

## **Forord.**

Lobbyvirksomhet som tema har interessert meg gjennom hele min studietid. Jeg skrev min mellomfagsoppgave om Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) sine muligheter for påvirkning i høringer med administrasjonen. Jeg har fokusert masteroppgaven min mot det samme feltet. Siden jeg selv jobbet i Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, i en kort periode, har denne organisasjonens påvirkningsarbeid interessert meg spesielt. Gjennom de to månedene jeg jobbet som informasjons medarbeider der, fikk jeg et unikt innsyn i hvordan lobbyvirksomhet og myndighetspåvirkning fungerte.

Samfunnsvitenskaplig forskning på lobbyister har mye til felles med biologenes forskning på hvithaien. De gangene man observerer haiene i fri utfoldelse er når forskeren har kastet blod og fiskerester i havet, og haiene kommer opp for å spise. Men man vet nesten ingen ting om hvordan de lever resten av sine liv. Det samme kan sies om forskningen på lobbyisme i Norge. Få vet hva de gjør mesteparten av tiden, men man har god oversikt over hva de foretar seg når de svømmer rundt i Stortingets korridorer, eller dukker opp i Stortingets fagkomiteer.

Min veileder gjennom oppgaven har vært Trond Nordby, og jeg bruker også hans teorier i mitt arbeid. Jeg vil rette en spesiell takk til han for inspirasjon og støtte, ikke bare gjennom masteroppgaven, men også gjennom min studietid på Blindern. I tillegg vil jeg takke min studiekollega Henrikke Bugdø-Petersen for all hjelp og støtte. Både med denne oppgaven, og for alt annet vi har gjennomført sammen, gjennom lang studieår på Blindern. En takk også til Morten Anstorp von Rosenkvist for all støtte og inspirasjon han har bidratt med. Jeg vil også rette en spesiell takk til mine foreldre som inspirerte meg til å begynne å studere ved Universitetet. Takk for at dere har støttet meg hele veien, både akademisk, og til tider økonomisk. En spesiell takk også til min mor Liv Arum, som gjennom sitt arbeid som generalsekretær i FFO har gitt meg inspirasjon til å undersøke fenomenet lobbyisme nærmere.

Til slutt vil jeg takke FFO og DNLF for deres samarbeid og velvilje. Uten deres imøtekommenhet kunne jeg ikke gjennomført mitt arbeid. En ekstra takk til forhenværende generalsekretær Harry Martin Svabø fra DNLF, for at han tok seg tid til å bli intervjuet, og for den innsikt han ga meg på bakgrunn av sin lange karriere som generalsekretær.

## **Kapittel 1.**

### **1.0. Innledning.**

I tiden etter 1971 har Norge i hovedsak hatt mindretallsregjeringer. Unntaket er Willochs andre regjering fra 1983-1985. Mindretallsregjeringene i denne perioden ble tvunget til å søke politisk støtte i Stortinget fra sak til sak, og dette nye politiske spillet og den hestehandelen det medførte, la forholdene til rette for en maktforskyvning fra regjering til Storting (Espeli 1999:167). Dette åpnet nye arenaer og nye muligheter for de mange pressgrupper i samfunnet. De tok i bruk helt nye virkemidler i sitt arbeid og myndighetspåvirkningen ble i større grad rettet direkte mot Stortinget.

Gjennom denne oppgaven skal leseren få innsyn i hvordan noen av de mange pressgruppene i Norge jobber når de skal påvirke den offentlige beslutningsprosess. Denne undersøkelsen tar utgangspunkt i organisasjonene og henter dataen derifra. Målet er å finne ut hvilke arbeidsformer organisasjonene finner mest effektive når de søker å påvirke myndighetene basert på hvilke muligheter de har til rådighet.

Dataen er samlet inn fra to forskjellige organisasjoner for å belyse forskjellen i arbeidsmetoder som organisasjoner bruker. De to casene er Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) og Den Norske Lægeforening (DNLF). For å beskrive forskjellen i organisasjonenes arbeidsformer kommer jeg til å bruke SOU 1999:121 *Avkorporatisering og lobbyisme – konturene til en ny politisk modell* og Trond Nordbys teori om indre korporatisme.

### **1.1. Formål med oppgaven.**

Både FFO og DNLF har lang historie i arbeidet med myndighetspåvirkning. FFO er en paraplyorganisasjon for andre særforbund for funksjonshemmede og kronisk syke. De har et bredt interessefelt, og representerer et stort mangfold gjennom sin medlemsmasse. FFO har i flere tilfeller oppnådd resultater ovenfor myndigheter til tross for deres mangel på direkte pressmidler.

DNLF har derimot et lengre og mer veletablert samarbeid med offentlige myndigheter. Siden organisasjonen ble startet har den hatt monopol på interessepolitikk for legestanden i Norge. Det finnes flere eksempler på leger som har preget norsk politisk utvikling: men det beste eksempelet er Karl Evang, som hadde en stor innvirkning på helsepolitisk utvikling, og bidro til at leger ble en sterk gruppe i den offentlige administrasjonen.

For å beskrive de to organisasjonenes påvirkningsformer ovenfor offentlige myndigheter må jeg se på hva som skiller FFO og DNLF institusjonelt og historisk. Deretter vil jeg finne ut om deres arbeidsmåter skiller seg fra hverandre i hovedsak basert på intervjuer med organisasjonenes ledelse. Målet er å finne ut om to organisasjoner som har ulikt utgangspunkt og virker meget forskjellig, arbeider på forskjellig måter når de forsøker å påvirke den offentlige beslutningsprosessen.

## **1.2. Valg av case; FFO og DNLF.**

Jeg har valgt å se på FFO og DNLF fordi de er interessante eksempler i lys av myndighetspåvirkning. De to organisasjonene er forskjellig fra hverandre, men de har til felles at de søker å øve innflytelse over myndighetene på vegne av en ganske begrenset gruppe, innenfor et begrenset interesseområde. Mens DNLF i hovedsak er en fagorganisasjon for en høyprofesjonsgruppe og jobber for norske legers rettigheter, jobber FFO for funksjonshemmedes rettigheter i samfunnet. Begge organisasjoner søker å sikre rettighetene og forholdene til en viss gruppe, men her ender også likhetene mellom dem.

DNLF er en organisasjon som har en anselig mengde ressurser. Organisasjonen representerer også en gruppe som i utgangspunktet er homogen og lettere kan samles om et felles mål. I tillegg har DNLF en tilsynelatende sterk korporativ tilknytning til offentlige myndigheter der de kan få uttrykt sine syn på forskjellige saker (Nordby 1994).

Pasientrettighetsorganisasjonen FFO har ikke disse mulighetene. FFO er en paraplyorganisasjon der særinteresseorganisasjoner står som medlemmer. Disse organisasjonene er ofte delt på hva de ønsker å prioritere grunnet forskjellige behov blant sine medlemmer. Graden av samordning mellom de forskjellige gruppene er liten og organisasjonen har ingen sterke pressmidler ovenfor staten. Organisasjonen kan for eksempel ikke å gå ut i streik. De har i utgangspunktet få muligheter til å påvirke beslutningstakerne. Dette fører til at lobbyisme og myndighetskontakt blir organisasjonens sterkeste våpen. FFO representerer også en type organisasjon som har begrensede ressurser, så deres arbeid må hele tiden være kostnadseffektivt. I slike organisasjoner er innhenting av ekstern kompetanse nesten utelukket.

Antageligvis jobber de to organisasjonene på forskjellige måter siden de har såpass ulike utgangspunkt. FFO har ikke store ressurser til rådighet og må fremme rettighetene til en meget heterogen gruppe, mens DNLF har store økonomiske ressurser og de representerer en tilsynelatende homogen gruppe. Trond Nordby hevder at organisasjoner som forsøker å påvirke staten i konkurranse med andre organisasjoner, enten opptre som pressgrupper eller som lobbyister og ikke som integrerte parter i beslutningsorganer (Trond Nordby i Nordby red. 1993:28). Gjennom dette arbeidet skal det vises om organisasjoner med tidligere korporativ tilknytning, i dette tilfellet DNLF, lettere får innpass i den statlige beslutningsprosess enn organisasjoner som preges av konkurranse innen sakfelt og kortere historie i samarbeid med staten.

### **1.3. Problemstilling.**

Oppgavens problemstilling; **Benytter interesseorganisasjonene FFO og DNLF seg i ulik grad av forskjellige påvirkningsmetoder for å påvirke den offentlige beslutningsprosess?**

Intensjon er å sammenlikne de to organisasjonene med hverandre for å se om arbeidsmetoder er avhengig av organisasjonens ressurser og organisasjonens korporative tilknytning. De organisasjonsmessige forskjellene mellom FFO og DNLF leder meg til å

tro at deres arbeidsmetoder for å påvirke offentlige myndigheter vil være ulike. Basert på en organisasjons ressurser og dens korporative tilknytning, vil den ha muligheten til å benytte seg av flere kanaler for kontakt med staten. Men organisasjonen vil benytte seg av den kanalen som er mest effektiv; det vil si den kanalen der de selv føler de får mest gjennomslag.

Basert på den dreiningen man har sett innen lobbyisme etter mindretallsregjeringenes overtakelse, vil jeg anta at lobbyarbeidet i de to organisasjonene har blitt mer rettet mot Stortinget i de siste årene, men at DNLF i større grad vil benytte seg av korporative kanaler og direkte henvendelser til administrasjonen. Dette er grunnlagt i at de har en lengre historie i samarbeid med offentlige myndigheter enn FFO, og at de i lang tid har gjort seg gjeldende i det offentlige rom. Mange leger har statlige posisjoner i den norske forvaltningen og leger er hyppig representert i offentlige råd og utvalg (Andersen 2005 [intervju]). Tidligere helsedirektør Karl Evang gjorde i sin tid mye for at legene skulle få innflytelse uttale seg i offentlige anliggende. *”Han førte tenkemåten til Erling Falk videre ved å kreve mest mulig makt til et ubundet fagstyre – om nødvendig på bekostning av folkevalgte organer. Dette ble grunnlinjen i hans helsepolitiske tenkning, helt til han gikk av som helseminister i 1972.”* (Nordby 1989:92).

### **1.3.1. Arbeidshypoteser.**

Etter andre verdenskrig kom Arbeiderpartiet til makten. For å bygge opp den norske økonomien og få samfunnet på beina, bygget de opp et nært samarbeid til private organiserte interesser. For å lettere styre samfunnsutviklingen videreutviklet de det korporative nettverk mellom stat og organiserte interesser. Økningen i opprettelsen av korporative organer hadde startet i mellomkrigstiden. Trond Nordby tidfester økningen til 1936 (1994:86). Utvikling i etterkrigstiden gikk mot stadig større grad av korporativt samarbeid, og tallet på offentlig oppnevnte styrever og råd skjøt fart utover Arbeiderpartiets regjeringstid – helt fram til 1977/78. Den form for korporatisme som preget Arbeiderpartiets og private interessers samhandling kalles for forhandlingskorporatisme.

Antallet statlige råd og utvalg hadde til tider en eksplosiv vekst, og disse korporative kanalene var den mest effektive måte å nå fram til beslutningstakerne på.

I løpet av disse årene startet også profesjonaliseringen av den offentlige administrasjonen. Trond Nordby mener at det var da den indre korporatismen begynte å ta form og da spesielt innen helsesektoren (Nordby 1994:11). Leger og andre profesjonsrepresentanter ble tatt inn i administrative stillinger til og med på ledernivå. De fikk innpass i den offentlige beslutningsprosess på en helt ny måte. På grunn av den profesjonelle tilknytning alle leger har, har Den Norske Lægeforening en helt spesiell tilknytning til sine medlemmer. Mange leger har tatt utdanning på samme sted, mange leser de samme medisinske tidsskriftene og de aller fleste er medlem av den samme organisasjonen; DNLF. Det er påstått at den medisinske profesjonen er det beste eksempelet på en profesjon som finnes i Norge (Torgersen 1972:10-11).

Til forskjell fra DNLF er FFO en yngre organisasjon og representerer en langt mer heterogen gruppe. Det er kun etter lang tid at de har blitt tatt inn i varmen og anerkjent som en aktør ovenfor offentlige myndigheter. FFO ble etablert i 1950, men det var først i 1979 at de fikk en avtale med regjeringen om et kontaktutvalg der partene kunne ta opp ulike spørsmål til drøfting. I dag blir FFO regelmessig invitert til statlige utvalg som berører deres interesseområde. De tas også imot i Stortingets fagkomiteer til høringer og er en av de få organisasjoner som får høringer i Finanskomiteen i forbindelse med de årlige statsbudsjettbehandlinger (Espeli 1999:177). Organisasjonen legger mest ressurser ned i påvirkningsarbeid som lobbyisme og medierettet arbeid. Deres samarbeid med myndighetene gjennom de korporative kanaler har ikke så stor gjennomslagskraft som de skulle ønske (Rugseth 1997 og Intervju med Arnt Holte 20.05.05).

Basert på dette har jeg utviklet følgende arbeidshypotese:

**H1: DNLF vil i større grad en FFO oppføre seg som en integrert part i beslutningsprosesser enn som pressgruppe og lobbyist.**

Ut ifra denne arbeidshypotesen kan man slutte at organisasjonenes arbeidsmetoder vil være meget forskjellige fra hverandre. FFO vil benytte seg av lobbyisme og myndighetskontakt slik det er definert senere i oppgaven, mens DNLF vil kunne nå frem til beslutningstakerne gjennom deltakelse i de korporative kanaler. Dette kan de fordi de møter forståelse og likesinnede personer i administrasjonen, og i statlige utvalg. Dette er en følge av den indre korporatismen som jeg vil definere nærmere under punkt 1.3. DNLF vil antageligvis ha muligheten til å bli hørt uten å benytte seg av direkte påvirkning, ved å benytte seg av sitt kontaktnettverk innen politisk ledelse og administrasjon.

Basert på dette har jeg utviklet min andre arbeidshypotese:

**H2: FFO vil i større grad enn DNLF benytte seg av lobbyisme.**

Som organisasjon har FFO langt mindre ressurser enn DNLF og vil derfor måtte planlegge sine påvirkningsstrategier deretter. Antageligvis leier ikke organisasjonen inn profesjonelle lobbyister eller tar med komitémedlemmer ut på påkostede aktiviteter. Jeg antar at bruken av media vil være en viktigere del av FFO sitt påvirkningsarbeid enn av DNLF sitt. I tillegg til tradisjonell lobbyaktivitet mot beslutningstakerne, vil det være sentralt å få dekning i media. Både for å få belyst den aktuelle problemstillingen og for å sette dagsorden for politikerne.

Basert på dette har jeg utviklet min tredje arbeidshypotese:

**H3: FFO vil, i større grad enn DNLF, benytte seg av media og påvirkning utenfra, i tillegg til lobbyisme.**

## **1.4. Definisjoner.**

### **1.4.1. Lobbyisme.**

Espeli definerer lobbyvirksomhet som;

*”de forsøk organiserte interesser (bedrifter, organisasjoner, institusjoner), eller aktører på vegne av disse, gjør med sikte på å påvirke Stortingets dagsorden, beslutninger og*



*formelle vedtak gjennom direkte kontakter og henvendelser av skriftlig og muntlig karakter til Stortinget, dets formelle beslutningstakere og dets rådgivere. Siktemålet med påvirkningsforsøkene er vanligvis og særlig sett i lengre perspektiv, at Stortinget fatter avgjørelser som helt eller delvis oppfyller målsetningene til de som står bak påvirkningsforsøkene” (Espeli 1999: 22).* Espeli begrenser altså lobbyisme til å gjelde direkte henvendelser fra organisasjoner eller aktører som handler på vegne av disse i forhold til politikere på Stortinget og i regjering, formelle beslutningstakere eller deres rådgivere. For eksempel vil kontakt mellom DNLF og en statssekretær falle under Espelis definisjon av lobbyisme. Tar derimot DNLF kontakt med ekspedisjonssjefen i et departement, vil denne kontakten ikke bli dekket av definisjonen. I tillegg vil FFOs presentasjon av en sak foran en av Stortingets fagkomiteer også telle som lobbyisme, slik som Espeli har avgrenset lobbyisme.

