske krav – også til forhold, der egentlig ikke har meget med offentlige udgifter at gøre.

Jo flere politiske spørgsmål, som dækkes af forskellige typer af forlig, jo mere aktuelle bliver spørgsmålene om, hvad forlig egentlig dækker, hvornår man kan hævde sin vetoret, hvad en forligspart ikke må, hvordan nye partier kommer ind i eksisterende forlig (fx fordi ikke alle partier, der danner regering, indgår i de samme forlig ved regeringsindgåelsen), hvordan man justerer i forligene – og nok så væsentligt: hvornår er der tale om forligsbrug og hvornår ikke? Disse spørgsmål og flere til besvares i det omfangsrige kapitel 6 – bogens bedste. Ingen af spørgsmålene er trivielle i en verden, hvor politisk besluttede løsninger ikke blot skal dække en myriade af forskellige sociale virkeligheder, men hvor disse virkeligheder også konstant er under forandring. Spørgsmålene er også vigtige, fordi et velfungerende parlament – og det er det danske i mange henseender – må finde en passende balance mellem hensynet til kontinuitet og forudsigelighed på den ene side og evnen til tilpasning på den anden. Normerne for forlig er endelig vigtige, fordi deres overholdelse udtrykker den tillid mellem individer og partier, som er en del af forudsætningen for et velfungerende demokrati. Derfor er bogens opsamling af spillereglerne knyttet til forlig og de mange eksempler en værdifuld kilde for såvel praktikere som analytikere, når vanskelige, konkrete sager skal afgøres.

Det kan være svært at skulle agere neutral observatør og kommentator, når man som Aage Frandsen i den grad selv har været en del af det objekt, som beskrives, og selv har stærke følelser involveret. Aage Frandsen anvender flere gange udtrykket *parlamentarisk ordentlighed* om adfærd, hvor ministre og MF'er overholder ikke bare reglerne, men også de mange gange fintfølede normer for redelighed. Frandsens bog er også udtryk for *ordentlighed*, hvad enten det gælder det analytiske eller det kommenterende. De små vurderende kommentarer, der kommer ud mellem sidebenene, fordeles nogenlunde lige mellem politiske venner og fjender. Bogen er udtryk for et imponerende arbejde af en slags, som man kunne ønske sig, at flere praktikere ville kaste sig over.

Peter Munk Christiansen
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Peter Seeberg og Morten Valbjørn (red.), *Et Andet Nyt Mellemøsten*, Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2008, 234 s., kr. 175,00.

Et Andet Nyt Mellemøsten er en vældig fin jubilæumspublication, der giver et både appetitvækkende og lettilgængeligt billede af den alsidige forskning i det moderne Mellemøsten, der for indeværende foregår på Syddansk Universitet. Som sådan er bogen et flot visitkort, der giver læseren lyst til at læse mere om de enkelte forskningsprojekter og deres resultater.

Samtidig er bogen dog kun delvist lykkedes med at overkomme de grundlæggende udfordringer for redigerede antologier, der stiler mod at formidle forskning til et bredt defineret publikum – nemlig henholdsvis at sikre et fælles fokus, der på meningsfuld vis samler bidrag fra meget forskellige forfattere og at finde den rette balance mellem forskningsbasis og formidling.

Et Andet Nyt Mellemøsten er tydeligt præget af begge disse udfordringer, idet bogens ønske om at præsentere et bredt udvalg af den eksisterende forskning på Center for Mellemøststudier på Syddansk Universitet i sagens natur ender med lidt af en blandet landhandel. Mens dele af bogens indledning såvel som fire af dens syv kapitler på forskellig vis forholder sig til en fælles overordnet problematik, nemlig forhindringerne for (fremme af) demokratisering i Mellemøsten, så peger bogens tre øvrige bidrag i vidt forskellige retninger, idet de handler om henholdsvis forholdet mellem Israel og Palæstina, økonomisk udvikling i Golf-regionen og nødvendigheden af at gøre op med en forstenet orientalisme i synet på forholdet mellem øst og vest. Manglen på et fælles fokus giver bogen et let tilfældigt indtryk og gør det samtidig uklart, hvem bogen reelt henvender sig til.

