

**Makt uten mandat: Profesjonell lobbyisme i et
nykorporativt landskap**

Haakon Sandvik



Masteroppgave i statsvitenskap

**Institutt for statsvitenskap
UNIVERSITETET I OSLO**

Våren 2019

Antall ord: 29 348

Makt uten mandat: Profesjonell lobbyisme i et nykorporativt landskap

© Haakon Sandvik

År: 2019

Tittel: Makt uten mandat: Profesjonell lobbyisme i et nykorporativt landskap

Forfatter: Haakon Sandvik

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Denne masteroppgaven undersøker de demokratiske implikasjonene av profesjonell lobbyvirksomhet i Norge. Dette gjøres på bakgrunn av intervjuer med noen av de mest innflytelsesrike lobbyistene i kommunikasjonsbransjen, og gjennom intervjuer med sentrale stortingspolitikere som ofte er målgruppen for arbeidet til profesjonelle lobbyister. Den overordnede problemstillingen for studien er: I hvilken grad og på hvilken måte representerer profesjonelle lobbyister i kommunikasjonsbyråer et demokratisk problem når det gjelder kontroll over agendaen, opplyst forståelse og stemmelikhet?

Funnene i studien tegner et bilde av en bransje som har effekter på samfunnsnivå som både virker demokratiserende og demokrati-svekkende. Det sentrale premisset for denne diskusjonen knytter seg til hvorvidt byråene representerer et mangfold av små grupper, eller om kundegrunnlaget begrenser seg til ressurssterke aktører. Studien viser at profesjonelle lobbyister på den ene siden bidrar til at flere berørte parter i samfunnet blir sett, hørt og forstått av beslutningstakerne før offentlige vedtak blir implementert. Dette gir en rekke små aktører muligheten til å påvirke politikk med metoder som tidligere var forbeholdt de store interesseorganisasjonene i den korporative kanalen.

På den andre siden eksisterer det et utvalg av byråer som utelukkende er spesialisert på områder som gjør at kundegrunnlaget består av multinasjonale selskaper. Dette er ressurssterke aktører som kan hyre inn profesjonelle lobbyister til langvarige oppdrag, og som dermed får en fordel over små og konkurrerende aktører i kampen om beslutningstakernes oppmerksomhet. På denne måten kan profesjonell lobbyvirksomhet bidra til at den eksisterende maktskjevheten i samfunnet forsterkes, og at enkelte aktører blir gitt muligheten til større kontroll over den politiske agendaen.

Fremveksten av profesjonell lobbyvirksomhet bør ses i sammenheng med avkorporatiseringen av det politiske systemet, og som en konsekvens av profesjonalisering av politikken og det politiske saksfeltet. Studien viser en bransje som tilbyr kundene sakskunnskap og innsikt i politiske beslutningsprosesser. Byråenes politiske innflytelse varierer, men de profesjonelle lobbyistene kan vise til resultater der kundene har oppnådd betydelig politisk gjennomslag. Mindretallsregjeringer ser ut til å styrke byråenes muligheter for politisk innflytelse, fordi spillerommet øker for påvirkning av Stortinget. Ved flertallsregjeringer blir påvirkning av byråkratiet, regjeringen og embetsverket viktigere.

Forord

Flere har vært til stor hjelp under arbeidet med denne masteroppgaven. Først og fremst vil jeg takke veilederen min, Bernt Aardal, for tett oppfølging, konstruktive tilbakemeldinger og fleksibilitet i løpet av hele arbeidsprosessen. Jeg vil takke alle informantene som i en travel arbeidshverdag valgte å sette av tid til et lengre intervju med meg, og som således har bidratt til at denne studien kan bli gjennomført.

Videre vil jeg takke sparringspartner Erling Johan Kvalø, som underveis i prosjektet har bidratt med særdeles gode innspill og en unik forståelse av studiens tema. Til slutt vil jeg takke medstudentene på rom 350 på Eilert Sundts Hus, for å ha bidratt til et godt og sosialt samvær i løpet av de siste semestrene som student på Universitetet i Oslo.

Eventuelle feil og mangler i denne masteroppgaven er mitt ansvar alene.

Oslo, 16. mai 2019

Haakon Sandvik

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
2 Bakgrunn, teori, definisjon og problemstillinger	4
2.1 Det korporative utgangspunktet.....	4
2.2 Avkorporativisering og fremveksten av profesjonell lobbyisme	7
2.3 Robert Dahls demokratikriterier	10
2.4 Forskning i Skandinavia.....	13
2.5 Hva gjør lobbyisme profesjonell?	16
2.6 Problemstillinger	18
3 Data og metode	21
3.1 Forskningsdesign.....	21
3.2 Utvalg	22
3.2.1 Informanter fra kommunikasjonsbyråer	25
3.2.2 Stortingspolitikere	26
3.3 Forskningsetikk	27
3.4 Intervjuguider.....	29
3.5 Intervjusituasjon	30
3.6 Lydopptak og transkripsjon	32
3.7 Reliabilitet, validitet og kritiske refleksjoner.....	33
4 Analyse og resultater	37
4.1 Fremveksten av profesjonell lobbyvirksomhet	37
4.2 Rekruttering og karanteneregler	40
4.3 Kundelister og lobbyregister.....	43
4.4 Offentlige institusjoner som kunder	47
4.5 Målgrupper.....	51
4.6 Kontakt med beslutningstakere	54
4.7 Etikk og reservasjonsrett.....	55
4.8 Politisk makt og innflytelse.....	57
4.9 Demokratiske implikasjoner	59
5 Oppsummering og diskusjon	65
5.1 Underproblemstilling 1.....	66
5.2 Underproblemstilling 2.....	68
5.3 Hovedproblemstilling - Diskusjon.....	69
5.3.1 Kontroll over agendaen.....	71
5.3.2 Opplyst forståelse	73

5.3.3	Stemmelikhet	74
6	Konklusjon	77
6.1	Forslag til fremtidig forskning	79
7	Litteraturliste	80
8	Vedlegg	84
8.1	Vedlegg 1: Intervjuliste.....	85
8.2	Vedlegg 2: E-post til informantene om forespørsel om intervju.....	86
8.3	Vedlegg 3: Informasjonsskriv med samtykkeerklæring	87
8.4	Vedlegg 4 – Semistrukturert intervjuguide, profesjonelle lobbyister	89
8.5	Vedlegg 5 – Semistrukturert intervjuguide, stortingspolitikere	92

*«Essensen er at kommunikasjonsbyråene er et resultat av de politiske
partienes forvitring»*

Per Olaf Lundteigen, Senterpartiet

1 Innledning

Interessegruppers forsøk på å påvirke offentlige beslutninger er et kjent aspekt ved det norske politiske systemet. Prinsippet om partsstyre innebærer at ulike organiserte interesser ofte blir trukket inn i utformingen av offentlig politikk. Etterkrigstidens korporative organisering av staten har gitt organisasjoner og institusjoner fra de fleste samfunnsområder muligheten til politisk innflytelse. Ved siden av forhandlingskorporatismen der staten og de berørte partene i arbeidslivet i fellesskap har fastlagt lønninger og arbeidsforhold, har korporatismen under forvaltningen gitt organisasjoner muligheten til å delta i statlige utvalg. Lobbyvirksomhet har lenge blitt brukt som en samlebetegnelse for slike former for organisasjonspåvirkning av politiske beslutninger (Rommetvedt, 2011, s. 74).

Men i løpet av de siste tiårene har det i tillegg vært en kraftig vekst i bruken av profesjonelle lobbytjenester for å påvirke offentlig politikk. Tjenestene kjøpes på det private markedet av både offentlige og private organisasjoner og institusjoner. Tilbyderne er som regel pr- og kommunikasjonsbyråer, der de ansatte har bred erfaring fra partipolitikk, byråkrati og journalistikk. I motsetning til interesseorganisasjoner som opererer i den korporative kanal basert på et medlemsgrunnlag, trenger ikke de profesjonelle lobbyistene å ha noen politisk egeninteresse i utfallet av en sak. De blir i stedet betalt av en tredjepart for å drive lobbyvirksomhet på vegne av klienten. Et fruktbart skille kan derfor trekkes mellom lobbyister som er ansatte i interesseorganisasjoner, og rene kontraktslobbyister som er ansatt i kommunikasjonsbyråer (Espeli, 1999, s. 43).

Gjennom hele 1990-tallet økte nyetableringene av slike selskaper, og rundt årtusenskiftet omsatte bransjen for et sted mellom 200-400 millioner kroner årlig (Gullberg, 2003, s. 5). Ferske omsetningstall viser at veksten har fortsatt: i 2017 omsatte de fire tungvektene i bransjen, Burson-Marsteller¹, First House, Geelmuyden.Kiese og Gambit Hill & Knowlton alene for rundt 420 millioner kroner. Dette kan bety at stadig flere offentlige og private organisasjoner ser på profesjonell lobbyisme som en effektiv måte å påvirke offentlige beslutninger på.

¹ Burson-Marsteller var eid av det britiske PR-konsernet WPP. I 2018 fusjonerte Burson-Marsteller med konsernets andre store selskap, Cohn & Wolfe. Fra 14. september 2018 heter selskapet Burson Cohn & Wolfe (Nyman, 2018).

I tillegg til en sterk vekstrate de siste tiårene, har bransjens tiltrekning på tidligere politikere vært av stor interesse i offentligheten. I den nåværende stortingsperioden har tidligere statsråd, Tor Mikkjel Wara, vekslet mellom arbeid som profesjonell lobbyist i First House og som justisminister i regjeringsapparatet. Dette kommunikasjonsbyrået ble for alvor kjent i offentligheten, da tidligere helse- og omsorgsminister Bjarne Håkon Hanssen og hans statssekretær Ketil Lindseth, i 2009 forlot Stoltenberg II-regjeringen og ble ansatt i selskapet. At stadig flere folkevalgte går fra å være lovgivende og utøvende embetsmenn til å bli profesjonelle lobbyister, har ført til en rekke kritiske bemerkninger fra statsvitere, jurister og politikere. Kritikken har blant annet handlet om de mange farene som kan oppstå ved rolleblanding. Flere av kommunikasjonsbyråene opererer i tillegg med skjulte kundelister, noe som har gjort kontrollvirksomhet av potensiell inhabilitet vanskelig. Det eksisterer heller ingen politisk regulering av bransjen i Norge.

En annen og gjennomgående statsvitenskapelig kritikk av bransjen, har handlet om konsekvensene av at maktpolitikeres opparbeidede nettverk, kan bli lagt ut for salg til høystbydende på det private markedet. Enkelte har hevdet at dette kan medføre at ressurssterke organisasjoner kan kjøpe seg politisk makt og innflytelse, og dermed forbigå de tradisjonelle formene for åpen politisk påvirkning i institusjonaliserte former. Bekymringen er knyttet til hvilke konsekvenser dette kan få ved at det kan oppstå en demokratisk skjevhet i samfunnet, fordi mindre ressurssterke grupper ikke har midler til å kjøpe seg den samme assistansen fra profesjonelle tilbydere.

Disse forholdene har gjort at bruken av profesjonelle lobbytjenester har fått økt medieoppmerksomhet, og en større faglig interesse fra blant annet statsvitere de senere årene. Debatten og forskningen har handlet om norske lovgiveres holdninger til regulering og innsyn i bransjen (Bugdø-Petersen, 2005), karriereveiene til norske politikere (Sandvik, 2001), hvor stor makt de ulike byråene i virkeligheten besitter og hvordan bruken av profesjonelle lobbytjenester påvirker egalitetsprinsippet i det norske demokratiet (Gullberg, 2003).

Fokuset i denne masteroppgaven er å studere de demokratiske implikasjonene av profesjonell lobbyisme i Norge, og analysere fenomenet i sammenheng med statsvitenskapelige perspektiver om korporatisme og avkorporativisering av det politiske systemet. Den overordnede problemstillingen for studien er: *I hvilken grad og på hvilken måte representerer profesjonelle lobbyister i kommunikasjonsbyråer et demokratisk problem når det gjelder*

kontroll over agendaen, opplyst forståelse og stemmelikhet? For å utdype denne problemstillingen har jeg formulert to underproblemstillinger: (1) Hvordan oppfatter de profesjonelle lobbyistene sin egen virksomhet og påvirkningskraft på offentlige beslutninger? (2) Hvordan oppfatter stortingspolitikere de profesjonelle lobbyistenes virksomhet og påvirkningskraft på offentlige beslutninger?

Disposisjonen for studien er som følger: I kapittel 2 gjør jeg rede for hovedtrekkene ved etterkrigstidens korporative utvikling, og den påfølgende avkorporativiseringen av det politiske systemet og fremveksten av profesjonell lobbyvirksomhet. Deretter viser jeg til Robert Dahl sine demokrati-kriterier som ligger til grunn for den overordnede problemstillingen i studien. Videre gir jeg en oversikt over tidligere forskning på profesjonell lobbyvirksomhet og gjør rede for definisjonen av fenomenet før jeg utdyper problemstillingene for studien ytterligere. I kapittel 3 gjør jeg rede for forskningsdesignet, metodiske avveininger og presenterer listen over informanter som inngår i studien. Resultatene fra analysen presenteres i kapittel 4, før jeg oppsummerer og diskuterer funnene opp mot problemstillingene i kapittel 5. Konklusjonen presenteres i kapittel 6.

2 Bakgrunn, teori, definisjon og problemstillinger

Fremveksten av profesjonell lobbyvirksomhet bør ses i sammenheng med opprettelsen av korporative styringsordninger, og den påfølgende avkorporativiseringen av det politiske systemet. På tross av et fravær av politiske reguleringer i Norge, opererer en rekke av de profesjonelle lobbyaktørene med åpne kundelister. Nettsidene til noen av de mest fremtredende kommunikasjonsbyråene, opplyser om kundeforhold til flere offentlige og private organisasjoner som tidligere baserte bruken av lobbyvirksomhet til å gjelde kun i den korporative kanalen². Kommunikasjonsbyråene fungerer dermed også som et supplement for organisasjoner som allerede har tilgang på myndighetskontakt gjennom den korporative kanalen. For å forstå bakgrunnen for denne utviklingen er det nødvendig med et historisk tilbakeblikk.

I dette kapittelet gjør jeg først rede for noen av hovedtrekkene ved de korporative ordningene som utviklet seg i Norge i etterkrigstiden. Deretter rettes fokuset mot avkorporativisering og hvordan denne prosessen har åpnet opp et nytt handlingsrom for profesjonelle lobbyaktører som forsøker å påvirke politiske vedtak. Videre presenterer jeg Robert Dahl sine demokrati-kriterier som ligger til grunn for den overordnede problemstillingen i denne studien, før jeg viser til tidligere forskning på profesjonell lobbyvirksomhet og definerer fenomenet. Til slutt utdyper og begrunner jeg problemstillingene for denne masteroppgaven ytterligere.

2.1 Det korporative utgangspunktet

I artikkelen ”Numerisk demokrati og korporativ pluralisme” fra 1966, analyserte Stein Rokkan det politiske systemet i Norge på 1960-tallet. Artikkelens utgangspunkt var hvordan de ikke-sosialistiske partiene hadde klart å overleve 30 år i opposisjon. Rokkans kjente og hyppig siterte konklusjon var at det norske politiske systemet var preget av at stemmer teller, men ressurser avgjør (Rokkan, 1987, s. 95). Rokkan argumenterte for at valgkanalen i det norske politiske systemet bare var én mulig kanal for påvirkning av offentlige beslutninger. Den korporative kanalen fungerte som et supplement til valgkanalen, og i denne kanalen

² Eksempler på noen av kundene til kommunikasjonsbyråene Kruse Larsen og Geelmuyden Kiese: Norges Fiskarlag, Statnett, Hamar kommune, Kongsvinger kommune, Bærum kommune, Helse Vest, Advokatforeningen, Arbeidstilsynet, Barne-, ungdoms og familiedirektoratet, Den Norske Turistforening, Oljedirektoratet og NSB (Kruse Larsen, 2019; Geelmuyden Kiese, 2019).

mente Rokkan at ressursene avgjør ved at interesseorganisasjoner deltar og påvirker offentlig politikk.

I sin analyse av partisystemet trakk Rokkan et historisk skille mellom tre ulike tidsperioder i Norge. I perioden 1814-1884 var det politiske systemet i Norge karakterisert av å være en embetsmannsstat med et byråkratisk og sentralisert styre. Fra 1884 og helt frem til den andre verdenskrig dominerte flerpartiregimet, en politisk ustabil periode med hyppige regjeringsskifter og flere ulike parlamentariske konstellasjoner. Etterkrigsperioden mellom 1945-1963 markerte ifølge Rokkan et skifte mot ettpartiregimet. Den sentrale maktfaktoren i dette regimet var Arbeiderpartiets regjering og partiets allierte krefter i det sentrale byråkratiet og i viktige interesseorganisasjoner (Rokkan, 1987, s. 67).

Arbeiderpartiets dominerende posisjon under ettpartiregimet, gjorde at Rokkans forskning på interesseorganisasjonene som en politisk maktfaktor, har fått stor anerkjennelse (Gullberg, 2003, s. 23). Hvordan organiserte interesser utøvde makt, og hvilke maktressurser de hadde til rådighet utgjorde en sentral del av analysen av det norske partisystemet. Det bakenforliggende forholdet som lå til grunn for interessegruppene sin makt, var ifølge Rokkan interessekonfliktene mellom arbeidstakere, næringslivet og bøndene. Fordi konflikten mellom disse interessene hele tiden var i spill, argumenterte Rokkan for at ingen av partiene på Stortinget valgte å basere seg ene og alene på eget valgkapparat. Valgkanalen var som kjent bare ett av flere ulike politiske maktressurser, og partienes fokus handlet derfor også om å skade eller hemme de gjensidige forhandlingsprosessene mellom interesseorganisasjonene og staten (Rokkan, 1987, s. 96).

Det politiske styringssystemet i Norge i etterkrigstiden, ble av Rokkan beskrevet som et tokanals beslutningssystem. Selv om regjeringen formelt besatt den høyeste myndighet i den numerisk-demokratiske beslutningskanalen, var den bare én av flere aktører. Politisk betente og viktige økonomiske beslutninger ble derfor sjelden avgjort av Stortinget eller av partiene. I stedet møtte regjeringens forhandlere ulike utsendinger som representerte bøndene, arbeidsgiverne og fagforeningene. Disse møtene utviklet seg etter hvert til å bli årlige tariffforhandlinger mellom partene, og ifølge Rokkan betød disse møtene mer for nordmenns hverdag enn hva de formelle storting- og kommunalvalg gjorde (Rokkan, 1987, s. 98).

Den korporative utviklingen i etterkrigstiden endret også regjeringens virke. Fra å være en politisk enhet som tidligere kunne tvinge gjennom beslutninger basert på sin velgeroppslutning, måtte den i etterkrigstiden i langt større grad utforme politikk etter utredninger og forhandlinger med de store interessegruppene. Regjeringens rolle som mekler mellom de organiserte interessene fikk derfor større betydning enn tidligere, og påvirket det politiske handlingsrommet. For interessegruppene var trusler om å trekke seg ut av forhandlingene med staten en viktig strategi. Regjeringens tilsvarende svar på denne strategien var å opprette en rekke konsultative styrever og råd som skulle arbeide for å inkludere ulike berørte parter i samfunnet (Rokkan, 1987, s. 98).

Ved siden av Rokkans analyse av det politiske systemet på 1960-tallet, var forståelsen av maktforholdene i Norge lenge preget av analyser og begreper fra den første Maktutredningen i 1973. I utredningen lanserte Morten Egeberg, Johan Olsen og Harald Sætren begrepet "den segmenterte stat". Begrepet handler om at det politiske systemet kunne beskrives som en samling av forskjellige segmenter eller beslutningsarenaer. Disse segmentene hadde ifølge forfatterne ulike beslutningsmuligheter, som var knyttet til sammensetningen av deltakere, problemer og løsninger. Johan Olsen argumenterte for at deler av den offentlige politikken som var preget av sterk konsensus eller som hadde grupperinger med stor innflytelse, ofte ville få sine oppfatninger lagt til grunn for politiske beslutningsprosesser (Rommetvedt, 2011, s. 14).

Gudmund Hernes omtalte det samme fenomenet som "jerntriangler", og brukte ofte norsk landbrukspolitikk som eksempel. Han hevdet at triangelene ble dannet mellom de ulike formelle enhetene som behandlet saker i en sektor. I landbrukspolitikken ble for eksempel forhandlingene gjennomført mellom Stortingets landbrukskomité, Landbruksdepartementet og landbruksorganisasjonene. Hernes uttrykte i stor grad skepsis til et slikt sektorbasert system, og mente det kunne føre til styringsproblemer. Han mente at de ulike sektorene i et slikt system, ubevisst kan påføre hverandre store kostnader, ved at sektorene hele tiden tilkjemper seg økte andeler av offentlige budsjetter. Ifølge Hernes kunne denne kontinuerlige dragkampen mellom sektorene gå ut over landets økonomi som helhet, og føre til stagflatoriske tilstander i form av økt arbeidsledighet og høy inflasjon (Rommetvedt, 2011, s. 15).

Trond Norby peker på fire generaliserende årsaksforhold til den korporative utviklingen i Norge. For det første har det handlet om at norske myndigheter har ønsket å utnytte den mangfoldige ekspertisen som har blitt tilbudt av interesseorganisasjoner. Dette har spesielt vært viktig i forbindelse med lovforberedelser og mer generell planlegging av ny politikk. For det andre har myndighetene vært opptatt av å dempe konflikter mellom motstridende interesser. Ved å inkorporere de ulike interessene i institusjonelle rammer, har norske myndigheter sikret kontrollen innenfor diverse politikkområder. Trepertssamarbeidet og lønnsfastsettelsen mellom arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner har blitt vurdert som spesielt viktig. For det tredje har myndighetene ønsket å gjøre de ulike interessegruppene medansvarlige for offentlig politikk. På denne måten har beslutningstakerne fått muligheten til å kunne legitimere nye offentlige vedtak. For det fjerde har myndighetenes samarbeid med organiserte interesser blitt brukt for å opprettholde et generelt godt forhold (Nordby, 1994, s. 36).

Av internasjonal litteratur om korporatisme, står arbeidet til statsviteren Philippe Schmitter svært sentralt. Schmitter anså samarbeidet mellom stat og interesseorganisasjoner som utilsiktede konsekvenser av enkeltstående beslutninger knyttet til interessekonflikter i samfunnet. Han hevdet at den overordnede årsaken til konfliktene var den strukturelle skjevfordelingen som oppstår under kapitalistisk vareproduksjon. I dette perspektivet anses en økende grad av korporativisering som kapitalismens iboende behov for å reprodusere de forholdene som gjør det mulig for systemet å overleve og akkumulere nye ressurser. Fordi politikerne godtar privat eiendomsrett og stor grad av markedsøkonomi som grunnleggende styringspremisser, hevdet Schmitter at staten i en rekke tilfeller ser seg nødt til å gripe inn og stabilisere markedet og forsone klassemotsetninger. De korporative ordningene blir på denne måten en utilsiktet, men stabiliserende faktor i samfunnet (Schmitter, 1979, s. 107).

2.2 Avkorporativisering og fremveksten av profesjonell lobbyisme

Kåre Willoch's borgerlige regjering fra 1981-1986, markerte på mange måter starten på en avkorporativiseringsprosess som norske samfunnsforskere har omtalt som overgangen til den nypluralistiske parlamentarismen (Rommetvedt, 2011, s. 16). Under Willoch-regjeringen begynte kraftige nedskjæringer av midlertidige og permanente statlige utvalg med interesserepresentasjon. Trond Nordby argumenterer for at grunnlaget for denne prosessen begynte allerede på 1970-tallet, og at den bør ses på som en konsekvens av både nasjonale og

internasjonale påvirkningsfaktorer (Nordby, 1994, s. 68). En viktig årsak kan ifølge Nordby ses i sammenheng med folkeavstemningen om et norsk EF-medlemskap i 1972, som førte til at en rekke interesseorganisasjoner mistet mye av tilliten til Arbeiderpartiet og Høyre. Bonde- og fiskeorganisasjoner, og store deler av fagbevegelsen var imot et norsk medlemskap. EF-striden førte i tillegg til at en rekke nye interesseorganisasjoner ble opprettet, og enkelte ble umiddelbart konkurrenter til LO.

Videre argumenterer Nordby for at inntektspakkene på 1970-tallet og den påfølgende stagflasjonen som oppstod, på flere måter markerer styringsstatens undergang. De store organisasjonenes avhengighet av statlig samarbeid ble i større grad sett på som kontraproduktivt. Samtidig økte oppslutningen om en friere markedsøkonomi i en rekke vestlige land. Denne bølgen av markedsoptimisme stresset nødvendigheten av å holde offentlige utgifter nede, senke skatter og avgifter, deregulere finansnæringen og en generell desentralisering av statlig myndighet (Nordby, 1994, s. 70).

I Storbritannia og i USA manifesterte den markedsvennlige bevegelsen seg gjennom Margaret Thatcher og Ronald Reagan. I Norge startet Willoch-regjeringen raskt arbeidet med å skjære ned de midlertidige og permanente statlige utvalgene. Forbruker- og administrasjonsdepartementet fikk i oppgave å granske den korporative organiseringen i Norge. Selv om departementet anså samarbeidet mellom myndighetene og interesseorganisasjonene for nødvendig, ble en rekke statlige utvalg ansett for å være dyre og ineffektive. Det ble også stilt spørsmål ved den uformelle lobbyvirksomheten og kontakten mellom interesseorganisasjonene og stortingspartiene. Departementets konklusjon var at utvalgsstrukturen ikke måtte endres slik at samarbeidet mellom myndigheter og organiserte interesser ble svekket. På den andre siden anbefalte departementet å kutte en rekke rådgivende organer (Nordby, 1994, s. 73).

I 1981 og 1982 kuttet Willoch-regjeringen 161 midlertidige og permanente statlige utvalg. Deretter avtok nedskjæringene for en periode før det i 1986 ble kuttet ytterligere 50 (Nordby, 1994, s. 89). Nedskjæringene fikk spesielt store konsekvenser for de mange bransjerådene. Disse rådene hadde vært en del av Arbeiderpartiets korporative satsning i etterkrigstiden, og var tiltenkt en funksjon som styringsorganer med representanter for staten, bedriftsledere og arbeidere. Til tross for Arbeiderpartiets intensjon, hadde mange aktører i næringslivet selv tatt initiativ til å opprette egne bransjeforeninger etter krigen, og dermed ble de statlige

bransjerådene av mange ansett for å være overflødige. Willoch-regjeringens vedtak om å redusere bransjerådene ble først møtt med stor motstand fra LO og Arbeiderpartiet, men Høyre gikk likevel aktivt inn for å fjerne dem. De resterende bransjerådene ble lagt ned av den Arbeiderpartiledede regjeringen i 1987 uten protester (Nordby, 1994, s. 92).

Det korporative systemets tilbakegang, bør i tillegg suppleres med og ses i sammenheng med en økende grad av pluralisering i det norske samfunnet (Rommetvedt, 2011, s. 25). Hilmar Rommetvedt argumenterer for at det norske samfunnet utviklet seg fra en nykorporativ fase i 50- og 60-årene via en segmenteringsfase i 70-årene, og over til en nypluralistisk fase fra 80-årene (Rommetvedt, 2011, s. 23). Han kobler pluralisering i samfunnet til spørsmål om makt, og forholdet mellom staten og private interesser. I litteraturen finnes det en rekke ulike indikatorer som blir benyttet på graden av pluralisme i samfunnet. Rommetvedt opererer blant annet med graden av innvandring, spredning av privat og offentlig makt og omfanget av organisasjoner (Rommetvedt, 2011, s. 27).

