

KARL HENRIK SIVESIND OG BERNARD ENJOLRAS (RED.)

Frivillige organisasjoners sivilsamfunnsrolle: påvirkningsstrategier og tilgang til politiske beslutningsfora

Karl Henrik Sivesind og
Bernard Enjolras (red.)

Frivillige organisasjoners sivilsamfunnsrolle:
påvirkningsstrategier og tilgang til politiske
beslutningsfora

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Bergen/Oslo 2022

© Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2022
Rapport 2022:3

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
c/o Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.sivilsamfunn.no

ISBN (print):
ISBN (online): 978-82-7763-723-5

ISSN (print): 1891-2168
ISSN (online): 1891-2176

Rapporten er finansiert av Kulturdepartementet gjennom prosjektet «Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor». Senteret er et samarbeidsprosjekt mellom NORCE Samfunn og Institutt for samfunnsforskning.

Innhold

Innhold.....	3
Innledning.....	5
Data og metode.....	13
Frivillige organisasjoners politiske rolle og relasjon til staten.....	15
Utviklingen i det norske sivilsamfunnet: mellom aktivitetsorientering og samfunnsorientering.....	16
Forholdet mellom organisasjonene og staten: fra korporativ representasjon til pluralistisk lobbyisme.....	18
Datagrunnlag og empirisk tilnærming.....	21
Nasjonale organisasjoners kontakt med offentlige myndigheter.....	22
Kontakt med Stortinget, regjeringen, departementene og direktorater / ytre etater og betydning av kontakten.....	24
Frekvens i kontakten med Stortinget, regjeringen, departementene og direktorater / ytre etater.....	27
Organisasjonenes engasjement i politiske saker og konsultasjoner fra offentlige myndigheter.....	29
Avslutning og diskusjon.....	34
Organisasjonenes kontakt og påvirkning sett fra myndighetenes og medienes synsvinkel.....	37
Organisasjonenes kontakt med myndigheter og media på ulike nivåer.....	39
Organisasjonenes påvirkning på politikk, forvaltning og medier.....	43

Organisasjonspåvirkning og konsekvenser i Stortinget 1995–2019	44
Oppsummering	49
Organisasjonenes tilgangen til påvirkningsarenaer: et feltperspektiv	51
Institusjonelt perspektiv på tilgang til påvirkningsarenaer	52
Policy-feedback	53
Myndighetenes koordinerende rolle	54
Aktørers strategiske allianser	54
Empirisk tilnærming	55
Policyfeltenes strukturelle kjennetegn: resultater fra den empiriske analysen	58
Avslutning	66
Koalisjoner og politisk innflytelse	67
Data og metode	69
Deskriptiv analyse: koalisjoner, paraplyorganisasjoner og innflytelse	71
Koalisjoner mellom frivillige organisasjoner og politisk innflytelse: empirisk analyse	72
Koalisjoner mellom partier og interesseorganisasjoner: empirisk analyse av organisasjoners innflytelse på partiene	75
Avslutning	78
Konklusjon	81
Litteratur	87
Sammendrag/Abstract	99

Innledning

Karl Henrik Sivesind og Daniel Arnesen

Frivillige organisasjoner spiller en viktig demokratisk rolle ved at de binder sammen medborgere og det politiske systemet. Organisasjonene er en arena for medborgernes deltakelse og innflytelse i demokratiske prosesser ved å danne en kanal for påvirkning av politiske beslutninger. De er imidlertid ikke de eneste aktørene som spiller en slik rolle. Tradisjonelle nyhetsmedier og nyere sosiale medier kan også være arenaer for diskusjon og meningsdannning. I tillegg har man interessegrupper, tenketanker og lobbyister som opptrer på vegne av de som finansierer deres virksomhet når de forsøker å påvirke politiske beslutninger.

Et annet viktig trekk ved frivillige organisasjoner er at de har ulike funksjoner. Noen har et hovedformål om å påvirke samfunnsutviklingen generelt eller på et spesifikt område, som miljø, eller for en bestemt gruppe, som funksjonshemmede. Andre organisasjoner har i stedet et hovedformål om å skape muligheter for utfoldelse kulturelt, fysisk eller sosialt. Dessuten finnes det organisasjoner som utfører velferdstjenester innenfor utdanning, helse og sosiale tjenester, og som helt eller delvis finansieres av det offentlige, men som også deltar i politikkkutforming og samfunnsdebatten på vegne av sine brukere eller for å sikre betingelser for vekst og utvikling av tjenestetilbudet. Det finnes i tillegg organisasjoner som har som formål å fremme religiøs tro eller andre livssyn. Disse organisasjonene kan også være opptatt av å påvirke samfunnsutviklingen i en retning som gir bedre vilkår for deres aktiviteter, eller som fremmer bestemte verdier. Slikt påvirkningsarbeid er imidlertid bare ett av flere formål som disse organisasjonene har. Det er derfor viktig å skille mellom organisasjoner som først og fremst har et bredt samfunnsorientert formål, og de som er interesseorganisasjoner for mer snevre grupper (Binderkrantz, 2008). I tillegg kommer aktivitetsorienterte organisasjoner og tros- og livssynsorganisasjoner. Innenfor alle organisasjonstyper kan det finnes organisasjoner som i større eller mindre grad spiller en demokratisk rolle ved å være et bindeledd mellom medborgere og det politiske systemet, men i hvilken grad

dette er tilfellet, er noe som ikke kan tas for gitt. Dette betyr at frivillige organisasjoner i ulik grad kan spille en rolle som sivilsamfunnsaktør.

Mange teorier i sivilsamfunnsforskningen framhever betydningen av å skille mellom organisasjoner som er orientert mot ulike typer hovedmål, enten de er instrumentelle eller ekspressive (Edwards & Booth, 1973), formålstjenlige eller solidariske (Clark & Wilson, 1961) eller de produserer tjenester eller produkter for medlemmene (*voluntary organization*) eller for utenforstående (*voluntary association*) (Pearce, 1993).

Janoski og Wilson bygger på dette, men foreslår en tredeling (1995). De skiller mellom (i) *egenorienterte organisasjoner*, som har som mål å fremme medlemmenes egeninteresse, som ofte er knyttet til materielle og økonomiske forhold, og (ii) *andreorienterte organisasjoner*, som produserer tjenester eller goder for utenforstående, enten det er en bestemt sosial gruppe, som rusmisbrukere, eller det er samfunnet mer generelt. Slike andreorienterte organisasjoner er viktige for å skape oppmerksomhet og foreslå løsninger på «problemer» som oppfattes som et samfunnsmessig anliggende. Det kan for eksempel være reduksjon av fattigdom, sikring av generelle politiske rettigheter eller å gi oppreisning til en undertrykt gruppe. Dermed kan organisasjonsmedlemmene også være i målgruppa for aktiviteten, så lenge formålet blir oppfattet som noe som angår oss alle, og ikke som snever egeninteresse. Danske og norske pasientorganisasjoner driver for eksempel i stor grad med både service og hjelp til sine medlemmer og påvirkning av politiske og offentlige administrative beslutninger (Vrangbæk, Rommetvedt & Opedal, 2010; Opedal, Rommetvedt & Vrangbæk, 2012). Den tredje typen er (iii) *aktivitetsorienterte organisasjoner*, der samvær og underholdning er viktig, og der verken samfunnet generelt eller egne økonomiske eller materielle interesser er det primære målet (Janoski, 1998; Janoski & Wilson, 1995). Disse aktivitetsorienterte organisasjonene omfatter kultur- og fritidsorganisasjoner, som har som formål å fremme sosiale, fysiske og kulturelle utfoldelsesmuligheter både for medlemmer og for andre deltakere gjennom idrett, kulturelle aktiviteter, arrangementer og festivaler, friluftsliv og sosialt samvær.

I forskningen har man i tillegg valgt å betrakte (iv) *religiøse og livssynsorganisasjoner* som en fjerde kategori, fordi de har som primært mål å styrke og utbre et bestemt livssyn gjennom opplæring og sosial integrasjon (Arnesen, Sivesind, & Gulbrandsen, 2016; Grønberg & Smith, 2021). Noen av disse organisasjonene kan også fremme medlemmenes deltakelse i aktiviteter som sang og musikk, og de kan ha sosiale og humanitære mål i likhet med andreorienterte organisasjoner, men dette er likevel sekundære mål.

I denne forskningen er det dessuten i tillegg skilt mellom andreorienterte organisasjoner og (v) *ideelle velferdsorganisasjoner*. Ideelle aktører kan defineres ved at de leverer tjenester på hele velferdsområdet, det vil si innenfor utdanning, helse og sosiale tjenester. Dette dreier seg om virksomhet som er utadrettet og ikke først og fremst for organisasjonenes egne medlemmer.

Tjenestene som ideelle aktører utfører, kan være finansiert av det offentlige, og de kan være spesifisert i en kontrakt. De kan også utføres på eget initiativ, enten med organisasjonens egne midler eller helt eller delvis finansiert av offentlige tilskudd. De ideelle aktørene kan dermed ha et bredere spekter av aktiviteter enn offentlige og kommersielle aktører på det samme tjenesteområdet. På denne måten kan de ideelle aktørene også levere tjenester som utfyller det etablerte tilbudet, utvikle nye tjenester på nye områder og bidra på områder der det ikke er naturlige oppgaver for det offentlige eller interessante markeder for de kommersielle (Trætteberg & Sivesind, 2015).

En slik typologi er brukt i flere analyser av den norske frivillige sektoren (se f.eks. Sivesind, Arnesen, Gulbrandsen, Nordø, & Enjolras, 2018; Sivesind & Selle, 2009, 2010; Sivesind & Ødegård, 2003; Wollebæk & Sivesind, 2010). En mer utførlig drøfting av organisasjonstypene er å finne i Arnesen, Sivesind & Gulbrandsen (2016). Slike typologier legger vekt på organisasjonenes hovedmål, og det kan oppstå problemer med å plassere organisasjoner med flere formål som passer i ulike kategorier. På samme måte kan rollen som sivilsamfunnsaktør være et mer eller mindre høyt rangert mål for den enkelte organisasjon.

Begrepet *sivilsamfunn* brukes ofte i forbindelse med normative idealer (Kocka, 2004). Det kan være en type handling som er orientert mot samhold, kompromiss og forståelse i stedet for konflikt. Det kan være sosial selvorganisering og individuell uavhengighet eller mangfold i stedet for ensretting. Det kan også være forbundet med ikke-voldelige og fredelige framgangsmåter, eller det kan være en orientering mot felles goder og interesser.

Begrepet brukes imidlertid ikke bare i normativ forstand, det brukes ofte i en deskriptiv betydning for å avgrense en gruppe aktører eller en samfunnssfære (Kocka, 2004). I noen sammenhenger betegnes alle frivillige organisasjoner som sivilsamfunnsorganisasjoner uten at man dermed påstår at alle er like viktige for å fremme sivilsamfunnet som ideal. I sammenheng med utviklingshjelp og nødhjelp snakker man gjerne om frivillige bistandsorganisasjoner som utfører oppgaver i andre land, som sivilsamfunnet, i motsetning til statlige eller multinasjonale aktører. På den andre siden kan hjelpen de utfører, bestå i å fremme demokratiske organisasjoner i mottakerlandene, noe som også betegnes som sivilsamfunnet. Dette kan fort skape forvirring.

Hvis man tillegger begrepet sivilsamfunnet en normativ betydning og samtidig bruker det deskriptivt til å betegne en gruppe aktører som frivillige organisasjoner, skaper man et inntrykk av at alle disse organisasjonene har de samme normative egenskaper. Enkelte frivillige organisasjoner kan imidlertid fremme en autoritær ideologi og ha som formål å bryte ned demokratiske institusjoner, slik at dette åpenbart blir feil.

I stedet foreslår vi at man snakker om en sivilsamfunnsrolle, som er noe ulike typer samfunnsaktører kan ha i den grad de binder sammen medborgere og det politiske systemet på en demokratisk måte. Sivilsamfunnet vil da være involvert i en offentlig samfunnssfære i en mer abstrakt betydning der ulike typer samfunnsaktører deltar i den grad de har en slik sammenbindende, demokratisk rolle. Det kan være aktører med utspring i markedet eller i den private sfæren med familier, lokalsamfunn og nettverk. Til og med organisasjoner for institusjoner i offentlig sektor kan spille en slik rolle (Binderkrantz, 2008). I tillegg skrives medborgernes medvirkning inn i lover for offentlige institusjoner, som skoler og barnehager.

I Norge har de frivillige organisasjonenes politiske påvirkningsrolle tradisjonelt vært muliggjort gjennom offentlig organiserte samhandlingsorganer (råd, komiteer, høringer o.l.). Denne formen for organisering av samhandling mellom stat og sivilsamfunn har blitt betegnet i litteraturen som den «neokorporative modellen» (Schmitter, 1974; Norby, 1994). En viktig begrunnelse for denne typen institusjonelle samhandlingsorganer har vært å sikre en balanse mellom ulike interesser i samfunnet og å unngå at de sterkeste interessene dominerer, noe som ofte er tilfellet når organisasjonene konkurrerer om å påvirke politiske beslutninger.

Imidlertid har disse samhandlingsformene mellom stat og sivilsamfunn gjennomgått endringer i de siste tiårene. De mer formelle, korporative samhandlingsformene gjennom offentlige styrever, råd og utvalg er i stigende grad blitt erstattet eller supplert med mer uformelle kontaktformer. Lobbyisme har i økende grad preget samhandlingen mellom stat og sivilsamfunn (Christiansen & Rommetvedt, 1999; Rommetvedt, Thesen, Christiansen & Nørgaard, 2013; Rommetvedt, 2017). Dette har også ført til en framvekst av nye typer samfunnsorienterte organisasjoner som arbeider både med rettighets- og støttearbeid, aksjoner og kampanjer og lobbyorganisasjoner (Binderkrantz et al., 2016; Berry, 2003). I tillegg har utviklingen av nye informasjons- og kommunikasjonsteknologier, spesielt internett og sosiale medier, forvandlet måten frivillige organisasjoner mobiliserer sine medlemmer og sympatisører på, måten de og forsøker å påvirke politiske beslutningsprosesser på. Det har blitt hevdet at digitale teknologier gjør det mulig for borgere å løse kollektive handlingsproblemer uten organisasjoner (Bimber, 2003; Bimber et al., 2012). Samtidig finnes det belegg for å påstå at «formelle organisasjoner forblir de dominerende agentene for politisk representasjon og offentlig politisk aktivitet» (Halpin, 2014: 11). Hvorvidt de formelle samhandlingsinstitusjonene som organiserer samspillet mellom frivillige organisasjoner og politiske beslutningstakere, er svekket, varierer i Norge på tvers av områder for politikktutforming. Innenfor for eksempel arbeidslivet og næringslivet står de formelle samhandlingsinstitusjonene fremdeles sterkt, mens det innenfor andre felt, som miljøfeltet, er et mangfold av interesser og konkurranse mellom organisasjoner og stiftelser som rår. I denne rapporten undersøker vi i hvilken

grad de ulike institusjonelle forholdene som kjennetegner samspillet mellom frivillige organisasjoner og politiske beslutningstakere innenfor ulike samfunnsområder, påvirker organisasjonenes tilgang til beslutningsfora og påvirkningsstrategier.

Selv om frivillige organisasjoner har røtter i ulike interesser, verdier og aktiviteter eller velferdstjenester, blir deres aktivitet som sivilsamfunnsaktører påvirket av samspillet med det offentlige. Offentlig politikk etablerer betingelser for hvilke organisasjoner som aksepteres som legitime deltakere i ulike former for samarbeid eller diskusjon, og hvilke organisasjoner som mottar økonomisk støtte eller andre fordelaktige betingelser, som momskompensasjon eller spillemidler. Dette påvirker også hvordan organisasjonene oppfattes i samfunnet. Slike forskjeller har gjort at forskere retter oppmerksomheten mot ulike *policy-fields*, eller felt for politikkkutforming, som varierer betydelig i hvordan samspillet mellom det offentlige og organisasjonene foregår. Det finnes flere typologier for politikkkutformingsfelt som brukes i forskningen, for eksempel velferd, kultur, idrett og rekreasjon, tro og livssyn, rettighets- og støttee arbeid samt organiseringen av interesser knyttet til arbeidsliv, næringer, økonomi og bolig (Grønberg & Smith, 2021; Salamon, 2012; Steinberg, 2006).

Forskningen på politikkkutformingsfelt ser på forskjellene i hvordan forholdet mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene dannes og påvirkes av aktørene, på ulike samfunnsområder. Forklaringen på forskjeller knyttes gjerne til hvilke interesser det offentlige har, men også til hvilke strategier organisasjonene velger i sitt påvirkningsarbeid. Organisasjonenes relasjon til markedsaktører og ulike grupper i befolkningen spiller også inn. Forskningen kan være opptatt av å finne noen generelle trekk mellom organisasjoner med snevre sektorinteresser på den ene siden og, på den andre siden organisasjoner som vil bidra til å løse samfunnsproblemer som angår alle eller svake grupper (Binderkrantz, 2008). Det er imidlertid også mulig med sammenlignende studier av ulike land for å finne spesifikke forskjeller i hvordan feltene reguleres, og hvordan ulike samfunnsinteresser er organisert i ulike land.

Slike forskjeller mellom land kan ha sammenheng med den sosiale opprinnelsen, det vil si hvordan makten var fordelt mellom kirke, stat, grunneiere, bønder og arbeidere i tidligere historiske faser (Anheier & Salamon, 2006; Salamon, Sokolowski & Haddock, 2017). Dette gjør at man ikke bare snakker om forskjeller mellom felt i de enkelte land, men også mellom ulike sivilsamfunnsregimer eller -modeller med hovedtrekk som varierer mellom grupper av land. Salamon og Anheier (2006) skiller for eksempel mellom *sosialdemokratiske land*, som har en stor velferdsstat som i liten grad finansierer nonprofit velferdsleverandører, og *korporative land*, som også har en stor velferdsstat, men som i større grad gir offentlige midler til ideelle velferdsaktører basert på religion, ideologi eller metodikk. De knytter slike forskjeller til arbeiderbevegelsens og kirkens rolle sett i forhold til andre

samfunnsinstitusjoners makt under velferdsstatens utvikling. I tillegg har man den *liberale modellen*, som har en velferdsstat og nonprofit velferd som i større grad er finansiert av private forsikringer og filantropi, og den *statsbaserte modellen*, som har en stor stat, men som holder framveksten av ideelle aktører nede, slik som i Kina eller de tidligere kommunistlandene (Salmon & Anheier, 2006). Velferd som policyfelt vil dermed kunne ha store forskjeller basert på hvilken sivilsamfunnsmodell et land tilhører. I det norske velferdsfeltet antar man at interessegrupper har god tilgang til politikktutformingsprosesser, og siden de i mindre grad er bundet av å måtte sikre seg nye velferdskontrakter, kan de i større grad innta en kritisk rolle overfor den offentlige politikken (Janoski, 1998, s. 133; Saglie & Sivesind, 2018).

En viktig side ved politikktutformingsprosesser er at når et tiltak er satt ut i livet, påvirker det påfølgende politiske prosesser; det oppstår «policy feedback» (Pierson, 1993; Skocpol, 1992). De ansvarlige offentlige myndigheter vil derfor ha et ønske om å forutse og gjerne foregripe hvilke reaksjoner som kommer, slik at de lettere kan nå sine politiske mål. De kan derfor ha en interesse av å involvere sivilsamfunnsaktører, som frivillige organisasjoner og interessegrupper, i utformingsprosessen. Organisasjoner kan påvirke sine medlemmers syn og få gjennomslag i media og slik påvirke opinionens syn. I tillegg har de kompetanse om sine felt som offentlige myndigheter kan ha bruk for i politikktutformingen. På den andre siden har myndighetene en viss mulighet til å påvirke hvilke sivilsamfunnsaktører de må forholde seg til, ved å gi dem tilgang til ressurser og interne kommunikasjonskanaler. Dette legger føringer på hvilken rolle sivilsamfunnsaktører kan spille som mellomledd mellom medborgere, økonomiske og institusjonelle interessenter og det politiske systemet (Goss, 2010). Organisasjonene kontrollerer kompetanse og påvirkningskraft som myndighetene har bruk for, mens myndighetene kontrollerer tilgang og ressurser som organisasjonene har bruk for. På den måten kan det oppstå et bytteforhold eller forhandlinger mellom staten og de frivillige organisasjonene (Öberg et al., 2011)

Et særtrekk ved den skandinaviske sivilsamfunnsmodellen er at interessegrupper og andre sivilsamfunnsaktører ofte blir involvert tidlig i politikktutformingsprosessen, slik at en mulig reaksjon, eller *policy-feedback*, blir kjent for de offentlige myndighetene og kan tas med i betraktningen før nye politiske tiltak iverksettes. Involverte organisasjoner kan på sin side få bedre påvirkningsmuligheter, men også bli bundet til å være mer positive til tiltak de selv har vært med på å utforme, det vil si en form for kooptering. Det har vært forsket mye på korporative trekk ved den skandinaviske modellen, der forhandlinger mellom økonomiske interessenter og myndigheter har vært en viktig del av politikktutformingen (Rokkan, 1966). En stor grad av nærhet gjennom kommunikasjon og kontakt mellom politiske og administrative myndigheter og organisasjoner, men en liten grad av avhengighet når det gjelder økonomi og kontroll, preger velferdsfeltet, der særlig organisasjoner

som favner brede fellesinteresser, har vært tett involvert i politikktutformingen (Kuhnle & Selle, 1992).

