

# Specialeafhandling

---

**Interesseorganisationers adgang til beslutningstagere og deres politiske indflydelse under covid-19-pandemien**

**Interest organizations access to decision-makers and political influence during the covid-19 pandemic**

---

**Forfatter**

Emil Wenzel Pedersen

**Vejleder**

Flemming Juul Christiansen

**Antal anslag**

163.189

Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv

Roskilde Universitet

17. januar 2022

# Indhold

Abstract .....	4
1. Indledning .....	5
2. Literature review .....	8
Formål med reviewet .....	8
Teorier og forskning .....	9
Klassiske teorier .....	9
Nye perspektiver på organisationers politiske interessevaretagelse .....	10
Forskningen under covid-19 .....	11
Specialets bidrag til litteraturen .....	13
3. Teori .....	15
Pluralismen .....	15
Korporatismen .....	16
Privilegeret pluralisme .....	17
4. Metode .....	20
Indsamling af coronarelaterede lovforslag .....	20
Valg af periode .....	20
Coronarelaterede lovforslag .....	21
Valg af ressortområder i analysen .....	24
Indsamling af ikke-coronarelaterede lovforslag .....	25
Valg af sammenligningsperiode .....	25
Lovforslag der ikke er relateret til covid-19 .....	26
Interviews .....	27
Formål med semistrukturerede interviews .....	27
Præsentation af organisationerne .....	28
Kvalitetsvurdering .....	30
5. Analyse .....	33
Del 1 – Høringsproceduren for coronarelaterede- og ikke-coronarelaterede lovforslag .....	33
Høringsproceduren i Beskæftigelsesministeriet .....	33
Høringsproceduren i Erhvervsministeriet .....	38
Høringsfrister .....	40
Delkonklusion 1 .....	43

Del 2 – De fire organisationers brug af hørings svar .....	43
Organisationernes formål med hørings svar .....	43
Kan hørings svar føre til politisk indflydelse? .....	50
Organisationernes adgang og indflydelse under pandemien gennem hørings svar .....	51
Delkonklusion 2.....	56
Del 3 – De fire organisationers adgang til beslutningstagere og deres politiske indflydelse ad andre veje end hørings svar .....	57
Pandemiens forskellige effekter på inddragelsen af de fire organisationer .....	64
Delkonklusion 3.....	68
6. Konklusion.....	69
7. Litteratur .....	71
Bøger & studier .....	71
Internetsider & artikler .....	72

## Abstract

This thesis examines how the covid-19 pandemic affects the relations between politicians and government officials on one side and interest organizations on the other side in Danish labor market policy and business policy. To address this issue, I study changes in external hearing procedures of Danish bills before and during the pandemic. Furthermore, two central employee organizations and two central business organizations are interviewed on their access and influence before and during the pandemic. The findings show that the hearing procedure of Danish bills is reduced during the pandemic, which in general affects Danish organizations access to legislators and thereby potentially the quality of laws. However, the reduced hearing procedure does not affect the four interviewed organizations influence on policy since their strategies to influence decision making often involve other paths as well and is not restricted to hearing statements of bills. The findings show that the three biggest organizations maintain or gain access to decision makers during the pandemic, while the smallest of the four organizations loses access and influence during the pandemic. The findings support other studies which state that corporative involvement of certain interests has recurred in some decision-making processes during the pandemic.

## 1. Indledning

Konsekvenser af covid-19-pandemien rækker langt ud over sundhedssektoren. I Danmark, såvel som i udlandet, er arbejdsmarkedet og erhvervslivet nogle af de områder, der har været markant berørt af pandemien. To år inde i pandemien er dansk beskæftigelse trods pandemien historisk stærk. Men arbejdsmarkedet har gennemgået mange ændringer og oplevet konsekvenser som følge af pandemien, og dele af erhvervslivet har været og er stadig hårdt ramt af pandemiens følger. Arbejdsmarkedet og erhvervslivet har fx skulle indordne sig under nye rammer med hjemsendelse af medarbejdere, lønkompensation, (midlertidige) nedlukninger af erhverv, restriktioner for virksomheder mv., der har været indført fra politisk side (Christensen et. al. 2021: 90-91).

Det øgede antal regler og restriktioner har en positiv sygdomsforebyggende effekt ift. at reducere smittespredningen med covid-19. De nye regler og restriktioner medfører dog også økonomiske tab både for grupper af lønmodtagere og for mange virksomheder i hele landet. En del danske restauranter, cafeer, hoteller, butikker, teatre mv. har i to år haft reducerede indtægter hovedsageligt som følge af politisk vedtagne restriktioner med det formål at inddæmme smittespredningen med covid-19. Disse tiltag er naturligvis nødvendige i en global sundhedskrise, og danske virksomheder og lønmodtagere har på mange måder været privilegerede sammenlignet med virksomheder og lønmodtagere i udlandet. Politikerne i Danmark har etableret diverse lønkompensationspakker og hjælpepakker til hjemsendte medarbejdere og virksomheder, der har været nedlukket eller mærket af restriktioner (Ibid: 339).

Visse virksomheder, brancheorganisationer, arbejdsgiver- og erhvervsorganisationer og lønmodtagerorganisationer har alligevel påpeget problematikker ved bl.a. hjælpepakker og lønkompensationsordninger. Fx har Danske Restauranter og Cafeer, Dansk Erhverv, Dansk Industri, HORESTA, Landbrug & Fødevarer, SMVdanmark m.fl. offentligt påpeget betydelige økonomiske konsekvenser af nogle restriktioner for mange danske virksomheder, som organisationerne løbende har argumenteret for kan og bør lempes (DRC 2020; 2021). Erhvervsorganisationer og virksomheder har fx henvendt sig direkte til regeringens ministre eller udsendt pressemeddelelser, hvor de forholder sig kritisk til bestemte restriktioner for erhvervslivet (Ibid). Mange større detailkæder har specifikt kritiseret hjælpepakkeres sammensætning, som de mener har været uhensigtsmæssige (Jensen 2021), HORESTA har kritiseret regeringens involverede eksperter for ikke at forstå konsekvenser for udfasning af hjælpepakker (Hyltoft 2020), og SMVdanmark har bl.a. kritiseret kompensationsordninger til både virksomheder og medarbejdere for ikke at være

tilstrækkelige (Brandt 2021). Endvidere har AC udtalt, at den danske model er i fare under den nuværende regering (Holm 2021).

Kritikken giver anledning til at undersøge, hvordan udformningen af hjælpepakker, kompensationsordninger og andre beslutninger på arbejdsmarkedsområdet og erhvervsområdet er blevet til under pandemien. Politiske beslutninger vedrørende arbejdsmarkedet og erhvervslivet er traditionelt kendetegnet ved inddragelse af eksterne aktører, især en række bestemte organisationer, der repræsenterer forskellige interesser i samfundet, om end denne inddragelse har været mindre institutionaliseret siden slutningen af 70'erne (Christiansen & Sidenius 1999: 23). Generelt har organisationer som minimum adgang til at henvende sig til beslutningstagere og mulighed for at blive hørt fx i eksterne høringer af lovforslag, bekendtgørelser mv., hvilket er et vigtigt element i demokratiske samfund. Der er dog ofte kritik af korte høringsfrister, hvilket vanskeliggør interessenters mulighed for at bidrage med synspunkter og viden til beslutningstagere (Christiansen 2018: 99).

Krisebeslutninger under covid-19 har ofte hastet, hvilket bl.a. kan reducere den nævnte høringsfrist. Dette var bl.a. en problematik i marts og april 2020, hvor hastelovgivningsprocesserne både forringede Folketingets og interesseorganisationers arbejde med lovforslag, ifølge en uvildig udredningsgruppe nedsat af Folketingets Udvalg for Forretningsorden (Christensen et al. 2021).

På den baggrund har dette speciale to formål i studiet af beslutningstageres inddragelse af organisationer på to udvalgte områder; beskæftigelses- og erhvervsområdet. Covid-19 kan anses som en ekstern begivenhed, som giver anledning til at sammenligne en før- og under-covid-19-periode. Det ene formål er at undersøge, hvordan høringsproceduren i Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet udvikler sig under pandemien og sammenligne denne med en udvalgt periode inden pandemien. Specialets andet formål er at undersøge om mulige ændringer i høringsproceduren påvirker inddragelsen af fire udvalgte organisationer på de analyserede ressortområder, og om organisationernes andre adgangsveje til beslutningstagere samt deres potentielle indflydelse påvirkes af covid-19. I denne del af undersøgelsen fokuserer jeg på to lønmodtagerhovedorganisationer hhv. Fagbevægelsens Hovedorganisation og Akademikerne samt på to arbejdsgiver- og erhvervsorganisationer hhv. Dansk Arbejdsgiverforening og Dansk Erhverv.

Høringsproceduren og inddragelsen af de nævnte organisationer undersøges med udgangspunkt i følgende problemformulering og dertilhørende arbejdsopgave:

Hvordan påvirker covid-19-pandemien høringsproceduren i Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet og beslutningstageres inddragelse af interesseorganisationer på de to ressortområder?

- Er høringsproceduren for coronarelaterede lovforslag ændret i forhold til ikke-coronarelaterede lovforslag i Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet?
- Hvad betyder den ændrede høringsprocedure for de fire organisationers adgang til beslutningstagere og deres mulighed for at få indflydelse?
- Hvordan påvirker covid-19 ministeriernes og politikernes bredere inddragelse af de fire organisationer?

Første del af specialet består af et litteraturstudie, hvor jeg gennemgår udvalgt litteratur om organisationers politiske interessevaretagelse, herunder i den nuværende pandemi. På baggrund af litteraturstudiet introducerer jeg i det efterfølgende teoriafsnit to klassiske teorier på feltet; pluralismen og korporatismen, og et nyere teoretisk perspektiv; privilegeret pluralisme, hvor sidstnævnte udgør mit primære teoretiske udgangspunkt for min undersøgelse. Dernæst præsenterer jeg i mit metodeafsnit, hvordan jeg har indsamlet og udvalgt data til at analysere høringer af lovforslag før og under covid-19. I metodeafsnittet præsenterer jeg endvidere de interviewede organisationer, herunder hvordan interviewene bidrager til sammenligningen af de to perioder. I første del af analysen undersøger jeg, hvordan høringsproceduren for lovforslag har været i de to perioder ved; 1) at analysere hvorvidt der har været høring af lovforslag og 2) at analysere høringsfristerne for lovforslag. I anden del af analysen undersøger jeg konsekvenser af de observerede forskelle i høringsprocedurerne for de interviewede organisationer. I tredje del af analysen undersøger jeg, hvordan de interviewede organisationer inddrages/ikke inddrages i ministerierne og af politikerne. Specialet afrundes med en konklusion, hvor jeg endvidere kort reflekterer over konsekvenser af mine resultater, og hvordan man kan anvende specialets resultater i videre undersøgelser af organisationers politiske interessevaretagelse under pandemien.

## 2. Literature review

Formål med reviewet

Formålet med dette literature review er 1) kort at afdække de mest centrale teorier om forhold mellem politiske beslutningstagere og interesseorganisationer, og 2) at afdække den nyeste forskning i dette forhold herunder med fokus på interesseorganisationers politiske interessevaretagelse under covid-19.

Jeg har indsamlet og udvalgt litteraturen fra Jesper Dahl Kelstrup og Flemming Juul Christiansens specialiseringskursus på Roskilde Universitet ”Politisk interessevaretagelse i Danmark”, som jeg har taget som kursus i foråret 2020, og gennem en systematisk søgning via Det Kongelige Biblioteks database REX, hvor jeg specifikt har søgt efter litteratur om organisationers politiske interessevaretagelse under covid-19 pandemien.

Kurset ”Politisk interessevaretagelse i Danmark” giver en bred introduktion til centrale teorier og forskning om forskellige inddragelsesformer af interesseorganisationer i forskellige perioder. Jeg har gennemgået og udvalgt dele af litteraturen fra kurset til mit litteraturstudie for at afdække det førstnævnte formål om at få indsigt i de centrale teorier på feltet. Jeg introducerer i det følgende litteraturstudie kort klassiske og nyere teorier på feltet, som uddybes i teori afsnittet.

Jeg har fået indsigt i den nyeste forskning på feltet, med fokus på organisationers interessevaretagelse under covid-19, gennem en systematiske søgning i databasen REX. Denne del af litteraturindsamlingen er et ”State of the art” review, idet jeg vælger at fokusere på den nyeste forskning på feltet. Jeg har afgrænset min søgning til covid-19 pandemien, da mit speciale netop undersøger forholdet mellem beslutningstagere og interesseorganisationer under pandemien, herunder om organisationers adgang til beslutningstagere og deres politiske indflydelse ændres. Min søgestreng har derfor konsekvent indeholdt ”Covid-19” i kombination med andre søgeord fx *Covid-19 AND ”interest representation”*. Jeg foretager disse systematiske søgninger for at få indsigt i, hvordan andre hidtil har forsket specifikt i interesseorganisationers politiske interessevaretagelse under pandemien og for at identificere videnshuller i forskningen. Denne del af reviewet skal fungere som inspiration til, hvordan jeg kan bidrage til det bredere forskningsfelt om interesseorganisationers politiske interessevaretagelse med en undersøgelse af et afgrænset felt; interesseorganisationers politiske interessevaretagelse under særlige omstændigheder, nemlig covid-19 pandemien.



## Teorier og forskning

### Klassiske teorier

Pluralismen er en af de tidligste teorier om involvering af interesseorganisationer i politik. Den amerikanske politolog Arthur F. Bentley var en af de første pluralistiske forskere, og teorien har primært rødder i amerikanske studier. Bentley beskrev i sit banebrydende værk *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, hvordan al politik er et resultat af interessegrupperes aktiviteter (Bentley 1908). Bentley brød med opfattelser af, at magten ligger hos politiske ledere og den tilhørende administration. Ifølge Bentley findes der ikke fænomener som ”public opinion” eller ”common good”. Det vil sige, at det fælles bedste ikke er en realitet, eller at man ikke kan tale om samfundet som helhed. Det skyldes, at samfundet består af mange forskellige samfundsgrupper med forskellige og konkurrerende interesser. Bentley mente, at alle i samfundet potentielt kan søge og opnå politisk indflydelse. Det kræver, at borgerne mobiliserer sig i grupper, hvori de arbejder for at realisere deres mål. Det er nemlig udelukkende gennem mobiliserede grupper, at man kan få politisk indflydelse. Dermed bliver interesseorganisationer helt centrale for politiske beslutningsprocesser. Bentley beskriver pluralismen som overvejende positiv, idet alle borgere, som nævnt, har muligheden for at mobilisere sig i grupper forudsat, at det politiske system tillader det. De mest hårdtarbejdende grupper vil have større chance for at realisere deres vision og påvirke politiske beslutninger (Bentley 1908).

Bentleys pluralistiske teori blev videreført og underbygget i empiriske studier af bl.a. den amerikanske professor David B. Truman (Truman 1951) og af den amerikanske politolog Robert A. Dahl (Dahl 1961). De to studier understøtter Bentleys teori om, at magten i samfundet skal findes bag de tilsyneladende og formelle strukturer. Konklusionerne er dog ikke nær så forsimplerede som Bentleys. Men både Truman og efterfølgende Dahl understøtter bl.a. den pluralistiske teoris argumentation om, at begreber som ”public interest” eller ”common good” er misvisende, og at al politisk aktivitet er et resultat af konkurrerende gruppers aktivitet. Dahl fortolker endvidere resultaterne fra sit casestudie i New Haven som positive, da han opfatter den spredte magt blandt mange grupper som demokratisk.

(Neo)korporatismen<sup>1</sup> er bl.a. udviklet som følge af kritik af pluralismen. Der er flere divergerende korporative teorier om forhold mellem beslutningstagere og organisationer. Philippe Schmitter's teori om korporatismen udgør et eksplicit alternativ til pluralismen, idet Schmitter bryder med

---

<sup>1</sup> Herefter korporatisme

pluralismens opfattelse af, at konkurrerende organisationer potentielt alle kan øve indflydelse på politiske beslutninger. Schmitter beskriver det politiske system som lukket for omverdenen, hvori kun få udvalgte organisationer får adgang til beslutningsfora (Schmitter 1974).

I bl.a. skandinaviske lande har den korporative teori traditionelt taget udgangspunkt i mere varierede beskrivelser af korporatismen end Schmitters. Den norske politolog Stein Rokkans korporative teori beror på, at både parlamentet og interesseorganisationer hver for sig og sammen har væsentlig betydning for politiske beslutninger (Rokkan 1966). Rokkans definition af korporatismen adskiller sig altså fra pluralismen ved 1) politikernes selvstændige magt tillægges større betydning uden at være et resultat af organisationers aktivitet, og 2) det er på den anden side få, ressourcestærke organisationer, der får en mere institutionaliseret rolle i politiske processer fremfor pluralismens opfattelse af, at konkurrerende organisationer skiftevis kan få adgang og indflydelse (Rokkan 1966).

Den danske interessevaretagelsesforskning lægger traditionelt op ad Rokkans teori om korporative samfund. Her kan bl.a. Jacob A. Bukstis og Lars Nørby Johansens omfattende studie af samtlige danske interesseorganisationers kontakt til forvaltningen i løbet af 1970'erne nævnes (Buksti & Johansen 1979). De finder bl.a. frem til visse tætte eller faste bånd mellem især bestemte fagforeninger og erhvervsorganisationer og forvaltningen. De korporative strukturer beskrives i nyere tid af bl.a. Christiansen et al. (2004), der fremhæver beslutningsforberedende kommissioner med repræsentation af udvalgte organisationer, råd og nævn med organisationsrepræsentanter som medlemmer og organisationers varetagelse af administrationen af offentlige regler, som udtryk for stærke korporative strukturer i Danmark (Christiansen et al. 2004: 14). Derudover findes mindre formaliserede former for korporatisme fx "faste normer for, at statslige myndigheder tager kontakt til bestemte organisationer i forbindelse med forberedelsen eller iværksættelsen af offentlige beslutninger inden for et afgrænset politikområde" (Ibid). Dette er eksempler på, at dansk politik traditionelt har haft stærke korporative strukturer på udvalgte områder, herunder på arbejdsmarkedsområdet og erhvervsområdet (Ibid).

Nye perspektiver på organisationers politiske interessevaretagelse

Flere studier af organisationers politiske interessevaretagelse fra 00'erne og især 10'erne adskiller sig fra de klassiske danske studier på især to måder. For det første øges fokus på flere forskellige adgangsveje til beslutningstagere og/eller politisk indflydelse. Hvor den traditionelle forskning af

korporative forhold især har undersøgt og fremhævet kontakten mellem organisationer og forvaltningen, har parlamentet og medierne fået øget fokus i nyere studier. Magtudredningen fremhævede bl.a. organisationers kontakter til Folketinget og medialiseringen som særlig relevant for den politiske beslutningsproces (Christiansen et.al. 2004). Ligeledes er Bo-Smith Udvalgets konklusioner bl.a. også, at organisationerne, som reaktion på faldende inddragelse i forvaltningen, har øget deres fokus på kontakter til Folketinget, og at medialiseringen af den politiske dagsorden har fået stor betydning for politiske beslutninger (Smith 2015). For det andet adskiller de nyere studier sig ved øget fokus på organisationernes forskellige former for ressourcer, som afgørende for om organisationerne kan få adgang til beslutningstagere og medier samt offentligheden. Fokusset på organisationernes ressourceformer skal forstås i sammenhæng med det stigende fokus på flere arenaer, idet outsiderressourcer især påvirker adgang til medierne men også til parlamenter. Esbensen beskriver, hvordan organisationers kontakt til politiske beslutningstagere er en direkte strategi til politisk indflydelse, hvor organisationerne bruger deres insiderressourcer, og deres kontakt til medierne som en indirekte strategi, hvor organisationerne bruger outsiderressourcer (Esbensen 2012). Samme teorier om organisationernes ressourcer findes bl.a. i udenlandske studier, som skelner mellem, om organisationerne forsøger at *Gain Access* eller *Go Public* som strategier til indflydelse (Dür & Mateo,2013), eller mellem *Inside versus outside lobbying* alt efter hvilke former for ressourcer organisationerne besidder og bruger for at påvirke politik (Weiler & Brändli 2015). Det udvidede antal arenaer, hvori organisationerne kan benytte forskellige interessevaretagelsesressourcer indikerer en udvikling, der til dels bryder med de traditionelle korporative strukturer og får visse kendetegn fra pluralismen (Binderkrantz et al. 2014).

Forskningen under covid-19

To år inde i pandemien er der foretaget adskillige videnskabelige studier om covid-19, herunder sundhedsfaglige, samfundsfaglige, økonomiske, sociale, psykologiske mv., da pandemien netop vedrører og har konsekvenser for alle dele af vores samfund. En søgning på "Covid-19" på databasen REX giver over to millioner resultater, som rækker langt ud over sundhedsfaglig forskning i selve sygdommen. En række studier/evalueringer undersøger fx, hvordan forskellige organisationstyper varetager deres politiske interesser under covid-19 pandemien.

I dansk kontekst kan bl.a. nævnes den af Folketingets Udvalg for Forretningsordenen nedsatte udredningsgruppe bestående af uvildige sundhedsfaglige- og samfundsvidenskabelige eksperter (Christensen et al. 2021). Udredningsgruppen har lavet en dybdegående evaluering af den danske

regerings og myndighedernes håndtering af covid-19 fra januar 2020 til april 2020. Størstedelen af rapporten vedrører andre aspekter end interessevaretagelsesperspektivet, men herom kan bl.a. udledes, at 1) høringer af lovforslag og bekendtgørelser suspenderes i marts og april 2020, hvilket har konsekvenser for lovkvaliteten, 2) suspenderingen af høringer er ikke længere hensigtsmæssigt fra slutningen af marts 2020, ifølge udredningsgruppen 3) Statsministeriet centraliserer magten på visse ressortområder udenfor ministeriets normale virke men ikke på Erhvervsministeriets område, 4) de største erhvervsorganisationer (DA, DI, DE) og FH inddrages i den første trepartsaftale om lønkompensation.

Flere studier fokuserer specifikt på ændringer i organisationers adgang og indflydelse under pandemien, mens førnævnte udredning har et bredere fokus. Forskerne bag InterCov-projektet udgiver løbende en række artikler omhandlende pandemiens påvirkning på forholdet mellem organisationer og politiske beslutningstagere, hvoraf der indtil videre er udgivet to artikler (Jung et al. 2020; 2021). De to artikler gennemgår resultater vedrørende interesseorganisationers adgang til regering, parlament, forvaltning og medier under pandemien (Ibid). Empirien i første artikel består af survey-undersøgelser fra marts til juni 2020 i ni europæiske lande, herunder Danmark, og i EU. Studiet finder frem til, at adgangen til de fire arenaer overordnet er uændret for ca. 60 % af organisationerne på tværs af landene. Blandt de resterende 40 % har lidt over halvdelen oplevet en (svagt) stigende adgang til regeringen, forvaltningen og medierne, mens lidt over halvdelen af organisationerne har oplevet en svagt faldende adgang til parlamenterne. InterCov-projektet skelner i flere af undersøgelserne mellem organisationstyperne, hvor NGO'er på tværs af landene har oplevet en (svagt) faldende adgang til alle fire arenaer, mens erhvervsorganisationer og professionsorganisationer<sup>2</sup> (faglige organisationer og fagforeninger) har oplevet en (svagt) stigende adgang til arenaerne.