Samtidig har *Et Andet Nyt Mellemøsten* også sine steder svært ved at ramme den rette balance mellem forskning og formidling. Dette synes tydeligt i bogens indledning, som i et i udgangspunktet sympatisk forsøg prøver at give et meget overordnet overblik over generelle tendenser i regionen såvel som et overblik over den specifikke politiske udvikling i en lang række lande. Dette er i sagens natur en vældig omfattende opgave og lægger automatisk op til store generaliseringer og friheder – og dermed måske også til enkelte lidt for hurtige konstateringer (eksempelvis nævnes regimet i Libyen i en hurtig bemærkning uden øvrige kvalifikationer som „Det frastødende regime“). Og det er egentlig synd, for bogen har så mange fine bidrag at komme med. Frem for denne ambition om det helt store overblik på meget få sider havde det måske været bedre i endnu højere grad at lade indledningen omhandle de tematikker, som de enkelte bidrag omhandler.

Det ville også have været nyttigt, hvis bogen var blevet rundet af med en fælles afslutning, der på baggrund af de enkelte kapitler havde søgt at svare på bogens overordnede og ledende spørgsmål, nemlig hvori dette „Andet“

og „Nye“ Mellemøsten så består. Vi får at vide i indledningen, at det angiveligt ikke er det samme som før 2003 (og invasionen i Irak), men at det heller ikke blev det nye Mellemøsten, som man dengang regnede med ville tegne sig. Det havde været flot, hvis de enkelte bidrag var blevet anvendt til at give læseren en samlende syntese af, hvori dette nye og andet Mellemøsten så består.

Hvad angår de enkelte bidrag, er der som sagt en vis ledetråd mellem fire af bogens kapitler, der ud fra forskellige teoretiske og empiriske vinkler forholder sig til, hvorfor der ikke i de senere år er sket en demokratisering i Mellemøsten. *Francesco Cavatortas* artikel er desværre flere steder sprogligt svært tilgængelig, men er ellers rig på spændende pointer, der i vidt omfang opsummerer de senere års forskning i forhindringer for vestlig demokrati-fremme i Mellemøsten med specifikt fokus på civilsamfundets betydning. Artiklen fremfører, at den manglende demokratisering i regionen særligt kan tilskrives splittelse i civilsamfundet mellem sekulære/liberale og islamistiske grupper, som udnyttes af autoritære magthavere gennem del og hersk-strategier. Endvidere fremføres det, at denne splittelse næres yderligere af det internationale samfund, som i sin frygt for en islamistisk ekspansion hermed også kommer til at bidrage (om end indirekte og ufrivilligt) til at nære ideen om civilisationernes sammenstød. *Peter Seeberg* giver i sit bidrag et fint overblik over nyere historiske relationer mellem EU og de enkelte sydlige/østlige middelhavslande, som han overordnet set finder præget af en historisk udvikling fra idealistisk regionalisme til pragmatisk bilateralisme, eller *business as usual*. Det ville have været ønskeligt, om en sådan populær fremstilling også havde medtaget en mere pædagogisk oversigt over de forskellige EU-institutioner og -aftaler (hvad er den konkrete forskel på EMP/Barcelona processen og ENP/naboskabspolitikken, hvad er den konkrete forskel på en associeringsaftale og en *action plan* etc.?), da disse ofte kan virke forvirrende for den uindviede iagttager. *Morten Valbjørn* bidrager med en meget velskrevet introduktion til de senere års teoretiske udvikling i det akademiske syn på Mellemøsten fra *demo-cracy* afsøgninger af det demokrati, der *burde* være til en mere nøgtern afdækning af det, som *er*, nemlig en region karakteriseret ved politiske liberaliseringsprocesser, der bidrager til kontinuitet i forandring og *transitions to nowhere*. Hertil kommer, at kapitlet også bidrager med en flot konkret anvendelse af den nye postdemokratiseringstilgang til konkrete, politiske dynamikker i Jordan, hvor de senere års mange reformprocesser reelt ikke synes at have ændret på den grundlæggende magtbalance – men til gengæld har ført til en række væsentlige interne forskydninger i det politiske landskab. Endelig handler *Mia Fenats* artikel om, hvorfor den politiske udvikling i Syrien siden Bashar Al-Assads magtovertagelse ikke har været præget af de politiske reformer, som mange iagttagere havde forventet

umiddelbart efter hans tiltrædelse. Dette skyldes ifølge Fenat, at der har været modstand mod grundlæggende forskydninger i magtstrukturen, særlig blandt den inderste cirkel af Syriens politiske elite.