Nyere forskning på endringer i organisasjonspopulasjonen viser dessuten at det foregår utstrakt samhandling på mange organisasjonsområder, og at det har vært en sterk vekst i antall nasjonale organisasjoner som oppgir at de involverer seg i politikktutformingsprosesser (Arnesen & Sivesind, 2020; Sivesind et al., 2018). Økt pluralisme i organisasjonssamfunnet bidrar blant annet til at stortingsrepresentantene får hyppige henvendelser fra forskjellige typer frivillige organisasjoner (Rommetvedt, 2017). Tilgangen til deltakelse i mer interne politikktutformingsprosesser er fortsatt begrenset, og attraktive plasser er i mange tilfeller allerede besatt av organisasjoner som har en lang historie som en sentral representant for sitt felt. Det er imidlertid mange organisasjoner som bruker nyhetsmedier og sosiale medier for å få fram sitt budskap og for å vise offentligheten hvilke aktiviteter de driver med.

Organisasjoner som arbeider for felles samfunnsinteresser, som miljø eller hjelp til syke og funksjonshemmede, vil ha en strategisk interesse av å bruke indirekte kanaler som gir synlighet, fordi medlemmer og sympatisører ofte ikke har noen direkte personlige fordeler om de lykkes med sitt påvirkningsarbeid. På den andre siden vil interessegrupper som har korporative ressurser, vektlegge strategier som retter seg inn mot departementer og politikere. Organisasjoner som representerer partene på arbeidsmarkedet, næringer, offentlig sektor-institusjoner og lokale og regionale myndigheter, kontrollerer ressurser som politiske beslutningstakere har interesse av, og som de dermed kan ønske å integrere i korporative strukturer (Binderkrantz, 2008; Binderkrantz & Pedersen, 2019).

Man kan – basert på slike teoretiske vurderinger – anta at organisasjoner på ulike politikkkfelt vil gjøre ulike strategiske vurderinger avhengig av hvilke ressurser de har, og om de vil bruke den korporative kanalen, politisk påvirkning eller medier for å få gjennomslag. De som har tilgang til politikere og beslutningstakere i departementer og direktorater, vil forsøke å kommunisere *direkte* til dem. Interessegrupper som ikke er involvert i politikktutvikling, enten fordi de ikke får tilgang, eller fordi de foretrekker å være uavhengige kritikere, vil bruke *indirekte* virkemidler som medieutspill, demonstrasjoner og underskriftskampanjer for å protestere. Det finnes også strategier som ligger mellom disse ytterpunktene, som å forsøke å påvirke gjennom å fremme sine synspunkter i høringer og utvalg eller ved å skaffe dokumentasjon og begrunne sine synspunkter i aviskronikker for å bevisstgjøre om viktige spørsmål og formidle kunnskap (Pekkanen, Smith & Tsujinaka, 2014, s. 6–7). Organisasjonene i Norge benytter imidlertid i stigende grad både direkte og indirekte påvirkningsstrategier (Thesen og Rommetvedt, 2009).

På den andre siden vil også politiske myndigheter og administrative myndigheter, som departementene, direktorater og ytre etater¹, gjøre vurderinger av hvilke relasjoner de ønsker å ha til organisasjoner som har relevant kompetanse, eller som kan påvirke reaksjoner på tiltak de skal iverksette. Det blir dermed et spørsmål om hvem som har kontroll over ressurser den andre parten har interesse av. Samspillet, bytteforholdet eller maktkampen blir tydeligere når man sammenligner ulike politikkkutviklingsfelt der sammensetningen av ressurser og interesser varierer.

I et pluralistisk, liberalt samfunn utgjør sivilsamfunnet et rom der mangfoldet av interesser, verdier og identiteter artikuleres og presenteres for offentligheten i form av fornuftige argumenter eller begrunnelser som er gjenstand for offentlig debatt. En viktig del av interessegruppers og frivillige organisasjoners sivilsamfunnsrolle er å fremme disse interessene, verdiene og identitetene overfor politiske beslutningstakere gjennom mer eller mindre formaliserte kontakter. Organisasjonene bidrar med viktig informasjon til politiske beslutningsprosesser og påvirker dermed utformingen av den offentlige politikken. Sivilsamfunnsrollen bidrar dessuten til at felles samfunnsansvar og rettighetene og identitetene til svake grupper fremmes og at andre verdier enn de som fremmes av sterke interesser, blir hevdet gjennom politikk-utformingsprosesser. Dette er en rolle som verken markedsaktører eller offentlige institusjoner fullt ut kan erstatte. Generelt vil like muligheter for deltakelse og bred representasjon av interesser og samfunnsgrupper styrke legitimiteten til politiske beslutninger. På denne måten er de frivillige organisasjonene gjennom sin sivilsamfunnsrolle avgjørende for demokratiske prosesser i et liberalt rettssamfunn (Habermas, 1992).

Mens sivilsamfunnsorganisasjoner har en demokratisk funksjon, står den selektive karakteren av samhandlingsprosessen mellom politikken og sivilsamfunnsorganisasjoner i motstrid med likhetsidealet som kjennetegner demokratiet. Demokratiet forutsetter likestilling for innbyggerne, men organisasjonene har ikke like ressurser eller lik tilgang til beslutningstakere, så noen stemmer, interesser, verdier og identiteter er bedre representert og har større sannsynlighet for å utøve innflytelse enn andre. I tillegg vil graden av tilgang til politiske beslutningstakere sannsynligvis variere mellom politikkkutformingsfelt. Offentlige myndigheter bidrar imidlertid i ulike grad til institusjonaliseringen av disse relasjonene, og institusjonaliserings-formene varierer fra felt til felt.

Med dette bakteppet undersøker denne rapporten tre spørsmål:

¹ Det vil si utførende og rådgivende organer som opptrer på vegne av det departementet det er underlagt.

- Hvilke former for kontakt har kategorier av frivillige organisasjoner med ulike politiske myndigheter på ulike felt for politikktutvikling, og hvordan har disse formene utviklet seg over tid?
- Hvilke faktorer – eksempelvis organisasjonenes størrelse, profesjonalisering, funksjonell arbeidsdeling, viktigheten av offentlig finansiering og grad av politisk konflikt – påvirker de frivillige organisasjonenes tilgang til beslutningsfora og valg av påvirknings-strategier innenfor hvert policyfelt?
- I hvilken grad er koalisjoner av interessegrupper et viktig virkemiddel for politisk tilgang og innflytelse – og da også for mindre ressurssterke grupper? Finnes det forskjeller mellom policyfelt når det gjelder organisasjonenes tilgang til beslutningsprosesser?

Data og metode

For å besvare disse problemstillingene bruker vi ulike datakilder. Den første datakilden er undersøkelsene om nasjonale organisasjoner fra 2013 og 2019. Disse undersøkelsene er rettet mot alle typer nasjonale frivillige organisasjoner. En nasjonal organisasjon blir definert som en frivillig organisasjon hvor virksomheten har et nasjonalt omfang slik at de aktiviteter og tjenester som tilbys, kan benyttes uavhengig av hvor man bor i landet. Dette omfatter for eksempel sentralledd med regionale og lokale lag eller avdelinger, enkeltstående organisasjoner, paraplyorganisasjoner og norske avdelinger av internasjonale organisasjoner. Undersøkelsene retter seg mot hele populasjonen av landsomfattende organisasjoner og ikke et utvalg av dem.

For å definere populasjonen i undersøkelsene ble det benyttet informasjon om registrerte organisasjoner, lag og foreninger i Brønnøysundregistrene (alle enheter med sektorkode 7000 Ideelle organisasjoner og 2500 Private produsentorienterte organisasjoner uten profittformål). I tillegg ble det benyttet informasjon fra Organisasjonsarkivet² og søk på internett. I den første undersøkelsen ble datainnsamlingen gjennomført ved utsendelse av et elektronisk spørreskjema til organisasjonene, via Respons Analyse, fra rundt mars til over sommeren i 2013. I den siste undersøkelsen foregikk datainnsamlingen i perioden januar til juni i 2019. Invitasjonsbrev med en lenke til spørreskjemaet ble sendt ut via e-post gjennom Questback. Det ble begge gangene purret i flere omganger. Svarprosenten i 2013 var 27,5 prosent, og i 2019 var den 24,7 prosent.

For det andre kommer datamaterialet som omhandler de politisk valgte representantene, forvaltningen og medias kontakt med ulike typer organisasjoner, fra det såkalte KODEM_DEMO-prosjektet, som ble finansiert av Universitetet i Bergen og gjennomført av DIGSSCORE. I denne spørreundersøkelsen er det på samme tid stilt spørsmål til folkevalgte på ulike nivåer, ansatte i offentlig forvaltning og journalister og redaktører. Dette ble gjort

² Dataene er tilgjengelige fra Norsk senter for forskningsdata (NSD).

gjennom tre ulike paneler: Norsk representantpanel, Norsk forvaltningspanel og Norsk journalistpanel. Norsk representantpanel ble startet i 2018 og inkluderer folkevalgte på alle politiske nivåer (kommunestyre, fylkesting, storting). Runde 4, som vår undersøkelse er en del av, ble gjennomført i november 2020. Norsk forvaltningspanel og Norsk journalistpanel ble startet opp i 2020, og våre spørsmål ble inkludert i de første rundene av panelene. Forvaltningspanelet inkluderer byråkrater som arbeider i departementer og direktorater i Norge, mens Journalistpanelet inkluderer journalister og redaktører i Norge. Til alle de tre panelene har vi stilt spørsmål både om hvor ofte man opplever å bli kontaktet av ulike typer interesseorganisasjoner og frivillige organisasjoner, og i hvilken grad man opplever at organisasjonene har innflytelse på avgjørelser som tas. Vi skiller mellom seks ulike typer organisasjoner: næringsorganisasjoner, fag-/yrkesorganisasjoner, miljøvernorganisasjoner, helse-/velferdsorganisasjoner, kultur-/idretts-/fritidsorganisasjoner og PR-byråer/kommunikasjonsbyråer.

I tillegg til dette er det benyttet data fra spørreundersøkelser blant stortingsrepresentantene i 1995, 2012 og 2019. Stortingsundersøkelsen 2019 ble gjennomført av Ketil Raknes og Hilmar Rommetvedt i perioden 1. oktober 2019 til 1. februar 2020. Dette var en nettbasert spørreundersøkelse med svar fra 91 (54 prosent) av de 169 stortingsrepresentantene. Resultatene fra denne undersøkelsen er sammenlignet med tidligere undersøkelser blant stortingsrepresentantene i 1995 og 2012. Detaljer om 1995-undersøkelsen er å finne i Espeli (1999), Nordby (2000) og Rommetvedt (1997, 2003). For detaljer om undersøkelsen i 2012 se Heidar (2013), Narud, Grønlie & Heidar (2014) og Rommetvedt (2014).

Frivillige organisasjoners politiske rolle og relasjon til staten

Daniel Arnesen og Karl Henrik Sivesind

Det norske sivilsamfunnet har vært kjennetegnet ved hierarkisk og demokratisk organiserte medlemsorganisasjoner med røtter i brede, ideologiske folkebevegelser (Tranvik & Selle, 2007). Sivilsamfunnet og staten har samtidig vært relativt tett integrert ved at frivillige organisasjoner har deltatt i utformingen og implementeringen av offentlig politikk. Spesielt viktig i denne sammenheng har korporativ representasjon i statlige råd, styre og utvalg vært (Christiansen & Rommetvedt, 1999; Kuhnle & Selle, 1992). Frivillige organisasjoner har ikke bare vært viktige i politisk mobilisering, men har også selv fungert som en viktig kanal mellom innbyggerne og staten. Det norske sivilsamfunnet har på denne måten fungert som en mellomliggende struktur som har brakt befolkningen inn i politiske meningsdannings- og beslutningsprosesser (Wollebæk & Selle, 2008).

I løpet av de siste tiårene har det imidlertid funnet sted endringer i det norske sivilsamfunnet og i dets relasjon til staten. På den ene siden hadde de tradisjonelle medlemsorganisasjonene i større grad tatt form av profesjonaliserte serviceinstitusjoner nært knyttet til det offentlige. Samtidig var nye organisasjoner preget av å være mer aktivitets- og saksrettede uten det ideologiske grunnlaget og den brede rekrutteringen som var typisk for folkebevegelsene (Wollebæk & Selle, 2002; Wollebæk, Selle & Lorentzen, 2000). På den andre siden var det tegn til at korporativ representasjon i råd, styre og utvalg har blitt innskrenket til fordel for politisk lobbyisme. På samme tid økte den offentlige støtten til de frivillige organisasjonene, og det var en sterkere vektlegging av deres rolle i politikimplementering (Rommetvedt, 2017; Eikås & Selle, 2001). Disse endringene kobles igjen til bredere samfunnsmessige prosesser som individualisering, pluralisering og digitalisering (Enjolras & Strømsnes, 2018).

På bakgrunn av disse utviklingstrekkene har det blitt reist spørsmål om de frivillige organisasjonenes politiske og demokratiske rolle. Makt- og

demokratiutredningen konkluderte i sin tid med at de endringene man da så tegn til, var «begynnelsen på slutten for organisasjonenes dominerende rolle i det nasjonale demokratiet» (Engelstad, Selle & Østerud, 2003). Enjolras og Strømsnes (2018) peker imidlertid på at nye mobiliseringsstrukturer og former for politisk påvirkning kan komplementere snarere enn fortrenge de tradisjonelle strukturene i sivilsamfunnet. Større mangfold i organisasjons- og deltakelsesformer og større kompleksitet i forholdet mellom sivilsamfunnet og det offentlige gjør dessuten at man må tenke mer differensiert om frivillige organisasjoners samfunnsrolle. Organisasjonenes politiske rolle kan være mer framtreddende i noen deler av sivilsamfunnet enn i andre (se også Arnesen, Sivesind & Gulbrandsen, 2016).

En måte for å studere utviklingen i hva det norske sivilsamfunnet betyr for de frivillige organisasjonenes politiske rolle, er å se på frivillige organisasjoners kontakt med offentlige myndigheter. I dette kapitlet undersøker vi med dette som utgangspunkt nasjonale organisasjoners kontakt med Stortinget, regjeringen og forvaltningen. Hvilken utvikling ser vi i antallet og typer organisasjoner som har myndighetskontakt? Er det endringer i hvilke myndighetsorganer organisasjonene har kontakt med, og hvor ofte de har kontakt med disse? Hvilken betydning har denne kontakten for organisasjonene? I hvilken grad engasjerer organisasjonene seg i politiske saker, og hvor ofte blir de konsultert av det offentlige?

Utviklingen i det norske sivilsamfunnet: mellom aktivitetsorientering og samfunnsorientering

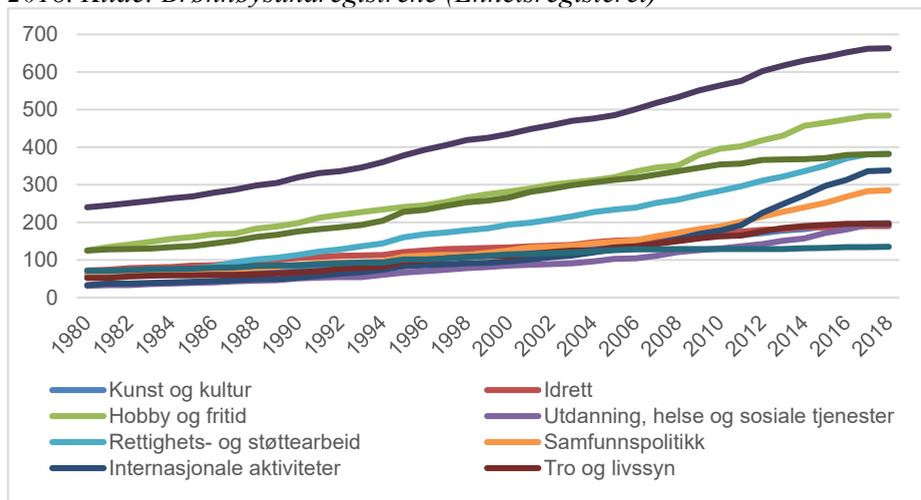
Oftest snakker man om et brudd i norsk sivilsamfunnsorganisering fra 1960-årene. Framveksten av det såkalte fritidssamfunnet bidro til en oppblomstring av lokale lag innenfor kultur, idrett og sosial rekreasjon. Barn, unge og kvinner gjorde også i større grad sitt inntog i organisasjonslivet. Samtidig så man tegn til tilbakegang i antallet lokale lag knyttet til de tradisjonelle verdibaserte folkebevegelsene, som gjennom landsdekkende medlemsorganisasjoner hadde vært en viktig mobiliserende kraft i det norske sivilsamfunnet. Det gjaldt særlig avholdsbevegelsen og målsaksbevegelsen, selv om misjonsbevegelsen også skulle følge etter (Selle & Øymyr, 1995). Dette var begynnelsen på en utvikling på lokallagsnivået som på mange måter kom til et sluttpunkt ved årtusenskiftet. Fra 1980-årene fortsatte veksten i lag innenfor kultur- og fritidsfeltet, spesielt idrett, mens tradisjonelle sosiale, humanitære og politiske lag gikk tilbake. Det var også en ekspansjon i grendelag, velforeninger og borettslag. Det som mange av disse nye lagene dessuten hadde til felles, var at de dekket større områder enn før, samtidig som de i større grad var rent lokale. De var ikke sluttet til landsdekkende organisasjoner i samme utstrekning som tradisjonelle lag. Mot denne bakgrunnen så man et lokallagsnivå som ble mer fragmentert, spesialisert og desentralisert. At stadig flere av lagene var aktivitets- og lokalorienterte, ble

forstått som uttrykk for at organisasjonssamfunnet dreide seg bort fra offentligheten og det politiske liv (Wollebæk & Selle, 2003).

I de samme periodene så man imidlertid også framveksten av nye samfunnsrettede, nasjonale organisasjoner. På helse- og sosialfeltet etablerte det seg blant annet organisasjoner for syke og funksjonshemmede (Ravneberg & Solvang, 1995) og for vanskeligstilte grupper som straffede og bostedsløse (Raaum, 1988). Det vokste fram nye sosiale bevegelser som avfødte sine egne organisasjoner, slik som miljøbevegelsen, kvinnebevegelsen, LHBT-bevegelsen og fredsbevegelsen (se f.eks. Danielsen, 2014; Grendstad et al., 2006). Det kom også til nye internasjonalt orienterte organisasjoner innenfor bistand, nødhjelp og utveksling (Tvedt, 1999). Denne utviklingen fortsatte inn i 1990- og 2000-årene. Et eksempel er økningen i pasientorganisasjoner, der mangfoldet av ulike grupper har blitt stadig større (Vrangbæk, Rommetvedt & Opedal, 2010). Et annet eksempel er framveksten av landsdekkende organisasjoner for innvandrere, asylsøkere og flyktninger (Predelli, 2006; Sætrang, 2018). Et tredje eksempel er det økende antallet bistandsinitiativer eller hjelpeaksjoner organisert av enkeltpersoner (Haaland & Wallevik, 2017). Videre har det vokst fram nye bevegelser og organisasjoner rundt spørsmål som globalisering og migrasjon (Mjøset, 2016). Mange av disse nye organisasjonene er viktige interessepolitiske aktører på sine områder, enten de fremmer brede politiske saker eller interessene til mer avgrensede grupper (Arnesen & Sivesind, 2020).

Figur 2.1 illustrerer disse endringene i omfanget og sammensetningen av organisasjoner på det nasjonale nivået i organisasjonssamfunnet.