InterCov-gruppens andet studie er også baseret på en surveyundersøgelse i ti europæiske lande, herunder Danmark, som var udsendt i juni og juli 2020 (Jung et al. 2021). Studiet finder bl.a. væsentlige sammenhænge mellem pandemiens påvirkningsgrad på organisationerne og ændringer i deres adgangen til arenaerne; berørte interesseorganisationer oplever i højere grad øget adgang til alle fire arenaer, end organisationer der er mindre berørt af pandemien. Effekterne varierer mellem økonomiske og ikke-økonomiske interesser, hvor erhvervsorganisationers og

---

<sup>2</sup> Profession groups: professional associations and labour unions.

professionsorganisationers (faglige organisationer og fagforeninger) adgang til arenaerne er steget mere end NGO'ers.

Endvidere kan studier i Storbritannien nævnes, der undersøger, hvordan visse korporative alliancer mellem regeringen og de største erhvervsorganisationer og fagbevægelsen har vundet frem under pandemien (Coulter 2020). Coulter beskriver inddragelsen som en genfødsel af neokorporative inddragelsesformer, hvor organisationer bl.a. har assisteret den britiske regerings på arbejdsmarkedsområdet ift. covid-19.

Schweitz har i modsætning til Storbritannien generelt stærke neokorporative træk (Sager & Mavrot 2020). Et casestudie af Sager & Mavrot undersøger, hvordan den institutionaliserede inddragelse af organisationer indenfor især den økonomiske politik tilsidesættes kortvarigt, da Schweiz nedlukkes under den første covid-19 bølge. Sager & Mavrot observerer dog en stærk sporafhængighed, hvor den tætte involvering hurtigt institutionaliseres igen under genåbningen af det schweiziske samfund. Holland er også et land med stærke korporative traditioner, hvor bl.a. arbejdsgivere og fagbevægelsen involveres tæt i beslutningsprocesser af regeringen. Sullivan & Wolf analyser årsager til, at luftfartsbranchen har modtaget store statsstøttede beløb, mens hotel- og restaurantbranchen ikke har modtaget væsentligt statsstøtte under pandemien (Sullivan & Wolf 2021). Det hollandske luftfartsselskab KLM har haft afgørende indflydelse på udformningen af hjælpepakker til flyvebranchen, mens hotel- og restaurantbranchen ikke har haft samme succes.

Specialets bidrag til litteraturen

De hidtidige studier under Covid-19 undersøger primært kortvarige effekter af pandemien på organisationsinddragelsen. Udredningsrapporten omhandler regeringens og administrationens håndtering i primært marts og april 2020 (Christensen et al. 2020), og InterCov-artiklerne er baseret på surveys frem til juli 2020 (Jung et al. 2020; 2021). Dette speciale bidrager til litteraturen ved bl.a. at udvide den studerede periode under Covid-19. Dataene om høringsprocesserne dækker en periode på 1 år og 7 måneder under pandemien, og interviewene med organisationerne vedrører involveringen af dem i pandemien frem til november 2021. Udredningsgruppen ved Christensen vurderer, at behovet for at sikre en ordentlig lov kvalitet må vægtes højere end at suspendere høringer fra slutningen af marts 2020 (Christensen et al. 2020: 442). Dette speciale undersøger, hvorvidt regeringen tilslutter sig den vej, eller om høringer fortsat suspenderes i den efterfølgende periode. Endvidere belyser jeg konsekvenser for organisationers politiske interessevaretagelse, når høringer holdes konstant. Det bidrager til den bredere litteratur om betydningen af høringer;

hvorvidt påvirker suspenderede høringer organisationers politiske interessevaretagelse?

De nævnte studier undersøger primært forskelle i om organisationer inddrages før og under pandemien, hvilket mit studie af høringsprocesserne kan bidrage til. Anden del af min analyse stiller skarpt på, *hvordan* og *hvorfor* organisationerne inddrages/ikke inddrages, ifølge de fire interviewede organisationer, hvilket bl.a. Sullivan & Wolff (2021) lægger op til ved netop at understrege behovet for interviews med interesseorganisationer om deres strategier under pandemien. Jeg operationaliserer både klassiske teorier og nyere teorier om forhold mellem organisationer og beslutningstagere for at belyse spørgsmålene om *hvorfor* og *hvordan*. Specialet bidrager altså til litteraturen ved at undersøge en længere periode under pandemien, hvori potentielle ændringer studeres og ved at teste teorier som forklaringer på inddragelsen af bestemte organisationer under pandemien.

### 3. Teori

#### Pluralismen

Pluralister ser magten i samfundet som spredt blandt diverse grupper, som alle har lige mulighed for at søge politisk indflydelse. Det medfører, at magten hverken er koncentreret hos staten eller hos enkelte samfundsgrupper. Alle har mulighed for at mobilisere sig i grupper eller organisationer, der konkurrerer om at påvirke politikere og embedsmænd, hvis beslutninger er et resultat af organisationers aktiviteter (Truman 1951). Eksempelvis ser pluralismen tilblivelsen af ny lovgivning som resultat af konkurrerende organisationers indflydelse. Vedtaget lovgivning vil enten være et direkte resultat af organisationers aktivitet, eller et indirekte resultat af beslutningstagernes bevidsthed om at borgere potentielt kan mobilisere sig i organisationer og påvirke lovgivning, hvis deres behov ikke tilgodeses af beslutningstagerne (Ibid). I lovgivningseksemplet er høringsrunder endvidere udtryk for et politisk system, der tillader, at alle potentielt kan mobilisere sig i grupper og forsøge at få indflydelse. Høringsrunder er netop karakteriseret ved, at mange forskellige og potentielt konkurrerende interesser ofte afgiver hørings svar. Her vil de hårdest arbejdende interessenter formå at påvirke lovgivningen, ifølge pluralister (Bentley 1908). Pluralister opfatter denne udvidede forståelse af politiktilblivelsen som overvejende positiv og demokratisk idet, at alle borgere har mulighed for at engagere sig i grupper og organisationer med bestemte politiske formål (Binderkrantz et al. 2014: 33-34).

Kritikere af pluralismen argumenterer bl.a. for, at interesserepræsentation blandt organisationer er ulige. McFarland fremhæver, at det er få stærke organisationer, der dominerer de forskellige politiske områder (McFarland, 2004: 32-33), og Schattschneider påpeger, at det især er erhvervsinteresser og overklassen, der er repræsenteret i de stærke organisationer (Schattschneider, 1975). Endvidere udfordrer Olson pluralismens udgangspunktet om årsager til, at borgere melder sig ind i organisationer (Olson, 1965). Ifølge Olson opstår medlemskaber af organisationer ikke på baggrund af fælles visioner eller solidaritet blandt personer fra eksempelvis samme branche, erhverv eller folk med fælles tilhørsforhold, der bliver del af samme organisation. Olson mener, at borgere i samme branche eller med samme tilhørsforhold, vil nyde godt af en organisations eventuelle resultater til fordel for dem selv, uanset om de er medlem af organisationen eller ej (Ibid). For eksempel vil en fagforenings kamp for dens medlemmers overenskomster også gælde for personer, der ikke er medlem af fagforeningen men tilhører dens branche. Derfor vil der være free-riders i samfundet, der kan nyde af organisationers resultater, selvom de ikke er medlemmer. Disse

free-riders vil derimod kun melde sig ind og betale for medlemskab i organisationen, når organisationen kan tilbyde dem "selektive incitament" fx medlemstilbud om billige forsikringer eller rådgivning (Binderkrantz et al. 2014: 34-35).

## Korporatismen

Korporatismen er bl.a. opstået på baggrund af den nævnte kritik af pluralismen. Beskrivelsen af korporative relationer mellem politikere og embedsværket på den ene side og organisationer på den anden har især præget forskningen i Europa. Den korporative tilgang fremhæver eksistensen af lukkede strukturer i det politiske system, der privilegerer bestemte organisationer. I korporative systemer findes tætte relationer mellem beslutningstagere og bestemte organisationer, der kutymemæssigt inddrages, mens andre organisationer udelades i beslutningsprocesserne. De privilegerede organisationer kan inddrages i alle faser af den politiske proces; fx når emner kommer på dagsordenen, når der indgås politiske aftaler, ved udarbejdelse af lovforslag, bekendtgørelser, regler mm., når lovforslag ændres, og når lovgivning, bekendtgørelser og regler implementeres. Den korporative tilgang vil, ligesom pluralismen, hævde, at den parlamentariske styringskæde er en forsimplet beskrivelse af det politiske system og dets virke, men korporatismen adskiller sig fra pluralismen ved at påpege, at organisationer ikke har lige adgang til beslutningstagere (Binderkrantz et al. 2014: 35-36). Centralt for den korporative tilgangs beskrivelse af politiske beslutninger står den norske forsker Stein Rokkans formulering, at "votes count, resources decide" (Rokan 1966). Når aktører uden for det formelle politiske system får indflydelse på politik, skyldes det, at de besidder bestemte og vigtige ressourcer, som har afgørende betydning for de politiske beslutninger. Ressourcerne kan være af forskellig karakter; ekspertise, viden, mobilisering af opbakning/modstand, legitimitet mv. Når regeringen fx inddrager arbejdsmarkedets parter i aftaler om lønkomensation eller hjælpepakker til erhvervslivet under covid-19 pandemien, skyldes det, at parterne besidder central viden mv., som er vigtig for de politiske beslutninger. Med tiden opstår ofte et institutionaliseret samarbejde eller endda decentralisering af magten til udvalgte og privilegerede organisationer på bestemte områder. Politikere og embedsværk samarbejder tæt med organisationer eller træder til side for at lade organisationerne udvikle politikken. Et klassisk eksempel herpå er den danske arbejdsmarkedspolitik, hvor der - især traditionelt - har eksisteret tætte samarbejder mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter bestående af lønmodtagerorganisationerne på den ene side og arbejdsgiverorganisationerne på den anden (Binderkrantz et al. 2014: 109).



## Privilegeret pluralisme

Teorien om privilegeret pluralisme er en nyere teori og har bl.a. i de seneste 10-15 års forskning i dansk kontekst været mere aktuel end de nævnte klassiske teorier, jf. litteraturstudiet.

Udgangspunktet for teorien er en bytterelation mellem organisationer på den ene side og embedsmænd, politikere og journalister på den anden side. De tre sidstnævnte agerer som dørvogtere til hhv. forvaltningen, parlamentet og medierne, som er arenaer, hvorigennem organisationer kan søge og ultimativt få politisk indflydelse (Binderkrantz et al. 2014: 42).

Aktørerne i byttehandelen har interesse i den anden parts ressourcer. Når der opstår et match i udvekslingen af ressourcer mellem en organisation og en dørvogter, øges organisationernes potentielle adgang til dørvogterens arena. Organisationerne mål er at opnå politisk indflydelse og tilslutning blandt (nye) medlemmer. Organisationerne kan få politisk indflydelse indirekte ved at påvirke den politiske dagsorden eller direkte ved at påvirke politiske beslutninger. Opnår en organisation politisk indflydelse, kan det medvirke til at realisere målet om tilslutning blandt medlemmer, da organisationen netop signalerer overfor (potentielle) medlemmer, at dens arbejde er relevant og har betydning for de beslutninger, der vedrører organisationens felt og dens medlemmer (Ibid).

Organisationerne besidder insiderressourcer og outsiderressourcer, der kan være afgørende for målet om at påvirke den politiske dagsorden og de politiske beslutninger. Organisationernes insiderressourcer består af 1) ekspertise fx erfaring med konsekvenser for erhvervslivet ved nedlukning af aktiviteter i samfundet under den nuværende pandemi, som kan gavne embedsværket og politikernes beslutninger og 2) information og opbakning fx til beslutninger om nødvendigheden af midlertidige nedlukninger af aktiviteter for at reducere covid-19 smitten så længe virksomheder kompenseres for deres økonomiske tab. Outsiderressourcer dækker over 1) sager med bred appel og 2) evnen til at levere historier med høj nyhedsværdi (Ibid: 48). Insiderressourcer har især betydning for adgangen til politiske beslutningstagere, da de har behov for organisationernes ekspertise og information inden for deres fagområde. Outsiderressourcer har især betydning for adgangen til offentlige arenaer især medierne men også Folketinget, som er en relativt offentlig arena (Ibid: 42). Det kan eksempelvis være erhvervsorganisationer, der har leveret historier om nødvendigheden af at øge forsamlingsloftet, hvis det skal betale sig at holde åbent under pandemien. Det er et eksempel på et emne, der har været på mediernes dagsorden og endvidere kan have påvirket flertallet i Folketingets nylige beslutning uden om regeringen om at hæve forsamlingsloftet til 1500 i stedet

for 500, som regeringen foreslog i januar 2022 (Westersø 2022).

Organisationerne besidder desuden generelle ressourcer, som dækker over indtægter, ansatte - herunder politisk ansatte – og antal medlemmer. De generelle ressourcer påvirker indirekte ressourceudvekslingen, da mange generelle ressourcer kan øge organisationens insider- og outsiderressourcer. Eksempelvis kan mange medlemmer give råd til flere (politisk) ansatte til at udvikle politiske analyser og dermed bidrage med ekspertise til beslutningstagere (Binderkrantz et al. 2014: 48).

På den anden side af bytteforholdet står politikere, embedsmænd og journalister. De har interesse i organisationernes ressourcer.

Embedsmænd og politikere har behov for information og ekspertise, når de f.eks. skal udarbejde og vedtage lovforslag. I praksis må denne viden ofte søges uden for det politiske maskinrum blandt berørte aktører eller andre med faglig indsigt såsom organisationer. Embedsmænd og politikere har også behov for opbakning til politiske forslag og beslutninger. Det kan de søge hos organisationerne, som kan tilkendegive og opfordre medlemmer til at støtte implementeringen af politiske beslutninger (Ibid: 42).

Journalisterne har behov for historier med nyhedsværdi, hvilket visse organisationer kan levere. Eksempelvis kan organisationer med høje medlemstal levere historier, der vedrører deres medlemmer og dermed appellere til mange seere eller læsere. Endvidere kan historier, der vedrører organisationers medlemmer, knyttes til bestemte grupper, hvilket også kan have nyhedsværdi. Desuden kan organisationer med insideradgang til politiske beslutningsprocesser have større medieappel, da disse organisationer kan bidrage med ny viden fra den politiske verden eller med legitimitet i form af, at de netop er inddraget i bestemte beslutningsprocesser (Ibid: 44-48). Denne spill-over-effekt betyder, at visse organisationer fortsat er privilegerede. Adgang til én arena kan medføre adgang til andre arenaer, hvilket betyder, at de i forvejen stærke organisationer i én arena, vil stå stærkere i andre arenaer (Ibid: 47).

Udgangspunktet for teorien om privilegeret pluralisme er altså bytterelationen mellem organisationerne og dørvogterne til de tre arenaer. At der er tale om en bytterelation og tre forskellige arenaer er centralt for teoriens sammenkobling af elementer fra pluralismen og korporatismen. På den ene side findes en stor diversitet blandt organisationer, der kan søge og opnå politisk indflydelse. Diversiteten kan øges, når der er flere arenaer, hvorigennem organisationer har mulighed for at påvirke den politiske dagsorden og beslutninger. Hvor den klassiske korporatisme i dansk kontekst primært har fokuseret på samspillet mellem organisationer og forvaltningen, kan

fremkomsten af flere indflydelseskanaler medføre, at visse organisationer vil være fremtrædende i én arena, mens andre vil være fremtrædende i andre arenaer (Ibid: 42). Samtidig bygger teorien i dansk kontekst på studier, der konkluderer, at den institutionaliserede inddragelse af organisationer i forvaltningen er svækket siden højdepunktet for inddragelse i midten af 1970'erne (Ibid: 127).

På den anden side peger teorien på, at der fortsat er privilegerede organisationer med relationer til forvaltningen, der hyppigere inddrages i bl.a. råd og nævn og har større succes med at afgive effektive høringssvar. Binderkrantz et.al (2014) identificerer en mindre dansk organisationselite på mellem 10 og 20 organisationer med en særlig stærk relation til politikere og forvaltningen. Eliten består bl.a. af de store arbejdsgiver- og erhvervsorganisationer, herunder Dansk Erhverv, Dansk Industri, Landbrug & Fødevarer og Dansk Arbejdsgiverforening, de store lønmodtagerorganisationer, herunder FOA, 3F og hovedorganisationen FH<sup>3</sup>, samt Kommunernes Landsforening, Danske Regioner og Forbrugerrådet. Fælles for organisationerne er, at de er store organisationer med langt flere generelle ressourcer både i form af indtægter og politisk ansatte og antal medlemmer sammenlignet med resten af det danske organisationslandskab (Binderkrantz et al. 2014: 202-206). Teoriens udgangspunkt er, som nævnt, et udvekslingsperspektiv på forholdet mellem organisationerne og dørvogterne; jo flere ressourcer at udveksle med, jo nemmere vil det være at opnå adgang til arenaerne.

---

<sup>3</sup> LO da undersøgelsen blev foretaget

## 4. Metode

Den metodiske tilgang i dette studie er en kombination af kvantitative og kvalitative metoder, også kaldet Mixed Methods (Kristensen & Hussain 2017: 301). Empirien består af i alt 101 indsamlede lovforslag og fire interviews. Analysen bygger altså på primære data, som jeg selv har indsamlet og bearbejdet. De indsamlede lovforslag kan inddeles i to perioder; coronarelaterede lovforslag og ikke-coronarelaterede lovforslag, hvilket uddybes i nedenstående afsnit om lovforslag. Jeg undersøger høringsproceduren, herunder høringsfristerne, for de nævnte lovforslag i de to perioder. Formålet med undersøgelsen af høringsproceduren er at identificere ligheder og forskelle i organisationers mulighed for at afgive høringssvar og i den gennemsnitlige varighed af høringerne i de to perioder. Undersøgelsens resultater udmøntes bl.a. i en række modeller, der illustrerer de observerede høringsprocedurer i de to perioder. På den ene side arbejder jeg altså kvantitativt med denne del af mit indsamlede data. På den anden side supplerer jeg de ovennævnte data med interviews, som giver indsigt i fire organisationers andre adgangsveje til potentiel politisk indflydelse.

I de følgende afsnit præsenterer jeg først de indsamlede lovforslag, herunder høringsproceduren for lovforslagene. Jeg forklarer årsager til, at jeg undersøger de udvalgte perioder og valg samt fravalg af lovforslag og høringer i perioderne. I det efterfølgende afsnit præsenterer jeg de fire organisationer, som jeg interviewer, og jeg begrundes, hvorfor jeg netop interviewer disse organisationer.

### Indsamling af coronarelaterede lovforslag

#### Valg af periode

For at undersøge regeringens involvering af interesseorganisationer under pandemien har jeg indsamlet samtlige lovforslag relateret hertil i Folketingsåret 2019/20 og 2020/21. De to folketingsår dækker samlet over perioden 1. oktober 2019 til 5. oktober 2021. I de første fem måneder af den udvalgte periode, blev der ikke fremsat nogle coronarelaterede lovforslag. Det skyldes, at de tidligste tilfælde med covid-19 blev identificeret i december 2019 i den kinesiske by Wuhan, og først i de efterfølgende måneder udviklede sig til en pandemi (Zhu et al. 2020). Det første coronarelaterede lovforslag blev fremsat og vedtaget i Folketinget den 12. marts 2020. Det sidste coronarelaterede lovforslag i den undersøgte periode blev fremsat i Folketinget den 4. juni 2021 og blev vedtaget den 24. juni 2021. Det sidste lovforslag i perioden blev altså vedtaget mere end to måneder inden den 10. september 2021, hvor covid-19 ikke længere blev karakteriseret

som en samfundskritisk sygdom. Afgrænsning af perioden er bl.a. foretaget ud fra folketingsår. Det nuværende folketingsår 2021/22 indeholder igangværende lovforslag, herunder coronarelaterede, der fremsættes samtidig med, at dette studie foretages. Endvidere indgår datoen 10. september 2021 i den udvalgte periode. Denne dato er central for undersøgelsen, da covid-19 herefter, som nævnt, ikke kendetegnes som en samfundskritisk sygdom frem til den 11. november 2021. Det er særlig vigtigt at inddrage lovforslag indtil den 10. september 2021, da undersøgelsen stiller skarpt på, hvordan høringsproceduren er foregået i en ny krisetid med covid-19.

Coronarelaterede lovforslag

**Table 1: Ministerier hvori coronarelateret lovgivning er blevet udarbejdet.**

Minister	Antal udarbejdede coronarelaterede lovforslag
Beskæftigelsesministeriet	36
Skatteministeriet	11
Erhvervsministeriet	7
Justitsministeriet	5
Uddannelses- og Forskningsministeriet	4
Sundheds- og Ældreministeriet	4
Indenrigs- og Boligministeriet	3
Børne- og Undervisningsministeriet	2
Sundhedsministeriet	2
Social- og Indenrigsministeriet	2
Kulturministeriet	1
Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet	1
Udlændinge- og Integrationsministeriet	1
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri	1
Transport- og Boligministeriet	1
Ministeriet for Fødevarer, Fiskeri og Ligestilling	1
I alt	82

Kilde: Egen dataindsamling fra Folketingets hjemmeside.

Table 1 viser alle ministerier, som de coronarelaterede lovforslag er blevet udarbejdet i. Der er i alt udarbejdet 82 lovforslag på tværs af de danske ministerier, som alle er relateret til covid-19 i den undersøgte periode (Bilag 5). De fremsatte lovforslag er alle blevet vedtaget i Folketinget.

Størstedelen af lovene vedrører direkte håndteringen af covid-19; udvidede beføjelser til ministrene for at inddæmme smitten, sundhedsfaglige restriktioner, økonomiske hjælpepakker, lønkomensationer, udvidede muligheder for at være på overførselsindkomster og optage diverse lån, skærpelse af straffeloven for coronarelaterede lovovertrædelser mm. Jeg har indsamlet de 82

coronarelaterede lovforslag, og efterfølgende afgrænset analysen til udelukkende at inddrage lovforslag fremsat af beskæftigelsesministeren og erhvervsministeren.