Mens bogens øvrige kapitler ikke i samme grad har en fælles problematik, så bidrager de hver især med indblik i spændende forskningsproblematikker. Dette gælder i særdeleshed for *Jakob Feldts* meget velskrevne bidrag om Israel-Palæstina konflikten, som giver et lettilgængeligt overblik over de historiske faser i den grundlæggende koloniale konflikt, hvor både jødiske og palæstinensiske indbyggere betragter sig selv som indfødte i et kolonialiseret land, og hvor konflikten udspiller sig inden for samme grundlæggende koordinater, som den har gjort siden 1920'erne, nemlig at vejen til fred udgøres af enten udslettelse af eller total adskillelse fra modstanderen, mens der ikke har været en fælles konkret forståelse af, hvad der menes med fred. Denne indsigt bruger Feldt til at forklare, hvorfor de senere års udvikling ikke har ført til fred, men snarere til en voldelig eskalering af konflikten. Samtidig er kapitlet en flot og tankevækkende akademisk analyse af betydningen af metaforer (herunder særligt hvordan fredsprocessen italesættes som „et spor“) samt af Zizeks begreb om den *symptomale konflikt* (som dog desværre ikke forklares for den uindviede læser). *Martin Hvidt* undersøger i sin artikel, hvorvidt den såkaldte *Dubai model* for økonomisk udvikling (stærk statsstyring kombineret med risikovillighed og tiltrækning af udenlandske investeringer og arbejdskraft med henblik på at skabe en service- og vidensøkonomi) er ved at fortrænge den klassiske *rentierstats* model blandt de øvrige lande i Golfen. Hvidt når frem til et forsigtigt ja, idet der synes at være reformprocesser i gang blandt en række af de øvrige Golf-stater, som peger mod mere åbne og produktionsorienterede økonomier, om end det ikke for indeværende er muligt at sige noget endegyldigt om denne tendens. Samtidig bidrager Hvidts artikel med en meget pædagogisk introduktion til Luciani og Beblawis oprindelige rentierstatsbegreb, som vil være nyttig for læsere, der ikke er bekendte med denne centrale nøgle til forståelse af den politiske økonomi i regionen.

Endelig bidrager *Mehmet Ümit Necef* i bogens sidste kapitel med en meget underholdende kritik af Saids orientalisme, der kontrasteres med Pamuks forfatterskab, som bruges af Necef til at afvise eksistensen af et altid hierarkisk og dikotomisk forhold mellem Øst og Vest. Uden at afvise orientalismens bidrag og vigtighed gør Necef sig hermed til fortaler for et forfriskende opgør med særligt den post-koloniale akademias politiske korrekthed og for nødvendigheden af „at problematisere hævdundne sandheder og være med til at hjælpe læseren til at kunne se tingene fra nye, friske, skæve og sjove vinkler i stedet for at gentage moderigtige klichéer, der i en bestemt periode på et bestemt sted forhåbentlig kun midlertidigt dominerer tænk-

ningen“. Tak for det – og stort tillykke til Center for Mellemøststudier med de 25 år.

Julie Pruzan-Jørgensen
Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS)

Jens Blom-Hansen og Jørgen Elklit (red.), *Perspektiver på politik – bidrag til samfundsdebatten*, Århus: Academica, 2009, 344 s., 195,00 kr.

At Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, for nylig rundede de 50 år er efter mange målestokke en stor og betydningsfuld begivenhed. Mærkedagen er da også blevet til mærkedage, hvor jubilæet er blevet festligholdt og markeret af instituttet i flere omgange i løbet af efteråret 2009. Ikke kun instituttets ansatte og studerende har kunnet tage del i festlighederne. Dørene har også været slået op for tidligere studerende og den almindeligt interesserede offentlighed, og som prikken over i'et har to af instituttets professorer redigeret en stor artikelsamling med bidrag fra 50 af instituttets ansatte.

