



**Roskilde
University**

Policyprofessionelle i Danmark

Poulsen, Birgitte; Aagaard, Peter

Published in:
Politica

Publication date:
2020

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Poulsen, B., & Aagaard, P. (2020). Policyprofessionelle i Danmark. *Politica*, 52(1), 5-22.
<https://politica.dk/seneste-nummer/aargang-52-nr-1-policyprofessionelle-i-danmark/>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Birgitte Poulsen og Peter Aagaard Policyprofessionelle i Danmark

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

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

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

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

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

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

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

Det udmønter sig i tre underspørgsmål:

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

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

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

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

Begrebet policyprofessionel

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

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

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

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

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

Kompetencerne

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

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

Adfærden: hacks and wonks

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

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

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

En tværgående gruppe

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

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

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

Metode

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Er der policyprofessionelle i Danmark?

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

Identifikation af policyprofessionelles kompetencer

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

Problemformulering

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

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

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

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

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

Procesekspertise

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

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

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

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

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

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

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

Informationsadgang

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

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

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

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

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

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

Er der ligheder i adfærd på tværs af forskellige aktører?

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

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

Respondent 2 fra TT 3: Jeg tager det positivt.

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

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

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

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

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

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

Er det en tværgående og relativt lukket gruppe?

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

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

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

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

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

Konklusion

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

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

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

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

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

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

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

Litteratur

- Binderkrantz, Anne Skorkjær og Helene Helboe Pedersen (2017). The lobbying success of citizen and economic groups in Denmark and the UK. *Acta Politica*. <https://doi.org/10.1057/s41269-017-0076-7>.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Peter Munk Christiansen og Helene Helboe Pedersen (2015). Interest group access to the bureaucracy, parliament, and the media. *Governance* 28 (1): 95-112,.
- Blach-Ørsten, Mark, Ida Willig og Leif Hemming Pedersen (2017). PR, lobbying and democracy. *NORDICOM Review* 38 (2): 19-32. <https://doi.org/10.1515/nor-2017-0405>.

- Christiansen, Peter Munk (2018). Mørket sænker sig: magten over de politiske og administrative beslutningsprocesser. *Økonomi & Politik* 91 (1): 95-105.
- Christiansen, Peter Munk og Hilmar Rommetvedt (1999). From corporatism to lobbyism?: Parliaments, executives, and organized interests in Denmark and Norway. *Scandinavian Political Studies* 22 (3): 195-220.
- Dahl, Robert Allan (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Davidson, Scott (2017). Public affairs practice and lobbying inequality: Reform and regulation of the influence game. *Journal of Public Affairs* 17 (4): 1-9. <https://doi.org/10.1002/pa.1665>
- Flyvbjerg, Bent (1999). *Rationalitet og magt, bind 1*. Aarhus: Akademisk forlag.
- Flyvbjerg, Bent og Steven Sampson (2001). *Making Social Science Matter. Making Social Science Matter*. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511810503>.
- Garsten, Christina, Bo Rothstein og Stefan Svallfors. (2015). *Makt utan mandat: de policyprofessionella i svensk politik*. Dialogos Förlag.
- Head, Brian (2010). Reconsidering evidence-based policy: Key issues and and challenges. *Policy and Society* 29 (2): 77-94. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03>
- Hecló, Hugh (1978). Issue networks and the executive establishment. *Public Administration Concepts Cases* 413: 46-57. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2015.03.003>
- Kelstrup, Jesper (2014). *Think Tanks in Europe: Explaining their development and variation in Germany, the United Kingdom, Denmark and at the EU-level*. Roskilde University.
- Kelstrup, Jesper (2016). Tænk tankes brug af dagbladene som et marked for politiske idéer. *Politik* 19 (1): 7-21. <https://doi.org/10.7146/politik.v19i1.27392>
- Kingdon, John (2015). A model of agenda-setting, with applications. *Law Review* 2: 331-337. <https://doi.org/10.3868/s050-004-015-0003-8>
- Mintrom, Michael og Phillipa Norman (2009). Policy entrepreneurship and policy change, *The Policy Studies Journal* 37 (4): 649-668.
- Mintrom, Michael og Sandra Vergari (1996). Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change. *The Policy Studies Journal* 24 (3): 420-434. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1996.tb01638.x>
- Rhodes, Roderick, Arthur William og David Marsh (1992). New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research* 21 (2): 181-205. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x>
- Rommetvedt, Hilmar, Gunnar Thesen, Peter Munk Christiansen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2012). Coping with corporatism in decline and the revival of parliament: Interest group lobbyism in Denmark and Norway, 1980-2005. *Comparative Political Studies* 46 (4): 457-485. <https://doi.org/10.1177/0010414012453712>

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