Figur 2.1: Utviklingen i antallet nasjonale organisasjoner etter type, 1980–2018. Kilde: Brønnøysundregistrene (Enhetsregisteret)



Med denne organisasjonsveksten har det også skjedd viktige endringer i strukturene på det nasjonale organisasjonsnivået. Gjennom denne perioden har det vært en dreining bort fra den tradisjonelle organisasjonsmodellen som følge av at stadig flere nye nasjonale organisasjoner er enkeltstående uten lokale lag eller avdelinger (Arnesen & Sivesind, 2020). En del av bakgrunnen for dette er nye kommunikasjonsteknologier. Med utbredelsen av internett og sosiale medier har det blitt mulig å organisere seg nasjonalt uten å være avhengig av å danne et lokallag i hver bygd og by. Det er også lettere å finne likesinnede å slutte seg sammen med i enkeltsaker eller om særinteresser. Refugees Welcome Norway, som oppstod under flyktningkrisen i 2015, er et eksempel på en organisasjon med utspring i mobilisering på sosiale medier (Sætrang, 2018). Videre har det også kommet til flere paraplyorganisasjoner, som har andre organisasjoner som medlemmer. Disse organisasjonene samordner politikk mellom organisasjoner på et felt og fremmer denne overfor myndighetene og utøver servicefunksjoner og kompetansebygging. I noen tilfeller har de også forvaltningsoppgaver knyttet til offentlig og privat økonomisk støtte (Arnesen, 2018).

De strukturelle endringene kan også ses i sammenheng med endringer i forholdet mellom individ og organisasjon. Mange av de tradisjonelle organisasjonene har opplevd nedgang i sin medlemsmasse. Samtidig innebærer økende spesialisering og nye organisasjonsformer snevrere rekruttering og framvekst av ukonvensjonelle deltakelsesformer (Strømsnes & Gjerde, 2018). Studier av medlemskap og deltakelse i frivillige organisasjoner viser at det har blitt mindre vanlig å være medlem i flere organisasjoner, at medlemmene er mindre lojale enn før, og at de ikke er like aktive som før. Ofte tar deltakelsen i organisasjonslivet form av frivillig arbeid på lokalt nivå uten at folk nødvendigvis er medlem i organisasjonene de engasjerer seg i (Eimhjellen et al., 2018). I forlengelsen av dette har deler av organisasjonslivet blitt mer profesjonalisert, spesielt på det nasjonale nivået. Det kan bidra til økt avstand mellom grasrot og ledelse. Likevel utgjør det frivillige arbeidet fortsatt en viktig del av organisasjonenes aktivitet (Arnesen & Sivesind, 2020).

Forholdet mellom organisasjonene og staten: fra korporativ representasjon til pluralistisk lobbyisme

Kuhnle og Selle (1992) bruker begrepet «statsvennlig samfunn» for å beskrive det spesielle forholdet som eksisterer mellom den frivillige sektoren og staten i Norge, der nærhet når det gjelder kommunikasjon og kontakt har vært viktig, mens det har vært mindre avhengighet når det gjelder økonomi og kontroll. De frivillige organisasjonene har vært tett involvert i utformingen og implementeringen av offentlig politikk. Imidlertid viser eksisterende forskning

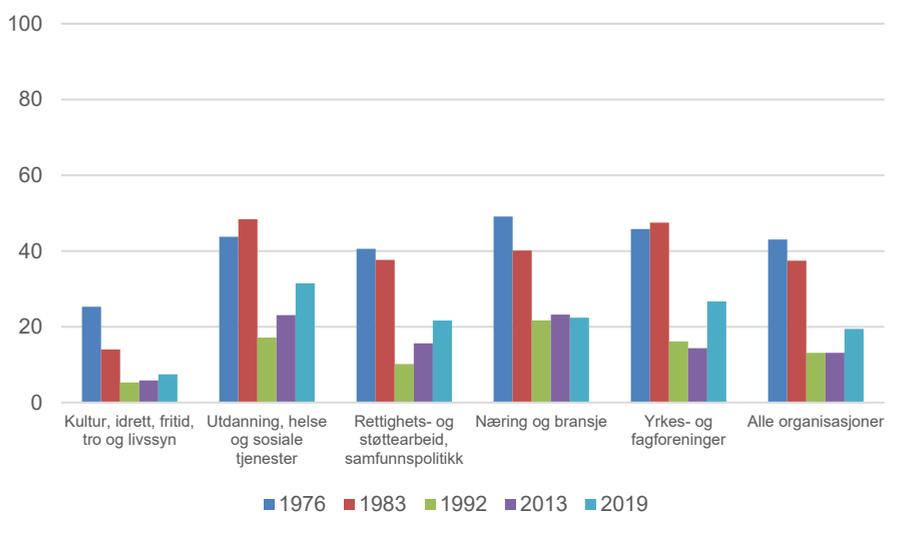
at det har skjedd viktige endringer i organisasjonenes deltakelse og rolle i den offentlige politikken over de siste tiårene.

Forvaltningskorporatisme, der organisasjonene deltok i politikken gjennom representasjon i statlige utvalg, råd og styrever under forvaltningen, var dominerende som samhandlingsform i etterkrigstiden. I disse utvalgene arbeidet man med å forberede politiske saker eller å iverksette av offentlig politikk (Nordby, 1994). Organisasjonene som fikk plass i slike korporative komiteer, var hovedsakelig de som representerte brede sektorinteresser, og som gjennom sin medlemsmasse kunne mobilisere til støtte for (eller imot) offentlig politikk. De fikk innflytelse på sitt felt i bytte mot en forpliktelse om varig korporativt samarbeid med sentrale myndigheter (Öberg et al., 2011). I første rekke omfattet komiteene nærings- og bransjeorganisasjoner, yrkessammenslutninger og fagforeninger. Imidlertid var det også komiteer organisert rundt funksjoner som helse, utdanning og forsvar (Egeberg, Olsen & Sætren, 1978). Enkelte sosiale og humanitære organisasjoner var faktisk representert i statlige utvalg lenge før forvaltningskorporatismen ble etablert (Moren, 1958).

I det korporative systemet var det i forhandlinger og komiteer – der representanter for de organiserte interessene møtte regjeringens utsendte – at de viktige beslutningene i realiteten ble tatt. Stortinget som institusjon hadde en mindre framtrekkende rolle (Rokkan, 1966). For organisasjonene som stod utenfor komiteene, var dermed alternativene for å søke politisk innflytelse begrensede. Det gjaldt særlig en del samfunnspolitiske organisasjoner. En inngang var likevel høringssystemet, der de som var en berørt part i en sak, ble invitert av statsforvaltningen til å uttale seg om saken. Mange av de offentlige komiteene søkte også slike uttalelser i sitt arbeid (Egeberg et al., 1978). En annen mulighet var uformelle former for kontakt med ansatte i statsforvaltningen, selv om det nok først og fremst gjaldt de som allerede var på innsiden av systemet (Hallenstvedt & Moren, 1975). Forvaltningskorporatismen representerte slik sett en form for privilegert integrasjon av organiserte interesser.

Fra slutten av 1980-årene ble imidlertid et økende antall av de korporative komiteene lagt ned, også de hvor organiserte interesser typisk hadde vært representert (Christiansen et al., 2010). Dette framkommer også av endringer i andelen organisasjoner som oppgave å være representert i statlige råd, styrever og utvalg – som illustrert i figur 2.2 – der nedgangen fra 1983 til 1992 er betydelig i alle organisasjonskategorier.

Figur 2.2: Andel nasjonale organisasjoner som oppga å delta i offentlige råd, styrer eller utvalg, 1976–2019.



Noe av bakgrunnen for denne nedgangen var den sterke konsentrasjonen av makt i disse komiteene. Myndighetene så behov for å forenkle og effektivisere det man så som et ekspansivt utvalgssystem hvor sektorinteresser gikk på bekostning av helheten (Nordby, 1999). Rommetvedt (2017) peker også på at framveksten av et politisk samfunn som er mer mangfoldig, men spesialisert, har skapt et større behov for samordning på tvers av sektorer: Ett område kan ikke lenger ses isolert fra et annet – i motsetning til prinsippene i den korporative og segmenterte samhandlingsformen.

Nedbyggingen av det korporative systemet har også blitt satt i sammenheng med endringer i de politiske strukturene og i organisasjonssamfunnet. Öberg et al. (2011: 390) hevder at på den ene siden ble regjeringenes evne til å delta i korporative ordninger svekket som følge av «*the increasing assertiveness of the opposition in the Storting and [...] parliamentary fragmentation*». Økende partifragmentering og mindretallsregjeringer har ført til mindre stabile regjeringer og har gitt økt spillerom for stortingsrepresentantene. Partiene og Stortinget har også fått økt administrativ kapasitet. Det gjør det vanskeligere for regjeringer å binde seg i forhandlinger med interesseorganisasjonene. I tillegg ble Stortinget en mer aktiv, uforutsigbar og innflytelsesrik institusjon sammenlignet med regjeringen og forvaltningen (se også Rommetvedt, 2017).

Økende fragmentering og spesialisering i organisasjonssamfunnet har på den andre siden svekket organisasjonenes mulighet til å inngå i korporativt samarbeid (Öberg et al., 2011). Nye organisasjoner har heller ikke den samme masseobiliserende kraften som de tradisjonelle folkebevegelsene, selv om det finnes eksempler på bred, folkelig mobilisering i enkeltsaker. At medlemmene

er mindre aktive, lojale og villige til å binde seg, slik vi har vist tidligere i kapitlet, gjør for det første at store medlemsorganisasjoner i mindre grad evner å mobilisere bredt til støtte for politiske beslutninger. For det andre har det blitt vanskeligere for den enkelte organisasjon å fremme sitt standpunkt som det eneste legitime i en sak, når andre organiserte interesser samtidig hevder det samme.

En konsekvens av innsnevringen av den korporative kanalen har vært en dreining mot politisk lobbyisme. At Stortinget har blitt en mer innflytelsesrik institusjon, har gjort den til en viktigere arena for organisasjoner som søker å påvirke offentlig politikk. Samtidig har behovet for samordning i politikken bidratt til åpnere prosesser også i regjeringsapparatet og forvaltningen. Rommetvedt et al. (2013) finner at mange organisasjoner har økt sin lobbyvirksomhet overfor de politiske partiene og de folkevalgte representantene, så vel som at lobbyvirksomhet har blitt en vanligere kanal for påvirkning overfor regjering og ansatte i statsforvaltningen. Dette peker mot at forvaltningskorporatismen komplementeres av et mer pluralistisk mønster, der organiserte interesser i større grad konkurrerer mer eller mindre likeverdig om å øve innflytelse i politiske prosesser. I dette systemet er organisasjonene flere og mer spesialiserte, og de søker å påvirke politikken gjennom mangesidig kontakt med myndighetene (Lijphart, 2012).

Allmenngjøring av politikken er en annen tendens som har sprunget ut av disse endringene (Rommetvedt, 2017). I et mer mangfoldig og åpnere samfunn må politiske beslutningstakere veie ulike interesser og hensyn mot hverandre. For organisasjoner som søker innflytelse i politikken, er det viktig å bygge koalisjoner eller allianser. Det betyr at de må legitimere sine interesser med henvisning til mer allmenne hensyn (heller enn for eksempel sektorinteresser). Samarbeid og koalisjoner med andre organisasjoner og private aktører gjør det nødvendig å ramme inn sin sak i et mer allment perspektiv (se også Uhre & Rommetvedt, 2019). Framveksten av nye paraplyorganisasjoner som arbeider for å samordne og fremme politikk på vegne av organisasjoner på bestemte områder, kan ses som et uttrykk for dette (Arnesen, 2018). At politikken må ha et mer allment grunnlag, åpner dessuten for at et større spenn av organisasjoner får mulighet til å komme til i prosessen.

Datagrunnlag og empirisk tilnærming

Disse utviklingstrekkene reiser en rekke spørsmål om organisasjonenes politiske rolle og relasjon til det offentlige. For å belyse dette bruker vi dataene fra undersøkelser om nasjonale frivillige organisasjoner. Vi skal se på undersøkelsene som ble gjennomført i 1992, 2013 og 2019 med hele populasjonene av organisasjoner som målgruppe. Dataene omfatter representative utvalg av organisasjoner i ulike kategorier. I analysen skiller vi mellom seks organisasjonsfelt: kultur, idrett og religion, utdanning, helse og sosiale tjenester, rettighets- og støttearbeid, samfunnspolitisk arbeid,

næringsliv og yrkes- og fagforeninger. Grupperingen er basert på en omkodning av kategoriene i ICNPO-klassifikasjonen (se Arnesen, Sivesind & Gulbrandsen, 2016, s. 15).

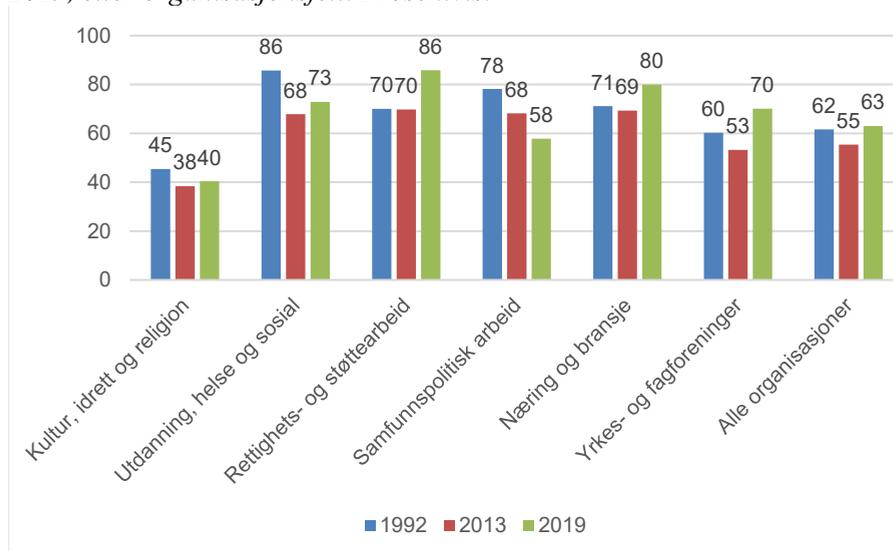
Organisasjonenes kontakt med offentlige myndigheter undersøkes med utgangspunkt i flere spørsmål fra disse undersøkelsene. For det første ble det både i 1992, 2013 og 2019 spurt om organisasjonene hadde regelmessig kontakt med sentrale offentlige myndigheter, og hvor ofte de hadde slik kontakt (årlig, månedlig, ukentlig eller daglig). Det ble også spurt om organisasjonene vurderte kontakten som av stor eller liten betydning. De myndighetsorganene det ble spurt om, er Stortinget og stortingskomiteer, stortingsrepresentanter og partigrupper, regjeringen, departementer og direktorater og ytre etater (dvs. utførende og rådgivende organer som opptrer på vegne av det departementet det er underlagt). I analysene slår vi sammen de to spørsmålene om Stortinget til én felles kategori for å få et enhetlig mål på kontakten.

Det ble i undersøkelsen fra 2019 også spurt om organisasjonene hadde engasjert seg i saker som hadde vært oppe til drøfting i offentlige organer. Dette ble fulgt opp med et spørsmål om de engasjerte seg ved å ta kontakt med folkevalgte eller ansatte i statsforvaltningen. Dette fanger dermed inn kontakt som organisasjonene selv initierte, for eksempel i forbindelse med lobbyisme for å påvirke utfallet av politiske saker. De samme årene ble det dessuten stilt spørsmål om hvor vanlig det er at organisasjonene blir spurt til råds av det offentlige i saker som angår dem (aldri, sjelden, av og til, ofte eller svært ofte). Det ble også spurt om dette i så fall skjer i felles samarbeidsorganer, gjennom uformell kontakt, gjennom formelle skriv (høringer og lignende) eller på andre måter. Dette gir informasjon om hvorvidt og på hvilken måte myndighetene initierte kontakt overfor organisasjonene.

Nasjonale organisasjoners kontakt med offentlige myndigheter

Vi begynner med å se på endringer i organisasjonenes kontakt med offentlige myndigheter, som her måles som kontakt med Stortinget, regjeringen, departementene og/eller direktorater og ytre etater. Figur 2.3 viser andelen nasjonale organisasjoner som svarte at de hadde kontakt med offentlige myndigheter i 1992, 2013 og 2019, etter organisasjonsfelt.

Figur 2.3: Andelen nasjonale organisasjoner som svarte at de hadde regelmessig kontakt med sentrale offentlige myndigheter i 1992, 2013 og 2019, etter organisasjonsfelt. Prosentvis.



Ut fra denne figuren ser vi at andelen totalt gikk ned fra 62 prosent i 1992 til 55 prosent i 2013, men at den steg til 63 prosent i 2019. Med andre ord har andelen organisasjoner med myndighetskontakt holdt seg på et relativt stabilt nivå. Det er samtidig variasjoner mellom organisasjonsfeltene. Innenfor næringsliv, yrkes- og fagforeninger og rettighets- og støttearbeid økte andelen organisasjoner som hadde myndighetskontakt gjennom perioden. Innenfor utdanning, helse og sosiale tjenester og samfunnspolitisk arbeid gikk andelen derimot tilbake, med en særlig markant nedgang innenfor sistnevnte felt. Sammen med utdanning, helse og sosiale tjenester er næringsliv og rettighets- og støttearbeid de feltene hvor slik kontakt i dag er mest utbredt, mens den er minst utbredt innenfor kultur, idrett og religion.

Endringene vi ser i kontakten med offentlige myndigheter, kan ha flere forklaringer. Økningen innenfor næringsliv og blant yrkes- og fagforeninger kan tenkes å speile innsnevringen av den korporative kanalen, der organisasjoner på disse feltene typisk har vært tungt representert. Økningen i kontakt innenfor rettighets- og støttearbeid kan potensielt ses i sammenheng med at det kommer til nye organisasjoner som søker seg til politiske prosesser på formelle arenaer. Det kan dessuten ha å gjøre med at offentlige myndigheter legger til rette for eller søker kontakt med frivillige og andre organisasjoner. Et viktig poeng er i så måte at organisasjonenes kontakt ikke nødvendigvis bare dreier seg om å øve innflytelse, men at den også kan handle om økonomiske tilskudd og andre former for støtte. Nedgangen i kontakt innenfor samfunnspolitisk arbeid kan på sin side indikere at nye organisasjoner søker

politisk innflytelse på andre måter enn gjennom kontakt med offentlige myndigheter.

En annen tilnærming er å se på sammensetningen av organisasjoner som har kontakt med offentlige myndigheter. Tabell 2.1 viser fordelingen av organisasjonene som svarte at de hadde kontakt med offentlige myndigheter i 1992, 2013 og 2019.

Tabell 2.1: Fordeling av nasjonale organisasjoner i organisasjonspopulasjonen som hadde regelmessig kontakt med sentrale offentlige myndigheter i 1992, 2013 og 2019, etter organisasjonsfelt. Prosentvis.

	1992		2013		2019		Differanse 2019–1992	
	Alle org.	Kontakt med off. mynd.	Alle org.	Kontakt med off. mynd.	Alle org.	Kontakt med off. mynd.	Alle org.	Kontakt med off. mynd.
Kultur, idrett og religion	28	21	34	24	30	19	2	-2
Utdanning, helse og sosial	4	5	6	8	9	10	5	5
Rettighets- og støttarbeid	9	10	15	19	14	19	5	9
Samfunns-politisk arbeid	9	11	12	14	15	14	6	3
Næringsliv	21	24	12	16	12	15	-9	-9
Yrkes- og fagforeninger	30	29	21	20	20	23	-9	-6
Totalt	100	100	100	100	100	100		
n	1001	617	914	506	893	563		

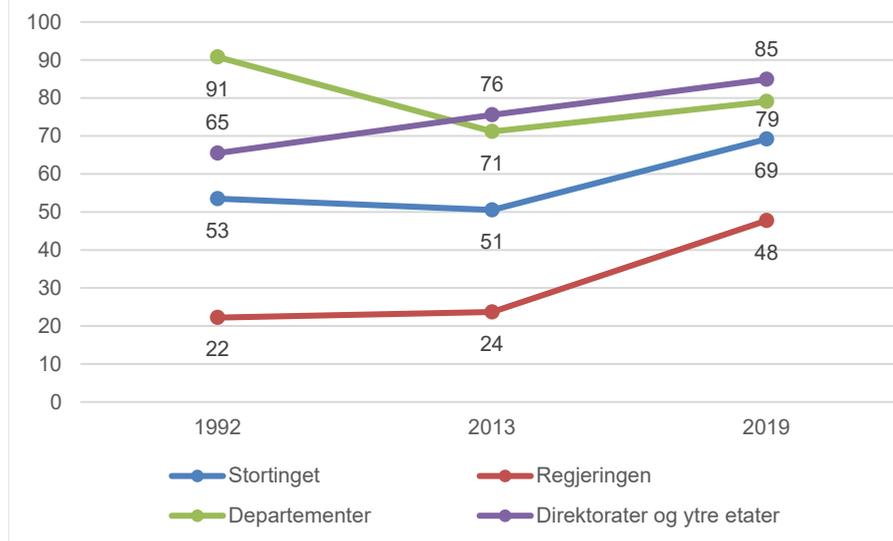
Fra tabellen ser vi at andelen næringslivsorganisasjoner, yrkessammenslutninger og fagforeninger har gått tilbake i perioden, mens andelen innenfor utdanning, helsearbeid og sosialt arbeid, rettighets- og støttarbeid og samfunnspolitiske aktiviteter har økt. Som vi så over, er det imidlertid ikke slik at færre av de økonomisk orienterte organisasjonene har kontakt med offentlige myndigheter. Økningen i andelen «samfunnsrettede» organisasjoner henger i stedet sammen med at det har blitt flere slike organisasjoner som søker myndighetskontakt. Endringene som framkommer i tabellen, må ses i lys av at antallet nasjonale organisasjoner har vokst betydelig gjennom denne perioden. Vi ser da også at disse organisasjonene utgjør en større del av organisasjonspopulasjonen som helhet.

