



Mellom korporatisme og lobbyisme

Norske interesseorganisasjoners tilgang til politiske beslutningsprosesser

Between corporatism and lobbyism

Norwegian interest groups' access to political decision-making processes

Elin Haugsgjerd Allern

Professor, Universitetet i Oslo,

e.h.allern@stv.uio.no

Daniel Arnesen

Forsker II, Institutt for samfunnsforskning,

daniel.arnesen@samfunnsforskning.no

Vibeke Wøien Hansen

Forsker II, Institutt for samfunnsforskning,

v.w.hansen@samfunnsforskning.no

Maiken Røed

Postdoktor, Universitetet i Oslo,

maiken.roed@stv.uio.no

Sammendrag

Denne artikkelen handler om interesseorganisasjoners involvering i og tilgang til politiske beslutningsprosesser i Norge. Vi presenterer kunnskapsstatus på feltet siden siste makt- og demokratiutredning og analyserer originale data om hvilke beslutningsorganer og -takere organisasjoner prioriterer og får tilgang til. Litteraturgjennomgangen viser at den institusjonaliserte kontakten mellom interessegrupper og regjering og forvaltning i den «korporative kanal» er ytterligere svekket siden 2003. Kontakten gjennom lobbyisme rettet mot Storting og regjering i enkeltsaker er på sin side styrket. Samtidig finnes det fortsatt bånd som legger til rette for rutinemessig kontakt mellom partier og interessegrupper. I tillegg viser forskning at ressurssterke interessegrupper i større grad har tilgang til bestemte beslutningsorganer og -takere enn andre. Våre originale analyser ser på forsøk rettet mot og tilgang til Stortinget, regjeringen og forvaltningen, samt politiske partier og politikere. I hvilken grad er det skjevheter i hva slags typer interesser som søker og får tilgang på tvers av institusjoner og aktører? Vi avdekker at interesseorganisasjonene til en viss grad prioriterer å få tilgang til de samme organene og aktørene, men at det også er forskjeller etter type interesse. Gruppene faktiske tilgang på tvers av beslutningsorganer og -takere har økt over tid, men det finnes visse skjevheter i hvilke typer interesser som får bred tilgang. I sum indikerer analysene et mønster av «priviligert pluralisme».

Nøkkelord

Korporatisme, Lobbyisme, Interessegrupper, Tilgang

Summary

This article examines interest groups' involvement in and access to political decision-making processes in Norway. We summarize key findings from relevant studies conducted after the last Power and Democracy Study and analyse original data on which decision-making bodies and decision-makers interest groups in Norway prioritize and gain access to. The literature review shows that the institutionalized interaction between interest groups and the government and public administration through the «corporate channel» has further weakened since 2003. Contact through lobbying aimed at the Parliament and the government in single issues has, in contrast, increased. At the same time, research has shown that ties allowing for regularized interaction between parties and interest groups still exist. In addition, studies suggest that resource-rich interest groups have greater access to certain decision-making bodies and decision-makers than others. Our original analyses look at contact attempts and actual access to the Parliament, government, and the public administration, as well as political parties and politicians in Norway. To what extent are there biases in the types of interests that seek and gain access across institutions and actors? We reveal that different interest groups to a certain extent prioritize gaining access to the same bodies and actors, but that there are also differences according to the type of interest they represent. The groups' actual access across decision-making bodies and decision-makers has increased over time, but all groups do not get equally wide-ranging access across decision-making bodies and types of decision-makers. Certain types of interest groups get wider access than others. In sum, the analyses suggest a pattern of «privileged pluralism».

Keywords

Corporatism, Lobbyism, Interest groups, Access

Innledning

Hva kjennetegner utviklingen av norske interesseorganisasjoners involvering i og tilgang til politiske beslutningsprosesser, det vil si beslutningsorganer og beslutningstakere, siden Makt- og demokratiutredningen fra 2003? Denne artikkelen forsøker å gi et svar på dette spørsmålet ved å både oppsummere eksisterende empirisk forskning og å analysere nye, originale data om interessegruppers aktivitet og tilgang til politiske beslutningsprosesser i dag. Interessegrupper – organiserte interesser som fagforeninger, næringslivsorganisasjoner og miljøorganisasjoner – er kjennetegnet av et mål om å påvirke offentlig politikk, men de deltar per definisjon ikke i valg og danner ikke regjeringer slik som de politiske partiene gjør. De tilhører sivilsamfunnet og involverer seg i de offentlige politiske beslutningsprosessene «utenfra».

Deres forsøk på politisk påvirkning kan ta mange former. For det første kan organisasjonene engasjere seg i ulike faser av den offentlige politiske beslutningsprosess-syklusen, det vil si i det som gjerne omtales som stadiene *agendasetting*, *policyformulering*, *beslutningstaking*, *implementering* og *evaluering* (Lasswell, 1956). For det andre kan interessegrupper, i de ulike fasene, velge å forsøke å påvirke *direkte* for eksempel gjennom formelle kanaler som offentlige utvalg og skriftlige og muntlige høringer og mer uformelt, for eksempel gjennom kontakt med politikere eller indirekte som gjennom medieopptredener og protestaksjoner. For det tredje kan de prioritere ulike typer beslutningsorganer og -takere – som parlamentet og partiene/politikere framfor forvaltningen og deres ansatte, eller omvendt (Binderkrantz & Krøyer, 2015). I sum utgjør alt dette ulike hovedstrategier og -metoder for politisk påvirkningsarbeid. Forsøk på å påvirke politiske beslutningstakere mer uformelt gjennom direkte kontakt i enkeltsaker, er gjerne det som omtales som lobbyisme (Binderkrantz, 2014). Det er mulige endringer i organisasjonenes framgangsmåte og deres faktiske tilgang til politiske beslutningstakere vi er opptatt av her.¹

1. Vi har med andre ord ikke som mål å gi en bred oversikt over strategibruk. En slik oversikt ville omhandlet mange andre valg og metoder også: inkludert hvorvidt man jobber alene eller allierer seg med andre organisasjoner i paraplyorganisasjoner og/eller saksspesifikke allianser, om man bruker konsulentbyråer (PR-byråer) eller ikke, hva slags argumenter og språkbruk man velger i møte med beslutningstakere etc.

Hvilke strategier og metoder som tas i bruk og virker mest effektivt, kan variere over tid og mellom politikkområder. Etter andre verdenskrig utviklet det seg et formelt system for fast tilgang til forvaltning og regjeringsapparat for særlig økonomiske interesseorganisasjoner i Norge. Dette stimulerte deler av organisasjonssamfunnet til å vektlegge formelle kanaler på systemnivå. Den første maktutredningen fra 1982 tegnet bildet av et «segmentert» styrings-system der korporative «triangler» med utvalgte interesseorganisasjoner, fagdepartement og Storkomite både utformet og forvaltet politikken, på tvers av demokratiets konstitusjonelle rammer (Egeberg et al., 1978). I 2003 slo Makt- og demokratiutredningen fast at antall korporative organer, det vil si offentlige styrever, råd og utvalg med interessegruppe-representasjon, hadde gått ned (Østerud et al., 2003, s. 101–102). Til gjengjeld hadde det blitt mer «lobbyisme» i norsk politikk og dermed flere mindre synlige forsøk på politisk påvirkning av politikere og byråkrater i enkeltsaker (Rommetvedt, 2017, s. 80).

Etter å ha utdypet hovedtrekk ved denne historiske utviklingen, presenterer vi først hovedfunn fra den første og den siste maktutredningen. Deretter drøfter vi hvordan rammebetingelsene for politisk påvirkningsarbeid har utviklet seg siden 2003, og hva endringene kan bety for interesserorganisasjoners strategier for påvirkning og tilgang til beslutningstakere. Vi oppsummerer deretter eksisterende forskning på feltet. Til sist ser vi nærmere på interesseorganisasjoners strategier og tilgang til beslutningstakere i dag. Hvem søker og får tilgang hvor? I den grad det er mulig, sammenligner vi med data fra tidligere tidspunkt. Vi undersøker forsøk rettet mot og faktisk tilgang til regjering, byråkrati, parlament/storkomiteer, partigrupper, politikere og partiorganisasjoner. Slik tilgang kan omhandle kontakt om alle faser i den politiske beslutningsprosessen, om enn i ulik grad, avhengig av beslutningstakers ansvar i sammenhengen. Får varierte interesser tilgang, eller produseres kumulative effekter der grupper med en spesiell interesseprofil har sterk(ere) grad av tilgang på tvers av organer og aktører? Til sist oppsummerer vi og diskuterer behov for videre forskning.

Historisk bakteppe

I begynnelsen var det norske organisasjonssamfunnet lite involvert i valg og politikk, men mot slutten av 1800-tallet økte deres påvirkningsarbeid (Torgersen, 1984, s. 44–45). Perioden mellom 1884 og 1900 beskrives gjerne som de organiserte interessegruppene gjennombruddstid i Norge. Det oppsto til og med interessegrupperinger på tvers av partiskiller på Stortinget (Danielsen, 1964, s. 349–50). Men etter hvert som partiorganisasjonene ble konsolidert, erstattet politiske partier interessegruppene i sentrum av politikken (Torgersen, 1984, s. 46–48), og interesseorganisasjonene møtte etter «glansperioden» fram til 1920 sterkere barrierer og portvoktere i partiene. Stortinget var åpent for lobbyister, men partiene begrenset politikernes handlingsrom i møtet med organiserte interesser (Espeli, 1999, kap. 4).