De 82 vedtagne love er indsamlet fra Folketingets hjemmeside, hvoraf 38 love er fra folketingsåret 2019/20 og 44 er fra folketingsåret 2020/21. Pandemien har påvirket alle dele af samfundet, hvilket illustreres ved, at lovforslagene er udarbejdet i 16 forskellige ministerier. Der skal gøres opmærksom på, at der i den undersøgte periode er oprettet nye ministerier, ligesom områder er flyttet fra ét ministerie til et andet. Det øger det samlede antal ministerier i undersøgelsen, da ministerierne optælles ud fra ministerienavn, hvoraf visse ikke findes i dag. For eksempel medtælles det daværende Ministeriet for Fødevarer, Fiskeri og Ligestilling som ét ministerie, og det nuværende Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri som ét ministerie. Tælles lovforslagene med udgangspunkt i hvilket ministerie, de ville være blevet udarbejdet af i dag, ville der være udarbejdet lovforslag i 13 forskellige ministerier.

Som tabel 1 viser er de coronarelaterede lovforslag fremsat på tværs af ressortområder. Især Beskæftigelsesministeren efterfulgt af Skatteministeren og Erhvervsministeren har fremsat mange coronarelaterede lovforslag. Det nuværende Sundhedsministerie og daværende Sundheds- og Ældreministerie har tilsammen udarbejdet 6 coronarelaterede lovforslag, hvilket er færre end de tre førstnævnte ministerier. Ministeriet er imidlertid et af de ministerier, der har udstedt flest regler som følge af pandemien. Det skyldes, at mange af de regler, ordninger mv., der er blevet indført under pandemien, er trådt i kraft i form af bekendtgørelser, aktstykker mv. og ikke direkte som love. Proceduren for mange af de regler, der er trådt i kraft under pandemien, inddrages altså ikke i analysen, idet jeg afgrænser undersøgelsen til lovforslag.

#### *Frasorterede lovforslag*

Syv af lovforslagene var oprindeligt fremsat som ét lovforslag, hvorefter de blev opdelt i to eller tre lovforslag under Folketingets behandling (Bilag 5). Jeg har indsamlet de oprindelige lovforslag, som jeg tæller med i dette studie. Årsagen til at det oprindelige lovforslag tælles med fremfor de opdeltede, som Folketinget stemmer om er, at høringerne har været foretaget forud for fremsættelse af det oprindelige lovforslag. Det er, som nævnt, selve høringen og ikke lovforslaget, som jeg tager udgangspunkt i. Hvis de opdeltede lovforslag medtælles hver for sig, vil den samme høring medtælles flere gange. Det vil medføre et misvisende resultat af, hvor mange høringer, der har været, da de samme høringer vil blive optalt til forskellige opdeltede lovforslag.

### Frasorterede høringer

Af de analyserede lovforslag har L 82 og L 193, fremsat af Erhvervsministeriet, haft flere høringer. I analysen undersøger jeg bl.a. høringerens varighed i de to perioder. Når et lovforslag fx har to høringer, lægger jeg de to høringeres varighed sammen, hvilket vil trække det samlede gennemsnit for høringsfristen i perioden op. For L 193 er det kun én ud af fire høringer, der er relateret til covid-19. Derfor indgår alene den fjerde høring for L 193 i dette studie. Begge høringer til L 82 er relateret til covid-19 og medtælles derfor i analysen.

### Oversigt over høringsprocesserne

Tabel 2 viser, hvorvidt der har været høring af organisationer, foreninger, myndigheder m.v. i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag på tværs af ministerierne. *Suspenderet høring* omfatter de lovforslag, hvor ministeren tilsidesætter den sædvanlige høringsprocedure, hvor berørte interessenter får mulighed for at afgive høringssvar til et lovforslag inden, det fremsættes i Folketinget. Der skelnes mellem *høring* og *begrænset høring*. Førstnævnte dækker over ministeriernes traditionelle høringsproces, hvor høringssvar afgives inden, lovforslag fremsættes i Folketinget. *Begrænset høring* tæller fire lovforslag, hvor foreninger, organisationer m.v. har haft mulighed for at afgive høringssvar samtidig med fremsættelse af lovforslaget i Folketinget samt to lovforslag, hvor høring ikke blev afsluttet forud for fremsættelse i Folketinget.

**Tabel 2: høringsproceduren for coronarelaterede lovforslag, samtlige ministerier**

Høringsprocedure	Antal lovforslag
Suspenderet høring	43
Høring	33
Begrænset høring	6
I alt	82

Kilde: Egen dataindsamling fra Folketingets hjemmeside.

For over halvdelen af alle coronarelaterede lovforslag har den traditionelle høringsprocedure været tilsidesat. Det gælder for 43 af de 82 lovforslag, hvilket svarer til 52,4 % af tilfældene. 33 lovforslag har haft en afsluttet høringsrunde forud for fremsættelse af lovforslaget, hvilket svarer til 40,2 % af lovforslagene. Derudover er der seks *begrænsede muligheder* for at afgive høringssvar, som udgør 7,3 % af de samlede lovforslag (Bilag 5).

Valg af ressortområder i analysen

I analysen undersøger jeg udelukkende lovforslag, der er fremsat af beskæftigelsesministeren og erhvervsministeren. Det gælder 43 af de 82 indsamlede coronarelaterede lovforslag i Folketingsårene 2019/20 og 2020/21. 36 af de coronarelaterede lovforslag er fremsat af Beskæftigelsesministeren, og syv er fremsat af Erhvervsministeren.

I første del af analysen tages der udgangspunkt i høringsproceduren for de 43 coronarelaterede lovforslag med fokus på, 1) om der har været høringsrunder, eller om høringer har været suspenderet og 2) høringsfristerne. Resultaterne for høringsproceduren for de coronarelaterede lovforslag sammenlignes med resultaterne for de ikke-coronarelaterede lovforslag på de udvalgte ressortområder for at afdække potentielle forskelle i procedurerne i de to perioder. I anden del af analysen undersøges det, hvorvidt en potentiel ændret høringsprocedure for de coronarelaterede lovforslag har påvirket inddragelsen af interesseorganisationer på de udvalgte ressortområder, herunder deres mulighed for at påvirke politiske beslutninger. I denne del af analysen udvides studiet til også at omfatte andre former for inddragelse af organisationer og andre måder at påvirke politik på end gennem afgivelse af høringssvar. Det undersøges gennem interviews med fire fremtrædende organisationer på de udvalgte ressortområder, hvilket uddybes i nedenstående afsnit om de semistrukturerede interviews.

Analysen er, som nævnt, afgrænset til lovforslag fremsat af beskæftigelsesministeren og erhvervsministeren. De to ressortområder er bl.a. udvalgt, da det er to ud af tre områder, hvor der er fremsat flest coronarelaterede lovforslag, hvilket giver et bredere sammenligningsgrundlag i analysen. Afgrænsningen er også foretaget, da jeg i anden del af analysen laver dybdegående analyser af organisationers andre adgangsveje på de udvalgte ressortområder. Det kræver mere end deskriptiv statistik om høringsproceduren, hvilket uddybes i den kvalitative del af teoriafsnittet. Det vurderes, at en kortlægning af den bredere inddragelse af organisationer på tværs af ministerier ikke kan foretages i en specialeafhandling. Studiet er således afgrænset til de to udvalgte ressortområder, bl.a. da tidligere studier konkluderer, at arbejdsgiver- og erhvervsorganisationer samt fagforeninger er nogle af de organisationstyper, der har højest adgang til beslutningstagere og får reel indflydelse på politiske beslutninger. De to organisationstyper er især aktive på de udvalgte ressortområder. Når ministerierne i forvejen har en udbredt praksis med inddragelse af organisationer, giver det således mulighed for at spørge ind til oplevede ændringer i inddragelseskulturen blandt organisationer, hvilket uddybes i den kvalitative del af metodeafsnittet.



Indsamling af ikke-coronarelaterede lovforslag

Valg af sammenligningsperiode

Startdatoen for sammenligningsperioden er sat til 1. oktober 2019, hvor folketingsåret 2019/20 startede. Slutdatoen er valgt ud fra lovforslagenes fremsættelsesdato i Folketinget og er sat til 26. februar 2020. Denne dato vælges som slutdato, da covid-19 endnu ikke var blevet påvist i Danmark den 26. februar 2020. Det første registrerede tilfælde med covid-19 i Danmark var den 27. februar 2020 (Statens Serum Institut 2020), og det første coronarelaterede lovforslag blev fremsat og vedtaget den 12. marts 2020 (Bilag 5).

Det vil sige, at alle lovforslag fremsat af beskæftigelsesministeren og erhvervsministeren mellem 1. oktober 2019 og 26. februar 2020 medtages i denne undersøgelse. De ikke-coronarelaterede lovforslag kan være vedtaget i Folketinget efter pandemien kom til Danmark, da vedtagelsesdatoen ikke er central for undersøgelsen. Udvælgelseskriteriet er, at en potentiel høringsperiode skal registreres i denne undersøgelse, og at en potentiel høringsperiode ikke har været påvirket af covid-19. Når sidste dato for fremsættelse af de ikke-coronarelaterede lovforslag er sat til 26. februar 2020 påvirkes høringsproceduren ikke af potentielle konsekvenser af covid-19.

Valget af perioden giver mulighed for at sammenligne to perioder, der har mange ligheder og én afgørende forskel; fraværet eller eksistensen af covid-19. Sammenligningsperioden er først og fremmest valgt, da det er den samme S-regering, der har regeringsmagten i sammenligningsperioden og under pandemien. Regeringen blev valgt efter Folketingsvalget 5. juni 2019. Sammenligningsperioden fra 1. oktober 2019 udgør altså en tid, hvor den socialdemokratiske regering er trådt til få måneder forinden.

En forudsætning for at vælge to sammenlignelige periode er, at regeringerne som minimum består af samme parti/partier. Når lovforslag og høringer undersøges, kan der være forskelle på, hvordan fx en borgerlig og socialdemokratisk regering samarbejder med aktører uden for regeringen såsom andre interesseorganisationer, foreninger, eksperter m.m. I arbejdsmarkedspolitikken og erhvervspolitikken kan en teoretisk antagelse fx være, at en borgerlig regering i højere grad vil inddrage og samarbejde med erhvervsorganisationer, mens en socialdemokratisk regering vil prioritere inddragelse og samarbejde med fagbevægelsen over samarbejdet med erhvervsorganisationer (Binderkrantz 2014: 169). De klassiske stærke tilknytninger mellem partier og organisationer er opbrudt i dag. Partierne kan dog stadig favorisere visse typer organisationer, som kan påvirke inddragelsen af organisationer. Derfor har jeg fokuseret på at øge validiteten af data og resultater ved at analysere to perioder under samme regering.

En anden væsentlig overvejelse i udvælgelsen af sammenlignelige perioder vedrører den tidsmæssige forskel på de udvalgte perioder. Som udgangspunkt bør der ikke være lang tid mellem perioderne, da traditioner for inddragelse af aktører udenfor regeringen ændres over tid. Tidligere studier konkluderer, at korporatismen traditionelt var stærkere bl.a. på arbejdsmarkedsområdet fx i 70'erne end i dag, mens den var væsentligt svækket i løbet af 90'erne (Ibid: 69-69). Det er afgørende, at faste og institutionelle samarbejdsrelationer mellem regeringen og forvaltningen på den ene side og andre aktører fx organisationer, foreninger eller eksperter på den anden side ikke er betydeligt ændret i de to perioder. Dette krav opfyldes med de udvalgte perioder i dette studie, da perioderne tidsmæssigt ikke kan være tættere. Flere af de ikke-coronarelaterede lovforslag fremsættes for Folketinget den 26. februar 2020; dagen inden første registrerede smittetilfælde med covid-19 i Danmark og to uger inden første covid-19 relaterede lovforslag blev fremsat (Bilag 6).

Et tredje udvælgelseskriterie vedrører valget af ressortområder. Traditionelt har korporatismen i Danmark været stærkest på de udvalgte ressortområder i dette studie; arbejdsmarkedet og erhvervsområdet. Det er derfor afgørende, at høringer af coronarelaterede lovforslag fremsat på disse områder sammenlignes med høringer af ikke-coronarelaterede lovforslag på samme områder. Ved at udvælge samme ressortområder undgås altså, at potentielle forskelle kan forklares af forskellige inddragelsespraksisser på forskellige ressortområder.

Det der adskiller de udvalgte perioder, som politisk, tidsmæssigt og ressortmæssigt er ens, er altså covid-19. I de første måneder af sammenligningsperioden er verden ikke bekendt med, at covid-19 vil opstå og sprede sig på tværs af landegrænser og kontinenter. I den anden periode har covid-19 spredt sig til Danmark, hvilket tydeligvis påvirker dansk lovgivning allerede få uger efter de første registrerede tilfælde af covid-19 i Danmark (Bilag 5). Dette giver mulighed for at sammenligne to perioder, hvor covid-19 som en særlig og unik begivenhed medfører, at man kan tale om at undersøge politiske beslutningstageres inddragelse af organisationer i to forskellige perioder.

Lovforslag der ikke er relateret til covid-19

For at sammenligne høringsprocedurer for lovforslag før og under pandemien, har jeg indsamlet samtlige lovforslag fremsat af beskæftigelsesministeren og erhvervsministeren fra folketingsåret 2019/20, hvor fremsættelsesdatoen i Folketinget senest er 26. februar 2020.

Beskæftigelsesministeren har fremsat ti lovforslag i Folketinget, og Erhvervsministeriet har fremsat ni lovforslag i Folketinget i den udvalgte periode. I alt er der altså 19 lovforslag, som ikke er coronarelaterede.

### *Frasorterede høringer*

Tre lovforslag fremsat af erhvervsministeren er fremsat som ét lovforslag og efterfølgende blevet opdelt i to lovforslag under Folketingets behandling (Bilag 6). Ligesom for de opdelt coronarelaterede lovforslag, tælles de oprindelige lovforslag med i undersøgelsen for at undgå at tælle den samme høring flere gange.

### Interviews

Formål med semistrukturerede interviews

Empirien i anden del af analysen udgøres af fire semistrukturerede interviews med hhv.

Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH), Akademikerne (AC), Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og Dansk Erhverv (DE). De fire interviews tager udgangspunkt i følgende temaer; 1) organisationernes generelle erfaringer med at afgive høringssvar, 2) organisationernes erfaringer med høringsproceduren for de coronarelaterede lovforslag, 3) organisationernes bredere erfaringer med at blive inddraget af politiske beslutningstagere før og under pandemien.

Jeg har optaget og efterfølgende transskriberet de fire interviews for at analysere dem (Bilag 1-4).

Formålet med de fire interviews er på den ene side at belyse betydningen af høringer for de fire organisationer og potentielle konsekvenser vedrørende det indsamlede data om høringsprocedureerne i de to analyserede perioder. På den anden side er formålet at få indsigt i yderligere adgangsveje til politiske beslutningstagere og politisk indflydelse end gennem afgivne høringssvar.

Det indsamlede kvantitative data gør det muligt at opstille deskriptiv statistik over høringsprocedureerne herunder høringsfristerne i de to perioder. Jeg opstiller fx ”ja” og ”nej” for, om et lovforslag har været i høring, og jeg sammenligner de gennemsnitlige høringsfrister i de to perioder. Dataene om høringsproceduren har samtidig behov for at blive uddybet, hvilket de interviewede organisationer bidrager til. Adgang og særligt indflydelse på politiske beslutninger kan nødvendigvis ikke kvantificeres på samme vis som adgang via høringssvar. Organisationers politiske interessevaretagelse rummer ofte diverse strategier og kontakter til beslutningstagere. Adgang til embedsværket kan måles ved at studere høringer på forskellige måder fx 1) om der er høring af lovforslag, hvis man er interesseret i at undersøge muligheden for adgang, 2) afgivne høringssvar, hvis man er interesseret i at undersøge, hvem der benytter adgangen, 3) effekten af høringssvar hvis man er interesseret i at undersøge, hvem der reelt opnår indflydelse. Ligeledes kan organisationers repræsentation i råd og nævn kvantificeres og dermed belyse, hvilke organisationer

der har adgang til fora, hvori politiske beslutninger kan påvirkes. Der kan være behov for at uddybe eller supplere denne data. Dataene belyser fx ikke, hvorvidt eller hvordan en tilgængelig eller suspenderet høringsprocedure påvirker organisationernes mulighed for politisk indflydelse. INTERARENA-projektet konkluderer fx, at det er tilgængeligheden af flere arenaer, herunder flere adgangskanaler til de forskellige arenaer, der gør, at samspil mellem beslutningstagere og organisationer i dag i højere grad kan beskrives som privilegeret pluralisme end korporatisme (Binderkrantz et.al. 2014: 218-220). Formålet med interviewene i dette studie er at danne et helhedsbillede af organisationernes oplevede adgang og indflydelse i de to perioder. De semistrukturerede interviews kan give indsigt i organisationernes bredere politiske interessevaretagelse herunder viden om praksis før og under pandemien, som ikke nødvendigvis kan kvantificeres.

Præsentation af organisationerne

Jeg interviewer to ud af tre hovedorganisationer for lønmodtagerne; Fagbevægelsens Hovedorganisation og Akademikerne, som hhv. er den største og næststørste lønmodtagerorganisation. Jeg interviewer endvidere Danmarks største arbejdsgiverorganisation Dansk Arbejdsgiverforening og arbejdsgiver- og erhvervsorganisationen Dansk Erhverv. Først og fremmest har jeg valgt at interviewe disse organisationer, da deres hovedaktivitet er inden for de analyserede ressortområder. Dernæst repræsenterer de hhv. lønmodtagersiden og arbejdsgiversiden, så eventuelle forskelle i organisationstypers adgang til beslutningstagere kan spores. For det tredje er alle fire organisationer store og ressourcerstærke organisationer qua de er hovedorganisationer og samler hhv. diverse medlemsorganisationer og virksomheder, de har relativt mange medarbejdere, og organisationerne har høje indtægter. Desuden har organisationerne høj adgang til forvaltningen, parlamentet og medierne, som er afgørende arenaer, hvorigennem organisationer kan opnå politisk indflydelse. FH og DE er på top-10-listen over organisationer med højest adgang til alle tre arenaer, og DA samt AC er på top-10-listen over organisationer med højest adgang til forvaltningen (Binderkrantz et al. 2014: 203). De fire organisationer er altså sammen med en række andre organisationer nogle af de største og stærkeste organisationer, når det gælder adgang til politiske arenaer. Samtidig er der individuelle forskelle både i organisationstyper og på organisationernes adgang til politiske beslutningstagere. AC har fx mindre adgang til alle arenaerne end FH og DE og endvidere mindre adgang til forvaltningen end DA (Ibid). Overordnet er organisationerne dog nogle af Danmarks største og mest indflydelsesrige organisationer på beskæftigelsesområdet og erhvervsområdet. Det giver anledninger til at overveje, hvorvidt eventuelle reducerede

adgangsmønstre til politiske beslutningstagere blandt de interviewede organisationer under pandemien kan generaliseres. Man kan formode, at hvis flere af de fire organisationer oplever reduceret inddragelse under pandemien, gælder det minimum også for andre (mindre) danske organisationer.

Her skal det understreges, at jeg interviewer få danske organisationer på to ressortområder, hvor et større antal organisationer, især fagforeninger og erhvervsorganisationer, er aktive. Der kan være betydelige forskelle på inddragelse af organisationer på de to ressortområder blandt de organisationer, som jeg interviewer og andre danske organisationer fx institutionaliserede forhold til beslutningstagere eller mængden af ressourcer til at prioritere politisk interessevaretagelse. Derfor fortolkes organisationernes erfaringer først og fremmest som udtryk for deres egne erfaringer før og under pandemien. Dernæst undersøges om der kan udledes fælles tendenser, erfaringer og observationer blandt organisationerne, som kan belyse generelle mønstre for inddragelsen af et bredere udsnit af danske organisationer.

#### *Organisationernes repræsentanter*

Jeg interviewer i alt seks repræsentanter for de fire organisationer. I bearbejdelsen og fortolkningen af interviewene bruger jeg interviewpersonernes erfaringer og udtalelser som udtryk for de enkelte organisationers erfaringer.

Jeg interviewer teamchef i afdeling for Politik og Analyse i Fagbevægelsens Hovedorganisation, Nicolas Johansen. Han har ansvaret for FH's afdelinger for beskæftigelses-, erhvervs- social- og integrationspolitik samt tilsynsområdet. Nicolas Johansen er chef for otte konsulenter på de nævnte områder. Nicolas Johansen er bl.a. udvalgt til interviewet, da han er teamchef i afdelingerne for beskæftigelses- og erhvervs politik, hvilket gør, at han kan bidrage med væsentlige information om FH's politiske varettagelse på disse områder (Bilag 1).

Fra Dansk Arbejdsgiverforening interviewer jeg chefkonsulent i afdelingen for Beskæftigelse og arbejdskraft, Jørgen Bang-Petersen og ansættelsesretschef Flemming Dreesen. Jørgen Bang-Petersen har været ansat i DA i 24 år, og han har især viden og erfaringer fra beskæftigelsesområdet. Han er bl.a. repræsentant for DA i Beskæftigelsesrådet. Flemming Dreesen har været ansat i DA i 30 år, og han har især viden og erfaringer på erhvervsområdet. Det fremgår af interviewene, at begge har mangeårige erfaringer med DA's politiske interessevaretagelse både vedrørende høringer og ad andre centrale veje til at påvirke politik på (Bilag 2).

Jeg interviewer konsulent i DE's politiske afdeling Carl Madsen, som bl.a. koordinerer organisationens høringssvar. Jeg interviewer Carl Madsen, da han har central indsigt og erfaringer med Erhvervsministeriets involvering af DE på erhvervsområdet, herunder særligt i pandemien (Bilag 3).

Fra Akademikerne interviewer jeg chefkonsulent Karen Skytte, der har været ansat i organisationen i 20 år. Hun repræsenterer bl.a. AC i Beskæftigelsesrådets Ydelsesudvalg, og hun giver via sin mangeårige erfaring central indsigt i AC's arbejde på beskæftigelsesområdet i interviewet. Jeg interviewer endvidere chefjurist Jesper David Jensen, som har været ansat i AC i ca. 10 år. Han arbejder bl.a. med ansættelsesretlige områder, herunder ift. høringer og AC's bredere politiske interessevaretagelse, som bringes i spil i interviewet (Bilag 4).

De seks informanter har alle erfaringer med organisationernes politiske interessevaretagelse, der spænder fra at skrive, koordinere og afgive høringssvar til bl.a. lovforslag og bekendtgørelser fremsat og udstedt af beskæftigelsesministeren og erhvervsministeren, til at repræsentere organisationerne i officielle råd og nævn, og videre til at deltage i trepartsforhandlinger, udvalgsmøder mv. På dette grundlag fortolkes informanternes udtalelser som repræsentative for organisationernes erfaringer. Det skal understreges, at det ikke er ensbetydende med, at deres udtalelser fortolkes som repræsentative for den reelle politiske inddragelse af organisationerne, da organisationerne kan have bestemte agendaer fx at fremstå vigtige og indflydelsesrige på den ene side, eller forsøge at fremstille regeringen og administrationen i negativt lys.