Kontakt med Stortinget, regjeringen, departementene og direktorater / ytre etater og betydning av kontakten

Vi skal nå se nærmere på endringer i hvilke myndighetsorganer organisasjonene har kontakt med. Figur 2.4 viser andelen av organisasjonene

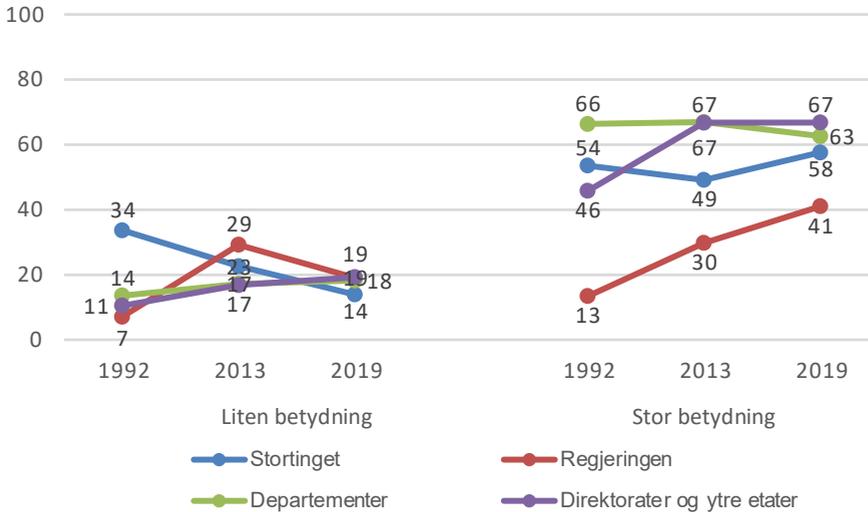
med myndighetskontakt som svarte at de hadde kontakt med Stortinget, regjeringen, departementene og direktorater og ytre etater i 1992, 2013 og 2019, etter organisasjonsfelt.

Figur 2.4: Andelen av organisasjonene med myndighetskontakt som svarte at de hadde kontakt med Stortinget, regjeringen, departementer og direktorater og ytre etater i 1992, 2013 og 2019. Prosentvis.



Ut fra figuren ser vi en økning i andelen som har kontakt med Stortinget og regjeringen. I 2019 svarte 69 prosent at de hadde kontakt med Stortinget, mot henholdsvis 51 og 53 prosent i 2013 og 1992. Et tilsvarende mønster gjør seg gjeldende for kontakten med regjeringen, der vi ser at andelen som svarte at de hadde slik kontakt, økte fra 22 og 24 prosent til 48 prosent over de samme årene. Videre finner vi en sammenhengende økning i andelen som har kontakt med direktorater og ytre etater, fra 65 prosent i 1992 til 76 prosent i 2013 og 85 prosent i 2019. Til sammenligning finner vi en nedgang i kontakten med departementene, der den først gikk tilbake fra 91 til 71 prosent, men deretter økte til 79 prosent.

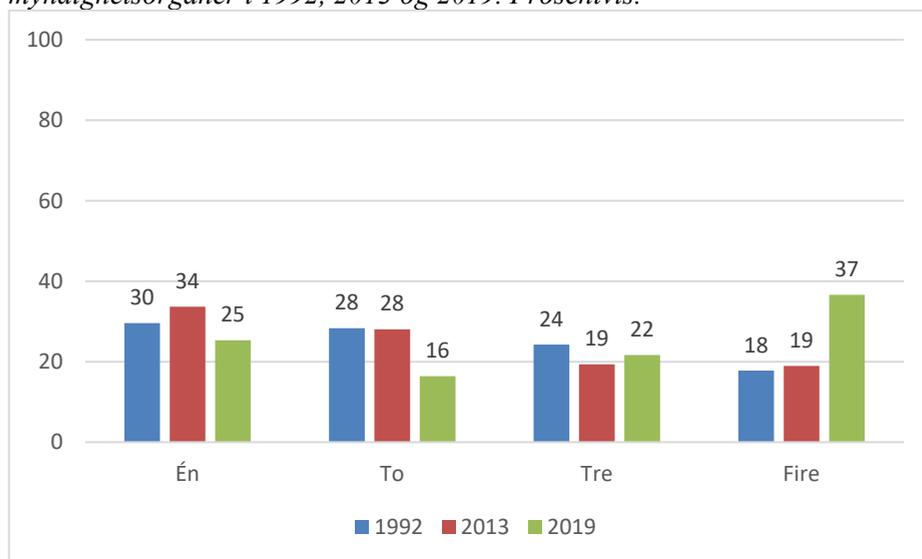
Figur 2.5: Andelen av organisasjonene med myndighetskontakt som svarte at kontakten med Stortinget, regjeringen, departementer og direktorer og ytre etater hadde henholdsvis liten og stor betydning i 1992, 2013 og 2019. Prosentvis.



Figur 2.5 viser at det har vært en økning i andelen organisasjoner som vurderer at kontakten med Stortinget og regjeringen har stor betydning. For kontakten med Stortinget finner vi at andelen som svarte stor betydning, var 58 prosent i 2019 mot 49 prosent i 2013 og 54 prosent i 1992, mens de tilsvarende tallene for regjeringen var 41 mot 30 og 15 prosent. Andelen som svarte at kontakten med Stortinget har liten betydning, ble redusert i samme periode, mens den økte noe når det gjelder kontakt med regjeringen. Vi ser samtidig at tyngdepunktet ligger på forvaltningen, som jevnt over blir sett på som en noe viktigere kontaktflate enn de politiske arenaene. Andelen som svarte at kontakten med departementene har stor betydning, lå stabilt på mellom 66 og 67 prosent fra 1992 til 2019, mens det var en økning i andelen som svarte det samme om direktorater og ytre etater. Her økte andelen fra 46 prosent i 1992 til 67 prosent i 2013 og 2019.

Et annet spørsmål er i hvilken grad organisasjonene har kontakt på tvers av de ulike myndighetsorganene. Med utgangspunkt i figur 2.6, som viser hvor stor andel som hadde kontakt med én, to, tre og fire organer i 1992, 2013 og 2019, kan vi undersøke dette.

Figur 2.6: Andelen organisasjoner med kontakt med én, to, tre og fire myndighetsorganer i 1992, 2013 og 2019. Prosentvis.



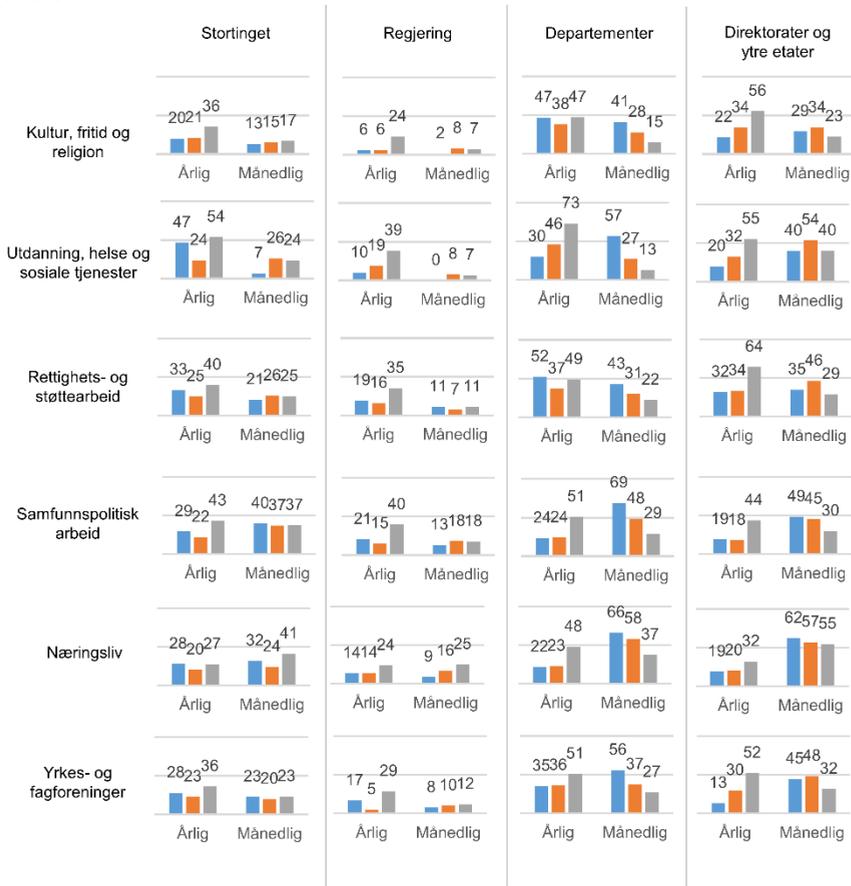
Figuren viser at en større andel av organisasjonene har kontakt på tvers av Stortinget, regjeringen, departementene og direktorater og ytre etater. Mens det i 1992 og 2013 var henholdsvis 18 og 19 prosent som hadde kontakt med alle de fire myndighetsorganene, var tallet 37 prosent i 2013. Vi ser i første rekke en nedgang i andelen som har kontakt med ett eller to organer, mens mønsteret er mer stabilt når det gjelder tre organer.

Samlet viser denne analysen at stadig flere organisasjoner har kontakt med flere av de ulike myndighetsorganene. En økende andel har kontakt med de politiske organene, Stortinget og regjeringen, i tråd med tidligere forskning (se f.eks. Thesen & Rommetvedt 2009, Rommetvedt, 2017). I tillegg har en økende andel organisasjoner kontakt med direktorater og ytre etater. Selv om andelen som har kontakten med departementene, går noe tilbake, anses ikke denne kontakt å ha mindre betydning enn før. Snarere finner vi at tyngdepunktet i kontakten ligger på forvaltningen.

Frekvensen i kontakten med Stortinget, regjeringen, departementene og direktorater / ytre etater

Hvor ofte er ulike typer organisasjoner i kontakt med de ulike myndighetsorganene? Figur 2.7 viser andelen av organisasjonene som svarte at de hadde årlig eller månedlig kontakt med de ulike myndighetsorganene i 1992, 2013 og 2019, totalt og etter organisasjonsfelt.

Figur 2.7: Andelen organisasjoner (med myndighetskontakt) som hadde årlig, månedlig eller oftere kontakt med Stortinget, regjeringen, departementer og direktorater og ytre etater i 1992, 2013 og 2019, etter organisasjonsfelt. Prosentvis.



Figuren viser at andelen med årlig kontakt med Stortinget økte fra 28 til 38 prosent, og at tilsvarende kontakt med regjeringen økte fra 14 til 31 prosent. Brutt ned på organisasjonsfelt er det imidlertid bare for kultur, fritid og religion og samfunnspolitisk arbeid at vi finner en signifikant økning i andelen. For kontakten med regjeringen er det derimot signifikante endringer i årlig kontakt på tvers av alle feltene. Spesielt økte denne kontakten blant kulturorganisasjoner, velferdsorganisasjoner og samfunnsrettede organisasjoner. Det er videre en liten, men signifikant økning i andelen med månedlig eller oftere kontakt med regjeringen, fra 7 til 13 prosent. Det er bare innenfor næringsliv det er en signifikant forskjell (25 prosent i 2019 mot 9 prosent i 1992).

Andelen med månedlig eller oftere kontakt med departementene gikk tilbake fra 55 til 24 prosent, mens andelen med årlig kontakt økte fra 34 til 52 prosent. Når vi ser på årlig kontakt etter organisasjonsfelt, finner vi at kultur,

fritid og religion og rettighets- og støttearbeid er de eneste feltene hvor andelen ikke endret seg signifikant. På disse lå andelen likevel på rundt samme nivå som øvrige felt i 2019 (mellom 47 og 52 prosent), med unntak av utdanning, helse og sosiale tjenester. Her økte andelen fra 30 prosent i 1992 til 73 prosent i 2019. Vi finner videre at andelen med månedlig eller oftere kontakt var klart størst innenfor næringsliv. Der nest fulgte rettighets- og støttearbeid og yrkes- og fagforeninger.

Også for direktorater og ytre etater finner vi at andelen med månedlig eller oftere kontakt gikk tilbake, men ikke like mye. Andelen sank her fra 45 til 33 prosent. Samtidig var det en større økning i andelen med årlig kontakt, fra 19 til 51 prosent. Det er en relativt lik økning i andelen årlig kontakt på tvers av de fleste av organisasjonsfeltene, med noen unntak. Økningen i årlig kontakt var mindre og nedgangen i månedlig eller oftere kontakt var større innenfor samfunnspolitisk arbeid. Det var relativt små endringer innenfor næringsliv, men til gjengjeld hadde 55 prosent månedlig eller oftere kontakt i 2019.

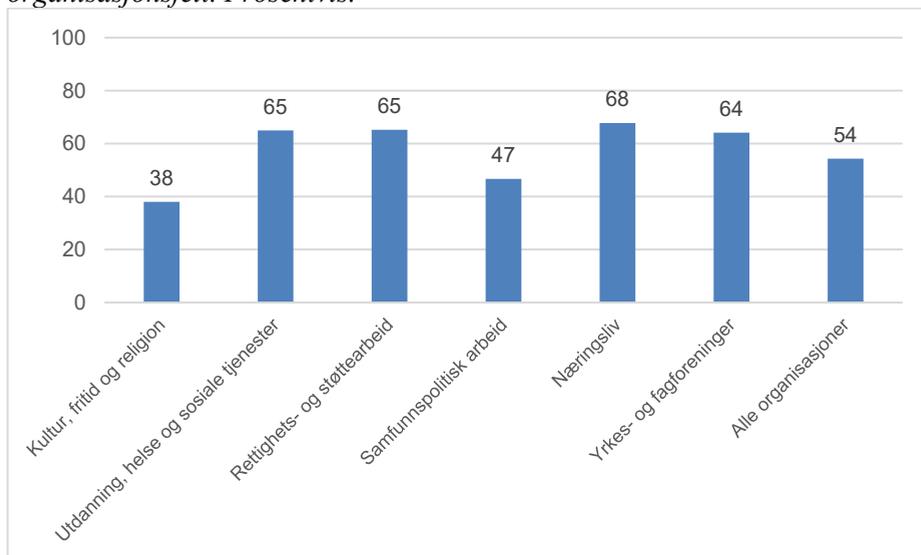
Sett under ett finner vi at det har vært en økning i andelen organisasjoner som har årlig kontakt med de ulike myndighetsorganene, spesielt direktorater og ytre etater. Økningen ser også ut til å være størst blant velferdsorganisasjoner og samfunnsrettede organisasjoner. Andelen med månedlig eller oftere kontakt med Stortinget og regjeringen har også gått noe fram, mens den har gått tilbake når det gjelder departementer og direktorater og ytre etater. Et interessant trekk er at næringslivsorganisasjoner skiller seg ut med en høyere andel som har månedlig eller oftere kontakt, der de tidligere lå på nivå med andre organisasjoner. Det gjelder til tross for at det også blant næringslivsorganisasjonene har vært en nedgang i slik kontakt vis-à-vis departementer og direktorater og ytre etater.

Organisasjonenes engasjement i politiske saker og konsultasjoner fra offentlige myndigheter

Noen ganger kan det være organisasjonene som selv søker å sette sine saker på agendaen og påvirke offentlige beslutningstakere, mens det i andre tilfeller kan være det offentlige som søker å konsultere organisasjonene for å få informasjon eller søke støtte i en politisk sak. I hvilken grad er det slik at organisasjonene selv engasjerer seg i saker overfor offentlige myndigheter og omvendt – at myndighetene spør organisasjonene til råds?

Dette kan vi undersøke nærmere med utgangspunkt i spørsmål om organisasjonenes saksengasjement og konsultasjoner fra det offentlige. Vi begynner med å se på hvor stor andel av organisasjonene som engasjerte seg i saker som var oppe til drøfting eller vedtak i offentlige organer i 2019, noe som er vist i figur 2.8.

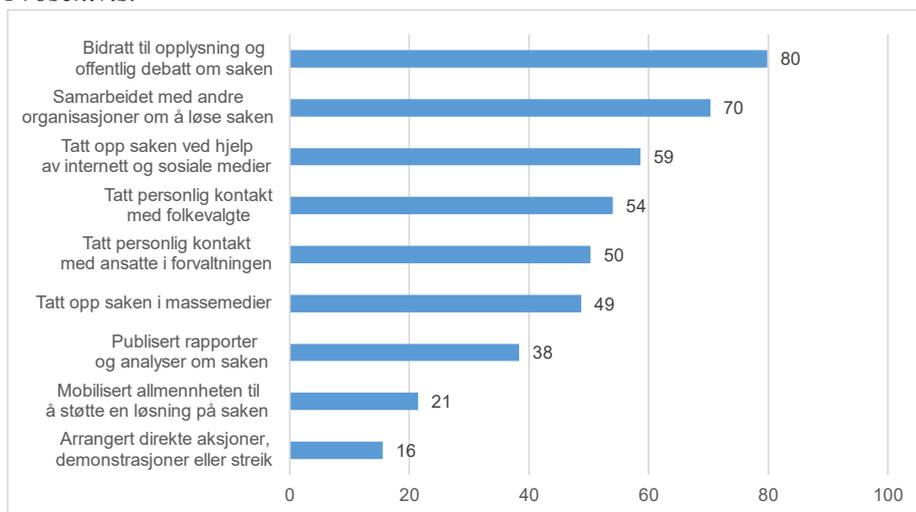
Figur 2.8: Andelen organisasjoner som engasjerte seg i én eller flere saker som var oppe til drøfting eller vedtak i offentlige organer i 2019, etter organisasjonsfelt. Prosentvis.



Samlet sett rapporterte 54 prosent at de hadde engasjert seg i en sak som var oppe til diskusjon i offentlige organer. Innenfor utdanning, helse og sosiale tjenester, rettighets- og støttearbeid, næringsliv og yrkes- og fagforeninger gjaldt dette i overkant av to tredjedeler av organisasjonene. Til sammenligning var det innenfor samfunnspolitisk arbeid like under halvparten som svarte det samme, og noe over en tredjedel innenfor kultur, fritid og religion.

I et oppfølgingsspørsmål ble organisasjonene bedt om å oppgi på hvilken måte de hadde engasjert seg i sakene, basert på en liste som dekket både direkte strategier – som å ta kontakt med folkevalgte og ansatte i forvaltningen og å arrangere aksjoner og demonstrasjoner – og indirekte strategier – som å bidra til opplysning og å ta opp saken i tradisjonelle og sosiale medier. Figur 2.9 viser hvor stor andel av organisasjonene som hadde tatt i bruk de ulike strategiene.

Figur 2.9: Måter organisasjonene engasjerte seg i saker på i 2019. Prosentvis.

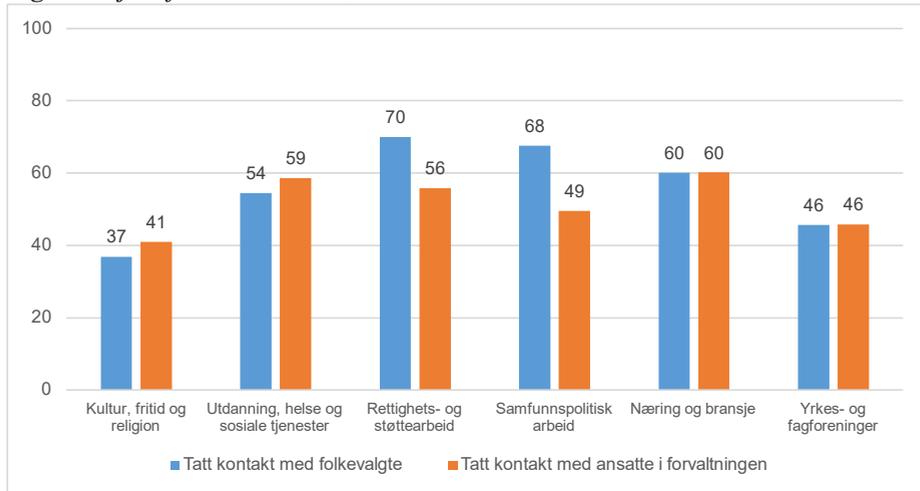


De strategiene som flest organisasjoner hadde tatt i bruk, var å ha bidratt til opplysning og offentlig debatt og å ha samarbeidet med andre organisasjoner. Det var henholdsvis 80 og 70 prosent som svarte dette. 59 prosent svarte at de hadde tatt opp saken ved hjelp av internett og sosiale medier. Videre finner vi at 54 prosent hadde tatt personlig kontakt med folkevalgte og 50 prosent med ansatte i forvaltningen. 49 prosent hadde tatt opp saken i massemedier, og 38 prosent hadde publisert rapporter og analyser. Nederst var det 21 prosent som svarte at de hadde mobilisert allmennheten, og 16 prosent som svarte at de hadde arrangert direkte aksjoner, demonstrasjoner eller streik.