Dette er det største problemet med Espeli sin definisjon. Han inneslutter komitéhøringer og lobbyisme under samme begrep. Trond Nordby kritiserer dette i sin bok fra 2000. *”Selv om initiativet til en komitéhøring kommer utenfra, er det nødvendig å skille mellom kontaktformene, det vil se om det dreier seg om uformelle møter med enkeltrepresentanter og partigruppene, eller det er Stortingets formelle organer som har regien. Slik den gjengse betegnelsen tilsier, må begrepet lobbyisme reserveres for de mer improviserte sammenkomstene – i ”lobbyen” (Nordby 2000:186)*

Nordby hevder at kontakten mellom organiserte interesser, lobbyister og politikere tar en fullstendig annerledes form i de formelle fora. I en komitéhøring er det langt mindre sannsynlig at politikerne lar seg forføre av argumentasjonen til en lobbyist enn hvis de samme argumentene blir presentert på tomannshånd i en uformell situasjon. Det er derfor viktig å skille mellom de formelle møteplassene for politikerne og de private interessene, og de uformelle møteplassene der folk kan ”stikke hodene sammen”. Dette er et viktig skille. FFO sin presentasjon av en sak foran en fagkomité vil ta en helt annen form, en hvis de forsøker å påvirke en enkelt representant under et privat møte.

I tillegg til denne kritikken ønsker Nordby å skille mellom kontaktformene mellom interessegruppene representanter og stortingsrepresentanter (Nordby 2000). Særlig trekker Nordby inn aspektet med hvem som tar kontakt med hvem som en viktig faktor i hvordan lobbyisme kan defineres. Når staten tar kontakt med interessenter for samarbeid, handler det ikke om lobbyisme, mens når organiserte interesser oppsøker myndighetene er det lettere å snakke om påvirkningsforsøk. Hvem som initierer kontakten av partene blir mindre sentral i og med at påvirkning går begge veier. I hvilken grad kontakten mellom de to er institusjonalisert er viktigere.

Med utgangspunkt i problemstillingen kan ikke fokus kun rettes mot de direkte kontaktformene mellom FFO, DNLF og offentlige myndigheter. Lobbyisme slik Espeli definerer det, blir for snevert for å belyse problemstillingen for denne oppgaven. I tillegg til å belyse den "rene" formen for lobbyisme må definisjonen gi rom for kartlegging av organisasjonenes korporative tilknytning til offentlig myndigheter og andre alternative påvirkningsmåter de benytter seg av. Med alternative påvirkningsmetoder menes bruken av media, aksjonering og uformelt kontaktnettverk. Det er rimelig å anta at de alternative påvirkningsmåtene ikke benyttes alene, men sammen med de mer tradisjonelle påvirkningsformene. Det blir da snakk om hvilke virkemidler som vektlegges i en påvirkningsstrategi. I hvilken grad fokuseres det på de alternative påvirkningsmåtene sammen med tradisjonell lobbyisme.

I en svensk offentlig utredning fra 1999 skrevet av Jörgen Hermansson, Anna Lund, Torsten Svensson og Per Ola Öberg blir det sett nærmere på avkorporatisering og økende lobbyisme innen svensk politikk. I denne undersøkelsen begrenser de lobbyisme til å gjelde uformell kontakt mellom representanter for interessegrupper eller pressgrupper, og politikere eller embetsmenn. Denne definisjonen skiller seg på to vitale punkter fra Espeli sin definisjon. For det første tar den høyde for det punkt som Nordby kritiserer. Den inneslutter ikke institusjonaliserte møteplasser eller korporative fora i definisjonen. I tillegg regner den også kontakt med byråkrater og embetsmenn som

lobbyisme. Ikke bare kontakt med politikerne. Dette er et viktig punkt for denne oppgaven siden antagelsen om DNLFs mulighet for bruk av indre korporatisme mot administrasjonen står sentralt. Hermansson, Lund, Svensson og Öberg definerer lobbyisme som; *"I stedet vil vi reservere lobbyisme for direkte kontakter med besluttende politiker eller tjenestemann som bereder et visst ærend. [...] Det innebærer at vi med lobbyisme mener ikke-institusjonaliserte direktekontakter med politikere eller tjenestemenn i det øyemed å påvirke offentlig beslutningsprosess"* (SOU 1999,121:17).

Definisjonen for denne oppgaven vil utføres av lobbyismedefinisjonen til SOU 1999,121. Denne oppgavens definisjon av lobbyisme vil være: **Lobbyisme er de ikke-institusjonaliserte, direkte kontakter med politikere eller tjenestemenn i det øyemed å påvirke offentlig beslutningsprosess.**

Espeli sin definisjon for lobbyisme kommer altså til kort. Den avgrenses ikke til å gjelde organisasjonenes arbeid bak kulissene og den er ikke spiss nok til å beskrive de forskjellige arbeidsformene som interesseorganisasjoner benytter seg av. Innen litteraturen er det generelt vanskelig å finne en definisjon som inneslutter denne formen for opinionspåvirkning i lobbyvirksomhet. De aller fleste arbeider kartlegger den direkte kontakten mellom lobbyistene, politikerne og eventuelt partiene. Det arbeidet som lobbyister gjør gjennom media for å påvirke dagsorden, er lite dekket i faglitteraturen selv om det er et godt kjent fenomen.

#### **1.4.2. Påvirkning innenfra og påvirkning utenfra.**

Den svenske maktutredningen fra 1999 har forsøkt å kategorisere de forskjellige typene av påvirkningsarbeid. Å skille mellom forskjellige påvirkningsformer blir sentralt i forhold til problemstillingen. I SOU 1999,121 har de utviklet to kategorier som man kan ordne påvirkningsarbeidet under; påvirkning innenfra, og påvirkning utenfra. Med påvirkning innenfra menes den direkte deltakelsen i beslutningsprosessen. Om en organisasjon blir invitert av myndighetene til å delta i en beslutningsprosess, har de

muligheten til å påvirke innenfra, siden de har blitt en del av beslutningsprosessen. Denne deltakelsen behøver ikke å være formalisert gjennom lov eller forskrifter, men hvis organisasjoners deltakelse er opplest og vedtatt av de viktigste aktørene, kan det sees som en form for korporativt samarbeid og dermed falle under kategorien påvirkning innenfra.

Påvirkning utenfra innebærer de ikke-institusjonaliserte påvirkningsmuligheter som press- og interessegrupper har ovenfor en offentlig beslutningsprosess. I SOU 1999,121 har forfatterne valgt å dele påvirkning utenfra inn i tre hovedvirkemidler; 1) direkte aksjoner, 2) direkte kontakt med politikere og embetsmenn og 3) opinionspåvirkning eller å ta kontakt med media (SOU 1999,121:12-13). Hvis påvirkningsformen FFO eller DNLF velger kan beskrives gjennom noen av disse virkemidlene, er det påvirkning utenfra organisasjonene benytter seg av. For å kunne beskrive arbeidsformen til de to organisasjonene skilles det derfor mellom påvirkning innenfra og påvirkning utenfra i denne oppgaven.

### **1.4.3. Korporatisme.**

Trond Nordby definerer korporatisme som et institusjonalisert samarbeid mellom stat og organiserte interesser, der maktfordelingen mellom disse to aktørene står i sentrum (Nordby 1994). Dette er en grunnleggende definisjon av korporatisme. Denne definisjonen av korporatisme gjør at høringer i Stortingets komiteer og høringer i administrasjonen ikke kan defineres som formelle korporative kanaler. I disse rundene skal alle som berøres av et vedtak få mulighet til å uttale seg, men det er ikke forhandlinger om resultatet. Det er kun en mulighet for de berørte partene til å si sitt, før behandlingen av saken fortsetter. Disse påvirkningskanalene er blant de mest brukte, der organisasjoner kan påvirke myndighetene under utformingen av et forslag. Både FFO og DNLF er regelmessig representert i både komitéhøringer og høringsrunder i administrasjonen. Grad av institusjonalisering er sentralt når man snakker om korporatisme. For det aller meste handler det om statlig opprettede fora for kontakt, der organiserte interesser blir invitert til å delta, og vanskelig kan tvinge seg inn. Både høringer i Stortingets komiteer og høringer i administrasjonen preges av dette. Men siden

de deltakende organisasjonene ikke har muligheter til å forhandle med staten, kan de ikke beskrives som rene, korporative kanaler.

Med bakgrunn i denne definisjonen for korporatisme tar Nordby opp et fenomen som han kaller indre korporatisme. Dette er en betegnelse som omhandler sektorprofesjonenes overtagelse av enkelte deler av byråkratiet. Disse gruppene behøver ikke nødvendigvis å jobbe ut ifra det tradisjonelle byråkratiideal, men legger faglige føringer på sine beslutninger. *”De følger de mål som kognitivt og normativt kan føres tilbake til deres faglige skolering.”* (Nordby 1994:10). Nordby tilbakefører indre korporatisme til Karl Evang, og hans organisering av helsemyndighetene i Norge. Under han ble helsedirektoratet en integrert del av sosialdepartementet, slik at Evang var både ekspedisjonssjef i sosialdepartementet, og leder av helsedirektoratet. Dette systemet førte til at legene hadde en trojansk hest midt inne i sosialdepartementet, for å tale sin sak. Dette var en unik mulighet til å forme det norske helsesystemet i tråd med sine egne prioriteringer. Denne ordningen varte til slutten av 70-årene, da helsedirektoratet ble skilt ut av sosialdepartementet, og gjort til et eksternt organ.

Selv om helsedirektoratet er skilt ut ifra sosialdepartementet og den indre korporatismen, slik som Nordby definerer det, ikke er like sterk er denne definisjonen en sentral del i oppgaven. Karl Evang var sterk tilhenger av fagstyre, og under han ble mange leger satt inn i administrative stillinger i staten. Trond Nordby sier at når representanter for profesjoner får innpass i byråkratiet og i tillegg står ideologisk nært sine egne organisasjoner, kan man snakke om en indre korporatisme (Nordby 1994:10). Det er fortsatt mange leger representert i de statlig kontrollerte kanalene for kontakt. Legenes representasjon kan gi DNLF en mulighet til lettere å påvirke gjennom deltakelse i de tradisjonelle, statlig kontrollerte kanalene. Dette er en form for myndighetspåvirkning som er unik for sektorprofesjonene og deres organisasjoner. Denne formen for korporativt innflytelse kommer antageligvis ikke til å gjelde FFO i like stor grad, siden organisasjonen ikke representerer en profesjon.

### **1.5. Oppgavens oppbygning.**

Først i denne oppgaven blir det forklart inngående hvorfor FFO og DNLF har blitt valgt som case. Deretter blir problemstillingen formulert slik at det kan utføres arbeidshypoteser som kan testes opp i mot de data som er samlet inn. Etterpå defineres de mest sentrale begreper for oppgaven som kommer til å benyttes i oppgave. Det andre kapittelet er viet til det metodiske opplegget og fremgangsmåten for innsamling av data. Avslutningsvis i dette kapittelet gjøres det rede for variablene som benyttes for å belyse problemstillingen gjennom testingen av dataen. Kapittel tre tar for seg det teoretiske grunnlaget og ser nærmere på hvordan oppgaven benytter seg av det. I kapittel fire følger historisk oppsummering av den politiske utviklingen i Norge etter 1971, og en beskrivelse av organisasjonene som fungerer som case. I kapittel fem setter jeg de innsamlede dataene opp mot hverandre, og drøfter dem. Kapittel seks konkluderer i forhold til arbeidshypotesene, og avsluttes med noen generelle betraktninger om hva som har kommet fram gjennom oppgaven, og hvordan dette kan brukes til videre forskning.

### **1.6. Avslutning.**

I dette kapittelet har jeg forklart hvordan oppgaven gjennomføres. Problemstillingen har blitt avgrenset, og ut ifra den er det utledet arbeidshypoteser for å lettere kunne teste de dataene som er samlet inn. Det er også gjort rede for hvorfor FFO og DNLF brukes som case, og hvorfor disse to organisasjonene belyser problemstillingen spesielt godt. I tillegg har de mest sentrale begrepene blitt forklart og definert. I det neste kapittelet skal det metodiske opplegget beskrives. Det vil bli gjort rede for hvilke metoder som benyttes i datainnsamlingen, og hvilke data som blir hentet inn. I neste kapittel vil de aktuelle variablene bli forklart, og det vil settes opp en forklaringsmodell for å belyse sammenhengen mellom dem.

## **Kapittel 2.**

### **2.0. Metode.**

I dette kapitlet gjøres det rede for det metodiske opplegget for oppgaven. Nedenfor forklares det hvilken form for metode som er valgt og hvorfor. Basert på det beskrives det nøyere hvorfor jeg har valgt en å gjennomføre en case studie. Deretter beskrives hvilke problemer som kan oppstå ved denne formen for undersøkelse, og hvilke grep som er gjort for å motvirke dem. Så beskrives hvilke data som skal samles inn, og deretter hvordan det gjøres. I tillegg er det en nærmere gjennomgang av intervjuopplegget, og hvorfor det er disponert slik det er. Avslutningsvis i dette kapitlet gjør jeg rede for hvilke variabler som brukes, og hvordan de står i forhold til hverandre i en forklaringsmodell.

### **2.1. Valg av metode.**

Det skilles mellom to typer metodiske opplegg; kvalitativt og kvantitativt. Et kvantitativt opplegg baserer seg på statistikk. Denne typen metode lønner seg når man skal generalisere om en større populasjon. For å kunne gjennomføre et slikt opplegg er man avhengig av et relativt stort utvalg, et strikt opplegg og gode muligheter for innsamling av statistiske data. Denne oppgaven er gjennomført som en case studie. Nyten av statistisk generalisering på bakgrunn av data samlet om FFO og DNLF vil være begrenset. Det vil også være vanskelig å kvantifisere mange av dataene som samles inn. Ikke bare på grunn av det case studiens metodiske opplegg, men også fordi lobbyisme og uformell kontakt er fenomener som vanskelig lar seg tallfeste.

Hernes og Nergaard prøvde i sin bok fra 1989 å tallfeste kontakten mellom staten og organiserte interesser ved å kartlegge antall møter politikere hadde med utenforstående aktører. Men denne typen klassifisering vil kun dekke ett aspekt av kontaktflaten. I tillegg kan respondentenes ærlighet og hukommelse trekkes i tvil. Det som en politiker ser på som et privat møte mellom venner, kan betone seg som et forsøk på uformell påvirkning for den andre part. Allikevel vil politikeren vil ikke beskrive det slik i en undersøkelse.

I tillegg åpner kvalitativ metode for å intervju medlemmer av FFO og DNLF på en friere måte enn ved en kvantitativ innsamling. Man får muligheten til å forfølge interessante utsagn og grave dypere i temaer brakt opp av intervjuobjektet. Ved å bruke et kvalitativt metodeopplegg, står man friere til å agere på bakgrunn av hva som kommer fram under datainnsamlingen. Dette kan være nyttig når man utforsker såpass ukjente territorier som organisasjoners påvirkningsform er. Et kvantitativt opplegg ville i større grad binde en i slikt hensyn.

## **2.2. Hvorfor case studie.**

Sammenliknet med andre skandinaviske land finnes det lite forskning på fenomenet lobbyisme fra de senere år i Norge. Dataene som er samlet inn, belyser heller ikke oppgavens vinkling tilstrekkelig. De konsentrerer seg om det direkte forholdet mellom profesjonelle lobbyister, interesselobbyister og beslutningstakerne. Dataene beskriver de tilfeller der lobbyistene tar kontakt med politikere og administrasjon, og med hvilke politikere eller hvilke byråkrater de tar kontakt. Men dataen beskriver ikke hvordan kontakten mellom partene arter seg eller hvilke andre påvirkningsmuligheter organisasjoner har.

På grunn av begrensede ressurser kan ikke denne oppgaven sette seg som mål å samle inn nok kvalitative data til å trekke generelle slutninger om påvirkningsformene til FFO og DNLF. I tillegg er påvirkningsform en variabel som vanskelig lar seg kvantifisere. Slik problemstillingen er utformet er det heller ikke nødvendig. Arbeidsformene til organisasjonene lar seg lettere belyse gjennom en case studie enn gjennom en statistisk undersøkelse. På grunn av oppgavens vinkling lønner det seg altså å gjennomføre case studier. Det lønner seg også å se på to forskjellige organisasjoner i stedet for kun en organisasjon for å belyse forskjell i arbeidsmåtene til forskjellige typer organisasjoner. Ved å bruke både FFO og DNLF vil det i større grad kunne generaliseres på bakgrunn av konklusjonene.



FFO og DNLF egner seg for sammenlikning fordi de har forskjellig utgangspunkt for sin myndighetspåvirkning. De er organisert på forskjellige måter, deres ressurser og historisk korporative tilknytning er meget ulike. FFO og DNLF sine interessefelt gjør at de arbeider innenfor den samme bransje, selv om deres fokus på sak ofte skiller seg fra hverandre.