Det fantes imidlertid også andre veier til innflytelse. De første offentlige utvalgene ble etablert alt på slutten av 1800-tallet, ifølge Nordby (1999), mens «lønns- og jordbruksforhandlingene fant sin korporative form først etter 1945», og trolig «gjelder samme tidfesting – med tanke på korporativiseringen – utvalgssystemet» (ibid.). Dette gjorde Stortinget mindre relevant som arena for politisk påvirkningsarbeid. Utviklingen fikk Rokkan (1966, 1987) til å konkludere at vi i tillegg til valgkanalen basert på «territoriell representasjon», også hadde fått en annen kanal for innflytelse: en korporativ kanal basert på «funksjonell representasjon» med interesseorganisasjonene som sentrale aktører. Betydningen av de to kanalene ble beskrevet ved hjelp av den berømte spissformuleringen «stemmene teller, men ressursene avgjør». Velgerne bestemte sammensetningen på Stortinget, mens mange viktige

avgjørelser ble tatt av staten og de store interesseorganisasjonene fra arbeidsliv og næringsliv utenfor Storting og regjering, i et sett av offentlige styrer, råd og utvalg.

Samtidig hevdet Rokkan (1966, s. 92ff) at enkelte interesseorganisasjoner var påkoplede valgkanalen gjennom allianser med partiene. Han skrev lite om hvordan disse alliansene manifesterte seg organisatorisk: partiene var «transmission belts» – overføringslinjer – til staten for veldefinerte interesser (Allern, 2010, s. 34), men studier av partienes historiske utvikling har dokumentert at alle større norske partier hadde et relativt nært organisatorisk forhold til én bestemt interessegruppe, eller ett bestemt segment av interesseorganisasjoner, før andre verdenskrig. Det var imidlertid betydelige variasjoner i hvor sterke de organisatoriske båndene var. For eksempel var fagforeninger gjennom lokalt kollektivt medlemskap nærmest integrert i Arbeiderpartiet, mens de overlappende organisasjonsstrukturene mellom Bondepartiet (senere Senterpartiet) og Bondelaget opphørte like etter krigen og ble erstattet med formell autonomi og inter-organisatoriske bånd. Samtidig sto de fleste organisasjoner uten slike særskilte relasjoner til partiene. Lite institusjonalisert kontakt var mest utbredt (for en oversikt, se Allern, 2010, kap. 6).

I tillegg til de økonomiske interesseorganisasjonene som dominerte den «korporative kanal», har Norge historisk vært kjennetegnet av mange andre typer medlemsorganisasjoner med røtter i sosiale folkebevegelser (Arnesen, 2019). Disse organisasjonene omtales gjerne som «frivillige organisasjoner» i litteraturen om sivilsamfunnet på grunn av sitt massemedlemskap. De omfatter både organisasjoner som framfor alt forsøker å påvirke offentlig politikk (som en miljøorganisasjon) og organisasjoner som har et annet eksistensgrunnlag, men driver med regelmessig påvirkningsarbeid i tillegg (som en idrettsorganisasjon). Slike organisasjoner har, som de politiske partiene, bidratt til å skape en kopling mellom det lokale og nasjonale nivået i politikken og mellom den alminnelige borger og stat mellom valg (Sivesind & Selle, 2010). De har gjerne måttet ty til indirekte strategier for påvirkning, via massemedier og protestaksjoner for eksempel, men ble over tid involvert i den politiske og administrative styringsstrukturen gjennom institusjonaliserte former for politikktutforming i tråd med en «nykorporatistisk» modell. På denne måten har man skapt stabil tilgang, nærhet og konsensusorientering innenfor en «statsvennlig tradisjon» (Kuhnle & Selle, 1990).

I resten av artikkelen vil vi i hovedsak omtale alle disse organisasjonene som «interessegrupper» eller «interesseorganisasjoner». En vanlig definisjon av «interessegruppe» er: «(...) en sammenslutning av enkeltpersoner eller organisasjoner, vanligvis formelt organisert, som forsøker å påvirke offentlig politikk» (Thomas, 2001, s. 7–8, vår oversettelse). Men ettersom oppmerksomheten er på organisasjonslivet, vil private selskaper (firmaer), forskningsorienterte tenketanker, medieinstitusjoner og profesjonelle lobbyfirmaer (kommunikasjonsbyråer) ikke bli betraktet som interessegrupper i det følgende.

Fra den ene maktutredningen til den andre

Undersøkelser av de organiserte interessenes forhold til de politiske myndighetene på 1960- og 1970-tallet konkluderte med at det var kontakten med forvaltningen som var viktigst for organisasjonene. Stortinget ble oppfattet som lite betydningsfullt fordi beslutningene i realiteten ble tatt i forvaltningen (se for eksempel Kvavik, 1976). I den første maktutredningen sto denne utviklingen sentralt, men bildet ble nyansert. Som Rasch og Rommetvedt (1999) oppsummer: «Hernes (1983) trakk samme konklusjon som forgjengerne: makten hadde forskjøvet seg fra Stortinget til forvaltningen og organisasjonene. Andre deltakere i Maktutredningen fremholdt imidlertid at fagkomiteene i Stortinget var viktige elementer i den

‘segmenterte’ stat, sammen med vedkommende departement og interesseorganisasjonene på feltet (Egeberg et al., 1978)».

Forskningen som fulgte i kjølvannet, tok like fullt for seg flere former for politisk involvering enn deltakelse i korporative ordninger. Den beskrev hvordan organisasjonene sendte formelle brev og deltok i formelle høringer med Stortingets fagkomiteer og dokumenterte eksistensen av mer uformelle former for kontakt med politikere og partienes stortingsgrupper (se f.eks. Espeli, 1999; Klausen & Rommetvedt, 1996).² Drivkreftene bak utviklingen ble blant annet sagt å være nye inntekter fra oljepenger, som økte det økonomiske handlingsrommet, og fremvekst av mindretallsregjeringer, som gjorde forhandlinger nødvendig for å sikre flertall. Stortinget var blitt en mer attraktiv arena for påvirkning.

Den andre maktutredningen, som ble avsluttet i 2003 og er basis for dette spesialnummeret, bygget videre på denne forskningen. Sluttrapporten konkluderte med at de organiserte interessene i nærings- og arbeidsliv fortsatt sto sterkt, og at viktige beslutninger fremdeles ble fattet i korporative samarbeidsorganer der også statsmakten legger premisser eller deltar aktivt. Samtidig slo den fast at omfanget av korporative organer var betydelig redusert: «korporatismen er snarere redusert enn styrket de siste par tiårene» (Østerud et al., 2003, s. 101–2).

Rommetvedt (1997) oppsummerte dette som den langsiktige utviklingen fra en «korporativ» fase, via en «segmentert» fase til en «pluralistisk» fase der organisasjonenes lobbyvirksomhet overfor Stortinget har fått et betydelig omfang. Reduksjon i antallet offentlige styrever, råd og utvalg (med interesserepresentasjon) siden 1983 hadde gjort at den faste tilgangen til regjeringssystemet for noen interesseorganisasjoner var mindre omfattende enn før, og hyppige mindretallsregjeringer hadde gjort at Stortinget var blitt en viktigere arena for politisk innflytelse generelt sett. I et samfunn «preget av større åpenhet, økt mangfold og sterkere samordningsbehov er allmenngjøring og alliansebygging viktige nøkler til forståelse av politikkenes virkemåte», argumenterte Rommetvedt siden (2017).

Maktutredningen vektla den gang selv også eksistensen av flere andre kanaler for innflytelse enn deltakelse i den korporative, som aksjoner og lobbyisme. Politikkenes «medialisering» og partipressens fall, hadde gjort mediestrategier mer relevante også for organisasjoner med stabil tilgang til beslutningstakere på Stortinget, i regjering og forvaltning. Omsetningen av profesjonelle lobbytjenester hadde økt gjennom 1990-tallet, og maktutredningens lederskapsundersøkelse avdekket at organisasjoner i noen grad tok i bruk profesjonelle lobbyister for å gi råd eller kontakte beslutningstakere selv (Gullberg & Helland, 2003). Organisasjoner og andre interessegrupper hadde også selv bygd opp et mer profesjonelt informasjons- og kommunikasjonsapparat med sikte på påvirkningsarbeid overfor beslutningstakere og gjennom massemedia. Vekst i statlige tilskudd til frivillige organisasjoner hadde bidratt til å gjøre dette mulig (Hadjievska & Stavenes, 2020). Endringene i organisasjonssamfunnet i stort, i retning av svekket massemobilisering og økt profesjonalisering, fikk forskningsgruppen til å konkludere med at «vi er nå midt i en transformasjon av frivillig sektor, som gradvis eroderer noen av de historisk viktige kjennetegn. Det vi ser, er intet mindre enn en nedgang i en viktig del av den demokratiske infrastrukturen» (Selle & Østerud, 2006, s. 562).

2. Rommetvedt (2017) skiller mellom «parlamentskorporatisme» og «forvaltningskorporatisme» når det gjelder institusjonalisert samhandling med nasjonalforsamlingen og sentralforvaltningen.

Stabilitet og endring i rammebetingelser siden 2003

I løpet av de om lag 20 årene som har gått siden den gang, er det få, om noen, av utviklings-trekkene man antar har skapt gode vilkår for lobbyisme som kan sies å ha gått i revers. Tre-partssamarbeidet mellom staten, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene står fortsatt sentralt, men i 2015 var det totale antallet «korporative organer» (styrer, råd og utvalg) blitt ytterligere redusert (Rommetvedt, 2017). Det er videre godt dokumentert at sammensetningen av utvalgene blant disse er endret. Det er flere medlemmer per utvalg enn før, men andelen akademiske eksperter har vokst, og antallet organisasjonsrepresentanter utgjør en lavere andel enn tidligere (Christensen & Holst, 2020).