Det kan se ut til at en stor del av organisasjonene tar i bruk strategier som dreier seg om å belyse saken for allmennheten, skape debatt i offentligheten og spre informasjon i sosiale og tradisjonelle medier. Mange engasjerer seg også i det vi forstår som mer tradisjonell lobbyvirksomhet, ved å ta kontakt med folkevalgte og ansatte i forvaltningen, men langt ifra alle. Mobilisering av allmennheten og direkte aksjoner, demonstrasjoner og streiker er minst utbredt. Samtidig finner vi at det å samarbeide med andre organisasjoner er en forholdsvis utbredt strategi. Selv om organisasjoner ikke selv tar direkte kontakt med beslutningstakere, kan de være en del av paraplyorganisasjoner eller samarbeide med andre som fremmer politiske standpunkt på vegne av dem.

Når det gjelder personlig kontakt med folkevalgte og ansatte i forvaltningen, kan det være interessant å se nærmere på i hvilken grad dette varierer mellom ulike typer organisasjoner. Figur 2.10 viser andelen organisasjoner som svarte at de hadde tatt personlig kontakt i forbindelse med at de selv hadde engasjert seg i en konkret sak, etter organisasjonsfelt.

Figur 2.10: Andelen organisasjoner som hadde tatt kontakt med folkevalgte og ansatte i forvaltningen i forbindelse med engasjement i saker, etter organisasjonsfelt. Prosentvis, 2019.



Figuren viser for det første at organisasjoner innenfor rettighets- og støttearbeid og samfunnspolitisk arbeid i større grad tok kontakt med folkevalgte enn ansatte i forvaltningen, og at slik kontakt var noe mer utbredt blant disse organisasjonene enn på andre felter. Andelen som tok kontakt med ansatte i forvaltningen, var på sin side noe høyere blant næringslivsorganisasjoner og innenfor utdanning, helse og sosiale tjenester, selv om flertallet også her hadde kontakt med folkevalgte. Blant yrkes- og fagforeninger og organisasjoner innenfor kultur, fritid og religion tok færre slik kontakt.

Når det gjelder konsultasjoner fra det offentlige, har vi mulighet til å undersøke dette basert på spørsmål om hvorvidt organisasjonene ble spurt til råds av det offentlige. Tabell 2.2 viser fordelingen over hvor ofte organisasjoner ble spurt til råds av det offentlige i saker som berørte deres arbeidsområde, i 2019, etter organisasjonsfelt.

Tabell 2.2: Andelen organisasjoner som ble spurt til råds svært ofte, ofte, av og til, sjelden og aldri. Prosentvis, 2019.

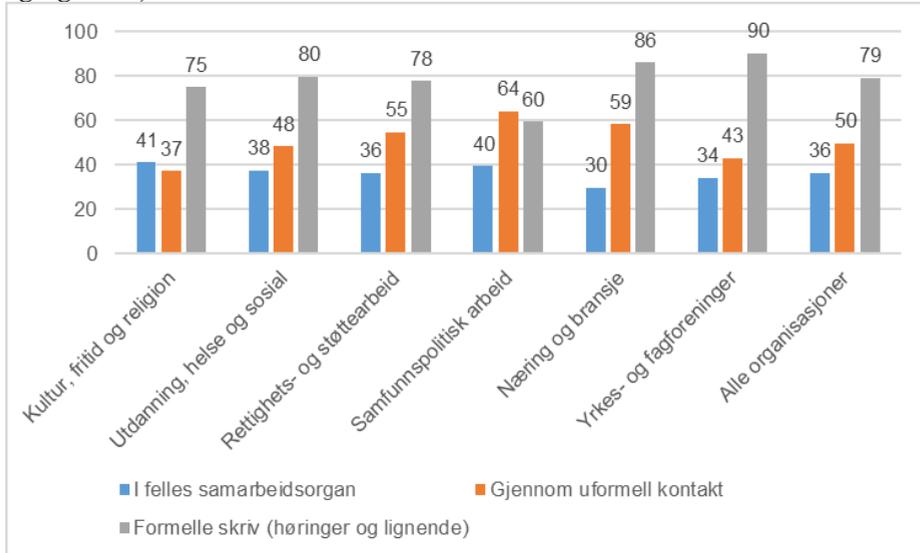
	Svært ofte	Ofte	Av og til	Sjelden	Aldri	Totalt	n
Kultur, fritid og religion	2	4	15	19	59	100	280
Utdanning, helse og sosial	10	13	36	12	30	100	81
Rettighets- og støttearbeid	7	10	35	22	27	100	137
Samfunnspolitisk arbeid	3	7	19	19	52	100	143
Næring og bransje	13	20	34	14	19	100	112
Yrkes- og fagforeninger	9	20	23	15	34	100	185
Alle organisasjoner	6	11	24	17	41	100	938

Ser vi på ytterpunktene, finner vi at det var rundt 6 prosent som svarte at de blir spurt svært ofte, mens 41 prosent svarte at de aldri blir spurt. Andelen som blir spurt av og til og sjelden, var på henholdsvis 24 til 17 prosent. Andelen som svarte at de blir spurt ofte var på 11 prosent.

Videre viser tabellen at organisasjoner innenfor velferd og nærings- og arbeidsliv oftere blir konsultert av det offentlige. Blant næringslivsorganisasjoner og yrkes- og fagforeninger var andelen som svarte ofte eller svært ofte, henholdsvis 33 og 28 prosent, mens andelen var 23 prosent innenfor utdanning, helse og sosiale tjenester. Til sammenligning svarte 17 prosent innenfor rettighets- og støttearbeid, 10 prosent innenfor samfunnspolitisk arbeid og 7 prosent innenfor kultur, fritid og religion det samme. En annen observasjon er at andelen som svarte at de aldri blir spurt til råds, var langt større innenfor de to sistnevnte feltene (henholdsvis 59 og 52 prosent mot mellom 19 og 34 prosent for de øvrige feltene).

Organisasjonene blir imidlertid spurt til råds på ulike måter, blant annet i felles samarbeidsorgan er, gjennom uformelle kontakter og skriftlig ved høringer. Figur 2.11 viser på hvilke måter organisasjonene ble konsultert av det offentlige, etter organisasjonsfelt.

Figur 2.11: Andelen av organisasjonene som ble spurt til råds, og i felles samarbeidsorgan, gjennom uformell kontakt og via formelle skriv (høringer og lignende). Prosentvis, 2019.



Av de organisasjonene som ble spurt til råds, svarte 79 prosent at dette skjedde i form av formelle skriv (høringer og lignende) 50 prosent svarte at det skjedde gjennom uformell kontakt og 36 prosent i felles samarbeidsorgan. Vi ser at flertallet av organisasjonene på de fleste feltene ble konsultert gjennom formelle skriv, og spesielt er andelen høy innenfor næringsliv og yrkes- og fagforeninger. Andelen var noe lavere blant de samfunnspolitiske organisasjonene, men til gjengjeld er andelen som svarte at de ble spurt gjennom uformell kontakt, noe høyere her enn på andre de feltene (med unntak av næringsliv). Når det gjelder konsultasjon gjennom felles samarbeidsorgan, er det ikke markante forskjeller. Imidlertid finner vi at andelen er noe lavere blant de økonomisk orienterte organisasjonene.

Avslutning og diskusjon

Analysen i dette kapitlet viser at det i perioden fra 1992 til 2019 har blitt flere i nasjonale organisasjoner som har regelmessig kontakt med offentlige myndigheter, samtidig som at mangfoldet har blitt større. Spesielt organisasjoner innenfor helse, utdanning og sosiale tjenester, rettighets- og støttearbeid og samfunnspolitisk arbeid utgjør en større andel av organisasjonene som har slik kontakt. Samtidig har næringslivsorganisasjoner og yrkes- og fagforeninger like utstrakt kontakt som før. Videre finner vi at blant organisasjonene som har myndighetskontakt, er det flere som har kontakt på tvers av ulike myndighetsorganer. Det er en økning i andelen som har

kontakt med Stortinget, regjeringen og direktorater og ytre etater, mens kontakten med departementene har gått noe tilbake. Endringene reflekterer at et større antall organisasjoner bare har årlig kontakt, mens et mindretall har månedlig eller oftere kontakt. Selv om det er stadig flere ulike organisasjoner som har myndighetskontakt, tyder dette på at det samtidig er et mindretall som har hatt regelmessig kontakt. Organisasjonene søker videre å fremme sine saker på ulike måter. Kontakt med folkevalgte og ansatte i forvaltningen er en viktig strategi, men det er også mange som driver med opplysningsarbeid, som tar i bruk tradisjonelle og digitale medier, og som samarbeider med andre organisasjoner. Et flertall blir også spurt til råds av offentlige myndigheter. Oftest dreier dette seg om at de blir bedt om å gi skriftlige svar på høringer, men det skjer også gjennom samarbeidsorganer og mer uformell kontakt.

Funnene i kapitlet er i tråd med de tendensene som har blitt beskrevet i tidligere forskning. Det er et større mangfold i organisasjonene som har kontakt med offentlige myndigheter, kontakten skjer generelt sett med flere myndighetsorganer, og strategiene som organisasjonene bruker, er flere. Dette peker mot et mer pluralistisk mønster når det gjelder organisasjonenes deltakelse i offentlig politikk (jf. Rommetvedt, 2017). Det speiler også veksten man har sett i mer samfunnsrettede organisasjoner på det nasjonale organisasjonsnivået (Arnesen & Sivesind, 2016, 2020). Imidlertid finner vi også at det er variasjoner samlet sett og mellom ulike organisasjonsfelt i hvor utstrakt kontakten er. Til tross for større pluralisme i myndighetskontakten, ser vi tegn til at færre organisasjoner relativt sett har svært hyppig kontakt. Det kan indikere at det samtidig har blitt større forskjeller mellom organisasjoner i hvor involvert organisasjonene reelt sett er i politiske prosesser. Konsultasjonsvirkosomheten som myndighetene bedriver overfor organisasjonene, kan dessuten tyde på at korporative elementer fortsatt består i samhandlingen mellom sivilsamfunnet og det offentlige.

Med hensyn til det bredere spørsmålet om hvilken rolle de frivillige organisasjonene har, indikerer veksten i samfunnsorienterte organisasjoner på nasjonalt nivå og den ustrakte kontakten med offentlige myndigheter at de fortsatt spiller en viktig rolle. En stor del av disse nye organisasjonene representerer riktignok nye strukturer som skiller seg fra de tradisjonelle medlemsbaserte organisasjonene. Mye kan imidlertid tale for at det dreier seg om et større mangfold og mer kompleksitet i myndighetskontakten, snarere enn at den politiske og demokratiske rollen svekkes.

Organisasjonenes kontakt og påvirkning sett fra myndighetenes og mediernes synsvinkel

Hilmar Rommetvedt og Kristin Strømsnes

I forrige kapittel så vi på hyppigheten og betydningen av kontakt med ulike myndigheter sett fra de frivillige organisasjonene og interessegruppens synsvinkel. I dette kapittelet snur vi perspektivet. For det første spør vi i hvilken grad folkevalgte representanter på nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå, byråkrater som arbeider i departementer og direktorater, og journalister og redaktører i nasjonale og regionale eller lokale medier opplever å bli kontaktet av ulike typer interesseorganisasjoner og frivillige organisasjoner. For det andre spør vi i hvilken grad de opplever at organisasjonene har innflytelse på avgjørelser som tas. Er det noen typer organisasjoner som tar oftere kontakt enn andre? Og er innflytelsen denne kontakten gir, ulikt fordelt mellom ulike typer organisasjoner? Vi baserer analysen på data henholdsvis fra Norsk representantpanel, Norsk forvaltningspanel og Norsk journalistpanel fra 2020 (KODEM_DEMO, se datadelen i kapittel 1) og fra Stortingsundersøkelsene, som ble gjennomført blant stortingsrepresentantene i 1995, 2012 og 2019. Spørsmålene fra de tre panelene vil gi oss en grov oversikt over omfanget og betydningen av kontakt og hvordan denne varierer mellom ulike typer aktører. Stortingsundersøkelsene bruker vi til å gå dypere inn i kontakten mellom organisasjonene og stortingsrepresentantene.

I Representantpanelet har vi stilt spørsmål om organisasjonenes kontakthypighet overfor valgte representanter på ulike nivåer og i hvilken grad representantene påvirkes av slike organiserte grupper. Til byråkrater i departementer og direktorater har vi stilt spørsmål om hvor ofte i løpet av det siste året de har fått skriftlige eller muntlige henvendelser fra ulike typer organisasjoner eller representanter for disse, og hvor ofte ulike organiserte interesser påvirker behandlingen av saker innenfor deres saksfelt i departementet eller direktoratet. Til journalistpanelet har vi spurt hvor ofte i

løpet av det siste året den enkelte journalist eller redaktør har fått skriftlige eller muntlige henvendelser fra ulike typer organisasjoner eller representanter for disse. Vi har også stilt et spørsmål om hvor ofte det hender at ulike organiserte interesser påvirker omtalen av saker som gjelder deres interessefelt. I analysene skiller vi mellom ulike typer interesseorganisasjoner og frivillige organisasjoner, henholdsvis næringsorganisasjoner, fag- eller yrkesorganisasjoner, miljøvernorganisasjoner, helse- eller velferdsorganisasjoner og kultur-, idretts- eller fritidsorganisasjoner, i tillegg til PR- eller kommunikasjonsbyråer. Disse dataene gir oss dermed mulighet til å svare på spørsmål som disse:

- Er det folkevalgte representanter, byråkrater eller journalister og redaktører som oftest opplever å bli kontaktet av ulike typer organisasjoner?
- Er det forskjeller mellom folkevalgte representanter på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå med hensyn til hvor ofte de opplever å bli kontaktet?
- Er det forskjeller mellom byråkrater som arbeider i henholdsvis departementer og direktorater når det gjelder organisasjonskontakt?
- Er det forskjeller mellom media på nasjonalt og regionalt/lokalt nivå?
- Hvilken type organisasjoner er oftest i kontakt med folkevalgte representanter, forvaltningen eller media? Er det de klassiske interesseorganisasjonene (næring og yrke) som oftest har denne typen kontakt, eller hender det like ofte at de frivillige organisasjonene kontakter valgte representanter, byråkrater og journalister? Og hva med PR-byråer – hvor ofte er de i kontakt med folkevalgte, byråkrater og journalister, og hvilken «kanal» arbeider de primært gjennom?
- Hvor ofte opplever representanter, byråkrater og journalister at beslutninger også blir påvirket av at ulike organiserte interesser tar kontakt?
- Er det noen typer organisasjoner som påvirker mer enn andre?

Dataene fra Stortingsundersøkelsene i 1995, 2012 og 2019 gir oss mulighet til å gå mer i dybden når det gjelder kontakten med de folkevalgte på Stortinget. I disse undersøkelsene er det stilt spørsmål om hvor ofte representantene får henvendelser fra ulike typer organisasjoner og institusjoner, og hvilken betydning dette har, spesielt når det gjelder dissenser/fraksjonsmerknader i egen komité eller endringer i regjeringsforslag på saksfelt innenfor eget komitéområde (Raknes & Rommetvedt, 2021). I og med at vi her har data over tid, får vi også fram et bilde av hvordan kontakthypigheten og betydningen av kontakten har endret seg over tid. Disse dataene har dessuten med et større spekter av påvirkningsagenter og inkluderer også ulike typer institusjoner og bedrifter i tillegg til interesseorganisasjonene og de frivillige organisasjonene. Organisasjonene og institusjonene det spørres om i disse undersøkelsene, er næringsorganisasjoner, fag-/yrkesorganisasjoner, miljøvernorganisasjoner,

ideelle og andre organisasjoner, aksjonsgrupper for enkeltsaker, kommuner og fylkeskommuner, private bedrifter, statseide bedrifter og andre statsinstitusjoner utenfor departementene.

Organisasjonenes kontakt med myndigheter og media på ulike nivåer

Vi skal starte med å gi et oversiktsbilde av organisasjonenes kontakt med myndigheter og media med utgangspunkt i data fra Representantpanelet, Forvaltningspanelet og Journalistpanelet, før vi i neste del går nærmere inn på stortingsrepresentantenes erfaringer og hvordan kontakthyppegigheten som rettes mot stortingsrepresentantene, har endret seg over tid.

I tabell 3.1 gis det en oversikt over hvor ofte folkevalgte representanter på ulike nivåer, byråkrater i departementer og direktorater og journalister og redaktører i nasjonale og regionale/lokale medier opplever å bli kontaktet av ulike typer organisasjoner. Tabellen viser andelen som svarer at de har blitt kontaktet minst månedlig av ulike typer organisasjoner.

Tabell 3.1: Aktører som svarer at de har blitt kontaktet minst månedlig av ulike typer organisasjoner Prosentvis.

	Næring	Fag/yrke	Miljø	Velferd	Fritid	PR-byrå
Kommunestyre	37	39	24	27	36	11
Fylkesting	79	68	45	35	53	20
Storting	100	94	78	94	83	33
Departement	26	29	11	14	15	5
Direktorat	22	36	13	13	16	8
Nasjonale medier	46	46	41	28	38	50
Regionale lokale medier	62	47	44	42	64	56

Tabellen synliggjør en rekke interessante forhold. Det første vi kan notere oss, er at tallene jevnt over er høye; det er med andre ord vanlig for både folkevalgte, byråkrater og ansatte i medier å bli kontaktet av organisasjoner. De som oftest opplever å bli kontaktet av ulike typer organisasjoner, er imidlertid stortingsrepresentantene. Samtlige stortingsrepresentanter som deltok i undersøkelsen, har svart at de har blitt kontaktet av en næringsorganisasjon, mens det er 94 prosent som svarer at de har blitt kontaktet av en fag-/yrkesorganisasjon. Like mange har blitt kontaktet av en velferdsorganisasjon.

Generelt finner vi at representantene på nasjonalt nivå opplever å bli kontaktet oftere enn representantene på fylkeskommunalt nivå, som på sin side opplever å bli kontaktet oftere enn representantene på kommunalt nivå. Her er det imidlertid interessant å se at mekanismene ser ut til å være motsatte innenfor medie verdenen. Her oppgir journalistene og redaktørene som arbeider i regionale og lokale medier at de blir kontaktet av interessegrupper og frivillige

organisasjoner oftere enn det journalistene og redaktørene som arbeider i nasjonale medier oppgir.

Det er også tydelig ut fra dataene at ansatte i forvaltningen sjeldnere opplever å bli kontaktet av ulike organiserte interesser sammenlignet med de folkevalgte. Når vi sammenligner byråkrater som arbeider i henholdsvis departementer og direktorater, finner vi imidlertid ingen tydelige forskjeller.

På den andre siden, når vi sammenligner de ulike organisasjonstypene, finner vi en del interessante resultater. For det første ser vi at de organisasjonene som oftest er i kontakt med offentlige myndigheter (folkevalgte og offentlig forvaltning), er næringsorganisasjoner og fag- og yrkesorganisasjoner, med andre ord de mest typiske interesseorganisasjonene. Omfanget av kontakt med ulike typer frivillige organisasjoner er imidlertid også stort. For eksempel er det for en stortingsrepresentant like vanlig å ha blitt kontaktet av en velferdsorganisasjon som det er å ha blitt kontaktet av en fagforening. For valgte representanter på lokalt nivå er det like vanlig å ha blitt kontaktet av en fritidsorganisasjon som det er å ha blitt kontaktet av en næringsorganisasjon. Vi kan se dette mønsteret også når vi ser på mediene, der spesielt de lokale mediene ofte opplever å bli kontaktet av fritidsorganisasjoner. Med andre ord ser vi her et tydelig trekk ved det norske systemet, nemlig at forskjellen mellom interesseorganisasjoner og frivillige organisasjoner ikke alltid er så klar når det gjelder det å kontakte folkevalgte og media. Kontaktkanalen inn til folkevalgte og media benyttes ikke bare av interesseorganisasjoner; ulike typer frivillige organisasjoner benytter den i omtrent like stor grad.