Bogudgivelsen er udtryk for, at instituttet har kunnet modstå fristelsen til at udsende et traditionelt jubilæumsskrift med ærbødig hyldelse til fortiden og dens koryfæer. I en tid, hvor mange ledende politikere vælger at overhøre *uafhængige* eksperteres faglige analyser og rådgivning, har man haft modet til at insistere på de fagligt baserede argumenters nødvendighed for at forstå, hvad der sker i det samfund, der omgiver os. Mange af bogens artikler viger endda ikke tilbage fra klart normative udsagn, som måske kan støde nogle, men som på undertegnede virker forløsende og nødvendige – som når fx Kasper Lippert Rasmussen (p. 24) prøver at give svar på spørgsmålet: *Hvad bør der gøres?* for i den offentlige debat at styrke fokus på meningers indhold og deres begrundelser. Eller når Lasse Lindekilde (p. 78) påviser de gode viljers ikke-intenderede konsekvenser, når disse viljer – i strid med deres politiske mål og erklærede hensigt – snarere styrker end modvirker radikaliserings blandt muslimer i Danmark. At gode intentioner om at gøre det rigtige ikke er en garanti imod at begå fejl, er også et underliggende tema i Peter Nannestads bidrag, der slutter med følgende fyndige konklusion „Politikker, der er baseret på en fejlagtig kausalteori, er en sikker opskrift på politiske fejlslag“ (p. 99).

Som ovenstående eksempler viser, rummer bogen stof til eftertanke og måske modsigelse, hvilket er tilsigtet. Med en formulering fra forordet er instituttets mål med bogudgivelsen et ønske om at ville „udfordre det omgivende samfund til en samtale om nogle af de emner, vi beskæftiger os med i vores forskning“. Man kan så spørge, om det er lykkedes redaktører og

forfattere – på et letflydende og ikke for begrebstungt dansk – at formidle et komprimeret, nuanceret og vedkommende billede af instituttets forskningsområder anno 2009? Man kunne jo frygte, at skribenterne ville lade sig styre af private nicheprægede faglige kæpheste på bekostning af alment relevante temaer og derigennem vanskeliggøre den ønskede *samtale* med målgruppen? Men nej, som læser kan man hurtigt mane den frygt i jorden. Projektet er i høj grad lykkedes!

Tematisk er artikelsamlingen bredt anlagt og afspejler en forskningsbredde på instituttet, som imponerer undertegnede anmelder (med kandidatgrad fra 1971, hvor instituttets videnskabelige medarbejdere kunne tælles på tre hænder). Bogen er inddelt i seks dele med et vekslende antal kapitler. Tematisk spænder de fra individniveau over partier og organisationer til kampen om statens styring og magten over samfundets politiske institutioner, for at slutte med et udsyn til verden omkring os. Som tidligere nævnt er der i alt 50 artikler, svarende til det antal år, som Institut for Statskundskab har lagt bag sig. Alene af den grund vil det være en umulig opgave at gå i dialog med hver enkelt af dem. Lad mig i stedet for pege på nogle fællestræk og foretage enkelte kommenterede nedslag.

Hovedparten af artiklerne har omfang, form og indhold som en „klassisk“ *Politiken*-kronik af „de gode“; nogle få er lidt mere omfangsrige. Bedømt ud fra kriterier som relevans, væsentlighed og aktualitet kunne de fleste af artiklerne efter min vurdering sagtens have været offentliggjort som kronikker eller baggrundsartikler i de store dagblade. Fælles for artiklerne er nemlig også, at de er velskrevne med en klar disposition og problemstilling. Nogle er empirisk forankret i relativt nyt datamateriale. Andre er mere forankret i hjørner af politisk teori og historiske data. Sprogligt er der tale om faglig formidling af høj kvalitet. Ingen tvivl om, at instituttets medarbejdere har lagt sig i selen for at udnytte jubilæet til at skabe seriøs og positiv PR for instituttet, hvilket er både forståeligt og legitimt; men de har samtidig løst denne PR-opgave uden at have givet køb på seriositeten og fagligheden. Positivt er det også, at artiklerne er nuancerede og vedkommende, og at de på en afbalanceret måde veksler mellem solidt empirisk-analytisk håndværk og normativ refleksion.

Dermed lægger forfatterne på redelig vis en bred vifte af overraskende og indimellem „farlige“ analyser og materiale frem til overvejelse for at ægge læseren til diskussion og personlig stillingtagen. Med disse kvaliteter ved bogen i tankerne kan jeg som læser godt ærgre mig lidt over, at artikler med så stort potentiale for at styrke substans og lodighed i den offentlige debat kun undtagelsesvis kan få spalteplass i de landsdækkende dagblade.