Etter noen perioder med flertallsregjeringer (2005–2013, 2019–2020), opplever vi igjen mindretallsregjeringer og et Storting i sentrum av politikken. Massemediene er supplert med sosiale medier og har gjort kommunikasjonsarbeid enda mer relevant for interesseorganisasjonene. Antall «kommunikasjonsarbeidere» i organisasjonssamfunnet og antallet som jobber med profesjonell lobbyisme i såkalte PR-byråer har vokst (Allern, 2015; Gulbrandsen & Eriksen, 2013). Store, gamle partier er svekket til fordel for nye og tradisjonelt mindre partier, og vi har fått et mer fragmentert og åpent partisystem (Saglie & Allern, 2020). Dette gjør vilkårene for flertallsregjeringer annerledes, og lobbyframstøt fra interessegrupper kan være til hjelp for både partier og politikere «til å vise initiativ og handlekraft» (Gulbrandsen & Eriksen, 2013). Til sist er det slik at det fortsatt ikke finnes et lobbyregister i Norge, og muligheten for innsyn legger dermed ikke en demper på åpenheten ovenfor interessegrupper.³ Med andre ord ligger forholdene fremdeles godt til rette for at interesseorganisasjoner søker direkte og mindre formell kontakt med beslutningstakere.

Lobbyisme i form av kontakt i enkeltsaker er imidlertid bare én form for direkte samhandling mellom interesseorganisasjoner og partier/politikere. Institusjonaliserte kontaktformer var ikke et tema i siste maktutredning, men like etter ble det dokumentert at noen tradisjonelle relasjoner mellom partier og interesseorganisasjoner har overlevd over tid, og at også nye kontaktrutiner er etablert mellom særskilte partier og grupper (Allern, 2010). Har vilkårene for slik rutinemessig samhandling med partiene endret seg siden tidlig 2000-tall?

For det første kan nedgangen i korporative organer i seg selv spille en rolle. De to formene for «institusjonalisert tilgang» til beslutningstakere, kan enten gjensidig styrke eller underminere hverandre. Historisk vokste det fram sterkere korporative ordninger i land med sterke bånd mellom sosialdemokratiske partier og fagforeninger, men etter hvert ble det hevdet at formell inkludering i statlige politiske prosesser reduserte behovet for organisatoriske bånd til politiske partier: Inkorporerte interessegrupper hadde uansett en plass ved forhandlingsbordet. Men det er også mulig å tenke seg at forholdet faktisk er positivt eller at årsakspila går andre vei. Uansett er det mangel på empiriske studier av dette forholdet på tvers av land over tid (Allern & Bale, 2017, s. 19).

Det samme gjelder veksten i lobbyisme og antallet interessegrupper («pluralismen»). På den ene siden synes denne veksten å harmonere dårlig med tradisjonelle, segmenterte politiske relasjoner. På den andre siden skaper det mer uoversiktlige organisasjonslandskapet et større behov for å blinke ut noen partier/organisasjoner som deler ens langsiktige politiske interesser. Politisk påvirkningsarbeid handler ikke bare om beslutninger i løpende enkeltsa-

3. Senest i 2022 behandlet Stortinget et representantforslag (Dok. 8-forslag) fra Venstre om innføring av lobbyregister for Stortinget og regjeringen. Presidentskapets flertall anbefalte heller ikke denne gang Stortinget å vedta forslaget. Tilsvarende forslag er fremmet av representanter fra Venstre ved seks tidligere anledninger (Allern & Hansen, 2019; Rommetvedt, 2014, s. 464).

ker, men også om å sette dagsorden på sikt, å påvirke standpunkter i mer generelle politiske spørsmål og å unngå reversering eller endring av eksisterende politikk (*status quo*).

Når det er sagt, er det flere utviklingstrekk som lenge har pekt i retning av svakere bånd. Alt på 1960-tallet antok statsvitere at i et mer pluralistisk samfunn vil både store partier og interessegrupper foretrekke mer autonomi for å unngå å støte fra seg andre typer velgere og partier (Kirchheimer, 1966, s. 193). Framveksten av partiuavhengig presse og flere ulike medieplattformer førte til at alle blir mer eksponerte for ulike informasjonskilder. Med framveksten av nye konfliktdimensjoner må gamle partier konkurrere mot nye politiske alternativer. Antall interesseorganisasjoner har også økt betydelig av samme grunn, som en følge av utvidelsene i statens virksomhet. I tillegg har vi sett en økning i antall identitetsbaserte grupper og samfunnsrettede («public interest») grupper siden 1970-tallet (Arnesen, 2019). Offentlig politikk angår med andre ord betydelig flere «berørte parter» enn før, og det virker rimelig at partiene revurderer relasjoner. Innføring av statsstøtte til partier på 1970-tallet har dessuten gjort partiene mindre avhengig av donasjoner fra interessegrupper (Katz & Mair, 1995), og i Norge ligger denne i dag på et relativt sett høyt nivå (Webb & Keith, 2017).

På den annen side kan utvalgte interesseorganisasjoner fortsatt være nyttige «partnere» for partiene, da de kan mobilisere bestemte velgersegmenter, gi nyttig informasjon om politiske tiltak og tilby materielle ressurser til partiets valgkamp- og organisasjonsarbeid. Etterspørselen etter interessegruppens ressurser er ikke generelt blitt mindre, og det finnes (utviklings)trekk ved det norske politiske systemet som gir partier og interessegrupper sterkere insentiver til å pleie organisatoriske forbindelser sammenlignet med partier i en del andre land. Blant annet er det lov å donere penger direkte til partiene i Norge og omfanget av reguleringer av partifinanser er ikke stort i internasjonal målestokk (International IDEA, 2016). Selv om partiene får penger fra staten, kan donasjoner fortsatt gi partiene et konkurransefortrinn i forhold til andre partier, ikke minst i valgkamper. Å gi interesseorganisasjoner faste møtepunkter med partiet sentralt og på Stortinget, kan være en måte å stimulere eller bevare slik støtte på (Allern & Bale, 2017; Quinn, 2002). Den svake reguleringen av lobbyisme i Norge kan også indirekte stimulere kontakt, fordi det ikke blir synlig hvem man regelmessig snakker med. Begrenset transparens gjør trolig kostnadene ved institusjonalisert samhandling med enkeltorganisasjoner/partier lavere.

Så selv om det er grunn til å tro at lobbyismen fortsatt står sterkt sammenlignet med involvering gjennom formelle institusjonskanaler som utvalg og høringer, er det i sum ikke entydige grunner til å forvente at ad-hoc kontakt har fortrenget rutinepreget kontakt mellom interesseorganisasjoner og partiorganisasjoner samt stortingsgrupper. Hva sier nyere forskning?

Funn fra nyere forskning

Rommetvedt (2017) viser, basert på surveyer blant organisasjoner, at interesseorganisasjoner i økende grad rapporterer å ha kontakt med Stortinget minst en gang i måneden. Dette underbygges videre av undersøkelser blant nasjonale ideelle og frivillige organisasjoner. Disse viser en klar økning i andelen som har kontakt med både Stortinget og regjeringen (Sivesind & Enroljas, 2022).

Annen ny forskning tar for seg hvilke organisasjoner som har regelmessig kontakt med de ulike myndighetsorganene og forsøker si noe om hvilke egenskaper ved organisasjonene som betyr noe. Særlig er man opptatt av organisatoriske ressursers betydning for generell kapasitet til å kunne søke kontakt eller man baserer seg på et ressursutvekslingsperspektiv

ved å undersøke om interessegrupper som tilbyr ressurser som for eksempel ulike typer informasjon til beslutningstakere får tilgang og mulig politisk innflytelse «i retur». Sentralt her er at ulike beslutningsorganer kan være interesserte i ulike typer interessegrupperessurser, hvilket kan lede til at ulike grupper får tilgang til ulike organer (Binderkrantz et al., 2015). At antallet organisasjoner har vokst over tid, kan i sin tur bety at ressursene organisasjonene har til rådighet har blitt enda viktigere for å få tilgang til beslutningstakere enn før, ettersom konkurransen om politisk oppmerksomhet har blitt sterkere. Basert på surveydata om interesseorganisasjoner finner Arnesen (2019; 2023) at antall ansatte i organisasjoner har betydning for deres tilgang til institusjoner og beslutningstakere. Mer ressurssterke organisasjoner – typisk eldre og mer etablerte «insider»-grupper, som økonomiske interessegrupper – har mer regelmessig kontakt med Stortinget, regjeringen og departementer enn mindre ressurssterke organisasjoner – typisk nyere «outsider»-organisasjoner.

En alternativ tilnærming bygger på antakelsen om at noen ressurser generelt er viktigere enn andre, på tvers av beslutningsorganer og -takere. I en studie av interesseorganisasjoners tilgang til beslutningstakere på Arendalsuka, en årlig «politisk festival» i Arendal, presenterer Wollebæk og Raknes (2022) «det kumulative tilgangsperspektivet» som alternativ til «ressursutvekslingsperspektivet». Her antas det at visse ressurser – økonomi, ansatte og eksisterende nettverk – er overlegne andre ressurser og at disse etterspørres av de fleste politiske beslutningstakere (Binderkrantz et al., 2015). Dermed er det å forvente at det er de samme velstående og profesjonaliserte gruppene som får tilgang på tvers av arenaer. Surveydataene gir mest støtte til det kumulative tilgangsperspektivet: «Ressursene som ble brukt på Arendalsuka og antall ansatte var knyttet til omfattende nettverksbygging og tilgang i og utenfor Arendalsuka, når det gjelder politikere og media. Unntaket var kontakt med byråkratiet, der påvirkningen fra ressursene var svakere» (ibid., s. 348, vår oversettelse).