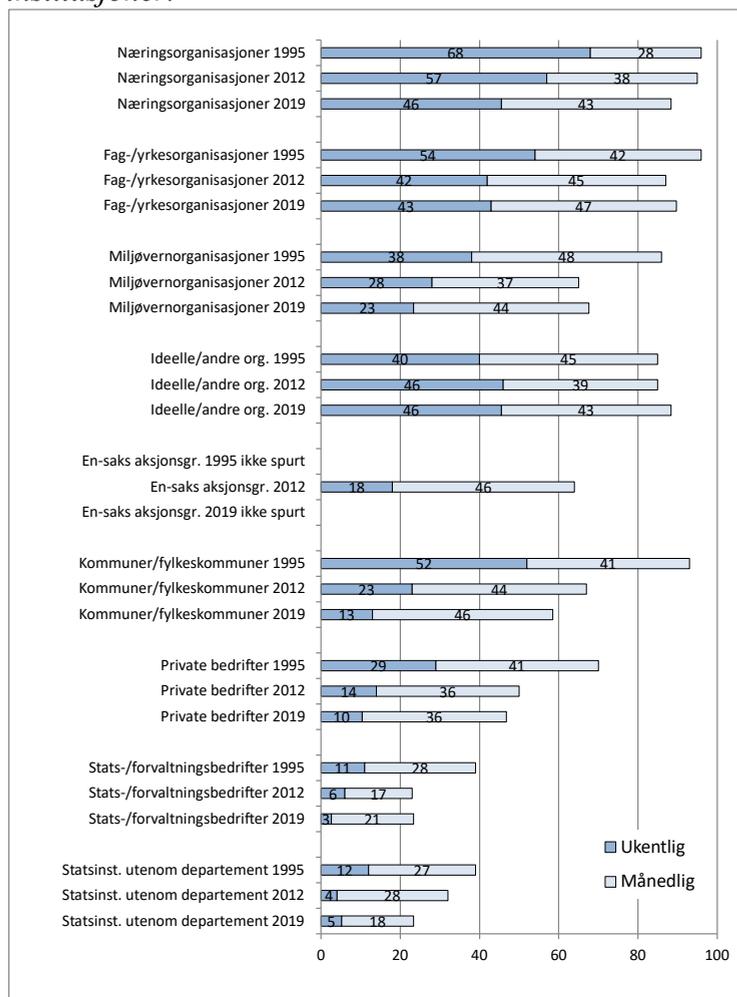
Den «organisasjonen» som offentlige myndigheter i minst grad oppgir at de blir kontaktet av, er PR-byråer. Disse ser i større grad ut til å jobbe indirekte gjennom kontakt med nasjonale, regionale og lokale medier. Her må det imidlertid tas med i betraktningen at det å bli kontaktet og påvirket av PR-byråer kanskje ikke oppleves som helt legitimt for de folkevalgte, og at det dermed kan være en god del underrapportering i disse tallene.

Som vi har sett, er det stortingsrepresentantene som oftest opplever å bli kontaktet av ulike typer organisasjoner. Siden det er et relativt begrenset antall stortingsrepresentanter med i Representantpanelet, skal vi bruke Stortingsundersøkelsene til å se nærmere på hvordan stortingsrepresentantene opplever kontakten med organisasjonene, og hvordan dette har endret seg i tidsrommet fra 1995 til 2019.

Organisasjonenes kontakt med Stortinget 1995–2019³

Dataene som vi benytter i denne delen, er hentet fra tre spørreundersøkelser som ble gjennomført i henholdsvis 1995, 2012 og 2019 (Stortingsundersøkelsene). Her ble stortingsrepresentantene spurt om hvor ofte de fikk henvendelser fra ulike typer organisasjoner og institusjoner. Resultatene vises i figur 3.1.

Figur 3.1: Prosentandelen av stortingsrepresentantene som mottar henvendelser ukentlig eller månedlig fra ulike organisasjoner eller institusjoner.



³ Framstillingen i denne delen bygger i betydelig grad på Raknes og Rommetvedt (2021).

I 1995 fikk 96 prosent av stortingsrepresentantene ukentlige eller månedlige henvendelser fra både næringsorganisasjoner og fag-/yrkesorganisasjoner. De fleste representantene fikk også henvendelser fra miljøorganisasjoner (86 prosent) og ideelle og andre organisasjoner (85 prosent). Videre ser vi at stortingsrepresentantene fikk hyppige henvendelser fra kommuner og fylkeskommuner og fra private bedrifter. Henvendelser fra statseide selskaper og statlige institusjoner utenfor departementene forekom sjeldnere.

Resultatene fra undersøkelsen for 2012 viser en ubetydelig nedgang i henvendelsene til stortingsrepresentantene fra næringsorganisasjoner, mens mengden henvendelser fra ideelle og andre organisasjoner holdt seg stabil. For fag-/yrkesorganisasjoner og miljøorganisasjoner er nedgangen tydeligere, mens den er aller størst for kommuner og fylkeskommuner, private bedrifter og statseide selskaper. Fra 2012 til 2019 skjedde det mindre økninger i henvendelsene fra fag-/yrkesorganisasjoner, miljøorganisasjoner og ideelle og andre organisasjoner, mens henvendelsene fra andre institusjoner (bortsett fra statseide selskaper) fortsatte å avta. Ser vi tidsrommet fra 1995 til 2019 under ett, finner vi en økning i henvendelsene fra ideelle og andre organisasjoner, mens det for samtlige andre organisasjoner og institusjoner er en nedgang.

Disse endringene kan dels ha sammenheng med endringer i de ulike delene av organisasjonspopulasjonen (se forrige kapittel), og dels med regjeringens flertalls- eller mindretallsposisjon i Stortinget. Undersøkelsen i 2012 ble gjort etter flere år med flertallsregjering under ledelse av Stoltenberg (Ap, Sp og SV). De fleste respondentene i 2019-undersøkelsen besvarte spørsmålene mens Solberg-regjeringen var en flertallregjering (H, Frp, KrF og V), men i spørsmålsformuleringen ble det vist til den daværende stortingsperioden (2017–2021), der Solberg-regjeringen for det meste var i mindretall i Stortinget.

I 2019 ble det også stilt spørsmål om hvor ofte representantene var i direkte kontakt med PR-bransjen. Sammenlignet med de andre organisasjonene og institusjonene var omfanget av slik kontakt forholdsvis beskjedent, slik vi også så med utgangspunkt i data fra Representantpanelet, gjengitt i tabell 3.1. 28 prosent av stortingsrepresentantene svarte at de hadde månedlig eller ukentlig kontakt med folk fra PR-bransjen. Det kan med andre ord se ut til at medieomtalen av disse «oppdragslobbyistene» og deres egenreklame gir et overdrevet inntrykk av den betydningen de har. PR-bransjen kan gi råd om hvordan ulike organisasjoner og institusjoner kan gå fram for å påvirke politikken, men det er i hovedsak de tillitsvalgte og/eller ansatte i organisasjonene som tar seg av den direkte kontakten med politikerne.

I tillegg til uformelle henvendelser fra ulike organisasjoner og institusjoner kan kontakten mellom stortingsrepresentanter og interessegrupper også finne sted i mer formaliserte og institusjonaliserte former, som de offentlige høringene som fagkomiteene i Stortinget arrangerer. I løpet av stortingssesjonene 2018–2019 og 2019–2020 arrangerte de 12 stortingskomiteene henholdsvis 106 og 89 åpne høringer om ulike saker. Totalt

ble det registrert 1953 deltakere i 2018–2019 og 1704 i 2019–2020 (www.stortinget.no). Blant disse var det imidlertid flere organisasjoner og institusjoner som deltok i flere høringer.

Vi skal i neste del gå over fra å se på kontakthyppighet til å tilnærme oss det mer kompliserte spørsmålet om *innflytelse*. Også her starter vi med et oversiktsbilde basert på de tre panelene, før vi bruker Stortingsundersøkelsene til å gå mer i dybden på stortingsrepresentantenes opplevelse av organisasjonenes innflytelse på beslutninger som tas, og hvordan de mer prinsipielt vurderer organisasjonenes påvirkningsarbeid.

Organisasjonenes påvirkning på politikk, forvaltning og medier

En ting er omfanget av kontakt mellom ulike organiserte interesser og offentlige myndigheter og aktører innenfor mediebransjen. Et annet spørsmål er i hvilken grad de ulike aktørene opplever at organisasjonene har innflytelse på beslutninger som tas. Det ser vi nærmere på i tabell 3.2, som gir et bilde av hvor ofte beslutninger påvirkes av ulike typer interessegrupper og frivillige organisasjoner. Tabellen viser andelen av representantene, byråkratene og journalistene/redaktørene som svarte at beslutninger påvirkes svært ofte eller ganske ofte.

Tabell 3.2: Hvor ofte er beslutninger fattet av ulike aktører påvirket av ulike typer organisasjoner? Prosentvis svært eller nokså ofte.

	Næring	Fag/yrke	Miljø	Velferd	Fritid	PR-byrå
Kommunestyre	34	31	21	25	32	13
Fylkesting	50	63	31	33	42	8
Storting	44	44	17	28	17	6
Departement	33	28	18	14	9	10
Direktorat	23	20	13	10	7	8
Nasjonale medier	26	18	23	13	16	16
Regionale lokale medier	31	16	18	16	31	21

Noen av de tydeligste funnene i denne tabellen er for det første at det ser ut til at det er lettere å påvirke folkevalgte representanter på regionalt nivå enn representanter på nasjonalt og lokalt nivå. Fylkestingsrepresentantene svarer oftere enn både kommunestyrerepresentantene og stortingsrepresentantene at beslutninger påvirkes av næringsorganisasjoner, fag-/yrkesorganisasjoner, miljøorganisasjoner, velferdsorganisasjoner og fritidsorganisasjoner. For det andre ser det ut som om det er lettere å påvirke beslutninger tatt i departementene enn i direktoratene. Dette kan ha sammenheng med at beslutninger som tas i direktoratene, ofte er mer regelorienterte enn beslutninger tatt i departementene, noe som vil si at det er et større spillerom og rom for fleksibilitet i departementene, og at de derfor også er lettere å

påvirke. Når det gjelder forskjellen mellom nasjonale og regionale eller lokale medier, er funnene mer sammensatte uten noe klart mønster, men særlig for næringsorganisasjoner, velferdsorganisasjoner og fritidsorganisasjoner synes de lokale og regionale mediene å være viktige.

Når vi sammenligner de ulike typene interessegrupper og frivillige organisasjoner, finner vi at det som oftest er yrkesorganisasjoner og næringsorganisasjoner som har innflytelse på beslutninger fattet av politikere og byråkrater. Men også her ser vi at skillet mellom interessegrupper og frivillige organisasjoner ikke er veldig tydelig, spesielt når vi ser på kommunestyrerepresentanter og regionale og lokale medier. Her kan en fritidsorganisasjon gjerne oppleve å ha like stor innflytelse som en mer typisk interesseorganisasjon, målt ut fra hvordan dette vurderes fra mottakersiden.

Den aktøren som i minst grad ser ut til å påvirke de folkevalgte, er PR-byråene. Igjen ser vi at disse i større grad ser ut til å operere gjennom nasjonale og – spesielt – regionale og lokale medier enn gjennom valgte representanter direkte.

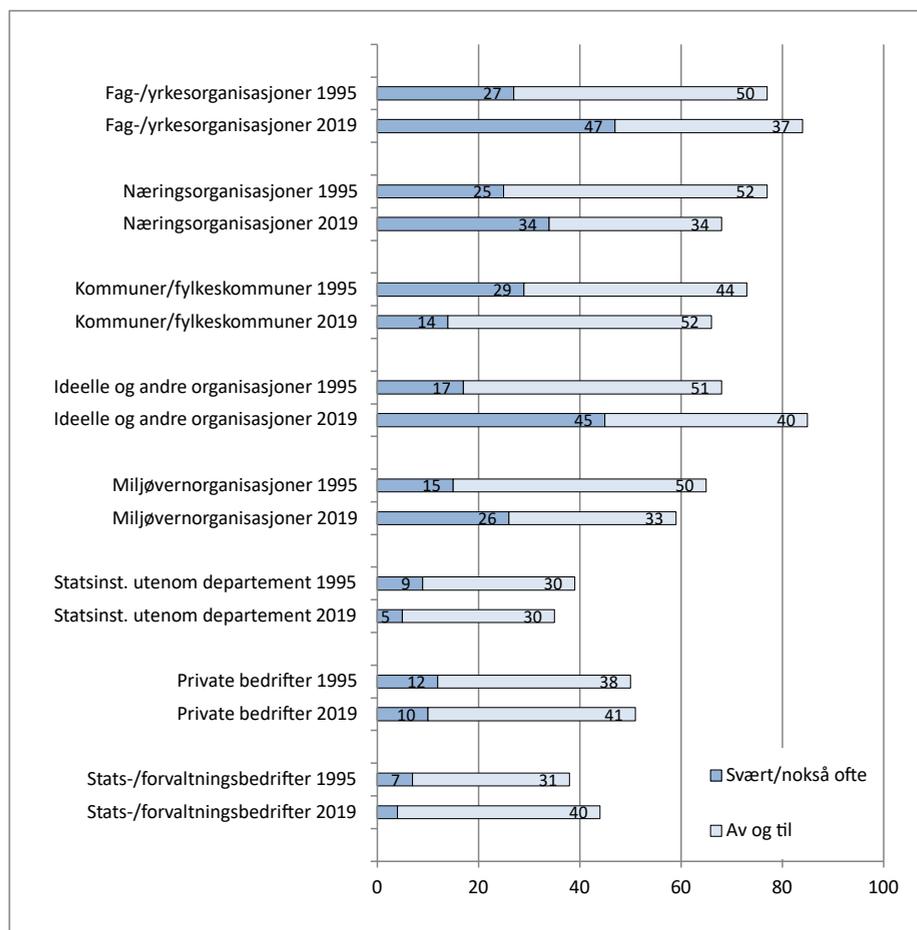
I neste del skal vi gå nærmere inn på situasjonen for stortingspolitikerne. Hvordan vurderer stortingspolitikerne kontakten med ulike typer organisasjoner, og i hvilken grad opplever de at organiserte interesser har innflytelse på beslutninger som tas?

Organisasjonspåvirkning og konsekvenser i Stortinget 1995–2019

Gjennom henvendelser til stortingsrepresentanter og andre myndigheter kan frivillige organisasjoner og interessegrupper forsøke å få satt «sine» saker på den politiske dagsordenen og påvirke utformingen og iverksettingen av den offentlige politikken på sine interesseområder. Kontaktens hyppighet kan være en indikator på tilgangen de har til myndighetene, og graden av innflytelse de har på politikken, men makt og innflytelse er sammensatte fenomener som det er vanskelig å måle. I Stortingsundersøkelsene i 1995 og 2019 ble det imidlertid stilt to mer konkrete spørsmål som kan belyse noe av dette.

Beslutningene i Stortinget treffes på grunnlag av innstillinger fra de forskjellige fagkomiteene. I disse innstillingene presenterer komiteemedlemmene ulike fraksjonsmerknader, som inneholder synspunkter, argumenter, dissenser og forslag på vegne av ett eller flere partier. I de to nevnte undersøkelsene ble stortingsrepresentantene bedt om å angi hvor ofte dissenser/fraksjonsmerknader i den fagkomiteen de selv var medlem av, hadde sammenheng med henvendelser fra ulike aktører utenfor Stortinget. Svarene framgår av figur 3.2.

Figur 3.2: Prosentandelen av stortingsrepresentantene som svarer at dissenser/fraksjonsmerknader i egen komite har sammenheng med henvendelser fra aktører utenfor Stortinget, 1995 og 2019.



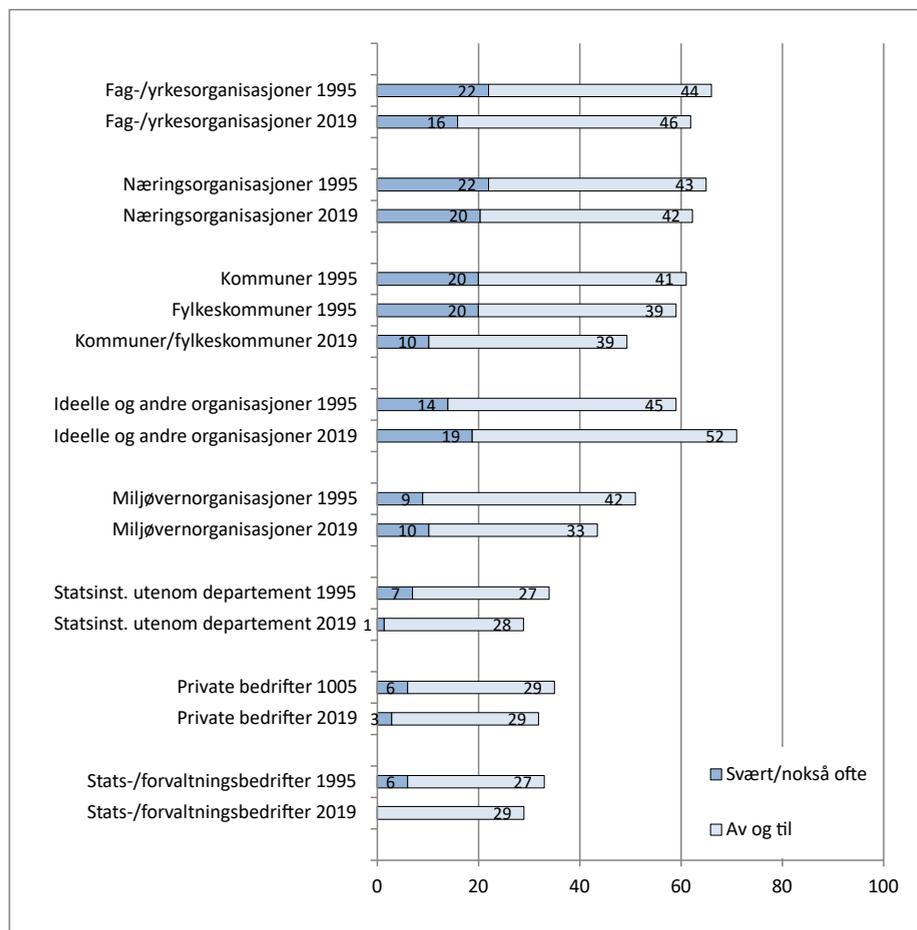
Ifølge stortingsrepresentantenes vurderinger i 2019 var det ideelle/andre organisasjoner og fag-/yrkesorganisasjoner som i størst grad påvirket partiens dissenser og fraksjonsmerknader i komiteinnstillingene. Disse organisasjonenes innflytelse økte også ganske markant fra 1995 til 2019. Mens bare 17 prosent av representantene svarte at dissenser og fraksjonsmerknader «svært eller nokså ofte» hadde sammenheng med henvendelser fra ideelle/andre organisasjoner i 1995, hadde andelen økt til hele 45 prosent i 2019. Fag-/yrkesorganisasjonenes oppgitte påvirkning økte fra 27 til 47 prosent, mens påvirkningen fra nærings-

organisasjonene bare økte fra 25 til 34 prosent (og samtidig var det en nedgang fra 52 til 34 prosent som svarte at dette var noe som skjedde «av og til»).

Henvendelsene fra kommuner og fylkeskommuner ser ut til å ha fått noe mindre betydning i 2019 enn det de hadde i 1995. For miljøorganisasjonene er bildet noe blandet. Ser vi på svarkategorien «svært/nokså ofte», finner vi en økning fra 15 til 26 prosent fra 1995 til 2019, mens kategorien «av og til» ble redusert fra 50 til 33 prosent i samme periode. De øvrige aktørenes henvendelser ser ut til å ha mindre betydning når stortingsrepresentantene utformer sine dissenser og fraksjonsmerknader i komiteinnstillingene.

Dissenser og fraksjonsmerknader i komiteinnstillingene kan komme fra både flertalls- og mindretallsgrupperinger. Bare noen av disse fører til vedtak i Stortinget i plenum. Representantene ble derfor også bedt om å si hvor ofte de endringene Stortinget vedtar i regjeringens forslag, har sammenheng med henvendelser fra ulike aktører utenfor Stortinget. Det ble presisert at spørsmålet gjaldt endringer på det saksfeltet som falt inn under representantens egen fagkomite (som er det politikkområdet de har best kjennskap til). Resultatene vises i figur 3.3.

Figur 3.3: Prosentandelen av stortingsrepresentantene som oppgir at endringer i regjeringens forslag på sakfelt innenfor deres eget komiteområde har sammenheng med henvendelser fra aktører utenfor Stortinget, 1995 og 2019.