## Kvalitetsvurdering

Formålet med dette speciale er at opnå indsigt i samspillet mellem politiske beslutningstagere og bestemte organisationer på udvalgte ressortområder under en krisetid med covid-19. Jeg er interesseret i, hvorvidt covid-19 som ekstern begivenhed påvirker dette samspil.

Jeg forsøger at skabe kvantificerbar viden om høringsprocesserne i de udvalgte ministerier og perioder, hvor jeg argumenterer for, at perioderne kan analyseres adskilt. Befolkningen, eksperter og politikere mv. bliver undervejs klogere, og derfor ændrer politiske processer sig også under pandemien. På den baggrund er formålet ikke at generalisere den opnåede viden om høringsprocesserne under de to første folketingsår i pandemien. Den opnåede viden fortæller som udgangspunkt ikke noget om fremtidige høringsprocesser relateret til covid-19 eller om andre ressortområder. Det er, som nævnt, heller ikke formålet med studiet, og det er svært at drage

konklusioner, der kan generaliseres til andre områder, da der gælder visse praksisser på de udvalgte ressortområder, som nødvendigvis ikke gælder på andre.

Den opnåede viden kan anvendes til at drage konklusioner om effekter af høringer. Covid-19 medfører, at høringer holdes konstant, hvilket giver særlig mulighed for at undersøge, hvilken reel betydning høringer har for de interviewede organisationer. Den interne validitet vurderes høj vedrørende effekten af høringer for organisationers politiske varetagelse, om end med forbehold for, at pandemien giver en anderledes situation end normalen.

Konklusioner om forskelle i høringsprocedurer i de to perioder vurderes også til at have høj validitet. Konklusionerne beror på høringsprocedure for alle lovforslag i de udvalgte perioder. Der er dog tale om relativt få ikke-coronarelaterede lovforslag og coronarelaterede lovforslag på erhvervsområdet, mens 36 coronarelaterede lovforslag på beskæftigelsesområdet vurderes til at være et tilpas stort antal observationer for at kunne observere potentielle ændringer i høringsproceduren. Det relativt lille antal observationer giver ikke anledning til at foretage statistiske tests, men det giver anledning til at måle og sammenligne ligheder/forskelle. I forhold til procentudregninger skal man dog være opmærksom på, at procenterne udregnes på baggrund af få observationer. Jeg er derfor opmærksom på, om eventuelle forskelle i høringsprocedurerne, herunder større procentvise forskelle, kan skyldes andre årsager end covid-19.

Jeg forsøger at opnå dybdegående viden om inddragelsen af fire specifikke organisationer på de to ressortområder. Formålet er indsigt i, hvordan covid-19 har påvirket nogle af de største danske lønmodtagerorganisationers og arbejdsgiverorganisationers adgang til beslutningstagere og deres politiske indflydelse. Her er den eksterne validitet ikke høj, da jeg kun interviewer fire ud af en større mængde af danske eliteorganisationer. Mine resultater giver som udgangspunkt indsigt i inddragelsen af de fire interviewede organisationer og kan ikke generaliseres. Jeg vil dog i analysen overveje om interviewene mere generelt kan give indsigt i forskelle og ligheder i inddragelsen af 1) store danske fagforeninger og arbejdsgiver/erhvervsorganisationer, og 2) den bredere inddragelse af det danske organisationslandskab i de to perioder.

Resultaterne vedrørende inddragelse af de fire organisationer vurderes til at have høj intern validitet. De fire interviews er dybdegående, og informanterne består af centrale ledere og konsulenter i organisationerne, der har bred og dyb indsigt i organisationernes politiske interessevaretagelse. De fire organisationer bekræfter på kryds og tværs hinandens udlægninger af inddragelserne af hver organisation, og jeg krydstjekker bl.a. deres udlægninger med fakta om involverede parter i trepartsaftaler mv. (BM 2022).

Dog stiller jeg mig kritiske overfor, at organisationerne kan have bestemte interesser fx at fremføre overdreven kritik eller at underkende manglende inddragelse med det formål at fremstå som centrale og vigtige organisationer på områderne. Disse formål kan svække interviewenes reliabilitet. Organisationerne er interessevaretagelsesorganisationer, der arbejder for specifikke formål, og de har politiske og strategiske interesser, hvilket jeg som interviewer er opmærksom på i min analyse af interviewene. Dog vurderes det, at det ikke påvirker pålideligheden af deres udlægning af den politiske inddragelse af dem selv, og derfor vurderes både den interne validitet og reliabiliteten af interviewene som høj.



## 5. Analyse

Følgende analyse er opdelt i tre. Første del er en deskriptiv analyse af høringsprocedurerne i Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet. I anden del undersøger jeg konsekvenser af observerede ændringer i høringsprocedurerne for de fire interviewede organisationers adgang til politiske beslutningstagere, og om deres politiske indflydelse under pandemien påvirkes af ændringerne i høringsproceduren. I tredje del undersøger jeg de fire organisationers strategier til indflydelse af andre veje end hørings svar, og om deres bredere adgang og indflydelse påvirkes under pandemien.

Del 1 – Høringsproceduren for coronarelaterede- og ikke-coronarelaterede lovforslag

### **Er høringsproceduren for coronarelaterede lovforslag ændret i forhold til ikke-coronarelaterede lovforslag på beskæftigelses- og erhvervsområdet?**

Justitsministeriet udstikker visse retningslinjer, der fungerer som vejledning for høringsproceduren i forbindelse med lovforberedelsen (JM, 2018). Justitsministeriets retningslinjer kan opdeles i 1), at der *”som alt overvejende hovedregel foretages en høring”* af myndigheder og berørte organisationer mv. i forbindelse med lovforberedelsen og dermed før fremsættelsen for Folketinget, 2) *”at der bør fastsættes rimelige høringsfrister”*, som under normale omstændigheder er på 4 uger, 3) ministeren bør redegøre for og begrunde årsager til, at lovforslag ikke sendes i høring eller først sendes i høring samtidig med fremsættelsen for FT, og 4) at det pågældende fagministerium udarbejder et høringsnotat, hvor det bl.a. tilkendegives om de hørte er blevet/ikke er blevet imødekommet i deres hørings svar (JM 2018: 222).

I denne første del af analysen undersøger jeg bl.a. om ministerierne følger Justitsministeriets tre første opstillede retningslinjer for høring af lovforslag.

Høringsproceduren i Beskæftigelsesministeriet

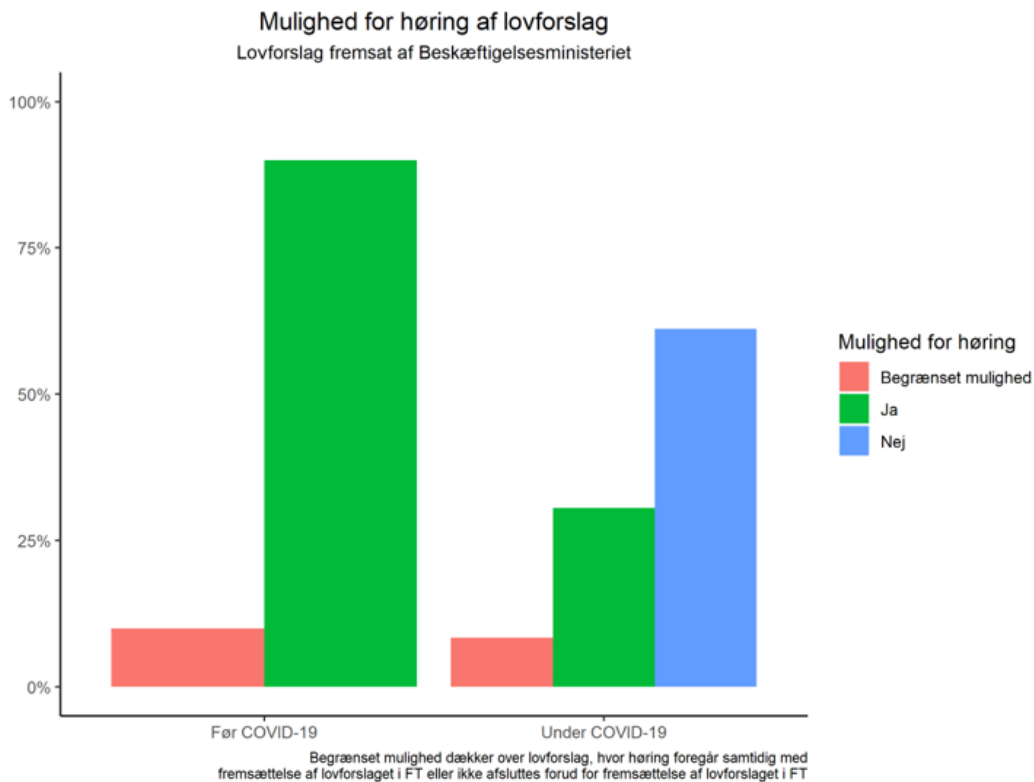
Beskæftigelsesministeren er den minister, som har fremsat flest lovforslag i Folketinget, der er relateret til pandemien. I perioden 1. oktober 2019<sup>4</sup> til 5. oktober 2021 har beskæftigelsesministeren fremsat 36 coronarelaterede lovforslag. I sammenligningsperioden, 1. oktober 2019 til 26. februar

---

<sup>4</sup> Startdatoen for den undersøgte periode. Første coronarelaterede lovforslag fremsættes først 12. marts 2020.

2020, har beskæftigelsesministeriet fremsat ti lovforslag, der ikke er relateret til covid-19, for Folketinget. De i alt 46 lovforslag er alle blevet vedtaget i Folketinget.

**Figur 1: Høringsprocedurer i Beskæftigelsesministeriet**



Kilde: Egen dataindsamling.

Det fremgår af Figur 1, at der har været høring af 100% af de ikke-coronarelaterede lovforslag om end i forskellig grad. Samtlige ti lovforslag fremsat af beskæftigelsesministeren før pandemien har altså været sendt i høring, men ikke alle lovforslag har været sendt i høring før fremsættelsen i Folketinget. Høringsrunden er afsluttet for otte af lovforslagene inden, at de fremsættes i Folketinget. Der har været *begrænset mulighed* for at afgive høringssvar til to af lovforslagene hhv. L 67 og L 85 (Bilag 6).

Der bør jf. ovenstående punkt 3 i JM's vejledning redegøres for årsager til, at lovforslag ikke sendes i høring eller først sendes i høring samtidig med fremsættelsen for Folketinget. Begrundelsen for årsagen til at L 67 blev sendt i høring samtidig med fremsættelsen er, at lovforslaget skulle nå at træde i kraft inden, at en adskilt høringsperiode og efterfølgende folketingsbehandling blev afsluttet, hvorfor de to processer måtte overlappe (Bilag 6). For det andet lovforslag med *begrænset*

*mulighed*, L 85, fremgår det i lovforslaget, at ”Forud for lovens fremsættelse har det ikke været muligt at afslutte den eksterne høring på grund af tidspunktet for indgåelsen af aftale den 2. december 2019 om finansloven for 2020” (Bilag 6). Høringsfristen for lovforslaget var den 16. december 2019, og lovforslaget blev fremsat for Folketinget den 17. december 2019. Det betyder, at ministeriets udarbejdelse af høringsnotat som udgangspunkt må foregå samtidig med fremsættelsen i Folketinget, og at eventuelle ændringer af lovforslaget, må ske som ændringsforslag i Folketinget fremfor ændringer i ministerierne forud for fremsættelsen af lovforslaget. Ved læsning af høringsnotatet fremgår imidlertid, at notatet er udarbejdet den 16. december 2019 (Ibid). Det er samme dato, hvor høringsfristen udløb og dagen inden, at lovforslaget fremsættes i Folketinget. Det kan altså konstateres, at både høring er afsluttet, og høringsnotat er udarbejdet forud for fremsættelsen.

Ud fra de ti ikke-coronarelaterede lovforslag fremsat af beskæftigelsesministeren vurderes, at Justitsministeriets retningslinje om, at lovforslag som alt overvejende hovedregel bør sendes i høring, overholdes. Der foretages høring af alle lovforslagene, hvoraf to dog foregår som *begrænsede høringer* jf. min kategorisering af høringsmulighederne.

Dette ændrer sig for de coronarelaterede lovforslag fremsat af beskæftigelsesministeren. Her er der flest lovforslag, hvor organisationer, foreninger m.v. ikke har mulighed for at afgive høringssvar. Høringsproceduren er suspenderet for 22 ud af de 36 coronarelaterede lovforslag, hvilket svarer til 61,1 % af lovforslagene. Der er mulighed for at afgive høringssvar til 11 lovforslag før fremsættelsen i Folketinget, hvilket svarer til 30,5 %. Der er *begrænset mulighed* for at afgive høringssvar til tre lovforslag, hvilket svarer til 8,3 % af lovforslagene.

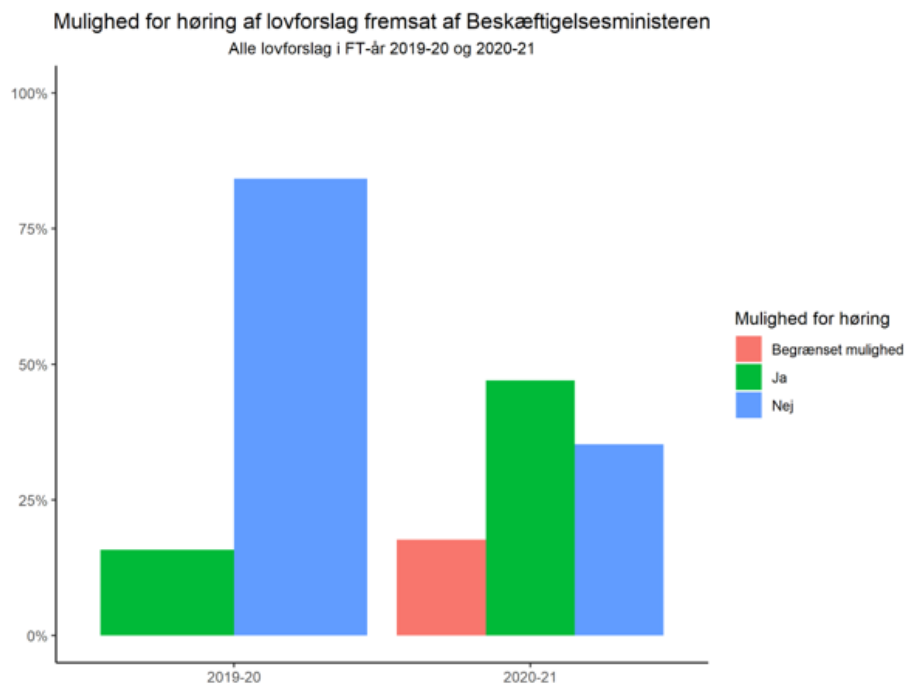
For to lovforslag (L 165 og L 219) med begrænset høring har den eksterne høring været påbegyndt men ikke afsluttet forud for fremsættelsen i Folketinget, hvilket begrundes med tidsmæssige årsager (Bilag 5). Høringen af L 145 er foregået samtidig med fremsættelsen i Folketinget, hvilket begrundes med lovforslagets hastende karakter (Ibid). De tre lovforslags høringer er derfor kategoriseret som *begrænsede høringer*, da høringerne ikke foretages og afsluttes i overensstemmelse med Justitsministeriets vejledning, om at høringer som alt overvejende hovedregel foretages i forbindelse med lovforberedelsen og før fremsættelsen for Folketinget. Det kan, som nævnt, medføre, at eventuelle tilpasninger af lovforslaget før fremsættelsen ikke foretages.

De 22 lovforslag, hvor høringen helt er suspenderet, er interessante. Her adskiller lovforberedelsen sig væsentligt fra de ikke-coronarelaterede lovforslag fremsat af samme minister få måneder

forinden. Høringsproceduren for de coronarelaterede lovforslag følger ikke Justitsministeriets vejledning om, at der bør foretages høring af et lovforslag. Begrundelsen for at ministeriet suspenderer høringsperioden er for samtlige lovforslag deres hastende karakter. Regeringen ønsker, at disse lovforslag skal hastebehandles og træde i kraft hurtigst muligt, hvilket en høringsrunde kan stå i vejen for. De coronarelaterede lovforslag fremsat af beskæftigelsesministeren ændrer på reglerne eller giver mulighed for senere at ændre på reglerne for at være på diverse former for overførselsindkomster, indfører muligheder for lønkomensation til hjemsendte medarbejdere mv. Ministeriet har prioriteret vigtigheden af lovforslagenes presserende karakter frem for den sædvanlige høringsprocedure. Arbejdsmarkedet stod som følge af diverse nedlukninger i en fuldstændig uvant situation, hvor regeringen måtte handle hurtigt, hvilket hastelovene med suspenderingen af høringsrunderne illustrerer.

Det kan på den baggrund være interessant at undersøge eventuelle variationer mellem suspendering af høringsrunderne i de to analyserede folketingsår. Christensen et al. (2021) undersøger bl.a. høringsproceduren i marts og april 2020 men ikke i de efterfølgende måneder eller i 2021. Christensens udredningsgruppe konkluderer bl.a., at ”*[fravigelsen fra høringsproceduren] er i situationen en logisk foranstaltning, men den bidrager i væsentligt omfang til forringelse af de vilkår, som Folketinget arbejder under ved behandlingen af lovpakken* (Christensen et al. 2021: 441).” Udredningsgruppens vurdering er endvidere, at behovet for at fravige Folketingets normale procedurekrav ikke ”*gør sig gældende med samme styrke, da man når frem til slutningen af marts 2020. Der må efter udredningsgruppens vurdering være overordentligt tvingende grunde til at afvige Folketingets normale procedurekrav*” (Ibid: 43-44). De indsamlede data i dette studie giver mulighed for at undersøge høringsproceduren i en længere periode end marts og april 2020. Følger Beskæftigelsesministeriet, i resten af folketingsåret 2019/20 og i folketingsåret 2020/21, udredningsgruppens vurdering af, at behovet for at suspendere høringsproceduren ikke længere er presserende?

**Figur 2: Høring af coronarelaterede lovforslag, BM opdelt på FT-år**



Kilde: Egen dataindsamling.

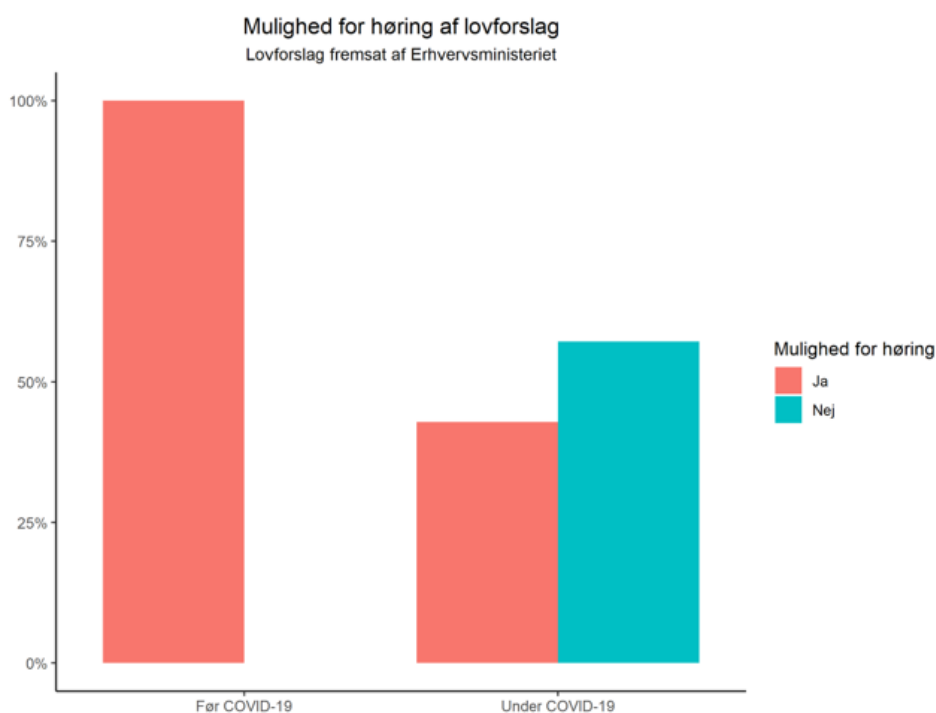
Figur 2 viser, at der er variation i Beskæftigelsesministeriets høringsprocedure i de to folketingsår. Antallet af fremsatte lovforslag er meget tæt; henholdsvis 19 i 2019/20 og 17 i 2020/21. Ud af samlet 22 lovforslag, hvor ministeriets eksterne høring er suspenderet i begge folketingsår, er 16 af de suspenderede høringer fra første folketingsår. I 2019/20 suspenderes høringer altså 16 ud af 19 lovforslag; 84,2 %. Der er kun mulighed for at afgive høringssvar til 3 lovforslag, hvilket svarer til 15,8 % af lovforslagene i 2019/20. Det ændres i folketingsåret 2020/21, hvor der er mulighed for at afgive høringssvar til 8 ud af 17 lovforslag svarende til 47,1 % af lovforslagene. At høringer suspenderes for langt størstedelen af lovforslag kendetegner ikke længere lovgivningsprocessen, da suspenderingsprocenten er faldet til 35,3 % af lovforslagene, hvilket gælder for 6 ud af 17 lovforslag. Dette er et højt tal sammenlignet med de ikke-coronarelaterede lovforslag fremsat af beskæftigelsesministeren, men der er altså sket et væsentligt fald sammenlignet med de coronarelaterede lovforslag i folketingsåret forinden fremsat af samme minister. Derudover er der 3 *begrænsede høringer*, svarende til 17,6 % af lovforslagene, i folketingsåret 2020/21, hvor høringsproceduren ikke er suspenderet, men påvirket af en presserende lovproces. Hastelovgivningsproceduren med bl.a. suspenderede høringer var altså i langt højere grad

kendetegnene for det første folketingsår. Tallene kan indikere, at behovet for hastelovgivning med bl.a. suspenderede høringsprocedure aftager som følge af, at de væsentligste lovgivninger på arbejdsmarkedet blev vedtaget i den første periode, og at Beskæftigelsesministeriet og Folketinget i den efterfølgende tid har formået at vende tilbage til en mere normal lovgivningsprocedure vedrørende covid-19. Det skal understreges, at lovgivningsproceduren ikke normaliseres i hverken månederne eller året efter udredningsgruppens evaluering; 6 af de i alt 22 suspenderede høringer vedrører lovforslag fra marts og april 2020, som er de måneder udredningsgruppen undersøger. De resterende 16 suspenderede høringer gælder lovforslag efter denne periode (Bilag 5).