Ser man på spørreundersøkelser blant stortingsrepresentanter, avdekkes både mønstre av stabilitet og endring (Raknes & Rommetvedt, 2021). Sammenliknet med undersøkelsen fra 1995, viser resultatene fra 2012 at andelen henvendelser fra ideelle og andre organisasjoner til stortingsrepresentantene er stabil. Det er en ubetydelig nedgang i henvendelsene fra næringsorganisasjoner, mens for fag- og yrkesorganisasjoner og miljøorganisasjoner er nedgangen tydeligere. Fra 2012 til 2019 økte derimot henvendelsene fra fag- og yrkesorganisasjoner, miljøorganisasjoner, så vel som ideelle og andre organisasjoner noe (Rommetvedt & Strømsnes, 2022, s. 42). I sum tegnes dermed et pluralistisk bilde. Det er imidlertid viktig å huske at her holdes firmaer utenom, mens lobbyisme fra næringslivet ikke kun foregår gjennom nærings- og arbeidsgiverorganisasjoner. Når det gjelder profesjonelle lobbyister (PR-byråer) er omfanget av kontakt med stortingsrepresentanter mer beskjedent. Det kan se ut som at de oftere gir råd til interesseorganisasjoner, mens det i hovedsak er de tillitsvalgte og/eller ansatte i organisasjonene som tar seg av den direkte kontakten med politikerne (ibid., s. 42).

Hva så med organisatoriske bånd mellom partier og interessegrupper og dermed «institusjonalisert» tilgang til partiene? Ifølge en ny tverrnasjonal studie, basert på koding av vedtekter og surveyundersøkelser, synes norske partier å være involvert i arrangementer som «gir middels sterke organisatoriske bånd i snitt, både i og utenfor Stortinget» (Allern & Hansen, 2019, s. 173). De mindre formaliserte kontaktformene er inkluderende, hvilket betyr at partiene har rutiner for kontakt med og konsulterer et bredt spekter av organiserte interesser. Partiene rapporterer om forbindelser til mer enn én interesseorganisasjonstype. Samtidig avdekkes betydelig variasjon partiene imellom: «mens enkelte har rimelig sterke bånd (til enkelte organisasjoner), har andre nesten ikke bånd på organisasjonsnivå overhodet» (ibid.).

Interesseorganisasjonene på sin side (som her inkluderer både medlemsorganisasjoner og ikke-medlemsorganisasjoner) rapporterer et noe lavere nivå for strukturert kontakt og samhandling generelt: «Noen har rimelig eller veldig sterke bånd til enkelte partier, men mange organisasjoner har ingen eller få bånd til partiene» (ibid., s. 173). Her er det viktig å huske at det eksisterer flere tusen interesseorganisasjoner i et land, og mange av dem er spesialiserte, små og uten kapasitet til daglig politisk aktivitet, mens organisatoriske forbindelser til partier krever et et minimum av organisatorisk kapasitet.

Dette bildet bekreftes når studien splitter utvalget: relativt store organisasjoner med interesser av særlig partipolitisk relevans, har i snitt sterkere bånd til partier. Med andre ord er disse gruppene tettere «koplede på» partiene enn organisasjonene generelt. Videre viser analysen at organisasjonene innen arbeidsmarkedet er tettere knyttet til partiene enn andre typer interesser (ibid., 170–73).

Strategier og tilgang: Hva, hvem og hvor mange

Vi vet altså ganske mye om utviklingen av norske interesseorganisasjoners påvirkningsforsøk og kontakt med politiske institusjoner og beslutningstakere fram til i dag, men det finnes noen kunnskapshull. Vi skal tette to slike i det følgende.

For det første skal vi se på hva og hvem organisasjonene både *ønsker og får* tilgang til med en noe mer finmasket liste over «målgrupper» enn det interessegruppeforskningen vanligvis benytter. Vanligvis har den norske interessegruppeforskningen begrenset seg til å se på politisk-administrative institusjoner som helhet («arenaer»), mens vi undersøker forsøk rettet mot og faktisk tilgang til institusjonene parlament (inkludert fagkomiteer), regjering og byråkrati, men også partigrupper, partiorganisasjoner og politikere.

For det andre skal vi utvide perspektivet ved å ikke bare sammenligne tilgang til de ulike institusjonene og aktørene, men også se på såkalt *kumulativ tilgang* på tvers av dem.⁴ Er det slik at noen har tilgang til få, mens andre har tilgang til mange beslutningsorganer og beslutningstakere? I teorien er det slik at jo flere man har tilgang til, jo større muligheter for innflytelse, på ulike stadier i beslutningsprosessen. Binderkrantz et al. (2015) finner i Danmark at mange «arenaer» gir tilgang til flere typer interesser, men at forskjeller i ressursene interessegruppene har til rådighet, gir kumulative effekter. Resultatet er et system med «privilegert pluralisme», der alle grupper deltar, men hvor noen har privilegert tilgang til et distinkt sett med portvoktere grunnet sine ressurser.

Vi nøyer oss med å identifisere variasjon i kumulativ tilgang etter organisasjonenes substansielle interesseområder. Har noen typer interesser – som økonomiske eller samfunnsrettede interesseorganisasjoner – bedre tilgang på tvers av arenaer enn andre, eller har et variert sett av interessegruppetyper tilgang til de ulike beslutningstakerne? Variasjonen kan forklares av ressurser eller andre forhold, men databegrensninger gjør at vi her fokuserer på det deskriptive for å gi et bilde av om det finnes skjevheter i hva slags type interesser som er best representert i offentlige politiske beslutningsprosesser. I et demokratiperspektiv er slike forskjeller i seg selv interessante.

For å få til dette, kombinerer vi data fra flere ulike datasett. I den grad det er mulig, sammenligner vi med data fra tidligere tidspunkt (tilbake til 1970-tallet). Vi anvender surveydata samlet inn av det internasjonale forskningsprosjektet Party-Interest Group

4. Det er dessverre ikke mulig å kombinere alle arenaer og beslutningstakere samlet grunnet data fra ulike kilder/datasett.

Relationships in Contemporary Democracies (PAIRDEM) i 2017–2018⁵, samt data fra undersøkelser blant nasjonale frivillige organisasjoner samlet inn av Institutt for samfunnsforskning⁶ og Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor i perioden 1976–2019. Fra PAIRDEM bruker vi de norske dataene fra en interessegruppesurvey som ble gjennomført blant organisasjoner på nasjonalt nivå i syv land (Allern et al., 2023). Svarprosenten på denne utvalgsundersøkelsen i Norge var høy (58 prosent: 235/408 grupper svarte). De norske organisasjonsundersøkelsene fra 1976 til 2019 er populasjonsundersøkelser med svar som er representative for organisasjoner i ulike kategorier. For svarprosent, populasjon og gjennomføring over tid viser vi til Arnesen (2019, s. 42–43) og Sivesind og Enjolras (2022). Ved å kombinere disse kildene får vi dermed et langsiktig og oppdatert bilde av ulike typer interessegruppers tilgang til politiske organer og beslutningstakere. Undersøkelsene er dog basert på ulike populasjonsrammer⁷ og interessegruppetypeinndelinger, og vi understreker derfor at sammenligningene har visse begrensninger.

Strategibruk og involvering: Hva og hvem søker interessegruppene tilgang til?