### **2.2.1. Problematisering av case studiet.**

Case studien har hatt en problematisk barndom og har fått mange fiender i forskerkretser. Mange kritiserer den for å være upresis. I tillegg har den blitt kritisert fordi den kun ser på spesifikke tilfeller. Det er lite nyttig i en forskertradisjon der målet har vært å kunne generalisere ut ifra resultatene. Underdal sin fruktbarhetsteori underbygger kritikken som er rettet mot case studien. I følge Underdal skal ethvert forskningsprosjekt oppfylle fire krav: Generalitet, etterprøvbarehet, gjennomførbarhet og kostnadseffektivitet.

Case studien har først og fremst blitt kritisert for sin mangel på muligheter for å generalisere. Når man ser på en bestemt case, for eksempel en organisasjon eller en spesifikk hendelse, kan man vanskelig trekke erfaringer til andre organisasjoner og andre situasjoner. I hvert enkelt tilfelle kan det være forskjellige variabler som gir utslag. Derfor vil ikke nødvendigvis en case studie kunne gi fruktbare konklusjoner til andre case, selv om de likner. Denne oppgaven imøtekommer denne kritikken ved å benytte to case. Ved å bruke to organisasjoner som er så forskjellig som FFO og DNLF vil det lettere kunne trekkes generelle konklusjoner om myndighetspåvirkning i Norge, enn om det kun ble brukt et case. Dette støttes av Yin som også hevder at hvis man ser på flere case vil grunnlaget til å kunne trekke generell konklusjoner fort bli sterkere (Yin 2003:10).

Etterprøvbareheten har også alltid vært et problem for gjennomføringen av en case studie. Det er vanskelig å gå gjennom de samme intervjuer eller observere de samme tingene som en tidligere forsker har gjort. Tidligere case studier har ofte resultert i store, uleselige dokumenter (Yin 2003:11). Validiteten i datainnsamlingen avhenger mye av forskeren, og i noen tilfeller forskerens forhold til organisasjonen som studeres og individene i den.

Dette gjør at dataen fort kan bli skjev. Spesielt hvis en annen forsker skal komme i ettertid og gjennomføre det samme forskningsprosjektet. For å imøtekomme kravet om etterprøvbarhet, har Yin skissert opp meget klare linjer for hvordan en case studie må gjennomføres. Han mener at rapporter må skrives løpende, og at forskeren hele tiden må dokumentere det som gjøres. På denne måten vil andre kunne gå inn i ettertid å etterprøve forskerens konklusjoner på bakgrunn av det samme datamaterialet (Yin 2003:67).

Gjennom å redegjøre for intervjuopplegget i oppgaven nøye, og grunnlegge alle avveininger som er gjort, vil også denne oppgaven være etterprøvbar. En annen vil kunne følge opp arbeidet som er gjort fordi konklusjonene ikke bare er trukket på bakgrunn av de gjennomførte intervjuene, men også offentlige dokumenter som er lett tilgjengelige.

Yin hevder at en forsker som skal gjennomføre en case studie ikke må være lastet med fordommer, men ta en så objektiv stilling som mulig ovenfor det han forsker på. Dette vil være nødvendig for ikke å få skjevheter i dataene, eller tolkningene av dem. Dette motvirkes også gjennom rapportskrivningen som Yin skisserer. Men en av de viktigste måtene å sikre at dette ikke skjer, er å hente inn data fra flere kilder. På denne måten kan man triangulere informasjonen man får fra uavhengige kilder.

Siden jeg selv har tilknytning til FFO gjennom å ha jobbet der i en kort periode, har triangulering av dataen vært meget sentralt for oppgaven. Innhenting av data har skjedd både gjennom intervju, men også gjennom organisasjonens saksarkiver og årsrapporter. For ikke å innhente all informasjon fra organisasjonene selv skal det også innhentes data fra statens egne tall. For å få et inntrykk av hvor godt integrert organisasjonene er korporativt vil jeg finne ut om hvor mange representanter FFO og DNLF har som innehar verv i statlige utvalg.

### **2.3. Primærdata og sekundærdata.**

Data deles hovedsakelig inn i to kategorier; primærdata og sekundærdata. Primærdata innebærer data som en forsker samler inn selv, til sin undersøkelse. Det er han som har avgjort innsamlingsmåten og det er han som avgjør hvilke avgrensinger som gjøres i universet før innsamlingen settes i gang. Disse dataene er ofte de som står mest sentralt i en undersøkelse, siden det er denne informasjonen forskeren har vært interessert i å hente inn. Sekundærdata kjennetegnes ved at det hentes inn fra en annen kilde enn universet. Dette er data som allerede er innsamlet av en annen forsker og anvendt i en annen undersøkelse. Problemet med å bruke slik data er at de opprinnelige innsamlingsmetodene og avgrensningene er satt. Forskeren har ikke mulighet til å vinkle innsamlingen til å belyse de deler av et område som han er ute etter.

Som bakgrunn for oppgaven brukes sekundærdata hentet fra Espeli (1999), Egeberg (1981), Hallenstvedt, Moren og Christensen (1976) og Nordby (2000). Disse dataene danner bakteppet for de premisser som legges, og de antagelser som gjøres i forholdet mellom regjering, Storting, administrasjonen og organiserte interesser. Disse premissene er grunnlaget for min case studie. De data og de konklusjoner som er trukket av disse forfatterne danner former min oppfatning av hvordan interesseorganisasjonene arbeider mot myndighetene i Norge i dag.

De primærdata som brukes i oppgaven, blir samlet inn gjennom dybdeintervjuer med sentrale personer i FFO og DNLF. Yin (2003) mener det er seks hovedkilder til informasjonsinnhenting ved gjennomføring av en case studie. Disse er dokumenter, arkiver, intervjuer, direkte observasjon, deltakende observasjon og fysiske gjenstander. Han trekker fram intervjuet som den viktigste kilden til datainnsamling i en case studie (Yin 2003:89). Valget av intervju er også gjort for å best belyse forskjellen mellom påvirkningsformene til FFO og DNLF. Grunnen til å gjennomføre flere intervjuer er å kunne sikre at dataene som hentes ut er nøyaktige. Dette blir sentralt for å sikre validiteten til informasjonen fra de forskjellige personene (Yin 2003:35).

I tillegg til at det hentes inn primærdata fra organisasjonens saksarkiv, skal det altså telles opp hvor mange representanter FFO og DNLF har i statlige råd og utvalg. Tellingen vil ikke bare innebefatte de som direkte representerer organisasjonenes sekretariat. Det ville ikke gitt et helhetlig bilde av organisasjonenes mulighet for innpass i den statlige beslutningsprosess gjennom de korporative kanalene. I tillegg til de som representerer de to organisasjonene direkte i form av folk fra sekretariatet, vil opptellingen også innebefatte de som representerer FFO og DNLF sine allierte i statlige utvalg.

Siden DNLF representerer 94 % av alle leger i Norge, er sannsynligheten stor for at de leger som sitter i statlige utvalg også er medlem i DNLF. Dette fører til at organisasjonen kan møte forståelse hos legene på andre siden av bordet slik som Trond Nordbys teori om indre korporatisme sier, uten at DNLF er direkte representert i det samme statlige utvalget.

For å gjenspeile dette i det andre caset, skal alle de som representerer FFO sitt sekretariat og de som representerer medlemsorganisasjonene telles opp. Dette vil gi et inntrykk av i hvor mange statlig utvalg FFO vil møte forståelse for sine synspunkter og ha lettere for å nå frem med sitt budskap. Tellingen av FFO og DNLF sine representanter og allierte vil gi en indikasjon på hvor godt inkorporert organisasjonene er i den korporative kanal og statens beslutningsprosess. I tillegg vil disse tallene kunne sammenliknes med hverandre for å se om det er noen forskjell i graden av representasjon.

Disse tallene er lett tilgjengelige fra Stortinget i stortingsmelding nr. 7. Denne stortingsmeldingen gis ut hvert fjerde år og har en oversikt over alle statlige utvalg og hvem som er medlemmer av dem. I tillegg beskriver listene yrke til hvert enkelt medlem og hvilken organisasjon de representerer. Datamaterialet i denne oppgaven kommer til å samles inn fra de dokumentene som dekker de statlige råd og utvalg opprettet mellom 1997 og 2003. Jeg vil spore opp de aktuelle medlemmene ved manuelt å gå gjennom dokumentet.

Formålet med intervjuene vil være å sette organisasjonens forståelse av sitt eget arbeid opp mot de fakta jeg finner i organisasjonens egne arkiver og i Stortingets dokumenter. På denne måten vil arbeidet med datainnsamling fra arkivene ikke bare skaffe meg data, men de vil sørge for en dobbeltsjekking av den informasjon jeg får gjennom intervjuene. Yin påpeker viktigheten av å triangulere data i en case studie for å motvirke feil eller unøyaktig informasjon innhentet gjennom intervjuer (Yin 2003:97). Dette innebærer å skaffe til veie informasjon fra flere, uavhengige kilder, slik at man lettere kan danne seg et bilde av hva realitetene er (Ibid 2003:14).

#### **2.4. Intervjuopplegg for oppgaven.**

Det er gjennomført fem intervjuer totalt, to i FFO og tre i DNLF. Grunnen til at det er gjennomført kun fem intervjuer, er at innen organisasjonene er det få personer som jobber direkte med myndighetspåvirkning. I DNLF er det fire personer som jobber heltid med informasjon og påvirkningsarbeid. Av disse igjen er det to som jobber i DNLF sitt tidsskrift og ikke direkte med myndighetspåvirkning. Det er dermed få personer i organisasjonene som kan svare på spørsmålene med et helhetlig perspektiv.

Intervjuene til denne oppgaven er gjennomført med to av personene som er delaktige i organisasjonenes påvirkningsarbeid, nemlig Ellen Juul Andersen og Sverre Strand. Det var viktig å få et helhetlig bilde av hvordan organisasjonens påvirkningsarbeid fungerte, i tillegg til å få innsyn i detaljene i organisasjonenes informasjons- og myndighetsarbeid. I tillegg er Harry Martin Svabø fra intervjuet. Han har vært generalsekretær i DNLF i 23 år og har en unik innsikt i påvirkningsarbeidet over en lengre periode. Muligheten til å intervjuer han gjorde at dataen kunne få en ny dimensjon.

I FFO er tre personer som tar seg informasjons- og påvirkningsarbeidet. Dette er styreleder, generalsekretær og assisterende generalsekretær. Andre som eventuelt er involvert er ikke aktive på en rutinemessig basis og er kun fagpolitiske medarbeidere. De har liten innsikt i det helhetlige arbeidet, som mitt intervju er ute etter å finne ut av. Blant

de tre som har ansvaret for myndighetspåvirkningen er assisterende generalsekretær særlig ansvar for dekning i media. Jeg har intervjuet styreleder Arnt Holte og assisterende generalsekretær Jarl Ovesen.

#### **2.4.1. Datainnsamling gjennom intervju.**

Yin beskriver intervjuer i en case studie som guidede samtaler mer enn rigide utspørringer. Personene som blir intervjuet i sammenheng med en case studie, vil fungere mer som informanter enn som intervjuobjekter. Dette gjør at intervjueren må passe på å holde samtalen på emnet og sørge for å få den informasjonen han trenger, uten å bli for rigid og streng i formen (Yin 2003:90).

Intervjuet som samler inn dataen til denne oppgaven er todelt. I den første delen vil stilles konkrete spørsmål om organisasjonens arbeidsmåter, korporative tilknytning og påvirkningsmuligheter. Denne delen vil kunne beskrives som et fokus intervju (Yin 2003:90). Yin mener at et fokus intervju fortsatt kan være relativt åpent, selv om det skjer innen en viss tid og spørsmålene er konkrete. Det gjør at interessante utsagn kan følges opp uten å måtte vente til senere i intervjuet. Den første intervjudelen vil gi konkrete svar på spørsmål som vil kunne gjøre den senere analysen og sammenlikningen bedre. En viktig faktor ved fokus intervjuet vil være å passe på at intervjuobjektene fra samme organisasjon ikke høres ut som ekkoer av hverandre. Dette er spesielt en fare ved fokus intervjuet i og med at rammene for intervjuet er mer fastlagte. Det som ofte er tilfellet når slikt oppstår, er at intervjuobjektene svarer det de tror er riktig i følge organisasjonens rammer og premisser. Hvis dette skjer kan mye av validiteten i dataen som samles inn gjennom intervjuene, forsvinne (Yin 2003:91).

Den andre delen av intervjuet vil være friere og fortone seg mer som en uformell samtale. I denne delen benyttes intervjuguiden som et veiledende dokument. Den beskriver emner og temaer som er viktig å få svar på mer enn spesifikke spørsmål. Under denne delen av intervjuet kan intervjuobjektet få snakke fritt mens samtalen styres til å dreie seg om de

temaer som er viktig for å belyse problemstillingen. Dette gjør det lettere å forfølge interessante utsagn siden man ikke trenger å forholde seg like strengt til intervjuguiden.

#### **2.4.2. Kulturintervju eller saksintervju.**

Intervjuer kan i hovedsak deles i to typer. Disse kalles kulturintervju eller saksintervju. Navnene gjenspeiler hvordan intervjuet er strukturert og hva slags informasjon man etterspør. I et kulturintervju vil man vinkle spørsmålene for å få innsikt i hvordan en organisasjon fungerer. Man vil forsøke å få oversikt over dynamikken mellom menneskene og hvordan rutiner og arbeidsmetoder fungerer. Spørsmålene i et kulturintervju vil være generelle sett i forhold til organisasjonens arbeid og fokusere på hvordan menneskene i den jobber med hverandre. Denne formen for intervju forsøker å finne ut av hvordan organisasjonen fungerer og hvorfor den har de arbeidsrutiner som brukes.

I et saksintervju vil man finne ut av hvordan en organisasjon fungerer gjennom å se på en spesifikk prosess eller en situasjon som har oppstått, for så å se hvordan organisasjonen reagerte på de nye omstendighetene. Eksempelvis hvordan en bedrift agerer når det oppstår en arbeidstvist eller hvordan en lobbyorganisasjon jobber med et bestemt lovforslag. Denne formen for intervju legger fokus på hvordan organisasjonen jobber under bestemte omstendigheter og med bestemte saker. Ved å se på dette prøver man så å trekke slutninger om organisasjonen som en helhet.

Mine intervjuer vil være kulturintervjuer og strukturert på den måten som jeg beskrev under punkt ovenfor. Jeg ønsker å fokusere på organisasjonenes arbeidsmåter generelt, og ikke i forhold til spesifikke saker. Intervjuobjektet kommer sannsynligvis til å bruke enkeltsaker som eksempler på hvordan de jobber, men slike eksemplifiseringer vil jeg ikke vektlegge. Eksempler er fint for å beskrive arbeidsmetoder, men jeg er først og fremst interessert i å se på dynamikken i organisasjonene og hvordan de når frem til beslutningstakerne.

## **2.5. Variabler i oppgaven.**

### **2.5.1. Avhengig variabel.**

Den avhengige variabelen i oppgaven vil være **påvirkningsform**. Denne variabelen søker å beskrive hvilke strategier organisasjonene bruker i sitt arbeid med å påvirke myndighetene, altså hvilken form for påvirkning de benytter for å oppnå resultater i beslutningsprosessen. Det skilles mellom to forskjellige påvirkningsformer; påvirkning innenfra og påvirkning utenfra.

Med **påvirkning innenfra** menes når en organisasjon er en del av de korporative prosesser eller at deres kontakt med myndighetene er institusjonalisert i forhold til saker som berører organisasjonen eller dens medlemmer. Denne formen for påvirkning er usminket og henvender seg direkte til beslutningstakerne eller deres administrasjon. I slike tilfeller blir organisasjonen som oftest invitert til å delta for å dele sin kunnskap med politikere og byråkrater. De tradisjonelle korporative kanalene, som høringer, høringsuttalelser og deltakelse i statlige utvalg ligger under denne formen for påvirkning. Dette er en viktig del av den direkte og åpne kontakten mellom organisasjoner og beslutningstakere.

**Påvirkning utenfra** er en beskrivelse av de påvirkningsstrategier som ikke er institusjonalisert og som ikke nødvendigvis retter seg direkte mot staten. Den innebærer lobbyvirksomhet i form av direkte og uformell kontakt mellom personer fra interessegrupper og politikere eller personer i administrasjonen. Andre eksempler på påvirkning utenfra vil være å informere media om en sak og dermed forsøke å bruke opinionen som bakdør til beslutningsprosessen. Gjennom å informere media om en sak, kan en organisasjon tvinge saken inn på politikernes dagsorden uten å måtte ta kontakt med verken Storting, regjering eller embetsverk. Direkte aksjoner eller demonstrasjoner er også tilfeller jeg vil definere som påvirkning utenfra. Slike aksjoner er ofte rettet mot staten og politikere, men de er i utgangspunktet ute etter å bevege opinionen ved å synliggjøre et problem.