Høringsproceduren i Erhvervsministeriet

Erhvervsministeren er den tredje i rækken af ministre, der har fremsat flest coronarelaterede lovforslag i folketingsårene 2019/20 og 2020/21. Ministeren har fremsat syv coronarelaterede lovforslag. Ministeriet har fremsat ni lovforslag, der ikke er relateret til covid-19, i sammenligningsperioden. De i alt 16 lovforslag er alle blevet vedtaget i Folketinget.

**Figur 3: Høringsprocedurer i EM**



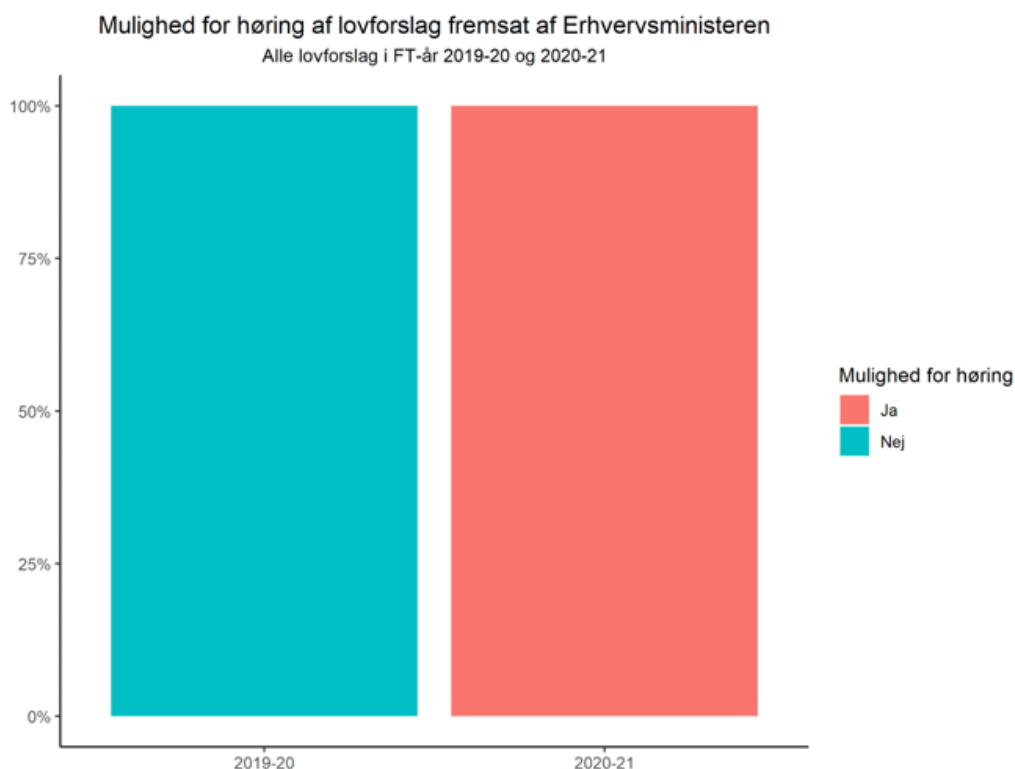
Kilde: Egen dataindsamling.

Figur 3 viser høringsproceduren for lovforslagene i de to folketingsår i Erhvervsministeriet. Ministeren har fremsat ni ikke-coronarelaterede lovforslag, hvor organisationer, foreninger m.v. har haft mulighed for at afgive høringssvar til dem alle før fremsættelsen i Folketinget. Der har altså været høring af 100 % af de ikke-coronarelaterede lovforslag. Ministeriets høringsprocedure er i fuldkommen overensstemmelse med Justitsministeriets første retningslinje om høringsproceduren. Erhvervsministeriet behøver således ikke være opmærksomt på tredje retningslinje, da høringsproceduren hverken suspenderes eller finder sted under fremsættelsen af lovforslagene.

Ligesom for de coronarelaterede lovforslag fremsat af beskæftigelsesministeren, ændrer det sig for de coronarelaterede lovforslag fremsat af erhvervsministeren. Ministeren har fremsat syv coronarelaterede lovforslag i de to folketingsår. Høringsproceduren er suspenderet for fire af lovforslagene, hvilket svarer til 57,1 %. Der foretages høring af de resterende tre lovforslag forud for fremsættelsen i Folketinget, hvilket svarer til 42,9 %. Trods det lave antal coronarelaterede lovforslag på erhvervsområdet illustrerer de en ændret høringsprocedure sammenlignet med de ikke-coronarelaterede lovforslag fremsat af samme minister. Den ændrede tendens kan skyldes, at ministeriet så sig nødsaget til bl.a. hurtigst muligt at række hånden ud til det danske erhvervsliv og indføre diverse hjælpepakker. Konsekvenserne af covid-19 ramte det danske erhvervsliv hårdt med midlertidige nedlukninger af diverse erhverv, hjemsendelse af medarbejdere, restriktioner mv. Det medførte et behov for statslig støtte til virksomheder, selvstændige mv., som bl.a. bestod af kompensationer til virksomheder herunder ansatte og visse kunder, udsættelse af virksomheders momsindbetalinger, øget skattefritagelse mv. Rammerne for flere af disse tiltag blev sat gennem vedtagelsen af hastelove, og efterfølgende udmøntet i praksis gennem bekendtgørelser. Ministeriets begrundelse for den suspenderede høring for de fire lovforslag er netop, at der var tale om hastelovgivning med et akut behov for at vedtage tiltagene (Bilag 5).

Det kan være interessant at undersøge om Erhvervsministeriets tendens med at suspendere høringer også aftager over tid.

**Figur 4: Høring af coronarelaterede lovforslag, EM opdelt på FT-år**



Kilde: Egen dataindsamling.

Figur 4 viser trods det lave antal lovforslag en afgørende variation for høringsproceduren i de to folketingsår i Erhvervsministeriet. De fire lovforslag, hvor høringsproceduren var suspenderet, er alle fra folketingsåret 2019/20, mens de tre lovforslag med høringsrunder forud for fremsættelsen alle er fra folketingsåret 2020/21. Det kan indikere, at ministeriet befandt sig i en uvant situation i det første folketingsår, hvor behovet for hastelovgivning med suspenderede høringsrunder blev prioriteret over en lovgivningsproces med høringsprocedure i overensstemmelse med vejledningen herom.

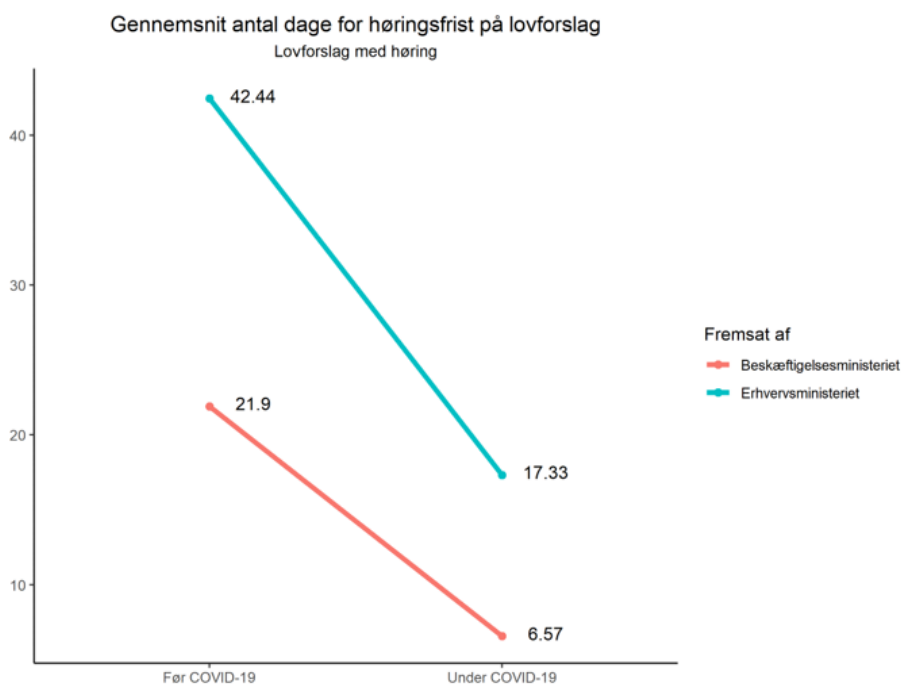
#### Høringsfrister

Indtil videre har jeg undersøgt høringsproceduren med fokus på, hvorvidt der var mulighed for at afgive høringssvar henholdsvis før, under eller overlappende med fremsættelsen i Folketinget, eller om høringerne var suspenderet. I dette afsnit undersøger og sammenligner jeg høringsfristerne for de lovforslag, hvor der er mulighed for at afgive høringssvar. Det vil sige, at jeg udvælger de i alt 14 coronarelaterede lovforslag og ti ikke-coronarelaterede lovforslag fremsat af



beskæftigelsesministeren, hvor der har været høring uafhængig af, om høringen har været før fremsættelsen eller begrænset. Det gør jeg ligeledes med de fire coronarelaterede lovforslag og ni ikke-coronarelaterede lovforslag fremsat af erhvervsministeren med høringer. I dette afsnit undersøger jeg altså Justitsministeriets anden vejledende retningslinje om høringsfrister, der jf. vejledningen bør være på fire uger under normale omstændigheder.

**Figur 5: Høringsfrister i BM og EM**



Kilde: Egen dataindsamling.

#### *Beskæftigelsesministeriet*

Figur 5 viser, at der er forskel på høringsfristerne for de coronarelaterede og ikke-coronarelaterede lovforslag. Gennemsnittet for de ti ikke-coronarelaterede lovforslag fremsat af beskæftigelsesministeren er på 21,9 dage. Den gennemsnitlige høringsperiode følger altså ikke JM's lov kvalitetsvejledning om en høringsfase på minimum fire uger. Tre af de ti lovforslag følger vejledningen om en høringsfrist på fire uger. Fire lovforslag har en høringsfrist på over tre uger men under fire uger. Derudover har tre lovforslag høringsfrister, der er markant kortere end fire uger, på henholdsvis 11, 6 og 13 dage (Bilag 6). Ser man samlet på de ti lovforslag fra sammenligningsperioden overholdes retningslinjen om en fire ugers høringsfrist ikke i Beskæftigelsesministeriet.

Den gennemsnitlige høringsperiode reduceres fra 21,9 dage til 6,57 dage for de coronarelaterede lovforslag fremsat af beskæftigelsesministeren. Den gennemsnitlige høringsperiode for de 22 coronarelaterede lovforslag er altså over tre gange kortere end de ikke-coronarelaterede lovforslag og over fire gange kortere end Justitsministeriets retningslinje om en fire ugers høringsfrist. Det skal understreges, at der kun medtælles lovforslag, hvor der har været høring. Lovforslag med suspenderede høringer har en høringsperiode på nul dage, og de indgår ikke i gennemsnittet. 12 af de 14 coronarelaterede lovforslag har en høringsfrist på syv dage eller derunder, heraf otte med en høringsfrist på fem dage eller derunder. Den længste høringsfrist for de coronarelaterede lovforslag er på 20 dage efterfulgt af en høringsfrist på 13 dage. Årsagen til de korte høringsfrister nævnes ikke i de 12 lovforslag, hvor høringen er foregået inden fremsættelse i Folketinget. For de to lovforslag, hvor høringen ikke er afsluttet forud for fremsættelsen, nævnes årsagen hertil, hvilket, som nævnt, skyldtes tidsmæssige årsager. Der er altså en markant forskel på fristerne for de coronarelaterede- og ikke-coronarelaterede lovforslag fremsat af beskæftigelsesministeren, hvor der har været høring.

#### *Erhvervsministeriet*

For de ni ikke-coronarelaterede lovforslag fremsat af erhvervsministeren er den gennemsnitlige høringsfrist på 42,44 dage, hvilket altså er højere end Justitsministeriets vejledning. Der er kun ét lovforslag, hvor høringsfristen er på under 28 dage, og her er høringsfristen på 25 dage dvs. meget tæt på JM's vejledning (Bilag 6). Erhvervsministeriet overholder, og har længere høringsfrister, end Justitsministeriets vejledning for de ikke-coronarelaterede lovforslag.

Høringsfristerne for de coronarelaterede lovforslag falder i gennemsnit til under det halve end gennemsnittet for de ikke-coronarelaterede lovforslag. Gennemsnittet er imidlertid ikke optimalt som målestok, da der kun er tre coronarelaterede lovforslag fremsat af erhvervsministeren. Den samlede høringsfrist for det første af disse tre lovforslag er på 41 dage<sup>5</sup> (Bilag 5). Der har været fire særskilte høringer for det andet lovforslag, hvoraf kun den sidste høring på seks dage medtælles i dette studie, da de andre høringer ikke vedrører coronarelateret lovgivning (Bilag 6). Det tredje lovforslag har en høringsfrist på fem dage. To ud af de tre coronarelaterede lovforslag fremsat af erhvervsministeren overholder altså ikke Justitsministeriets vejledning om høringsfrister, mens samtlige<sup>6</sup> ikke-coronarelaterede lovforslag lever op til vejledningens retningslinjer.

---

<sup>5</sup> To høringer på hhv. 27 og 14 dage

<sup>6</sup> Ét lovforslag har en høringsfrist på 25 dage.

## Delkonklusion 1

Høringsproceduren ændres grundlæggende for coronarelaterede lovforslag som udarbejdes og fremsættes under pandemien. På begge ressortområder suspenderes høringsproceduren for mere end halvdelen af de coronarelaterede lovforslag, mens der foretages høring af alle ikke-coronarelaterede lovforslag i begge ministerier. Det betyder, at den pluralistiske adgang, hvor alle organiserede interesser potentielt kan henvende sig til ministerier og potentielt Folketinget gennem høringssvar, reduceres under pandemien. Organisationer må således søge adgang og indflydelse ad andre veje end gennem høringssvar under pandemien. Forskellen i procedurerne er dog betydeligt større i det første folketingsår og sammenligningsperioden.

Høringsfristen er endvidere tre gange kortere for høringer af de coronarelaterede lovforslag sammenlignet med de ikke-coronarelaterede lovforslag på beskæftigelsesområdet, og den bliver mere end halveret for de coronarelaterede lovforslag sammenlignet med de ikke-coronarelaterede lovforslag på erhvervsområdet.

## Del 2 – De fire organisationers brug af høringssvar

### **Hvad betyder den ændrede høringsprocedure for de fire organisationers adgang til beslutningstagere og deres mulighed for at få indflydelse?**

I første analyseafsnit fandt jeg frem til, at høringsproceduren i Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet vender fra, at der foretages høringer af alle ikke-coronarelaterede lovforslag til, at høringer suspenderes for over halvdelen af de coronarelaterede lovforslag fremsat af begge ministerier under pandemien. Endvidere forkortes høringsfristen for de lovforslag, som kommer i høring under pandemien sammenlignet med lovforslagene i sammenligningsperioden.

I denne del af analysen undersøger jeg bl.a. betydningen af den suspenderede og forkortede høringsprocedure på Fagbevægelsens Hovedorganisation, Akademikernes, Dansk Arbejdsgiverforenings og Dansk Erhvervs adgang til centraladministrationen og politikere og på deres politiske indflydelse.

#### Organisationernes formål med høringssvar

Ud fra de fire interviews kan jeg opstille tre overordnede formål for de interviewede organisationer med at afgive høringssvar. Det første formål er at ændre lovforslagets indhold på det pågældende tidspunkt dvs. typisk i ministeriets sidste proces inden, at lovforslaget fremsættes og behandles i

Folketinget. Det andet formål for organisationerne er at kommunikere til politikerne gennem høringsvaret, som politikerne kan bruge under behandlingen i Folketinget. Organisationernes tredje formål er at kommunikere mere bredt til offentligheden udenfor ministerier og Folketinget fx til organisationernes medlemmer.

#### *Ministeriet som modtager af hørings svar*

Alle fire organisationer bruger hørings svar til at forsøge at ændre indhold i lovforslag typisk inden, at lovforslagene fremsættes for Folketinget. Samtidig understreger især FH, DA og AC, at der er tale om tekniske justeringer, mindre ændringer i indholdet eller rettelser af specifikke fejl i lovforslaget, når hørings svar fører til ændringer i lovforslag. FH og DA bruger ofte høringsprocessen til at efterse de aftaler, som de selv har været med til at indgå med hinanden under Beskæftigelsesministeriets inddragelse af de to parter, og som siden er blevet til lovtekst (Bilag 1: 2; Bilag 2: 2, 4). Begge organisationer fortæller, at de som regel er bekendt med lovforslag, der vedrører arbejdsmarkedet forud for høringsprocessen. De inddrages ofte fx i trepartsaftaler, som ligger til grund for de efterfølgende lovudmøntninger. Derfor bruger FH og DA høringsprocesserne til at gennemlæse lovforslagene med fokus på fejl, indhold som de ikke er bekendt med eller afledte effekter af lovforslaget, som de ikke har overvejet i aftalerne forud for lovudmøntningen (Bilag 1: 2, 5; Bilag 2: 4). AC bruger også hørings svar til at tjekke for tekniske fejl eller u hensigtsmæssige konsekvenser af lovforslag (Bilag 4: 2). Organisationerne bruger altså bl.a. deres insiderr ressourcer i høringsprocesserne, når de afgiver hørings svar, der fx påpeger fejl eller afledte effekter af lovforslagene, som kan være brugbart for lovgiverne i ministerier og efterfølgende i Folketinget. Derudover tillægger AC ikke hørings svar særlig betydning ift. ministeriets videre arbejde. AC nævner heller ikke, at de bruger hørings svar til at efterse aftaler, som de selv har indgået, hvilket FH og DA som nævnt gør. Det kan skyldes, at FH og DA i højere grad involveres i det indledende arbejde forud for lovforslaget end AC (Bilag 4: 4).

DE er meget detaljereorienteret i høringsprocessen, hvor DE fx har erfaringer med at påpege og ændre formuleringer, der skal fjernes eller fremstå tydeligere, ifølge DE. DE efterser også lovforslagene for faktuelle fejl, som DE fx vurderer ikke kan lade sig gøre i virkeligheden (Bilag 3: 4). DE's insiderr ressourcer bidrager altså til at politiske beslutninger kan implementeres og virke i praksis.

### *Politikere som modtager af hørings svar*

Ud fra de fire interviews tegner der sig et billede af, at høringer ikke medfører substantielle ændringer i lovforslagene. Det drejer sig om at påpege tekniske fejl eller justeringer.

De indsamlede data om høringsproceduren i de to perioder viser imidlertid, at alle fire organisationer benytter høringsmuligheden, når lovforslag kommer i høring (Bilag 5; Bilag 6).

Der er, jf. analyseafsnit 1, høring af 14 coronarelaterede lovforslag og samtlige 10 ikke-coronarelaterede lovforslag fremsat af beskæftigelsesministeren i de undersøgte perioder. Der er 14 høringslister til ministeriets coronarelaterede lovforslag og 11 høringslister til de ikke-coronarelaterede lovforslag, da L 54 er i høring to gange hos de samme organisationer (Bilag 6). Tabel 3 og tabel 4 viser, hvorvidt FH, AC og DA har stået på høringslisterne til lovforslag fremsat af Beskæftigelsesministeren, og om organisationerne har afgivet hørings svar med bemærkninger.

**Tabel 3: Høringslister og hørings svar til coronarelaterede lovforslag fremsat af BM**

Organisation	Antal høringslister (max 14)	Antal hørings svar (max 14)
FH	14	13
DA	13	12
AC	13	2

Kilde: Egen dataindsamling.

**Tabel 4: Høringslister og hørings svar til ikke-coronarelaterede lovforslag fremsat af BM**

Organisation	Antal høringslister (max 11)	Antal hørings svar (max 11)
FH	10	9
DA	10	7
AC	9	3

Kilde: Egen dataindsamling.

Tabellerne viser, at de tre organisationer oftest står på høringslisterne, og at især FH afgiver hørings svar med bemærkninger til lovforslag i begge perioder. DA afgiver i høj grad også hørings svar til lovforslagene, mens AC ikke nær så hyppigt afgiver hørings svar.

Erhvervsministeriet fremsætter, jf. analyseafsnit 1, tre coronarelaterede lovforslag, hvor der kan afgives hørings svar. De tre lovforslag tæller fire høringer, da L 82 er i høring to gange hos de samme organisationer (Bilag 5). Erhvervsministeriet fremsætter, jf. analyseafsnit 1, ni ikke-

coronarelaterede lovforslag, hvor der er mulighed for høring af alle ni lovforslag. Flere af lovforslagene har flere høringsrunder, hvilket medfører, at der i alt er 14 høringslister til de 9 lovforslag (Bilag 6).

Tabel 5 og 6 viser, hvorvidt FH, AC, DA og DE har stået på høringslisterne til lovforslag fremsat af erhvervsministeren, og om organisationerne har afgivet høringssvar med bemærkninger.

**Tabel 5: Høringslister og høringssvar til coronarelaterede lovforslag fremsat af EM**

Organisation	Antal høringslister (max 4)	Antal høringssvar (max 4)
DE	4	2
DA	4	1
FH	3	0
AC	3	0

**Tabel 6: Høringslister og høringssvar til ikke-coronarelaterede lovforslag fremsat af EM**

Organisation	Antal høringslister (max 14)	Antal høringssvar (max 14)
DE	14	5
DA	13	3
FH	4	1
AC	10	0

Tabel 5 og tabel 6 viser, at især DE afgiver høringssvar til lovforslag fremsat af erhvervsministeren. Det kan forklares med, at DE netop er en erhvervsorganisation og i højere grad beskæftiger sig med erhvervs politik end især FH og AC, som afgiver hhv. ét og ingen høringssvar på erhvervsområdet i de to undersøgte perioder. Her skal det understreges, at der i alt er fremsat 12 lovforslag af erhvervsministeren i de to perioder, hvor der foretages høring, hvilket er relativt få lovforslag. Hvis studiet udvides til at undersøge en længere periode og dermed potentielt flere lovforslag med høring, kan det være, at der ville indgå flere høringssvar fra AC og FH på erhvervsområdet. Begge organisationer bruger flest ressourcer på beskæftigelsesområdet, men de er også aktive på erhvervsområdet (Akademikerne 2021; Bilag 1: 1).

Til trods for at FH, DA og AC påpeger, at høringssvar typisk vedrører teknikaliteter og mindre rettelser, afgiver især FH og DA relativt mange høringssvar. Det kan skyldes, at organisationerne

også har andre formål med høringssvarene end mindre rettelser i ministeriernes udarbejdelse af lovforslag.

Alle fire organisationer har hyppige kontakter til politikerne. Direkte kontakt til politikere såsom breve sendt til Folketingets udvalg, deputationer eller møder med politikere kommer jeg ind på i tredje del af analysen. I dette afsnit undersøger jeg organisationernes kontakt til politikerne udelukkende gennem høringssvar.