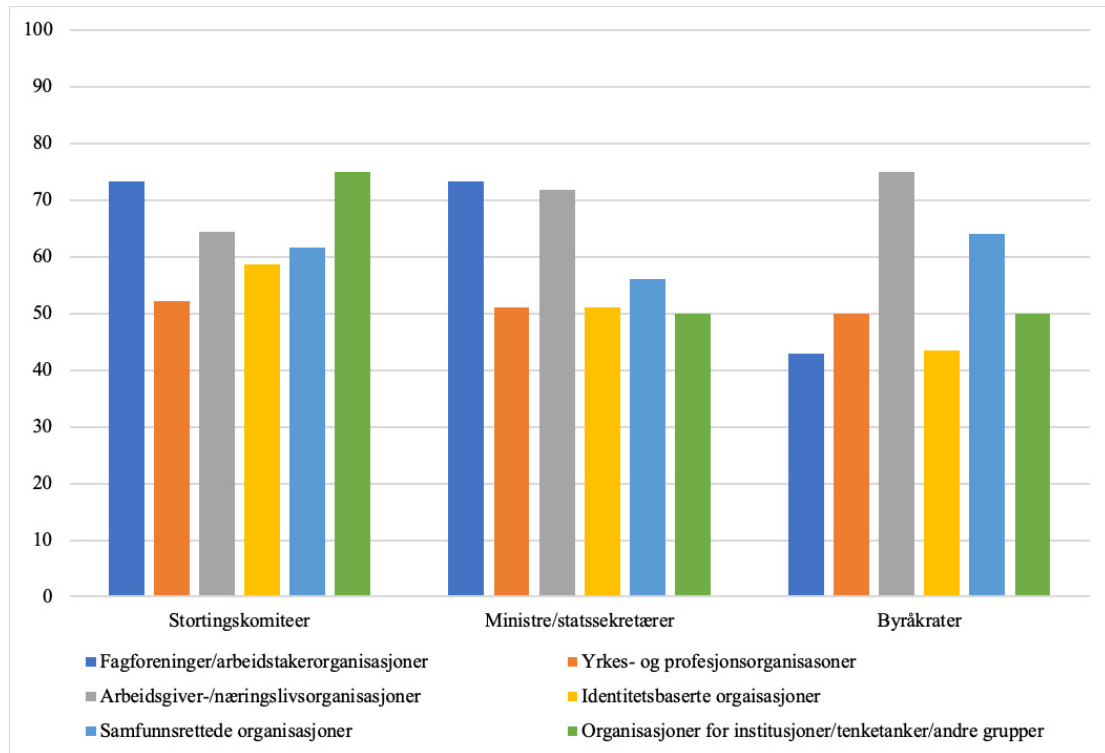
De tilgjengelige undersøkelsene vi bruker har ikke direkte mål på hva og hvem interesseorganisasjoner *forsøker* å få tilgang til, men basert på PAIRDEM-spørreundersøkelsen blant interessegrupper kan vi undersøke hvilke aktører norske interessegrupper synes er viktige når de deltar i offentlige beslutningsprosesser. Vi bruker dette som en «proxy» for strategi: Organisasjonene vil trolig prioritere å få tilgang til aktørene de synes er viktige. Sammenliknet med spørsmålsbatteriet som inngår i de norske organisasjonsundersøkelsene som konsentrerer seg om fire institusjoner (Stortinget, regjeringen, departementer og direktorater), er PAIRDEM-batteriet mer finmasket og inkluderer beslutningsorganer og -takere innen disse institusjonene samt partienes stortingsgrupper, partiorganisasjoner og politikere. Vi ser her på ulike typer økonomiske grupper, som fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner, samt ikke-økonomiske grupper som samfunnsrettede («public interest») og identitetsbaserte organisasjoner.

Figur 1 viser hvor stor andel av ulike typer interessegrupper som finner organer/aktører på Stortinget, i regjering og byråkrati viktige eller veldig viktige når de deltar i offentlige beslutningsprosesser. På tvers av interessegruppetyperne finner et flertall at stortingskomiteer er viktige. Dette gjelder en særlig høy andel fagforeninger og restkategorien for «andre» grupper, men i mindre grad yrkes- og profesjonsorganisasjoner. Et flertall av gruppetyperne finner videre at ministre og statssekretærer er viktige. Her skiller fagforeninger og arbeidsgiverorganisasjoner seg ut ved at en større andel av disse anser ministre og statssekretærer som viktige. Når det kommer til byråkrater, er bildet noe mer blandet. Det er igjen en høy andel arbeidsgiverorganisasjoner, men også samfunnsrettede organisasjoner, som ser på disse som viktige aktører. Blant fagforeninger og identitetsbaserte organisasjoner er det derimot relativt lave andeler som legger vekt på byråkrater. Overordnet sett indikerer dette at det er noe variasjon i hvilke typer grupper som trolig søker å få tilgang til disse beslutningstakerne på Stortinget, i regjering og byråkrati.

5. <http://dx.doi.org/https://doi.org/10.18712/NSD-NSD2978-V3>

6. Undersøkelsene fra 1976 til 1992 var i samarbeid med Universitetet i Oslo og Universitetet i Tromsø.

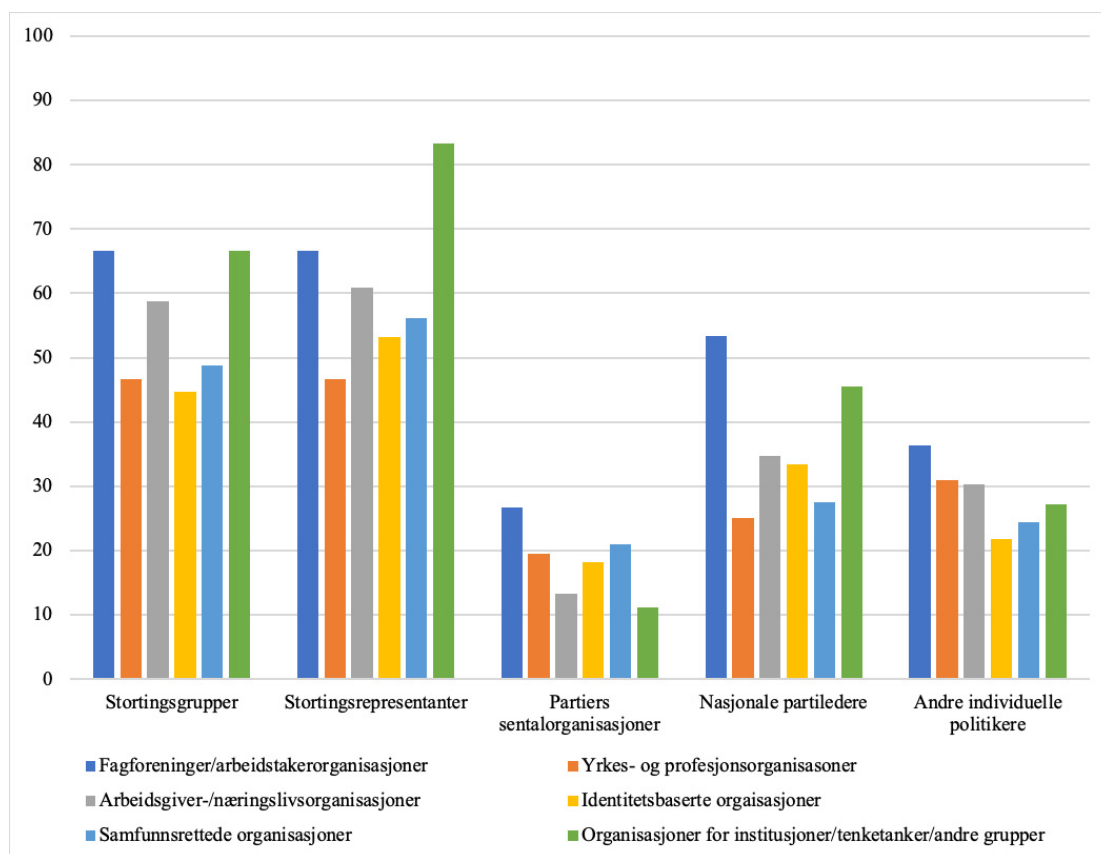
7. Organisasjonsundersøkelsene ser på ideelle og frivillige organisasjoner og dermed primært medlemsorganisasjoner, mens PAIRDEM har et bredere univers av grupper i tråd med definisjonen nevnt innledningsvis.



Figur 1. Andel interessegrupper som finner aktører på Stortinget, i regjering og byråkrati viktige eller veldig viktige når de deltar i offentlige beslutningsprosesser.

Datakilde: PAIRDEM interessegruppesurvey (data for Norge fra 2017).

Figur 2 viser andelen interessegruppetyper som finner partienes stortingsgrupper og sentralorganisasjoner samt ulike typer politikere viktige eller veldig viktige. Et flertall av fagforeninger, arbeidsgiverorganisasjoner og grupper i restkategorien synes at partigruppene på Stortinget er viktige. En lavere andel av de resterende interessegruppetyperne synes dette. Når det gjelder stortingsrepresentanter, synes et flertall på tvers av gruppetyperne, med unntak av yrkes- og profesjonsorganisasjoner, at disse er viktige. Det er med andre ord trolig at mange ulike typer grupper søker tilgang til representantene på Stortinget, men at det er noe mer variasjon når det kommer til strategier rettet mot partigruppene. Når det gjelder aktørene utenfor Stortinget, er det spesielt en relativt større andel fagforeninger sammenliknet med de andre gruppetyperne som synes at partienes sentralorganisasjoner, nasjonale partiledere og andre individuelle politikere er viktige. Dette kan igjen bety at det vil være skjevheter i hvem som søker tilgang til disse aktørene.



Figur 2. Andel interessegrupper som finner andre aktører viktige eller veldig viktige når de deltar i offentlige beslutningsprosesser.

Datakilde: PAIRDEM interessegruppesurvey (data for Norge fra 2017).

I sum virker det som om interesseorganisasjoner generelt sett sannsynligvis søker tilgang på tvers av politiske institusjoner og typer beslutningsorganer og -takere, men særlig til de som befinner seg i parlament, regjering og forvaltning. Det er trolig noe større skjevheter i hvem som søker tilgang til aktørene utenfor disse organene. Videre skiller fagforeningene seg ut ved i noe større grad å synes at politiske beslutningstakere, inkludert enkeltpolitikere, er viktigere enn byråkratiske, mens arbeidstaker- og næringslivsorganisasjonene ser ut til å ha en preferanse for regjering og forvaltning.

Kumulativ tilgang til politiske institusjoner over tid

Interessegruppers tilgang til beslutningsorganer og -takere forutsetter at organisasjonene passerer en terskel som kontrolleres av en «portvokter». Dette er direkte observerbart dersom tilgangen kan spores gjennom for eksempel et lobbyregister eller utvalgsdeltakelse (Binderkrantz et al., 2015). Norge har imidlertid ikke et lobbyregister og gitt svekkelsen av de korporative organene vil en undersøkelse av utvalgsdeltakelse også ha begrensninger. Vi baserer oss derfor i denne gjennomgangen på organisasjonenes selvrapporterte tilgang til ulike institusjoner (organer) og beslutningstakere.