### 2.5.2. Uavhengige variabler.

Den første uavhengige variabelen er **organisasjonens korporative tilknytninger**.

Gjennom historien har enkelte organisasjoner vært nærmere tilknyttet offentlige myndigheter enn andre. Egeberg skriver om hvordan ”En statsminister fra Arbeiderpartiet har ukentlige møter med samarbeidskomiteen mellom partiet og landsorganisasjonen (LO). Disse møtene følges opp av personlige og uformelle kontakter og av formalisert samarbeid i viktige enkeltsaker.” (Egeberg 1981:104). Den historiske tilknytningen mellom LO og DNA er meget godt kjent, men ikke bare landsorganisasjonen hadde god tilgang til den politiske ledelse. [...] Også Norges Industriforbund, Norges Handelsstands Forbund og Norges Rederforbund har spesielle kontakter med regjeringen, også en DNA regjering” (Ibid 1981:104). I hvilken grad en organisasjon var en del av dette samarbeidet, vil kunne gi utslag på hva slags påvirkningsformer organisasjonen tar i bruk for å nå frem til beslutningstakerne. Hvor stor grad av korporativ uformell tilknytning en organisasjon har, vil komme til uttrykk gjennom blant annet hvor mange statlige utvalg organisasjonen er representert i. I tillegg vil det være viktig å finne ut om organisasjonen automatisk blir invitert til å delta i høringsrunder og eventuelt hvor mange departementer eller direktorater som de har løpende kontakt med i slikt henseende. I tillegg vil graden av korporativ tilknytning gi utslag på valg av påvirkningsmetode.

Den andre uavhengige variabelen er **organisasjonens ressurser**. Denne variabelen søker å beskrive hvor store økonomiske ressurser, hvilke personalressurser og andre aktiva organisasjonen har til rådighet i sitt påvirkningsarbeid. Denne variabelen søker å måle hvor mange personer som daglig jobber med informasjons- og myndighetspåvirkning i organisasjonen. Hvor store ressurser en organisasjon har gir utslag på hva slags påvirkningsstrategi de velger å benytte seg av. I den siste makt- og demokratiutredningen står det: ”Disse påvirkningsformene (lobbyisme) [...] karakterisert ved at evnen og ressursene til å gjøre seg gjeldene er ulikt fordelt. De krever artikuleringssevne, organisasjonsmakt, kontaktnett og kjøpekraft.” NOU 2003:19:24).

Disse faktorene vil vise en organisasjons evne til å påvirke beslutningstakerne. En organisasjon med godt kontaktnettverk og mye kjøpekraft vil kunne ta i bruk flere ressurser og komme bedre til orde ovenfor beslutningstakerne. Variabelen vil også vise om organisasjonen har mulighet til å leie inn profesjonelle lobbyister eller sette i gang massive holdings- og reklamekampanjer.

## **2.6. Forklaringsmodell.**

Nedenfor er det satt opp en forklaringsmodell for å belyse sammenhengen mellom variablene. Organisasjonens påvirkningsform er den avhengige variabel mens organisasjonens korporative tilknytning og organisasjonens ressurser, er de bakenforliggende, uavhengige variabler. I denne modellen er de to uavhengige variablene også uavhengige av hverandre. Det er fordi å påvise en sammenheng mellom disse ikke vil hjelpe til med å belyse min problemstilling. Derfor har jeg valgt å se bort ifra en eventuell sammenheng mellom de uavhengige variablene.

**Figur 2.1:**

### **Organisasjonens korporative tilknytning.**



### **Organisasjonens påvirkningsform**

Påvirkning innenfra / Påvirkning utenfra



### **Organisasjonens ressurser.**

Den forventede sammenhengen er at organisasjoner med stor grad av korporativ tilknytning vil benytte seg av påvirkningsformer som faller under påvirkning innenfra, mens organisasjoner med lav korporativ tilknytning vil benytte påvirkning utenfra. I tillegg forventes det at organisasjoner med store ressurser vil benytte seg av innleide ressurser og sette i gang storstilt markedsføring som reklame- eller holdningskampanjer.

Organisasjoner med lite ressurser vil være avhengig av at eget personell gjør jobben i tillegg til at påvirkningsformen er høyst kostnadseffektiv.

## **2.7. Avslutning.**

I dette kapitlet har den metodiske bakgrunnen blitt lagt. Det har blitt forklart hvorfor det er valgt kvalitativ metode framfor kvantitativ. Valget av case studie er redegjort for og mulige problemer er igjennomgått og imøtekommet med konkrete tiltak. Det har også blitt beskrevet hvordan datainnsamlingen skal skje. Så er det gjort rede for hvordan intervjuene skal gjennomføres og hvorfor de må gjennomføres på denne måten. I neste kapittel skal det teoretiske grunnlaget for oppgaven settes og relateres til oppgavens problemstilling.

## **Kapittel 3.**

### **3.0. Teorigrunnlag for oppgaven.**

I dette kapitlet gjøres det rede for det teoretiske grunnlaget for oppgaven. Først forklares Trond Nordbys teori om indre korporatisme og hvordan denne formen for korporatisme relaterer seg til oppgaven. Deretter følger en gjennomgang av organisasjoners muligheter for å påvirke myndighetene med utgangspunkt i SOU 1999,121. Den teoretiske bakgrunnen for variablene påvirkning innenfra og påvirkning utenfra gjøres rede for under denne delen.

### **3.1. Indre korporatisme.**

Phillipe C. Schmitter definerer korporatisme som

*[... ]Et system av interesserepresentasjon, hvor organisasjonene settes i et begrenset antall singulære, obligatoriske, ikke-konkurrerende, hierarkisk ordnede og funksjonelt differensierte kategorier. Staten godkjenner eller lisensierer (eller oppretter) de enkelte organisasjonene, og gir de bevisst representasjonsmonopol innen sine kategorier. Som motytelse krever staten en viss kontroll av organisasjonenes valg av ledere og artikulering av krav og støtte (Schmitter 1974:47).* Dette er trekk som kjennetegner klassisk korporatisme. En liknende form for korporatisme har manifestert seg i norsk politikk i mellom- og etterkrigstiden. Det mest kjente eksempelet på klassisk korporatisme i Norge er lønnsforhandlinger i regi av staten. I sin bok ”Korporatisme på norsk” skiller Trond Nordby mellom tre hovedformer for korporativ organisering i norsk sammenheng; forhandlingskorporatisme, som lønnsforhandlinger er et godt eksempel på, korporatisme under forvaltningen; der berørte organisasjoner deltar i statlige utvalg organisert av og under forvaltningen og til sist indre korporatisme (Nordby 1994:10).

Når Trond Nordby forklarer indre korporatisme utvider han Schmitter sin korporatismedefinisjon. Begrepet er opprinnelig hentet fra Alan Cawson, men Nordby har anvendt det med bakgrunn i den profesjonaliseringen som byråkratiet i norsk administrasjon gjennomgikk i tiden etter andre verdenskrig. Enkelte profesjonsgrupper

fikk i større grad innpass i beslutningsprosessene i offentlig administrasjon. Både gjennom forhandlingskorporatismen, men også gjennom økt deltakelse i statlige utvalg, eller det Nordby beskriver som korporatisme under forvaltningen. Det var gjennom denne perioden at legenes inntog i administrasjonen fant sted. Som Nordby også poengterer i ”Korporatisme på norsk” er helsesektoren et veldig godt eksempel på denne formen for profesjonalisering av offentlig administrasjon (Ibid 1994:11). Folk med medisinsk bakgrunn fikk jobb på alle nivåer i departementer og direktorater, også ledernivå. I denne perioden var også helsedirektoratet innkorporert i sosialdepartementet, slik daværende leder av direktoratet, Karl Evang, ikke bare fungerte som leder av direktoratet, men i praksis også som ekspedisjonssjef i sosialdepartementet.

Evang spilte en viktig rolle i profesjonaliseringen av norsk helseadministrasjon. Han var sentralt plassert i norsk helsevesen gjennom hele etterkrigstiden, fram til sin avgang som helseminister i 1972. Evang var med på å trekke legestanden direkte inn i byråkratiet og gjøre den delaktig i den administrative beslutningsprosessen. Dette var en politisk linje som han trodde sterkt på, og som preget hele hans helsepolitiske tenkning (Nordby 1989:92). Hans påvirkning og forming av offentlig helseadministrasjon fikk store følger for norsk helsepolitikk i hele denne perioden og i ettertiden. (Nordby 1989).

Det at så mange leger ble trukket inn i offentlig administrasjon, fikk konsekvenser for hvordan den fungerte. I en tid der de fleste andre samarbeidsområder mellom myndighetene og andre interesser var preget av forhandlingskorporatisme, utviklet norsk helsevesen og da særlig legestanden, det Nordby kaller indre korporatisme.

I ”Korporatisme på norsk” setter Nordby opp to forutsetninger for utvikling av indre korporatisme. 1) Profesjonsmedlemmene må ha inntatt posisjoner som gir dem anledning til direkte overlegninger med de politiske myndighetene omkring utformingen av offentlig politikk. 2) I tillegg må de stå ideologisk nær og har jevnlig kontakt med sine respektive

organisasjoner (Nordby 1994:10). Begge disse forutsetningene var til stede når Evang trakk legene inn i administrasjonen.

Denne formen for korporatisme fungerte som et direkte samarbeid mellom interessegrupper og administrasjon. Det gjør den ikke i samme grad lenger. Etter at helsedirektoratet ble skilt ut fra sosialdepartementet, mistet legene sin ”trojanske hest” i administrasjonen, Karl Evang. De mistet muligheten til å ytre sin mening direkte til toppen av den byråkratiske ledelse.

Men legene satt fortsatt ”overalt” i administrasjonen og følgende av det Evang satte i gang eksisterer ennå. Indre korporatisme innebærer at en profesjon får innpass i så stor grad at deres tilstedeværelse setter preg på arbeidsmåten og beslutningsprosessen til den offentlige instansen. Politikernes vedtak blir ikke lenger igangsatt av et upartisk byråkrati, men forslagene må forbi et byråkrati som til tider kan være meget lite villig til å gjennomføre vedtak, på bakgrunn av byråkratiet preges av en profesjon. ”*De [profesjonsmedlemmene] følger de mål som kognitivt og normativt kan føres tilbake til deres faglige skolering*” (Ibid 1994:10).

Dette vil føre til at byråkratiet får et nærere og bedre samarbeid med medlemmer av den profesjon de tilhører, enn for eksempel til sine byråkratiske medarbeidere eller den politiske ledelsen og Stortinget. En organisasjon som DNLF lettere kan få innpass for sine meninger i deler av norsk byråkrati fordi leger fortsatt er godt representert i mange departementer og direktorater. Den indre korporatismen og de påvirkningsmuligheter den gir, setter DNLF i en helt spesiell posisjon i forhold til andre interessegrupper som opererer innen samme felt. Muligheten for gjennomslag var nok større før, men sannsynligvis har DNLF fortsatt gehør i enkelte deler av norsk administrasjon. Gjennom kontakt med sine profesjonsmedlemmer har organisasjonen en mulighet til å kunne nå frem i beslutningsprosessen. Både gjennom de korporative samarbeidsorgan og gjennom uformell kontakt med folk fra samme normative og kognitive bakgrunn som dem selv.

DNLF har ikke lenger direkte kontakt til ledelsen av helsedirektoratet og sosialdepartementet. Men de møter antageligvis forståelse for sine holdninger når representanter for deres profesjon sitter på ”andre siden av bordet”.

### **3.2. Påvirkningsform.**

I kapittel 2 ble det definert variabler for oppgaven. Den avhengige variabel, påvirkningsform, kunne arte seg på to måter; påvirkning innenfra og utenfra. Denne variabelen er basert på SOU 1999,121. I dette arbeidet ser Jörgen Hermansson, Anna Lund, Torsten Svensson og Per Ola Öberg etter sammenslutningen mellom interesser og stat. De mener at all påvirkning mot offentlige beslutninger er et spørsmål om institusjonalisering eller ikke-institusjonalisering. Altså kan påvirkningsformen avgjøres på bakgrunn av graden av institusjonalisering. De går videre med å definere en institusjon som; *”en mekanisme som hviler på en regel eller et helt regelsett som oppfattes og erkjennes av aktørene”* (SOU 1999,121:10).

Med dette grunnlag påstås det at korporatisme innebærer at staten institusjonaliserer sitt forhold og kommunikasjonen med enkelte aktører på enkelte områder. Enten gjennom deltakelse i statlige utvalg eller gjennom forhandlinger med staten i bestemte fora. De ikke-statlige aktørene blir dermed en legitim deltaker i den offentlige beslutningsprosess, og kan øve innflytelse på myndighetenes prioriteringer (SOU 1999,121:11). I tillegg kan staten gjøre dem delaktige i de beslutninger som fattes, siden de har fått være med å utforme dem. Dette innebærer at når FFO og DNLF deltar i statlige utvalg, vil staten anse dem som bundet av de konklusjoner som utvalget bestemmer seg for. Siden organisasjonene da har fått delta i beslutningsprosessen, er de en del av beslutningen.

Andre former for institusjonalisert deltakelse i beslutningsprosessen er komitéhøringer, remiss og høringer i departementene. Dette er en form for påvirkning innenfra som ikke er så sterk. Den største forskjellen mellom disse kanalene og deltakelse i statlige utvalg, er at interessegruppene får uttrykke sine synspunkter i en sak, men i langt grad går i

forhandlinger med staten. I disse foraene kan alle som er berørt av et lovforslag få lov til å delta. Kommunikasjonen mellom politikere og byråkrater på den ene siden og interessegrupper på den andre får en annen form, enn hvis en interesseorganisasjon hadde blitt invitert til å delta i et statlig utvalg. I tilfeller der DNLF og FFO stiller i statlige utvalg er i mye større grad forhandlinger og meningsutveksling mellom partene, enn når de står foran en fagkomité på Stortinget, eller sender inn en høringsuttalelse til et departement. Mangelen på forhandlinger er årsaken til at Trond Nordby ikke ser remiss og høringer som et korporativt samarbeid. Men det er i høy grad en institusjonalisert form for kommunikasjon mellom staten og organiserte interesser. Dette gjør at denne påvirkningsformen havner under påvirkning innenfra, på tross av sin manglende status som korporativt samarbeidsorgan.

Når det gjelder den andre formen for påvirkning av offentlige beslutninger beskrevet av Hermansson, Lund, Svensson og Öberg er det snakk om påvirkningsformer med lav, eller ingen grad av institusjonalisering. Det finnes mange eksempler på påvirkningsformer som faller under denne kategorien, men i hovedsak kan de deles inn i tre grupper; 1) direkte aksjoner, 2) direkte kontakt med politiker eller embetsmann og 3) opinionspåvirkning.

Direkte aksjoner er et forsøk på å påvirke myndigheters beslutninger gjennom å gå utenom de institusjonaliserte innflytelseskanaalene på en ikke-institusjonalisert måte. Gjennom sivil ulydighet, blokader eller ulovlige streiker forsøker man å påvirke en beslutning som skal tas, eller å endre en beslutning som allerede er fattet (SOU 1999,121:12). Slike typer aksjoner tar ikke alltid sikte på å overbevise politikerne om at de tar feil, og dermed endrer sin beslutning. Aksjonering kan ofte være rettet mot et bestemt problem eller en viss problematikk for å tvinge den frem på dagsorden. Den eneste formen for aksjonering som kan sies å ha noen grad av institusjonalisering er streiker. Men den eneste måten de kan være institusjonalisert på, er om lønnsforhandlinger også er det.



En annen ikke-institusjonalisert form for påvirkning er lobbyisme. Slik det er definert i denne oppgaven innebærer det direkte kontakt mellom representanter for en organisert interessegruppe og politikere eller embetsmenn. Det som skiller denne formen for kontakt fra de korporative arenaene, er at det ikke er noen begrensning, regler eller kontroll på hvem som kan ta kontakt med politikere eller embetsmenn og dermed påvirke beslutningsprosessen. Graden av institusjonalisering er meget lav. Denne møteaktiviteten må ikke nødvendigvis finne sted i Stortingets lobby, men representanter for begge grupper kan samles hvor som helst. I Norge er det total mangelen på regulering, så i norsk sammenheng er lobbyisme til en ikke-institusjonalisert kontaktform.