Ifølge Rommetvedt svekker økt pluralisering den korporative beslutningsformen, og legger forholdene til rette for hyppigere bruk av lobbyvirksomhet (Rommetvedt, 2011, s. 82). Argumentet bygger på at det tradisjonelt sett er forhandlinger og fordelinger av materielle goder som har vært det korporative systemets fremste beslutningsform. Visse beslutningssituasjoner egner seg bedre for forhandlinger og kompromisser enn andre. I en situasjon der partene har de samme preferansene, og der godene er delelige, vil kompromisser være mulige. En annen viktig forutsetning er at antallet forhandlingsparter er begrenset, slik at selve forhandlingssituasjonen er mer oversiktlig. Slike beslutningssituasjoner var lenge et kjennetegn ved det korporative styringssystemet. Den økte pluraliseringen av samfunnet, bidrar ifølge Rommetvedt til å svekke disse forutsetningene (Rommetvedt, 2011, s. 79). Et større, mer mangfoldig og heterogent samfunn fører til at det opprettes stadig flere interessegrupper som forsøker å påvirke politikk. Diversifiseringen av aktører gjør forhandlingssituasjoner vanskeligere og mer uoversiktlig. I tillegg hevder Rommetvedt at den økte graden av multikultur i samfunnet kan føre til at stadig flere interessegrupper ønsker å forhandle om ikke-materielle saker, som absolutte normer og verdier knyttet til moral og religion. Slike typer konflikter er vanskelige å løse i et korporativt system, fordi de sjelden er delelige (Rommetvedt, 2011, s. 81).

Den økte pluralismen i samfunnet kan også påvirke hvordan faglig ekspertise brukes i utredningen og iverksettelsen av norsk politikk. Et kjennetegn ved det korporative systemet er at et stort innslag av faglig ekspertise ofte ligger til grunn for politiske vedtak. Rommetvedt hevder at de faglige disiplinene i løpet av de siste tiårene har blitt mer kompliserte og spesialiserte. Nye og motstridende faglige perspektiver har gjort det vanskeligere å overlate viktige avgjørelser til fageksperter alene. Forhandlings- og domstolskorporatismen kan i stor grad bli berørt av det økte spesialiseringsmangfoldet (Rommetvedt, 2011, s. 81).

Kombinasjonen av flere ulike faktorer som peker i retning av økt pluralisme, får med andre ord konsekvenser for det korporative systemets beslutningsform. Som nevnt hevder Rommetvedt at det er klare tendenser til at nedbyggingen av de korporative ordningene, fører til en mer aktiv bruk av lobbyvirksomhet for å oppnå politiske mål. I tillegg foretrekker myndighetene i større grad enn tidligere uforpliktende samtaler og konsultasjoner med organiserte interesser. Lobbyvirksomhet som påvirkningsform er bedre tilpasset forholdene i det pluralistiske samfunnet (Rommetvedt, 2011, s. 82).

2.3 Robert Dahls demokratikriterier

Nedbyggingen av de korporative ordningene og den påfølgende pluraliseringen, gjør at det norske samfunnet i dag kan beskrives som nykorporativt. Som nevnt kjennetegnes det nykorporative samfunnet av at et større mangfold av interesser forsøker å påvirke politiske vedtak på en annen måte enn under tiden da store interesseaktører arbeidet samlet gjennom den korporative kanalen. Nykorporativismen har endret noen av premissene for hvordan enkelte bedrifter og organisasjoner forsøker å påvirke politikk. En aktiv bruk av lobbyvirksomhet fremstår som en alternativ løsning i det nykorporative samfunnet. Bruken av profesjonell lobbyvirksomhet reiser på den andre siden noen nye demokratiske dilemmaer. Disse dilemmaene er særlig knyttet til hvorvidt det i et nykorporativt samfunn, er slik at profesjonell lobbyvirksomhet gir enkelte ressurssterke aktører muligheten til å kjøpe seg politisk innflytelse på bekostning av andre aktører. Med utgangspunkt i Robert Dahls demokrati-kriterier skissert nedenfor, er kriteriene *kontroll over agendaen, opplyst forståelse og stemmelikhet* punktene som ligger til grunn for den overordnede problemstillingen i denne

oppgaven, og den påfølgende diskusjonen i kapittel 5 (Oppsummering og diskusjon). Kriteriene *effektiv deltakelse og inkludering* er utelatt³.

I boken «On Democracy» trekker Robert Dahl et skille mellom det han omtaler som polyarki⁴ og demokrati. Dahl argumenterer for at ingen tidligere eller nåværende samfunn kan omtales som demokratiske i begrepets rette forstand. Han lanserte derfor det alternative begrepet polyarki, for å beskrive det han mente mange feilaktig brukte om demokrati (Dahl, 2000, s. 84). Ifølge Dahl representerer polyarkiet de grunnleggende politiske institusjonene som er nødvendige for at en stat skal kunne oppnå en høyere grad av reelt demokrati. For moderne og representative demokratier skisserte han opp følgende seks forutsetninger for polyarki: Folkevalgte representanter, frie, rettferdige og hyppige valg, ytringsfrihet, organisasjonsfrihet, tilgang til alternative informasjonskilder og inkluderende statsborgerskap (Dahl, 2000, s. 85-86).

Ifølge Dahl innebærer et ideelt demokrati som nevnt andre betingelser enn de nevnte kriteriene for polyarki. Dahl argumenterte for at det ideelle demokratiet blant annet gir borgere grunnleggende rettigheter, generell frihet, selvbestemmelsesrett, moralsk autonomi, beskyttelse av individet, velferd og fred (Dahl, 2000, s. 45). Til grunn for det ideelle demokratiet, gis følgende definisjon (Dahl, 2000, s. 37):

That all the members are to be treated under the constitution as if they were equally qualified to participate in the process of making decisions about the policies the association will pursue. Whatever may be the case on the other matters, in governing this association all members are to be considered as politically equal.

I denne definisjonen vektlegges det at et bestemt fokus på prosedyrer skal ligge til grunn før et politisk vedtak skal kunne anses som legitimt. De sentrale kriteriene for Dahls ideelle demokrati er derfor i stor grad sentrert rundt betydningen av styrken til den demokratiske prosessen før et politisk vedtak blir fattet. Ifølge Dahl finnes det minst fem kriterier som må

³ Effektiv deltakelse: Kriteriet er utelatt fra problemstillingen og diskusjonskapittelet fordi det til en viss grad er overlappende med kriteriet *opplyst forståelse*. I diskusjonskapittelet drøftes derfor dette kriteriet under *opplyst forståelse*.

Inkludering: Kriteriet er ikke relevant for temaet eller problemstillingen i oppgaven.

⁴ Polyarki betyr mangemannsvelde, og står i kontrast til monarki (enmannsvelde), oligarki (fåmannsvelde) og demokrati (folkestyre) (Hagtvatn, 2016).

oppfylles før en beslutningsprosess i et samfunn kan omtales som demokratisk, i ideell forstand (Dahl, 2000, s. 37-38):

- A) *Effektiv deltakelse*: Før et politisk vedtak fattes av beslutningstakerne, må alle de stemmeberettigede i samfunnet på forhånd ha hatt like muligheter til å fremføre sitt syn på saken til de andre stemmeberettigede.
- B) *Stemmelikhet*: Alle de stemmeberettigede må ha de samme mulighetene til å kunne avgi sine stemmer om et lovforslag, og alle stemmene må vektet like mye.
- C) *Opplyst forståelse*: Innenfor rimelige tidsgrenser, må alle de stemmeberettigede ha like muligheter til å tilegne seg kunnskap om relevante og alternative lovforslag og deres trolige konsekvenser for samfunnet.
- D) *Kontroll over agendaen*: De stemmeberettigede må ha den fulle kontrollen og mulighetene over å bestemme hvilke politiske saker som skal bli satt på agendaen. Ingen skal ha muligheten til å utelukke saker fra dagsorden, og hvilke saker som skal vedtas må være åpen for debatt mellom de stemmeberettigede.
- E) *Inkludering*: Alle voksne statsborgere skal ha stemmerett og ha de andre rettighetene nevnt i de fire første kriteriene.

Dahl hevdet at de fem kriteriene for det ideelle demokratiet er nødvendige å oppfylle, hvis alle stemmeberettigede i et samfunn skal kunne anses som politisk likeverdige i å kunne påvirke samfunnets beslutningsprosesser. Han argumenterte for at hvis bare ett av de fem kriteriene blir brutt, vil de stemmeberettigede umiddelbart bli ansett som politisk ulike hva gjelder deres evne og kapasitet til å påvirke politiske vedtak (Dahl, 2000, s. 38). Ifølge Dahl er det flere tenkelige og udemokratiske effekter som oppstår ved et brudd i de fem kriteriene. Hvis enkelte borgere for eksempel blir gitt bedre muligheter til å fremme sine politiske overbevisninger enn andre, vil konsekvensen være at deres syn som regel vil triumfere. Hvis det blir lagt begrensninger for borgeres muligheter til å diskutere ulike saker på den politiske agendaen, eller hvis dagsordenen settes av noen få utvalgte, vil et lite mindretall ofte få muligheten til å bestemme over viktige politiske beslutninger i samfunnet (Dahl, 2000, s. 39).

2.4 Forskning i Skandinavia

Ved siden av en økende bruk av lobbyvirksomhet, har avkorporatisering og økt pluralisme i samfunnet i tillegg gitt profesjonelle lobbyaktører nye muligheter for politisk påvirkning. Men selv om det som nevnt i løpet av de siste tiårene har vært en kraftig vekst av nyetablerte pr- og kommunikasjonsbyråer som tilbyr lobbytjenester, bærer forskningsfeltet i Skandinavia preg av at fenomenet er relativt nytt. På tross av betydelig forskning på forholdet mellom interessegrupper og staten, har forskningen som er blitt gjort på profesjonell lobbyisme vært mindre omfattende. Det eksisterer likevel noen sentrale bidrag innenfor forskningsfeltet som har belyst ulike sider ved profesjonell lobbyisme.

I Norge ble et viktig bidrag utarbeidet i forbindelse med den forrige makt- og demokratiutredningen i perioden 1998-2003, av Anne Therese Gullberg og Leif Helland. Det overordnede temaet for rapporten var norske topplederes forhold til profesjonell lobbyisme. I undersøkelsen ønsket forfatterne å finne ut av hvordan ledere forsøker å påvirke stortingsrepresentanter og andre beslutningstakere, hvilke metoder de bruker for å påvirke, og hvilke holdninger norske ledere og stortingsrepresentanter har til profesjonell lobbyisme (Gullberg, 2003, s. 4).

Gullberg og Hellands rapport konkluderte med at det først og fremst var næringslivsledere som benyttet seg av profesjonelle lobbyister rundt årtusenskiftet. Hypotesen om at disse lederne benyttet seg av lobbytjenester på grunn av manglende politisk innsikt og forståelse ble avkreftet. Næringslivslederne benyttet seg først og fremst av direkte kontakt med stortingsrepresentantene i sine forsøk på å lobbe (Gullberg, 2003, s. 127). Videre viste rapporten at rundt 65 prosent av stortingsrepresentantene i utvalget var helt eller delvis enige i at bruken av profesjonell lobbyisme kan bidra til at viktige politiske saker blir bedre belyst. I saker der profesjonelle lobbyister hadde vært involvert, opplevde de fleste stortingsrepresentantene at innflytelsen til lobbyistene var relativt stor. Rundt 37 prosent av stortingsrepresentantene mente at de profesjonelle lobbyistene hadde meget eller nokså stor innflytelse (Gullberg, 2003, s. 128).

Et forskningsarbeid fra 2001 står igjen som en av de mer omfattende analysene som er gjort om profesjonell lobbyisme i Norge (Sandvik, 2001). Undersøkelsen ble også benyttet som en del av forskningen på profesjonell lobbyisme under makt- og demokratiutredningen mellom

1998-2003. Forskningsspørsmålene var om bransjen av profesjonelle myndighetskontakter kunne betraktes som en egen profesjon, om det eksisterte spesialisering mellom de ulike ansatte i byråene, og om de profesjonelle myndighetskontaktene opplevde at de hadde påvirkningskraft på offentlige beslutninger (Sandvik, 2001, s. 7). Utvalget av kommunikasjonsbyråer ble foretatt på bakgrunn av samtaler med personer som hadde god kjennskap til bransjen, og målet var å identifisere de viktigste aktørene i markedet for profesjonelle lobbytjenester. Utvalget endte på til sammen 12 foretak som samlet dekket 90 prosent av omsetningen i markedet. I samtaler med lederne for kommunikasjonsbyråene, ble det identifisert 53 personer som helt eller delvis arbeidet med profesjonell lobbyisme og som lot seg intervju (Sandvik, 2001, s. 14).

Sandvik konkluderte med at bransjen målt opp mot ulike kriterier for hva som kjennetegner en profesjon, ikke har profesjonsstatus. Det fantes ingen høyere utdanning knyttet direkte til bransjen, byråene tilbød ingen unike tjenester og det forelå heller ingen ordning for offentlig godkjenning. På den andre siden hadde bransjen utviklet en rekke etiske regler gjennom opprettelsen av en egen bransjeorganisasjon, som på den tiden gikk under navnet Norske Informasjonsrådgivere (Sandvik, 2001, s. 103).

Spesialiseringsgraden mellom de ansatte i de ulike byråene var høy, men ikke entydig. Ansatte som hadde erfaringsbakgrunn fra administrativ statlig- og kommunal virksomhet, hadde arbeidsoppgaver som var spesialisert mot sentraladministrasjonen, kommuner og fylkeskommuner. På den andre siden hadde ikke ansatte med partipolitisk yrkeserfaring nødvendigvis de politiske partiene som oppdragsgivere, med et forbehold om at byråene sjeldent tok oppdrag for politiske partier (Sandvik, 2001, s. 104).

De profesjonelle lobbyistenes påvirkningskraft på offentlige beslutninger, ble i undersøkelsen vurdert på ulike måter. Enkelte av de ansatte mente de hadde like stor påvirkningskraft på offentlige beslutninger som regjeringsmedlemmer, mens andre mente de var sidestilt med stortingsrepresentanter. Men de aller fleste uttrykte at de hadde mindre påvirkningskraft enn både regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentanter (Sandvik, 2001, s. 104).

Undersøkelsen kartla i tillegg noen sentrale bakgrunnstrekk hos de ansatte, og det fantes enkelte mønstre i bransjen. Kjønnfordelingen var svært skjev, og 93 prosent av utvalget var menn. Utdanningsnivået var høyt og de ansatte hadde en heterogen fagbakgrunn.

Yrkesbakgrunnen var i stor grad knyttet opp mot politisk verv og organisasjonstilhørighet. 71

prosent av respondentene hadde hatt tillitsverv i lokale partier, mens 39 prosent hadde hatt tillitsverv på nasjonalt nivå i partienes lands- eller sentralstyre (Sandvik, 2001, s. 108).

I Sverige har forskningen på lobbyisme i likhet med i Norge, i stor grad vært preget av omfattende litteratur på forholdet mellom interessegrupper og staten. Men i motsetning til den noe utdaterte norske makt- og demokratiutredningen fra 2003, der profesjonell lobbyisme fikk begrenset oppmerksomhet, ble fenomenet grundigere undersøkt i den relativt ferske svenske demokratiutredningen fra 2016. I rapporten fant forskerne ut at forsøk på påvirkning av offentlige beslutninger i stadig større grad profesjonaliseres. Årsakene er komplekse, men tilskrives i stor grad at medlemmer forlater de store interesseorganisasjonene, og at påvirkningsarbeidet i seg selv har blitt mer komplisert. En av forfatterne, Christina Garsten, argumenterte i rapporten for at det har vokst frem en ny gruppe av påvirkningsaktører som hun omtalte som ”policyprofesjonelle”. Ifølge Garsten er dette personer som med svært høy politisk innsikt og kompetanse, som jobber med påvirkningsarbeid i blant annet kommunikasjonsbyråer (SOU 2016: 5, s. 360).

I Sverige har kommunikasjonsbransjen hatt en gjennomsnittlig årlig vekst på 13 prosent hvert år siden 1992. Ved siden av avkorporativisering og profesjonalisering av den svenske politikken, hevder forfatterne av den siste demokratiutredningen, at en økende medialisering av politikken kan forklare fremveksten av profesjonelle lobbyister. At politikken i stadig større grad tilpasser seg medielogikk, påvirker hvordan og til hvilket tidspunkt ny politikk fremlegges av beslutningstakerne. Politisk kommunikasjon er derfor blitt viktigere enn tidligere, og ved siden av rådgivningstjenester tilbyr derfor kommunikasjonsbyråene også mer generell opinionspåvirkning til markedet (SOU 2016: 5, s. 361).

En fremtredende bekymring hos en rekke statsvitere, jurister og historikere har som nevnt handlet om at bruken av profesjonelle lobbytjenester kan påvirke det demokratiske egalitetsprinsippet. Dette var også et tema i den siste svenske demokratiutredningen. I rapporten fant forskerne ut at organisasjonene som arbeider i den ikke-institusjonaliserte kanalen, har en rekke ulike forutsetninger for politisk påvirkning. De største organisasjonene med sterkest økonomi, har et stort forsprang på sine konkurrenter når det gjelder evnen til å kunne bygge opp politisk kompetanse når dette er nødvendig. De økonomiske ressursene avgjør i stor grad organisasjonenes muligheter til å finansiere påvirkningskampanjer, produsere egne rapporter, annonsere eller skape nye plattformer for opinionspåvirkning.

Samtidig legger de økonomiske ressursene føringer på hvorvidt foretakene fysisk kan befinne seg i nærheten av der de politiske beslutningene tas, for eksempel ved å ha et hovedkontor i nærheten av den svenske riksdagen (SOU 2016: 5, s. 368).

Hvordan profesjonell lobbyvirksomhet påvirker offentlighetens innsyn i beslutningsprosesser var også et sentralt aspekt ved den svenske demokratiutredningen. De policyprofesjonelle ble i rapporten beskrevet som en gruppe personer som har betydelig makt, men som ikke har et klart mandat. I motsetning til politisk valgte representanter i riksdagen, er ikke de policyprofesjonelle sosialt og geografisk representative for den øvrige befolkningen. Utrederne mente at dette kan få betydelige konsekvenser for hvilke beslutningsnettverk som dannes (SOU 2016: 5, s. 370).

2.5 Hva gjør lobbyisme profesjonell?

Profesjonell lobbyisme var et viktig tema under den forrige makt- og demokratiutredningen i Norge (1998-2003). Et problematisk aspekt ved utredningen av dette fenomenet, var mangelen på en fruktbar definisjon av begrepet. Det eksisterte ingen faglig konsensus om innholdet i begrepene lobbyisme og profesjonell lobbyisme. I tillegg ble en rekke andre betegnelser brukt om det samme fenomenet, som informasjonsrådgiver, myndighetskontakt, myndighetspåvirker og lobbyrådgiver (Gullberg, 2003, s. 9).

I utredningen fant forfatterne Anne Therese Gullberg og Leiv Helland, at det i litteraturen stort sett var enighet om formålet med lobbyisme – å påvirke offentlige beslutninger på politisk eller administrativt nivå. Det virket også å være konsensus i litteraturen om at ikke-beslutninger vil være relevant for definisjonen. Tidligere forskning på lobbyismefeltet har vist at aktørene ofte arbeider aktivt for å holde en sak borte fra den politiske dagsorden. Arbeid med målet om et fravær av beslutningstaking på politisk eller administrativt nivå bør derfor ses på som en relevant del av virksomheten (Kværna, 2011, s. 40).

Forskjellen mellom direkte og indirekte påvirkningsformer var et annet viktig element i utredningen til Gullberg og Helland. Mens den direkte påvirkningen skjer ved at tredjeperson selv tar kontakt med beslutningstaker, innebærer den indirekte påvirkningen at lobbyisten i stedet forsøker å påvirke beslutningstakerne via opinionen eller andre tredjepersoner. Selv om den indirekte påvirkningsformen kan være en sentral del av lobbyvirksomheten, argumenterer

forfatterne for at et definisjonskrav om direkte kontakt med beslutningstakerne kan bidra til et fruktbart skille mellom opinionspåvirkning og profesjonell lobbyvirksomhet (Gullberg, 2003, s. 10).

Som nevnt innledningsvis har den tradisjonelle korporative organiseringen av staten, gitt organisasjoner og institusjoner fra de fleste samfunnsområder mulighetene til politisk påvirkning og innflytelse. Gullberg og Helland argumenterer derfor for at en definisjon av profesjonell lobbyisme, må være basert på et tydelig skille mellom interesse- og oppdragslobbyister. Interesselobbyismen karakteriseres av at den politiske påvirkningen skjer gjennom bedrifters egne ansatte eller fra ansatte i en interesseorganisasjon. Dette er en relativt god beskrivelse av det tradisjonelle påvirkningsarbeidet i den korporative kanal. Oppdragslobbyismen blir på den andre siden utført av personer som blir betalt for å drive lobbyvirksomhet i en spesifikk politisk sak. Oppdragslobbyistene blir med andre ord betalt av en tredjeperson for å påvirke et offentlig myndighetsvedtak (Gullberg, 2003, s. 12).

Ikke-diskriminering av betalere med ulike politiske preferanser, er et annet viktig aspekt i Helland og Gullbergs forslag til definisjon av profesjonell lobbyisme. Dette handler om at et kriterie for en profesjonell lobbyist, må være at lobbyisten tar oppdrag fra tredjepersoner selv om politikkpåvirkningen strider imot lobbyistens egne interesser og preferanser. Det er problematiske elementer ved dette kriteriet. Tidligere forskning har vist at lobbyister som er ansatte i pr- og kommunikasjonsbyråer, har reservasjonsrett (Sandvik, 2001, s. 35). De kan dermed reservere seg mot oppdrag som for eksempel strider imot sine egne politiske preferanser. På den andre siden argumenterer Gullberg og Helland for at aktivering av reservasjonsretten kan innebære at oppdraget sendes videre til konkurrerende bedrifter, og derfor kan føre til tap av markedsrett. For å unngå dette, vil byråene ofte finne en annen ansatt som ikke reserverer seg mot oppdraget (Gullberg, 2003, s. 12).

Tidligere forskning viser at profesjonelle lobbyister sjelden selv tar direkte kontakt med beslutningstakere fordi dette kan virke kontraproduktivt. I stedet gir de profesjonelle lobbyistene gjerne råd til betalere i forkant, og arrangerer i enkelte tilfeller møter for betalere (Gullberg, 2003, s. 14). Gullberg og Helland mener derfor at en definisjon av fenomenet bør inneha et kriterie der både den profesjonelle lobbyisten og tredjepersonen selv kan ha mulighet til direkte kontakt med beslutningstakerne.

På bakgrunn av de nevnte kriteriene, velger jeg å benytte meg av den samme definisjonen av profesjonell lobbyisme som i Gullberg og Helland sitt bidrag til makt- og demokratiutredningen (1998-2003). I denne oppgaven defineres profesjonell lobbyisme som:

”Med profesjonell lobbyisme forstår vi en transaksjon der tredjeperson betales for å (forsøke å) påvirke utfallet av et myndighetsvedtak i en retning som er fordelaktig for betaler. Direkte påvirkning er en forutsetning, men både tredjeperson og/eller betaler tillates å stå for den direkte påvirkningen. Vi regner tredjeperson bare som en profesjonell lobbyist dersom han ikke diskriminerer mellom ulike betalere med utgangspunkt i deres preferanser for myndighetsvedtak, og bare dersom han ikke står i et fast og varig arbeidsforhold til betaler”(Gullberg, 2003, s. 15).

2.6 Problemstillinger

Gjennomgangen av litteraturen fra Norge og Sverige viser at økt pluralisme, avkorporativisering og profesjonalisering av politikken kan forklare fremveksten av profesjonelle lobbyaktører. Demokratiutredningene peker på at det i løpet av de siste tiårene har vokst frem en ny gruppe med høyt utdannede personer som besitter detaljert politisk kunnskap og erfaring, og som arbeider i kommunikasjonsbyråer med å påvirke politiske vedtak. De profesjonelle lobbyistene beskrives av enkelte forskere som aktører med betydelig politisk makt, men som mangler et demokratisk mandat (SOU 2016: 5, s. 370). Det sentrale spørsmålet er dermed om denne gruppen utgjør et demokratisk problem eller ikke. De tradisjonelle interesseorganisasjonenes legitimitet var i stor grad basert på en stor og aktiv medlemsmasse. Kommunikasjonsbyråer har et mer uklart legitimitetsgrunnlag, fordi bransjen i større grad er basert på ressurser og blir driftet som regulære selskaper med profittmotiv. Konsekvensene kan være at det oppstår en sosial- og demokratisk skjevhet i samfunnet som kan få politiske konsekvenser. Dette aktualiserer følgende overordnede problemstilling:

P: I hvilken grad og på hvilken måte representerer profesjonelle lobbyister i kommunikasjonsbyråer et demokratisk problem når det gjelder kontroll over agendaen, opplyst forståelse og stemmelikhet?

For å forstå den overordnede problemstillingen, har jeg valgt å dele spørsmålet inn i to underproblemstillinger:

UP1: Hvordan oppfatter de profesjonelle lobbyistene sin egen virksomhet og påvirkningskraft på offentlige beslutninger?

En studie om potensielle demokratiske implikasjoner ved profesjonell lobbyisme, krever nærmere innsikt om bransjens- og aktørenes påvirkningskraft på offentlige beslutninger. Kommunikasjonsbyråenes evne til å påvirke politiske vedtak kan avhenge av hvor mye makt byråene besitter. Makt kan innebære en rekke ulike elementer, og fordi fenomenet vanskelig lar seg operasjonalisere, finner jeg det mer analytisk givende å studere hvordan et strategisk utvalg av profesjonelle lobbyister oppfatter sin egen virksomhets påvirkningskraft på offentlige beslutninger. Det sentrale elementet i dette forskningsspørsmålet handler dermed om lobbyaktørenes selvopplevde evne til å påvirke offentlig politikk, og hvor sammenlignbar denne makten er til folkevalgte politikeres makt.

Et annet og mye debattert aspekt ved profesjonell lobbyisme, har handlet om bransjens etiske fremtoning. I fraværet av politiske reguleringer i Norge, stilles det blant annet ingen offentlige krav til åpenhet om kundeforhold. Enkelte byråer har blitt omtalt av politiske kommentatorer som "leiesoldater", og "personer som selger sin kunnskap til høystbydende, og som sier det de blir betalt for å si" (Skartveit, 2014). Hvordan de ledende aktørene i bransjen selv oppfatter sin virksomhet, rolle og hvilke etiske hensyn som vektes i den daglige driften, kan dermed gi en bredere innsikt og forståelse i om byråene kan sies å representere et demokratisk problem eller ikke.

UP2: Hvordan oppfatter stortingspolitikere de profesjonelle lobbyistenes virksomhet og påvirkningskraft på offentlige beslutninger?

Tidligere studier viser at det forekommer hyppig kontakt mellom stortingspolitikere og lobbyister i interesseorganisasjoner (Espeli, 1999, s. 227). Selv om det sjeldnere forekommer direktekontakt mellom profesjonelle lobbyister og stortingspolitikere, fungerer kommunikasjonsbyråene ofte som mellomledd i en dialogprosess mellom kunde og relevante makthavere. I en slik prosess er ofte stortingspolitikere informert om at et byrå er hyret inn av kunden i den aktuelle saken. Det er dermed grunn til å anta at en rekke stortingspolitikere har førstehåndskunnskap, innsikt og erfaring knyttet til innvirkningen kommunikasjonsbyråer kan ha på politiske beslutningsprosesser. Som nevnt er makt et fenomen som vanskelig lar seg

operasjonalisere, og jeg finner det i denne sammenhengen mer analytisk givende å intervju et par strategisk utvalgte stortingspolitikere om hvordan de anser profesjonelle lobbyisters evner og muligheter til å påvirke offentlige beslutninger. I tillegg til å kunne bidra til å generere ny informasjon å gi bredere innsikt om profesjonell lobbyvirksomhet, vil intervjuene med stortingspolitikere ha en kontrolleffekt som kan vektes mot kommunikasjonsbransjens selvopplevde evne til å påvirke offentlig politikk.

Som nevnt har mye av oppmerksomheten i den norske samfunnsdebatten om profesjonell lobbyvirksomhet vært knyttet til bransjens etikk, moral og egeninteresse. I lys av bransjens omsetningsvekst de siste tiårene, har derfor enkelte etterlyst mer kritisk oppmerksomhet mot lovgiverne på Stortinget (Michalsen, 2015). Intervjuer med stortingspolitikere vil i tillegg til å kunne generere ny informasjon om bransjens potensielle makt, kunne si noe mer om lovgivernes holdninger til politiske reguleringer av bransjen, oppfatninger om demokratiske utfordringer og andre relevante aspekter ved profesjonell lobbyvirksomhet.