Vi måler dermed tilgang gjennom spørsmål om faktisk kontakt – kontaktfrekvens. Når vi i det videre snakker om kumulativ tilgang mener vi *oppgitt regelmessig kontakt på tvers av institusjoner*, i dette tilfellet Storting, regjering, departement og direktorater. For å under-

søke dette bruker vi de norske organisasjonsundersøkelsene. Vi gjør her igjen oppmerksom på at disse dataene ikke er direkte sammenlignbare med resultatene rapportert over hva angår strategier gitt ulike populasjonsrammer og interessetypeinndelinger, samt den grovere inndelingen av beslutningsorganer og -takere.

Tabell 1 viser alle typer av kombinasjoner for kontakt rapportert i organisasjonsundersøkelsene i 1976, 1992, 2013 og 2019. Deler av denne tabellen inngår i Arnesen (2019, s. 83), men vi har her supplert med data fra 2019. For å unngå at populasjonsendringer over tid virker inn på andelene, inngår kun organisasjoner som oppga å ha kontakt med minst ett organ.

I Tabell 1 ser vi at andelen med kumulativ tilgang – kontakt på tvers av de fire arenaene – har gått fra 10,2 prosent i 1976 til 38,4 prosent i 2019. Dette er den vanligste kombinasjonen, hvilket betyr at en relativt stor andel grupper har kontakt på tvers av arenaene. Utover dette har det over tid blitt vanligere med kontakt med utelukkende direktorater. Dette er den nest vanligste kontaktarenaen i 2019 med 16,6 prosent. En mulig forklaring er at direktorater nå forvalter mange tilskudd til organisasjonssamfunnet, og at aktivitetsorienterte eller tjenestutførende organisasjoner som er lite politisk aktive generelt, har kontakt med direktoratene gjennom nettopp disse tilskuddsordningene. Det er med andre ord et hovedskille mellom et sett grupper som har kumulativ tilgang og et sett grupper som har tilgang til kun direktorater.

Ser vi nøyere på dataene, finner vi at arbeidstakerorganisasjonene/fagforeningene har mer kontakt med Stortinget over tid (1976–2013) enn arbeidsgiverforeningene og at de har økt kontakt med departementer og direktorater (tabell ikke vist). Til sammenlikning har arbeidsgiverorganisasjonene vært mer stabile i sitt kontaktmønster. Disse resultatene indikerer at medlemsorganisasjoner klarer å få tilgang på tvers av politiske arenaer og typer beslutningsorganer og -takere, i tråd med sin strategiske prioritering av parlament, regjering og forvaltning. Det er med andre ord mulig å få tilgang på tvers av politiske institusjoner i Norge så lenge man har organisatoriske ressurser nok til å søke kontakt i utgangspunktet (jf. Arnesen, 2019).

Tabell 1. Tilgang til institusjoner eller beslutningsorganer. Ulike kombinasjoner over tid. Prosent.

	1976	1992	2013	2019	Diff 1976 og 2019
Alle organer	10,2	18,4	19,9	38,4	28,2
Stortinget, regjering og departement	2	2,5	2,3	3,6	1,6
Stortinget, regjering og direktorat	0,2	0	0,2	0,5	0,3
Stortinget, departement og direktorat	16,2	21,4	16,7	12,4	-3,8
Regjering, departement og direktorat	0,5	1,2	0,6	3,9	3,4
Stortinget og departement	5,4	9,4	5,7	2,6	-2,8
Stortinget og direktorat	0,4	0,3	3	0,7	0,3
Regjering og departement	0	0	0,9	1	1
Regjering og direktorat	0,2	0	0	0	-0,2
Stortinget og regjering	0,9	0,3	0,6	0,5	-0,4
Departement og direktorat	31,6	17,1	19,5	12,8	-18,8
Bare Stortinget	1,6	1,3	1,9	1,3	-0,3
Bare regjering	0	0,2	0	0,5	0,5
Bare departement	22,8	20,9	9,1	4,5	-18,3
Bare direktorat	8,2	7,2	19,5	16,6	8,4
N	561	609	472	601	

Datakilde: Organisasjonsundersøkelser til nasjonale organisasjoner 1976–2019.

Ulike interessegruppetyper kumulativ tilgang til politiske institusjoner i nyere tid

Til nå har vi først og fremst sett på aggregerte tall. For å kunne bryte ned materialet på interessegruppetype, vil vi nå konsentrere oss om organisasjonsundersøkelsen fra 2019. Hva slags interesser har kumulativ tilgang til beslutningstakere i Norge i dag? Igjen ser vi på både økonomiske og ikke-økonomiske interessegruppetyper, men merk at inndelingen som brukes i organisasjonsundersøkelsene er litt annerledes enn den som brukes i PAIRDEM-undersøkelsen.⁸ Generelt finner vi at det er betydelig variasjon mellom ulike interessetyper når det gjelder kumulativ tilgang (se Tabell 2).

Det er de samfunnsrettede (28,3 prosent) og identitetsbaserte organisasjonene (26,5 prosent) som dominerer organisasjonene med kumulativ tilgang. Disse to typene har også en høy gruppeandel som mobiliserer på alle fire institusjonene (henholdsvis 35,2 og 41,5 prosent). Dette er i tråd med tidligere funn om «allmenngjøringen» av politikken (Rommetvedt, 2017) og til dels også veksten i disse gruppekategoriene over tid.

Fritidsorganisasjonene (hvor grupper innen idrett, kultur og religion inngår) utgjør nesten 1/3 av dem som har svart på surveyen, men det er kun 10,1 prosent av disse organisasjonene som oppgir å ha kumulativ tilgang. Dette resultatet er i tråd med tidligere forskning fra andre land (Binderkrantz et al., 2015; Jordan et al., 2004). Fritidsorganisasjoner slik som idrettsforeninger har ikke politisk påvirkningsarbeid som hovedformål. Ser vi på alle organisasjonene med kumulativ tilgang på tvers av gruppetyperne, står fritid for en prosentandel på 12,1.

Tabell 2. Kumulativ tilgang etter interesse(gruppe)type i 2019. Prosent.

	Gruppekategoriens andel i survey	Andel med kumulativ tilgang i gruppekategori	Gruppekategoriens andel av dem med tilgang til alle institusjoner
Fritidsorganisasjoner	30,5	10,1	12,1
Samfunnsrettede organisasjoner	20,4	35,2	28,3
Identitetsbaserte organisasjoner	16,2	41,5	26,5
Næringsliv/arbeidsgiver	12,5	31,8	15,7
Profesjon- og yrkesorganisasjoner	17,0	16,1	10,8
Arbeidstakerorganisasjoner/fagforeninger	3,5	48,4	6,7
N	879	223	223

Datakilde: Undersøkelse til nasjonale organisasjoner (2019).

Kumulativ tilgang = tilgang til Stortinget, regjering, departement og direktorat.

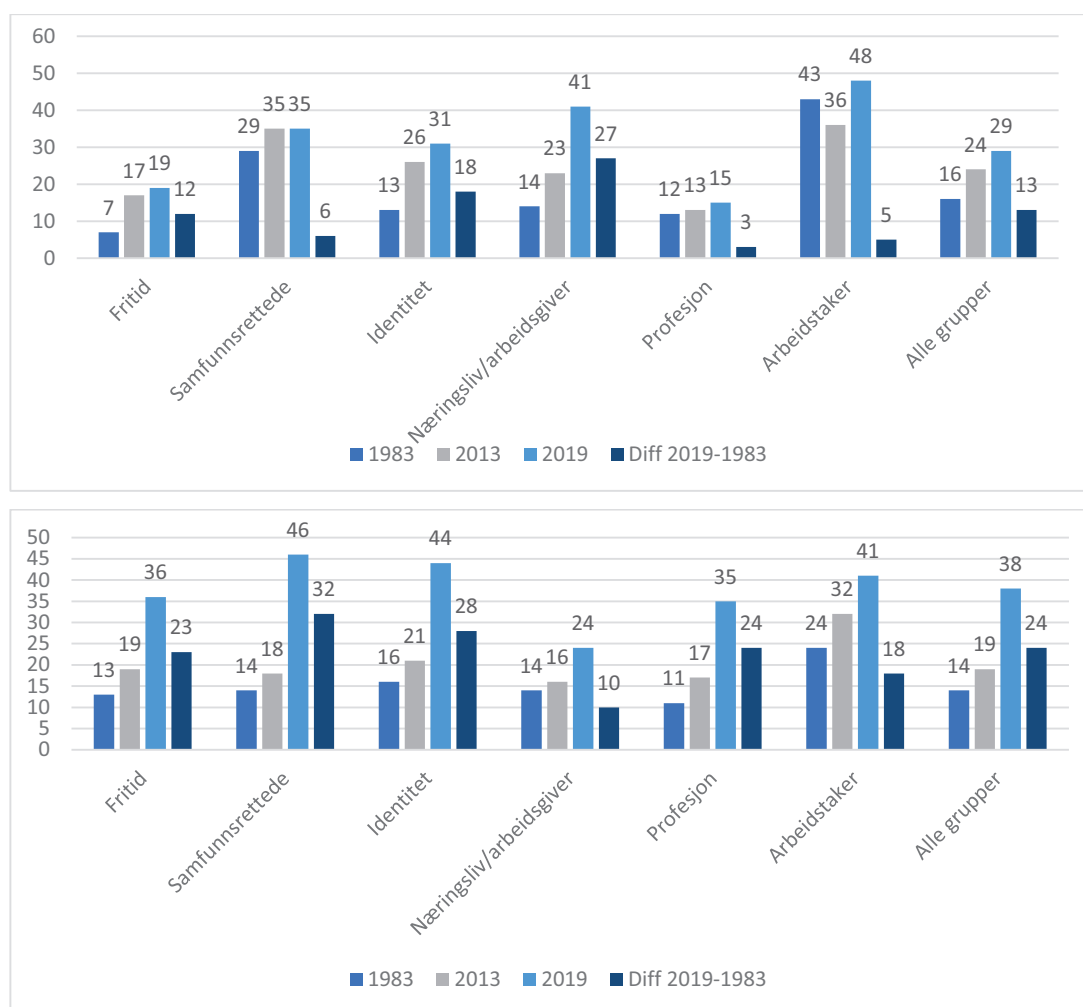
Nesten halvparten av alle arbeidslivstakerorganisasjonene og fagforeningene rapporterer derimot om kumulativ tilgang, men denne gruppetyper utgjør kun 6,7 prosent av alle organisasjonene med kumulativ tilgang. Sammenliknet med andel i survey (3,5 prosent) er likevel disse overrepresentert blant dem med tilgang. Næringslivsinteressene og profesjonsinteressene utgjør til sammenlikning henholdsvis 15,7 og 10,8 prosent blant dem med kumulativ tilgang.