Det fremgår af interviewene med FH, DA og AC, at disse organisationer snarere bruger høringssvar som kommunikation til politikere end til at få embedsværket til at ændre lovforslag. De tre organisationer lægger vægt på, at organisationer skal inddrages tidligere i lovudarbejdelsen fremfor i høringsprocessen, når målet er indflydelse på lovgivning eller andre beslutninger. Når de tre organisationer afgiver høringssvar, bruger de det derfor bl.a. som oplæg til politikerne, da de ved, at de læser høringssvarene.

Nicolas Johansen (FH) fortæller, at i scenarier hvor regeringen gør det modsatte af FH

*”[...] har vi som organisation en vis mulighed for at påvirke det politiske landskab ved at afgive et høringssvar, der er kritisk eller peger på, hvad vi kunne tænke os i stedet. Derefter kan vi tage fat i de ordførere, der sidder med lovforslaget i Folketinget”* (Bilag 1: 4).

FH afgiver bl.a. høringssvar, når de ikke er tilfredse med elementer i et lovforslag. Heri viser FH deres standpunkt uden, at det nødvendigvis fører til ændringer i ministeriets justeringer af lovforslaget forud for fremsættelsen. Til gengæld kan høringssvaret påvirke Folketingets behandling af lovforslaget.

DA's formål med høringssvar, herunder ift. politikerne, har mange ligheder til FH's. Jørgen Bang-Petersen (DA) udtaler:

*”Når vi er rigtig dygtige bruger vi også høringssvarene som oplæg til nogle af politikerne. [...] derfor skriver vi, når vi har været igennem de uformelle processer, ikke til regeringen længere men til nogle politikere, som skal hjælpe os med at bringe vores synspunkter ind i de politiske processer”* (Bilag 2: 6).

AC bruger ligeledes høringssvar som strategi til at nå politikerne med deres synspunkter (Bilag 4: 3). Det er altså en fælles kommunikationsstrategi til politikerne for de tre organisationer, hvor organisationerne tilkendegiver deres mening ofte i situationer, hvor de er utilfredse med et lovforslag.

DE fremstår ud fra interviewene som den organisation, der har hyppigst kontakt til politikerne. DE's kontakt til politikerne er dog oftest en direkte kontakt fx møder fremfor gennem hørings svar, hvilket uddybes senere i analysen.

#### *Medlemsorganisationerne som modtagere af hørings svar*

Det tredje overordnede og fælles formål med hørings svar blandt FH, DA og AC er at kommunikere deres synspunkter og politiske arbejde til offentligheden, herunder deres medlemsorganisationer. DE kommunikerer også i høj grad til deres medlemmer, men i interviewet lægges vægten umiddelbart på andre kommunikationskanaler end gennem hørings svar, hvilket uddybes senere i analysen. Karen Skytte (AC) fortæller, at AC bl.a. bruger hørings svar for at signalere organisationens standpunkt:

*”Der er også det med, at vi kan have behov for at markere et politisk synspunkt mere end at gå ned i detaljen i aftalen. Det tredje er, at vi skal vise vores medlemsorganisationer, at vi reagerer, når der er noget som er til skade for dem”* (Bilag 4: 7).

Når AC ikke tiltænker deres hørings svar til ministeriernes embedsmænd, er deres modtagere altså, som nævnt i forrige afsnit, politikerne og, som dette citat viser, deres medlemsorganisationer. At AC lægger deres hørings svar op på deres hjemmeside er endvidere et eksempel på, at AC har til hensigt at vise deres medlemsorganisationer, at de arbejder for og varetager deres interesser på arbejdsmarkedet bl.a. ved at afgive hørings svar (Akademikerne 2021).

FH bruger, ligesom AC, hørings svar til at kommunikere til deres medlemsorganisationer. FH og AC fortæller begge, at de har en intern høringsproces blandt deres medlemsorganisationer, når de modtager et lovforslag i høring. Herefter forsøger FH og AC at afgive et samlet hørings svar på vegne af deres medlemsorganisationer. AC fortæller fx, at de skriver hørings svar, når de får reaktioner fra deres medlemsorganisationer og har behov for at markere deres synspunkt (Bilag 4: 3), og FH fortæller, at de som hovedorganisation forsøger at samle og løfte deres medlemsorganisationers kritik til et højere niveau (Bilag 1: 4). Det vidner om, at begge organisationer besidder insiderviden om effekter af lovgivning for deres medlemsorganisationer, der kan gavne beslutningstagernes lovarbejde.

Men FH fortæller, at de kritiske hørings svar snarere er for at signalere FH's holdning til lovforslaget overfor deres medlemmer end for at ændre lovforslaget, da FH er klar over, at det oftest ikke medfører ændringer i selve lovforslaget (Bilag 1: 5-6). Organisationernes insiderr ressourcer



aktiveres altså i høringssvarene, men de fører ofte ikke indflydelse.

DA bruger også høringssvar til at kommunikere deres kritiske holdninger til et lovforslag til offentligheden, men det er ikke en udbredt strategi hos DA:

Flemming Dreesen (DA): *"Det kan også være offentligheden. Hvis man nu inderligt er i mod, hvis man har tabt et eller andet. Så kan man skrive i høringssvaret og råbe ud til omverdenen "det er ikke vores skyld" eller "vi havde advaret" "det er forfærdeligt". Jeg vil sige, at det er en situation, man nødig skal komme i, men det sker"* (Bilag 2: 7).

DA fortæller, at de ofte er inddraget forud og dermed har mindre kritik af lovforslagene, da inddragede organisationers synspunkter ofte afspejles i lovgivningen. Der vil dog være situationer, hvor DA's ønsker ikke imødekommes, eller hvor andre organisationer stilles tilfreds vedrørende én del, mens DA stilles tilfreds vedrørende en anden del. Her kan DA bruge høringssvarene i forhold til offentligheden, fortæller Jørgen Bang-Petersen (DA):

*"Derfor er der nogle ting, vi skal have sagt i høringssvarene for at manifestere vores synspunkt, også mere officielt end vi kan gøre i det indledende"* (Bilag 2: 6).

Men Jørgen Bang-Petersen fortæller også, at DA ikke har et særligt behov for at fremsætte offentligt kritik, hvis de ikke er tilfredse:

*"Det der med at gå ud og råbe i offentligheden, at man ikke har fået indflydelse, er ikke nødvendigt"* (Bilag 2: 7).

DA har altså ikke en udbredt brug af outsiderstrategier, hvilket kan skyldes, at DA netop typisk inddrages tæt i lovforberedelsen. DA har et tæt samarbejde især med Beskæftigelsesministeriet. En forklaring på at DA i højere grad er konsensusøgende overfor regeringen og forvaltningen kan være, at DA værdsætter deres privilegerede position i samarbejdet med bl.a.

Beskæftigelsesministeriet, hvilket offentlig kritik umiddelbart kan skade.

På den anden side er både AC og DE mere åbne overfor brug af outsiderressourcer ved fx at fremsætte offentlig kritik af den førte politik eller politiske processer. AC har fx offentligt fremsat stor kritik af, at de ikke er blevet inddraget i flere coronarelaterede beslutningsprocesser på arbejdsmarkedet (Bilag 4: 9). DE bruger bl.a. hyppigt pressen til at kritisere politiske processer og beslutninger, som de er utilfredse med (Bilag 3: 3). Organisationernes offentlige kritik sker dog i højere grad ad andre veje end gennem høringssvar. Når DE fx kommunikerer bredt og kritiserer, er

det ofte i pressemeddelelser og gennem medierne (Bilag 3: 9), mens dette afsnit omhandler høringsvar som kommunikation til bl.a. offentlig kritik.

Opsamlende om organisationernes tredje formål med høringsvar er målet med høringsvar ofte organisationernes egne medlemsorganisationer. FH, AC og DA afgiver bl.a. høringsvar for at manifestere deres synspunkter, da de ved, at det ikke kun er embedsmænd og politikere, der læser dem men også deres egne medlemsorganisationer, der kan have en interesse i høringsvarene.

Kan høringsvar føre til politisk indflydelse?

I anden del af analysen har jeg indtil videre fundet frem til tre overordnede formål med høringsvar, som især gælder FH, DA og AC; 1) at påvirke lovudarbejdelsen i ministerierne forud for fremsættelsen af lovforslag i Folketinget, 2) at bruge høringsvaret som guide til politikernes behandling af lovforslaget og 3) at signalere til medlemsorganisationerne at hovedorganisationerne arbejder for deres vilkår politisk. I hvor høj grad kan disse formål føre til egentlig politisk indflydelse i form af ændringer i lovforslaget i enten ministeriernes eller Folketingets behandling af lovforslaget?

Det kommer an på, hvilke ændringer organisationerne har til hensigt. De interviewede chefer og konsulenter fra FH, DA og AC har alle mange års erfaring med at afgive høringsvar, herunder i covid-19 pandemien. En fælles erfaring blandt dem er, at høring sker for sent i processen, hvis formålet er politisk indflydelse. Det vil sige, at tiden for substantielle ændringer er udløbet ved høringsprocessen, ifølge de tre organisationer:

Jesper David Jensen (AC): *”Det er fordi, at vi godt ved, at der hvor man får indflydelse, det er ikke i høringsvarene. Der er det ofte passé [...] Vi ved godt, at når vi er kommet til høringsprocessen, så er muligheden for indflydelse minimal”* (Bilag 4: 2).

Jørgen Bang-Petersen (DA): *”Den formelle høringsproces bliver mere eller mindre overflødig”* (Bilag 2: 6).

Nicolas Johansen (FH): *”Men vi ved jo godt, at det er noget, vi fortæller til lovgivere og til de interessenter, der følger lovprocessen. Det har ikke nogen betydning og kommer ikke til at ændre lovudkastet”* (Bilag 1: 4-5).

De tre organisationer understreger, at hvis de søger politisk indflydelse på lovgivning, forsøger de at blive inddraget tidligt i processerne. Fremfor at ændre indhold i de udarbejdede lovforslag, kan de ved tidlig inddragelse i højere grad være med til at danne aftalerne forud for lovforslagene.

Samtidig skal det understreges, at alle fire organisationer nævner, at de har hyppige erfaringer med tekniske ændringer og at påpege afledte effekter i høringsvarene, som ministerierne imødekommer. Carl Madsen (DE) underkender desuden ikke høringsprocessen i samme grad som de tre andre organisationers repræsentanter.

Organisationernes adgang og indflydelse under pandemien gennem høringsvar

I første del af analysen fandt jeg frem til, at høringsproceduren langt oftere er suspenderet og forkortet for de coronarelaterede lovforslag end for de ikke-coronarelaterede lovforslag. I anden del af analysen har jeg indtil videre kortlagt tre overordnede hensigter for organisationerne med deres høringsvar. I dette afsnit undersøger jeg, om og hvordan den ændrede høringsprocedure påvirker de fire organisationers adgang til politiske beslutningstagere og deres mulighed for indflydelse herigennem.

*Suspenderet og forkortet høring → reduceret adgang og indflydelse gennem ministerierne*

Organisationernes første mål er, som nævnt, (mindre) ændringer af indhold i lovforslag, når de afgiver høringsvar. Alle fire organisationer erfarer, at hastigheden i både lovgivningsfaser og andre beslutningsfaser vedrørende covid-19 er intensiveret. Det kan medføre, at politikere, embedsmænd og organisationer overse fejl i de indledende faser, som efterfølgende kunne være blevet opdaget i høringsfasen (Bilag 2: 6). FH og DA fortæller, at suspenderede og forkortede høringer kan skade lovkvaliteten (Bilag 1: 3; Bilag 2: 5), hvilket også er en af konklusionerne i udredningen af coronahåndteringen (Christensen et. al. 2021).

FH og AC fortæller, at når høringsfristerne forkortes, reduceres organisationernes mulighed for at koordinere deres høringsvar med deres medlemsorganisationer. FH og AC har hhv. 64 og 28 fagforeninger som medlemsorganisationer. De to hovedorganisationer forsøger at finde en fælles linje, som dækker deres medlemsorganisationers synspunkter, når de afgiver høringsvar. Den forkortede høringsfrist for de coronarelaterede lovforslag medfører, at FH får sværere ved fx ”at læse, beregne [og] se på det juridiske”, have en grundig dialog med deres fagforbund og arbejde med detaljerne i lovforslaget (Bilag 1: 7-8). Det samme gør sig gældende for AC, der endvidere helt udelukkes fra muligheden for at påpege fejl, mangler, oversete konsekvenser for deres medlemsorganisationer mv., når høringerne suspenderes, og AC ikke involveres i det indledende samarbejde med Beskæftigelsesministeriet (Bilag 4: 4).

På den anden side viser de tre organisationer, som involveres tidligt, FH, DA og DE, stor forståelse for, at regeringen må træffe hurtige beslutninger relateret til pandemien, selvom det kan medføre

visse fejl, som under normale procedure vil opdages (Bilag 4: 1-2; Bilag 1: 11). DA udtrykker fx forståelse for, at embedsmændene i ministerier og styrelser har været pressede og arbejdet meget intensivt under pandemien. Derfor har DA også været villig til at omstille sig. DA fortæller, at de selv har en interesse i at inddrages i hastelovgivningen, og at de derfor ikke er utilfredse med at ”arbejde hele natten” fx vedrørende en nyligt indgået aftale om coronapas (Bilag 2: 5).

Konkluderende har den suspenderede og forkortede høringsprocedure for de coronarelaterede lovforslag bl.a. medført, at organisationerne har haft færre muligheder for at bidrage med insiderressourcer fx at efterse lovforslag for bl.a. fejl eller at påpege mangler over for ministerierne. Denne konsekvens er umiddelbart større for AC, da de ikke har været inddraget i samme omfang som FH, DA og DE forud for, at lovforslagene kommer i høring.

*Suspenderet og forkortet høring → reduceret adgang til politikere og offentligheden*

Organisationerne bruger, som nævnt, også høringssvar til at kommunikere til politikerne. Det fremgår særligt i interviewene med FH, DA og AC. De tre organisationer mister adgang til fx at afgive høringssvar, der kan bruges af politikerne til at fremme organisationernes synspunkter, når høringer suspenderes. FH har fx erfaring med at nå politikerne gennem høringssvaret. Høringssvaret står ikke alene, FH har også en direkte dialog med bl.a. de politiske ordførere, hvor dialogen og høringssvaret supplerer hinanden og giver politikerne et afsæt for at inddrage organisationernes synspunkter i Folketinget (Bilag 1: 4). Denne mulighed reduceres altså for FH.

DA bruger ligeledes høringssvar til at påvirke politikerne. DA fortæller fx, at Venstre eller Konservative ofte vil følge DA's synspunkter, som fx kan komme til kende i høringssvaret, og at høringssvaret kan fungere som oplæg til nogle af politikerne, når DA er ”rigtig dygtige” (Bilag 2: 6). DA mister dermed muligheden for at påvirke politikernes behandling af lovforslag gennem høringssvar.

Konsekvenserne kan være større for AC både ift. politikerne og offentligheden. AC har været inddraget betydeligt mindre end de tre andre organisationer under pandemien. I interviewet med AC er det tydeligvis til frustration for AC, som mener, at vigtige synspunkter og overvejelser vedrørende akademikere på arbejdsmarkedet udelukkes, når hovedorganisationen for denne gruppe udelukkes under pandemien. Dermed kan AC have flere kritikpunkter af coronarelaterede lovforslag end de tre andre interviewede organisationer. AC mister muligheden for formelt at fremføre denne kritik i høringssvar. Det påvirker både AC's kommunikation til politikere og deres medlemsorganisationer, ifølge Jesper David Jensen (AC):

*”Der mistede vi markant indflydelse. Den lovgivning, der kom som følge af trepartsaftalerne, var målrettet et særligt segment på arbejdsmarkedet, hvor vi ikke altid er dækket af. Der kunne vi påpege nogle forskellige ting og sige ”hvis vi havde været med, så havde vi nok bredt det ud i nogle forskellige situationer” (Bilag 4: 4).*

Jesper David Jensen mener, at AC’s viden og input udelukkes i aftalerne, inden lovforslagene udarbejdes. Når AC endvidere ikke kan fremføre deres argumenter i høringssvar til hverken ministerierne eller politikerne, mister organisationen adgang til at bidrage med deres overvejelser. Når Folketingets behandling af coronarelaterede lovforslag intensiveres, bliver det endvidere sværere at gøre politikerne opmærksomme på AC’s synspunkter. Det fremgår af Folketingets Forretningsorden, at der under normale omstændigheder som minimum bør gå 30 dage fra fremsættelse af et lovforslag i Folketinget til vedtagelse (Folketinget 2021). Fristen skal bl.a. sikre grundig behandling af lovforslag før vedtagelse. Folketinget kan imidlertid afvige fra denne frist, når der er tale om hastelovgivning (Folketinget 2021a). Tabel 7 og 8 viser antallet af dage fra fremsættelse til vedtagelse af de coronarelaterede lovforslag som hastebehandles, og hvor høringer endvidere er suspenderet i de to ministerier.

**Tabel 7 – FTs behandlingstid af coronarelaterede lovforslag uden høring i BM**

Behandlingstid i FT (dage)	Antal coronarelaterede lovforslag uden høring
4	1
5	2
2	3
6	3
1	1
9	2
7	6
3	2
10	1
12	1

Kilde: Egen dataindsamling.

**Tabel 8 – FTs behandlingstid af coronarelaterede lovforslag uden høring i EM**

Behandlingstid i FT (dage)	Antal coronarelaterede lovforslag uden høring
2	2
9	1
16	1

Kilde: Egen dataindsamling.

Behandlingstiden spænder fra 1 til 16 dage for de hastebehandlede coronarelaterede lovforslag, hvor høringer er suspenderet. AC nævner flere gange, at deres synspunkter vedrørende akademikere på arbejdsmarkedet udelukkes, når hovedorganisationen for akademikere ikke inddrages. Når AC endvidere hverken får mulighed for fx at påpege oversete konsekvenser for deres medlemmer i et høringssvar, som kan bruges i ministerierne eller af politikerne, mangler akademikere på arbejdsmarkedet en stemme i de politiske forhandlinger og beslutninger. Deres stemme er i hvert fald i mindre grad repræsenteret end de lønmodtagere, der tilhører FH's fagforbund. Lovforslagene hastebehandles og politikerne har, jf. tabel 7 og 8, muligvis ikke til tid at overveje konsekvenser af lovgivningen for akademikere.

AC kan således både miste adgang til potentiel indflydelse gennem forvaltningen og Folketinget, når høringer suspenderes. Som minimum mister AC adgang til at fremsætte kritik, der kan tages op af politikerne eller fungere som et signal til AC's medlemsorganisationer om, at AC forsøger at bringe viden og input om akademikere i spil overfor både embedsmænd og politikere (Bilag 4: 7). Den pluralistiske repræsentation af brede og forskellige interesser falder altså under pandemien, når høringer suspenderes. Høringssvar er en måde hvorpå organisationer, uanset deres forhold til beslutningstagere, får adgang til at blive hørt. Fra et pluralistisk perspektiv vil organisationer endvidere kunne påvirke lovforslag, hvis de arbejder hårdt og udkonkurrerer potentielle modstridende synspunkter fx i et høringssvar. Når høringer suspenderes, får organisationer, der ikke inddrages ad andre veje, altså sværere ved at få adgang til beslutningstagere, hvilket bl.a. også påpeges af DE og DA (Bilag 4: 6; Bilag 1: 1).

*Suspenderet og forkortet høring → ikke betydelige ændringer for nogle organisationers indflydelse*

De suspenderede og forkortede høringsprocedure kan have forskellige konsekvenser for danske organisationer. De organisationer, der i forvejen har lavere adgang til beslutningstagere, kan i højere grad være mærket af de suspenderede hørings konsekvenser for både adgang til beslutningstagere og indflydelse herigennem.

De to interviews med FH og DA indikerer, at disse to organisationers adgang og indflydelse ikke reduceres, selvom høringsproceduren suspenderes eller høringsfristen reduceres. FH og DA fortæller flere gange, at høringer er mest væsentlige for organisationerne, når de ikke har været inddraget forud for udarbejdelsen af lovforslag. Indledende inddragelse af organisationerne vil som udgangspunkt mindske organisationernes utilfredsheder, da inddragelse typisk medfører, at der som minimum lyttes til organisationernes synspunkter.

Nicolas Johansen (FH) fortæller fx, hvordan tidlig inddragelse reducerer potentiel kritik i høringssvar:

*”Så spørger du til coronatiden. Der tror jeg egentlig, at vi har været inddraget i så vidt omfang i mange af de arbejdsmarkedsordninger, der er kørt under corona, via dialog både uformelt og formelt og i trepartssamarbejdet, at vi ikke har haft samme behov for at beklage os i høringssvarene”* (Bilag 1: 9).

Erfaringerne med coronarelaterede lovforslag, som udmønter trepartsaftaler, er de samme hos DA, ifølge Jørgen Bang-Petersen:

*”I forhold til corona når vi har lavet treparts, så kan man ikke lave indvendinger. Fordi vi har været med ikke?”* (Bilag 2: 7).

FH og DA har bl.a. været inddraget i adskillige trepartsaftaler på beskæftigelsesområdet som følge af pandemiens konsekvenser på arbejdsmarkedet. Det medfører, at organisationernes tre nævnte formål med høringssvar bliver mindre betydningsfulde for FH og DA.

Konsekvenserne af den ændrede høringsprocedure for de coronarelaterede lovforslag fremstår heller ikke betydelige for DE. DE er den af organisationerne, der i mindst omfang underkender høringssvars effekt. Samtidig ligner DE's erfaringer på erhvervsområdet under pandemien, DA's og FH's erfaringer på især beskæftigelsesområdet men også på erhvervsområdet. DE anerkender, at muligheden for at afgive høringssvar til coronarelaterede lovforslag reduceres, men der opstår nye og alternative måder at inddrage DE på i det indledende lovarbejde og desuden også vedrørende andre beslutninger, der nødvendigvis ikke udmøntes ved lov (Bilag 4: 1-2, 8). Mens den forudgående inddragelse omtales som naturlig og velkendt hos DA og FH, fremstår den i mindre grad som forventelig for DE. Formelle og uformelle inddragelsesformer, som ikke er høringer, fremstår nærmere som en kompensation for den suspenderede høring for DE. Effekten for DE bliver den samme som for FH og DA; den forudgående inddragelse gør, at høringer bliver mindre

vigtige, og at kritik heri reduceres. Forskellen er, at det for DE's vedkommende er nyt og særligt kendetegnene for adgang til beslutningstagere under covid-19:

Carl Madsen (DE): *"Normalt hvis der laves hastelov, så er høringsfasen bare suspenderet. Her har vi været med inde over fra start, hvilket er helt unikt"* (Bilag 4: 8).