Netop temaer som fx borgerrollen, vælgeradfærd, offentlighed og argumenters vægt for vælgerne/borgernes politiske valg dukker på forskellig

måde op flere gange i artikelsamlingen, belyst fra forskellige vinkler. Fx i Jørn Loftagers stærkt normative artikel om *Den underkendte borger*, som er blevet detroniseret og efterladt i et individualiseret tomrum, hvor fokus er på mennesket i rollen som *homo oeconomicus* og ikke på borgeren som borger. Fra en anden vinkel griber Kasper Lippert Rasmussen i en lige så normativt præget artikel fat om det fænomen, at gode argumenter fortrænges fra den offentlige debat, fordi det er vigtigere for mange debattører at indtage standpunkter, der synliggør deres tilknytningsforhold til bestemte offentlige personer og referencegrupper, frem for at lade deres synspunkter styre af holdbare argumenter og logiske ræsonnementer. Men bedst som man er ved at nå frem til nedtrykkende generalisationer om de politiske partier som firmaer, der har tilpasset sig medialiseringens tidsalder, og som derfor hellere vil sælge synspunkter frem for at overbevise om deres rigtighed, bliver en sådan lidt unuanceret konklusion stærkt udfordret af Rune Slothuus. Udfordringen består i hans påvisning af, at politikerne ikke kun sælger synspunkter ved at løbe efter vælgerholdninger, men at de ved synlig politisering bidrager til, at vælgerne får mulighed for at forankre deres konkrete synspunkter i mere principielle og grundlæggende værdier. Der er med sådanne undersøgelser *in mente* måske ligefrem belæg for at hævde, at det faktisk kan lykkes for partiernes ledere at vise politisk lederskab, hvis de vælger at politisere og evner at trække forbindelseslinjer mellem konkrete politiske forslag og alternative pejlemærker og visioner for samfundets udvikling.

De nævnte eksempler er udtryk for, at bogen ikke præsenterer sine læsere for en entydig facitliste, men at mange af artiklerne tværtimod er i dialog med hinanden og derigennem tvinger læseren til eftertænkning, modstilling af synspunkter og nuancering. Det gælder således i høj grad de ca. 125 sider, der har fokus på staten og de politiske institutioner i Danmark. Her belyses blandt andet målene med og konsekvenserne af at bruge økonomiske incitamenter i den offentlige sektor fra flere forskellige vinkler. Også i bogens afsluttende sjette del om internationale politiske forhold er artiklerne meget i dialog med hinanden, især om amerikanske forhold, og på fornem vis føres læseren ajour med systemændringer og nye konflikttemaer på den internationale scene. Som følge af den levende fremstilling med flere normative vinklinger bliver man ikke bare klogere, men også underholdt. Og hører man til den læsertype, der har behov for at lede efter „helte“ og „skurke“, imødekommer bogen også let det behov.

Er der da slet ingen mangler ved bogen? Jo, det er der måske nok. Det afhænger som bekendt af målestokken. Jeg kunne da – med afsæt i mine egne private kæpheste – godt pege på temaer, som er helt udeladt eller behandlet noget stedmoderligt. Med næsten 38 års ansættelse i gymnasieskolen bag mig (heraf 26 år som rektor) kunne jeg fx godt have tænkt mig en systematisk

holmgang med New Public Management-tænkningen, fordi dens fortalere har bestemt væsentlige sider af mit arbejdsliv – sjældent med resultater, der stod mål med de ideelle hensigter. På den anden side må jeg erkende, at kritik af en sådan art ikke ville være fair over for bogens bidragydere, set i lys af den begrænsede plads, de har fået stillet til rådighed. Jeg må også erkende, at det ville skade bogens udbredelse mere, end det ville gavne den, hvis artiklernes omfang og dermed bogens blev væsentligt forøget. Og desuden er det umuligt for mig at pege på artikler, som burde have været udeladt. Derfor har mine vurderinger udelukkende taget afsæt i bogen, som den foreligger, holdt op imod intentionerne bag dens udgivelse.