Som nevnt ovenfor økte de ideelle og andre organisasjonenes henvendelser til stortingsrepresentantene litt fra 1995 til 2019. Dette ser ut til å ha betydning for disse organisasjonenes innflytelse. I 1995 mente 59 prosent av stortingsrepresentantene at ideelle organisasjoner «svært/nokså ofte» eller «av og til» bidro til endringer i regjeringens forslag. I 2019 økte denne andelen til 71 prosent. Det er ingen av de øvrige organisasjonene eller institusjonene som vurderes til å ha like stor betydning, og det er heller ingen av dem som vurderes å ha økt innflytelsen sin i perioden

Figuren indikerer ellers at det etter de ideelle organisasjonene er fag-/yrkesorganisasjoner og næringsorganisasjoner som er mest innflytelsesrike. Om lag to tredjedeler av stortingsrepresentantene svarte at endringer i regjeringens forslag har sammenheng med henvendelser fra slike organisasjoner «svært/nokså ofte» eller «av og til». I 1995 var det mange som mente at kommuner og fylker var innflytelsesrike, men dette er i mindre grad tilfellet i 2019. Det samme gjelder for miljøorganisasjonene.

Organiserte interessers lobbyvirksomhet blir ofte omtalt i nokså negative vendinger. Som bindeledd mellom staten og innbyggerne kan imidlertid sivilsamfunnets organisasjoner ha positive, demokratiske funksjoner. I de tre spørreundersøkelsene ble stortingsrepresentantene bedt om å vurdere både positive og negative konsekvenser av organisasjonenes henvendelser. Tabell 3.3 viser resultatene av disse vurderingene.

Tabell 3.3: Stortingsrepresentantenes vurderinger av mulige konsekvenser av henvendelsene fra organiserte interesser (prosentandelen av representantene som var enige).

Konsekvenser:	1995	2012	2019
Særinteressene får for stort gjennomslag i forhold til en mer helhetlig politikk.	56	32	33
Godt organiserte interesser får for stort gjennomslag i forhold til svakt organiserte interesser.	93	75	Ikke spurt
Stortingsrepresentantene får bedre tilgang til alternativ informasjon og motekspertise i forhold til regjering/departement.	91	91	90
Stortinget får bedre muligheter til å kontrollere at regjering og forvaltning følger opp Stortingets vedtak eller intensjoner.	81	83	87
Henvendelsene tar for mye tid og går ut over andre viktige oppgaver for stortingsrepresentantene.	23	14	14
Samlet vurdering: Lobbyvirksomheten har flest positive sider.*	86	Ikke spurt	99

* Spørsmål: Vil du si at lobbyvirksomheten overfor Stortinget, ut fra en samlet vurdering, har flest positive eller flest negative sider?

De to første uttalelsene i undersøkelsene var knyttet til viktige sider ved demokratiet. I 1995 var godt over halvparten av stortingsrepresentantene helt eller nokså enig i utsagnet om at særinteressene får for stort gjennomslag i forhold til en mer helhetlig politikk. I 2012 og 2019 ble denne andelen redusert til en tredjedel av representantene. I 1995 var nesten alle stortingsrepresentantene enig i at godt organiserte interesser får for stort gjennomslag sammenlignet med svakt organiserte interesser, men i 2012 ble denne andelen redusert med nesten tjue prosentpoeng. (Dette spørsmålet ble ikke gjentatt i 2019.) Dette kan ha sammenheng med økningen i kontakten med og innflytelsen til ideelle og andre organisasjoner.

De neste uttalelsene viser at henvendelsene fra organiserte interesser kan være nyttige for stortingsrepresentantene. I alle de tre årene ser vi at mellom åtte og ni av ti representanter var enig i at henvendelsene fra organiserte interesser gir stortingsrepresentantene bedre tilgang til alternativ informasjon og motekspertise, og at Stortinget får bedre muligheter til å kontrollere at regjering og forvaltning følger opp Stortingets vedtak og intensjoner. De fleste stortingsrepresentantene var derimot uenig i at henvendelsene tar for mye tid og går på bekostning av andre viktige oppgaver. Andelen som mener at henvendelsene tar for mye tid, har blitt mindre siden 1995.

I sum framstår stortingsrepresentantenes syn på lobbyvirksomhet som positivt. Da vi ba om å få en samlet vurdering, sa 86 prosent i 1995 og 99 prosent i 2019 at lobbyvirksomheten overfor Stortinget har «flest positive sider».

Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett at både folkevalgte, byråkrater og journalister og redaktører relativt ofte opplever å bli kontaktet av ulike typer organisasjoner og institusjoner. For stortingsrepresentantene er det vanligst å oppleve å bli kontaktet av ulike typer aktører – bortsett fra PR-byråene, som heller kontakter media.

Vi har også sett at det å ta kontakt med ulike myndigheter og media er omtrent like vanlig blant ulike typer frivillige organisasjoner som det er for de mer typiske interesseorganisasjonene (næringsorganisasjoner og fagforeninger). Omfanget av henvendelser fra «ideelle eller andre» organisasjoner til stortingsrepresentantene har også økt over tid, i motsetning til det som har vært tendensen for andre organisasjoner og institusjoner.

Interessant er det også at det sett fra stortingsrepresentantenes synsvinkel er «ideelle eller andre» organisasjoner, i tillegg til fag- eller yrkesorganisasjoner, som i størst grad påvirker partienes dissenser og fraksjonsmerknader i komiteinnstillingene. De ideelle/andre organisasjonenes innflytelse økte også markant fra 1995 til 2019, slik stortingsrepresentantene vurderte det. Eksempelvis var det 85 prosent av stortingsrepresentantene i 2019 som svarte at ideelle/andre organisasjoner påvirket dissenser og fraksjonsmerknader «svært/nokså ofte» eller «av og til». Fra 1995 til 2019 var det en økning fra 17 til 45 prosent som svarte at dette skjedde «svært/nokså ofte».

På spørsmålet om hvorvidt endringer Stortinget gjør i regjeringens forslag, har sammenheng med henvendelser fra ulike aktører utenfor Stortinget, fant vi at ideelle/andre organisasjoner var den eneste organisasjonstypen der det var flere av stortingsrepresentantene som svarte at disse hadde innflytelse i 2019 enn i 1995 (økning fra 59 til 71 prosent).

I sum ser det ut til at kontaktmønsteret mellom ulike organisasjoner og myndigheter er relativt pluralistisk. De økonomiske interesseorganisasjonene er ikke så dominerende som man kanskje skulle forvente. Ideelle og andre

organisasjoner tillegges stor vekt – og større enn før. Et siste funn som det er verdt å løfte fram avslutningsvis, er at stortingsrepresentantene i all hovedsak har et positivt syn på organisasjonenes kontakt- og lobbyvirksomhet, og at dette er noe som blir vurdert som nyttig også for stortingsrepresentantene i deres arbeid. Stort sett samtlige stortingsrepresentanter vurderer det slik at organisasjonenes kontakt- og lobbyvirksomhet samlet sett har flere positive enn negative sider. Ut fra det må vi kunne si at stortingsrepresentantene ser svært positivt på interesseorganisasjonenes og de frivillige organisasjonenes sivilsamfunnsrolle.

Organisasjonenes tilgang til påvirkningsarenaer: et feltperspektiv

Bernard Enjolras

Den demokratiske rollen som sivilsamfunnsorganisasjoner spiller gjennom en rekke aktiviteter rettet mot myndighetene og opinionen, er en sentral dimensjon ved kvaliteten på avanserte demokratier. Dette innebærer organisering og formidling av samfunnsinteresser som tar sikte på å påvirke offentlig politikk (Beyers et al., 2008). Frivillige organisasjoner i det sivile samfunnet spiller dermed en avgjørende rolle for demokratiske samfunn. De bidrar til velfungerende demokratiske prosesser ved å bidra med verdifulle innspill til det politiske systemet og ved å fremme medborgernes integrering i den politiske prosessen. Dette innebærer å mobilisere, strukturere og representere ulike interesser og identiteter i samfunnet og å muliggjøre medborgeres innflytelse på offentlige politikk gjennom «organisasjonskanalen».

Forskning på de frivillige organisasjonenes sivilsamfunnsrolle har vært opptatt av fire hovedspørsmål som knytter an til de forskjellige stadiene i «påvirkningsprosessen» (Lowery & Basher, 2004; Halpin, 2014). Det første spørsmålet er knyttet til dannelse og vedlikehold av interesseorganisasjoner: Hvordan dannes organisasjoner, og hvordan overlever de? Det andre settet med spørsmål dreier seg om interesseorganisasjonenes populasjon og dens dynamikk: Hvordan er populasjonen av organisasjoner regulert, hvordan forholder organisasjoner seg til hverandre (konkurransen og allianser), og hvordan påvirker populasjonsøkologien aktivitetene og organisasjonenes evner? For det tredje har forskningen vært opptatt av selve innflytelsesprosessen: Hvordan utøver organisasjonene innflytelse? Hvilke strategier og verktøy for påvirkning velger de blant de tilgjengelige verktøyene? Hvilke aktører i det politiske systemet – lovgivere, politiske ledere, dommere, publikum – søker de å påvirke? Til slutt har forskningen lagt vekt på hvilke overordnede konsekvensene interesseorganisasjoners aktiviteter har for politisk deltakelse, den offentlige politikken, den politiske beslutningsprosessen og mer generelt for demokratiets virkemåter.

Videre har tre teoretiske perspektiver dominert (amerikanske) interesseorganisasjoners litteratur: det pluralistiske perspektivet, transaksjonsperspektivet og det nypluralistiske perspektivet. Disse perspektivene har fremmet forskjellige oppfatninger av interesseorganisasjoners rolle i den demokratiske prosessen. Den tidlige pluralistiske skolen (Truman, 1951) så på organisasjoners rolle som sentral for å knytte politikere og borgere sammen og for å sikre at borgernes preferanser ble tatt med i betraktning av myndighetene, slik at de kunne spille en verdifull rolle i den demokratiske prosessen. Transaksjonsperspektivet, basert på *Rational Choice* (Olson, 1965; McChesney, 1997), la vekt på det kollektive handlingsproblemet som påvirker organiseringen av interesser og det «politiske markedets» transaksjonelle karakter, der politikere gir bort lovgivning og regulering i bytte mot informasjon og politisk støtte, fordi det er en prosess som kan undergrave innbyggernes tillit til politikere og myndigheter dersom den går på bekostning av identiteter og verdier. Basert på disse to tilnærmingene la det nypluralistiske perspektivet (Heinz et al., 1993) vekt på variasjon og tilfældigheter (*contingencies*). Det ble lagt vekt på å identifisere faktorene som forklarer interesseorganisasjoners atferd og strategier på forskjellige arenaer og under ulike betingelser, samt graden av suksess i forsøkene på å oppnå innflytelse. Dermed kunne forskerne gi et mer nyansert syn på de demokratiske konsekvensene av interesseorganisasjoners aktiviteter.

Disse perspektivene, som hovedsakelig handler om samspillet mellom interesseorganisasjoner og beslutningstakere, har en tendens til å overse interessepolitikkenes institusjonelle dimensjon, både på organisasjonsnivå, feltnivå og politisk nivå. I dette kapittelet skisseres det et institusjonelt perspektiv på interesseorganisasjoner som gjør det mulig å undersøke empirisk to problemstillinger: Hvilke faktorer påvirker organisasjonenes tilgang til ulike påvirkningsarenaer? Hvordan kan man forklare forskjeller mellom policyfelt er når det gjelder tilgang til påvirkningsarenaer?

Institusjonelt perspektiv på tilgang til påvirkningsarenaer

Innflytelse kan forstås som kontroll over politiske resultater, inkludert den politiske agendaen, politiske beslutninger, lovforslag og politikk (Pedersen, 2013). Innflytelse kan praktisk talt analyseres (Dür, 2008) gjennom selvvurdering eller andres vurdering av deltakere i politikkprosessen, preferanseoppnåelse (oppnåelse av intendert mål) eller mer objektivt gjennom å følge prosessene (*process tracing*). Hvis dette ikke er mulig, er måling av innflytelse en vanskelig affære (Baumgartner & Leech, 1998; Beyers et al., 2008; Dür, 2008, Binderkrantz & Petersen, 2016). Graden av tilgang til politiske beslutningsarenaer som en organisasjon oppnår, blir derfor mye brukt som en indikator eller *proxy* for utøvelse av innflytelse. Som formulert av

Binderkrantz, Chirstiansen & Petersen (2016: 307): «Den største fordel med å ta steget fra innflytelse til tilgang er at tilgang er observerbar.» Tilgang forutsetter at en organisasjon har kommet inn på en politisk arena – regjering, media, administrasjon eller parlament – og passert en terskel som kontrolleres av portvakter (Binderkrantz & Petersen, 2016).

Den dominerende teoretiske tilnærmingen som forklarer forholdet mellom myndighetene og sivilsamfunnsorganisasjoner, er transaksjonsperspektivet. Basert på teori om rasjonelle valg (Olson, 1965; McChesney, 1997) legger transaksjonsperspektivet vekt på det «politiske markedet» og dets byttekarakter, der lovgivning og regulering av politikere blir byttet bort mot informasjon og politisk støtte. Transaksjonsperspektivet er nært knyttet til ressursavhengighetsperspektivet (Pfeffer & Salancik, 2003) og ressursmobiliseringsteorien (McCarthy & Zald, 1977), fordi transaksjoner – der ressurser ikke er begrenset til økonomiske ressurser – innebærer utveksling av ressurser mellom to eller flere aktører. I korte trekk betrakter denne tilnærmingen sivilsamfunnsorganisasjonenes innflytelse på politikk som et resultat av et bytte hvor de mest ressurssterke har mest innflytelse. Fra et transaksjonsperspektiv vil tilgangen til beslutningsarenaer avhenge av hvilke ressurser (i form av informasjon, evner til å mobilisere supportere, osv.) en organisasjon besitter.

Hvis organisatoriske ressurser og transaksjoner mellom organisasjoner og beslutningstakere er viktige faktorer som påvirker sivilsamfunnsorganisasjonenes tilgang til beslutningsarenaer, vil det være en perfekt korrelasjon mellom ressurser og innflytelse. Likevel er det rimelig å anta at forholdet mellom ressurser og innflytelse ikke utgjør en tilstrekkelig forklaring på forskjeller innenfor og på tvers av policyfelt.

Policy feedback

Når en policy først er innført, har aktørene som er berørt, et insentiv til å organisere seg og påvirke den. Dette faktumet peker mot en viktig institusjonell mekanisme som påvirker interesseorganisasjonenes dannelse og påvirkningsaktiviteter, nemlig eksistensen av *policy feedback* (Pierson, 1993), som betyr at «nye policyer påvirker de sosiale identitetene, målene og evnene til grupper som senere kjemper eller allierer seg i politikken» (Skocpol, 1992: 58). Policyer bidrar til å forme individers og organisasjoners interesser og identiteter og gir økonomiske insentiver til å organisere seg (ved å subsidiere kollektiv handling eller øke fordelene ved kollektiv handling). Skocpol (1992) har for eksempel vist hvordan utvidelsen av borgerkrigens relaterte pensjoner favoriserte framveksten av veteranorganisasjoner som hadde som mål å kjempe for mer sjenerøse føderale fordeler. Mer generelt vil policyer som påvirker store deler av befolkningen, sannsynligvis fremme representasjon av interesser i store organisasjoner. Policyer gir både insentiver og ressurser som kan lette eller hemme dannelsen av interesseorganisasjoner, både de som støtter, og de som

motarbeider policyen. *Policy feedback*-prosesser er blant mekanismene som vil kunne forklare – gjennom forsterkningsmekanismen som kjennetegner forholdet mellom organisasjoner og politiske myndigheter som har felles interesser i en policy – variasjoner på tvers av policyfelt i institusjonalisering, selektivitet og stratifisering av sivilsamfunnsorganisasjonenes tilgang til beslutningsarenaer.

Myndighetenes koordinerende rolle

En annen institusjonell mekanisme er myndighetenes aktive rolle i institusjonaliseringen av hvordan transaksjoner mellom beslutningstakere og interesseorganisasjoner foregår (Hall & Soskice, 2001). Problemet for myndighetene (beslutningstakere) er å utforme effektive policyer, det vil si måter å oppnå sine politiske mål på gjennom policytiltak som vil påvirke aktører i den private sektoren. For å gjøre det må beslutningstakere ha en høy grad av informasjon om samfunnets utfordringer og om de private aktørenes aktiviteter. Imidlertid er private aktører ofte motvillige til å dele informasjon med myndighetene. Policydannelsen er preget av informasjonsasymmetri og høye transaksjonskostnader. Beslutningstakere kan innhente informasjon enten ved å etablere et kompetitivt «marked» der alle private aktører som er villige til å gi informasjon, blir invitert til å samhandle med beslutningstakere (konkurrenseorientert policyutforming), eller ved å favorisere foreninger som koordinerer og organiserer segmenter av privat sektor (koordinert policyutforming). Disse foreningene (paraplyorganisasjoner) muliggjør samarbeid mellom aktører ved å gi kapasitet til (i) utveksling av informasjon mellom aktører, (ii) overvåkning av atferd, og (iii) sanksjonering av samarbeidssvikt (Olstrom, 1990). Disse foreningene gir også sine medlemmer en kapasitet til deliberasjon, det vil si å delta i kollektive diskusjoner og nå enighet med hverandre, noe som fremmer informasjonsdeling og kollektiv strategisk handling.

Aktørers strategiske allianser

I det sosiale livet og i politikken har aktørene ulike ressurser. Maktavhengighet er avledet fra ulikheter i ressursfordeling. Aktører kan organiseres for å øke sin maktposisjon, vanligvis gjennom en form for frivillig sammenslutning eller forening. Dette er et vesentlig trekk ved politisk handling fordi organiserte grupper utgjør maktstrukturer. Organisasjonenes handlingskapasitet avhenger av blant annet av gruppestørrelsen, organisatoriske ressurser og evnen til å mobilisere. Likevel stemmer foreningenes essensielle maktbase fra sammenslåing (*pooling*) av individuelle ressurser. Som Max Weber påpekte, er en viktig grunn eller motivasjon for at aktører danner organisasjoner eller koalisjoner, det at de vil oppnå makt.

Både beslutningstakere og interesseorganisasjoner har interesser av og insentiver til å institusjonalisere og koordinere sine strategiske interaksjoner.

Om det tar form av *konkurransebasert politikktutforming* eller *koordinert politikktutforming*, er imidlertid betinget av både myndighetenes og organisasjonenes handling.

Empirisk tilnærming

For å oppsummere resultatene av den teoretiske diskusjonen: Hvis den dominerende teoretiske tilnærmingen – transaksjonsperspektivet – forklarer at påvirkning er betinget av organisatoriske ressurser, klarer den ikke alene å forklare forskjeller på tvers av politiske felt. En slik forklaring krever inkludering av institusjonelle mekanismer. Tre institusjonelle mekanismer er spesielt relevante i denne sammenhengen. For det første er eksistensen av *policy feedback* (Pierson, 1993) en relevant mekanisme, det vil si det faktum at ny politikk påvirker organisasjonenes sosiale identiteter, mål og evner og genererer insentiver for organisasjonene til å ta til orde for vedlikehold eller transformasjon av disse policyene. Den andre mekanismen er, offentlige myndigheters rolle når de forsøker å redusere informasjonsasymmetri og transaksjonskostnader gjennom regulering og koordinering av transaksjonene mellom beslutningstakere og interesseorganisasjoner ved å støtte dannelsen av paraplyorganisasjoner og andre former for koordinering blant interesseorganisasjoner. Den tredje mekanismen er dannelsen av strategiske allianser mellom aktører som tar sikte på å øke sin maktposisjon overfor beslutningstakere, vanligvis gjennom en form for forening.

Innflytelse – forstått som kontroll over politiske resultater, inkludert den politiske agendaen, politiske avgjørelser, lover og policyer – er vanskelig å måle i praksis og blir ofte erstattet av et annet *mål*: graden av tilgang til politiske beslutningsarenaer som en organisasjon oppnår. En måte for å operasjonalisere eksistensen av *policy feedbacks* som en policy generer, er å bruke størrelsen på offentlige tilskudd til sivilsamfunnets organisasjoner som karakteriserer et politikfelt, som et mål på eksistensen av en slik prosess. Jo større det offentlige tilskuddet er, desto mer sannsynlig er det at det finnes *policy feedbacks*. Hvis en *policy feedback*-prosess er virksom, kan det samtidig forventes en sammenheng mellom gjennomsnittlige sivilsamfunnsorganisasjoners tilgang til beslutningstakere på området og nivået på offentlige tilskudd til disse organisasjonene.