Konkluderende er der altså forskel på konsekvenserne af de suspenderede og forkortede høringer for AC på den ene side og de tre andre organisationer på den anden side. Muligheden for at afgive høringsvar ville nødvendigvis ikke medføre ændringer, i hvert fald ikke større ændringer i lovforslag. Men AC ville i højere grad kunne nå politikere og have en formel kanal til at forholde sig kritisk overfor den manglende inddragelse og konsekvenserne heraf, hvis de havde haft mulighed for at afgive høringsvar. FH's, DA's og DE's mulighed for at gennemse lovudmøntningen af aftaler, som de selv har indgået reduceres. De tre organisationerne er dog enige om, at det er vigtigere at få implementeret politiske beslutninger herunder lovgivning i en krisesituation under covid-19 pandemien, end at høringer gennemføres og afsluttes.

#### Delkonklusion 2

De fire organisationer har overordnet tre formål med at afgive høringsvar; 1) (mindre) ændringer i lovforslagene før fremsættelsen for Folketinget, 2) at kommunikere til politikernes behandling af lovforslaget i Folketinget og 3) at signalere organisationernes standpunkt og politiske arbejde over for deres medlemsorganisationer.

De tre muligheder begrænses for organisationerne under pandemien som følge af, at høring af lovforslag i høj grad suspenderes. Det har umiddelbart flere konsekvenser for AC end for FH, DA og DE. AC vil formentlig have flere indvendinger i høringsvar end de tre andre organisationer. Den forudgående inddragelse af FH, DA og AC medfører, at organisationernes indvendinger reduceres. På den anden side viser optællingen af organisationernes høringsvar, at FH og DA i høj grad afgiver høringsvar på beskæftigelsesområdet.



Del 3 – De fire organisationers adgang til beslutningstagere og deres politiske indflydelse ad andre veje end høringsvar

### **Hvordan påvirker covid-19 ministeriernes og politikernes bredere inddragelse af de fire organisationer?**

Høringsvar er én adgang til potentiel politisk indflydelse for organisationer. Politisk interessevaretagelse er et bredt fænomen, som dækker over adskillige andre adgangs- og potentielle indflydelseskanaler end høringsvar. I dette afsnit undersøger jeg, hvordan de fire interviewede organisationer søger adgang og indflydelse ad andre veje end gennem høringsvar for at udvide analysen af organisationernes adgang til politiske beslutningstagere og politisk indflydelse før og under covid-19 pandemien.

FH's og DA's udlægning af deres adgang og indflydelse både før og under covid-19 pandemien lægger vægt på mange af de samme adgangskanaler til politiske beslutningstagere. De to organisationer har traditionelt et tæt samarbejde, hvor de repræsenterer to forskellige parter på arbejdsmarkedet; lønmodtagere og arbejdsgivere. Organisationerne inddrages i høj grad i beslutningsprocesser i Beskæftelsesministeriet eller under dets styrelser, som vedrører deres medlemmer. Der er ofte en samtidig inddragelse af begge parter. På tværs af de to interviews henvises adskillige gange til tre forskellige måder, hvorpå FH og DA inddrages og får indflydelse på politiske beslutninger især gennem Beskæftelsesministeriet; 1) trepartsaftaler vedrørende arbejdsmarkedet, 2) faste formelle og uformelle dialoger med ministre og embedsmænd og 3) repræsentation i råd og nævn. De to første har været centrale for inddragelsen af FH og DA under pandemien. Derfor fokuserer jeg på trepartsaftaler og FH's og DA's dialoger med embedsværket, når jeg undersøger deres adgang og indflydelse gennem ministerier og styrelser i pandemien.

FH og DA mister, trods den reducerede høringsprocedure, ikke adgang eller indflydelse på coronarelaterede lovforslag, såvel som bekendtgørelser eller andre coronarelaterede beslutninger, da mange af lovforslagene mv. er udmøntninger af trepartsaftaler eller andre indgåede aftaler mellem bl.a. FH, DA og Beskæftelsesministeriet. Ministeriets tætte involvering af de to organisationer kan forklares med udgangspunkt i bytterelationen mellem organisationerne på den ene side og politiske beslutningstagere på den anden side. De fire organisationer fortæller alle, at antallet af trepartsaftaler er øget under pandemien. Da interviewene i dette studie blev foretaget<sup>7</sup>, var der

---

<sup>7</sup> November, 2021

indgået 19 coronarelaterede trepartsaftaler (Beskæftigelsesministeriet 2021). Politikerne og embedsmænd har ”ageret klogt [...] ved at gå til arbejdsmarkedets parter og spørge ”hvordan kan I hjælpe os?””, ifølge Nicolas Johansen (FH) (Bilag 1: 7). Der har været et øget behov for hurtige og effektive beslutninger på arbejdsmarkedet, som FH og DA kan levere, ifølge de to organisationer. Det understøtter den konstaterede inddragelse endvidere. Organisationerne besidder en særlig viden om bl.a. diverse grupper af lønmodtagere, private arbejdsgivere og virksomheder mv., som har været betydeligt berørt af pandemiens mange konsekvenser for arbejdsmarkedet og erhvervslivet.

Nicolas Johansen (FH) mener, at inddragelsen af arbejdsmarkedets parter letter implementeringen af beslutninger i Folketinget uanset regeringens partifarve (Bilag 1: 7, 9). Det vidner om, at bl.a. FH og DA også kan levere en anden væsentlig insiderressource i byttehandlen med embedsmænd og regeringen; opbakning til beslutninger. Under pandemien afgrænses Beskæftigelsesministeriets involvering af eksterne parter til få privilegerede organisationer, da de ”kan levere varen”, ifølge Flemming Dreesen (DA) (Bilag 2: 8). Antallet af inddragede organisationer reduceres til bl.a. FH og DA, da regeringen er klar over, at inddragelsen af de to organisationer vil medføre politiske beslutninger, der tilfredsstillende en yderligere bred skare af underorganisationer, der repræsenteres gennem de to hovedorganisationer, ifølge Flemming Dreesen:

*”Regeringen er måske ikke sikre på, at de får resultaterne igennem med nogle af de andre organisationer. Når vi indgår en aftale sammen med FH, så er Dansk Erhverv tilfredse, DI er tilfredse, så regeringen kan regne med det. Det er derfor, man har dialogen, den stille dialog undervejs. Hvor er der hold i billetterne? Det kan vi som hovedregel servere. Den stille dialog bliver så skærpet og går hurtigere under corona”* (Bilag 2: 8).

Nicolas Johansen (FH) erfarer også, at dialogen mellem FH, DA og Beskæftigelsesministeriet fastholdes under corona, hvilket fx afspejles i, at der er indgået 15-17 trepartsaftaler i 2020 mellem FH, DA og Beskæftigelsesministeriet (Bilag 1: 2). FH og DA henviser et utal af gange til disse trepartsaftaler under covid-19, som betyder, ”at man ikke kan sætte det op som at, fordi høringsperioden har været kort, så har vi [her FH] lidt politisk rum” (Ibid).

DE's erfaringer på erhvervsområdet under pandemien har mange fællestræk til FH's og DA's på beskæftigelsesområdet. FH og DA har også været involveret af Erhvervsministeriet, men DE involveres i højere grad på dette af ministeriet, ifølge organisationerne (Bilag 2: 10). Forskellen på inddragelsen af FH, DA og DE er, at den tidlige involvering under pandemien forekommer mere

uvant for DE end for FH og DA (Bilag 3: 2).

Carl Madsen (DE) beskriver involveringen under pandemien som ”en omvendt proces” og ”sindssygt effektivt”, hvor DE i de erhvervspolitiske beslutninger involveres fra start i stedet for først i høringsprocessen (Bilag 1: 1-2). Erhvervsministeriet er interesseret i DE’s insiderressourcer om praksis for dansk erhvervsliv under covid-19; ministeriet efterspørger DE’s erfaringer med coronapas, restriktioner for erhvervslivet, kompensationsordninger mv. (Bilag 3: 2).

Vedrørende coronapas-appen efterspørger ministeriet fx feedback og inputs fra DE, herunder om komplikationer og hvordan appen kan optimeres (Ibid). DE er brancheorganisation for diverse servicevirksomheder, hvor bl.a. kunder har været omfattet af krav om fremvisning af coronapas under pandemien. DE har bidraget til ministeriets videreudvikling af coronapas-appen, da DE via deres medlemsorganisationer har modtaget information om positive elementer ved appen, og hvordan appen kan optimeres. Appen er efterfølgende blevet tilrettet ud fra bl.a. DE’s inputs til Erhvervsministeriet, fortæller Carl Madsen (Bilag 4: 2). Det er et eksempel på, at DE besidder vigtige insiderressourcer, der giver organisationen høj adgang til Erhvervsministeriet under pandemien.

DE bidrager også med inputs til ministerieriet, om hvilke restriktioner, der har færrest negative konsekvenser for erhvervslivet. Carl Madsen fortæller, at ministeriet er interesseret i DE’s viden om konsekvenser af restriktioner, hvor DE har meldt tilbage, at *”coronapasset er en af de mest effektive og mindst indgribende værktøjer, de har”* (Bilag 3: 7).

DE er også blevet inddraget vedrørende kompensationsordninger til det danske erhvervsliv som følge af nedlukninger mv. under pandemien. Carl Madsen fortæller, at det har været nødvendigt for Erhvervsministeriet at involvere DE i udformningen af hjælpepakker herunder kompensationsordninger til dansk erhvervsliv:

*”De kan faktisk virkelig godt lide, når vi kommer og siger ”det her fungerer, og det her fungerer ikke”. De vil jo gerne vide, hvad der fungerer. Det kan de jo ikke sidde fra deres skrivebord og finde ud af. ”Er det 30 % compensation, der er en udfordring, eller er det 45 %? Hvor skal vi ligge henne?” Det er jo ikke altid, at de lytter for, det er en politisk ting. Men så er de i hvert fald bevidste omkring, hvad man efterspørger”* (Bilag 3: 8).

Carl Madsen beskriver et godt samarbejde mellem DE og Erhvervsministeriet under pandemien. Under pandemien har der *”siddet folk herfra [Dansk Erhverv] ovre i ministerierne og den anden vej rundt for at få tingene til at gå op ”* (Bilag 3: 2). Det er delvist en nyere samarbejdsform mellem DE

og ministeriet, som har resulteret i, at DE *”har fået en tættere kontakt til mange folk i ministerierne”* (Bilag 3: 2). DE har endvidere været repræsenteret i arbejdsgrupper, råd og kommissioner, der har rådgivet ministerierne under pandemien. De positive erfaringer har resulteret i, at arbejdsgrupperne bl.a. også har beskæftiget sig med, hvordan fremtidige pandemier skal håndteres i forhold til erhvervslivet. DE har fx indgået i samarbejder under Erhvervsministeriet vedrørende udarbejdelsen af fremtidige kompensationsordninger under nye bølger af covid-19 eller andre pandemier (Bilag 3:5). Det kan tyde på, at erfaringerne med involveringen af DE under pandemien, har medført en mere fast og institutionaliseret involvering af DE i ministeriet.

Interviewet med DE giver indtryk af, at organisationens politiske interessevaretagelse hyppigere består af strategier udenom embedsværket og regeringen end DA's og FH's. Kontakten til politikere tillægges fx større betydning i interviewet med DE end hos DA og FH. Endvidere fremhæver Carl Madsen (DE) i langt højere grad organisationens pressearbejde, især når DE forholder sig kritisk, end FH og DA gør. Pressearbejdet er en typisk outsiderressource, hvor organisationer fx kan levere historier med høj nyhedsværdi i bytterelationen med journalister og få adgang til pressen, hvor organisationer kan forsøge at påvirke den politiske dagsorden. Outsiderressourcer bruges bl.a., når organisationer ikke kan få direkte adgang til politiske beslutningstagere, jf. teoriafsnittet. Carl Madsen fortæller, at DE hyppigt bruger pressen til at kommunikere deres synspunkter og påvirke den politiske dagsorden, hvilket også gælder under covid-19:

*”Det er jo problematisk. Det var vi så også ude og brokke os ganske markant over. Så hvis vi ikke bliver inddraget, og vi synes noget er grotesk, så har vi en stor presseafdeling, der nok skal gøre opmærksom på det. Det er både for at lægge pres på nogle politikere, der skal gå ud og sige ”det er da også underligt, at man bare hader København” og for at sige til vores medlemsvirksomheder, at det er noget vi arbejder for. Det er jo det, de betaler for”* (Bilag 4: 9).

Citatet er et eksempel på, at DE også bruger outsiderressourcer i deres politiske interessevaretagelse. DE leverer en kritisk historie til pressen om konsekvenserne for bl.a. hotelbranchen i København i forbindelse med, at turister i København som minimum skulle overnatte seks nætter i byen, som en form for smittedæmpende rejserestriktion. Det fremgår i interviewet, at det er én af få beslutninger under covid-19 med direkte konsekvenser for erhvervslivet, hvori DE ikke har været involveret, ifølge Carl Madsen. Så snart DE ikke involveres i en coronarelateret beslutning med konsekvenser for erhvervslivet, går DE altså til pressen (Bilag 3: 9).

Carl Madsen fortæller endvidere, at DE ”lobbyede for, at det [covid-19 blev defineret som samfundskritisk sygdom] slet ikke skulle ske” ved, at direktør Brian Mikkelsen udsendte pressemeddelelser om DE’s holdning til definitionen og konsekvenserne heraf (Bilag 3: 4). Samtidig fortæller Carl Madsen, at DE skrev breve til politikere, som skulle presse på for, at covid-19 ikke blev defineret som samfundskritisk sygdom. På daværende tidspunkt ønskede regeringen at definere covid-19 som samfundskritisk sygdom i 4 måneder. Et flertal udenom regeringen var imidlertid enige om, at denne definition i første omgang skulle gælde én måned. Her fortæller Carl Madsen, at DE kan have en indflydelse på politikerne:

*”Hvis vi nu for eksempel havde været ude og sige, at vi synes, at det er sindssygt vigtigt, at det bliver en samfundskritisk sygdom, så havde Venstre og Konservative nok ikke prøvet at få et flertal udenom regeringen”* (Bilag 4: 4).

DE’s insiderressourcer har altså på den ene side medført, at organisationen er blevet inddraget tidligt og tæt af især Erhvervsministeriet, og at politikere lytter til DE’s input. På den anden side bruger DE også outsiderressourcer til fx at få medieomtale og bl.a. påvirke politikerne igennem medierne.

Erhvervsministeriets tætte involvering af DE er, som nævnt, styrket under pandemien. DE indtager i højere grad en privilegeret position ift. Erhvervsministeriet, hvilket kan resultere i, at DE muligvis i højere grad vil nærme sig FH’s og DA’s strategier til politisk indflydelse. Tidligere studier viser, at DE har høj adgang til både forvaltningen, parlamentet og medierne (Binderkrantz et al. 2014). INTERARENA-projektet fandt, at DE var den ottende i rækken af organisationer med højest adgang til forvaltningen og den tredje i rækken af organisationer med højest adgang til hhv. parlamentet og medierne (Binderkrantz et al. 2014: 203). Både DE, DA og FH fortæller, at Erhvervsministeriet har involveret DE tæt under pandemien. Hvis det tætte samarbejde fortsætter i fremtiden, vil DE muligvis i endnu højere grad prioritere denne adgangskanal til potentiel politisk indflydelse fremfor parlamentet og medierne.

AC har, til forskel fra de tre andre interviewede organisationer, mindre adgang til politiske beslutningstager under pandemien, end organisationen havde inden pandemien.

Karen Skytte og Jesper David Jensen fortæller dog, at AC har været involveret i nogle politiske beslutninger som følge af covid-19. Karen Skytte nævner bl.a., at organisationen har været inddraget i suspensionen af beskæftigelsesindsatsen og i aftaler om vandrende arbejdstager. AC har som lønmodtagerorganisation indgået aftaler med bl.a. KL og Danske Regioner og deltaget i

diverse møder med både Beskæftigelsesministeriet og Folketingets udvalg vedrørende covid-19 (Bilag 4: 8-9). AC har altså delvist både adgang til forvaltningen og Folketinget under pandemien.

Mange større og generelle beslutninger er imidlertid indgået i trepartsaftaler mellem regeringen, typisk Beskæftigelsesministeren, FH og DA. Disse beslutninger udgør udgangspunktet for den efterfølgende lovudmøntning af aftalerne, som endvidere sætter rammerne for de bekendtgørelser mv. vedrørende covid-19 som udstedes af ministrene. ”*Omkring corona er en hel del sket via bekendtgørelser fx om lønkompensation*”, fortæller Flemming Dressen (DA) for eksempel.

Coronarelateret lovgivning har generelt øget mange ministres beføjelser, hvilket betyder, at fx erhvervsministeren og beskæftigelsesministeren kan vedtage visse beslutninger om nedlukninger, kompensationer mv. via bekendtgørelser og altså uden afstemning i Folketinget.

Beskæftigelsesministeriet, FH og DA indgår mange af de aftaler, der går forud for lovforslag og bekendtgørelser, mens AC udelades. Da interviewene i dette studie blev foretaget, var der, som nævnt, indgået 19 coronarelaterede trepartsaftaler (Beskæftigelsesministeriet 2021). Jesper David Jensen (AC) fortæller, at AC har været med i ca. 2 ud af 15 trepartsaftaler i de sidste to år, og at det i den forbindelse ”*har været minimalt, hvad vi [AC] reelt har fået indflydelse på*” (Bilag 4: 5). Når AC ikke inddrages i trepartsaftaler eller andre beslutninger medfører det umiddelbart, at akademiske lønmodtagere ikke repræsenteres i aftalerne via en hovedorganisation. Det er, ifølge Karen Skytte (AC), en reel problematik, da det kan medføre, at akademiske lønmodtageres vilkår og behov ikke medtænkes i samme omfang, som hvis hovedorganisationen blev involveret:

”*Det er så problemet, at det er der ikke nogen, der gør [taler akademikernes sag]. FH taler deres medlemmers sag*” (Bilag 4: 11).

Jesper David Jensen (AC) nævner eksempelvis, at aftaler om lønkompensation har medført, at akademiske medarbejdere blev presset til at gå ned i løn (Bilag 4: 5). AC blev ikke involveret i aftalerne om lønkompensation, hvori det blev aftalt, at man ikke kunne få lønkompensation, hvis man arbejder hjemmefra. AC’s medlemmer har i høj grad været en af de grupper på arbejdsmarkedet, der har arbejdet hjemmefra. Det har medført, at grupper af akademikere er gået ned i løn, da nogle samtidig har måtte arbejde mindre, når de har arbejdet hjemmefra. Jesper David Jensen fortæller, at AC burde inddrages i trepartsaftaler af regeringen og varetage akademikernes interesser ved ”*at lave en form for værn*” mod lønnedgangsaftaler (Bilag 4: 5). AC har forsøgt at få deres synspunkter med i de politiske beslutningsprocesser, selvom de ikke har været inddraget i trepartsaftalerne. Chefjuristen nævner fx, at AC afgiver hørings svar med bemærkninger til

coronarelateret lovgivning, og at organisationen har skrevet ”*masser af breve direkte til ministeren udover den officielle høringsproces for at få vores synspunkter med ind i det her*” (Bilag 4: 5). Det er dog trepartsaftalerne, der er afgørende for at få indflydelse, ifølge chefjuristen, som nævner, at ”*det hjalp ikke noget, fordi det var jo afklaret i trepartsaftalerne*” (Bilag 4: 5). Han fortæller endvidere, at der er direkte forskel på inddragelsen af AC i coronarelaterede trepartsaftaler og ikke-coronarelaterede trepartsaftaler:

”*Normalt er vi med i trepartsaftaler, når det vedrører brede dele af arbejdsmarkedet. Nogle gange laver man trepartsaftaler, der kun vedrører FH-segmentet, så er vi ikke med. Der er det fair nok, at vi ikke er med*” (Bilag 4: 5).

I denne analyse har jeg indtil videre forklaret forvaltningens, regeringens og Folketingets inddragelse af FH og DA samt den øgede inddragelse af DE under pandemien med udgangspunktet i bytterelationen mellem organisationerne på den ene side og politiske beslutningstagere på den anden side. Særligt FH's, DA's og DE's insiderressourcer og delvist deres outsiderressourcer gør, at organisationerne får adgang og herigennem indflydelse på coronarelaterede beslutninger. De tre organisationers viden og information om beslutninger ift. bl.a. behov for lønkompensation, konsekvenser af hjemsendelse af medarbejdere og restriktioner for erhvervslivet mv. har medført, at embedsmænd og politikere har haft stor interesse i at involvere organisationerne i de politiske beslutninger. Den tætte involvering har endvidere medført, at organisationerne i mange tilfælde har bakket op om politiske beslutninger.

Interviewet med AC kan dermed på den ene side give en opfattelse af, at AC ikke besidder de nødvendige insiderressourcer for at få adgang til embedsmænd og politikere. Det vil sige, at AC hverken kan levere relevant information eller nyttig opbakning til de politiske beslutninger, som beslutningstagerne er interesserede i. Hvis præmissen er, at besiddelse af disse ressourcer vil øge inddragelsen, kan man ud fra et bytteperspektiv få opfattelsen af, at AC ikke besidder ressourcerne i samme omfang, som de tre andre organisationer.

På den anden side er AC hovedorganisation for 28 fagforeninger, hvis medlemmer er akademiske lønmodtagere. AC er hovedorganisation for den næststørste samlede gruppe af lønmodtagere på arbejdsmarkedet. Store og ressourcestærke forbund på tværs af sektorer er på kryds og tværs medlemsorganisationer hos AC, hvilket tilsammen gør AC til hovedorganisation for 450.000 akademiske medarbejdere. Interviewet vidner om, at AC, bl.a. i kraft af deres virke som hovedorganisation, har særlig indsigt og erfaringer om akademiske lønmodtagere. AC samler fx de

28 medlemsorganisationer i task-forces, hvor de sparrer om og vender diverse emner relateret til covid-19. AC og medlemsorganisationerne bruger mange ressourcer herpå, hvilket de ugentlige møder vidner om. Møderne gør, at AC som hovedorganisation konstant er opdateret om bl.a. konsekvenser af coronarelaterede beslutninger:

Jesper David Jensen (AC): *”Det var ikke nødvendigvis kun i forhold til ny lovgivning. Men når der kom ny lovgivning, gjorde vi hele tiden status på, om der var noget, der mangler. Så vi havde hele tiden et rimelig godt blik på, hvor det gør ondt, og hvilke steder der er uklare”* (Bilag 4: 4).

Karen Skytte (AC) fortæller, at task-force møderne giver AC relevant information, som AC efterfølgende kan levere til beslutningstagere. Forskellen på AC's ekspertise og information om deres medlemsorganisationer på den ene side og FH, DA og DE på den anden side er, at AC's relevante viden ikke bliver til inputs, som beslutningstagerne efterspørger i beslutningsprocesserne. Det medfører, ifølge Jesper David Jensen (AC), at fx trepartsaftalerne ikke medtænker hele arbejdsmarkedet (Bilag 4: 4).