Sammenfattende vil jeg på den baggrund konkludere, at der er tale om en vellykket og savnet artikelsamling, som gymnasie- og seminarielærere i samfundsfag ikke kan komme udenom. Den udfylder ganske enkelt et tomrum. Desuden er dens lyst og mod til normativ refleksion både udfordrende og irriterende. Derved inviterer bogen til en god diskussion og kan inspirere elever og studerende til at udvikle relevante problemstillinger i forbindelse med større skriftlige opgaver, herunder opgaver i det tværfakultære ”almen studieforberedelse”. Bogen bør derfor som en selvfølge findes i et passende antal eksemplarer på landets gymnasier og seminarier, hvor den kan tjene som et fint supplement til grundbøgerne i samfundsfag. Bogen kan varmt anbefales.

Flemming Schmidt,
Fhv. gymnasirektor, cand. mag.

Modtagne bøger

- Arbo-Bähr, Henrik; Allan Christensen og Niels Knap (2009). *Samfundsstatistik 2009*. København: Columbus.
- Andersen, Kirstine (2009). *I demokratiets tjeneste – Fortællinger om kommunalpolitikeres drivkraft*, København: Akademisk Forlag.
- Bale, Tim (2010). *The Conservative Party – From Thatcher to Cameron*. Cambridge: Polity Press.
- Bolt, Mikkel og Jacob Lund (red.) (2009). *Fællesskabsfølelser – kunst, politik, filosofi*, Århus: Klim.
- Bonke, Jens (2009). *Forældres brug af tid og penge på deres børn*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bredsdorff, Nils (2009). *Tiden råber på satire – Venstrefløjen, kulturradikalerne og Muhammedkrisen*, Roskilde: Roskilde Universitetsbibliotek.
- Dahl, Michael S.; Pernille G. Nielsen og Kristian Nielsen (2009). *Jagten på fremtidens nye vækstvirksomheder – Hovedrapport og resume*, København: Rockwoolfonden og Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Den ny verden* (2009), I klimaets navn – Udviklingspolitiske udfordringer og muligheder, årg. 2008, nr. 4, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Eriksen, Cecilie Lynnerup (red.) (2009). *Det meningsfulde arbejdsliv*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Foucault, Michel (2009). *Biopolitikens fødsel – Forelesninger på Collège de France 1978-1979*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Grimen, Harald og Lars Inge Terum (red.) (2009). *Evidensbasert profesjonsutøvelse*, Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Hermann, Mette; Finn Jensen; Hans Jørgen Lych Larsen; Gunvor Vestergaard og Merete Vonsbæk (2009). *Grænseland – krig og kultur møde*, København: Forlaget Columbus.
- Hertting, Nils; Evert Vedung (2009). *Den utvärderingsstöta politiken – styrning och utvärdering i svensk storstadspolitik*, Lund: Studentlitteratur.
- Jessen, Anne (red.) (2009). *Stuerent? Dansk Folkeparti, populisme, antimuslimsk retorik og offermytologi*, København: Frydenlund.
- Knudsen, Jytte Merete og Per Henriksen (red.) (2010). *Samfundsfagsdidaktik*, København: Columbus.
- Larsen, Lars Thorup og Carsten Bagge Laustsen (2010). *Hvad er sociologi?*, København: Akademisk Forlag.
- Laustsen, Carsten Bagge og Kasper Vandborg Rasmussen (red.) (2010). *Terrior og Film*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Lund, Anker Brink; Lars Nord og Johann Roppen (red.) (2009). *Nye udfordringer for gamle medier – Skandinavisk public service i det 21. århundrede*, Göteborg: Nordicom.
- Marcussen, Martin og Karsten Ronit (red.) (2009). *Globaliseringens udfordringer – Politiske og administrative modeller under pres*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Marcussen, Martin (2010). *Den danske model og globaliseringen*. København: Samfundslitteratur.
- Nedergaard, Peter (2009). *EU – politik og økonomi. En grundbog*, København: Columbus.
- Nedergaard, Peter (2010). *Politik i Europa – Konflikt, samarbejde og institutioner i de europæiske politiske systemer*, København: Columbus.
- Nilsson, Roddy (2009). *Michel Foucault – En introduktion*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Pedersen, Jan (2010). *Danmarks økonomiske historie 1910-1960*, København: Forlaget Multivers.
- Smith, Eivind (2009). *Konstitusjonelt demokrati*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Statsvetenskaplig tidskrift 2009/2(2009)*, Lund: Studentlitteratur.
- Statsvetenskaplig tidskrift 2009/3(2009)*, Lund: Studentlitteratur.
- Vallgård, Signild og Allan Krasnik (red.) (2010). *Sundhedsvæsen og sundhedspolitik 2. udgave*, København: Munksgaard Danmark.