3 Data og metode

I dette kapitlet gjør jeg rede for data og metode som ligger til grunn for denne studien. Først presenterer jeg det overordnede forskningsdesignet og begrunner hvorfor jeg finner dette designet mest hensiktsmessig å benytte meg av for å besvare forskningsspørsmålene i studien. Deretter beskriver jeg utvalget av informanter før jeg viser til hvilke forskningsetiske retningslinjer som er inkorporert i studien. Videre beskriver jeg utformingen av intervjuguidene, møtet med informantene og utfordringer og avveininger knyttet til lydopptak og transkripsjon. Kapitlet avsluttes med noen kritiske refleksjoner knyttet til den innsamlede dataens reliabilitet og validitet.

3.1 Forskningsdesign

Den overordnede problemstillingen for denne masteroppgaven er å undersøke i hvilken grad og på hvilken måte profesjonelle lobbyister i kommunikasjonsbyråer representerer et demokratisk problem når det gjelder kontroll over agendaen, opplyst forståelse og stemmelikhet. Som nevnt viser blant annet omsetningstallene til en rekke av de mest sentrale kommunikasjonsbyråene, og tidligere studier fra Norge og Sverige, at dette er en bransje som har vokst seg stadig større de siste tiårene. At byråene på vegne av offentlige og private kunder, aktivt arbeider for å påvirke opinionen, rikspolitikere og embetsverket, gjør temaet statsvitenskapelig relevant.

På tross av at profesjonell lobbyvirksomhet jevnlig får oppmerksomhet i mediene og blant folkevalgte, er fokuset ofte knyttet til de stadig hyppigere overgangene av politikere som «pendler» mellom politikk og kommunikasjonsbransjen. Det bør være liten tvil om at denne problemstillingen er viktig, og dette fokuset er noe som også vil bli problematisert i denne avhandlingen. Men det private og offentliges økte bruk av profesjonelle lobbyister reiser i tillegg andre samfunnsrelaterte og statsvitenskapelige problemstillinger, som kan ha blitt underkommunisert både i akademia, og gjennom mediene. Dette er spørsmål som omhandler årsakene til byråenes fremvekst, politiske innflytelse, arbeidsmetoder og konsekvenser for den demokratiske prosessen. Enkelte av de større kommunikasjonsbyråene har i tillegg hatt en bevisst strategi om hemmelighold rundt sine kundelister, noe som kan ha bidratt til å flytte fokuset vekk fra hva byråene egentlig jobber med.

Med denne masteroppgaven ønsker jeg derfor å kunne bidra til å gi en bredere innsikt og forståelse om hvordan byråene jobber, hvor stor politisk innflytelse de utøver og hvilke konsekvenser denne virksomheten har for det norske demokratiet. Overføringsverdien av de nevnte spørsmålene avhenger av den metodiske tilnærmingen, og dette er informasjon som ville ha vært svært utfordrende å kvantifisere. For å kunne belyse forskningsspørsmålene i denne oppgaven på en adekvat måte, har jeg derfor valgt å gjennomføre en kvalitativ intervjustudie med en rekke dybdeintervjuer av relevante informanter. Respondentene i dybdeintervjuer, sees på som informanter som har kunnskap og livserfaringer som forskeren ønsker innsikt i (Ringdal, 2018, s. 243). Jeg mener at valget av denne metodiske tilnærmingen vil belyse forskningsspørsmålene mest treffsikkert.

I denne masteroppgaven utgjør semi-strukturerte intervjuer hoveddelen av den kvalitative tilnærmingen. Denne intervju typen skiller seg fra ustrukturerte og strukturerte intervju metoder på flere måter. I det semi-strukturerte intervjuet har forskeren på forhånd laget en intervjuguide hvor det fremkommer et sett med spørsmål og ulike temaer som ønskes dekket i løpet av intervjuet. Selv om det er ønskelig med høyest mulig sammenlignbarhet i spørsmålene, blir ikke nødvendigvis de samme spørsmålene stilt til alle informantene. Intervjuprosessen legger med andre ord opp til fleksibilitet, og respondentene avgjør i større grad enn i det strukturerte intervjuet hva som vektlegges som viktig innenfor det bestemte området som utforskes (Bryman, 2016, s. 468).

3.2 Utvalg

Informantene som utgjør datagrunnlaget for denne studien er trukket på bakgrunn av et strategisk utvalg av eliteinformanter. I et strategisk utvalg bygger ikke utvelgelsen av informanter på et tilfeldighetsprinsipp, men i stedet på systematiske vurderinger av hvilke enheter som ut i fra teoretiske og analytiske formål er mest relevante for forskningsspørsmålet (Grønmo, 2004, s. 103).

Ifølge Grønmo er det i strategiske utvalg ingen eksakt metode for å beregne hvor stort utvalget i studien må være for å kunne oppnå mest mulig presisjon for de slutningene som senere kan trekkes om universet. Utvalgsstørrelsen kan i stedet gjøres på bakgrunn av strategiske vurderinger, der et metningspunkt trer frem når inkluderingen av nye enheter i utvalget ikke tilfører ny informasjon som er relevant for problemstillingen, og som ikke er ny

sammenliknet med den informasjonen de andre informantene har bidratt til (Grønmo, 2004, s. 104).

Utvalget kan kategoriseres i to hovedgrupper, og består av totalt 11 informanter. Den første gruppen består av seks personer som jobber i noen av landets største kommunikasjonsbyråer. I Norge er det en rekke firmaer som i dag blir omtalt som PR-byråer, markedsbyråer eller kommunikasjonsbyråer, der store deler av virksomheten er knyttet til markedsføring, reklame, statistikkproduksjon og krisehåndtering. Fellesnevneren for de ansatte i kommunikasjonsbyråene i denne studien, er at de jobber i byråer som profilerer seg på å inneha politisk spisskompetanse, og som hevder at denne kompetansen er nødvendig for å kunne påvirke beslutningstakere på ulike samfunnsnivåer. Byråene står i direkte konkurranse mot hverandre, og konkurrerer i mange tilfeller om de samme offentlige og private kundene gjennom ulike anbudsprosesser.

Sett i lys av denne studiens forskningsspørsmål, ønsket jeg tidlig å opprette kontakt med noen av de mest erfarne personene i kommunikasjonsbransjen. Det var i tillegg et mål å finne respondenter som har bakgrunn fra politisk arbeid, og som således har førstehåndskunnskap fra begge bransjene. Denne erfaringen var ønskelig fordi jeg antok at flere av spørsmålene krevde at informantene var trygge på seg selv, og at de var erfarne nok til å kunne innta en mer avslappet posisjon i intervjuene. Kommunikasjonsbyråer innehar i tillegg svært mye sensitiv informasjon om sitt virke, konkurrenter og diverse politiske prosesser. Jeg antok at erfarne informanter vil ha en større oversikt over hvilke saker de fritt kunne uttale seg om, og at de dermed også ville ha større fullmakter til å gi fullverdige og gjennomtenkte svar på spørsmålene som ble stilt.

Av de seks informantene som representerer kommunikasjonsbyråene i denne studien, er flere av dem personer som i stor grad har bidratt til å bygge opp kommunikasjonsbransjen i Norge. Enkelte av informantene har i tillegg hatt mye medieomtale i forbindelse med saker som har omhandlet tidligere politikere som har valgt å gå inn i kommunikasjonsbransjen. Jeg så derfor på deres deltakelse i denne studien som svært verdifull, fordi de innehar unike perspektiver og kunnskap om hvordan bransjen fungerer på innsiden. Andre har i tillegg bakgrunn som lokal- og rikspolitikere, og hatt offentlige verv på statsministerens kontor.

Den andre informantgruppen består av fem stortingspolitikere. En norsk studie viser at det eksisterer ideologiske skillelinjer mellom partiene i Norge, i synet på politisk regulering av kommunikasjonsbyråer. I studien fremkom det at partiene på venstresiden i større grad enn partiene på høyresiden, ønsker å stille krav til kommunikasjonsbransjen om åpenhet rundt kundelister (Bugdø-Petersen, 2005). Fordi det partipolitisk er ulike syn og ideologisk motiverte argumenter om bransjen, representerer de fem utvalgte stortingspolitikere forskjellige partier. Dette sikrer en større bredde av politiske oppfatninger som vil være relevante for denne studien. Det var i tillegg ønskelig å komme i kontakt med representanter som hadde klare oppfatninger om bransjen, og som hadde satt seg inn i det aktuelle saksfeltet. Utvalget av de ulike stortingsrepresentantene ble derfor gjort på bakgrunn av deres tidligere engasjement og diverse uttalelser til media om kommunikasjonsbransjen.

En inkorporering av stortingsrepresentanter i denne studien, så jeg på som svært relevant for de aktuelle forskningsspørsmålene. Dette er personer som i stor grad er målgruppen for byråenes påvirkningsarbeid. Et dybdeintervju med stortingsrepresentanter kan gi et unikt innblikk i hvordan byråenes virksomhet og politiske innflytelse oppfattes «fra den andre siden» av bordet. Enkelte av representantene i utvalget har i tillegg vært statsråder og flere har sittet i en rekke forskjellige stortingskomiteer. Denne variasjonen av kompetanse og erfaring, kan produsere nye funn knyttet til hvordan byråene arbeider mot ulike instanser for å sikre sine respektive kunder politisk gjennomslag.

Et vesentlig formål med en strategisk utvelgelse av informanter, er knyttet til at forskeren ønsker å oppnå teoretisk generalisering. Hensikten kan variere, men i denne studien er den strategiske utvelgelsen sentral for å kunne utvikle en helhetlig forståelse av den større gruppen av profesjonelle lobbyister, og konteksten som disse informantene utgjør til sammen (Grønmo, 2004, s. 103). De fem profesjonelle lobbyistene i utvalget, arbeider som nevnt i kommunikasjonsbyråer som kan anses som ledende i Norge, og som omsetter for rundt 70 prosent av bransjens totale omsetning. Ved å studere disse sentrale informantene nærmere, kan dette gi grunnlag for å utvikle en større forståelse av bransjen som helhet.

Jeg mener at utvalgsstørrelsen på 11 informanter er i tråd med det tidligere nevnte metningspunktet, som tilsier at inkluderingen av nye enheter ikke vil tilføre særlig ny og relevant informasjon som er avgjørende for problemstillingen, eller som vil utgjøre ny informasjon sammenliknet med informasjonen som fremkom av informantene i utvalget.

Informantene representerer en bredde av kommunikasjonsbyråer og politiske partier, der informantene fra partiene dekker en ideologisk bredde av synspunkter, og der informantene fra kommunikasjonsbransjen dekker en vesentlig del av bransjens totale virke.

3.2.1 Informanter fra kommunikasjonsbyråer

Per Høyby – First House AS

Er administrerende direktør og partner i kommunikasjonsbyrået First House. Høyby er tidligere Kommandør i Sjøforsvaret og talsmann for Forsvarssjefen. Han har i tillegg fungert som rådgiver for forsvarsministrene Kristin Krohn Devold og Anne-Grete Strøm-Erichsen. Høyby tiltrådte stillingen i First House i 2009.

Jan Erik Larsen – Kruse Larsen AS

Er partner og daglig leder for kommunikasjonsbyrået Kruse Larsen. Larsen har jobbet som journalist, kommunikasjonsrådgiver og politiker i Arbeiderpartiet. Han har blant annet vært redaksjonssjef i Dagbladet, sjefsredaktør i Tidens Krav og i Telemarksavisa, og konserndirektør i A-pressen. Videre har Larsen vært statssekretær for Jens Stoltenberg ved statsministerens kontor i 2000-2001, og i 2008. I 2009 var han med på å grunnlegge kommunikasjonsbyrået First House, før han i 2015 etablerte kommunikasjonsbyrået Kruse Larsen AS.

Jan Ottesen – Gambit Hill + Knowlton

Er seniorrådgiver og teamleder for samfunns- og myndighetskontakt i kommunikasjonsbyrået Gambit Hill + Knowlton. Ottesen har blant annet vært sentralstyremedlem i Fremskrittspartiets Ungdom, nestleder i Bransjeforeningen Norske Informasjonsrådgivere og i Norges konservative Studentforbund. Han har vært ansatt i Gambit Hill + Knowlton siden 1995.

Bente Engesland - Burson Cohn & Wolfe

Er administrerende direktør i kommunikasjonsbyrået Burson Cohn & Wolfe. Engesland har bakgrunn som nyhetsredaktør og politisk redaktør i NRK, leder for Aftenpostens politiske avdeling og som kommunikasjonsdirektør i Statkraft. Hun tiltrådte i stillingen som administrerende direktør i Burson Cohn & Wolfe i 2018.

Peter Skovholt Gitmark – Burson Cohn & Wolfe

Er Managing Director og leder av samfunnsavdelingen i kommunikasjonsbyrået Burson Cohn & Wolfe. I perioden 2001-2013 representerte Gitmark Vest-Agder som stortingsrepresentant for Høyre. På Stortinget satt Gitmark blant annet som medlem av kommunalkomiteen, finanskomiteen, energi- og miljøkomiteen og utenriks- og forsvarskomiteen.

Anders Bergsaker – Geelmuyden Kiese AS

Er seniorrådgiver og fagansvarlig for politikk og myndighetskontakt i kommunikasjonsbyrået Geelmuyden Kiese. Bergsaker har tidligere vært byrådssekretær for byutvikling i Oslo-byrådet (2011-2015), politisk rådgiver i NHO, informasjonsrådgiver i Venstres stortingsgruppe og personlig rådgiver for Venstres parti- og parlamentariske leder. Bergsaker har vært ansatt i Geelmuyden Kiese siden 2017.

3.2.2 Stortingspolitikere

Michael Tetzschner – Høyre

Er Stortingsrepresentant og første nestleder av utenriks- og forsvarskomiteen for Høyre. Tetzschner var i perioden 1989-1991 byrådsleder i Oslo, og satt deretter som kommunalråd mellom 1992-1995. I 2006 ble han valgt som leder av Oslo Høyre og har siden 2009 vært stortingsrepresentant for Høyre.

Per Olaf Lundteigen – Senterpartiet

Er stortingsrepresentant og medlem av arbeids- og sosialkomiteen for Senterpartiet. Lundteigen ble for første gang valgt inn på Stortinget i 1993, og har vært statssekretær for tidligere kommunal- og regionalminister Odd Roger Enoksen fra 1999-2000. I tillegg til lokalpolitiske verv i Øvre Eiker Kommunestyre, har Lundteigen vært leder av Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

Kari-Elisabeth Kaski – Sosialistisk Venstreparti

Er stortingsrepresentant og medlem av finanskomiteen for Sosialistisk Venstreparti. Kaski har tidligere vært medlem av sentralstyret i Natur og Ungdom og arbeidet som politisk rådgiver, nestleder og politisk ansvarlig i miljøorganisasjonen ZERO.

Erlend Wiborg – Fremskrittspartiet

Er stortingsrepresentant og leder av arbeids- og sosialkomiteen for Fremskrittspartiet. Wiborg har tidligere vært formann i Østfold FPU, sentralstyremedlem i Fremskrittspartiets Ungdom og varaordfører i Moss.

Dag-Terje Andersen – Arbeiderpartiet

Er stortingsrepresentant og leder av kontroll- og konstitusjonskomiteen. Andersen var i perioden 2009-2013 stortingspresident, og har tidligere vært statsråd i Nærings- og handelsdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og vikarierende statsråd i Fiskeri- og kystdepartementet.

3.3 Forskningsetikk

Forskningsetikk er de grunnleggende og moralske normene for vitenskapelig praksis, og er noe som bør ligge til grunn før ethvert forskerprosjekt utføres og publiseres. I 2007 ble det utarbeidet en ny lov om forskningsetikk som behandlet etikk og redelighet i norsk forskningsvirksomhet (Ringdal, 2018, s. 454). Basert på denne loven har det blitt utarbeidet bestemte retningslinjer for forskning innenfor feltene samfunnsvitenskap, jus, humaniora og teologi. Retningslinjene fokuserer i stor grad på beskyttelse av personer som på ulike måter er involverte i forskningsprosjekter (NESH, 2006, s. 11-21). I denne avhandlingen er det spesielt fire av retningslinjene som er særlig relevante:

i: Krav om å informere om prosjektet og informert samtykke:

Disse retningslinjene handler om at alle personer som er gjenstand for forskning, skal ha krav på å få danne seg en forståelse av feltet det skal forskes på, hensikten med forskningen, hvem som finansierer prosjektet og følgene av å bli involvert. Kravet om informert samtykke innebærer at forskningsprosjektet ikke skal settes i gang før deltakerne har gitt sitt frie og informerte samtykke. I tillegg har deltakerne til enhver tid under prosjektet rett til å kansellere deltakelsen sin, uten at dette skal få noen negative konsekvenser for dem.

Alle deltakerne som er omfattet av denne studien fikk på forhånd en lengre e-post der det kom frem hva som er hensikten med denne studien, hvorfor de hadde blitt kontaktet og

informasjon om at prosjektet er en masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo (Vedlegg 2). Før intervjuene ble gjennomført, fikk deltakerne et mer utfyllende informasjonsskriv, der hvor hovedpunktene fra e-posten ble gjentatt (Vedlegg 3). I informasjonsskrivet ble informantene i tillegg gjort oppmerksomme på den metodiske innfallsvinkelen, at intervjuene ville foregå ved bruk av lydopptaker og senere transkribert, informasjon om hvilke personer som får innsyn til datamaterialet og at opptakene vil bli slettet fra alle plattformer ved prosjektets slutt. Alle deltakerne ble også gitt muligheten til sitatsjekk før publisering av oppgaven. I informasjonsskrivet lå det i tillegg en vedlagt samtykkeerklæring, der informantene fikk muligheten til å krysse av for om de ville delta i prosjektet og om de ville stå frem med navn. Alle 11 informantene i dette prosjektet har samtykket til deltakelse og full åpenhet.

ii: Konesjon og meldeplikt:

I henhold til personopplysningsloven skal forskningsprosjekter som behandler personopplysninger meldes inn til NSD - Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (Ringdal, 2018, s. 458). NSD er et nasjonalt arkiv for forskningsdata og er underlagt Kunnskapsdepartementet. Organisasjonen har en egen personvernsseksjon som behandler prosjektsøknader og som gir råd til studenter og forskere (NSD, 2019). Etter innsendt søknad, er dette forskningsprosjektet vurdert til å være i tråd med NSDs retningslinjer og i samsvar med personvernlovgivningen.

iii: Hensynet til tredjepart:

Denne retningslinjen pålegger forskeren en vurdering av hvilke virkninger forskningen kan få for personer som ikke er inkludert i prosjektet. I denne studien bør samtalen med informantene betraktes som elite-intervjuer. Representantene fra byråene er profesjonelle aktører som gjennom sitt yrke har spesialisert seg til å kunne tilby kundene sine strategisk rådgivning og kommunikasjonsråd. Informantene på Stortinget er på mange måter tillitspersoner på vegne av folket, og er i likhet med representantene fra pr-bransjen svært erfarne kommunikatorer. Jeg mener at dette pålegger elite-informantene et større ansvar når det gjelder å forstå rekkevidden av sine uttalelser, hvor informasjon utilsikt kan påvirke andre aktører i samfunnet. Etter en gjennomgang av datamaterialet som i tillegg har blitt presentert for informantene ved sitatsjekk, finner jeg likevel ingen tegn på at informasjonen som fremkommer vil ha negative konsekvenser for personer som ikke har deltatt i dette forskningsprosjektet.

3.4 Intervjuguides

Intervjuguidene som forberedes av forskeren i forkant av det semi-strukturerte intervjuet, er som regel langt mindre spesifikke enn i det strukturerte intervjuet. I intervjuguiden adresseres en rekke spørsmål som er inndelt i forskjellige kategorier og som forskeren gjerne vil komme inn på i løpet av intervjuet (Bryman, 2016, s. 469). I arbeidet med intervjuguiden bør forskeren på forhånd ha gjort seg kjent med de ulike temaene og tidligere litteratur på feltet. I tillegg anbefales diskusjoner med kollegaer og andre relevante personer, samt en gjennomføring av en pilotstudie før intervjuene med informantene finner sted.

Selve spørsmålsstillingen i intervjuguidene bør være formulert på en slik måte at det ikke stilles spørsmål som er for spesifikke, men som er spesifikke nok til at intervjueren vil få svar på de aktuelle forskningsspørsmålene. Spørsmålene bør heller ikke være ledende mot en spesiell retning, og bør være formulert på en måte som gjør at informantene relativt enkelt vil forstå essensen og betydningen av dem. Bryman argumenterer for at åpningsspørsmålene bør være innrettet som mer generelle spørsmål, ofte referert til som «grand tour», slik at informantene tidlig i intervjuet blir tryggere i intervjusituasjonen og vil greie ut mer relevant informasjon. I tillegg anbefaler han at det opprettes prober og oppfølgingsspørsmål. Dette kan bidra til å klargjøre for forskeren når det er særlig aktuelt å få informanten til å utdype eller konkretisere noe spesifikt innenfor et aktuelt tema (Bryman, 2016, s. 473).

I surveyer og intervjuer med ordinære respondenter er spørsmålsrekkefølgen som legges frem for respondentene viktig. Slike utvalg er ofte preget av respondenter som har inkonsekvente holdninger relatert til bestemte temaer. I slike undersøkelser kan spørsmål som blir gitt tidlig, legge føringer på hvordan respondentene innretter svarene på senere spørsmål. Når utvalget på den andre siden består av eliteinformanter, er spørsmålsrekkefølgen mindre avgjørende. Slike informanter har i større grad konsekvente holdninger, og vil ikke endre sine oppfatninger og meninger relatert til et bestemt tema, som en følge av rekkefølgen på spørsmålene som blir stilt (Beckmann og Hall, 2013, s. 204). Når utvalget består av eliteinformanter, er spørsmålsrekkefølgen likevel viktig av to andre årsaker. For det første kan det være nyttig at spørsmålene blir strukturert på en måte som oppfordrer respondentene til å fokusere på det temaet forskeren ønsker å få svar på. For det andre risikerer forskeren i intervjuer, og særlig i intervjuer som involverer eliter, å bli utsatt for at intervjuene kan ende brått. I slike tilfeller vil spørsmålsrekkefølgen kunne være avgjørende for at forskeren på en

effektiv måte, raskt kan flytte fokuset til seksjonene i intervjuguiden som blir ansett som spesielt viktige sett i lys av de overordnede forskningsspørsmålene (Beckmann og Hall, 2013, s. 205).

I forkant av intervjuene laget jeg to hovedgrupper av intervjuguiden, til bruk for de to informantgruppene i utvalget (Vedlegg 4 og 5). Etter omfattende litteraturgjennomgang og diverse samtaler med medstudenter og veileder, kategoriserte jeg inn de relevante spørsmålene i forskjellige temaer. Videre ble enkelte av spørsmålene tilpasset særegenheter ved informantene, som for eksempel tilhørighet til politisk parti, type kommunikasjonsbyrå, stillingstittel og tidligere uttalelser om temaet. På tross av noe variasjon i spørsmålsstillingen i intervjuguidene, sørget jeg for at alle informantene ble gitt muligheten til å svare på de samme overordnede spørsmålene som ligger til grunn for problemstillingene i denne studien. I intervjuguidene er spørsmålene formulert på en måte som gir informantene åpne svarmuligheter. I tillegg er det lagt ved en rekke prober og oppfølgingsspørsmål der jeg fant dette nødvendig, med forbehold og behov for ytterligere presisering. Før intervjuguidene ble benyttet i selve intervjuene, gjennomførte jeg en pilotstudie med en medstudent som er godt kjent med litteraturen om profesjonell lobbyvirksomhet. Etter pilotstudien fikk jeg gode tilbakemeldinger og konstruktiv kritikk, og som medførte enkelte korrigeringer av intervjuguidene.

3.5 Intervjusituasjon

I møtet med informantene ble alle deltakerne først gitt muligheten til å lese gjennom informasjonsskrivet. Skrivet gav detaljerte opplysninger om formålet med studien, hvorfor de var blitt kontaktet og en oversikt over deres rettigheter (Vedlegg 3). Før intervjuene startet, skrev alle 11 deltakerne under på at de var villige til å stå frem med fullt navn, og at intervjuet kunne bli tatt opp med lydopptaker og deretter bli transkribert. I tillegg opplyste jeg informantene om at de ville få mulighet til å motta sitatsjekk før studien blir trykket. Enkelte av informantene fra kommunikasjonsbyråene, påpekte tidlig og uoppfordret at de gjerne ønsket å stille med fullt navn i studien. Dette er noe som også har blitt påpekt av tidligere studier av kommunikasjonsbransjen. Det har blitt spekulert i at dette skyldes at enkelte av informantene fra kommunikasjonsbyråene ser på en slik studie som en anledning til å markedsføre seg selv og sitt selskap.

Det er verdt å reflektere over virkningen av at samtlige av informantene valgte å stå frem med fullt navn og rolle i denne studien. På den ene siden har dette trolig bidratt til at informantene kan ha begrenset utspillene sine og gjort dem mindre kontroversielle og konfliktfylte enn hvis intervjuene ble foretatt under anonymitet. Uten en gjennomføring av anonyme intervjuer er dette noe det selvsagt vil være vanskelig å kunne stadfeste med sikkerhet i etterkant. På den andre siden bidrar åpenheten av de ulike informantene til at variasjoner mellom de profesjonelle lobbyistene og stortingspolitikere fra de ulike partiene blir synliggjort.

Alle intervjuene med informantene fra kommunikasjonsbransjen, ble foretatt i lokalene til de respektive selskapene. Intervjuene med stortingsrepresentantene ble i sin helhet foretatt på kontorene til representantene på Stortinget. Selv om samtlige av informantene som inngår i denne studien er svært medievante og erfarne personer, kan selve intervjustedet ha vært en viktig bidragsyter til at deltakerne fremstod som åpne og snakkesalige. I møtet med lobbyistene og politikerne, ga de fleste tidlig uttrykk for at de var svært interesserte i temaet jeg skrev om. Det virket også å være konsensus blant deltakerne om at fremveksten av kommunikasjonsbyråer i Norge og ringvirkningene det kan ha på demokratiet, er noe som fortjener langt mer oppmerksomhet utover den tidvise omtalen i media.

Kommunikasjonsbransjen har spesielt gjennom mediene, lenge blitt fremstilt som en svært lukket bransje. Mye av debatten som har vært knyttet til bransjen har som nevnt handlet om hemmelighold av kundelister. Før intervjuene med informantene fra byråene, var jeg derfor forberedt på å møte personer som er vant til kritiske spørsmål fra mediene, og der utgangspunktet for samtalen ville være at de stod i «forsvarsmodus». Denne hypotesen viste seg å være gjeldende for rundt halvparten av informantene fra kommunikasjonsbyråene. På tross av at enkelte av dem tidlig inntok en offensiv og spørrende holdning til intervjuet, viste andre tegn til en skepsis over å bli intervjuet av en som forsket på bransjen deres. I tilfellene der informantene var skeptiske, var inngangen på intervjuene preget av korte og lite givende svar. En grundig forberedelse av intervjuguidene viste seg å være svært mye verdt i disse situasjonene. De ulike probene og grand-tour spørsmålene jeg hadde notert ned tidlig i intervjuguidene, ga ikke nødvendigvis mye relevant informasjon til bruk for analysen i denne studien. Men på den andre siden la disse spørsmålene opp til at informantene kunne prate relativt fritt i starten av intervjuene. På denne måten virket det som at flere av dem tydelig ble mer komfortable med selve intervjusituasjonen, noe som kan ha lagt grunnlaget for at de åpnet seg mer, og ga lengre og utfyllende svar senere i intervjuene.

Et potensielt problem som ofte forekommer når forskere gjennomfører eliteintervjuer, er at informantene inntar en belærende posisjon om det aktuelle forskningsfeltet. På denne måten risikerer forskeren at samtalen utarter seg til en leksjon som foregår på informantens premisser. For å unngå dette påpekes det i litteraturen at forskeren tidlig bør konkretisere spørsmålene, og vise informantene at han er opplyst og har inngående sakskunnskap på feltet som studeres (Beckmann og Hall, 2013, s. 203). Etter at de mer generelle spørsmålene i innledningen av intervjuene var gjennomført, merket jeg raskt at en rekke av informantene fra kommunikasjonsbransjen inntok en mer belærende posisjon om seg selv og sitt saksfelt. Dette hadde jeg imidlertid tatt høyde for i intervjuguiden, slik at spørsmålene raskt ble konkretisert i en tidlig fase av intervjuene. På denne måten endret intervjusituasjonen seg noe, og informantene brukte i større grad tid på å tenke gjennom hva de ønsket å si før de svarte på selve spørsmålene.