En påvirkningsform som ikke bare har lav grad av institusjonalisering, men som også mottar lite plass i samfunnsvitenskaplig forskning er setting av dagsorden. Det kan gjøres på flere måter blant annet direkte aksjoner eller bruk av media. Å bringe opinionens øye på en sak kan være en høyst effektiv måte å påvirke politikere og embetsverk utenfra. Denne formen for opinionspress er en høyst effektiv måte å tvinge politikerne til å ta standpunkt i en bestemt sak. Når politikerne får et kamera rettet mot seg og blir stilt et spørsmål med en krass formulering, hender det at de tar et standpunkt de ikke ville tatt hadde de hatt bedre tid på å forberede seg.

Den mye omtalte "Mehmet saken" kan tjene som eksempel på medias mulighet til å sette dagsorden for politikerne. En gutt med en meget sjelden sykdom, som er meget vanskelig å behandle, havner i alle landets aviser når familien presenterer saken gjennom media. Myndighetene har avslått deres søknad om å få prøve eksperimentell behandling i utlandet. I løpet av noen uker har flertallet på Stortinget snudd, og Mehmet får reise til utlandet for å få en type behandling som ikke er godkjent i Norge (Holte 2005 [intervju]).

I dette eksempelet er det tilsynelatende de berørte selv som tar kontakt med media. Men det er ikke ukjent blant interesseorganisasjoner og gå rett til media med en sak de ønsker fokus på. Mange saker som havner i media kommer fra profesjonelle konsulenter som tar kontakt med journalister. På dette området er det dessverre store mørketall siden journalistene sjelden ønsker å oppgi hvor mange saker de faktisk sporer opp selv og hvor mange saker som blir gitt dem av en av sakens aktører.

### **3.3. Avslutning.**

Gjennom dette kapittelet har det blitt gjort rede for Trond Nordbys teori om indre korporatisme, og hvordan den kommer til å bli brukt i oppgaven. I tillegg har begrepene påvirkning innenfra og utenfra blitt nærmere forklart med utgangspunkt i grad av institusjonalisering. I neste kapittel kommer en kort historisk oppsummering av lobbyisme i Norge og deretter en nærmere gjennomgang av de to organisasjonene som undersøkes.

## **Kapittel 4**

### **4.0. Historisk bakgrunn.**

I dette kapitlet vil den historiske utviklingen i norsk politikk etter 1971 bli beskrevet kort med spesielt fokus på hvilke muligheter dette har gitt organisasjoner som driver med myndighetspåvirkning. Deretter følger en nærmere blick på de to case organisasjonene. FFO og DNLF vil bli tatt opp i hvert sitt avsnitt. Avslutningsvis beskrives de største forskjellene mellom organisasjonene, og deres forhold til offentlige myndigheter.

### **4.1. Myndighetspåvirkning i Norge etter 1971.**

Året 1971 er en merkestrek i norsk politisk sammenheng. Etter 71 har landet kun vært ledet av mindretallsregjeringer, med unntak av Willoch regjeringen mellom 1981 og 1983. Men selv om disse regjeringene var basert på et mindretall i Stortinget, var de stabile. Kun Willoch regjeringens avgang i 1986 og Bondevik regjeringens avgang i 2000 var resultat av kabinettspørsmål. Men fra 1971 og utover på 80- og 90-tallet registrerte samfunnsforskere vekst i kontakten mellom interesseorganisasjoner, lobbyister, og politikere på Stortinget. Den langvarige situasjonen med mindretallsregjeringer hadde ført til at organiserte interesser ikke lenger trengte kontakter innen regjeringspartiene, noe som hadde vært meget vanlig under flertallsregjeringer (Svabø 2005 [Intervju]). Rokkans spissformulering om at; stemmer teller, men ressursene avgjør som; *"i lang tid [var] det dominerende forskningsparadigme i den forstand at interessen ble konsentrert om den korporative kanal"* (Espeli 1999:61) bar ikke den samme kraften som tidligere. Den nye situasjonen medførte en maktforskyvning. Stortinget hadde nå mulighet til å endre hvert enkelt forslag som kom fra regjeringen (Nordby 2000:188).

Etter 1971 begynte også nedskjæringene i de statlige utvalgene. På første del av 80-tallet begynte de alvorlige nedskjæringene i både midlertidige og permanente utvalg (Nordby 1994:89). Mindretallsregjeringene førte til at private interesser og organisasjoner tok mer kontakt med stortingsrepresentantene, og at de statlige utvalgene ikke lenger var så viktig som kontaktflate mellom politikere, administrasjon og organiserte interesser. I tillegg var

det nok et fenomen som fikk en renessanse i denne perioden. Den økte bruken av Dokument 8-forslag ga organiserte interesser enda en mulighet for å påvirke offentlige beslutninger. Medlemmer av Odelstinget kan fremme lovforslag som oversendes til fagkomiteene i Stortinget. Private aktører kunne da arbeide målbevisst mot en enkelt representant for å få frem et lovforslag og kanskje en endring. Organiserte interesser var ikke lenger avhengige av å gå gjennom regjeringen for å øve innflytelse på utformingen av lovforslag.

#### **4.2. Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon.**

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon ble grunnlagt i 1950 som en pasientrettighetsorganisasjon. Organisasjonen består i dag av 66 forskjellige medlemsorganisasjoner med til sammen over 265 000 individuelle medlemmer (FFO hjemmesider (2005, 3. februar) [online] URL: <http://www.ffe.no/?dokId=2>). Medlemsorganisasjonene representerer vidt forskjellige grupper, fra alvorlige muskelsykdommer, til astma og hjerte- og lungesykdommer. FFO sin medlemsmasse er altså en meget stor og sammensatt, heterogen gruppe.

FFO er en paraplyorganisasjon for andre interesseorganisasjoner. De jobber for funksjonshemmedes generelle rettigheter og dekker et stort spekter av saker og interessefelt. Organisasjonens daglige drift styres av generalsekretæren og sekretariatet. FFOs medlemsorganisasjoner samles til kongress annethvert år. På kongressen velger 12 representanter til FFOs hovedstyre. Styremedlemmene mottar et møtehonorar på syv hundre kroner, for de styremøtene de deltar på. Ellers er alt arbeid for organisasjonen på frivillig basis. Styrets oppgave er å følge opp de politiske sakene og sekretariatets arbeid.

I motsetning til styrets representanter er sekretariatets ledelse fast ansatt og organisasjonen har liten kultur på å ”spise sine ledere”. Når det gjelder påvirkningsarbeidet faller det meste av arbeidsbyrden på de fast ansatte og de har til dels stor innflytelse på hvordan organisasjonens prosjekter planlegges og gjennomføres.

FFO har ingen enerett på å representere funksjonshemmedes rettigheter ovenfor offentlige myndigheter. De har hele tiden vært utsatt for konkurranse fra organisasjoner med liknende målsetninger, for eksempel Norges Handikapforbund. Forholdet mellom disse organisasjonene er ambivalent. Noen ganger samarbeider de mens andre ganger er de i direkte konflikt med hverandre, avhengig av sak og standpunkt. Men FFO har hele tiden måttet forholde seg til andre meget aktive aktører på sitt eget område.

Gjennom sitt arbeid ønsker FFO å påvirke myndighetene til å bedre livssituasjonen for funksjonshemmede og kronisk syke. I mange tilfeller betyr dette at organisasjonen krever en allokering av ressurser fra staten. For å bedre situasjonen til en svak samfunnsgruppe kreves det som oftest statlige overføringer, noe staten ikke ønsker å prioritere. FFO sin oppgave blir da å stille krav på vegne av en heterogen gruppe som har få pressmidler ovenfor staten.

Forskning har vist at FFO har lite gjennomslag gjennom høringer i administrasjonen (Rugseth, 1997). I en forhandlingssituasjon med staten har FFO et vanskelig utgangspunkt. Under mindretallsregjeringer har FFO brukt Stortinget, komitéhøringer og møter med partigrupper og representanter for å få gjennomslag. I årsrapporter fra FFO kan man lese at organisasjonen gikk fra å delta i 51 høringer i 1995, til 15 i 2000 (Årsrapporter fra FFO 1995-2000). Dette kan indikere en dreining i organisasjonens arbeid i denne perioden og en omlegging av påvirkningsarbeidet fra institusjonaliserte påvirkningsformer over til ikke-institusjonaliserte arbeidsformer. Selv om de representerer en stor gruppe mennesker er det folk med liten direkte innflytelse på samfunnet. Dette kan føre til at organisasjonen har et lavere insitament til å uttale seg om lover, og i større grad oppfører seg som en press- og protestgruppe.

### 4.3. Den Norske Lægeforening.

DNLF ble opprettet i 1886 og hadde i løpet av opprettelsesåret om lag  $\frac{3}{4}$  av landets leger som medlemmer. Ved århundreskifte var medlemsandelen av alle leger kommet opp i 90 %, og har i ettertid ligget på mellom 90 og 100 % (Berg 1986:189, 271). Denne enorme oppslutningen om DNLF har blitt styrket gjennom at det ikke har forekommet noen splittelser i organisasjonen, eller at de har fått alvorlig konkurranse fra andre organisasjoner. DNLF er den regjerende interesseorganisasjonen for medisinerere i Norge. I dag har organisasjonen omtrent 23 000 medlemmer og det dekker 94 % av den norske legestanden (Andersen 16.9.2005 [intervju]).

Medisinerere er en heterogen gruppe og et av Norges beste eksempler på en profesjonsgruppe (Torgersen 1972:10-11). DNLF representerer altså nesten samtlige leger i landet. Ole Berg skriver i DNLF sin jubileumbok at: *Medlemmene [i DNLF] vil gjerne bli ledet; det viser de ved sin generelle foreningsapati. Ja, krever situasjonene det, vil de endog bli kraftfullt ledet. De vil bare ikke bli ledet i hvilken som helst retning* (Berg 1986:272). Når DNLF medlemmer tar en slik passiv holdning gjør det at ledelsen får relativt frie tøyler i forhold til valg av styring og strateg. Altså er DNLF sitt sekretariat ganske fri for medlemmenes innblanding i den daglige driften, selv om de alltid står til ansvar ovenfor dem (Ellen Juul Andersen 16.9.05 [intervju]).

Generalsekretæren er DNLFs øverste administrative leder. Historisk sett sitter generalsekretærene i lang tid. Odd Bjercke ble valgt til generalsekretær i 1948 og satt til 1976, til sammen 28 år. Hans etterfølger Harry Martin Svabø satt sammenhengende i 23 år til han gikk av i 1999 (Ellen Juul Andersen 16.9.05 [intervju]). Denne kontinuiteten gir et signal om at DNLF kan stake ut sin kurs og følge den i lang tid, uten at medlemmene har stor påvirkning (Berg 1986:272).

DNLF er et av de beste eksempler i Norge på en høyprofesjonsorganisasjon. Deres medlemmer er alle medlemmer av en eksklusiv, høytlønnet gruppe. Som tidligere nevnt, består medlemsmassen av 94 % av alle leger i Norge og det kreves medlemsavgift hvert år. Det som gjør DNLF spesiell i sammenheng med myndighetspåvirkning og lobbyisme er at de representerer en gruppe som er uunnværlig. Ingen annen yrkesgruppe som kan fylle legenes plass, og de kan ikke lett erstattes. Dette gjør at de har en særdeles sterk posisjon i møte med myndighetene og et godt utgangspunkt for forhandlinger.

#### **4.4. Organisasjonsmessige forskjeller mellom FFO og DNLF.**

Den mest åpenbare forskjellen mellom FFO og DNLF er formen for medlemskap i organisasjonene. FFO er en sammenslutning av noen store og mange små organisasjoner, og medlemsorganisasjonene sender sine delegater til Kongressen for å velge nytt styre. Ingen enkeltpersoner er medlem av FFO. Den enkelte har påvirkningsmulighet gjennom sitt medlemskap i den enkeltes medlemsorganisasjon.

DNLF medlemsgruppe består av enkeltpersoner. Hver lege er medlem av sitt lokallag, yrkesforening eller spesialforening. DNLF er delt opp i 7 yrkesforeninger, 19 fylkeslag, 60 spesialforeninger og 1 studentavdeling. Hver av disse organisasjonene sender egne delegater til landsstyret, som i sin tur velger sentralstyret.

I så måte er medlemmenes vei til ledelsen lik i begge organisasjonene, men i FFO er medlemmene langt mer avhengig av medlemsorganisasjonens indre organisering. I DNLF er medlemskapet og organiseringen av henholdsvis yrkesforeninger, fylkeslag og spesialforeninger relativt standardisert (DNLF hjemmesider (2005, 24. februar) [online] URL: <http://www.DNLF.no/index.gan?id=56778&subid=0>).

#### **4.5.1. DNLF og offentlige myndigheter.**

Den største forskjellen mellom FFO og DNLF er fortsatt deres tilknytning til offentlige myndigheter. På den ene siden har du FFO med relativt kort historisk samarbeid med

staten. Organisasjonens første etablerte samarbeid med staten kom i 1979 i form av et råd for funksjonshemmede der de kunne ta opp problemstillinger med staten. På den andre siden har du DNLF med representasjonsmonopol på en høyprofesjonsgruppe og lange historiske røtter. Helt siden Evang har legene hatt kolleger høyt plassert i administrasjonen.

I historisk perspektiv har DNLF hatt et nært samarbeid med offentlig myndigheter. En av de faktorer som har gitt DNLF en spesiell posisjon, er monoopolet på å representere leger. Gjennom hele sin historie har organisasjonen vært ubestridt og ikke hatt noen konkurrenter. I tillegg representerer de en høyprofesjonsgruppe, som staten er avhengig av. Dette gir dem en enestående forhandlingsposisjon i møte med myndighetene. Som nevnt ovenfor har også DNLF en stor medlemsmasse som preges av medlemsapati (Berg 1986:272). Administrasjonen vil derfor ha større armslag i sitt påvirkningsarbeid ovenfor myndighetene enn andre organisasjoner.

DNLF er meget aktiv i forhold til deltakelse i de statlig kontrollerte kanalene. De deltar hyppig å statlig oppnevnte råd og utvalg, og de legger stor vekt på å uttale seg i høringer som angår organisasjonen eller deres arbeidsfelt (Andersen 2005 [intervju]).

#### **4.5.2. FFO og offentlige myndigheter.**

FFO har en langt kortere historie enn DNLF når det gjelder samarbeid med staten. Organisasjonen representerer også en stor, heterogen gruppe som i utgangspunktet har liten innflytelse og svak posisjon i samfunnsprosessene. Fra et ressursmessig synspunkt gir dette FFO et annerledes utgangspunkt enn DNLF.

FFO deltar på flere nivåer i den offentlige beslutningsprosessen. De er aktivt med i høringsrunder og er regelmessig med på å foreslå flere personer til verv i statlige utvalg. I intervju med assisterende generalsekretær i FFO, Jarl Ovesen, påpekte han at FFO bevisst har forsøkt å trappe ned deltakelsen i høringsrunder i administrasjonen. Et



forskningsprosjekt som ble gjennomført av Østlandsforskning på bestilling av FFO, viste at organisasjonen hadde liten eller ingen gjennomslagskraft i høringsrunder. De har derfor valgt å legge sine begrensede ressurser inn på andre påvirkningsstrategier (Ovesen 2005 [intervju]).

I tillegg påpekte Ovesen at de personer som FFO er med på å utpeke til verv i statlige utvalg først og fremst sitter der i kraft av egen person og ikke som representant for organisasjonen. Disse personene kan uttrykke andre meninger enn det som er FFO sitt politiske standpunkt. De kan også bli overhørt i de beslutninger som det statlige utvalget fatter. Dette kommer klart til syne når man ser at representanter fra FFO som deltar i statlige utvalg, ofte kommer med mindretallsinnstillinger ved siden av flertallsinnstillingen. Eksempler på dette finnes i NOU 1997:17, NOU 2001:19, NOU 2004:17 og NOU 2005:8. Dette viser at FFO ikke alltid får gjennom sitt syn i slike utvalg. De er da heller ikke fremmed for å markere seg i andre fora i tillegg (Ovesen 2005 [intervju]).

FFO deltar altså i stor grad i de korporative kanaler de har tilgang til, selv om de bevisst har valgt å legge mindre vekt på høringsuttalelser de siste årene. Dette er en prioritering de gjorde etter at forskningsrapporten fra Østlandsforskning slo fast at organisasjonen hadde liten gjennomslagskraft i disse kanalene. De føler seg ikke spesielt bundet av sin deltakelse i statlige styrever og tar gjerne i bruk andre påvirkningsteknikker hvis de ikke blir hørt (Ovesen 2005 [intervju]).