Abstracts

Michael Baggesen Klitgaard and Asbjørn Sonne Nørgaard

The Mechanisms of Disempowerment: the Danish Labor Movement and Labor Market Policy since the 1960s

Thirty years of disempowering labor unions in Western democracies are commonly explained as an effect of economic globalization and post-industrialization leading to increasing union fragmentation, decreasing union density, and a decline in class voting. Previous studies have seen these structural changes and political correlates as indicators of a decline in the political power of the unions. We argue that government policy has contributed to the decline in unions' political power in ways that cannot simply be reduced to changes in economic and social structures. Structural choices on behalf of the government have reduced the political resources unions can bring to bear in the policy-making process, and governments have done this by systematically curbing union influence in the policy making processes. Thus, the organization of the policy process is suggested as the causal mechanism of the politically induced reduction in unions' political power. This hypothesis is tested on decision making data on the ten most significant cases drawn from Danish labor market policy in the period 1967-2008.

Anne Skorkjær Binderkrantz and Peter Munk Christiansen

The Usual Suspects: Interest Groups in the Media

The media play an important role when interest groups seek influence on public policy. However, the literature only provides little insight into the extent to which different groups are successful in attracting media attention. Based on systematic registration of interest group appearances in three national newspapers in selected time intervals over a 30 year period we demonstrate that groups appear frequently – although not more frequently today – in the written media. Groups appearing most often are the usual suspects: diversity in group appearance has increased a little over time, but a few groups get the lion's share of attention, and they are mainly groups with insider status in regard to public decision making, i.e. business groups, labor groups, and groups representing public authorities. Variation in group media appearance is found across policy areas and newspaper and there is some

variation in the balance between positive and negative attention to different groups according to the newspaper in question.

Anne Rasmussen

The Organizations in the EU Policy: Diminished Relevance of National Party-Political Contacts?

The EU has been portrayed as a new type of political system where national parties do not have the same ability to act as linkage between citizens and the political system as they do in the national context. In spite of this, results from a recent study show that interest groups still attach high priority to interacting with national political parties on European issues, and that their contacts to political parties have not moved to Brussels. Instead, it is demonstrated that contacts to national and European parties are mutually reinforcing. The article also shows how variation in the priority that interest groups attach to interacting with national political parties on European issues can be explained by their existing party ties and degree of EU involvement.

Carsten Daugbjerg og Dan Kristian Møller

Organic Farming Policy and the Capacities of the Organic Interest Groups in Denmark, Sweden and Germany

Organic farming entered the political agenda in Northern Europe in the 1980s. This significantly changed the conditions for the associations representing the organic farming industry and influenced the way they developed. In Denmark organic farming was defined as a niche industry and it was not until later that environmental concerns were given priority. In Sweden organic farming was defined as an environmental measure. In Germany it was initially seen as a measure to decrease surplus production in the EU and later as a consumer protection measure. These divergent perceptions of the policy problems which organic farming was to address have influenced the development of the capacities of organic interest groups differently. The Danish organic interest group has developed substantial capacities in marketing of organic produce, while its Swedish and German counterparts have developed such capacities only to a limited extent and have remained relatively weak groups.

Karsten Vrangbæk, Hilmar Rommetvedt og Ståle Opedal
Patient Organizations in Denmark and Norway:
Characteristics and Strategies for Interest Mediation

This article analyzes the role of patient organizations as mediators of patient interests in the Nordic welfare states (Denmark and Norway). Patient organizations and their strategies for influencing political decision making have received limited attention in the international literature on interest organizations so far. The article concludes that Danish and Norwegian patient organizations are „polyvalent“ in nature as they undertake a range of different activities spanning from membership service and information to explicit parliamentary and administrative lobbying. They have a strong resource base in their members, and excellent possibilities for influencing the public and political agendas through the media, but they have to be careful in balancing their activities and strategic affiliations in order to remain legitimate players.