3.6 Lydopptak og transkripsjon

I kvalitativ forskning blir intervjuer som regel tatt opp med lydopptaker og deretter transkribert. Fordelene ved dette er at forskeren blant annet har muligheten til å gjennomføre en ordrett fortolkning og analyse av informasjonen som fremkom under intervjuet. Men i forskningslitteraturen fremheves det også potensielle negative konsekvenser og feilkilder som kan oppstå når det benyttes lydopptaker. På tross av at et stort flertall av informanter aksepterer at intervjuet tas opp, vil det alltid kunne oppstå en kostnad ved at informantene innretter seg annerledes enn hvis det ikke var en lydopptaker tilstede under intervjuet. Bryman argumenterer for at et lydopptak kan få informantene til å bli alarmerte, mer reserverte og føre til at de i større grad er bevisste på å ikke si noe som kan oppfattes som galt eller potensielt risikofylt under intervjuet (Bryman, 2016, s. 480).

Under intervjuene i denne studien samtykket som nevnt alle informantene til at samtalen ble tatt opp på lyd ved bruk av lydopptaker. På den ene siden vil det være umulig å vite om informantene ville ha kommet med ulike utsagn og informasjon om det ikke var en båndopptaker tilstede under intervjuene. Som nevnt kan deltakerne i denne studien betraktes som eliteinformanter. Dette er personer som i aller høyeste grad er erfarne, og som er vant til å bli intervjuet av forskere og av media. Det er dermed grunn til å anta at informantene ikke i nevneverdig grad har latt seg «skremme» av at intervjuene ble tatt opp på lyd. På den andre

siden er enkelte av informantene personer som lever av å gi strategiske kommunikasjonsråd til andre aktører i samfunnet. At intervjuene har blitt tatt opp på lyd, kan ha medført at noen av informantene har sett en verdi av å gi ulik informasjon enn hvis intervjuet hadde blitt foretatt uten lydopptak.

Samtlige av intervjuene ble foretatt i løpet av en 30-dagers periode. Varigheten på de 11 intervjuene varierte. Det lengste intervjuet varte i rundt 55 minutter mens lengden på det korteste kun var på 10 minutter. Transkripsjonen var likevel svært tidkrevende, og rådata utgjorde totalt 60 sider. Jeg valgte å transkribere intervjuene uten assistanse fra andre, den samme dagen som de respektive intervjuene var blitt gjennomført. Jeg noterte også ned ulike inntrykk fra intervjuene. Transkripsjonen fulgte deretter det tematiske mønsteret som på forhånd var blitt skissert opp i intervjuguidene. Bryman argumenterer for at et av det kvalitative intervjuets fremste styrker, er at man ikke bare fanger opp hva som blir sagt, men også måten det blir sagt på og at det dermed kan tolkes inn i en bestemt kontekst (Bryman, 2016, s. 479). At jeg egenhendig transkriberte intervjuene, og at dette i tillegg ble gjort den samme dagen som intervjuene ble foretatt, kan ha den positive konsekvensen at informantens budskap ikke blir tatt ut av kontekst, og at de dermed kan bli fortolket på en mer presis måte.

3.7 Reliabilitet, validitet og kritiske refleksjoner

I kvantitative- og kvalitative studier er reliabilitet og validitet svært sentrale begreper. I faglitteraturen er det på den andre siden større uenighet knyttet til hvor anvendelige disse verktøyene er i kvalitative studier (Bryman, 2016, s. 383). Reliabilitet kan defineres som graden av samsvar mellom ulike innsamlinger av data om samme fenomen basert på samme undersøkelsesopplegg (Grønmo, 2004, s. 242). Ved bruk av ulike standardiserte metoder, kan man i et kvantitativt opplegg beregne reliabiliteten på en relativt presis måte. I et kvalitativt intervjuopplegg som utgjør det metodiske grunnlaget for denne masteroppgaven, er det ikke mulig for forskeren å benytte seg av flere av de standardiserte metodene for reliabilitetstesting. Noen av årsakene til dette er at innsamlingen av data ikke kan skilles ut som en egen fase i forskningsprosessen, og at selve datamaterialet er mindre strukturert enn i kvantitative studier. I kvalitative studier blir reliabilitetsvurderinger derfor i større grad knyttet til forskerens metoder under innsamling av data, og den påfølgende tolkningen av ny data som kommer inn underveis i forskningsopplegget (Grønmo, 2004, s. 248).

På tross av at reliabilitetsvurderinger i et kvalitativt opplegg ikke kan bruke standardiserte tester, hevder Grønmo at det er mulig å etablere et visst empirisk grunnlag i form av dataens stabilitet og eksterne konsistens (Grønmo, 2004, s. 249). Mål på stabilitet kan vurderes på ulike måter, men i intervjuundersøkelser kan en kritisk gjennomgang av lydopptak og transkripsjoner vurderes gjentatte ganger. Ved å gjennomgå datamaterialet flere ganger kan forskeren vurdere stabiliteten og eventuelle feilkilder ved å studere graden av samsvar mellom beskrivelsene av de samme forholdene på ulike tidspunkter (Grønmo, 2004, s. 250).

I arbeidet med denne studien, har jeg flere ganger gjort en kritisk gjennomgang av både lydopptak og transkripsjoner. Som nevnt er intervjuene foretatt på ulike tidspunkter, og mellom to informantgrupper som besitter ulike roller. En potensiell feilkilde er at respondentene innad og mellom de to informantgruppene, kan tolke begrepene som ligger til grunn for intervjuene ulikt. Gjennomgangen av opptakene og den påfølgende transkripsjonen, viser på den andre siden at det i stor grad er samsvar mellom informantenes beskrivelser av de samme forholdene. Utvalget består dessuten av eliteinformanter som har kunnskap og en felles forståelse av mange av de samme fenomenene og begrepene. I tillegg svarer respondentene på mange av de samme spørsmålene. Svarene som oppgis tenderer å være relativt like mellom informantgruppene, noe som kan indikere at det er en høy grad av samsvar mellom beskrivelsene av de samme forholdene.

Ekstern konsistens handler om forholdet mellom den innsamlede dataen og andre relevante opplysninger. Ifølge Grønmo kan den eksterne konsistensen betraktes som god dersom det er samsvar mellom datamaterialet i studien og annen informasjon om forholdene som studeres av forskeren. I tillegg må annen tilgjengelig informasjon om fenomenet som studeres bli vurdert og drøftet på en kritisk måte, slik at opplysningene som kommer frem kan vurderes som etablert kunnskap (Grønmo, 2004, s. 251). En potensiell kilde til svak ekstern konsistens i denne studien, er knyttet til at det er gjort relativt få studier i Norge om profesjonell lobbyvirksomhet. Dette gjør det utfordrende å sammenligne datamaterialet i denne studien med tidligere studier som er blitt gjort på feltet. På den andre siden eksisterer det tilgjengelig kunnskap på feltet fra tidligere masteroppgaver (Sandvik, 2001; Kværna, 2011; Bugdø-Petersen, 2005), og fra den forrige norske makt- og demokratiutredningen (Gullberg, 2003). Gjennomgangen av disse studiene har i stor grad bidratt til utformingen av de begrepene og definisjonene som ligger til grunn for denne studien, og styrker den eksterne konsistensen. I

tillegg gjøres det nye funn i denne studien, som ikke fremkommer i de tidligere studiene om profesjonell lobbyvirksomhet. Ifølge Grønmo trenger ikke dette å være et uttrykk for lav reliabilitet, men noe som i stedet kan betraktes som nye og interessante empiriske funn (Grønmo, 2004, s. 251).

Validitet kan defineres som datamaterialets gyldighet med hensyn til de problemstillingene som skal belyses. Selv om et forskningsopplegg har høy grad av reliabilitet, medfører ikke dette nødvendigvis høy validitet (Grønmo, 2004, s. 251). I kvantitative studier retter validitetsbegrepet seg ofte mot testing av årsakshypoteser og innebærer som regel vurderinger av begrepsvaliditet for bruk av mål på bestemte begreper. Grønmo argumenterer for at vurderinger av de nevnte validitetstypene ofte er mindre presise i et kvalitativt opplegg. Likevel finnes det spesielle typer av validitet som egner seg bra for vurderinger av kvalitativ data. Disse validitetstypene er kompetansevaliditet, kommunikativ validitet og pragmatisk validitet (Grønmo, 2004, s. 254). I denne studien har jeg lagt til grunn kriterier knyttet til kompetanse- og kommunikativ validitet.

Kompetansevaliditet er knyttet til forskerens kompetanse for innsamling av data rundt forskningsfeltet som undersøkes. Høy kompetanse kan sikre at validiteten øker ved at dataene som samles inn er egnet til å dekke og belyse de aktuelle forskningsspørsmålene på en adekvat måte. I dette perspektivet handler forskerens kompetanse om at innsamlingen av de kvalitative dataene utføres på bakgrunn av analyser og tolkninger. Videre handler kompetansen om at forskeren er i stand til å utvikle et godt forhold til informantene, og at forskeren klarer å utvikle en teoretisk fortolkning av informasjonen som fremkommer (Grønmo, 2004, s. 255). I denne studien er det potensielle kilder til lav kompetansevaliditet. I et forskningsfelt som er lite studert tidligere, er det utfordrende å trekke teoretiske fortolkninger av informasjonen som fremkom av intervjuene. I tillegg består utvalget av to informantgrupper som kan betraktes som eliteinformanter. Dette er personer som i stor grad er vant til intervjusituasjoner, og som er flinke til å ta strategiske avgjørelser om hvordan det de sier senere vil bli fortolket og vurdert av forskeren.

På den andre siden er disse kildene til lav kompetansevaliditet, til en viss grad blitt parert i denne studien. Forskningsdesignet har et eksplorerende preg, noe som gjør at det teoretiske rammeverket som ligger til grunn ble avklart på forhånd. Videre vil eliteinformanter alltid ha et potensiale for å innta en manipulerende strategi i intervjusituasjoner. Likevel opplevde jeg

at jeg klarte å utvikle et relativt nært forhold til de fleste av informantene. Ved å innta en lengre dialog i forkant av intervjuene, opplevde jeg at de fleste informantene fikk økt tillit til forskningsprosjektet. Dette kan ha medført at informantene i større grad har åpnet seg opp og gjort det lettere å finne frem til den informasjonen som kreves for å belyse forskningsspørsmålet i studien, og således styrket kompetansevaliditeten.

Kommunikativ validitet handler om dialog og diskusjon mellom forsker og andre relevante aktører om hvorvidt datamaterialet er egnet for å besvare forskningsspørsmålene i en studie. Dialogen kan gjøres med andre aktører som er bekjente med det aktuelle temaet, eller med informantene selv. Validiteten kan vurderes som tilfredsstillende hvis det er konsensus mellom partene om at det ikke foreligger noen problemer (Grønmo, 2004, s. 255). Veilederen for dette prosjektet, og enkelte medstudenter som er godt kjent med tematikken om profesjonell lobbyvirksomhet, har fungert som sparringspartnere i utviklingen av intervjuguidene som foreligger for denne studien. Spørsmålene ble flere ganger revidert og ytterligere tilpasset før intervjuene med informantene fant sted. I forkant ble informantene i tillegg informert om det overordnede forskningstemaet for studien, og ble i etterkant tilbudt sitatsjekk. Informantene som har gitt tilbakemelding har godkjent fremstillingen, og på bakgrunn av dette arbeidet er det grunn til å anta at den kommunikative validiteten kan vurderes som tilfredsstillende (Grønmo, 2004, s. 255).

4 Analyse og resultater

I dette kapitlet analyserer og presenterer jeg resultatene fra de semistrukturerte intervjuene med de to informantgruppene. Utgangspunktet for intervjuene er den overordnede problemstillingen: *I hvilken grad og på hvilken måte representerer profesjonelle lobbyister i kommunikasjonsbyråer et demokratisk problem når det gjelder kontroll over agendaen, opplyst forståelse og stemmelikhet?* I kapitlet trekker jeg frem noe teori og henvisninger til tidligere forskning på temaet, men i all hovedsak fremlegges informantgruppens egne oppfatninger og beretninger om profesjonell lobbyvirksomhet. Egne vurderinger av profesjonelle lobbyisters implikasjoner på demokratiet, blir senere vurdert i kapittel 5 (Oppsummering og diskusjon).

Analysen er skissert tematisk, og rekkefølgen sammenfaller med oppbyggingen i de faktiske intervjuene. I de innledende punktene fokuserer jeg på informantenes syn på fremveksten av profesjonell lobbyvirksomhet, kommunikasjonsbransjens rekruttering av profesjonelle lobbyister og holdninger til kundelister og lobbyregister. Dette er temaer som er relevante for bransjens demokratiske implikasjoner, og som i tillegg kan si noe om hvordan bransjen skiller seg fra tidligere former for politisk påvirkning gjennom den korporative kanalen. I de avsluttende punktene i analysen tar jeg for meg informantenes syn på de profesjonelle lobbyistenes arbeidsmetoder, politiske innflytelse og til slutt bransjens demokratiske implikasjoner.

4.1 Fremveksten av profesjonell lobbyvirksomhet

Det er i stor grad enighet om årsakene til fremveksten av kommunikasjonsbyråer blant lobbyistene i denne studien. Samtlige peker på at det politiske saksfeltet har blitt mer komplisert, og at politikken for øvrig har blitt profesjonalisert i løpet av de siste 30 årene. Jan Erik Larsen i Kruse Larsen, beskriver årsakene til bransjens fremvekst på denne måten:

Jeg tror at den primære årsaken er at politikken fremstår som mer komplisert. Og når jeg sier fremstår som komplisert, så er det to sider ved det. Det ene er at det har blitt mer komplisert, samfunnet har blitt mer komplisert og beslutningsprosessene har blitt mer komplisert. Det andre er at den allmenne kunnskapen om politikk og samfunnsforhold tror jeg er svakere enn det den var for 30 år siden.

Et stort flertall av informantene fra kommunikasjonsbyråene, peker også på at bransjens fremvekst har sitt naturlige utspring i at den offentlige sektoren i Norge har vært i kraftig vekst siden 1970-tallet. Veksten i offentlig sektor begrunnes både ut i fra statens økende andel av bruttonasjonalproduktet, at en høyere andel av sysselsatte i dag er offentlige ansatte, og at politikken i dag regulerer næringslivet på en helt annen måte enn hva den gjorde for 30-40 år siden. Anders Bergsaker i Geelmuyden.Kiese begrunner det slik:

... Politikken har blitt mer alt-overgripende, den går inn i flere sfærer både i det private, men også i å regulere næringslivet. Ting som ikke var politikk tidligere har blitt politikk, noe som gjør at veldig mange flere er involverte. Du har et statsbudsjett som er på 1400 milliarder kroner, så hele statsapparatet blir mer overgripende ... Men også på fylkes- og kommunalnivå, som gjør at det er vanskeligere for bedrifter å navigere i det, så de trenger en veiviser inn i den prosessen.

Et tredje perspektiv som blir fremhevet av samtlige av informantene fra byråene, er knyttet til effektivisering. Få av Norges små- og mellomstore bedrifter og kommuner har i dag ressurser og kapasitet til å ansette egne kommunikasjonsrådgivere på fulltid. Bransjen argumenterer for at fremveksten skyldes at flere aktører har begynt å se verdien i å benytte kommunikasjonsbyråer til enkeltoppdrag når det er behov for dette. I mediene har det vært et tidvis fokus på denne problemstillingen, da ofte knyttet til kommuner som bruker offentlige midler på å hyre inn kommunikasjonsbyråer til bestemte oppdrag. I 2012 kom det frem at Arbeiderpartistyrte Vik kommune hadde hyret inn Geelmuyden.Kiese for å påvirke Stoltenberg II-regjeringen til å anlegge en tunnel i kommunen (Grimeland, 2012). Etter avslag fra samtlige regjeringer siden 1960-tallet, klarte kommunen til slutt, med hjelp av byrået, å få tunnelen inn på den nye Nasjonale Transportplanen for perioden. Gevinsten ved å bruke byråer til bestemte oppdrag, beskrives på denne måten av Per Høyby i First House:

... Det skulle tatt seg ut om alle virksomheter i Norge tok seg råd til å ha all den tenkelige kompetansen de kunne komme til å få bruk for inhouse. Det ville jo ha vært noen mastodonter av virksomheter på grunn av det behovet for antall ansatte du måtte ha, og som ville være ineffektivt ... Det blir et mer effektivt arbeidsliv og verdiskapningen blir mye høyere nettopp fordi man ikke trenger å ha det sånn som jeg nettopp beskrev.

Kommunikasjonsbransjen argumenterer altså for at fremveksten av profesjonell lobbyvirksomhet skyldes forhold som politisk profesjonalisering, en vekst i offentlig sektor som gjør at bedrifter i større grad må forholde seg til politiske vedtak og som en følge av effektiviseringsbehov i småbedrifter- og kommuner. Blant stortingspolitikkerne i utvalget, er

det større uenighet om årsakene til fremveksten av profesjonell lobbyvirksomhet.

Representantene fra Høyre og Frp, virker i større grad å være enige i deler av virkelighetsbeskrivelsen til bransjen enn representantene fra SV og SP. Michael Tetzschner i Høyre skisserer det slik:

Jeg tror det (fremveksten) skyldes at vår forvaltning har blitt veldig stor og dermed har blitt veldig uoversiktlig. Da føler de fleste at de er på bortebane og trenger noen stifinnere som kan hjelpe dem gjennom byråkrati-jungelen ... Jeg tror ikke politikken er så veldig komplisert, men det er snakk om å sette seg inn i problemstillingen. Det som kan være et poeng er at de ikke har tid til å gå i dybden, og at de derfor får folk til å lete frem relevante kilder ...

Erlend Wiborg i Fremskrittspartiet, avviser i likhet med Tetzschner, at profesjonaliseringen av politikken og av det politiske saksfeltet, bør ses på som årsakene til bransjens fremvekst. Han argumenterer på den andre siden for at bransjens fremvekst delvis skyldes at den gir resultater for byråenes kunder:

Det (fremveksten) skyldes vel at man egentlig ser at det har effekt, at det hjelper. For jeg merker jo veldig forskjell ... Jeg har jo kontakt med folk som skal påvirke daglig, og halvparten av de som kommer er bare waste of time, de skjønner ikke hvordan vi jobber her på huset (Stortinget), og det tror jeg stadig flere forstår, og derfor tror jeg at flere ber om bistand til å forstå systemet.

I debattene i mediene om profesjonell lobbyvirksomhet, har fokuset delvis vært knyttet til at kommunikasjonsbyråene lever på en myte der bransjen fremstilles som mektigere enn hva den i realiteten er. Politisk redaktør i VG, Hanne Skartveit, en rekke ganger uttalt at bransjen selger for mer enn hva den kan levere, og at de skaper et falsk inntrykk til kundene sine om at byråene får til mer enn hva de reelt er i stand til (Michalsen, 2015). Kari Elisabeth Kaski i SV, argumenterer for at bransjens fremvekst delvis kan forklares av dets egne evne til myteskaping, men erkjenner bransjens argumenter om profesjonalisering av saksfeltet. Hun utbroderer det slik:

... Det (fremveksten) skyldes at du har fått dyktige byråer som er flinke til å markedsføre seg selv og sine egne produkter som de kan levere ... Jeg vil jo mene at mye av tjenestene som blir kjøpt er unødvendige på sett og vis, og at mye av det er arbeid som man kunne ha gjort selv, og at de i stor grad er koblet til mytebygging ... Det er helt sant at politikken har blitt profesjonalisert, og det er også veldig sant at de sakene vi holder på med og behandler har blitt mye mer komplekse, det har blitt et større informasjonstilfang i dag sammenliknet med 40-50 år siden.

Per Olaf Lundteigen har i lengre tid vært synlig i media som en politiker som har vært kritisk til flere aspekter ved kommunikasjonsbransjen. Men i motsetning til de andre informantene i denne studien, deler han ingen av deres synspunkter på årsakene til bransjens fremvekst. Han oppfatter i større grad veksten som en konsekvens av de politiske partienes fremtoning og manglende lederskap. I tillegg avviser han argumentene om økt profesjonalisering av politikken og veksten i offentlige sektor som årsaksfaktorer. Lundteigen skisserer sitt budskap slik:

Essensen er at kommunikasjonsbyråene er et resultat av de politiske partienes forvitring ... Partiene er for lite klare i hva de vil med sin egen politikk ... Politikk har bestandig vært profesjonelt, politikk har bestandig vært komplisert. Jeg er helt uenig i det (vekst i offentlig sektor som årsak) ... Det er et faktum at stadig flere offentlige deleide eller heleide organisasjoner eller virksomheter ser det som hensiktsmessig å kjøpe inn tjenester for og dermed greie å få en plass lenger fremme i køen, for å få bevilgninger eller for å få goder. Og det er et uvesen som har utviklet seg.

4.2 Rekruttering og karanteneregler

Et av de mest betente temaene i den offentlige diskusjonen om profesjonell lobbyvirksomhet, har vært knyttet til byråenes rekruttering av rådgivere. En vanlig oppfatning om bransjen har delvis handlet om at byråene er en plass for «avdankede politikere». Selv om denne påstanden har blitt tilbakevist i enkelte studier (Sandvik, 2001), har andre vært opptatte av hvilken betydning politisk nettverk har for byråene når de ansetter nye medarbeidere. Politisk redaktør i VG, Hanne Skartveit har tidligere hevdet at kommunikasjonsbyråene opererer som «leiesoldater som selger sine nettverk til høystbydende» (Skartveit, 2014). Blant informantene fra bransjen som utgjør utvalget i denne studien, virker det å være uenighet om viktigheten av at rådgiverne i byrået har et politisk nettverk. Det er på den andre siden stor enighet om at rådgiverne må ha god kjennskap til de ulike politiske saksfeltene og prosessene. Jan Erik Larsen i Kruse Larsen sier blant annet dette om rekruttering og politisk nettverk:

Fordi vi ønsker å være ledende på politikk i Norge, så etterspør vi jo for det første kompetanse om politikk og gjerne også politisk erfaring ... Verden ser annerledes ut i Sp enn i Frp, så vi ønsker også å ha en god bredde i erfaringen. Til en viss grad er nettverk viktig, men det er ikke det viktigste. Det er viktig fordi vi lever av å samle inn informasjon som vi setter sammen til en helhet, og det å kjenne mange som man kan ringe og spørre, «hvordan er det egentlig med den saken og hvordan fortolker du dette», har en stor verdi ... Det er ikke en forutsetning at

man har nettverk når man begynner hos oss, men det er en forutsetning at man forstår at nettverk er viktig.

Per Høyby i First House understreker at byrået er opptatt av å ansette talenter som kan utvikles, og at det er ønskelig med medarbeidere som har en variert utdannings- og yrkesbakgrunn. Han avviser på den andre siden at politisk nettverk er viktig for First House:

... Nettverk er ikke viktig for oss ... Særlig i begynnelsen av First House sin historie trodde mange at vi solgte nettverk, og det var noe av det dumme jeg hadde hørt ... Fordi som jeg sa, da aner man ingenting om hva nettverk er. Nettverk endrer seg ... Det vi lever av er kunnskap om hvordan Norge virker, forståelsen av den politiske dynamikken, som for folk som står utenfor politikken kan fremstå som veldig irrasjonell, men som innenfor politikken er veldig rasjonell og logisk ...

Ansettelser av tidligere politiske rådgivere, statssekretærer og statsråder virker å være en viktig del av byråenes virksomhet og rekrutteringsgrunnlag. First House og Kruse Larsen er to av byråene i dette utvalget som har satset tyngst på å rekruttere personell fra disse to gruppene. Fra hjemmesidene til de to byråene fremkommer det at 14 av totalt 45 ansatte tidligere hatt stillinger i forskjellige partier som en av de tre nevnte stillingstittelene (Kruse Larsen, 2019; First House, 2019). Jan Ottesen i Gambit Hill + Knowlton uttrykker blant annet dette om byråets rekrutteringsstrategi:

Vi ser jo primært etter folk som kan få jobben gjort da ... Så er det viktig å ha folk som forstår politikk, har et godt nettverk og er aktive på det området, men det avgjørende er om folk faktisk kan gjøre arbeidet ... Vi ser veldig ofte etter statssekretærer og rådgivere som har vært tett på, og som ofte har gjort det arbeidet ... Det (nettverk) er viktig hvis du på den måten forstår hvem som tar beslutninger, har mulighet til å hente inn impulser og hele veien forstår hva som skjer. Det har jo noe med å være på den politiske pulsen og kunne fange opp prosesser og bevegelser som skjer i de ulike partiene og miljøene før det krystalliserer seg til å bli konkrete vedtak.

Blant stortingspolitikere i utvalget, virket det å være en unison enighet om at byråenes ansettelser av medarbeidere som innehar et politisk nettverk, er viktig for byråenes markedsføring av seg selv og deres faktiske evne til å påvirke politiske vedtak. Per Olaf Lundteigen i Senterpartiet uttrykker dette:

Årsakene til det (rådgivere med politisk bakgrunn) er at eierne av de store kommunikasjonsbyråene vil ha kunnskap om personer i politikken, ferskvare, og hele tiden ha oversikt over hvem er det som er sentrale, hvem mener hva, hvem er svake, hvem er sterke, hvem kan vi påvirke og på hvilken måte for å oppnå det resultatet vi ønsker ... De som går inn

i bransjen (fra politikken), de forteller om det livet de tidligere har levd, og dermed gir de informasjon som er gull verdt for de som skal tjene enda større penger, på å selge råd til de som så skal tjene enda mer penger.

En debatt som har gått parallelt med debatten om nettverk i kommunikasjonsbransjen, har handlet om karantenereglene i Norge for personer som har vært politikere eller som har jobbet tett på politiske beslutninger. Det har blitt snakket om farene for en «svingdørseffekt», der man kan risikere å få en kultur hvor det blir mer akseptabelt for politikere å pendle mellom jobben som tillitsvalgt og som påvirker av politikk i kommunikasjonsbyråer.

Karanteneoven har som mål å bidra til å sikre tilliten til forvaltningen, til politikere og til det politiske systemet (Regjeringen, 2019). Når politikere, politiske rådgivere eller statssekretærer velger å fratre sine stillinger i forvaltningen for å begynne i næringslivet eller for å starte egen virksomhet, kan en egen karantenenemd vedta å pålegge en karantene og/eller et saksforbud for personen. Lengden på karantenetiden kan variere, men ofte kan forbudet gjelde i 12 og 18 måneder. Det virker å være bred konsensus blant lobbyistene og stortingspolitikere i utvalget, om at karanteneoven er viktig. Anders Bergsaker i Geelmuyden.Kiese sier dette:

Det (karantenetid) må man ha... Folk må ha den tilliten til politikere at det ikke oppleves at de bare bytter beite for å tjene mest mulig penger på den jobben de akkurat har gjort... Jeg tenker også at det er viktig at man har sånne regler for å sikre at hemmeligheter forblir hemmeligheter til de ikke er det lenger, det er bra for forvaltningen og bra for Norge...

I 2014 ble karanteneoven endret. Tiden for maksimal karantenetid og saksforbud ble økt til 18 måneder. Regjeringen begrunnet innstramningen med at tidligere politikere og andre ansatte i forvaltningen, i noen tilfeller kan ha relevant sakkunnskap selv etter 12 måneder etter avsluttet arbeidsforhold (Regjeringen, 2014). Jan Erik Larsen i Kruse Larsen mener at innstramningene som har blitt gjort har vært nødvendige og var noe han selv mente var problematisk da han var ferdig som statssekretær for Jens Stoltenberg:

... Jeg synes det har vært bra at de har blitt strammet inn. Jeg gikk jo fra statsministerens kontor i 2009 og fikk ikke en eneste dag karantene, det mener jeg var helt feil. Begrunnelsen var at jeg ikke hadde drevet med forvaltningsmessig saksbehandling ... I 2008 og i 2009 jobbet jeg bare for statsministeren, stort sett med håndtering av finanskrisen og overordnet politisk strategi, så jeg hadde ikke noe forvaltningsmessig saksbehandlingsansvar og fikk derfor ingen karantene ...