8. Noen av organisasjonene som svarte på undersøkelsen i 2019 inngår ikke i denne inndelingen og er derfor ikke vist i tabellen.

Det er dermed ikke slik at næringslivsinteressene dominerer når vi fokuserer på dem som har tilgang på tvers av de ulike politiske institusjonene i Norge (selv om de ofte assosieres med mest og er overrepresentert). Men det er da viktig å huske at kumulativ tilgang ikke er det samme som innflytelse. En liten gruppekategori kan være relativt sett innflytelsesrik.

Tilgang til stortingsrepresentanter og partigrupper over tid

Til nå har vi sett på kumulativ tilgang til institusjoner/beslutningsorganer. Figur 3 zoomer inn på kontakten med to spesifikke beslutningstakere: stortingsrepresentanter og partigrupper. Disse inngår ikke i kategorien «Stortinget» i Tabell 1 og 2, men er, som vist over, viktige målgrupper for mange interessegrupper. Figuren til venstre ser på dem med månedlig eller oftere kontakt og figuren til høyre ser på dem med (kun) årlig kontakt.



Figur 3. Månedlig eller oftere (over) og årlig (under) kontakt med stortingsrepresentanter og partigrupper (blant dem med tilgang til minst en arena).

Datakilde: Organisasjonsundersøkelser til nasjonale organisasjoner 1983–2019.

Figuren viser at det er spesielt arbeidstakerorganisasjonene og fagforeningene som har tilgang til stortingsrepresentanter og partigrupper, og denne tendensen har forsterket seg over tid. I 2019 ser vi at 89 prosent (48 prosent månedlig og 41 prosent årlig) av de arbeidstakerorganisasjonene/fagforeningene som oppgir kontakt på minst én av de fire beslutningsare-

naene, rapporterer kontakt med stortingsrepresentanter og partigrupper. Dette samsvarer med funnene fra Figur 2, hvor vi så at et flertall av fagforeninger og arbeidstakerorganisasjoner anser stortingsgrupper (partigrupper) som viktige aktører. I tillegg stemmer dette også bra med at et flertall av fagforeninger og arbeidstakerorganisasjoner – som den eneste gruppetypen – rapporterer at nasjonale partiledere er viktige aktører når de deltar i offentlige beslutningsprosesser (Figur 2).

Næringslivs- og arbeidstakerorganisasjonene har også i økende grad kontakt med stortingsrepresentanter og partigrupper, til tross for at de ifølge PAIRDEM-surveyen tenderer til å prioritere regjering og forvaltning. Blant disse oppgir 41 prosent månedlig kontakt og 24 prosent årlig kontakt i 2019. Over tid har også kontakt med stortingsrepresentanter og partigrupper økt i omfang for alle gruppetyper.

Diskusjon og konklusjon

I denne artikkelen har vi sett på hva som kjennetegner utviklingen av norske interesseorganisasjoners involvering i og tilgang til politiske beslutningsprosesser – via ulike beslutningsorganer og -takere – de siste 20 år. Den første og andre maktutredningen identifiserte en langsiktig utvikling fra en «korporativ» fase etter andre verdenskrig der visse grupper prioriterte og hadde institusjonalisert tilgang til regjering og forvaltning, via en «segmentert» fase der interessegrupper også søkte tilgang til Stortingets fagkomiteer, til en «pluralistisk» fase der organisasjonenes lobbyvirksomhet overfor Stortinget hadde fått et betydelig omfang (Rommetvedt, 1997).

Vi diskuterte deretter rammebetingelsene for politisk påvirkningsarbeid siden maktutredningen ble fullført i 2003 og konkluderte med at forholdene fortsatt ligger til rette for at interesseorganisasjoner søker tilgang til en rekke ulike institusjoner og aktører. Den påfølgende gjennomgangen av nyere forskning viste at trendene maktutredningen avdekket, med økende kontakt med Stortinget og mindre omfattende deltakelse i korporative organer under forvaltningen, har fortsatt fram til i dag. I sum tegnes et pluralistisk bilde der mange ulike organisasjoner har tilgang til ulike instanser. Interessegruppers ressurser, i form av antall ansatte, ser derimot ut til å være viktig for å lykkes i å få tilgang generelt. Ressurssterke grupper har større kapasitet og mulighet til å tilby beslutningstakere ressurser som informasjon av høy kvalitet. Men vi kan ikke slå fast at det faktisk har foregått et «bytte» basert på disse dataene. Samtidig har forskning pekt på mulighet for det som kalles «kumulativ tilgang»: Noen interessegrupper har generelt bedre tilgang på tvers av politiske institusjoner og aktører enn andre. Eksempler på slike grupper er de økonomiske interesseorganisasjonene.

Vi supplerte dette bildet med våre egne analyser basert på nyere surveydatasett. Hvem prioriterer trolig organisasjonene å kontakte? Ser vi kumulative mønstre i organisasjonenes faktiske tilgang? Vi undersøkte om det finnes forskjeller i tilgang til beslutningsorganer og -takere, og hva slags type organiserte interesser som synes å ha mest omfattende tilgang til ulike aktører. Totalt sett virker det som om norske interesseorganisasjoner søker tilgang på tvers av politiske institusjoner og typer beslutningsorganer og -takere. De prioriterer særlig parlament, regjering og forvaltning, der endelige beslutninger fattes. Arbeidstakerorganisasjonene skiller seg ut ved å særlig vektlegge politiske beslutningstakere, inkludert enkeltpolitikere, mens arbeidstaker- og næringslivsorganisasjonene ser ut til å foretrekke regjering og forvaltning.

Videre så vi for medlemsorganisasjoner spesifikt at en økende andel organisasjoner har tilgang på tvers av politiske institusjoner og typer beslutningsorganer og -takere. De med «full tilgang» utgjør imidlertid et mindretall i alle gruppekategorier. En særlig stor andel

av arbeidstakerorganisasjonene har tilgang til alle institusjoner, og de er «overrepresentert» blant organisasjonene med full tilgang. Samfunnsrettede og identitetsbaserte grupper er også bedre representert blant de med full tilgang enn det andelen av i surveyen skulle tilsi. Med andre ord er ulike interessetyper representert blant organisasjonene med bred tilgang. Dette støtter opp under beskrivelsen av økt pluralisme.

En viktig begrensning er at vi ikke vet hva som forklarer variasjonen i tilgang. Den tidligere forskningen nevnt over, indikerer at ulik grad av tilgang muligens kan forklares av generelle organisasjonsressurser som budsjett og antall ansatte. I så fall tegnes et bilde av «privilegert pluralisme», som i Danmark, der ulikheter i ressurser gir kumulative effekter blant interessegruppene (Binderkrantz et al., 2015, se også Arnesen, 2023).

Vi fant også at organisasjonene i økende grad rapporterer kontakt med stortingsrepresentanter og partigrupper og at det spesielt er arbeidstakerorganisasjonene og fagforeningene som har slik tilgang. Veksten vi ser her er generelt i tråd med Makt- og demokratiutredningen (Østerud et al., 2003) og Rommetvedt (2017) som peker på mer lobbyisme i norsk politikk – det vil si forsøk på direkte påvirkning av beslutningstakere utenom korporative organer og formelle høringer. Kontakt med stortingsrepresentanter og partigrupper er nettopp et eksempel på mindre formelle og rutinemessige, og dermed også mindre synlige, forsøk på politisk påvirkning – gjerne i enkeltsaker. Men den kan – hvis den er regelmessig – også reflektere rutinemessig kontakt, det vil si at man har noen partier eller politikere man som regel kontakter (først) på ulike politikkområder (Allern et al., 2022).

Med andre ord foregår interesseorganisasjoners forsøk på direkte påvirkning av politikk i dag «utenfra» gjennom en rekke ulike kanaler og på en rekke ulike måter. Bredden i både aktive interessegruppetyper og i strategier skaper et nokså uoversiktlig landskap, og vi vet ikke nok om hva som forklarer at noen søker og får tilgang til ulike beslutningsorganer og beslutningstakere til å kunne si hva som kjennetegner systemet i stort. Mangelen på et lobbyregister gjør denne delen av de norske beslutningsprosessene mindre transparente enn de kunne ha vært.