#### **4.6. Avslutning.**

I dette kapitlet er det gitt en innsikt i utviklingen innen lobbyisme i Norge etter 1971. Beskrivelsen viser hvilke generelle trender som har preget myndighetspåvirkning og samarbeid mellom organiserte interesser og staten utover 80- og 90-tallet. Deretter er det gjort en nøye beskrivelse av hvordan organisasjonene FFO og DNLF er bygget opp og hvordan de fungerer. Så følger en beskrivelse av organisasjonene og deres forhold til

offentlige myndigheter. I neste kapittel vil jeg foreta en drøfting av funnene som er gjort gjennom datainnsamlingen.

## **Kapittel 5.**

### **5.0. Drøfting av dataen.**

I dette kapitlet drøftes det som ble funnet om organisasjonenes påvirkningsform i dataen. Drøftingen er delt opp i seks underpunkter. Under hvert punkt sammenliknes funnene fra begge organisasjonene og de sammenliknes i forhold til det enkelte tema.

### **5.1. Leders honorering og deltakelse.**

I kapittel fire i oppgaven ble det pekt på de mest åpenbare forskjellene mellom FFO og DNLF. Gjennom intervjuene kom det fram at FFO velger sin styreleder på Kongressen hvert andre år. Nåværende styreleder Arnt Holte har sittet i to perioder, men de foregående tre styreledere har kun sittet en periode hver. Før det igjen hadde FFO to styreledere etter hverandre som satt over lengre tid i flere perioder. Alle de siste lederne har sittet ut hele sin periode. Det har altså heller ikke vært uvanlig at organisasjonen gjenvelger sine ledere for flere perioder. Dette tyder på at FFO har et stabilt styrelederverv og et stabilt lederskap. Selv om ikke alle lederne sitter flere perioder etter hverandre har det vært meget uvanlig at ledere har blitt byttet ut før neste kongress. (Arnt Holte 20.05.2005 [intervju]). FFO sitt styrelederverv er honorert med en sum som tilsvarer 1G, altså 60.699 kr pr år. Dette er den eneste godtgjørelsen styrelederen mottar. Dette betyr at lederen ikke mottar en lønn han kan leve av og er derfor avhengig av arbeid ved siden av. Ordningen med honorering av styreleder og styremedlemmer er to år gammel. Før dette var alle verv i FFOs styre på frivillig basis.

Både Arnt Holte og Jarl Ovesen påpekte i intervjuet at dette begrenser styreleders deltakelse i det daglige arbeidet. Men begge mener også at styreleder har en viktig rolle i påvirkningsarbeidet. Styreleder stiller opp på møter med politisk og administrativ ledelse og går ofte ut i media for å uttale seg. Det er ikke så vanlig at han er aktiv i den strategiske planleggingen av et påvirkningsforsøk (Holte 2005 [intervju]):(Ovesen 2005 [intervju]).

At posisjonen er lønnet med 1G kan også være en medvirkende faktor til at ikke alle lederne velger å sitte mer en periode og at de ikke får tid til å være så aktive i påvirkningsarbeidet. Rett og slett fordi arbeidsmengden blir for stor i forhold til avkastingen, men det er svakt belegg i intervjumaterialet for å trekke konklusjoner om motivasjonen til lederne i FFO.

DNLF sin øverste valgte leder har tittelen president og velges hvert andre år på landsstyremøtet. Dette møtet består av 125 delegater fra DNLFs lokallag og fra spesialforeninger. I tillegg til å velge presidenten utpekes også resten av styret her. Presidenten kan sitte tre perioder til sammen, altså seks år totalt. I sitt intervju påpekte Ellen Juul Andersen at det var meget vanlig at presidenten sitter flere perioder og gjerne alle tre. Dette viser at DNLF har et meget stabilt styrelederverv og et stabilt styre. Presidentens mottar godtgjørelse tilsvarende 20G. Det utgjør 1. 213. 980 kroner per år. Dette gjør at presidenten er frikjøpt. Presidenten kan altså ta en aktiv rolle i det daglige arbeidet. Men gjennom intervjuene kom det fram at dette ikke var tilfellet. Selv om presidenten spiller en sentral rolle i møte med myndighetene er hun ikke sentral i planleggingen eller strategien av påvirkningsforsøk ovenfor myndighetene. Dette er en jobb som tilfaller informasjonsavdelingen, og de ansatte der. Det er også vanlig at generalsekretæren i DNLF uttaler seg på vegne av organisasjonen, og det forekommer ikke like ofte at presidenten gjør det (Andersen 2005 [intervju]).

Begge organisasjoner har altså et stabilt styreverv og ett ennå mer stabilt lederskap i sekretariatet. I motsetning til FFO har DNLF en begrensning på hvor mange perioder en person kan bli gjenvalgt som øverste leder. Dette kan komme av honoreringen og på dette punktet er det stor forskjell mellom organisasjonene. DNLF gir sin president over en million kroner i inntekt pr år, mens FFO gir knapt hundre tusen kroner. Det er sannsynligvis ikke noe problem for en person å sitte flere som president i flere år med en såpass høy inntekt, mens for en styreleder i FFO kan arbeidsmengden bli stor i forhold til honoreringen.

Man skulle tro at en slik forskjell i lønn ville gi utslag i valgte leders deltakelse i den daglige driften, men slik er det ikke. Tvert imot er styreleder i FFO i større grad aktiv i det daglige påvirkningsarbeidet enn presidenten i DNLF gjør. Jarl Ovesen sa i sitt intervju at det er ofte styreleder som gjennomfører intervjuer i aviser eller møter opp til tv sendinger. Ellen Juul Andersen påpekte at generalsekretæren ofte tok seg av dette ansvaret, og det var kun i noen tilfeller at presidenten uttalte seg i media.

## **5.2. Ansvaret for påvirkningsarbeidet.**

At generalsekretæren tar mye av ansvaret som tilfaller styrelederen i FFO, kan tyde på at sekretariatet til DNLF i større grad er profesjonalisert. I motsetning til FFO har DNLF en egen informasjonsavdeling som har ansvaret for det meste av påvirkningsarbeidet ovenfor offentlige myndigheter. I tillegg til dette finnes det faste folk innen hvert fagpolitisk område som jobber med informasjons og lobbyarbeidet. Men det er i informasjonsavdelingen det legges strategier for arbeidet, og hvor myndighetspåvirkningen samordnes. Eksempelvis vil en høring som kommer til DNLF bli lest gjennom av informasjonssjefen, sent videre til den aktuelle fagpolitiske avdelingen, og til særorganisasjoner som er medlemmer av DNLF. Uttalelsene fra disse blir så sendt tilbake, omarbeidet til ett enkelt dokument og sendt inn til den instans som utlyste høringen. Informasjonsavdelingen har altså en meget sentral og viktig rolle i dette arbeidet (Andersen 2005 [intervju]).

FFO har ikke en egen informasjonsavdeling. Dette ansvaret tilfaller sekretariatets ledelse og styreleder. Det er ikke fastlagt noen ansvarsfordeling innad, utover den de kommer fram til på egenhånd. Hvis organisasjonen mottar en høring, vil den tilsendes den personen som er fagpolitisk ansvarlig. Der vil det utarbeides ett forslag til svar som så sjekkes av enten generalsekretær eller assisterende generalsekretær. Mangelen på en profesjonalisert informasjonsavdeling gjør at lederne i sekretariatet må tilpasse seg alle roller. Gjennom intervjuene viste det seg at det er assisterende generalsekretær som sitter med hovedansvaret for å kontakte media. Dette ansvaret har ikke alltid blitt tillagt

assisterende generalsekretær. Dette er en arbeidsfordeling som den nåværende ledelsen har bestemt seg i mellom. Men selv om assisterende generalsekretær har hovedansvaret for media, tilfaller dette de som er tilgjengelige hvis han for eksempel skulle være utenlands (Ovesen 2005 [intervju]).

### **5.3. Deltakelse i institusjonaliserte kanaler.**

FFO deltar i de korporative kanalene gjennom deltakelse i statlige styrer, høringsuttalelser og komitéhøringer. Dette er en sentral del av FFO sitt arbeid, men Jarl Ovesen trakk frem at FFO har lagt mindre vekt på høringsuttalelser de siste årene siden Østlandsforskning styrket det inntrykket mange i organisasjonen hadde om at de hadde liten gjennomslagskraft på denne arenaen. Ovesen uttrykte at det gikk med mye tid og krefter for å delta i dette arbeidet og at organisasjonen ikke fikk nok igjen for det. De har derfor forsøkt å endre arbeidsmønster og satse mer på andre former for påvirkning (Ovesen 2005 [intervju]).

I sitt intervju påpekte Ellen Juul Andersen at deltakelse i offentlige høringer var veldig viktig for DNLF. Denne deltakelsen var noe de la stor vekt på i påvirkningsarbeidet. Sist år ga de 60 høringsuttalelser og selv mener de at det er mye. Juul Andersen sa at de følte de hadde godt gjennomslag i høringsrunder hos offentlige myndigheter og at organisasjonen sjelden måtte ty til andre påvirkningsformer hvis de først deltok gjennom korporativt samarbeid. Det var hovedgrunnen til at dette var en av påvirkningsstrategiene de vektla, for å få frem sitt syn (Andersen 2005 [intervju]).

Med tanke på forklaringsmodellen som ble satt opp i kapittel to, er det påfallende at DNLF prioriterer påvirkningsformer med sterk grad av institusjonalisering. DNLF har jo sterkere korporativ tilknytning enn FFO og prioriterer høringer som påvirkningskanal, noe som faller under påvirkning innenfra. FFO derimot har fått bekreftet sine misstanker om lav gjennomslagskraft i disse kanalene, og nedprioriterer arbeidet til fordel for andre ting.

#### **5.4. Bruk av lobbyisme.**

Lobbyisme er derimot sentralt verktøy i FFO sitt påvirkningsarbeid. Det er ikke uvanlig at medlemmer av FFO sitt sekretariat eller styre tar direkte kontakt med politikere for å diskutere en sak eller fremme et synspunkt. Det er heller ikke uvanlig at denne uformelle kontakten går andre veien. Mye av kontakten handler om å informere politikere om fakta eller bakgrunnen for en sak. Når politikere tar kontakt med FFO, er det fordi de trenger informasjon om deres saksfelt. Men selv om den arter seg som en uveksling av informasjon er den en viktig kanal for å nå inn til politikerne med organisasjonens synspunkt og til tider utgjør denne formen for påvirkningsarbeid kjernen av strategien til FFO (Ovesen 2005 [intervju]).

Ellen Juul Andersen fortalte at personer ansatt i det offentlige ofte tar kontakt med DNLF. I hovedsak gjelder disse henvendelsene bakgrunnsinformasjon eller så er det faglige spørsmål. DNLF har en juridisk avdeling som er meget gode på helserett, så mange kommer også med juridiske spørsmål. Juul Andersen mente at dette var den hyppigste formen for kontakt med det offentlige, men at dette ikke var en kontaktflate for påvirkning, men for spredning av fagkunnskap (Andersen 2005 [intervju]).

I tillegg hender det at DNLF tar kontakt med offentlig administrasjon. Ellen Juul Andersen beskrev at organisasjonen ofte tok kontakt med administrasjonen eller politisk ledelse, enten for å følge opp en konkret sak eller for å informere om et saksfelt. I følge Juul Andersen er denne formen lobbyisme mot politikere og administrasjon et viktig verktøy for DNLF sitt påvirkningsarbeid. Sverre Strand påpekte kontakten DNLF hadde med statssekretæren i sosial- og helse departementet under forhandlingssammenbruddet i 1987 som et eksempel. Etter at arbeidet gjennom de korporative kanalene hadde brutt sammen, benyttet man seg av kontakter i administrasjonen for å nå frem til politisk ledelse (Strand 2005 [intervju]).

Begge organisasjoner benytter seg lobbyisme og uformelle kontaktnettverk. FFO gjør derimot lobbyisme til en viktigere del av sin helhetlige strategi når de forsøker å påvirke. Et annet viktig poeng er at DNLF kontakter offentlig administrasjon, like ofte som de kontakter politikere, mens FFO sjelden eller aldri kontakter administrasjonen med siktemål å påvirke beslutningsprosessen. Både Arnt Holte og Jarl Ovesen ønsket å øke kontakten med den politiske administrasjonen. FFO har i mange tilfeller sett at den offentlige administrasjonen er en viktig premissleverandør i den statlige beslutningsprosessen og de innser viktigheten av å kunne nå inn til også denne delen av beslutningsprosessen, noe veldig få interesseorganisasjoner kan. Dette vil åpne ennå en kanal for påvirkning. Men dette er en vanskelig prosess og Jarl Ovesen mener det kan være meget vanskelig å ytre sine ønsker ovenfor offentlig administrasjon og faktisk bli få gjennomslag når man i utgangspunktet ikke har innpass i denne delen av beslutningsprosessen. Etter hans erfaring er offentlig administrasjon veldig ofte var denne typen kontakt og ikke alltid like villig til å gå inn i samtaler med utenforstående aktører (Ovesen 2005 [intervju]):(Holte 2005 [intervju]).

### **5.5. Bruk av media.**

I tillegg til de tradisjonelle arbeidsmetodene og det korporative samarbeidet påpekte Jarl Ovesen viktigheten av mediedekning for FFO. Han mente at dekning i media var helt avgjørende for lobbyarbeid. Ikke bare for å få fokus på sine hjertesaker, men for å profilere seg selv som sentral aktør ovenfor myndighetene. Mediedekning gjør at organisasjonen blir lagt merke til og blir derfor tatt med i beslutningsprosessene (Ovesen 2005 [intervju]). Dekning i media er også en viktig del av enhver påvirkningsstrategi hos FFO. Selv om FFO går i møter med politisk ledelse eller administrasjonen og deltar i høringer, forsøker de å få mediedekning på samme saken parallelt. Ved å få frem sitt syn i media mener Ovesen å ha erfart at de har større gjennomslagskraft ovenfor myndighetene (Ovesen 2005 [intervju]).



DNLF har ofte kontakt med media, men regner sjelden med dem når de legger strategier for myndighetspåvirkning. Den jevnligste kontakten med media kommer i sammenheng med DNLFs tidsskrift. Tre til fem artikler omarbeides alltid til journalistisk stoff og sendes ut til pressen for å få fokus på saker som står sentralt for DNLF. I tillegg ringer mange journalister for å få faglig informasjon på lik linje med mange i offentlig administrasjon. Men Ellen Juul Andersen føler ikke at pressen har stor påvirkning for utfallet av en sak. Hun innser at media ofte setter dagsorden for politikerne og andre aktører, men de er sjelden viktige for hvilket utfall en politisk beslutning får. Dette var grunnen til at DNLF sjelden regnet med media når de la opp strategi for myndighetspåvirkning (Andersen 2005 [intervju]). Media ble ikke sett på som en viktig kanal for påvirkning av DNLF.

#### **5.6. Deltakelse i statlige råd og utvalg.**

Både FFO og DNLF beskrev selv at de var hyppig med i statlig utvalg. DNLF beskrev situasjonen som at de fleste i sekretariatet og i styret var med i et statlig oppnevnt utvalg. Denne deltakelsen var viktig. Hos FFO var det også vanlig, men de var for det meste med å utpeke personer til råd og utvalg som ikke nødvendigvis var direkte tilknyttet sekretariatet eller styret. DNLF utpeker også deltakere til råd og utvalg som ikke er tilknyttet styret eller sekretariatet, men de føler seg allikevel bundet av deltakelsen i mye større grad enn FFO. De uttalelsene som kommer fra statlige utvalg som DNLF deltar i, velger de å forholde seg til. Det er meget sjelden at de går til pressen eller politisk ledelse etter deltakelse i et utvalg, fordi de ikke er fornøyd med resultatet (Andersen 2005 [intervju]).

FFO føler seg ikke bundet av deltakelse i statlig oppnevnte råd og utvalg. Hvis de er uenig i noe fra et dokument fra et utvalg de deltok i, nøler de ikke med å gå til pressen eller politisk ledelse for å uttrykke sin missnøye (Ovesen 2005 [intervju]). En annen årsak til at de ikke føler seg bundet av deltakelsen kan være deres mangel på gjennomslagskraft ovenfor departementene, som ble bevist av Østlandsforskning (Rugseth 1997) og at deres

representanter ofte står bak mindretallsinnstillinger fra de statlige utvalg de er med i. DNLF føler at de har gjennomslag i sin deltakelse i råd og utvalg, og det kan være noe av grunnen til at de velger å forholde seg til de uttalelser som kommer, selv om de ikke alltid er fornøyd.

Storingsmelding nr. 7 er en komplett liste over alle statlige oppnevnte styrever, råd og utvalg som er opprettet i en periode. Det fremgår også hvilke personer som er oppnevnt til de forskjellige postene, deres yrke og hvilken organisasjon de representerer. De dokumentene jeg brukte som kilde hadde oversikt over alle statlige utvalg som ble opprettet mellom 1997 og 2003.