Coronapandemien har altså forskellige effekter på organisationernes adgang og indflydelse på politiske beslutninger. Den formelle høringsproces ændres for alle organisationer. Høringer udgør én adgangsform, hvor adgang let kan måles idet, at det angives i lovforslagene, om der har været høring samt eventuel høringsfrist. Andre formelle og mere uformelle adgangsveje for organisationer har også været ændret under pandemien. På baggrund af de fire interviews kan der ikke opstilles samme målbare konklusioner om ændrede procedure, da datagrundlaget ikke udgøres af kvantificerbare data, som i første del af analysen. De fire interviews giver alligevel et væsentligt indblik i pandemiens forskellige effekter på inddragelsen af organisationerne. Spørgsmålet er om de forskellige effekter kan forklares med udgangspunkt i den privilegerede pluralismes bytteperspektiv på aktørerne? Eller ændrer coronapandemien de tendenser for inddragelsen af organisationer i politik, som kendes fra INTERARENA-projektet?

Pandemiens forskellige effekter på inddragelsen af de fire organisationer

INTERARENA-projektet forklarer bl.a. den privilegerede pluralisme med, at institutionaliserede relationer mellem embedsværket og bestemte organisationer er blevet svækket fra 70'erne. Det medfører, at organisationerne også vender sig mod andre adgangsarenaer end forvaltningen, herunder i højere grad Folketinget og som noget nyt mediearenaen. Samtidig får flere organisationer



adgang via forvaltningsarena, som er blevet en mere åben arena. Hvis inddragelsen af de fire organisationer under pandemien skal forklares med teorier om privilegeret pluralisme skal 1) organisationerne også søge adgang og indflydelse af andre veje end gennem forvaltningen og 2) flere forskellige organisationer, der tilsammen giver en bred repræsentation af forskellige grupper i samfundet, skal inddrages i forvaltningen.

I dette studie undersøges mediearenaen overordnet ikke. Der er fx ingen systematiske analyser af organisationsrepræsentation i medierne, og om indflydelse på den politiske dagsorden herigennem kan spores. I interviewet med DE fremgår det, at DE's politiske interessevaretagelse også i høj grad omfatter mediearenaen. DE har erfaringer med at presse politikere med deres synspunkter gennem mediearenaen, hvilket er et eksempel på, at der er flere centrale kanaler til at påvirke den politiske dagsorden (Bilag 3: 4).

Alle fire organisationer tillægger deres politiske interessevaretagelse gennem politikerne en vis betydning. FH, DA og AC er fx enige om, at høringsvar i højere grad kan føre til substantielle ændringer, når politikerne bruger dem end ministerierne. De fire organisationer, især DA og DE, har endvidere tætte og hyppige kontakter til politikerne, som de prioriterer at kommunikere deres synspunkter til fx på møder, deputationer eller breve til Folketingets udvalg. Det vidner også om, at organisationerne kan få adgang til beslutningstagere og potentiel indflydelse ad andre veje end forvaltningen.

På den anden side vidner organisationernes offentlige kritik ikke om øget adgang til beslutningstagere eller øget inddragelse. DE fortæller, at de har mange erfaringer med at fremføre kritik i medierne eller over for politikerne, men det har umiddelbart ikke medført væsentlige ændringer under pandemien. AC har været meget kritiske overfor den manglende inddragelse af organisationen under pandemien, men chefjuristen og chefkonsulenten nævner ikke, at AC har fokuseret på at fremføre denne kritik i medierne med formål om at ændre på inddragelsesprocedurerne. Endvidere understreger FH og DA, at offentlig kritik *"er en situation, man nødig skal komme i, men det sker"* (Bilag 2: 7). Når organisationerne alligevel fremsætter kritik i offentligheden, er det snarere af signalhensyn til deres medlemsorganisationer end for at påvirke de politiske beslutninger.

Folketingets betydning for organisationernes politiske indflydelse kan endvidere være reduceret under pandemien. Majoriteten af coronarelaterede lovforslag hastebehandles, og mange beslutninger implementeres via bekendtgørelser som Folketinget ikke stemmer om. Det medfører,

at politikerne i mindre grad kan orientere sig efter organisationernes synspunkter. Når coronarelaterede lovforslag endvidere hastebehandles, reduceres politikeres mulighed for fx at blive opmærksomme på AC's synspunkter vedrørende manglende elementer eller oversete konsekvenser. Folketinget har også mindre mulighed for at blive opmærksomme på AC's kritik, når høringsproceduren, hvori kritik bl.a. kan fremsættes, i høj grad er suspenderet eller forkortet.

De fire interviews giver et indblik i, at udvalgte organisationer inddrages tæt og hyppigt i beslutningsprocesser på arbejdsmarkeds- og erhvervsområdet. Interviewene tyder på, at bestemte organisationer enten opretholder samme adgang og indflydelse eller har fået øget adgang og indflydelse under pandemien. Samtidig fortæller organisationerne, at andre organisationer ikke inddrages i samme omfang som før pandemien:

Flemming Dreesen (DA): *"under corona rykker man lige lidt tættere sammen. Der er nok nogle, som normalt bliver inddraget, der ryger af i svinget så at sige"* (Bilag 2: 8).

De to studerede ressortområder er klassisk korporative områder, der i nyere studier på mange måder nærmere kan beskrives ud fra teorier om privilegeret pluralisme (Binderkrantz et al. 2014). FH, DA og AC er generelt stærke og indflydelsesrige på især Beskæftigelsesministeriets område. DA og især DE er stærke og indflydelsesrige på Erhvervsministeriets område. Det understøtter resultaterne i INTERARENA-projektet, hvor de fire organisationer er på top-10-listen over alle organisationer med højest adgang til forvaltningen på tværs af ressortområder. FH, DA og AC udtaler, at færre organisationer inddrages af Beskæftigelsesministeriet og dets styrelser vedrørende coronarelaterede lovforslag eller andre beslutninger relateret til pandemien end inden pandemien. Karen Skytte (AC) forklarer bl.a. begrænsningen af inddragede organisationer ved, at det kan lette beslutningsprocesserne:

*"Jeg tror, at den ene er, at de tænker: "jo færre parter, jo lettere er det at få en aftale"* (Bilag 4: 5).

Hun fortæller endvidere, at der er *"en traditionel akse omkring DA og FH"*, som har traditioner for at indgå aftaler med regeringen. Jesper David Jensen (AC) fortæller, at han oplever, at den nuværende regering har *"et ønske om at favorisere den traditionelle arbejder og holde hånden under dem under corona"* (Bilag 4: 4-5). Årsager til den tilsyneladende favorisering af FH på den ene side og udeladelsen af AC på den anden side kan ikke med sikkerhed fastslås ud fra dette studie. Men det kan konkluderes, at AC har mindre adgang og dermed mulighed for indflydelse gennem Beskæftigelsesministeriet i pandemien, end AC havde inden pandemien. Her skal man dog

være opmærksom på, at den nuværende S-regering havde haft regeringsmagten i en relativ kort periode inden covid-19 udbrød, så sammenligningsgrundlaget under S-regeringen bliver svagere. Karen Skytte (AC) fortæller, at AC i langt højere grad blev inddraget af Lars Løkke Rasmussens VLAK-regering end af den nuværende regering under covid-19 (Bilag 4: 6).

De analyserede lovforslag i sammenligningsperioden fra første del af analysen er bl.a. udvalgt for at udelukke, at regeringens partifarve kan påvirke høringsproceduren. Det er alligevel værd at bemærke, at Karen Skytte understreger betydelig forskel på trepartsaftalerne under den tidligere borgerlige regering og den nuværende socialdemokratiske regering i pandemien (Ibid).

Udviklingen mod den privilegerede pluralisme er bl.a. betinget af, at der er bredde og diversitet i interesserepresentationen, også i forvaltningen (Binderkrantz et al. 2014: 220). Akademikerne bliver ikke repræsenteret i samme omfang som lønmodtagere tilknyttet FH i coronarelaterede beslutninger. Det medfører visse demokratiske implikationer, ifølge Karen Skytte (AC):

*” Det handler også om, at når der er en hel del af arbejdsmarkedet, som ikke inddrages, så er der nogle aspekter for samfundsøkonomien, for landet i det hele taget, kompetencer til virksomhederne, som ikke spiller, som det skal i vores øjne. For mig er det ganske ærligt svært forståeligt, at vi har en regering, som mener, at det kan de leve med”* (Bilag 4: 10).

Det kan tyde på, at behovet for at vedtage og implementere hastige beslutninger, herunder hastelovgivning, medfører, at de klassiske korporative traditioner forstærkes. Historien viser endvidere, at magten centraliseres under kriser, hvor færre organisationer inddrages (Binderkrantz et al. 2014: 68-69). Det kan muligvis være en forklaring på den reducerede inddragelse af AC under covid-19, dog ikke den stadige inddragelse af FH og DA.

Pandemien har endvidere forskellige effekter på inddragelsen af AC under Beskæftigelsesministeriet og DE under Erhvervsministeriet. Den øgede inddragelse af DE er ikke ensbetydende med, at Erhvervsministeriets organisationsinddragelse i højere grad vidner om privilegeret pluralisme i organisationsrepræsentationen. Carl Madsens (DE) erfaringer er, at inddragelsen af organisationer ikke generelt er øget under covid-19. Det gælder for DE, mens visse andre organisationer ikke inddrages:

*”Ja, altså de lavede partsinddragelsen, imens de skrev lovgivningen. Der har vi jo været i en så privilegeret situation. Vi er en af de interesseorganisationer, der er blevet inddraget. Det er jo godt for os. Men hvis du ser det højere oppefra, så er det jo en udfordring for de mindre interesseorganisationer, som ikke har haft privilegiet at sidde med omkring det bord. Der er et*

*demokratisk underskud i det, men fra vores lille snævre synspunkt er det utrolig givende” (Bilag 3: 6).*

Carl Madsen fortæller endvidere, at ”*når der ikke er en høringsfase, så bliver de ikke inddraget*”. Organisationer, der ikke inddrages i de indledende faser, kan altså have reduceret adgang under pandemien, hvilket AC er et eksempel på. Det understøtter, at behovet for at vedtage hastende beslutninger indsnævrer kredsen af involverede organisationer i de to ministerier. På tværs af interviewene henviser DA, FH og DE til hinanden som inddragede parter, og DE fortæller yderligere, at især Dansk Industri er blevet inddraget på erhvervsområdet (Bilag 2: 5).

Folketingets umiddelbare reducerede betydning for organisationerne, og den mindre pluralistiske inddragelse i de to ministerier indikerer, at det er færre, store og aldeles ressourcestærke organisationer, der har fået en særlig adgang til beslutningstagere og politisk indflydelse under pandemien. Det tyder i højere grad på korporative tendenser i Beskæftigelsesministeriet og Erhvervsministeriet end på en privilegeret pluralisme.

### Delkonklusion 3

De fire organisationer understreger vigtigheden i at blive inddraget i de indledende faser i ministerierne, når de søger indflydelse på beslutninger. FH, DA og DE inddrages tæt i beslutningsforberedelsen under pandemien. Det er en ny situation for DE, som oplever øget adgang og mulighed for indflydelse sammenlignet med inden pandemien.

AC er den eneste af organisationerne, der mister adgang og indflydelse af de mere betydningsfulde kanaler end høringssvar. AC inddrages ikke i de indledende faser, hvor organisationer i højere grad kan sætte et betydeligt aftryk på de kommende lovforslag end i høringssvar. Dermed bliver det svært for AC at få indflydelse på politiske beslutninger under pandemien.

Tendenserne i Beskæftigelsesministeriets og Erhvervsministeriets under pandemien giver udtryk for, at beslutningstagernes involvering af organisationer ændres i denne tid. Før pandemien havde flere organisationer adgang til politiske beslutningstagere som minimum i høringer. Folketinget og mediearenaen udgjorde samtidig et større alternativ til forvaltningen end under pandemien. Det indikerer, at klassiske korporative strukturer vender tilbage, når der skal træffes beslutninger på arbejdsmarkeds- og erhvervsområdet i en krisesituation som under covid-19 pandemien.

## 6. Konklusion

I dette speciale har jeg undersøgt, om organisationers adgang til beslutningstagere og involveringen af organisationer ændres som følge af covid-19-pandemien på beskæftigelses- og erhvervsområdet. Der er centrale indikationer på, at korporative inddragelsesmønstre af udvalgte organisationer vinder frem under pandemien. Høringsproceduren suspenderes i langt højere grad og høringsfrister forkortes under pandemien, hvilket bl.a. betyder, at de pluralistiske elementer ved organisationernes adgang til beslutningstagere bliver mindre fremherskende. Denne procedure gælder især det første folketingsår under pandemien men også i andet folketingsår i Beskæftigelsesministeriet. Den ændrede adgang til både embedsmænd og politikere via hørings svar medfører ikke betydelige ændringer for FH's, DA's, DE's og AC's indflydelse på politiske beslutninger. Det skyldes, at de fire organisationers interessevaretagelsesstrategier primært sigter mod at blive involveret ad andre veje og tidligere end gennem høringer. Arbejdsmarkedets to største parter, FH og DA, involveres i høj grad især i beskæftigelsespolitikken under pandemien. Inddragelsen af de to organisationer sker bl.a. gennem et øget antal trepartsaftaler mellem parterne og Beskæftigelsesministeriet, der ligger forud for høringsprocesserne. Beslutningsprocesserne intensiveres, så de to organisationer omstiller sig til en betydelig hurtigere arbejdsgang i deres samarbejde med ministerierne. DE inddrages i øget omfang af Erhvervsministeriet, som bringer DE's input og erfaringer om virksomheder i spil, når Erhvervsministeriet udarbejder hjælpepakker eller indfører restriktioner for erhvervslivet. AC er den eneste af de fire organisationer, der oplever, at de inddrages i reduceret omfang under pandemien. Det medfører, ifølge AC, at akademikeres interesser på arbejdsmarkedet ikke repræsenteres og varetages i samme omfang som bl.a. FH's medlemmer i de aftaler og beslutninger, som følger af pandemien.

Flere af de interviewede organisationer bekræfter, at AC ikke involveres i samme omfang som dem selv. En simpel årsag kan være, at FH's medlemmer har været mere berørt af krisen, hvorfor man fra politisk side har prioriteret at inddrage FH. AC understreger dog, at organisationen ofte ikke inddrages i hverken aftaler, der vedrører brede dele af arbejdsmarkedet eller specifikt akademiske lønmodtagere. AC forventer ikke, at de inddrages, når aftalerne udelukkende vedrører FH's medlemmer. Det kan tyde på, at regeringen har prioriteret samarbejdet med FH over AC.

FH, DA og DE fortæller, at beslutningskredsen bliver mindre og samarbejdet tættere under pandemien. AC er, jf. tidligere studier, en af de danske organisationer med højest adgang til forvaltningen (Binderkrantz et. al. 2020), hvilket altså ændres under pandemien. I forlængelse heraf

er det et muligt scenarie, at andre organisationer, der ikke har nær så tætte bånd til forvaltningen som AC, i endnu højere grad mærker at stå udenfor beslutningskredsen under pandemien.

I dette speciale diskuteres potentielle implikationer eller fordele ved inddragelsesformerne under pandemien ikke. Der er fordele såsom, at beslutninger i højere grad tager højde for virksomheders praktiske erfaringer, når DE fx inddrages i øget omfang i udarbejdelsen af hjælpepakker.

Christensen et. al. (2021) mener, at de suspendede høringer i marts og april 2020 skader lovkvantiteten, hvilket de interviewede organisationer i dette studie også påpeger. Specialet finder, som nævnt, at høringer fortsat suspenderes efter marts og april 2020. Fremtidige studier kan undersøge, hvorvidt hastelovsproceduren med bl.a. suspendede høringer har demokratiske implikationer i samme grad, som Christensen finder i marts og april 2020 (Christensen et. al. 2021). Fremtidige studier kan endvidere forsøge at få et bredere billede af organisationsinddragelsen under pandemien. Fremtidige studier kan fx undersøge, om det er et særtilfælde, at AC oplever reduceret adgang og inddragelse, eller om AC er et eksempel på pandemiens forskellige konsekvenser for de helt store organisationer på den ene side og AC samt andre (mindre) organisationer på den anden side.

## 7. Litteratur

Bøger & studier

Bentley, A. F. (1908). *The Process of Government*. The University of Chicago Press.

Binderkrantz, A. S., Christiansen, P. M. & Pedersen, H. H. (2014). *Organisationer i politik*. Hans Reitzels Forlag

Smith, B. (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. Jurist- og økonomforbundets forlag.

Buksti, J. A. & Johansen, L. N. (1979). *Variations in organizational participation in government: The case of Denmark*. Scandinavian Political Studies.

Christensen, J. G., Askim, J., Gyrd-Hansen, D., Madsen, H. B., Østergaard, L. & Mortensen, P. B. & Folketinget (2021). *Håndteringen af covid-19 i foråret 2020*. Rosendahls a/s.

Christiansen, P. M. (2018). *Mørket sænker sig: Magten over de politiske og administrative beslutningsprocesser*. Økonomi & Politik.

Christiansen, P. M., Nørgaard, A. S. & Sidenius, N. C. (2004). *Hvem skriver lovene? Interesseorganisationer og politiske beslutninger* (Magtudredningen). Aarhus Universitetsforlag.

Christiansen, P. M. & Sidenius, N. C. (1999). *Venner for altid? Samspillet mellem centraladministration og interesseorganisationer*. I: Blom-Hansen, J. & Daugbjerg, C. (red.) *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*.

Coulter, S. (2020). *All in it Together? The Unlikely Rebirth of Covid Corporatism*. The Political Quarterly.

Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.

Dür, A. & Gemma, M. (2013). *Gaining access or going public? Interest group strategies in five European countries*. European Journal of Political Research.

Esbensen, M. C. (2012). *Lobbyisme i organisationer*. Dansk Psykologisk Forlag.

Junk, W. M., Crepaz, M., Hanegraaff, M., Berkhout, J. Aizenberg, E. (2020). *Interest Representation during the Corona Virus Crisis: Results from the European Union and Nine European Countries*.

Junk, W. M., Crepaz, M., Hanegraaff, M., Berkhout, J. Aizenberg, E. (2021). *Changes in interest group access in times of crisis: no pain, no (lobby) gain*. Journal of European Public Policy

Justitsministeriet (2018). *Vejledning om lov kvalitet*. Justitsministeriet.

Kristensen, C. J. & Hussain, M. A. (red.) (2016). *Metoder i samfundsvidenskaberne*. Samfundslitteratur.

Rokkan, S. (1966). *Norway: Numerical democracy and corporate pluralism*, i Dahl, R. A. (red.) *Political Oppositions in Western Democracies*. Yale University Press.

Sager, F. & Mavrot, C. (2020). *Switzerland's COVID-19 policy response: Consociational crisis management and neocorporatist reopening*. Eur Policy Anal.

Schmitter, P. C. (1974). *Still the century of corporatism?* Review of Politics.

Sullivan, E. & Wolff, E. A. (2021). *Politics, pandemics, and support: the role of political actors in Dutch state aid during COVID-19*. Brazilian Journal of Public Administration.

Truman, D. B. (1951). *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. Alfred A. Knopf.

Weiler, F. & Brändli, M. (2015). *Inside versus outside lobbying: How the institutional framework shapes the lobbying behaviour of interest groups*. European Journal of Political Research.

Internetsider & artikler

Akademikerne (2022). *Høringssvar*, <https://www.akademikerne.dk/hoerringssvar/> [30-12-2021].

Beskæftigelsesministeriet (2022). *Trepartsaftaler*. <https://bm.dk/arbejdsomraader/politiske-aftaler/trepartsaftaler/> [30-12-2021].

Brandt, J. (2021) *SMVdanmark til HK: Personangreb løser ikke vores fælles udfordringer*. <https://www.altinget.dk/arbejdsmarked/artikel/smvdanmark-til-hk-personangreb-loeser-ikke-vores-faelles-udfordringer> [14-01-2021].

DRC (2020). *Opråb til regeringen: Lad gæster blive til midnat*. Danmark Restauranter og Cafeer, link udgået.

DRC (2021) *GIV (ALLE) KØBENHAVNS RESTAURATØRER DEN UDVIDEDE UDESERVERING TILBAGE*, Danmark Restauranter og Cafeer. <https://www.thehost.dk/giv-alle-koebenhavns-restauratoerer-den-udvidede-udeservering-tilbage/> [14-01-2022].

Folketinget(a) (U.Å.). *Forretningsordenens kapitel IV*. <https://www.ft.dk/da/dokumenter/bestil-publikationer/publikationer/forretningsorden/forretningsorden-for-folketinget/kapitel-iv> [30-12-2021].

Folketinget (U.Å.). *Lovgivningsprocessen i Folketinget*. <https://www.ft.dk/da/folkestyret/folketinget/lovgivningsprocessen-i-folketinget> [30-12-2021].

Holm, T. A. (2021). *De repræsenterer næsten en halv million mennesker – men føler sig igen og igen forbigået af regeringen*. <https://www.berlingske.dk/samfund/de-repraesenterer-naesten-en-halv-million-mennesker-men-foeler-sig-igen-og> [14-01-2021].



Hyltoft, V. (2020). *Tivoli, kanalrundfarten og bornholmske hoteller i fælles opråb*. Berlingske. <https://www.berlingske.dk/virksomheder/tivoli-kanalrundfarten-og-bornholmske-hoteller-i-faelles-oprab-vi-har> [14-01-2022].

Jensen, S. F. (2021). *20 af landets største detailkæder går sammen i nyt opråb om hjælpepakker*. Fashion Forum <https://fashionforum.dk/2021/04/27/seneste-nyt-om-coronakrisen-drastiske-omsaetningstab-hjaelpepakkejusteringer-og-aflyste-modeuger/> [14-01-2022].

Statens Serum Institut (2020). *Første dansker testet positiv for COVID-19* [https://www.ssi.dk/aktuelt/nyheder/2020/02\\_27\\_foerste-tilfaelde-af-ny-coronavirus-i-dk](https://www.ssi.dk/aktuelt/nyheder/2020/02_27_foerste-tilfaelde-af-ny-coronavirus-i-dk) [02-01-2022].

Westersø, R. S. (2022). *Flertal trumfer regeringen*, TV2 <https://nyheder.tv2.dk/politik/2022-01-13-flertal-trumfer-regeringen-haever-forsamlingsloft-ved-indendoers> [14-01-2022].

Zhu, H., Wei, L. & Niu, P. (2020) *The novel coronavirus outbreak in Wuhan, China*, Global Health Research and Policy. <https://ghrp.biomedcentral.com/articles/10.1186/s41256-020-00135-6> [08-09-2021].