På tross av en bred enighet blant politikerne og lobbyistene om at karanteneloven er viktig for tilliten og for demokratiet, er det større uenighet i utvalget om hvorvidt karantenenemden faktisk evner å følge opp de ulike karanteneene som gis. I 2018 var det flere eksempler på personer som har fratrudd sine stillinger i regjeringsapparatet og deretter tatt jobber som strider mot saksforbud som er gitt. Tidligere statssekretær i Fremskrittspartiet, Vidar Brein-Karlsen, forlot i 2018 forvaltningen for arbeid i det kinesiske teleselskapet Huawei. Karantenenemden påla Brein-Karlsen 12 måneders saksforbud der han ikke fikk tillatelse til å involveres i saker som Justis- og Samferdselsdepartementet var involverte i. Senere kom det frem at han hadde invitert flere politikere fra Senterpartiet til møter som omhandlet sikkerheten i det norske telenettet (Breivik, 2018). Dette satte i gang en større debatt om karantenenemdens evne til å følge opp saksforbud gitt til tidligere politikere og andre fremstående personer i forvaltningen. Dag Terje Andersen i Arbeiderpartiet sier:

Jeg ser at de (karantenenemden) prøver, men det er veldig vanskelig når folk ønsker å tøyne regelverket og på en måte selge seg, sin erfaring og sin kompetanse. Det synes jeg er utrolig illojalt i forhold til at dette er folk som har hatt betrodde verv i samfunnet... Vi er tillitsvalgte på nasjonens vegne og det bør stå så høyt at du bør innse at det gir noen begrensninger på hva du kan gjøre umiddelbart etter at du er ferdig.

Kari-Elisabeth Kaski i SV er i likhet med Andersen, bekymret for karantenenemdens evne til å følge opp karantener som er blitt gitt:

... Karantenereglene kunne nok med fordel ha vært enda strengere, men kanskje særlig blitt fulgt opp på en bedre måte enn det som kanskje er tilfellet i dag ... Det er jo ikke bare å gå fra Stortinget å få en toppjobb et eller annet sted, så vi må også justere ned forventningene til hva politikere skal gjøre når de er ferdige her på huset ...

4.3 Kundelister og lobbyregister

De fleste kommunikasjonsbyråene i Norge som arbeider med politisk påvirkning, opererer med hemmelige kundelister. Dette betyr at byråene ikke offentliggjør hvilke selskaper, organisasjoner eller offentlige institusjoner som kjøper tjenester av dem. Hemmelighold av kundelister har vært en av de mest kontroversielle sidene ved bransjens virksomhet. Debatten

om kundelister ble for alvor aktualisert da kommunikasjonsbyrået First House ble startet opp i 2010. En rekke tidligere og profilerte politikere fra Arbeiderpartiet var sentrale i oppstartsfasen av selskapet. Dette reiste kritiske spørsmål blant journalister, statsvitere, politikere og jurister. Problemstillingene knyttet seg til hvorvidt tidligere politikere som sitter med sentrale nettverk og sakskunnskap, skal få muligheten til å selge sin kunnskap og tilgang til sine nettverk, uten at det offentlige vet hvilke aktører som kjøper tjenestene og som således ønsker å påvirke folkevalgte og embetsverket. Debatten rundt byråenes hemmelighold av kundelister har pågått i media med jevne mellomrom, og aktualiserer seg som regel når profilerte politikere går fra politikken til et kommunikasjonsbyrå, eller den motsatte veien.

I Solberg II-regjeringen har de to eks-statsrådene Tor Mikkell Wara og Sylvi Listhaug, begge hatt et tidligere arbeidsforhold i First House. Da Wara ble utnevnt som ny justisminister i 2018, ble han ansatt direkte fra byrået. Etter press fra blant annet opposisjonspartiene, valgte First House til slutt å offentliggjøre deler av kundene Wara hadde jobbet med. På den andre siden bestod offentliggjøringen kun av de kundene som selv mente at dette var greit (Stolt-Nielsen, 2018). Denne saken illustrerer et sentralt og gjennomgående argument hos byråene som opererer med skjulte kundelister. Bransjen argumenterer for at det er kunden som eier kundeforholdet og saksopplysningene som inngår i kontrakten, og at dette uten kundens samtykke dermed ikke kan offentliggjøres.

Blant de fem profesjonelle lobbyistene i dette utvalget, er det kun to som jobber i byråer som selv hevder at de har tilnærmet åpne kundelister, der selskapene selv offentliggjør på sine nettstedet hvilke aktører som kjøper tjenester av dem. Jan Erik Larsen som i dag driver kommunikasjonsbyrået Kruse Larsen, var en av de sentrale aktørene med bakgrunn fra Arbeiderpartiet som var med i oppstartsfasen av First House. Han sier dette om sin egen fortid i First House, og om bransjens praksis med hemmelighold av kundelister:

... Da jeg sluttet i First House i 2014, så var den primære årsaken at jeg hadde jobbet for å få åpne kundelister i det selskapet, og det ønsket ikke de øvrige partnerne ... Jeg bestemte meg for at vi fra dag en (i Kruse Larsen) skulle ha åpne kundelister, og det var en stor fordel og en differensierende faktor. Jeg mener det er viktig også av hensyn til politikken integritet, troverdighet og omdømme at det blir mer åpenhet og transparens i kommunikasjonsbransjen ...

Flere av stortingspolitikerne i utvalget virker likevel å være kritiske til at enkelte av byråene hevder at de har «tilnærmet åpne kundelister». Enkelte byråer profilerer seg på dette, og argumenterer for at de kun hemmeliggjør kunder som har svært gode argumenter for og ikke stå oppført på byråenes kundelister. Per Olaf Lundteigen i Senterpartiet ønsker en tvungen åpning av kommunikasjonsbyråenes kundelister, og hevder at forskjellen på helt åpne og tilnærmet åpne kundelister er stor. Han sier dette:

Jeg har vært i kontroll- og konstitusjonskomiteen i seks år, og det å ha åpne kontra nesten åpne kundelister er to helt forskjellige ting. Hvis man snakker om nesten åpne kundelister så er det, det samme for meg som å ha lukkede lister, for da lukker man akkurat det som er hensiktsmessig.

De andre lobbyistene i utvalget virker å være relativt samstemte om årsakene til at byråene deres hemmeligholder kundelister. Det pekes blant annet på at flere av kundeforholdene deres innebærer saker som er børs-sensitive og som av personvern hensyn er forhold som ikke bør offentliggjøres. Parallellen til advokatvirksomhet og taushetsplikt er noe som blir trukket frem av flere av lobbyistene i utvalget, som jobber i byråer som har hemmelige kundelister. Det argumenteres blant annet for at advokater i større grad enn tidligere konkurrerer med kommunikasjonsbyråene om ulike oppdrag, og at hemmeligholdet ikke må forsvares av advokatbransjen fordi de er underlagt taushetsplikt. Bente Engesland i kommunikasjonsbyrået Burson Cohn & Wolfe sier dette:

... Det er jo ikke slik at alle kunder skal være hemmelige. Men jeg synes diskusjonen som går i Norge er ganske forenklet, og vitner om at man ikke har nok innsikt i finansielle transaksjoner, at man ikke forstår børs-sensitivitet og at man heller ikke forstår den juridiske terminologien ... Det er faktisk en god del ting som ikke skal være offentlig av hensyn til personvern, juridiske årsaker, økonomiske årsaker og av forretningsmessige interesser ... Der skiller ikke vi oss så mye fra advokater ...

Per Høyby i First House avviser ideen om åpne kundelister, og stiller seg kritisk til hvorvidt det er sant at noen av de andre byråene utelukkende har åpne kunder. Høyby sier:

Det (åpne kundelister) må de gjerne ha, men sånn er ikke verden ... Og dessuten, har du en åpen kundeliste så sier du ingenting om hva du gjør for den kunden. Derfor er jeg fundamentalt uenig med de som mener at åpne kundelister er veien til demokrati-lykken. Jeg mener at det er opp til kunden selv å avgjøre om de vil være åpne om hvem de får råd av. Det viktigste er at vi sier hvem vi er, hvem vi representerer og i hvilken hensikt når vi opptrer på vegne av kundene overfor tredjeparter, enten det er politikere, media eller andre.

Samtlige av Stortingspolitikere i utvalget, avviser at de mangler kunnskap om børs-sensitivitet og personvern. Dag Terje Andersen i Arbeiderpartiet sier:

Nei, jeg forstår børs-sensitivitet, jeg har vært næringsminister og har håndtert mange slike saker, så det er nok først og fremst en unnskyldning. At et selskap for eksempel har kontakt med Lockheed Martin eller Sikhorski, det har jo ingenting med børs-sensitivitet å gjøre ... Så det mener jeg er en avledningsmanøver i forhold til den reelle debatten.

I det offentlige ordskiftet rundt kommunikasjonsbransjens hemmelighold av kundelister, har enkelte politikere og ledende journalister argumentert for at Stortinget bør innføre et lobbyregister. Hensikten med et slikt register er blant annet å hindre at byråene kan ha skjult kontakt med politikere og andre personer på Stortinget og i regjeringen. Studier viser at et lobbyregister har sterkere støtte på venstresiden enn på høyresiden blant de politiske partiene (Bugdø-Petersen, 2005). Unntaket er Venstre, som ved en rekke anledninger har fremmet diverse representantforslag om å innføre et lobbyregister. Forslagene har på den andre siden aldri hatt det nødvendige Stortingsflertallet bak seg. I et forsøk på å møte denne problemstillingen på egenhånd, har Miljøpartiet De Grønne som eneste parti på Stortinget, selv valgt å offentliggjøre hvilke selskaper deres egne representanter møter (MDG, 2019).

Stortingspolitikere i utvalget avviser at innføringen av et lobbyregister vil løse de ulike problemstillingene knyttet til bransjens hemmelighold av kunder. Noen av hovedargumentene mot et slikt register er at det for det første ville måtte utvikles et skjemavelde og unødvendig byråkrati. Videre hevder flere at det er ønskelig at terskelen for å ta kontakt med politikere bør være så lav som mulig, og at et lobbyregister vil kunne skremme enkelte fra å ta kontakt med dem. Det hevdes også blant flere at et lobbyregister på Stortinget vil ha den uheldige konsekvensen av at møter og andre sammenkomster kun vil bli flyttet ut av Stortinget for å unngå loggføring. Per Olaf Lundteigen i Senterpartiet sier dette:

Jeg har et veldig avslappet forhold til å innføre et lobbyregister på Stortinget. Det å praktisere det tror jeg kan bli krevende. Det vi to gjør nå, jeg har jo et intervju med deg, er det da noe som måtte ha blitt innført i et lobbyregister? Da må det jo bli innført nye regler for det og avklare hva som skal være der og hva som ikke skal være der. Det tror jeg ville ha blitt krevende.

4.4 Offentlige institusjoner som kunder

På tross av at kun et fåtall av kommunikasjonsbyråene opererer med åpne kundelister, har det i løpet av de siste årene kommet frem at stadig flere offentlige institusjoner bruker betydelige midler på pr-tjenester. Noen av de mest kontroversielle sakene har handlet om at kommuner benytter seg av lobbytjenester for å komme i kontakt med og for å påvirke politikere fra egne partier. I flere av tilfellene der kommuner står oppført som kunder, har samferdselspolitikk stått i fokus. I 2013 ble det kjent at Asker kommune hadde brukt 319 000 kroner av innbyggernes midler på å hyre inn First House. Det politiske målet var å få Europavei 18 gjennom Asker inn i Nasjonal Transportplan for perioden 2014-2023 (Blåsmo, 2014). Av saksdokumentene kom det frem at First House på vegne av Asker kommune, skulle jobbe med å kartlegge potensielle motstandere for å redusere deres troverdighet, og at mediene skulle «teppebombes» med informasjon (Omvik, 2014).

Flere av kundene som står oppført som åpne i kundelistene til byråene Geelmuyden.Kiese og Kruse Larsen, er offentlige institusjoner. Av offentlige organisasjoner står blant andre Noregs Fiskarlag, Statnett, Turistforeningen, NSB, Helse Vest, Arbeidstilsynet og Oljedirektoratet. Av kommuner står i tillegg Bærum, - Hamar og Kongsvinger kommune oppført (Geelmuyden Kiese 2019; Kruse Larsen 2019). Det er dermed grunn til å anta at offentlige organisasjoner, foretak, bedrifter, fylkeskommuner og kommuner utgjør en relativt stor andel av kommunikasjonsbyråenes inntekter. På spørsmål om det er forskjell på hva byråene gjør for offentlige og private kunder, svarer de profesjonelle lobbyistene i utvalget noe ulikt. Anders Bergsaker i Geelmuyden.Kiese sier dette:

... Man lobber jo ikke på vegne av en offentlig kunde. Norske offentlige aktører har et veldig profesjonelt forhold til sin eier ... Så når det er offentlige virksomheter, så handler det mest om samfunnsforståelsen som kommer inn i en strategisk drøfting, mens med private så kan det være mye mer konkrete oppdrag, hvor det for eksempel handler om «vi ønsker å endre den og

den reguleringen, eller vi ønsker penger i statsbudsjettet». Det er veldig forskjell mellom private og offentlige kunder.

Kommuner er på den andre siden ikke eid av departementene og bestemmer i større grad enn offentlige bedrifter og foretak hvordan de disponerer egne midler. Samtlige av informantene fra kommunikasjonsbyråene bekrefter at de flere ganger har hjulpet kommuner med å få veistrekninger og jernbaneutbygging. Andre tilfeller som blir trukket frem er at kommunikasjonsbyråene ofte bistår kommunene i å anskaffe statlige arbeidsplasser. Dette kan for eksempel innebære at byråene forsøker å påvirke regjeringen, Stortinget og embetsverket til å legge offentlige hovedkontorer til bestemte kommuner i stedet for andre. Peter Skovholt Gitmark i Burson Cohn & Wolfe, beskriver hvordan byrået han jobber for påvirket den borgerlige regjeringen til å legge hovedkontoret til Nye Veier AS til Kristiansand. Sitatet er tatt med i sin helhet da det gir et unikt innblikk i arbeidsmetodene som ble brukt:

... Regjeringen hadde fattet en beslutning om at Nye Veier AS skulle opprettes, og man var på leting etter en lokasjon hvor hovedkontoret kunne ligge. En rekke kommuner var interesserte, og du hadde interesse fra Oslo, Grenland, Bergen og Trondheim. Da var vår tilnærming her veldig tydelig: Hva er det som er viktig for samferdselsministeren, i dette tilfellet Ketil Solvik-Olsen, og hvilke parametere er det han kommer til å ta beslutningen ut i fra? Og den identifiserte vi til å være kompetanse. Finnes dette? Og hvis ikke, går det an å tiltrekke seg denne kompetansen? Det ble da møtt med en tydelig henvisning til den kompetansen som finnes i Stor-Kristiansand ... Kompetanse-elementet ble da tydelig ... Så var det politiske hensyn. Det er jo klart at det aldri vil være en del av det politiske ordskifte hvorvidt det er politisk opportunt å legge noe hit eller dit, men det spiller inn, og da viste vi tydelig at regjeringspartiene hadde noe å tjene på å legge dette til Kristiansand ... Effektivitet og kostnader var det siste elementet. Statsråden hadde vært veldig tydelig på at Nye Veier først og fremst skal være en del av offentlig veipolitikk, som skal få mer igjen for pengene ... En av de fundamentale feilene som Grenland gjorde, var å vise et stort bygg med plass til hundrevis av ansatte, og det var jo ikke det statsråden ønsket. Han ville ha noen titalls ansatte, og det visste vi. Vi viste et lite effektivt kontor, som da gikk til kjernen av det som var den nye politikken, nemlig mer igjen for veipengene ...

Nye Veier AS sitt hovedkontor ble til slutt besluttet å ligge i Kristiansand, og Gitmark bekreftet at Burson Cohn & Wolfe i den aktuelle saken var hyret inn av Kristiansand kommune for å påvirke Samferdselsdepartements beslutning. Mye av kritikken som har blitt

rettet mot kommunikasjonsbransjens inntog i norsk offentlighet, har nettopp handlet om at kommuner kjøper tjenester fra byråene. Therese Gullberg, som blant annet bidro til forskningen på profesjonell lobbyisme i den forrige makt- og demokratiutredningen, har tidligere uttalt at Kommune-Norges kjøp av pr-tjenester kan være spesielt problematisk. Hun hevder at det for det første reises nye problemstillinger knyttet til hvorvidt dette er riktig ressursbruk av skattebetalernes penger. Gullberg er også kritisk til hvilken dynamikk som skapes ved at stadig flere kommuner kjøper tjenester fra byråene. Hun hevder at når enkelte kommuner kjøper pr-tjenester, vil også andre kommuner se seg nødt til å gjøre det samme i kampen om å påvirke beslutningstakerne. Gullberg frykter et resultat der byråene ender opp som godt betalte mellommenn, og at dette i sum kan bli en dyr og lite demokratisk form for demokrati (Gullberg, 2015). Som tilsvar på denne kritikken, virker informantene fra byråene å være relativt samstemte. De fleste påpeker at Kommune-Norges kjøp av pr-tjenester, faktisk kan virke besparende for skattebetalerne. Jan Ottesen i Gambit Hill + Knowlton sier dette:

Jeg tenker at det kan være en effektiv måte å drive demokrati på. Jeg tror ikke at noen kritiserer en kommune for å ansette en næringssjef som da kanskje skal ha 800 000 kroner i årslønn, sosiale goder osv. Da vil kommunen kanskje bruke over 1 million kroner på en næringssjef som skal gjøre et arbeid som kanskje kunne vært gjort mer effektivt og til halvparten av prisen ved hjelp av et byrå ... Jeg synes at dette er en debatt som ofte handler om at hvis du bruker konsulenter så er det et kjempeproblem, men hvis du ansetter egne folk til å gjøre det, så er det ikke sløsing av ressurser. Det avgjørende er jo hva du får igjen for de ressursene du bruker.

Storingsrepresentantene i utvalget er ikke samstemte i synet på Kommune-Norges kjøp av lobbytjenester fra kommunikasjonsbyråer. I likhet med problemstillingene om lobbyregister og kundelister, virker det å gå et skille mellom venstre- og høyresiden når det gjelder spørsmålet om at det offentlige kjøper pr-tjenester. Tendensen ser ut til å være at politikere på høyresiden igjen er mer positive til bransjen enn politikerne på venstresiden. Flere av politikerne anerkjenner at offentlige institusjoner i enkelttilfeller kan spare ressurser på å hyre inn kommunikasjonsbyråer til bestemte og kortvarige oppdrag. Samtlige av representantene er på den andre siden svært kritiske til at stadig flere kommuner benytter seg av byråene for å komme i kontakt med politikere fra egne partier på Stortinget. Det pekes blant annet på at dette er bortkastet bruk av skattebetalernes penger og at det vitner om lav politisk kompetanse blant kommunepolitikere. I tillegg nevner opptil flere av informantene at dette er et tegn på at

kommunikasjonsbyråene har vært dyktige til å selge inn en fortelling om at de er et nødvendig ledd i prosessen. Kari-Elisabeth Kaski i Sosialistisk Venstreparti sier blant annet dette på spørsmålet om hva hun tenker om at stadig flere kommuner betaler profesjonelle lobbyister for å komme i kontakt med partier på Stortinget:

Jeg synes det er helt på trynet for å være ærlig. En ting er å hyre inn byråer for og rent kommunikasjonsfaglig få laget en logo eller hva det måtte være, og det kan man jo også stille spørsmålstegn ved om er riktig bruk av offentlige midler, men det er jo greit, da har du kanskje ikke den personen ansatt permanent. Men det å hyre inn, som vi har sett eksempler på, for å påvirke politiske prosesser, det synes jeg er ganske hårreisende, og det vitner jo om at man ikke har satt seg inn i hvordan man kan påvirke politiske prosesser, og hvor enkelt det er å kontakte politikere. Jeg tror man har latt seg lure av den fortellingen om at det er så fryktelig vanskelig.

At det er enkelt for både vanlige personer og for kommunepolitikere å kontakte stortingsrepresentanter, er en påstand det strides om mellom de to informantgruppene i utvalget. Flere av politikerne hevder at de gjør alt de kan for at terskelen for å kontakte dem skal være så lav som mulig. Sosialistisk Venstreparti arrangerer blant annet et gratis lobbykurs to ganger i året for organisasjoner og bedrifter. Ifølge partiet er dette et tiltak som kan bidra til at folk som ellers ikke har tid eller råd til å hyre inn kommunikasjonsbyråer, skal få muligheten til å opparbeide seg kunnskap om hvordan man kan påvirke politikere. Enkelte av stortingsrepresentantene sier at de bruker mye tid på å holde gratis foredrag for kommunepolitikere for å skolere, og for å vise hvordan og hvem de bør kontakte på Stortinget. Dag Terje Andersen i Arbeiderpartiet sier blant annet dette på spørsmålet om kommunepolitikere som går gjennom kommunikasjonsbyråer for å ta kontakt med representanter på Stortinget:

... Det mener jeg er det mest bortkastede med kommunikasjonsbransjen, at de brukes for å komme i kontakt med politikere. Og særlig når det er ordførere eller kommunestyre som gjør det ... En ordfører i Vestfold, selv om han er fra Høyre, vet utmerket godt at hvis han ønsker kontakt med Stortinget så kan han ringe meg også får han det, i stedet for å gå til First House å betale 3500 kroner for å få fem til å prøve og ringe til meg for en sånn samtale, der er det mye pengesløseri altså ...

Som nevnt er informantene fra kommunikasjonsbyråene helt uenige i påstanden om at det er enkelt for vanlige folk, kommuner og organisasjoner å opprette kontakt med representantene på Stortinget. Flere hevder at det for kommunenes del er stor forskjell på hvor mye ressurser de har til rådighet. Det hevdes at de større kommunene som for eksempel Oslo, sjelden trenger å benytte seg av byråer for å komme i kontakt med politikere på nasjonalt plan, men at dette ikke gjelder for mindre kommuner. Per Høyby i First House sier blant annet dette:

Når det gjelder kommuner spesifikt, så har jo også vi opplevd at de kommer til oss. Så hører jeg av og til at statsråder og stortingsrepresentanter sier at «ja, men det er jo bare å løfte rører og ringe», men sånn er det ikke i praksis. Det sier de bare fordi de mener at det bør være sånn, men det er altså ikke sånn, og det kan du jo bare ta en test på ... Jeg hadde en gang en statsråd på middag, og vedkommende begynte å snakke om det poenget der, så sa jeg «det du bør tenke på når du går tilbake på kontoret, er hvor mange gate-keepers er det du har når du sitter på kontoret?» Det er mange sa jeg, som bestemmer hva du skal være opptatt av, hva du ikke skal være opptatt av, hvem du skal møte, hvem du ikke skal møte ... Og dette vet jeg fordi jeg har vært en del av de gate-keeperne selv i Forsvarsdepartementet.

Oppfordringen av Høyby om å ta en test på hvor enkelt det i virkeligheten er å opprette kontakt med politikere, hadde jeg allerede gjort før intervjuene med informantene fra kommunikasjonsbyråene. I mitt forberedende arbeid til denne studien, var forsøk på å opprette kontakt med stortingspolitikere en stor og tidkrevende prosess. På tross av at jeg fikk kontakt med enkelte av informantene gjennom nettverksforbindelser, opplevde jeg i majoriteten av forespørselene å få avslag fra de politiske rådgiverne og sekretærene til stortingsrepresentantene⁵. Likevel opplevde jeg at enkelte av politikerne var imøtekommende og raskt stilte seg til disposisjon for et lengre intervju.

4.5 Målgrupper

Avgrensning av relevante målgrupper er en viktig del av det forberedende arbeidet til kommunikasjonsbyråene. Målgruppene avhenger av hva kundene ønsker å oppnå, men informantene fra byråene bekrefter at arbeidet ofte handler om å gjøre kunden i stand til å

⁵ Følgende stortingspolitikere svarte ikke eller ga avslag på forespørselen om intervju via sine rådgivere: Martin Kolberg, Jonas Gahr Støre, Trond Giske, Espen Barth-Eide, Anniken Huitfeldt, Hadia Tajik, Sylvi Listhaug og Heidi Nordby Lunde.

påvirke de som lager lover i Norge, altså Stortinget og regjeringen. Hvilken av disse to instansene som egner seg best som målgruppe, har nær sammenheng med den til enhver tid rådende konstellasjonen på Stortinget. Hvorvidt det er en mindretalls- eller flertallsregjering påvirker med andre ord hvor kommunikasjonsbyråene velger å legge inn ressurser. Flere av informantene peker på at aktører som ønsker å påvirke politikk ofte vil ha et større spillerom når det er en mindretallsregjering. Årsaken til dette er blant annet at aktørene da gjerne vil ha muligheten til å påvirke regjeringen først, og deretter prøve Stortinget senere ved en eventuell avvisning fra regjeringen. Kristelig Folkeparti sin deltakelse i Solberg II-regjeringen i 2019, blir brukt av flere av informantene som et eksempel på hvordan arbeidsmetodene endrer seg når man går fra en mindretalls- til en flertallsregjering. Før partiet gikk inn i regjeringen, var den borgerlige regjeringen en mindretallsregjering utgått av Venstre, Høyre og Fremskrittspartiet. Informantene peker på at det da stort sett var to mulige måter å påvirke nasjonalpolitikk: Den første handlet om å legge inn ressurser i forkant av regjeringens budsjettkonferanse i mars. Hvis kunden opplevde å ikke få gjennomslag i denne prosessen, handlet den andre metoden om å sentrere ressursene inn mot den påfølgende stortingsprosessen som kom i etterkant. Kristelig Folkeparti hadde på denne tiden rollen som et støtteparti for regjeringen og var i posisjon til å vippe et eventuelt flertall på Stortinget. Hvis en kunde ikke fikk gjennomslag i regjeringens budsjettkonferanse i mars, endret byråene og deres kunder strategien, og forsøkte da heller å få gjennomslag internt hos Kristelig Folkeparti. Partiets påfølgende deltakelse i Solberg II-regjeringen vinteren 2019, sørget for at det ble en borgerlig flertallsregjering i Norge. Peter Skovholt Gitmark i Burson Cohn & Wolfe sier dette:

... Vi får en endring nå i forbindelse med Krf sin inngang i Solberg-regjeringen, og det at vi har fått en flertallsregjering. For det gjør at man må komme inn mye tidligere i prosessen. Tidligere hadde du to veier mot mål, fordi du hadde en regjeringsprosess, og hvis du ikke nådde frem der så var det alltid en stortingsprosess i etterkant. Det alternativet har du nå mistet i stor grad, og det gjør at tidslinjene blir lengre ...

Ved en flertallsregjering endrer arbeidsmetodene og målgruppene seg for byråene. Flere av informantene peker på at systemforståelsen av byråkratiet og av politisk ledelse blir viktigere. Noen av målgruppene som blir mer relevante under en flertallskonstellasjon på Stortinget, er blant annet ledelsen i departementer og i direktorater, statsråder og statssekretærer og de største partiene i regjeringen. Enkelte av informantene argumenterer for at et landsmøte i

Høyre eller i Fremskrittspartiet, kan være en viktigere målgruppe ved en flertallsregjering, enn hva opposisjonspartiene på Stortinget er. Ved siden av forsøk på å påvirke Stortinget og regjeringen, hevder flere av informantene fra byråene at kommuner også er relevante målgrupper for arbeidet deres. Kommunale beslutningsapparater som for eksempel plan- og bygningsetaten nevnes som en målgruppe som ofte går igjen når kunder ønsker byggetillatelser til næringsbygg og lignende.

En tredje og svært relevant målgruppe for mye av arbeidet til kommunikasjonsbyråene, er folkeopinionen. I politiske saker som er av interesse for flere organisasjoner, bedrifter og for privatpersoner, organiserer byråene ofte møter og danner seg oversikt over potensielle alliansepartnere i den aktuelle saken. Jobben for byråene kan da innebære å utforme kronikker, opprette bevegelser kamuflert som grasrotbevegelser og koordinere felles innsats blant de involverte kundene. I 2013 kom det frem at 8 fylkeskommuner på Østlandet hadde betalt PR-byrået Gambit Hill + Knowlton 1,2 millioner kroner for å bistå i arbeidet med å overbevise velgere og stortingsrepresentanter om nødvendigheten av en fortgang i Intercity-prosjektet⁶ (Ytreberg, 2013). Som et ledd i å tiltrekke seg medieoppmerksomhet, koordinerte Gambit Hill + Knowlton en aksjon der 40 ordførere fra de berørte fylkeskommunene sammen tok toget til Oslo for protest mot regjeringen (Gjerstad, 2012).