Etter å ha søkt gjennom alle meldingene kom det fram at mellom 1997 og 1998 ble det oppnevnt 170 leger som DNLF representerer i samtlige statlige utvalg. Mellom 1999-2000 var det 164, og mellom 2001-2003 var det i alt oppnevnt 180 leger og andre medisinske profesjonelle som DNLF representerer. De fleste av disse er leger og kun et fåtall representerer sekretariatet til DNLF. Representantene er spredt ut over samtlige departementer, selv om hovedtyngden er innenfor sosial- og helsedepartementets utvalg (Odins hjemmesider (2005, 13 september) [online]. – URL: <http://www.odin.dep.no/mod/norsk/dok/regpubl/stmeld>).

FFO er ikke representert i samme skala. Mellom 1997-1998 hadde de 13 representanter i statlige utvalg. I perioden 1999-2000 hadde de 18 mens det var kun 28 representanter som er tilknyttet FFO eller medlemsorganisasjonene i perioden 2001-2003. De er omtrent utelukkende representert gjennom sosial- og helsedepartementet, og da for det meste i de råd og utvalg som gjelder funksjonshemmede spesielt. Men man finner også noen av FFO sine representanter i styrever for sykehus. I tillegg er de representert i noen av de råd og utvalg som legger føringer på de helseprioriteringene. Utover fra sosial- og helsedepartementet er FFO og medlemsorganisasjonene kun representert i utenriks

departementet (Odins hjemmesider (2005, 13 september) [online]. – URL: <http://www.odin.dep.no/mod/norsk/dok/regpubl/stmeld>).

Dette gir et klart inntrykk av DNLF sin mulighet for gjennomslag. Leger er representert i alle departementer og i omtrent alle store statlige utvalg. FFO på den andre siden har marginalt med oppnevninger i forhold, og de er nesten utelukkende i sosial- og helsedepartementet. Når DNLF sier at de føler de har gått gjennomslag gjennom deltakelse i høringsrunder og lite behov for å bruke media eller lobbyisme, er det ikke vanskelig å forstå med bakgrunn i disse tallene. FFOs manglende gjennomslagskraft i de samme kanalene er også enkelt å se.

### **5.7. Avslutning.**

Dette kapitlet har vært viet til drøfting av de data som ble funnet gjennom intervjuene, saksarkivene og stortingsmelding nr. 7 mellom 1997 og 2003. Det har blitt klart at de to organisasjonene prioriterer forskjellige påvirkningsmåter. DNLF prioriterer påvirkningsformer som faller under påvirkning innenfra mens de ofte nedprioriterer påvirkningsformer som faller under påvirkning utenfra. FFO er den rake motsetningen. De fjerner seg bevisst fra høringer som kanal, og prioriterer påvirkning utenfra gjennom bruk av lobbyisme og media. I neste kapittel skal funnene testes opp mot arbeidshypotesene for å se om de styrker eller svekker problemstillingen satt opp i begynnelsen av oppgaven.

## **Kapittel 6.**

### **6.0. Testing av arbeidshypotesene.**

I denne delen av oppgaven vil jeg bruke de data som er samlet inn for å teste de arbeidshypotesene som ble satt opp under punkt 1.5.1. For å få et klarest mulig bilde av de to organisasjonenes påvirkningsformer, vil jeg ta for meg hver arbeidshypotese og separat. Senere i kapittelet vil jeg så sammenfatte de funnene jeg har gjort, for å trekke konklusjoner på bakgrunn av dem.

#### **6.1. Grad av integrasjon i beslutningsprosessen.**

På grunnlag som det ble redegjort for under punkt 1.5.1. satte jeg opp arbeidshypotesene H1, H2 og H3. Den første arbeidshypotesen lød som følger;

**H1: DNLF vil, i større grad en FFO, oppføre seg som en integrert part i beslutningsprosesser enn som pressgruppe og lobbyist.**

FFO pekte på at organisasjonen både oppfører seg som en integrert part og som en pressgruppe i forhold til offentlige myndigheter. De deltar i stor grad i korporative kanaler, men prøver bevisst å holde fokuset også på annet påvirkningsarbeid. I det siste har de også utviklet en strategi for å skaffe bedre kontaktnettverk innen statlig administrasjon.

DNLF legger stor vekt på å delta i beslutningsprosessen gjennom høringer og annen deltakelse på statens premisser. Dette er et arbeid de prioriterer i mye større grad enn FFO, som bevisst prøver å nedprioritere denne påvirkningsformen. Det er også sjelden DNLF går utover de statlige utvalgene de deltar i, selv om de ikke er fornøyd med resultatene av arbeidet. Organisasjonen utviser en stor grad av lojalitet ovenfor staten når de deltar i institusjonaliserte samarbeidsformer.

Når man sammenlikner dataen viser det seg at FFO benytter seg av påvirkning utenfra mer enn påvirkning innenfra. Dette er en strategi de bevisst har lagt, siden det har blitt påvist at de har lite gjennomslagskraft gjennom påvirkning innenfra. Funnene i DNLF viser det motsatte. De prioriterer arbeidsmetoder som faller under kategorien påvirkning innenfra. Selv om de også benytter seg av lobbyisme i form av uformell kontakt med politisk og administrativ ledelse er det påfallende hvordan de underprioriterer dette som påvirkningskanal. I tillegg benytter de seg i meget liten grad av media som innflytelseskanal. De føler de har stor innvirkning gjennom deltakelse i de kanaler som faller under påvirkning innenfra, som for eksempel korporativt samarbeid. I lys av dette velger jeg å se H1 som styrket. DNLF oppfører seg som integrert part i beslutningsprosessene i større grad enn FFO som benytter seg av påvirkning utenfra.

## **6.2. Bruken av lobbyisme.**

Min andre arbeidshypotese var;

### **H2: FFO vil, i større grad enn DNLF, benytte seg av lobbyisme.**

FFO prøver bevisst å legge hovedvekten av sitt påvirkningsarbeid mot lobbyisme og bruk av media i stedet for å delta i de statlig opprettede korporative kanalene. Organisasjonen deltar fortsatt selv om de vet de ikke får frem sitt syn ovenfor myndighetene her. De har bedre gjennomslag ved påvirkning utenfra enn innenfra.

DNLF hadde uformell kontakt med både administrasjon og politisk ledelse. Men det ble også påpekt at høringsrunder og deltakelse i statlig utvalg var noe som det ble lagt størst vekt på. Organisasjonens arbeid innen de korporative kanalene var prioritert framfor lobbyisme og deres gjennomslagskraft gjennom påvirkning innenfra gjorde ofte den direkte uformelle kontakten med administrasjon og politisk ledelse overflødig når de søker å påvirke, selv om det kan bidra til å fremme DNLF sine synspunkter klarere, og til tider vippe ”tvilere” over på andre siden i en avstemning i Stortinget.

Lobbyisme faller under kategorien påvirkning utenfra. FFO tar ofte direkte kontakt med politikere for å påvirke dem i en spesifikk sak. Den uformelle, ikke-institusjonaliserte kontakten med politikerne faller under definisjonen av lobbyisme. De benytter denne påvirkningsformen i langt større grad enn DNLF som i hovedsak prøver å påvirke gjennom påvirkning innenfra. DNLF deltar i stor grad i de korporative kanalene og har godt gjennomslag for sine meninger. Dette gjør at de ofte prioriterer dette arbeidet fremfor påvirkning utenfra selv om også de har også eksempler på uformell kontakt med administrasjon og politisk ledelse. Arbeidshypotese H2 er derfor styrket, siden FFO i større grad enn DNLF benytter seg av lobbyisme for å påvirke beslutningsprosessen.

### **6.3. Bruken av media og påvirkning utenfra.**

Den tredje arbeidshypotesen var;

**H3: FFO vil, i større grad enn DNLF, benytte seg av media og påvirkning utenfra.**

Som det kom fram gjennom intervjuene i FFO var media nesten alltid inkludert i deres påvirkningsstrategi. Å få dekning på den aktuelle sak i media var en viktig del av strategien, selv om påvirkningsforsøket gikk gjennom institusjonaliserte kanaler i tillegg. Media står så sentralt FFO sin påvirkningsstrategi at man i mange tilfeller har forberedt medieutspill til en sak før man går i møter med politisk eller administrativ ledelse. FFO benytter seg i stor grad av påvirkning media, og har en bevisst strategi på å prioritere dette samtidig med andre påvirkningsforsøk.

DNLF sitt påvirkningsarbeid legger hovedvekten på de kontaktflater som dekkes av begrepet påvirkning innenfra. Men på tross av dette har de en meget aktiv dialog med media. De sender ut pressemeldinger annen hver uke til alle de store nyhetsbyråene og landsdekkende avisene. I tillegg er det ofte media tar kontakt med DNLF for å få informasjon. Men media prioriteres ikke når det legges en påvirkningsstrategi i DNLF. Organisasjonen foretrekker å delta i komitéhøringer eller høringer som utlyses av administrasjonen, som vist gjennom testingen av arbeidshypotesene H1 og H2. Jeg vil

derfor anse arbeidshypotese H3 som styrket, siden FFO benytter seg av media og påvirkning utenfra i større grad enn DNLF.

#### **6.4. Konklusjoner.**

Gjennom testingen av arbeidshypotesene H1, H2 og H3 har jeg vist at FFO benytter seg av påvirkning utenfra mer enn påvirkning innenfra. Dette er også en bevisst strategisk prioritering de gjør, siden de har lite gjennomslag gjennom påvirkning innenfra. Samtidig mener DNLF at de har så godt gjennomslag i de korporative kanalene at de ikke har behov for å benytte seg av media eller lobbyisme i like stor grad. De prioriterer heller påvirkning innenfra og er lojale ovenfor staten gjennom sin deltakelse.

Ingen av arbeidshypotesene som jeg satte opp ble avkreftet gjennom testingen. Alle arbeidshypotesene mine kom styrket ut av møtet med de innsamlede dataene. Under punkt 1.5. satte jeg opp min problemstilling. Den lød som følger:

**Benytter interesseorganisasjonene FFO og DNLF seg, i ulik grad, av forskjellige påvirkningsmetoder for å påvirke den offentlige beslutningsprosess?**

På bakgrunn av hypotesetestingen kan jeg i første omgang konkludere med at FFO og DNLF i stor grad benytter ulike påvirkningsmetoder. FFO legger hovedvekten av arbeidet mot påvirkningsmetoder som faller under påvirkning utenfra, mens DNLF benytter seg mest av metoder som faller under påvirkning innenfra. Der FFO legger hovedvekten av påvirkningsmetodene på lobbyisme og medierettet arbeid, forsøker DNLF i hovedsak å påvirke gjennom deltakelse i de statlig opprettede kanalene.

I forklaringsmodellen som ble satt opp under punkt 2.6. avhenger organisasjonens påvirkningsmetoder antageligvis av to bakenforliggende variabler. Disse variablene het ”organisasjonens korporative tilknytning” og ”organisasjonens ressurser”. Variablen korporativ tilknytning beskrev hvor godt innpass organisasjonen har i de korporative kanaler fra før og i hvilken grad organisasjonen har en lengre historisk tilknytning til

samarbeid med staten. Variabelen ressurser beskriver hvor mye penger og hvor mye personell organisasjonen har til rådighet i sitt påvirkningsarbeid.

Organisasjonens korporative tilknytning spiller helt klart en rolle i forhold til valg av påvirkningsmetode. DNLF har hatt representasjonsmonopol på leger i Norge siden organisasjonen ble stiftet. I tillegg har mange leger og medisinere blitt hentet inn av staten for å besette sentrale posisjoner i både administrasjon og blant den politiske ledelse. DNLF har dermed fått innpass i beslutningsprosessen. Dette er fenomenet som Trond Nordby beskriver som indre korporatisme. Det har ført til at DNLF har fått gjennomslag for sine meninger gjennom de korporative kanalene der andre organisasjoner kommer til kort. DNLF får gjennomslag her fordi de møter personer med den samme bakgrunnen, de samme normer og i mange tilfeller de samme syn.

FFO kan ikke sies å være en representant for indre korporatisme. Organisasjonen har ikke representasjonsmonopol, liten historisk tilknytning og lav grad av innpass i beslutningsprosessen. Men så prioriterer de heller ikke korporativ deltakelse i samme grad som DNLF. Organisasjonen føler at det ikke er en påvirkningsform de har gjennomslag med. Men dette har Østlandsforskning også bevist. FFO benytter seg av påvirkning utenfra i mye større grad.

Den andre variabelen jeg satte opp, het organisasjonens ressurser. I den siste maktutredningen blir kjøpekraft trukket frem som en viktig faktor for å påvirke beslutningsprosessen (NOU 2003:19:24). Mellom DNLF og FFO er det klart at legeföreningen har størst budsjett og mest kjøpekraft. Et mål på DNLF sin kjøpekraft er at Presidenten i organisasjonen mottar en årlig sum som tilsvarer 20 G, mens styrelederen i FFO mottar en tilsvarende sum 1 G. På tross av dette er ikke DNLF sin president mer aktiv i påvirkningsarbeidet enn styrelederen i FFO. DNLF benytter seg heller ikke av profesjonelle lobbyister, og de leier nesten aldri inn ressurser utenfra for å støtte dem i informasjons- og påvirkningsarbeidet. Det samme fenomenet gjelder for FFO. Gjennom



intervjuene kom det fram ett eksempel der FFO hadde kjøpt tjenester fra et profesjonelt informasjonsbyrå. Det var lite kostnadseffektivt og de var i tillegg særdeles misfornøyd med tjenestene som ble levert.

Sett i lys av hvor mye mer økonomiske ressurser DNLF har enn FFO skulle man anta at de også har et langt større antall folk ansatt i staben. De har også flere personer ansatt i sitt sekretariat enn FFO, men antallet som jobber fulltid med påvirkningsarbeidet er ikke fler enn i FFO. Informasjonsavdelingen til DNLF består av fire stykker totalt. Av disse igjen er to stykker tilknyttet DNLF sitt tidsskrift og hoveddelen av deres arbeid er fokusert rundt dette. Så i praksis har organisasjonen to personer som utelukkende jobber opp mot myndighetspåvirkning og i hovedsak er kun en som tar seg av arbeid med media. De som tar seg av informasjon og påvirkningsarbeidet i FFO sitt sekretariat, er tre stykker der en har særlig medieansvar.

Det ser altså ikke ut som om størrelsen på staben spiller så stor rolle i påvirkningsarbeidet til de to organisasjonene. DNLF sin informasjonsavdeling fungerer i hovedsak som en samordnende instans der organisasjonenes kunnskap møter profesjonelle som formulerer og spisser budskapet, før det igangsettes påvirkningsforsøk. I tillegg legges strategien for påvirkningsformene i informasjonsavdelingen. Ledelsen i FFO sitt sekretariat fyller denne funksjonen, om enn oppgavene er noe løsere fordelt. Der er det generalsekretær, assisterende generalsekretær og styreleder som legger strategien og samordner informasjon før et påvirkningsforsøk settes ut i livet. Altså ganske likt som i DNLF.

## **6.5 Avslutning.**

I kapittel seks er det trukket konklusjoner på bakgrunn av de innsamlede dataene i forhold til arbeidshypotesene som ble satt opp i kapittel 1. Funnene ble deretter summert opp og mer generelle konklusjoner ble trukket. I følgende kapittel kommer avsluttende bemerkninger og tanker om mulig videre forskning innenfor samme tema.

## **Kapittel 7.**

### **7.0. Bemerkninger i forhold til funnene i oppgaven.**

Gjennom dette arbeidet har det kommet fram at FFO benytter seg av påvirkning utenfra og media mens DNLF benytter seg av påvirkning innenfra. Nedenfor gjør jeg noen bemerkninger i forhold til funnene. Disse slutningene går videre i forhold problemstillingen og avgrensningene satt i oppgaven. Jeg ser også på muligheter for videre forskning rundt organisasjoners påvirkningsformer.

### **7.1. Avsluttende bemerkninger.**

Begge organisasjonene lager sine egne strategier og gjør sine egne forarbeider, i stedet for å hente inn kompetanse utenfra. Organisasjonene bruker kun egne ansatte til planlegging og gjennomføring av påvirkningsforsøk. Også DNLF som har såpass store økonomiske ressurser, leier ikke inn profesjonell hjelp utenfra. Det viser seg at innen påvirkningsarbeidet til de to organisasjonene som fungerer som case i denne oppgaven, spiller økonomiske ressurser en mindre rolle for hvilken påvirkningsform organisasjonen velger. Selv om den siste makt- og demokratiutredningen konkluderte med at kjøpekraft var viktig for en organisasjons mulighet til å påvirke, ser det ikke ut til at FFO og DNLF lar pengene styre sine påvirkningsformer.