Per nå nøyer vi oss med å slå fast at det er tegn til at vi befinner oss i en tilstand av interessepluralisme, men at den muligens er av det privilegerte slaget ved å gi noen organisasjoner kumulativt bedre tilgang enn andre. Et naturlig neste skritt for norsk interessegrufforskning vil være å utvide agendaen fra å studere påvirkningsstrategier og tilgang til i større grad å undersøke hva som forklarer variasjon i deres politiske innflytelse over ulike typer beslutningstakere i politiske beslutningsprosesser.

Referanser

- Allern, E.H. (2010). *Political Parties and Interest Groups in Norway*. ECPR Press.
- Allern, E.H. & Bale, T. (Red.). (2017). *Left-of-centre Parties and Trade Unions in the Twenty-First Century*. Oxford University Press.
- Allern, E.H. & Hansen, V.W. (2019). Organiserede interesser: Hvem har tilgang til partiene? I E.H. Allern, J. Saglie & Ø. Østerud (Red.), *Makt og opposisjon: De politiske partiene som demokratisk paradoks*. Universitetsforlaget.
- Allern, E.H., Klüver, H., Marshall, D., Otjes, S., Rasmussen, A. & Witko, C. (2022). Policy Positions, Power and Interest Group-Party Lobby Routines. *Journal of European Public Policy*, 29(7), 1029–1048. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1912148>
- Allern, E.H., Hansen, V.W., Rødland, L. et al. (2023). Introducing the Party-interest group relationships in contemporary democracies datasets. *Party Politics*, 29(2), 394–403. <https://doi.org/10.1177/13540688221075591>

- Allern, S. (2015). Pr-byråene og politikken. I Ø. Ihlen, E. Skogerbø & S. Allern (Red.), *Makt, medier og politikk: Norsk politisk kommunikasjon*. Universitetsforlaget.
- Arnesen, D. (2019). *Nonprofit Advocacy Reconfigured: Resource Mobilization, Political Opportunity and Organizational Change*. [PhD Thesis, Faculty of Social Sciences, University of Oslo.]
- Arnesen, D. (2023). Decorporatization and organized interests in public policymaking in Norway: A tide that lifts all ships or an ebb tide leaving only the few afloat? *Scandinavian Political Studies*, 1–24. Onlinefirst. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12259>
- Binderkrantz, A.S. (2014). Legislatures, Lobbying and Interest Groups. I S. Martin, T. Saalfeld & K.W. Strøm (Red.), *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.
- Binderkrantz, A.S. & Krøyer, S. (2012). Customising strategy: policy goals and interest group strategies. *Interest Groups & Advocacy*, 1(1), 115–138. <https://doi.org/10.1057/iga.2012.6>
- Binderkrantz, A.S., Christiansen, P.M. & Pedersen, H.H. (2015). Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media. *Governance*, 28(1), 95–112. <https://doi.org/10.1111/gove.12089>
- Christensen, J. & Holst, C. (2020) *Eksperthenes inntog*. Universitetsforlaget.
- Danielsen, R. (1964). Tidsrommet 1870–1908. I C. J. Hambro et al. (Red.), *Det Norske Storting gjennom 150 år*. Gyldendal.
- Egeberg, M., Olsen, J.P. & Sætren, H. (1978). Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat. I J. P. Olsen (Red.), *Politisk organisering*. Universitetsforlaget.
- Espeli, H. (1999). *Lobbyvirksomhet på Stortinget: Lange linjer og aktuelle perspektiver med hovedvekt på næringsinteresser og næringspolitikk*. Tano Aschehoug.
- Gulbrandsen, T. & Eriksen, I. (2013). *Kommunikasjonsrådgivere – en yrkesgruppe med innflytelse i samfunns- og arbeidsliv? ISF-rapport*. Institutt for samfunnsforskning.
- Gullberg, A.T. & Helland, L. (2003). *Profesjonell lobbyisme: Norske elitors bruk og holdninger*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, Rapport 70, juni 2003.
- Hadjievska, M.I. & Stavenes, T. (2020). Maintaining Registration and Tax Benefits: Consequences for Professionalisation of Voluntary Membership Organisations in Norway and the UK. *Journal of Civil Society*, 16(2), 97–119. <https://doi.org/10.1080/17448689.2020.1733282>
- Hernes, G. (1983). *Makt og styring. Det moderne Norge, bd. 5*. Gyldendal.
- International IDEA (2016). *Political Finance Database*. Hentet fra <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>
- Jordan, G., Halpin, D. & Maloney, W.A. (2004). Defining Interests: Disambiguation and the Need for New Distinctions. *British Journal of Politics and International Relations*, 6(2), 195–212. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2004.00134.x>
- Katz, R.S. & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1(1), 5–28. <https://doi.org/10.1177/1354068895001001001>
- Kirchheimer, O. (1966). The Transformation of the Western European Party Systems. I J. LaPalombar & M. Weiner (Red.), *Political Parties and Political Development*. Princeton University Press.
- Klausen, J.E. & Rommetvedt, H. (1996). *Miljøpolitikk: Organisasjonene, Stortinget og forvaltningen*. Tano Aschehoug.
- Kuhnle, S. & Selle, P. (1990). Meeting needs in a welfare state: Relations between government and voluntary organizations in Norway. I A. Ware & R.E. Goodin (Red.), *Needs and Welfare*. Sage.
- Kvavik, R.B. (1976). *Interest Groups in Norwegian Politics*. Universitetsforlaget.
- Lasswell, H. (1956). The Political Science of Science: An Inquiry into the Possible Reconciliation of Mastery and Freedom. *American Political Science Review*, 50(4), 961–979. <https://doi.org/10.2307/1951330>

- Nordby, T. (1999). *Samvirket mellom organisasjoner og stat: Norge*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, Rapport 4, april 1999.
- Quinn, T. (2002). Block Voting in the Labour Party. *Party Politics*, 8(2), 207–226.
- Raknes, K. & Rommetvedt, H. (2021). Mutual benefits? Norwegian MPs and the lobbyists, 1995–2019. *Paper*. 6th Conference of the ECPR Standing Group on Parliaments, Virtual Event. 1–2 juli 2021
- Rasch, B.E. & Rommetvedt, H. (1999). *Makt og demokrati i norsk parlamentsforskning*. Makt- og demokratiutredningens rapportserie, Rapport 2, april 1999.
- Rokkan, S. (1966). Norway: Numerical Democracy and Corporative Pluralism. I R.A. Dahl (Red.), *Political Oppositions in Western Democracies*. Yale University Press.
- Rokkan, S. (1987). *Stat, nasjon, klasse*. Universitetsforlaget.
- Rommetvedt, H. (1997). Utviklingsfaser i det norske organisasjon/statsforholdet. I G.-E. Isaksson (Red.), *Inblikkar i nordisk parlamentarism*. Medelanden frå økonomisk-statsvetenskapelige fakulteten vid Åbo Akademi, Statsvetenskapliga institutionen. Ser. A: 470: 129–156.
- Rommetvedt, H. (2017). Lobbyvirksomhet. I H.M. Narud, K. Heidar & T. Grønlie (red.), *Stortingets historie 1964–2014*. Fagbokforlaget.
- Rommetvedt, H. (2017). *Politikkens allmenngjøring: Stortinget, regjeringen og de organiserte interessene i et nypluralistisk demokrati*. Fagbokforlaget.
- Rommetvedt, H. & Strømsnes, K. (2022). Organisasjonenes kontakt og påvirkning sett fra myndighetenes og mediernes synsvinkel. I K.H. Sivesind & B. Enjolras (Red.), *Frivillige organisasjoners sivilsamfunnsrolle: påvirkningsstrategier og tilgang til politiske beslutningsfora*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. ISF-rapport 2022: 3.
- Saglie, J. & Allern, E.H. (2020). Et åpnere partisystem? I J. Bergh, A. Haugsgjerd & R. Karlsen (Red.), *Valg og politikk siden 1945. Velgere, institusjoner og kritiske hendelser i norsk politisk historie*. Cappelen Damm Akademisk.
- Selle, P. & Østerud, Ø. (2006). The eroding of representative democracy in Norway. *Journal of European Public Policy*, 13(4), 551–568. <https://doi.org/10.1080/13501760600693929>
- Sivesind, K.H. & Selle, P. (2010). Civil society in the Nordic countries: Between displacement and vitality. I R. Alapuro & H. Stenius (Red.), *Nordic Associations in a European Perspective*. Nomos Verlagsgesellschaft.
- Sivesind, K.H. & Enjolras, B. (red.). (2022). *Frivillige organisasjoners sivilsamfunnsrolle: påvirkningsstrategier og tilgang til politiske beslutningsfora*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. ISF-rapport 2022: 3.
- Thomas, C.S. (2001). Studying the Political Party–Interest Group Relationship. I C.S. Thomas (Red.), *Political Parties and Interest Groups: Shaping Democratic Governance*. Lynne Rienner.
- Torgersen, U. (1984). Interesseorganisasjonene og partilivet. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 1(4), 44–54.
- Webb, P. & Keith, D. (2017). Assessing the Strength of Party Organizational Resources. A Survey of the Evidence from the Political Party Database. I S.E. Scarrow, P. Webb & T. Poguntke (Red.), *Organizing Political Parties: Representation, Participation, and Power*. Oxford University Press.
- Wollebæk, D. & Raknes, K. (2022). Interest group access to decision makers at a democracy festival. *Interest Groups & Advocacy*, 11, 333–352. <https://doi.org/10.1057/s41309-021-00150-z>
- Østerud, Ø., Engelstad, F. & Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet: En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Gyldendal Akademisk.