Ingen av informantene i kommunikasjonsbyråene nevner at et ledd i deres strategier handler om å opprette bevegelser kamuflert som grasrotbevegelser, for å oppnå politiske mål. Likevel hevder enkelte av stortingsrepresentantene i utvalget at de tidligere har blitt «utsatt» for politisk press som en følge av at profesjonelle lobbyister på vegne av kunder har opprettet slike bevegelser. I 2001 la Stoltenberg I-regjeringen frem et forslag om å innføre moms på tjenester, på tross av at motstanden mot dette forslaget var stor i næringslivet. Spesielt blant treningssentre var motstanden mot forslaget av betydelig karakter. Dag Terje Andersen sier blant annet dette om hvordan den daværende Arbeiderparti-regjeringen ble utsatt for press fra en fabrikkert grasrotbevegelse opprettet av pr-byrået Burson-Marsteller:

... Det ble et veldig styr knyttet til treningssentre, og særlig til Sats ... Motstanden fikk uttrykk av å være en folkeaksjon med underskrifter og demonstrasjoner, og da fikk jeg greie

⁶ Intercity er et igangsatt tog-prosjekt som etter planen skal stå ferdig i 2034. Prosjektet involverer store byer på Østlandet, og vil ifølge Bane-Nor gi et bedre togtilbud for over 1.5 millioner mennesker ved ferdigstilling (Nossen, 2018).

på at det var organisert av Burson-Marsteller ... Da brukte de media mot oss, i tillegg til at Sats ba om et møte med oss ... Oppslag i media og få underskrifter er veldig mye brukt, og da har du spinnnet i gang.

4.6 Kontakt med beslutningstakere

Noe av kritikken mot kommunikasjonsbyråene i Norge har handlet om at virksomheten kan skape et inntrykk av politisk korrupsjon (Brekke, 2019). Etter stortingsvalget i 2013 gikk blant annet korrupsjonsjeger Eva Joly ut mot en rekke politikere som ikke tok gjenvall, men som fortsatte karrieren i kommunikasjonsbyråer. Joly hevdet at de stadig oftere overgangene fra politikk til pr-byråer fremstod som skadelig og unaturlig (Ytreberg, 2013). Mye av korrupsjonsdebatten har handlet om farene for at tidligere politikere som nå er ansatt i kommunikasjonsbyråer, tar kontakt med tidligere kollegaer på Stortinget og i regjeringsapparatet for å be om tjenester. Informantene i begge utvalgsgruppene er på den andre siden tydelige på at det er svært lite direktekontakt mellom kommunikasjonsbyråene og stortingsrepresentantene. Byråene er opptatt av å presisere at arbeidet deres handler om å gjøre kundene deres i stand til å påvirke, og at byråene selv ikke har noen egeninteresse i påvirke et politisk utfall i en bestemt retning. Flere av byråene jeg har vært i kontakt med presiserer i tillegg at de ikke har politiske partier som kunder.

Noe av direktekontakten som forekommer mellom byråer og beslutningstakere, handler om å sette kunden i kontakt med relevante personer, eller at byråene setter opp møter mellom de to gruppene. Andre ganger tar byråene kontakt med beslutningstakere på vegne av kunden for å gjennomføre interessentundersøkelser, interessentintervjuer eller analyser. Noen av informantene påpeker at det også hender at de tar kontakt med politikere og embetsverket for å stille spørsmål om saksgang, aktuelle tidsfrister, involverte parter og mer generelle forhold. Det påpekes at denne direktekontakten kun skjer unntaksvis, og at kundene alltid oppfordres til å gjennomføre denne kontakten på egenhånd. Jan Erik Larsen i Kruse Larsen sier dette:

... Vi stiller åpne spørsmål som hvem som helst kan stille ... Etter at vi har forsøkt å få kunden til å ta kontakt selv og får klargjort at dette normalt ikke er måten vi gjør det på, så hender det at kunden opprettholder sitt ønske om at vi skal ta direkte kontakt, og da gjør vi det. Men da har vi egne kjøreregler for hvordan dette skal foregå, og da må vi alltid gjøre

mottakeren oppmerksomme på at vi ringer på vegne av en kunde, hvilken kunde det er og hvilken sak det gjelder, og så legger vi frem saken.

Stortingsrepresentantene bekrefter som nevnt at de svært sjelden mottar henvendelser direkte fra kommunikasjonsbyråene, og at den unntaksvis direktekommunikasjonen ofte handler om interessentundersøkelser. Enkelte av representantene hevder at den lave graden av direktekontakt kan ha strategiske formål fra byråenes side, fordi skepsisen til budskapet økes betraktelig når beslutningstakerne får vite at et byrå er involvert i den aktuelle saken. En av problemstillingene som ofte dukker opp, forekommer på den andre siden når ordinære bedrifter, organisasjoner eller privatpersoner fremfører sitt budskap i møter med politikere. Stortingsrepresentantene bekrefter at de svært sjelden blir underrettet om at et byrå er hyret inn av den aktuelle parten. Fordi byråene ikke er med i de aktuelle møtene med sine kunder og politikere, vet ikke representantene nødvendigvis hvem som i realiteten har formulert budskapet som fremføres. Enkelte av representantene sier at de på forhånd forbereder seg godt før møter ved å danne seg en oversikt over personene de skal møte, men at det kan være vanskelig å finne ut av om de møtende har hyret inn et kommunikasjonsbyrå. Denne problemstillingen er til en viss grad sammenfallende med at flere av byråene har hemmelige kundelister.

4.7 Etikk og reservasjonsrett

Fire av de fem kommunikasjonsbyråene som inngår i denne studien er medlemmer av bransjeforeningen KOMM – sertifiserte kommunikasjonsbyråer⁷. På spørsmål om hvilke etiske hensyn som blir vektlagt av byråene om arbeidsmetoder og kundetyper, henviser noen av informantene til bransjeforeningens rådgiverplakat. Rådgiverplakaten fungerer som et etisk rammeverk for medlemmene og kan sammenlignes med pressens vær-varsom plakat. Rådgiverplakaten fremhever blant annet at rådgivere kan arbeide for alle lovlige virksomheter, at konfidensiell informasjon skal behandles med stor varsomhet og at rådgivere bør oppfordre oppdragsgiveren til åpenhet, men at ønsker om konfidensialitet skal respekteres. Videre pekes det blant annet på at rådgivere som tar kontakt med andre på vegne

⁷ KOMM-sertifiserte kommunikasjonsbyråer er en bransjeforening som ligger under organisasjonen Abelia. Tidligere gikk foreningen under navnet Norske Informasjonsrådgivere (NIR). Gambit Hill + Knowlton, Geelmuyden Kiese, Burson Cohn & Wolfe og First House er medlemmer av KOMM (Abelia, 2019).

av oppdragsgiveren alltid skal være åpen om hvem oppdragsgiveren er, og at rådgivere skal ha muligheten til å reservere seg mot bestemte oppdrag (Abelia, 2019).

Det fremkommer fra enkelte av informantene at det er frivillig fra byråenes side å etterkomme rådgiverplakaten, og at sanksjonsmulighetene er begrenset for byråer som bryter de etiske retningslinjene. En fellesnevner blant byråene er likevel at de fleste av dem i tillegg har egne etiske regelverk som ofte går lenger enn kriteriene i rådgiverplakaten. Flere av byråene oppgir at de ikke tar oppdrag fra tobakkselskaper, og at de oppfordrer sine medarbeidere til å ta pro-bono oppdrag for bestemte kundegrupper minst én gang i året. Eksempler på organisasjoner som har fått gratis bistand fra byråene i utvalget, er Støttegruppen 22. juli, Ronald McDonalds Barnefond og Stine Sofies Stiftelse.

Ifølge enkelte av informantene, er likevel noen av de hyppigste årsakene til at byråene takker nei til bestemte kunder, at forespørslene kommer fra kunder som har motstridende interesser, eller at byrået ikke anser en sak som gjennomførbar for kunden. Jan Ottesen i Gambit Hill + Knowlton sier dette:

Den mest vanlige grunnen til at vi sier nei er at vi har kunder med motstridende interesser. Jobber du for en aktør som ønsker å øke en avgift, og får forespørsel fra en annen aktør som ønsker å senke den samme avgiften, så gjør vi ikke det. Eller hvis det for eksempel er to kommuner som kjemper om lokaliseringen av den samme institusjonen ...

Reservasjonsretten står som nevnt oppført som en etisk retningslinje i rådgiverplakaten. På dette punktet står det skrevet at «en rådgiver har rett til å reservere seg mot å delta i enkeltoppdrag eller arbeid for enkeltkunder som strider mot eget verdisyn eller personlig overbevisning» (Abelia, 2019). Alle informantene i utvalget bekrefter at byråene de jobber for, har en praksis der medarbeidere kan benytte seg av reservasjonsretten mot bestemte oppdrag. Det fremkommer at dette er en rett som ikke ofte blir brukt av de ansatte, men at den tidvis blir aktivert. Informantene bekrefter at reservasjonsretten blir mest brukt i forbindelse med at en kunde ønsker et oppdrag som strider mot den ansattes personlige overbevisning eller politiske standpunkt.

Tidligere studier om kommunikasjonsbransjen i Norge har bekreftet at reservasjonsretten over tid har stått sentralt hos flere av de norske byråene (Sandvik, 2001, s.) Informantene i denne

studien bekrefter at hvis en av de ansatte i byrået reserverer seg mot et bestemt oppdrag, vil oppdraget gå videre til en annen ansatt som har ledig kapasitet. På denne måten kan byråene unngå å miste oppdraget til potensielle konkurrenter, og dermed tape markedsrett.

4.8 Politisk makt og innflytelse

Informantene fra pr-bransjen argumenterer ulikt på spørsmålet om hvorvidt byråene de jobber for har politisk makt og innflytelse. Enkelte av dem mener at premisset for diskusjonen er feil, og hevder at byråene på selvstendig grunnlag ikke kan utøve noen form for politisk makt eller innflytelse. Informantene i denne gruppen fremhever at den potensielle innflytelsen ligger hos kundene og at den blant annet kan graderes etter hvor godt kundens budskapet er. Byråenes oppgave blir i denne sammenhengen tolket av enkelte som «evnen til å flytte makt». Ifølge disse informantene har byråene altså ikke politisk makt og innflytelse på selvstendig grunnlag, men hevder at de er i stand til å hjelpe sine kunder med å få det. På den andre siden vedgår enkelte i denne gruppen at byråene de jobber for kan sies å ha en indirekte form for politisk innflytelse, og begrunner dette med at alle som har en politisk bakgrunn og et bredt nettverk fra politikken kan sies å ha et indirekte potensiale for innflytelse og makt. Anders Bergsaker i Geelmuyden Kiese sier blant annet dette om byråets muligheter til å utøve indirekte politisk innflytelse:

... Jeg vil tro at vi har vært med på å flytte mer penger enn Arbeiderpartiet og Senterpartiet har gjort de siste årene ... Men det er jo fordi det er kundene som har gode saker, og vi gjør dem gode, det er der den politiske makten i så fall ligger.

Den andre delen av informantene fra pr-bransjen som hevder at byråene de jobber for har politisk makt og innflytelse, legger vekt på at denne skjer i relasjon til sine kunder. I denne gruppen fremheves det blant annet at hvis byråets kompetanse om politikk gjør det mulig for kundene deres å påvirke politiske beslutninger, så representerer byrået en indirekte form for politisk makt og innflytelse. Det argumenteres i tillegg for at noe av det som utgjør et skille mellom folkevalgtes- og profesjonelle lobbyisters potensiale for politisk innflytelse, handler om arbeidsmetoder. Det pekes på at stortingspolitikere ofte må gjennom prosesser som bærer preg av unødvendig støy, for at de skal få gjennomslag for en sak. Byråene kan på den andre siden i større grad arbeide uten oppmerksomhet og synlighet i mediene, noe som kan gi dem

en snarvei mot et politisk vedtak. Peter Skovholt Gitmark i Burson Cohn & Wolfe illustrerer dette poenget slik:

... Kommunikasjonsbyråer som Burson Cohn & Wolfe kan være mye flinkere til å få gjennomslag nettopp fordi at det ikke er synlighet, men utfallet som betyr noe ... Veien til mål handler først og fremst om: Hvem fatter beslutningene, hva påvirkes de av, hvilke budskap fremmer de, hva er de positive og negative sidene ved saken. Når man svarer på det, står man i en posisjon for å få gjennomslag som er mye bedre, enn hvis du på død og liv må ha en forside eller en notis i en avis eller i en TV-sending om hvor flink du har vært.

Det er mindre uenighet blant stortingspolitikere i utvalget enn det er blant de profesjonelle lobbyistene, om hvorvidt pr-bransjen i Norge kan sies å ha politisk makt og innflytelse. Med unntak av en informant, hevder samtlige av representantene at kommunikasjonsbyråer har politisk innflytelse, og enkelte av dem beskriver bransjens påvirkningsevne som politisk makt. Et sentralt poeng som trekkes frem av flere, handler om at kommunikasjonsbyråene i visse enkeltsaker, kan ha betydelig større kapasitet og ressurser enn hva stortingsrepresentantene har tilgjengelig, og spesielt blant representantene som er i opposisjon til en flertallsregjering. Informantene i denne gruppen argumenterer blant annet for at dette også kan være gjeldende for flere av de store tele- og oljeselskapene i Norge, som til enhver tid har flere hundre kommunikasjonsarbeidere, og som har den nødvendige kapasiteten til å sette inn nødvendige ressurser når det er behov for dette.

På tross av at partiene på Stortinget i løpet av de siste årene har lagt inn betydelige ressurser for å styrke kommunikasjons- og rådgivningsapparatet internt i partigruppene, er det en rekke organisasjoner og bedrifter på utsiden som naturligvis opererer med langt større lønnsbudsjetter. Flere av informantene peker på at kommunikasjonsbyråene gjerne konsentrerer seg om enkeltsaker, mens politikere ofte har et større sakskompleks de må forholde seg til. Dette kan ifølge enkelte av informantene medføre at byråene kan sette inn støtet på akkurat de sakene de ønsker å få gjennomslag for. På spørsmål om hvorvidt kommunikasjonsbyråer kan ha større politisk makt enn stortingsrepresentanter, svarer Dag Terje Andersen i Arbeiderpartiet slik:

Ja, hvis du tenker på hver enkelt av de 169 representantene som enkeltrepresentant, så tror jeg nok det er riktig ... Hvis du ser på 1 representant i en gruppe på for eksempel 8 som Venstre

har nå, vil hver enkelt representant ha mer innflytelse i den gruppen enn hvis du er 1 av 49 som det er hos oss. Og med utgangspunkt i det, så tror jeg nok mange av representantene i løpet av en fireårsperiode har mindre påvirkning på store saker enn noen av de store byråene kan ha ...

Andre argumenter som trekkes frem av representantene på dette spørsmålet, er knyttet til de mer generelle trendene om at de politiske partiene som organisasjon har blitt svekket i løpet av de siste tiårene. Det pekes blant annet på at kommunikasjonsbransjens politiske innflytelse er negativt korrelert med partienes styrke og evne til å utvikle nye politiske standpunkter, og at konsekvensen av dette kan ha medført at kommunikasjonsbyråene har fått økt politisk innflytelse.

Michael Tetzschner i Høyre representerer på den andre siden minoritetssynet i utvalget, og hevder derimot at pr-bransjen og kritikerne av den, i stor grad har de samme interessene av å spre den samme feilaktige virkelighetsbeskrivelsen om at byråene har stor makt og innflytelse. Tetzschner sier blant annet dette:

Poenget er jo at bransjen selv og deres kritikere på mange måter har interesse av samme upresise virkelighetsbeskrivelse av dem, nemlig at de har stor makt og innflytelse. Bransjen ønsker den myten fordi de da kan fakturere flere timer, og venstresiden kan jo da innsnevre og få innsyn i kommunikasjonen som stortingsrepresentantene gjør ved private samtaler. Så det er en dårlig kombinasjon synes jeg.

4.9 Demokratiske implikasjoner

Informantene fra pr-bransjen er svært samstemte i at byråene de jobber for representerer en demokratisk funksjon i Norge. Et sentralt og gjennomgående poeng handler om at alle borgere i et samfunn har en rett til å bli sett, hørt og forstått av beslutningstakerne. Flere peker på viktigheten av den politiske tradisjonen i Norge, hvor partsstyre og høringsinstituttet har stått sentralt når ny politikk skal utformes. Det argumenteres for at kommunikasjonsbyråene blant annet er svært relevante i fasen mellom lovforslag og implementeringsfasen, hvor de bidrar med sakkunnskap og alternative løsninger som berørte kunder kan bringe videre til beslutningstakerne.

Videre trekker flere opp poenget om at det for mange enkeltpersoner, bedrifter og organisasjoner er svært vanskelig å komme i kontakt med relevante beslutningsmyndigheter. Informantene viser til kunder som tar kontakt med dem og som uttrykker en oppgitthet over at de ikke får initiert kontakt med relevante myndighetspersoner. Det hevdes også at de samme kundene svært sjeldent forstår den politiske saksgangen og at politikken oppfattes som komplisert og uoversiktlig. Informantene peker på at mye av den demokratiske funksjonen til byråene fylles i nettopp dette rommet, der byråene har den nødvendige ekspertisen og kapasiteten til å hjelpe berørte parter inn i den demokratiske prosessen. Argumentasjonen bygger på at demokratiet blir svekket hvis individer, bedrifter og organisasjoner ikke får fremmet ønskene sine gjennom de ordinære politiske kanalene.

På spørsmålet om kommunikasjonsbyråenes demokratiske implikasjoner, retter i tillegg flere av informantene motbør mot kritikken av bransjen som handler om farene ved at byråer tar seg betalt for å påvirke offentlig politikk. Informantene peker blant annet på tilfeller der politiske beslutninger har blitt til på et sviktende faktagrunnlag fordi berørte parter ikke har blitt lyttet til på en tilstrekkelig måte. Det hevdes at fakta sett fra ståstedet til de som ønsker å påvirke politiske prosesser er legitimt, og at det ikke er noen selvfølge at kunnskapsoverføringen fra de berørte partene til beslutningstakerne går av seg selv. Det hevdes at kommunikasjonsbyråene her spiller en viktig demokratisk rolle fordi de kjenner systemet og dermed kan vise kunder som er berørte at et lovforslag hvordan de skal komme i kontakt med de relevante beslutningsmyndighetene. Jan Erik Larsen i Kruse Larsen sier blant annet dette om kommunikasjonsbransjens demokratiske rolle:

... Demokrati blir det først når opplyste borgere får anledning til å delta i prosessen. Og for at noen skal bli opplyste må noen gi dem kunnskapen om hvordan dette foregår ... Det handler om å sørge for at flere alternativer og flere sider ved en sak blir belyst før noen fatter en beslutning ...

Et annet og gjennomgående poeng om bransjens demokratiske implikasjoner, er knyttet til de økonomiske hindringene som flere av informantene hevder at mindre organisasjoner, bedrifter og offentlige institusjoner står overfor. Det pekes på at det i kampen om politikeres oppmerksomhet, ofte er de store organisasjonene med flest ressurser og kommunikasjonsrådgivere som får gjennomslag på bekostning av de mindre. Blant de offentlige institusjonene kan dette gjelde for store kommuner som for eksempel konkurrerer

med mindre kommuner om veistrekninger eller statlige arbeidsplasser. Informantene hevder at svært få av de mindre bedriftene og kommunene kan ta seg råd til å ansette rådgivere i fulltidsstillinger. Som en konsekvens av dette peker bransjen på at flere dermed ser seg nødt til å kjøpe kommunikasjonstjenester fra byråene, som ofte innebærer kortvarige oppdrag med en varighet på et par måneder.

Bransjens argumenter om at flere av byråene fungerer som en besparelse for mindre organisasjoner, står i strid med flere av de rådende oppfatningene om at byråene fungerer som en kilde til ytterligere maktskjevnet i samfunnet, der mektige organisasjoner og bedrifter kan kjøpe seg politisk innflytelse. Flere av informantene argumenterer på den andre siden for at byråene de jobber for virker demokratiserende, nettopp fordi de tilbyr tjenester som mindre ressurssterke organisasjoner kan ta seg råd til, og at de på denne måten bidrar til å utjevne kompetansegapet mellom store og små organisasjoner som ønsker å påvirke politikk.

Informantene peker på at mange av kundene deres er ideelle organisasjoner eller bedrifter med begrenset omsetning, og som uten kommunikasjonsbistand fra byråene trolig ville ha stått på bar bakke i konkurranse med de større og mer ressurssterke organisasjonene. Anders Bergsaker i Geelmuyden Kiese sier blant annet dette om byråets demokratiske funksjon:

... Det skal ikke være sånn at det bare er de som betaler mest som blir hørt, da feiler man. Men sånn tror jeg det ikke er heller, vi har kunder vi hjelper som er små frivillige organisasjoner, og vi har kunder som er store multinasjonale selskaper. Så jeg tror definitivt at vi er med på å åpne demokratiet.

På tross av at de fleste av informantene fra pr-byråene i stor grad fremhever hvilke positive egenskaper de mener bransjen deres har for den demokratiske prosessen, er det i tillegg åpenhet om noen av de negative innvirkningene. Enkelte peker på at det i likhet med andre områder i samfunnet hvor det spiller en rolle hvor betalingsdyktig man er, så kan kommunikasjonsbyråene representere demokratiske utfordringer. Som flere ganger tidligere i intervjuene, trekkes det paralleller til advokatbransjen, en bransje som informantene påpeker er en virksomhet der ressurssterke krefter kan hyre inn de flinkeste advokatene som stort sett også er de dyreste. Det virker å være en åpenhet blant informantene om at kjøpt hjelp isolert sett kan føre til økt demokratisk ulikhet i samfunnet, men at bransjens virke i sum heller trekker i motsatt retning og fører til mer demokrati.

Videre peker flere av informantene på det amerikanske systemet for å beskrive hvilke negative demokratiske konsekvenser som kan oppstå som en følge av profesjonell lobbyvirksomhet. Samtlige presiserer at det politiske systemet og kommunikasjonsbransjen i Norge skiller seg vesentlig fra det amerikanske. Likevel advares det mot en utvikling som hevdes å være gjeldende i USA, der profesjonelle lobbyister eller bedrifter blant annet skriver lovforslag for de folkevalgte, og der store pengeinteresser sentreres rundt et fåtall utvalgte kommunikasjonsbyråer som har tette bånd til politikere og de politiske partiene.

Blant stortingsrepresentantene i utvalget, er det delte meninger om hvorvidt kommunikasjonsbransjen har en demokratisk funksjon i samfunnet. I likhet med representantenes holdninger knyttet til politisk regulering av bransjen, går det et tydelig skille mellom venstre- og høyresiden også i dette spørsmålet. Informanten fra Fremskrittspartiet uttrykker i langt større grad positive holdninger til hvorvidt bransjen kan sies å ha en demokratisk funksjon, enn hva som fremkommer av de andre informantene. Fra denne representanten, pekes det blant annet på at byråene kan utgjøre en viktig demokratisk funksjon fordi de bidrar til at flere stemmer blir hørt og at flere når gjennom med sitt budskap til beslutningstakerne. Erlend Wiborg i Fremskrittspartiet illustrerer dette poenget slik:

... Stortinget er veldig åpent, og så å si alle som ber om møter får det. Men det er så mange som har null påvirkning, selv om de har møtene, fordi de ikke forstår systemene. Så da mener jeg at byråene kan bidra til å sørge for at flere får frem budskapet sitt hvert fall, og det mener jeg er bra for demokratiet.

På tross av uenighetene mellom representantene om summen av bransjens demokratiske funksjon, argumenterer samtlige av informantene for at deler av den profesjonelle lobbyvirksomheten i Norge kan ha positive konsekvenser for demokratiet. Et gjennomgående argument handler om at byråene kan spille en viktig rolle ved at de bidrar til at utenforstående som kanskje bare et par ganger i livet trenger profesjonell bistand, kjøper seg hjelp til å forstå de politiske beslutningsprosessene. Videre er det en konsensus blant representantene om at det for mange organisasjoner og bedrifter vil være kostnadsbesparende å hyre inn et byrå som brukes til kortvarige oppdrag fremfor og måtte ansette kommunikasjonsrådgivere på fulltid, og at dette kan ha positive ringvirkninger ved at flere får fremmet sine synspunkter.

På den andre siden uttrykker de fleste av representantene en langt større skepsis til summen av de demokratiske ringvirkningene forårsaket av pr-bransjen. Argumenter som går igjen hos alle med unntak av representantene fra Høyre og Fremskrittspartiet, er knyttet til hemmeligholdet av kundelister, og farene for at det kan oppstå en «svingdør-effekt» mellom politikk og profesjonell lobbyvirksomhet. Det pekes blant annet på at antallet politikere som veksler mellom arbeidet som tillitsvalgt og som profesjonell lobbyist i pr-byråer, har nådd et så høyt nivå at det bør være et minstekrav om full åpenhet om kundelister når personene kommer tilbake til politikken. Kari-Elisabeth Kaski sier blant annet dette:

... Hvis det skal fungere at politikere skal kunne gå frem og tilbake mellom byråer og politikken, eller til og med være politikere mens man jobber i byråene, så er minstekravet etter min mening at man har full åpenhet om hvem vedkommende jobber for, det er et demokratisk problem at man ikke vet dette ...

Ved siden av bekymringer rundt de demokratiske effektene av hemmelighold av kundelister, argumenteres det i tillegg for at det er et demokratisk problem at betalingsdyktigheten til en bedrift eller organisasjon i samfunnet kan avgjøre dets politiske påvirkningskraft. Enkelte av informantene hevder at det kan oppstå demokratiske dilemmaer som en følge av at et selskaps påvirkning styrkes fordi det har råd til å kjøpe profesjonell rådgivning, og at de som ikke har like store ressurser blir mindre verdt å lytte til fordi de ikke får frem budskapet sitt like effektivt.

Som nevnt tidligere argumenterer flere av de profesjonelle lobbyistene i utvalget for at en vesentlig del av deres kundegrunnlag består av små bedrifter som kun benytter seg av relativt billige og kortvarige oppdrag. Enkelte av representantene virker på den andre siden å være mer bekymret for de demokratiske konsekvensene ved at store nasjonale- og multinasjonale selskaper med større midler, kan få økt politisk gjennomslag ved at de benytter seg av profesjonell bistand. Dag Terje Andersen i Arbeiderpartiet sier blant annet dette:

... Jeg vet at veldig mange av de store bidragsyterne til disse selskapene er for eksempel forsvarsteknologi og medisinselskaper, de bruker veldig mye penger på sånt. Og det er klart at du da kan få skjeve beslutningsprosesser fordi noen har mye økonomi og mye kompetanse til å påvirke på en annen måte enn de andre har.

Representanten fra Senterpartiet er den eneste i utvalget som sidestiller det han mener er kommunikasjonsbyråenes negative demokratiske effekter, med de politiske partienes endrede karakter. Per Olaf Lundteigen argumenterer blant annet for at fraværet av partiorganisasjonenes ideologiske- og praktiske stemme i enkeltsaker, fører til at profesjonelle lobbyister får det enklere med å fremme enkeltbudskap som i sum bedrer de økonomiske resultatene for de som betaler mest, og som totalt bidrar til å svekke demokratiet.

Videre hevder han blant annet at han er bekymret for at de økonomiske interessene som ligger bak kommunikasjonsbyråene utgjør en større fare for demokratiet, fordi byråene i dagens samfunn opererer med vesentlig større lønnsbudsjetter og kapasitet enn de politiske partiene. Lundteigen sier blant annet dette:

Jeg merker jo at til og med halvstore kommunikasjonsbyråer nå har en stab som er større enn de ansattes stab til partiene på Stortinget. Det gjør jo da selvsagt at byråene får en kapasitet som overstiger partienes egne kapasitet, og det er for meg et faretruende tegn i demokratiet, at partiene selv ikke har en styrke, kraft og evne til å utvikle politikken på et mer selvstendig basis ut fra medlemmene og velgernes mandater.

5 Oppsummering og diskusjon

Formålet med denne masteroppgaven har vært å studere de demokratiske implikasjonene av den fremvoksende gruppen av profesjonelle lobbyister i kommunikasjonsbyråer. Den overordnede problemstillingen som ligger til grunn for denne masteroppgaven er:

P: I hvilken grad og på hvilken måte representerer profesjonelle lobbyister i kommunikasjonsbyråer et demokratisk problem når det gjelder kontroll over agendaen, opplyst forståelse og stemmelikhet?