Om forfatterne

Michael Baggesen Klitgaard, lektor ved Institut for Statskundskab og Center for Velfærdsstatsforskning, Syddansk Universitet. Har skrevet og forsket i reformer og reformpolitik i velfærdsstaten og den offentlige forvaltning, senest med særligt fokus på strukturreformen. E-mail: mbk@sam.sdu.dk

Asbjørn Sonne Nørgaard, professor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, har i de seneste par år forsket i og skrevet om styringen af ældreplejen, samfundsvidenskabelig metode, interesseorganisationer, skandinavisk korporatisme, arbejdsmarkedspolitik, forholdet mellem regering og opposition, medialisering af Folketinget og kommissioners rolle i dansk politik. E-mail: ano@sam.sdu.dk

Peter Munk Christiansen, professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Beskæftiger sig blandt andet med interesseorganisationernes politiske indflydelse, politiske beslutningsprocesser og reformer af den offentlige sektor. E-mail: pmc@ps.au.dk

Anne Skorkjær Binderkrantz, lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Beskæftiger sig med interesseorganisationers politiske indflydelse, den grønlandske forvaltning og kontraktstyring i den danske centraladministration. E-mail: asb@ps.au.dk.

Anne Rasmussen, adjunkt på Universitetet i Leiden, forsker i interesserepræsentation, beslutningsprocesser og politiske partier. E-mail: rasmussena@fsw.leidenuniv.nl

Carsten Daugbjerg, professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet og gæsteforsker på Research School of Social Sciences, Australian National University i Canberra. E-mail: cd@ps.au.dk

Dan Kristian Møller, lærer på Niels Brocks gymnasieuddannelser og specialstuderende på Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. E-mail: dan.kristian@gmx.net

Karsten Vrangbæk, ph.d. statskundskab, forskningsleder ved AKF Anvendt Kommunal Forskning og ekstern lektor ved Københavns Universitet og CBS. Har forsket i forvaltning, organisation og styring i den offentlige sektor med særligt fokus på sundhedspolitik i dansk og internationalt perspektiv. Har publiceret både danske og internationale bøger og artikler om disse emner. E-mail: kvr@akf.dk

Hilmar Rommetvedt, dr.polit., forskningsleder ved International Research Institute of Stavanger (IRIS) og professor II ved Universitetet i Stavanger. Har især forsket inden for forholdet mellem interesseorganisationer, forvaltningen og de folkevalgte, og har publiceret både norske og internationale bøger og artikler om disse emner. E-mail: Hilmar.Rommetvedt@IRIS.no

Ståle Opedal, cand.polit. (statskundskab), seniorforsker ved International Research Institute of Stavanger (IRIS). Har især forsket inden for reformer (helsesektoren og kommunal sektor) og frivillige organisationer og har publiceret bøger og videnskabelige artikler om emnet. E-mail: Staale.Opedal@IRIS.no.

Politicas ph.d.-serie

Politics, Policy, and Poverty in Botswana, Mauritius, and other developing countries, Marianne S. Ulriksen. Pris: 150,00 DKK inkl. moms

Post-mortem of the VP-function?, Stian Skaar Ludvigsen. Pris: 75,00 DKK inkl. moms

The Politics of Welfare Services, Carsten Jensen. Pris: 75,00 DKK inkl. moms

Justifying the Ultimate Sacrific, Morten Brænder. Pris: 150,00 DKK inkl. moms

Struktur, magt og legitimitet, Thomas Frank. Pris: 150,00 DKK inkl. moms

Solidarity and Categorization, Marie Østergaard Møller. Pris: 150,00 DKK inkl. moms

Danmark under traktaterne, Rasmus Brun Pedersen. Pris: 100,00 DKK inkl. moms

Economic Approaches to Institutional Design, Jesper Wittrup. Pris: 150,00 DKK inkl. moms

Bureaukrati, faglige metoder eller tommelfingerregler, Steen Juul Hansen. Pris: 150,00 DKK inkl. moms

Politiske forlig i Folketinget, Flemming Juul Christiansen. Pris: 75,00 DKK inkl. moms

Making Cooperation Work, Kim Mannemar Sønderskov. Pris: 75,00 DKK inkl. moms

A 'Baedeker' to IR's Cultural Journey before, during and after the Cultural Turn, Morten Valbjørn. Pris: 75,00 DKK inkl. moms

How Political Elites Influence Public Opinion, Rune Slothuus. Pris: 75,00 DKK inkl. moms