En av grunnene til at ressurser spiller en såpass liten rolle for valg av påvirkningsmetode, kan komme av at både FFO og DNLF opererer innen et saksfelt der spesialkunnskap er viktig. I tillegg har begge organisasjoner jobbet opp mot staten i såpass lang tid at de antageligvis har høstet mye erfaringer rundt hva som fungerer, og hva som ikke fungerer, når det kommer til myndighetspåvirkning. Gjennom dataen ser det ut som om organisasjonene ikke har noe å hente ved å leie inn profesjonelle lobbyister og informasjonsrådgivere. Selv om grunnene for dette ikke blir utforsket nøyere i denne oppgaven, viser intervjuene og andre innsamlede data, at økonomiske ressurser spiller mindre rolle for valg av påvirkningsmetode enn NOU 2003:19 mener det gjør.

Funnene som er gjort i denne oppgaven styrker teorien om indre korporatisme. Denne formen for korporatisme fortsatt kan bli funnet i norsk sammenheng på tross av mindretallsregjeringer og statlig nedtrapping av korporativt samarbeid. Det er påfallende hvordan DNLF benytter seg av de korporative kanalene som påvirkningskanal mens FFO styrer unna denne muligheten for direkte inngripen i beslutningsprosessen. Men DNLF har ikke den samme innflytelse som de hadde når helsedirektoratet var inkorporert i sosialdepartementet. Muligheten til å påvirke beslutningsprosessene har gått kraftig tilbake. Men fordi leger er representert i så mange statlige utvalg har DNLF lettere for å bli hørt i disse foraene.

Selv om FFO har liten påvirkning gjennom høringer i administrasjonen og selv om de bevisst prioriterer å jobbe med påvirkningsstrategier som faller under kategorien påvirkning utenfra, deltar de allikevel i mange av de statlig styrte påvirkningskanalene. Faktisk har organisasjonens deltakelse i statlige utvalg økt i perioden 1997 til 2003. For å forklare dette påpekte både Jarl Ovesen og Arnt Holte at den korporative kontakten med politisk og administrativ ledelse var viktig for organisasjonen selv om de hadde liten gjennomslagskraft. FFO deltar i det statlig kontrollerte korporative arbeidet for å få aksept som en aktør ovenfor offentlige myndigheter. Å møte opp til samtaler i disse foraene er viktig for at staten skal anerkjenne organisasjonen som en seriøs og kunnskapsrik aktør. I tillegg er det viktig å delta for å få synliggjort organisasjonens synspunkter i et offentlig dokument, selv om det ikke er store muligheter for å få gjennomslag for dem. Et av de viktigste målene med den korporative deltakelsen for FFO, er å bli sett på som en mulig medspiller av politisk ledelse og den politiske administrasjonen. Men for å få gjennomslag i beslutningsprosessen jobber organisasjonen mest påvirkningsformer som faller under påvirkning utenfra. FFO har erfart at for deres organisasjon kreves det mer enn korporativ deltakelse for å påvirke beslutningsprosessen. Men den korporative deltakelsen er viktig for å bli anerkjent som aktør av staten, i konkurransen med andre interessepolitiske aktører.

Gjennom all forskningen som er gjort i Norge som har vært rettet mot lobbyisme og uformelle kontakter mellom stortingsrepresentanter, regjeringsmedlemmer og private organiserte interesser, er det påfallende at bruk av media får lite fokus. Et forskningsprosjekt som innser viktigheten av media i politisk sammenheng er Bernt Aardal, Anne Krogstad og Hanne Marthe Narud i deres bok "I valgkampens hete: strategisk kommunikasjon og politisk usikkerhet" fra 2004. Her påpekes det hvilken makt media har til å sette dagsorden og prege den politiske debatten i valgkampsituasjon. Medias makt er nok spesielt sterk under en valgkamp, der samtlige politikere prøve å komme i pressen for å forklare sine synspunkter. Men man skal heller ikke undervurdere media som agendasetter i mer fredelige tider og heller ikke glemme at media kontaktes av flere enn politikere med valgkampfeber.

Modellene som har vært utarbeidet innen norsk lobbyisemeforskning har først og fremst vært preget av kartleggingen av kontakthypigheten mellom politikere, administrative beslutningstakere og organiserte interesser. Espeli har i sin modell også tatt med komitéhøringer som en form for lobbyisme fordi private aktører får muligheten til å presentere sin sak for staten. Gjennom mitt arbeid ble det klart hvor viktig bruken av media var for enkelte organisasjoner som driver med lobbyisme. FFO har få direkte pressmidler de kan bruke ovenfor offentlige myndigheter for å påvirke beslutningsprosessen, med bakgrunn i den gruppen de representerer. Men gjennom dekning i media får FFO ofte rettet fokus på problemstillinger som er viktig for funksjonshemmede, og dermed tvunget sakene opp på politikernes dagsorden. I den svenske maktutredning, SOU 1999:121 Avkorporativisering og lobbyisme – konturene til en ny politisk modell, ble media tatt med som en sentral aktør og en viktig påvirkningskanal. I dette arbeidet kommer det fram til hvilken grad media kan påvirke beslutningstakerne og deres dagsorden.

Innen norsk statsvitenskapelig lobbyismeforskning undervurderes media som påvirkningskanal innen det norske politiske system. Politikeres kontakt med journalister dekkes ofte ikke av lobbyismedefinisjonene, selv om det kan være en viktig kilde til informasjon. De definerte arenaene for kontakt er som oftest Stortingets ganger og ikke dagspressen, selv om det er et vel så viktig sted for utveksling og utvikling av politiske holdninger.

Tidligere nevnte jeg den såkalte "Mehmet saken" som eksempel på medias innflytelse over politikernes dagsorden. Andre eksempler på den samme makten media har utvist er Stortingets forhastede forbud mot kloning etter offentliggjørelsen av at man hadde klonet frem sauen Dolly i Skottland. De protester og varsler som fulgte kloningen i medier over hele landet, førte til at Stortinget raskt forbød kloning i Norge, selv om dette er en teknologi som er nødvendig i det daglige forskningsarbeidet. Forhastede beslutninger, basert på medias rop om handling, førte til total stans i mange norske forskningsprosjekter.

Disse to sakene eksemplifiserer meget godt hvordan media kan tvinge en sak på dagsorden og hvordan beslutningstakerne kan gjennomføre forhastede konklusjoner på bakgrunn av det uten å ha nok kunnskap om konsekvensene av sine vedtak. Selv om medias innflytelse på politikken og beslutningsprosessen er vanskelig å måle, er det et viktig område innen myndighetspåvirkning som fortjener mer fokus i forskningen.

I tillegg har dette arbeidet vist at en organisasjons korporative tilknytning spiller en stor rolle for hva slags påvirkningsform organisasjonen velger å benytte seg av i sitt påvirkningsarbeid mot staten. En organisasjon som har stor grad av korporativ tilknytning, og langt historisk samarbeid med staten, kan lettere få gjennomslag gjennom de korporative kanalene. I denne oppgaven har DNLF tjent som mitt eksempel på den type organisasjon. Gjennom en lang periode med representasjonsmonopol, tett integrasjon og samarbeid med offentlige myndigheter er legestanden fortsatt godt representert og

nyter gehør, i de korporative kanaler. Andre organisasjoner som antageligvis nyter noe av den samme posisjonen kan være LO, NHO og andre organisasjoner som har en historisk korporativ tilknytning til staten.

## **7.2. Avslutning.**

Gjennom denne oppgaven har arbeidsmetodene til to organisasjoner, FFO og DNLF, blitt belyst. Det er påvist at de har forskjellige strategier for myndighetspåvirkning. FFO benytter seg av strategier som faller under påvirkning utenfra mens DNLF sine strategier for det meste faller under påvirkning innenfra. Gjennom dette arbeid ble det også klart at bruken av media er avgjørende viktig for en organisasjon som mangler pressmidler ovenfor staten. En slik organisasjon som her er representert gjennom FFO, benytter i stor grad media for å tvinge en sak på dagsorden, mens en organisasjon som har godt innpass i beslutningssystemet her representert ved DNLF, får gjennomslag for sine meninger kun ved å delta i høringsrunder og gjennom deltakelse i statlige oppnevnte utvalg.

Lobbyorganisasjoners påvirkningsform er et tema som trenger mer fokus i den statsvitenskaplige forskningen. Siden påvirkningsform er en variabel som vanskelig lar seg kvantifisere og siden mange av aktørene ikke har noe ønske om å blottlegge sine påvirkningsstrategier i en forskningsrapport, er dette et vanskelig område å jobbe med.

Lobbyisme og myndighetspåvirkning har fått mye oppmerksomhet de siste årene. Ikke minst når et lovforslag om å registrere alle lobbyister som kom til Stortinget ble nedstemt. Forskningen rundt dette temaet trenger en vitamininnsprøytning, i hvert fall med hensyn til media som aktør. Slik denne oppgaven er bygget opp, er en måte å omgå de fleste metodiske og praktiske hindringene man møter når man skal gjennomføre et forskningsprosjekt rundt dette temaet. Med utgangspunkt i de tidsmessige og økonomiske begrensningene jeg hadde ved gjennomføringen av dette arbeidet, er det nådd konklusjoner som kan være relevante som utgangspunkt for videre forskning; enten rundt FFO og DNLF eller andre liknende organisasjoner. Organiserte interessers påvirkningsform i møte med myndighetene er et tema som foreløpig er dårlig kartlagt

innen statsvitenskap og gitt nok ressurser kan det gjennomføres en kvalitativ undersøkelse rundt dette temaet.

## **Spørsmålsguide brukt til intervjuene:**

**Problemstilling: Benytter interesseorganisasjonene FFO og DNLF seg, i ulik grad, av forskjellige påvirkningsmetoder for å påvirke den offentlige beslutningsprosess?**

### **Om organisasjonen:**

1. Hvordan velges organisasjonens øverste leder?
2. Hvor lenge sitter organisasjonens øverste leder av gangen?
3. Er valgt ledelse frikjøpt/lønnet til å jobbe i organisasjonen og for å utføre ledervervet?

### **Om påvirkningsformer:**

#### **Deltakelse i statlige beslutningsprosesser:**

4. Hvor mange sentrale personer fra administrasjonen har vært engasjert i statlige utvalg sist år (omtrent)?
5. Hvor mange høringer har organisasjonen deltatt på i Stortinget 2005 (omtrent)?
6. Føler dere at dere blir bundet av deltakelse i statlige utvalg?

#### **Uformell kontakt og lobbyisme:**

7. Hvor ofte tar personer i det offentlige uformell kontakt med medlemmer i organisasjonen? Er disse profesjonskolleger?
8. Hvor ofte har organisasjonens administrasjon eller ledelse kontakt med offentlige myndigheter? Er disse profesjonskolleger?
9. Er det faste medlemmer, eller en egen avdeling i organisasjonen som tar seg av lobbyarbeidet, eller er administrasjonens ledelse mest aktiv?
10. Når myndighetene kontaktes i det øyemed å påvirke, kontakter dere folk dere allerede har god kjennskap til?
11. Kontaktes representantene i henhold til saksmessig standpunkt?

#### **Kontakt med media:**

12. Hvor ofte tar dere kontakt med media for å få fokus på en sak?
13. Hvor ofte tar media kontakt med dere for å få informasjon?
14. Hvor ofte trekker dere media inn i strategien, når dere søker å påvirke?
15. Hvor stor innflytelse føler du media kan ha på utfallet i en sak?

#### **Gjennomslagskraft i beslutningsprosessen:**

16. Hvordan vil du karakterisere organisasjonens gjennomslagskraft overfor byråkratiet og overfor Stortinget?



## Litteraturhenvisninger.

### Bibliografi:

- Aardal, Bernt, Anne Krogstad og Hanne Marthe Narud (2004): *I valgkampens hete: strategisk kommunikasjon og politisk usikkerhet*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Berg, Ole (1986): *Verdier og interesser – Den norske Lægeforeningens fremvekst og utvikling*, del 3 i Larsen, Øyvind, Ole Berg og Fritz Hodne *Legene og samfunnet*. Den norske Lægeforening, Oslo.
- Egeberg, Morten (1981): *Stat og organisasjoner. Flertallsstyre, partsstyre og byråkrati i norsk politikk*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Gullberg, Anne Therese og Leif Helland (2003): *Profesjonell lobbyisme: Norske elites bruk og holdninger*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, Oslo.
- Hallenstvedt, Abraham, Jorolv Moren og Tom Christensen (1976): *Norske organisasjoner*. Tanum – Norli, Oslo.
- Hernes, Gudmund (1983): *Det moderne Norge, makt og styring*. Gyldendal norsk forlag, Oslo.
- Hernes, Gudmund og Kristine Nergaard (1989): *Oss i mellom: Konstitusjonelle former og uformelle kontakter Storting - regjering*. FAFO rapport nr 090, Falch Hurtigtrykk, Oslo
- Nordby, Trond (2000): *I politikkenes sentrum: Variasjoner i Stortingets makt 1814-2000*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Nordby, Trond, Håkon Lorentzen og Michele Micheletti (1995): *Who governs whom?: state and organisations in modern societies*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, Oslo.
- Nordby, Trond (1994): *Korporatisme på norsk 1920-1990*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Nordby, Trond (1989): *Karl Evang, en biografi*. Aschehoug, Oslo.
- NOU 1997:17 Finansiering og brukerbetaling for pleie- og omsorgstjenester.
- NOU 2001:19 Biobanker. Innhenting, oppbevaring, bruk og destruksjon av humant biologisk materiale.

- NOU 2003:19 *Makt og demokrati, sluttrapport fra Makt- og demokrati utredningen*. Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning, Oslo.
- NOU 2004:17 Statlig tilsyn med kommunesektoren.
- NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle
- Olsen, Johan P. (1983): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Opedal, Ståle og Hilmar Rommetvedt (1995): *Miljøvernorganisasjonenes påvirkningsstrategier: korporatisme, lobbyisme, aksjonisme*. Rogalandforskning, Stavanger.
- Rugseth, Stig Atle (1997): *Innflytelse gjennom høringer? En forstudie av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon sin påvirkning av offentlig politikk gjennom ordningen med høringer*. Østlandsforskning rapport 1997/15.
- Scmitter, Philippe C. (1974): *Still the Century of Corporatism?*, Review of Politics 36/1974.
- Hermansson, Jörgen, Anna Lund, Torsten Svensson og Per Ola Öberg. SOU 1999:121 *Avkorporativisering og lobbyisme – konturene til en ny politisk modell*. Demokratiutredningens forskervolum XIII, Elanders Gotab, Stockholm 1999.
- Torgersen, Ulf (1972): *Profesjonssosiologi*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Yin, Robert K. (2003): *Case Study Research. Design and Methods, Third Edition*. Sage Publications, Inc., Thousand Oaks, California.

#### **Annen litteratur:**

- Nordby, Trond (2000): *Undergraves demokratiet av uformelle kontakter mellom organisasjon og stat?* Foredrag i Trondheim 2000.
- Strand, Sverre og Dagfinn Gedde-Dahl (1986): *Den norske lægeforening som forhandlingsorganisasjon*. Tidsskrift for den norske lægeforening nr 14, 1986.
- Stortingsmelding nummer 7, Oversikt over samtlige utvalg, styrer og råd for

1997-1998.

- Stortingsmelding nummer 7, Oversikt over samtlige utvalg, styrer og råd for 1999-2000.
- Stortingsmelding nummer 7, Oversikt over samtlige utvalg, styrer og råd for 2001-2003.

**Andre kilder:**

- Ovesen, Jarl (2005) *intervju med forfatter den 27.4.*
- Holte, Arnt (2005) *intervju med forfatter den 20.5.*
- Andresen, Ellen Juul (2005) *intervju med forfatter den 16.9.*
- Strand, Sverre (2005) *intervju med forfatter den 23.9.*
- Svabø, Harry Martin (2005) *intervju med forfatter den 16.9.*
- FFO årsrapporter 1995 – 2004.
- DNL årsrapporter 1995 – 2004.
- Odins hjemmesider (2005, mellom februar og oktober) [online]. - URL: <http://www.odin.dep.no/mod/norsk/dok/regpubl/stmeld>
- Den Norske Lægeforenings nettsider (2005, mellom januar og oktober) [online]. - URL: <http://www.legeforeningen.no>
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjons nettsider (2005, mellom januar og oktober) [online]. - URL: <http://www.ffo.no>
- Stortingets nettsider 2005, mellom mars og oktober) [online]. - URL: <http://www.stortinget.no>