For å svare på den overordnede problemstillingen, har jeg gjennomført 11 semi-strukturerte eliteintervjuer med sentrale profesjonelle lobbyister og stortingsrepresentanter. Jeg har dermed studert kommunikasjonsbransjen fra innsiden, og i tillegg fått eksterne beretninger om bransjen fra noen av de mest sentrale målgruppene til de profesjonelle lobbyistene. For å belyse den overordnede problemstillingen, har de semi-strukturerte intervjuene blitt delt opp tematisk, hvor de mest sentrale aspektene har vært årsakene til bransjens fremvekst, byråenes arbeidsmetoder, bransjens politiske innflytelse og demokratiske implikasjoner. I kapittel 2 formulerte jeg følgende underproblemstillinger:

UP1: Hvordan oppfatter de profesjonelle lobbyistene sin egen virksomhet og påvirkningskraft på offentlige beslutninger?

UP2: Hvordan oppfatter stortingsrepresentanter de profesjonelle lobbyistenes virksomhet og påvirkningskraft på offentlige beslutninger?

I dette kapittelet vil jeg først besvare de to underproblemstillingene. Deretter følger en lengre diskusjon hvor jeg setter den overordnede problemstillingen opp mot funnene. Til slutt vurderer jeg i hvilken grad og på hvilken måte profesjonelle lobbyister i kommunikasjonsbyråer utgjør et demokratisk problem, sett i lys av Robert Dahl sine demokrati-kriterier om kontroll over agendaen, opplyst forståelse og stemmelikhet som ble skissert i kapittel 2.

5.1 Underproblemstilling 1

Hvordan oppfatter de profesjonelle lobbyistene sin egen virksomhet og påvirkningskraft på offentlige beslutninger?

De profesjonelle lobbyistene anser sin egen virksomhet som en legitim del av det norske demokratiet og den politiske tradisjonen, der høringsinstituttet lenge har stått sentralt for aktører som blir berørte av politiske vedtak. Den gjennomgående argumentasjonen blant informantene handler om at alle borgere i et samfunn har en rett til å bli sett, hørt og forstått av beslutningstakerne. Kommunikasjonsbransjens eksistens oppfattes således fra innsiden som en virksomhet som forlenger, forbedrer og tydeliggjør budskapet til kundene sine. I tillegg oppfattes bransjens virksomhet som en tilrettelegger for at flere bedrifter og organisasjoner får muligheten til å presentere sitt budskap til relevante beslutningsmyndigheter, før et politisk vedtak blir implementert. I lys av dette argumenterer samtlige av informantene for at kommunikasjonsbransjen i Norge har en viktig demokratisk funksjon.

Profesjonalisering av politikken, veksten i offentlig sektor og små organisasjoners ressursmangel, er tre faktorer som trekkes frem av samtlige av de profesjonelle lobbyistene som sentrale årsaksforklaringer til fremveksten av deres virksomhet. Profesjonaliseringen av politikken og spesielt av politikkens saksfelt, har ifølge informantene ført til at stadig flere bedrifter, organisasjoner og offentlige institusjoner kjøper seg profesjonell bistand for å komme i kontakt med beslutningstakerne, for å forstå og kunne påvirke den politiske saksgangen. Flere av de profesjonelle lobbyistene anser veksten i offentlig sektor som årsaken til en mer alt-overgripende politikk. I sum hevdes det blant annet at bedrifter og organisasjoner i større grad enn tidligere må forholde seg til et større omfang av politiske reguleringer som angår deres virksomhet. Dette medfører at enkeltpersoner, bedrifter, offentlige institusjoner og organisasjoner får et økt behov for tjenestene som tilbys av kommunikasjonsbyråene.

I konkurranse med store kommuner eller bedrifter, pekes det på at flere aktører i samfunnet finner det nødvendig å hyre inn profesjonelle lobbyister for kortvarige oppdrag. Ifølge informantene anser aktørene dette alternativet som langt billigere enn å ansette egne

kommunikasjonsrådgivere på heltid, og gir små bedrifter og organisasjoner muligheten til å forstå og påvirke politikk i konkurranse mot de større aktørene.

Ansettelse av tidligere politikere, politiske rådgivere og statssekretærer virker å være en viktig del av kommunikasjonsbyråenes rekrutteringsgrunnlag. Blant informantene er det uenighet om hvor viktig betydningen av at de ansatte har et politisk nettverk. Enkelte hevder at dette er viktig for virksomheten, fordi det medfører at de ansatte raskt kan ta kontakt med relevante aktører i politikken for å klargjøre partienes standpunkter i en eller flere saker. Andre hevder at nettverk kun er ferskvare som er i stadig endring, og at det dermed raskt mister relevansen ved et karrierebytte. Det er derimot enighet på tvers av byråene, om at ansettelse av tidligere politikere og av andre som har jobbet med politikk, er en fordel fordi man da har viktig kunnskap om de politiske beslutningsprosessene og politikkenes dynamikk.

Byråenes målgrupper kan variere fra sak til sak, men ofte er det Stortinget og regjeringen de profesjonelle lobbyistene arbeider mot for at kundene skal få gjennomslag. Det pekes på at arbeidsmetodene endres etter hva slags konstellasjon som til enhver tid er rådende på Stortinget. Flere av informantene hevder at en mindretallsregjering gir byråene større spillerom, fordi det da kan jobbes først mot regjering og deretter Stortinget hvis de første forsøkene ikke lykkes. Ved en flertallsregjering pekes det på at byråkratiet og opinionen ofte blir mer sentrale målgrupper, og at dette krever en større systemforståelse av de profesjonelle lobbyistene. Andre sentrale målgrupper som trekkes frem er kommuner, fylkeskommuner, etater og tilsyn.

Informantene svarer ulikt på deres selvopplevde påvirkningskraft på offentlige beslutninger. Enkelte hevder at byråene isolert sett ikke har noen politisk innflytelse eller makt, men at de hjelper kundene sine med å få det. Andre i bransjen argumenterer for at byråene har indirekte politisk innflytelse og makt, blant annet som et resultat av at de har innsidekunnskap om politikk, og fordi de har kunder som fremmer saker som de beviselig har fått politisk gjennomslag for. I denne gruppen argumenteres det i tillegg for at noe av byråenes potensiale for politisk makt og innflytelse, handler om at de kan jobbe mer effektivt og målrettet enn politikere, som ofte må gjennomgå medier og andre tidkrevende aktiviteter for å oppnå politisk gjennomslag.

5.2 Underproblemstilling 2

Hvordan oppfatter stortingspolitikere de profesjonelle lobbyistenes virksomhet og påvirkningskraft på offentlige beslutninger?

Blant stortingspolitikere i utvalget er det betydelig uenighet om de profesjonelle lobbyistenes virksomhet, politiske makt og innflytelse og kommunikasjonsbransjens mer generelle ringvirkninger på demokratiet. I likhet med tidligere studier som er blitt gjort om norske politikeres holdninger til blant annet lobbyregister, går det også i dette spørsmålet et tydelig skille mellom høyre- og venstresiden blant de norske partiene. En generell trend er at partiene på høyresiden oppfatter bransjen som mindre problematisk enn partiene på venstresiden. Denne tendensen viser seg til en viss grad å være gjeldende også i denne studien. Informantene fra Høyre og Fremskrittspartiet avviser at profesjonell lobbyvirksomhet fører til en svekkelse av det norske demokratiet. Det er på den andre siden uenighet mellom dem på spørsmålet om kommunikasjonsbransjen isolert sett har en demokratiserende effekt. Representanten fra Fremskrittspartiet er den eneste i utvalget som argumenterer for at kommunikasjonsbyråene representerer en viktig demokratisk funksjon i Norge.

Informantene fra Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet og Arbeiderpartiet fremstår som mer negative til kommunikasjonsbyråenes virksomhet. De tre informantene peker alle på problematikken rundt hemmelighold av kundelister og de stadig hyppigere overgangene av politikere som «pendler» mellom politikken og pr-bransjen. Det argumenteres i tillegg for at kommunikasjonsbransjen tilrettelegger for at ressurssterke personer, bedrifter og organisasjoner kan kjøpe seg ytterligere politisk makt og innflytelse, og at bransjen dermed kan bidra til større maktskjevheter i samfunnet. Disse informantene er på den andre siden tydelige på at det også finnes deler av kommunikasjonsbransjen som bør anses som legitim. Samtlige virker å ha en forståelse for at byråene kan være viktige for små organisasjoner og bedrifter som ikke har ressurser og kapasitet til å ansette kommunikasjonsrådgivere på heltid, og at bransjen dermed kan bidra til at flere aktører får frem sitt budskap for beslutningstakerne.

Videre gir stortingsrepresentantene ulike beskrivelser av årsakene til fremveksten av profesjonell lobbyvirksomhet i Norge. Informantene fra Høyre og Fremskrittspartiet avviser byråenes virkelighetsbeskrivelse om profesjonalisering av politikken, men hevder at to

sentrale årsaker er veksten i offentlig sektor, og at aktører i samfunnet ser at bransjens virksomhet gir kundene effekt. De tre andre informantene i utvalget peker på ulike aspekter for å forklare fremveksten av byråer i Norge: Informantene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er enige i at en profesjonalisering av det politiske saksfeltet kan være en av flere årsaker. Begge informantene fremhever likevel at en sentral årsak er at enkelte av byråene har vært dyktige til å markedsføre seg selv, blant annet ved å reklamere for at de har store politiske nettverk. Informanten fra Senterpartiet argumenterer på den andre siden for at hovedårsaken til fremveksten av profesjonell lobbyvirksomhet i Norge, skyldes at de politiske partiene har blitt svekket, og at byråenes vekst er negativ korrelert med partienes evne til å utvikle nye politiske standpunkter.

Det er større enighet mellom stortingsrepresentantene om hvorvidt kommunikasjonsbyråene kan sies å representere en kanal for politisk makt og innflytelse. Med unntak av informanten fra Høyre, hevder samtlige av representantene at kommunikasjonsbransjen har politisk innflytelse, og enkelte av dem beskriver innflytelsen som politisk makt. Det pekes blant annet på at flere av byråene har lønnsbudsjetter som overstiger de politiske partiene, og at byråene dermed kan sette inn større ressurser i enkeltsaker enn hva partiene har mulighet til å gjøre. Informantene hevder at dette er spesielt gjeldende for opposisjonspartiene på Stortinget, og særlig hvis det er en flertallsregjering. Det pekes blant annet på at dette gjør seg utslagsgivende ved at flere opposisjonspolitikere i løpet av en stortingsperiode kan ha mindre påvirkning på store og viktige politiske saker enn noen av de større kommunikasjonsbyråene.

5.3 Hovedproblemstilling - Diskusjon

I hvilken grad og på hvilken måte representerer profesjonelle lobbyister i kommunikasjonsbyråer et demokratisk problem når det gjelder kontroll over agendaen, opplyst forståelse og stemmelikhet?

Fremveksten av kommunikasjonsbyråer som tilbyr profesjonell lobbyisme til kundene sine, utgjør en relativt ny metode for politisk påvirkning i Norge. Det korporative systemets tilbakegang på 1970- og 1980-tallet, førte til at det oppstod et maktpolitisk tomrom som i større grad tidligere ble utfyllt av de store interesseorganisasjonene gjennom den korporative kanalen. Systemet som etterfulgte fremstår som en sammensmeltning mellom et korporativt og et avkorporativisert system. Denne formen for nykorporatisme har gitt de profesjonelle

lobbyistene nye muligheter til å påvirke politiske beslutningsprosesser. Interessegrupper som tidligere forsøkte å påvirke offentlig politikk direkte i den korporative kanalen, hyrer gjerne i dag inn profesjonelle lobbyister og benytter seg av dem som mellommenn. Samtidig består vesentlige deler av det korporative systemet gjennom høringsinstituttet. Dette gjør at profesjonelle lobbyister kan representere et relativt bredt kundegrunnlag av ulike interesser, som fremdeles har tilgang til å påvirke politiske beslutninger gjennom deler av den korporative kanalen.

Som det fremkom av analysen, er profesjonell lobbyisme en virksomhet som har potensiale til å påvirke svært mange av de demokratiske beslutningskanalene i Norge. I kombinasjon med den kraftige veksten av kommunikasjonsbyråer som tilbyr slike tjenester, er et naturlig utgangspunkt for diskusjonen om byråene, knyttet til bransjens demokratiske implikasjoner. I kapittel 2 skisserte jeg Robert Dahls kriterier for polyarki og det ideelle demokrati. I den påfølgende diskusjonen legger jeg til grunn enkelte av Dahls kriterier for å vurdere om profesjonelle lobbyister i kommunikasjonsbyråer kan ses på som et demokratisk problem eller ikke. Som nevnt tidligere argumenterte Dahl for at ingen av dagens samfunn kan omtales som demokratiske i begrepets rette forstand. Dahl benytter seg derfor i stedet av begrepet polyarki, og brukte polyarki-kriteriene som mål på det mange i dag oppfatter som demokratiske samfunn (Dahl, 2000, s. 84).

Det norske styringssettet har i lang tid oppfylt Dahls kriterier for polyarki, som består av folkevalgte representanter, frie, rettferdige og hyppige valg, ytringsfrihet, organisasjonsfrihet, tilgang til alternative informasjonskanaler og inkluderende statsborgerskap (Dahl, 2000, s. 85). Jeg finner ingen støtte i tidligere forskning eller i datamaterialet som foreligger i denne studien, for at profesjonelle lobbyister i nevneverdig grad påvirker Dahls polyarki-kriterier. For den videre diskusjonen er det derfor nødvendig med en ytterligere avgrensning. I den årlige demokratistudien gjennomført av The Economist Intelligence Unit, benyttes det flere indekser som tar for seg demokratiske mål som sammenfaller med Robert Dahls kriterier for det ideelle demokratiet. I demokrati-indeksen for 2018 havnet Norge på en førsteplass i verden (The Economist, 2018). Datamaterialet som foreligger for denne masteroppgaven, gir grunn til å anta at de profesjonelle lobbyistenes virksomhet i større grad har potensiale til å påvirke enkelte av Dahls kriterier for det ideelle demokratiet enn kriteriene for polyarki.

I den påfølgende diskusjonen om i hvilken grad og på hvilken måte profesjonelle lobbyister i kommunikasjonsbyråer representerer et demokratisk problem eller ikke, avgrenses diskusjonen til å gjelde følgende av Robert Dahls kriterier: A) *Kontroll over agendaen*, B) *opplyst forståelse* og C) *stemmelikhet*. Etter en gjennomgang av datamaterialet og funnene i analysen, er dette som nevnt kriterier jeg finner det mer fruktbart og diskutere, og som jeg i større grad mener sammenfaller med de reelle demokratiske implikasjonene av profesjonell lobbyvirksomhet.

5.3.1 Kontroll over agendaen

Et viktig kriterium i et ideelt demokrati innebærer ifølge Dahl, at det er borgerne som har den fulle og eksklusive kontrollen over hvilke saker som plasseres på den politiske agendaen (Dahl, 2000, s. 38). I ingen av dagens representative demokratier er det borgerne som besitter den fulle kontrollen over den politiske agendaen. Andre aktører som for eksempel journalister og medier, politiske partier og interesseorganisasjoner arbeider alle aktivt for at visse enkeltsaker skal få større oppmerksomhet enn andre hos opinionen. Den foregående analysen viser likevel at det er grunn til å hevde at profesjonelle lobbyister i enkeltsaker har den nødvendige gjennomslagskraften som kreves for at bestemte saker kommer opp på den politiske agendaen, og at dette kan skje på bekostning av andre aktører i samfunnet.

De store kommunikasjonsbyråene kan i dag vise til omsetningstall på over 100 millioner kroner. Flere av byråene opererer med langt større lønnsbudsjetter enn de politiske partiene, og kan dermed ansette profesjonelle lobbyister som i kortere perioder kun jobber med enkeltsaker for bestemte kunder. Dette fremstår som en sterk bidragsyter til at enkelte av de profesjonelle lobbyistene får et større fotavtrykk på den politiske agendaen enn for eksempel flere av opposisjonspolitikere på Stortinget. Basert på intervjuene med de to informantgruppene, er det på den andre siden grunn til å anta at en saks styrke og budskap i stor grad er avgjørende for hvorvidt profesjonelle lobbyister på vegne av en kunde lykkes med å ta kontroll over dagsordenen på bekostning av konkurrerende aktører.

Byråenes evne til å kontrollere den politiske agendaen ser ut til å øke når det er en mindretallsregjering, fordi dette øker de profesjonelle lobbyistenes spillerom. Målt etter påvirkningsarbeid mot partiene som står i posisjon til å vippe stortingsflertallet den ene eller andre veien kan da i enkelte tilfeller være svært viktig. Ved mindretallskonstellasjoner får i

tillegg de profesjonelle lobbyistene ofte muligheten til å først påvirke regjeringen, og deretter opposisjonspolitikere på Stortinget hvis det første forsøket ikke lykkes. Ved en flertallsregjering svekkes derimot de profesjonelle lobbyistenes muligheter til å påvirke den politiske agendaen, og arbeidsmetodene flyttes ofte til forsøk på å påvirke byråkratiet og opinionen.

Kommunikasjonsbyråenes ansettelse av tidligere politikere, politiske rådgivere og statssekretærer utgjør en sentral del av rekrutteringsgrunnlaget. På tross av informantenes uenighet om betydningen av politisk nettverk, er det konsensus blant begge informantgruppene om at profesjonelle lobbyister med bakgrunn fra politikken, har en unik forståelse av politiske beslutningsprosesser og den særegne dynamikken innad i partiene. Denne kompetansen kan gi kommunikasjonsbyråenes kunder et vesentlig forsprang på konkurrerende aktører i samfunnet, som ønsker at sine politiske saker og standpunkter skal prege den politiske dagsorden.

På tross av at det er lite direktekontakt mellom kommunikasjonsbyråene og beslutningstakerne i Norge, bruker de profesjonelle lobbyistene sin kunnskap og erfaringer fra det politiske liv, til å sette kundene sine i stand til å påvirke relevante målgrupper på en mest mulig effektiv måte. Dette konkurransefortrinnet kan i stor grad være utslagsgivende for kunder som ønsker at en bestemt politisk sak skal prege dagsordenen, og dermed styrke deres kontroll over agendaen. Hvis denne kunnskapen kun selges til noen få og ressurssterke aktører i samfunnet, kan demokratiet bli svekket fordi færre personer, bedrifter og organisasjoner i t får muligheten til å påvirke og utøve kontroll over hvilke saker som preger den politiske agendaen.

Det kan på den andre siden hevdes at dette konkurransefortrinnet også er gjeldende for en rekke andre organisasjoner som har som mål å påvirke politiske beslutninger. Tidligere politisk ansatte med høy kompetanse om ulike saksfelt og de politiske beslutningsprosessene, er i dag attraktive personer for blant annet interesseorganisasjoner. Hvis fremveksten av profesjonell lobbyvirksomhet i Norge fører til at kompetansegapet blir mindre mellom store interessegrupperinger og mindre organisasjoner, kan dette i sum ha en positiv demokratisk effekt ved at flere aktører får muligheten til å utøve kontroll over den politiske agendaen.

Fordi majoriteten av kommunikasjonsbyråene opererer med hemmelige kundelister, er det vanskelig å generalisere bransjens kundegrunnlag. Basert på kundelistene til byråene som har tilnærmet åpne kundelister, ser det derimot ut til at en relativt stor bredde av små og store bedrifter og organisasjoner er representert (Geelmuyden Kiese, 2019; Kruse Larsen, 2019). Kundeoversikten viser på den andre siden ikke omfanget av tjenestene som selges av de profesjonelle lobbyistene. I intervjuene med informantene fra kommunikasjonsbransjen, fremkom det at byråene både gjør større og mindre oppdrag for deres ulike kunder. Det er dermed grunn til å anta at mer ressurssterke kundegrupper får lengre oppfølging og bistand fra kommunikasjonsbyråene, enn kunder som kun har ressurser til å betale for kortvarige oppdrag. Med andre ord kan kundenes ressurser dermed avgjøre hvilke kunder som har best forutsetninger for å kontrollere den politiske agendaen.

5.3.2 Opplyst forståelse

Opplyst forståelse handler om at alle stemmeberettigede må ha like muligheter til å tilegne seg kunnskap om relevante og alternative lovforslag og deres trolige konsekvenser for samfunnet (Dahl, 2000, s. 37). På tross av at dette idealet fremstår som uopnåelig på grunn av variasjoner i for eksempel borgernes politiske interesse, utdanningsnivå og tilgang på ressurser, er det likevel verdt å diskutere hvorvidt profesjonell lobbyisme forstørre eller forminsker denne ulikheten ytterligere.

Det er grunn til å anta at flere av byråenes kunder på forskjellige måter er påvirket av et eller flere politiske lovforslag. Av analysen fremkommer det at kundegrunnlaget i stor grad er offentlige eller private organisasjoner som er berørte parter i en politisk beslutningsprosess. Gitt dette utgangspunktet, representerer trolig mange av kundene personer og organisasjoner som allerede har et større kunnskapsgrunnlag om en aktuell sak, enn den øvrige befolkningen for øvrig. De profesjonelle lobbyistenes kunnskap og erfaringer om det aktuelle saksområdet og byråenes arbeidsmetoder, kan videre gi et svar på hvorvidt ulikheten forstørres eller forminskes mellom kundene av byråer og andre aktører i samfunnet. I intervjuene med de profesjonelle lobbyistene, presiserte opptil flere at tidligere politikere som har jobbet innenfor spesifikke områder, kunne være av særlig nytte som lobbyister for kunder som ønsker å påvirke politiske vedtak innenfor det samme saksområdet. At denne kunnskapen kan kjøpes av kunder som har ressurser til det, kan helt klart bidra til at kundene får en større opplyst forståelse om det aktuelle saksfeltet enn andre aktører i samfunnet. Tidligere politikere og

politisk ansatte som senere velger å jobbe som profesjonelle lobbyister, har i tillegg ofte tilegnet seg spesifikk kunnskap om et avgrenset saksområde. En kunnskapsoverføring av denne informasjonen til betalende kunder, kan bidra til at ulikheten knyttet til borgernes opplyste forståelse om en sak forstørres.

Av analysen fremkommer det at arbeidsmetodene til byråene varierer fra sak til sak, og fra kunde til kunde. På tross av at det er lite direktekommunikasjon mellom profesjonelle lobbyister og beslutningstakere, bekreftes det fra enkelte av informantene at dette forekommer enkelte ganger. Når profesjonelle lobbyister tar kontakt med beslutningstakere på vegne av sine kunder, er dette ofte for å gjennomføre interessentundersøkelser, eller for å få oversikt over saksbehandlingen og potensiell støtte i en politisk sak. Selv om flere av informantene hevder at dette er informasjon som ligger åpent og er tilgjengelig for alle, er det grunn til å anta at tidligere politikere og politisk ansatte med et bredt nettverk blant beslutningstakere, lettere kan tilegne seg og prosessere denne informasjonen. Dette kan medføre at kundene til byråene har større forutsetninger enn andre aktører i samfunnet, til å tilegne seg en opplyst forståelse av en sak før en beslutning vedtas.

Kilden til økt ulikhet knyttet til opplyst forståelse blant borgerne i samfunnet, gjaldt på den andre siden også i det gamle korporative styringssettet. Aktørene som opererte i den korporative kanalen var ofte store medlemsorganisasjoner. Disse organisasjonene var i stor grad anerkjent av myndighetene som viktige parter i samfunnet, og hadde på bakgrunn av sine medlemmer og ressurser en snarvei inn til beslutningstakerne gjennom den korporative kanalen. Dette var fordeler som flere små interesser og aktører i samfunnet ikke fikk ta like stor del i, og fungerte dermed som en potensiell kilde til økt ulikhet mellom borgernes muligheter til å tilstrebe seg opplyst forståelse av politiske vedtak.

5.3.3 Stemmelikhet

Stemmelikhet handler om at alle de stemmeberettigede må ha de samme mulighetene til å kunne avgi sine stemmer om et lovforslag, og at alle stemmene må vektas like mye. I et representativt demokrati som det norske, er dette idealet uoppnåelig fordi det velges inn representanter på Stortinget som på vegne av befolkningen avgir sine stemmer om ulike lovforslag. Dette hindrer mulighetene borgerne ellers ville hatt i et direktedemokrati for å kunne avgi sine stemmer over hvert aktuelle lovforslag. Av analysen fremkom det at

Stortinget og regjeringen er de viktigste målgruppene for kommunikasjonsbyråene. De profesjonelle lobbyistene arbeider aktivt for å påvirke disse instansene til å stemme i tråd med preferansene til byråenes kunder. Det er derfor aktuelt å diskutere hvorvidt bruken av profesjonell lobbyvirksomhet øker eller reduserer stemmelikheten mellom aktører som ønsker å påvirke offentlig politikk.

Kommunikasjonsbyråenes politiske innflytelse og tilgang på ressurser er en indikator på hvorvidt de profesjonelle lobbyistene kan sies å ha evnen til å påvirke politiske beslutninger på vegne av sine kunder. Det kan hevdes at ressursulikheten blant aktører i samfunnet som ønsker å påvirke politikk kan føre til redusert stemmelikhet. Et sentralt spørsmål i denne diskusjonen er derfor om profesjonelle lobbyister bidrar til å øke eller redusere sannsynligheten for at ressurssterke aktører i større grad evner å påvirke politikk enn mindre ressurssterke aktører. Enkelte av stortingspolitikere i utvalget som er mest bekymret for byråenes påvirkning på det norske demokratiet, er de samme informantene som hevder at byråene besitter politisk makt og innflytelse. Enkelte av de profesjonelle lobbyistene i utvalget som hevder at byråene på den andre siden har en positiv innflytelse på det norske demokratiet, er de samme informantene som derimot mener at byråene har liten politisk makt og innflytelse.

Det kan dermed se ut til at begge «ytterpunktene» i utvalget, overspiller betydningen av at byråene enten har liten eller stor politisk makt og innflytelse. Årsakene til det er trolig at synet på byråenes makt og innflytelse legger premisset for hvorvidt aktørens ressursulikhet er av demokratisk betydning eller ikke. Profesjonelle lobbyisters faktiske makt og innflytelse ligger trolig et sted i mellom de to ytterpunktene virkelighetsbeskrivelse. Hvorvidt kommunikasjonsbyråene kan sies å øke eller redusere aktørers stemmelikhet er dermed trolig av varierende karakter. Blant begge informantgruppene er det som nevnt en relativt stor enighet om at en av hovedårsakene til bransjens fremvekst er knyttet til profesjonalisering av politikken, og av det politiske saksfeltet. Det fremheves at flere av kommunikasjonsbyråenes kunder er aktører som på ulike måter er berørte av en potensiell politisk regulering, og som trolig bare i korte perioder i løpet av organisasjonenes levetid trenger profesjonell bistand fra kommunikasjonsbyråer. For flere av disse aktørene som gjerne er små kommuner, bedrifter eller organisasjoner, kan et møte med et tungt og komplisert politisk saksfelt være nok til at de ikke får den nødvendige stemmen, som det norske høringsinstituttet legger opp til i løpet av en rekke politiske beslutningsprosesser. Det ser ut til at profesjonelle lobbyister kan bidra

til at nettopp slike aktører i større grad og i enkelte tilfeller, får den nødvendige og profesjonelle bistanden som kreves for å bli hørt av relevante beslutningsmyndigheter. Det er dermed grunn til å anta at profesjonell lobbyisme kan bidra til at stemmelikheten mellom aktører i det norske samfunnet øker langs en dimensjon, fordi flere små aktører kan kjøpe seg profesjonell bistand.

Av analysen fremkom det på den andre siden at flere av kommunikasjonsbyråenes kunder er aktører som beskrives som store multinasjonale selskaper. Dette er organisasjoner som trolig har flere titalls kommunikasjonsmedarbeidere som målrettet arbeider for å påvirke offentlig politikk daglig. Enkelte av informantene hevdet at flere av disse selskapene er organisasjoner som er spesialisert innenfor medisin og forsvarsteknologi, og som er store kunder av flere av kommunikasjonsbyråene. Det er grunn til å anta at deres bruk av profesjonell lobbyvirksomhet i stor grad kan føre til at stemmelikheten mellom aktører i norske samfunnet reduseres. Dette er organisasjoner som trolig har et langt bedre utgangspunkt for å prosessere, tolke og påvirke det politiske saksfeltet enn de små aktørene i samfunnet, og som dermed allerede før de har engasjert profesjonelle lobbyister har en konkurransefordel. Hvis slike organisasjoner bruker store summer på profesjonell lobbyvirksomhet som gir dem politiske resultater og økt innflytelse i samfunnet, fører deler av byråenes virksomhet til at stemmelikheten i samfunnet reduseres langs en annen dimensjon.

6 Konklusjon

1980-tallets nedskjæringer av midlertidige og permanente statlige utvalg med interesserepresentasjon, markerte overgangen til et nykorporativt politisk landskap i Norge. Avkorporativiseringen av styringsstaten etterlot seg et maktpolitisk tomrom som tidligere hadde blitt fylt av de store interesseorganisasjonene. I dette tomrommet har det i løpet av de siste tiårene vokst frem en gruppe av profesjonelle lobbyister ansatt i kommunikasjonsbyråer. I motsetning til de tidligere dominerende interesseorganisasjonene, har ikke de profesjonelle lobbyistene noen fast oppdragsgiver eller medlemsmasse. De arbeider i stedet aktivt og målrettet for å påvirke offentlig politikk på vegne av et bredt spekter av betalende kunder. I offentligheten har den norske lobbybransjen bevisst og ubevisst tiltrukket seg mystikk og kritikk. Et av de sentrale spørsmålene har handlet om bransjens demokratiske implikasjoner. Den overordnede problemstillingen for denne masteroppgaven har derfor vært: *I hvilken grad og på hvilken måte representerer profesjonelle lobbyister i kommunikasjonsbyråer et demokratisk problem når det gjelder kontroll over agendaen, opplyst forståelse og stemmelikhet?*

Etter gjennomgangen av funnene fra de 11 eliteintervjuene og den påfølgende teoretiske diskusjonen som knytter profesjonell lobbyvirksomhet opp mot Robert Dahls demokrati-kriterier, finner jeg ikke støtte for å kunne hevde at profesjonelle lobbyister i kommunikasjonsbyråer representerer et demokratisk problem som helhet. Det vesentlige i denne diskusjonen er knyttet til hvorvidt kommunikasjonsbyråer representerer et mangfold av kunder, eller bare en liten gruppe av ressurssterke bedrifter og organisasjoner. Bransjens reelle innvirkning på offentlig politikk i Norge er komplisert og består av en rekke ulike elementer. Profesjonelle lobbyister i kommunikasjonsbyråer har effekter på samfunnsnivå som både virker demokratiserende og demokrati-svekkende.

På den ene siden bidrar profesjonelle lobbyister til at flere berørte parter i samfunnet blir sett, hørt og forstått av relevante beslutningstakere før offentlige vedtak blir implementert. Kommunikasjonsbyråene tilbyr kundene sine tilgang til profesjonelle lobbyister som er svært kompetente på politisk prosesskunnskap, og som ofte har detaljert kunnskap om ulike saksfelt. Denne kompetansen bidrar til at en rekke aktører i samfunnet som ellers ikke har kapasitet til å påvirke politikk, får muligheten til å utøve en form for politisk innflytelse som tidligere i større grad var forbeholdt de store interesseorganisasjonene. Den politiske

gjennomslagskraften til kommunikasjonsbyråene varierer, men bransjen kan vise til eksempler der flere små bedrifter, organisasjoner og offentlige institusjoner har oppnådd resultater som en følge av bistand fra profesjonelle lobbyister. At et økende antall små aktører i samfunnet får ta del i den politiske kampen om fordelingen av goder og byrder, fremstår som demokratiserende. Dette er i tillegg ofte aktører som representerer bedrifter eller organisasjoner som på ulike måter er berørte av et politisk lovforslag. At disse aktørene får profesjonell bistand til å påvirke beslutningstakerne, kan forsterke virkningen av det norske høringsinstituttet og således gi demokratiserende effekter i samfunnet.

På den andre siden er det ulike sider ved profesjonell lobbyvirksomhet som fremstår som demokrati-svekkende. Enkelte av kommunikasjonsbyråene er spesialiserte på områder som gjør at de i stor grad tiltrekker seg ressurssterke multinasjonale selskaper som kunder. Dette er bedrifter og organisasjoner som kan hyre inn profesjonelle lobbyister til langvarige oppdrag, og som helt klart får en fordel over mindre konkurrerende aktører i kampen om beslutningstakernes oppmerksomhet. Den profesjonelle lobbyvirksomheten vil i disse tilfellene gi store aktører muligheten til å utøve en større kontroll over den politiske agendaen, og i sum forsterke den eksisterende maktskjevheten i samfunnet.

I sum hviler de demokratiske effektene av profesjonell lobbyvirksomhet, i stor grad på hvilke avgjørelser som legges til grunn fra folkevalgte og embetsverket, før et politisk vedtak fattes og blir implementert. På tross av at profesjonelle lobbyister ofte er tidligere politikere som besitter høy kompetanse om beslutningsprosesser, og som dermed vet hvilke knapper man skal trykke på for å oppnå politisk gjennomslag, er det beslutningstakerne som til slutt tar de endelige avgjørelsene. Den profesjonelle lobbyvirksomheten drives i stor grad av kommunikasjonsbyråer som opererer som andre aktører i det private næringslivet. Byråene drives av å skape verdier både for seg selv og for kundene sine, og det bør antas at intensjonen med byråenes virksomhet er knyttet til profittmaksimering. Et stort ansvar hviler dermed på at beslutningstakere vokter ulike hensyn mot hverandre i en beslutningsprosess, og at de til slutt lar argumentets kraft være avgjørende for hvilke beslutninger som blir vedtatt.

6.1 Forslag til fremtidig forskning

Arbeidet med denne masteroppgaven har reist nye problemstillinger som kan være aktuelle for fremtidig forskning på profesjonell lobbyvirksomhet. Den siste svenske demokratiutredningen konkluderte som nevnt med at de profesjonelle lobbyistene verken er sosialt- eller geografisk representative for den øvrige befolkningen. Forskerne argumenterte for at dette kunne få uheldige demokratiske konsekvenser ved at det oppstår en skjevhet i viktige beslutningsnettverk som blir dannet i samfunnet. I Norge er ikke en liknende studie gjort siden 2001. En ny studie som undersøker noen sentrale bakgrunnsvariabler hos de profesjonelle lobbyistene i Norge, kan bidra til å kartlegge hvorvidt sosiale og geografiske skjevheter i bransjen er like fremstående som i Sverige. I flere av intervjuene i denne studien fremkom det også at tidligere politikere og politisk ansatte er en viktig ressurs for kommunikasjonsbyråene. En ny kartleggingsstudie kan i tillegg bidra til at det kan trekkes noen slutninger om hvor mange i denne gruppen som nå arbeider som profesjonelle lobbyister. Dette kan gi et verdifullt informasjonsgrunnlag i den stadig aktuelle debatten om «samrøre» mellom politikere og profesjonelle lobbyister.

7 Litteraturliste

Abelia. (2019) *Rådgiverplakaten* [Internett]. Oslo: Abelia. Tilgjengelig fra: <<https://www.abelia.no/bransjeforeninger/forum-for-kommunikasjonsrybaer/radgiverplakaten/>> [Lest: 14. april 2019].

Beckmann, M. og Hall, R. (2013) *Elite Interviewing in Washington, DC. I: Mosley, L. red. Interview Research in Political Science*. London: Cornell University Press, s. 196-208.

Blåsmo, T og Kjernlie, E. (2014) Asker kommune betalte First House 319.000 kroner for fortgang i E18-bygging. *Asker og Bærums Budstikke* [Internett], 6. juni, Tilgjengelig fra: <<https://www.budstikka.no/nyheter/nyheter/asker-kommune-betalte-first-house-319-000-kroner-for-fortgang-i-e18-bygging/s/2-2.310-1.8461662>> [Lest: 22. mars 2019].

Breivik, E og Haram, O. (2018) Karantenemnda: Brein-Karlsen inviterte til ulovlig Huawei-møte. *Verdens Gang* [Internett], 12. september. Tilgjengelig fra: <<https://www.vg.no/nyheter/i/e1Ldmy/karantenemnda-brein-karlsen-inviter-te-til-ulovlig-huawei-moete>> [Lest: 21. mars 2019].

Brekke, A, Sølhusvik, L, Gildestad, B.A og Vignæs, M.K. (2019) Kritiserer PR-bransjen: - Skaper inntrykk av politisk korrupsjon. *Norsk Rikskringkasting* [Internett], 19. mars. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/norge/kritiserer-pr-bransjen_-_skaper-inntrykk-av-politisk-korrupsjon-1.14479373> [Lest: 14. april 2019].

Bryman, A. (2016) *Social Research Methods*. 4. utg. Oxford: Oxford University Press.

Bugdø-Petersen, H. (2005) *Stortingrepresentanters holdning til lobbyregister* [Masteravhandling]. Oslo: Universitetet i Oslo.

Dahl, R. (2000) *On Democracy*. London: Yale University Press.

Espeli, H. (1999) *Lobbyvirksomhet på Stortinget*. Oslo: Tano Aschehoug.

Garsten, B, Rothstein, B og Svallfors, S. (2015) *Makt utan mandat – De policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Dialogos Förlag.

Geelmuyden Kiese (2019) *Ansatte* [Internett]. Oslo: Geelmuyden Kiese. Tilgjengelig fra: <<https://gknordic.com/no/ansatte/>> [Lest: 6. mars 2019].

Geelmuyden Kiese (2019) *Kundeliste* [Internett]. Oslo: Geelmuyden Kiese. Tilgjengelig fra: <<https://gknordic.com/no/kundeliste/>> [Lest: 17. januar 2019].

Gjerstad, S. (2012) 40 ordførere krever dobbeltspor for hele InterCity. *Tv2* [Internett], 15. oktober. Tilgjengelig fra: <<https://www.tv2.no/a/3900035/>> [Lest: 8. april. 2019].

Grimeland, P.K og Gytri, A. (2012) Vik kommune går på sparebluss – bruker likevel penger på PR-byrå. *Norsk Rikskringkasting* [Internett], 21. november. Tilgjengelig fra: <<https://www.nrk.no/sognogfjordane/gjeldstynga-vik-brukar-pr-byra-1.8403971>> [Lest: 27. februar 2019].

Grønmo, S. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Gullberg, A.T og Helland, L. (2003) *Profesjonell lobbyisme: Norske elites bruk og holdninger*. Oslo: Resonans AS.

Gullberg, A.T og Ihlen, Ø. (2015) Lobbyisme på skattebetalernes regning. *Norsk Rikskringkasting* [Internett], 2. november, Tilgjengelig fra: <<https://www.nrk.no/ytring/lobbyisme-pa-skattebetalernes-regning-1.12633066>> [Lest: 30. mars 2019].

Hagtvet, B. (28. oktober 2016) Robert A. Dahl, i: *Store norske leksikon* [Internett]. Oslo: Store norske leksikon. Tilgjengelig fra: <https://snl.no/Robert_A._Dahl> [Lest: 25. januar 2019].

Kruse Larsen (2019) *Kunder* [Internett]. Oslo: Kruse Larsen. Tilgjengelig fra: <<https://www.kruselarsen.no/kunder>> [Lest: 17. januar 2019].

Kruse Larsen (2019) *Våre ansatte* [Internett]. Oslo: Kruse Larsen. Tilgjengelig fra: <<https://www.kruselarsen.no/ansatte>> [Lest: 6. mars 2019].

Kværna, B.I. (2011) *Lobbykonsulentene: En studie av PR-byråenes påvirkning av politikk og journalistikk* [masteravhandling]. Universitetet i Oslo.

MDG. (2019) *Lobbyregister* [Internett]. Miljøpartiet De Grønne. Tilgjengelig fra: <<https://www.mdg.no/lobbyregister>> [Lest: 12. mars. 2019].

Michalsen, G.L. (2015) Stavrum: Journalister har vært nyttige idioter for First House. *Medier 24* [Internett], 7. mai. Tilgjengelig fra: <<https://www.medier24.no/artikler/stavrum-journalister-har-vaert-nyttige-idioter-for-first-house/360306>> [Lest: 2. mars 2019].

NESH (2006) *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi* [Internett]. Oslo: Forskningsetiske Komiteer. Tilgjengelig fra: <<https://www.etikkom.no/globalassets/documents/publikasjoner-som-pdf/forskningsetiske-retningslinjer-for-samfunnsvitenskap-humaniora-juss-og-teologi-2006.pdf>> [Lest: 17. februar 2019].

Nordby, T. (1994) *Korporatisme på norsk 1920-1990*. Oslo: Universitetsforlaget Oslo.

Nossen, H. (2018) *Om InterCity* [Internett]. Oslo: Bane-Nor. Tilgjengelig fra: <<https://www.banenor.no/Prosjekter/prosjekter/intercity/hvorfor-intercity/>> [Lest: 10. april. 2019].

NSD (2019) *Om oss* [Internett]. Bergen: Norsk senter for forskningsdata. Tilgjengelig fra: <https://nsd.no/personvernombud/om_oss.html> [Lest: 17. februar 2019].

Nyman, H. (2018) *Burson-Marsteller blir Burson Cohn & Wolfe* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://kampanje.com/pr/2018/03/burson-marsteller-blir-burson-cohn--wolfe/>> [Lest: 15. januar 2019].

Omvik, O.R og Sættem, J.B. (2014) Slik ville First House «teppebombe» publikum. *Norsk Rikskringkasting* [Internett], 6. juni. Tilgjengelig fra: <<https://www.nrk.no/norge/first-house-ville-teppebombe-1.11754565>> [Lest: 29. mars 2019].

Regjeringen (2014) *Ny karantenelov skal gi økt tillit* [Internett]. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Ny-karantenelov-skal-gi-okt-tillit/id2350969/>> [Lest: 5. mars 2019].

Regjeringen (2018) *Karanteneloven* [Internett]. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/330410f247794be3a88826ec3bd80062/no/pdfs/veiler_til_karanteneloven.pdf> [Lest: 5. mars 2019].

Ringdal, K. (2018) *Enhet og mangfold – Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Rokkan, S. (1987) *Stat, nasjon, klasse – Essays i politisk sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.

Rommetvedt, H. (2011) *Politikkens allmenngjøring og den nypluralistiske parlamentarismen*. 2 utg. Bergen: Fagbokforlaget.

Sandvik, T.F. (2001) «Avdankede» politikere med skjult makt?: *En kartleggingsstudie av personer som arbeider med profesjonell myndighetskontakt* [Hovedoppgave]. Universitetet i Oslo.

Schmitter, P. (1979) Still the Century of Corporatism? *The Review Of Politics* [Internett], 36 (1), s. 85-131. Tilgjengelig fra: <<https://www.jstor.org/stable/pdf/1406080.pdf?refreqid=excelsior%3A72845fc54dbed5800320672617b02d24>> [Lest: 10. januar 2019].

Skartveit, H. (2014) Leiesoldatene i First House. *Verdens Gang* [Internett], 24. mai. Tilgjengelig fra: <<https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/JzG0j/leiesoldatene-i-first-house>> [Lest: 23. februar 2019].

SOU (2016: 5) *Låt fler forma framtiden!* [Internett]. Tilgjengelig fra: <<https://www.regeringen.se/contentassets/16dfd1fed76e42dd9f40c9229637e44b/lat-fler-forma-framtiden-sou-20165-del-a.pdf>> [Lest: 17. januar 2019].

Stolt-Nielsen, H. (2018) First House offentliggjør deler av Waras kundelister. *Aftenposten* [Internett], 4. april. Tilgjengelig fra: <<https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/VRpQRr/First-House-offentliggjor-deler-av-Waras-kundelister>> [Lest: 27. mars 2019].

The Economist. (2018) *Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy* [Internett]. The Economy Intelligence Unit. Tilgjengelig fra: <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018> [Lest: 13. april 2019].

Therkelsen, H. (2012) Langer ut mot First House. *Dagsavisen* [Internett], 29. mars. Tilgjengelig fra: <<https://www.dagsavisen.no/innenriks/langer-ut-mot-first-house-1.472814>> [Lest: 27 februar 2019].

Ytreberg, R. (2013) Brukte 1,2 mill på lobbyhjelp. *Norsk Rikskringkasting* [Internett], 3. september. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/valg2013/brukte-1_2-mill-pa-lobbyhjelp-1.11216103> [Lest: 6. april 2019].

Ytreberg, R. (2013) Joly om PR-politikerne: - Svikter fellesskapet. *Norsk Rikskringkasting* [Internett], 3. september. Tilgjengelig fra: <<https://www.nrk.no/valg2013/joly-refser-pr-politikerne-1.11216292>>. [Lest: 7. april 2019].

8 Vedlegg

1. Intervjuliste over informanter, tidspunkter og intervjusteder
2. E-post til informantene om forespørsel om intervju
3. Informasjonsskriv med samtykkeerklæring
4. Semistrukerert intervjuguide, profesjonelle lobbyister
5. Semistrukerert intervjuguide, stortingspolitikere

8.1 Vedlegg 1: Intervjuliste

Liste over informanter, tidspunkter og intervjusteder

Jan Erik Larsen, Kruse Larsen AS. Intervju foretatt i Kruse Larsens lokaler 12.02.2019

Bente Engesland, Burson Cohn & Wolfe. Intervju foretatt i Burson Cohn & Wolfes lokaler
13.02.2019

Peter Skovholt Gitmark, Burson Cohn & Wolfe. Intervju foretatt i Burson Cohn & Wolfes
lokaler 13.02.2019

Anders Bergsaker, Geelmuyden.Kiese AS. Intervju foretatt i Geelmuyden.Kieses lokaler
18.02.2019

Per Høyby, First House AS. Intervju foretatt i First House sine lokaler 21.02.2019

Jan Ottesen, Gambit Hill + Knowlton. Intervju foretatt i Gambit Hill + Knowltons lokaler
26.02.2019

Erlend Wiborg, Fremskrittspartiet. Intervju foretatt på Stortinget 14.02.2019

Kari-Elisabeth Kaski, Sosialistisk Venstreparti. Intervju foretatt på Stortinget 18.02.2019

Dag Terje Andersen, Arbeiderpartiet. Intervju foretatt på Stortinget 20.02.2019

Michael Tetzschner, Høyre. Intervju foretatt på Stortinget 05.03.2019

Per Olaf Lundteigen, Senterpartiet. Intervju foretatt på Stortinget 05.03.2019

8.2 Vedlegg 2: E-post til informantene om forespørsel om intervju

Forespørsel om intervju til masteroppgave i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo

Hei,

Dette semesteret skriver jeg masteroppgave i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Temaet for masteroppgaven er de demokratiske implikasjonene av profesjonelle lobbyvirksomhet i kommunikasjonsbyråer. Det teoretiske perspektivet som foreligger for studien, er knyttet til hvordan veksten i bransjen kan ses i sammenheng med avkorporativiseringen av det politiske systemet.

I den forbindelse ønsker jeg å gjennomføre et semistrukturert intervju med deg. Dette er et delvis åpent intervju, og hvis du har andre tanker om bransjen som du ønsker å ta opp, er det selvsagt rom for dette i løpet av intervjuet. Det er ønskelig med en samtale i løpet av februar eller mars 2019.

Det eksisterer mange myter om bransjen, og den er relativt lite belyst i tidligere masteroppgaver i statsvitenskap. Målet for oppgaven er således å bli bedre kjent med byråenes virksomhet.

Veilederen min for dette prosjektet er professor Bernt Aardal.

Jeg hadde satt stor pris på om du ønsket å være en del av masterprosjektet mitt. Hvis du har noen ytterligere spørsmål er jeg tilgjengelig på mail eller telefonnummer: 95 07 52 60.

Med vennlig hilsen

Haakon Sandvik

8.3 Vedlegg 3: Informasjonsskriv med samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet

”Profesjonell lobbyisme i et nykorporativt landskap”?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å belyse fremveksten av kommunikasjonsbyråer som arbeider med politisk påvirkning. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Prosjektet er en masteroppgave, og formålet er således å bli bedre kjent med kommunikasjonsbyråenes virksomhet.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Universitetet i Oslo er ansvarlig for prosjektet. Veileder for oppgaven er professor Bernt Aardal ved Institutt for statsvitenskap, UiO.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Utvalget i de personlige intervjuene består av ti personer, og er trukket ut gjennom et strategisk eliteutvalg. Kontaktopplysninger er hentet fra aktørenes hjemmesider.

Hva innebærer det for deg å delta?

Hvis du velger å delta, innebærer dette et intervju som vil ta ca 45. minutter.. Dataene lagres elektronisk hos intervjuer, og slettes etter at prosjektet er fullført. Du kan selv velge om du ønsker å stille med fullt navn i publikasjonen, eller om du ønsker å være anonym.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Ved siden av intervjuer, vil også veileder Bernt Aardal i perioder ha tilgang til datamaterialet
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data,

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 23.05.2019. Personopplysninger og opptak vil slettes etter at prosjektet avsluttes.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Universitetet i Oslo har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Universitetet i Oslo ved Bernt Aardal, bernt.aardal@stv.uio.no
- Personvernombud ved Universitet i Oslo: Maren Magnus Voll, på epost (m.m.voll@admin.uio.no) eller telefon: 22 85 97 78
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
(Forsker/veileder)

Eventuelt student

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet "Profesjonell lobbyisme i et postkorporativt landskap", og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at opplysninger om meg publiseres slik at jeg kan gjenkjennes (Fullt navn og rolle)

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 23.05.2019

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

8.4 Vedlegg 4 – Semistrukturert intervjuguide, profesjonelle lobbyister

Generelt om informant, PR-bransjen og kunder

- 1) Kan du si litt om rollen din i kommunikasjonsbyrået?
(Arbeidsoppgaver, kundekontakt)
- 2) Hva var det som motiverte deg til å begynne i kommunikasjonsbransjen?
(Spesifikk kompetanse)
- 3) Hva skiller dette byrået fra konkurrerende byråer?
(Arbeidsmetoder, etikk, konkurransefortrinn)
- 4) Hva mener du er hovedårsakene til fremveksten av kommunikasjonsbyråer som på vegne av betalende kunder arbeider med politisk påvirkning?
(Korporatisme/Avkorporativisering)
- 5) Hvilke aktører er målgruppene for arbeidet deres?
(Opinion, journalister, departementer, stortingspolitikere, regjeringsapparat)
(Målgrupper som går igjen oftere enn andre)
- 6) Har kommunikasjonsbransjen en demokratisk funksjon i det norske samfunnet i dag?
(Opplyst debatt, har dette byrået en slik funksjon?)
- 7) Har kommunikasjonsbransjen negative implikasjoner på det norske samfunnet i dag?
(Skjevhet i ressurser)
- 8) Av nettsidene deres fremkommer det at dere har både offentlig- og private kunder. Er det en forskjell på hva dere bistår disse to kundegruppene med?
(Gi eksempler, utdyp)
- 9) Hva mener du om at stadig flere kommuner kjøper tjenester fra kommunikasjonsbyråer?
(Hvorfor?)

10) Hvorfor velger byrået ditt å ha åpne/hemmelige kundelister?

(Årsaker til manglende politisk regulering av kundelister)

11) Driver kommunikasjonsbyrået med pro-bono arbeid?

(Hvorfor er dette viktig/ikke viktig å gjøre for dere?)

12) Er det bestemte kundegrupper/kundetyper dere sier nei til å jobbe for?

(Etisk grunnlag, gi eksempler på et typisk case)

Kommunikasjonsbyråenes rekruttering og potensiell rolleblanding

13) Hvilke egenskaper ser kommunikasjonsbyrået etter når dere ansetter nye rådgivere?

(Viktigheten av tidligere politikere og deres nettverk)

14) Hvor viktig er det for byråets evne til å påvirke politikk, at medarbeiderne har

bakgrunn eller har hatt verv fra de til enhver tid sittende regjeringspartiene?

15) Hva mener du om dagens karantenereregler for politikere som melder overgang til kommunikasjonsbransjen?

(Varighet på karantene)

16) Har dere noen egne regler i byrået når det gjelder potensiell rolleblanding hos medarbeiderne utover det som er lovfestet?

(Selvopplevde utfordringer knyttet til habilitet)

17) Har medarbeiderne deres muligheten til å reservere seg mot bestemte oppdrag?

(Hvor vanlig er dette, har du selv reservert deg?)

Påvirkningskraft, politisk innflytelse og arbeidsmetoder

18) Har kommunikasjonsbyrået politisk innflytelse?

(Sammenligne innflytelsen med andre aktører i samfunnet, politisk makt?)

- 19) Tidligere Høyre-politiker Andre Oktay Dahl, har uttalt at kommunikasjonsbransjen i enkelte tilfeller kan ha større politisk makt enn stortingspolitikere. Hvordan stiller du deg til denne virkelighetsbeskrivelsen?
- 20) Kan du gi et eksempel på en prosess dere har arbeidet med der kunden har fått politisk gjennomslag?
(Hvordan foregikk prosessen?)
- 21) Når i en politisk beslutningsprosess forsøker dere å påvirke et politisk vedtak?
- 22) Tar dere noen gang direkte kontakt med aktørene dere ønsker å påvirke?
- 23) Er det aktuelt å ta kontakt med gamle partifeller angående en sak dere arbeider med på vegne av en kunde?
- 24) Til slutt, har du noe annet du ønsker å ta opp om temaet/kommunikasjonsbransjen?

8.5 Vedlegg 5 – Semistrukturert intervjuguide, stortingspolitikere

Kommunikasjonsbransjens fremvekst og implikasjoner for demokratiet

- 1) Hva tror du er årsakene til fremveksten av kommunikasjonsbyråer som på vegne av betalende kunder arbeider med politisk påvirkning?
(Korporatisme/Avkorporativisering, økt profesjonalisering)
- 2) En god del av de profesjonelle lobbyistene i kommunikasjonsbyråene kommer fra ulike verv i politikken, hva tror du er årsakene til dette?
- 3) Hva tror du gjør tidligere politikere attraktive i kommunikasjonsbransjen?
- 4) Har kommunikasjonsbyråene en demokratisk funksjon i det norske samfunnet i dag?
- 5) Har kommunikasjonsbyråene noen negative implikasjoner på det norske samfunnet i dag?

Politisk regulering og kontakt med profesjonelle lobbyister

- 6) Hva mener du om dagens politiske regulering av kommunikasjonsbransjen?
- 7) Hva mener du om dagens karantenereregler for politikere som går inn i kommunikasjonsbransjen?
- 8) Enkelte av byråene som ikke har åpne kundelister, argumenterer for at dette skyldes forhold som børssensitivitet og personvern hensyn. Hva tenker du om dette?
- 9) Hva mener du om at kommuner i større grad enn tidligere kjøper tjenester fra profesjonelle lobbyister i kommunikasjonsbyråer?
- 10) Blir du noen gang kontaktet direkte av profesjonelle lobbyister?
(Hvordan foregår denne kontakten, hva lurer de på?)
- 11) Hender det at tidligere kollegaer fra politikken tar kontakt?
- 12) Får dere vite at «ordinære lobbyister» dere er i kontakt med, har hyret inn profesjonelle lobbyister i den aktuelle saken?

13) Er det enkelte kommunikasjonsbyråer du blir kontaktet av oftere enn andre?

(Hvilke aktører?)

Pågang i ulike stortingskomiteer og politisk makt og innflytelse

14) Har pågangen fra profesjonelle lobbyister variert i de ulike stortingskomiteene du har sittet i?

(Eventuell kjennskap fra andre representanters erfaring med dette, er henvendelsene annerledes når representanten eventuelt har sittet i regjering?)

15) Har kommunikasjonsbransjen politisk innflytelse i Norge?

(Sammenligning med andre aktører i det norske samfunnet)

16) Har kommunikasjonsbransjen/profesjonelle lobbyister politisk makt i Norge?

17) Tidligere stortingsrepresentant for Høyre, Andre Oktay Dahl, har uttalt at kommunikasjonsbransjen i enkelte tilfeller kan ha større politisk makt enn stortingspolitikere. Hvordan stiller du deg til denne virkelighetsbeskrivelsen?

18) Tror du innflytelsen/makten til de profesjonelle lobbyistene avhenger av hvorvidt det er en mindretalls/flertallsregjering?

19) Til slutt, har du noe annet du ønsker å ta opp om temaet/kommunikasjonsbransjen?