Hvis offentlige myndigheter utøver en koordinerende rolle, eller hvis sivilsamfunnsorganisasjoner er i stand til å koordinere seg i strategiske allianser, forventes det at paraplyorganisasjoner har mer politisk innflytelse enn nasjonale og individuelle organisasjoner på et felt. Offentlige myndigheter vil ha større sannsynlighet for å samhandle med organisasjoner som er samfunnsorienterte, fremfor organisasjoner som tilbyr aktiviteter til medlemmene sine, fordi når en offentlig policy forfølger de samme målene som samfunnsorienterte organisasjoner, vil den offentlige policyen ha større sjanse til å lykkes (måloppnåelse).

Dermed kan tre hypoteser formuleres for å teste empirisk disse institusjonelle mekanismene:

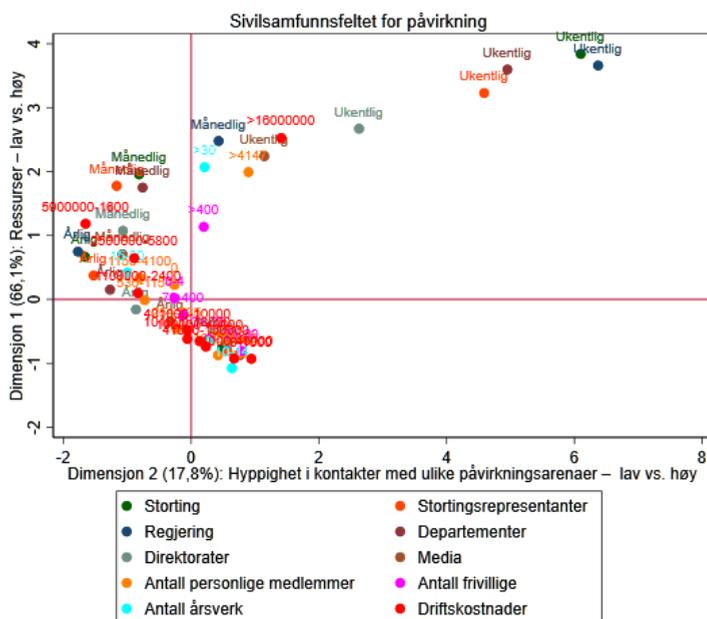
H1: Sivilsamfunnsorganisasjoner vil få bedre tilgang til beslutningsarenaer på felt der offentlige tilskudd i gjennomsnitt utgjør en større andel av feltets inntekter.

H2: Paraplyorganisasjoner vil ha større innflytelse enn andre organisasjonsformer.

H3: Samfunnsorienterte organisasjoner (i motsetning til medlemsorienterte organisasjoner) vil ha bedre tilgang til beslutningsarenaer. Felt som er mest samfunnsorienterte, vil være preget av hyppigere kontakt.

For å teste disse hypotesene analyserer vi av data fra en undersøkelse av organisasjoner som er basert på et representativt utvalg av norske landsdekkende organisasjoner – det vil si organisasjoner med nasjonalt omfang – og som er gjennomført av Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor i 2019 (se «Data og metode» i kapittel 1 og Arnesen & Sivesind, 2020). Dette utvalget inkluderer landsdekkende organisasjoners sentralledd, frittstående organisasjoner, paraplyorganisasjoner og norske filialer av internasjonale organisasjoner. Ideelle organisasjoner som utfører velferdstjenester, ble ikke inkludert i utvalget.

Figur 4.1: Sivilsamfunnsfeltet



Note: I figurene i dette kapitlet brukes punktum og ikke komma som desimaltegn fordi statistikkprogrammet som brukes ikke støtter norske tallformater.

Analysen består av to trinn: En *Multiple Correspondence Analysis* (MCA) – en statistisk teknikk for å avdekke latente strukturer i et sett av variabler – brukes først til å representere sivilsamfunnets felt og dets struktur. Så utføres det regresjons- og korrelasjonsanalyser på konstruerte variabler (basert på MCAs dimensjoner) som måler organisasjonenes økonomiske og politiske kapital. Kombinert forventes det at analysene tester eksistensen av de viktigste institusjonelle mekanismene som er identifisert i den teoretiske diskusjonen. Sivilsamfunnsfeltet er konstruert som et resultat av de latente variablene som skyldes kombinasjonen av ti variabler: kontakt med forskjellige typer myndigheter eller arenaer (Stortinget, regjeringen, direktoratene, parlamentsmedlemmer, departementene, media), driftskostnader, antall ansatte i tilsvarende fulltidsstillinger i organisasjonen, antallet frivillige i organisasjonen). Resultatet av MCA-analysen som er vist i figur 4.1, viser to dimensjoner: På den horisontale aksene vises frekvensen av kontakt på forskjellige arenaer (eller politisk kapital i organisasjonen). På den vertikale aksene vises nivået på organisatoriske ressurser (eller organisasjonens økonomiske kapital). Figur 4.1 viser dermed relasjonen mellom økonomisk og politisk kapital som definerer det sosiale rommet som organisasjoner posisjonerer seg i når de driver med påvirkningsarbeidet. Kontakthypighet med offentlige beslutningstakere og medier varierer i henhold til nivået på de ulike ressursene organisasjonene har

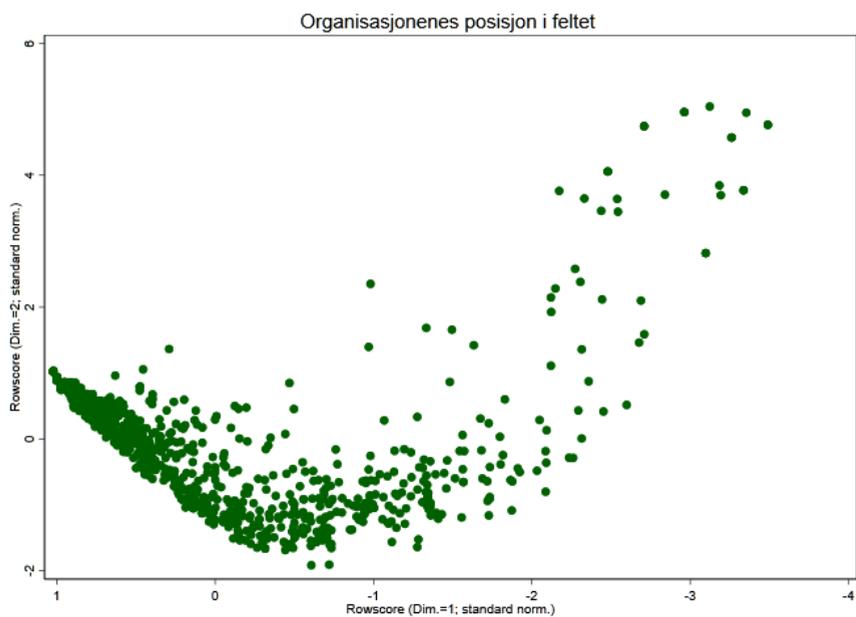
til disposisjon, noe som bekrefter tidligere forskning som har påvist en sammenheng mellom ressurser og politisk innflytelse.

Policyfeltenes strukturelle kjennetegn: resultater fra den empiriske analysen

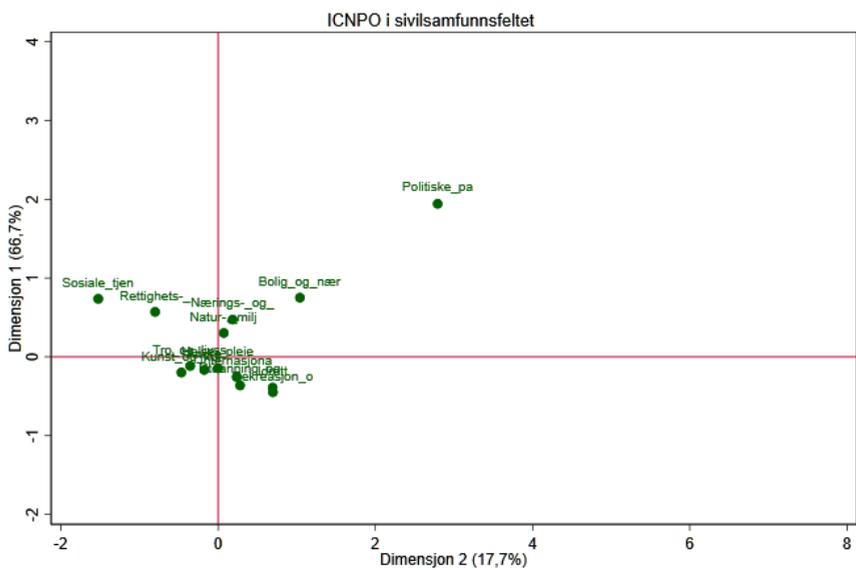
Gitt at fordeling av økonomisk og politisk kapital definerer rommet eller feltet organisasjonene opererer i når de driver med påvirkningsarbeid overfor de offentlige myndighetene og opinionen, er det viktig å undersøke hvordan organisasjonene og policyfeltene posisjonerer seg i dette rommet. Figur 4.2 viser hvordan organisasjonene fordeler seg i sivilsamfunnsfeltet langs de to kapitalformene. Det er relativt få organisasjoner som har hyppig tilgang (høy politisk kapital); disse har høye nivåer av økonomisk kapital. Et flertall av organisasjonene har liten kontakt med beslutningstakere på de ulike arenaene for innflytelse.

Figur 4.3 viser organisasjonenes posisjon i feltet etter ICNPO-kategorier, det vil si ulike aktivitets- eller policyfelt. Det er politiske partier som har hyppigst kontakt med påvirkningsarenaer, etterfulgt av bolig- og næringslivsorganisasjoner og miljøorganisasjoner. Sosiale organisasjoner, rettighetsorganisasjoner, tro- og livssynsorganisasjoner og kulturorganisasjoner er blant dem som har sjeldnere kontakt med påvirkningsarenaer.

Figur 4.2: Organisasjonenes posisjon i sivilsamfunnsfeltet



Figur 4.3: Fordeling av organisasjoner etter ICNPO-kategorier i sivilsamfunnsfeltet



Det er mulig å lage en typologi av organisasjoner basert på graden av økonomisk og politisk kapital de besitter:

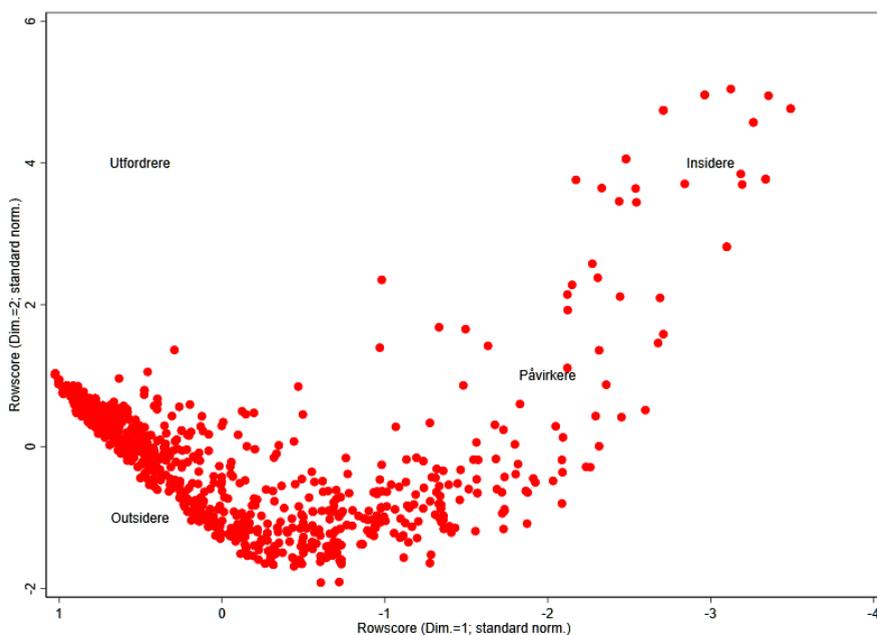
Tabell 4.1: Typologi av organisasjoners økonomiske og politiske kapital

		Økonomisk kapital	
		Lav	Høy
Politisk kapital	Lav	Outsidere	Utfordrere
	Høy	Påvirkere	Insidere

Denne typologien identifiserer fire typer organisasjoner – outsiders, påvirkere, utfordrere og insiders – avhengig av hvorvidt de har en kombinasjon av et høyt eller lavt nivå av økonomisk og politisk kapital.

Figurene nedenfor viser hvordan denne typologien relaterer til ulike posisjoner i feltet, og hvordan organisasjonene er posisjonert i feltet med hensyn til denne typologien. Det finnes ingen utfordrere, mens flertallet av organisasjoner kan betegnes som outsiders. Det er relativt sett færre påvirkere og enda færre insiders.

Figur 4.4: Typologi av organisasjoner

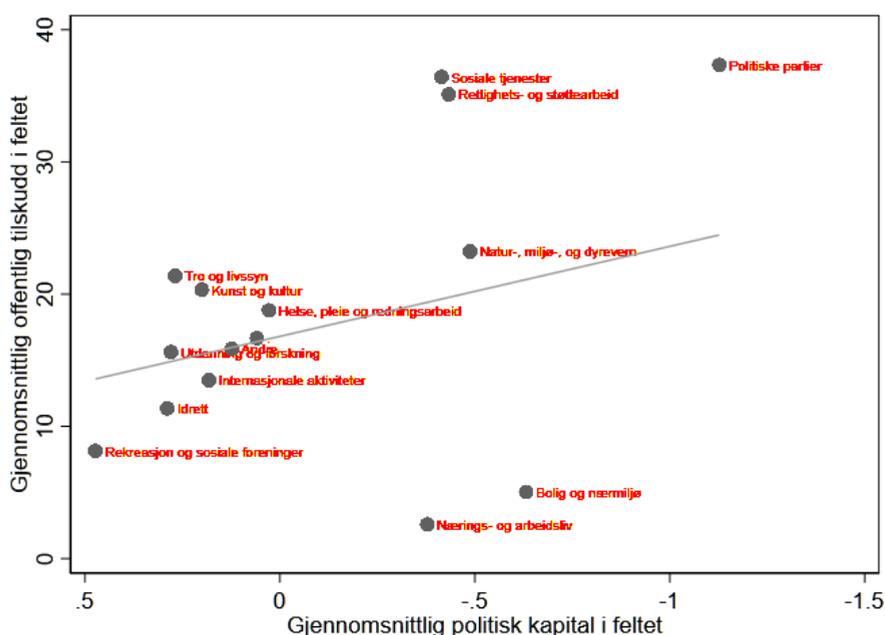


Relativt sett finnes det flere insiders blant paraplyorganisasjoner enn blant nasjonalledd og enkeltstående organisasjoner. Proporsjonen av påvirkere og outsiders er relativt sett omtrent den samme for de tre typene organisasjoner.

Gitt at organisasjonene tar ulike posisjoner i rommet som er definert av graden av tilgang til ressurser og til myndighetene, består neste trinn i å undersøke i hvilken grad det finnes posisjonsforskjeller blant ulike policyfelt, og om disse forskjellene er påvirket av den offentlige politikken på disse feltene – særlig nivået på offentlig finansiering til organisasjonene som kjennetegner feltet.

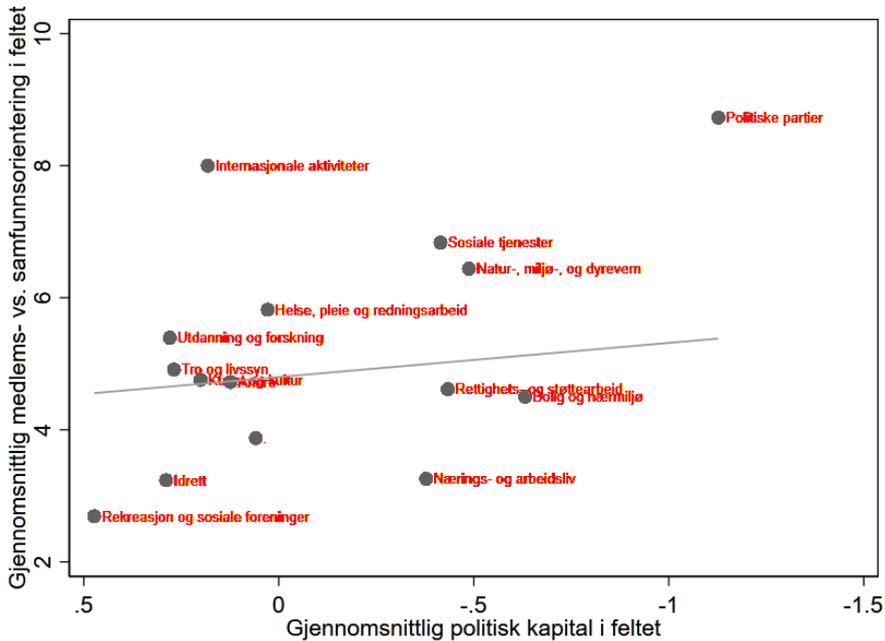
Figur 4.5 viser forholdet mellom policyfeltets politiske kapital og nivået på den offentlige finansieringen som kjennetegner policyfeltet, og identifiserer en sammenheng mellom nivået på offentlig finansiering og politisk kapital på tvers av policyfeltene.

Figur 4.5: Felt etter politisk kapital og gjennomsnittlig offentlig tilskudd



Et annet spørsmål er hvorvidt samfunnsorienterte organisasjoner har en høyere grad av tilgang til myndighetene enn medlemsorienterte organisasjoner. Figur 4.6. viser forholdet mellom politisk kapital og grad av samfunnsorientering for organisasjoner på ulike policyfelt. Figuren identifiserer dermed en sammenheng mellom graden av samfunnsorientering (vs. medlemsorientering) og politisk kapital på tvers av policyfeltene.

Figur 4.6: Felt etter politisk kapital og gjennomsnittlig grad av samfunnsorientering



For å undersøke hvordan både tilhørighet til et aktivitets- eller policyfelt, graden av samfunnsorientering og organisasjonstype (sentralledd av en landsdekkende organisasjon, frittstående organisasjon, paraplyorganisasjon) påvirker organisasjonenes posisjon i sivilsamfunnsfeltet (dvs. nivået for økonomisk og sosial kapital) gjør vi en regresjonsanalyse av disse forholdene. Tabell 4.2 viser resultatene av en lineær regresjonsanalyse av effekten av organisasjonenes tilhørighet til et policyfelt – identifisert gjennom ICNPO-kategorier – på organisasjonenes politiske og økonomiske kapital (modell 1). Resultatene av den samme regresjonen, men inkludert organisasjonstypen (sentralledd av en landsdekkende organisasjon, frittstående organisasjon, paraplyorganisasjon) og graden av organisasjonens samfunnsorientering, er rapportert i modell 2.

Resultatene viser at organisasjoner på ulike felt har ulik grad av tilgang til både ressurser og politisk innflytelse. Når det gjelder økonomisk kapital – sammenlignet med referansekategorien, som er kulturfeltet – har organisasjonene som tilhører rekreasjonsfeltet, en høyere grad av ressurser, mens de øvrige kategoriene – helse, sosiale tjenester, natur og miljø, bolig, rettighet, politiske partier og nærings- og arbeidsliv – har en lavere grad av

tilgang til ressurser. Likevel er det flere felt – idrett, rekreasjon, natur og miljø og politiske partier – som har en høyere grad av tilgang til myndighetene. Samfunnsorienterte organisasjoner har en lavere grad av tilgang til både ressurser og myndighetene. Sammenlignet med referansekategori «nasjonalledd» har enkeltstående organisasjoner en høyere grad av tilgang til både ressurser og myndighetene, mens paraplyorganisasjoner har en mindre grad av tilgang til ressurser, men en høyere grad av tilgang til myndighetene enn de andre organisasjonstypene.

Tabell 4.2: Effekten av ICNPO-kategori på økonomisk og politisk kapital – regresjonsanalyse

	Økonomisk kapital	Politisk kapital	Økonomisk kapital	Politisk kapital
<i>Organisasjonsform:</i>				
Ref. nasjonalledd				
Enkeltstående	---	---	0,546***	0,261***
Paraplyorganisasjon	---	---	-0,241**	0,338***
Samfunnsorientering	---	---	-0,033***	-0,019**
<i>ICNPO-kategori:</i>				
Ref. kultur				
Idrett	0,088	0,383**	0,140	0,399**
Rekreasjon og sosiale foreninger	0,272**	0,438***	0,232*	0,434**
Utdanning og forskning	0,078	0,173	0,110	0,163
Helse, pleie og redningsarbeid	-0,172	-0,071	-0,100	0,001
Sosiale tjenester	-0,615***	-0,287	-0,507**	-0,247
Natur, miljø, og dyrevern	-0,687***	0,587***	-0,574***	0,641***
Bolig og nærmiljø	-0,831**	0,047	-0,837**	0,006
Rettighets- og støttearbeid	-0,633***	-0,275*	-0,570***	-0,219
Politiske partier	-1,327***	1,687***	-0,846***	1,927***
Internasjonale aktiviteter	-0,018	0,217	0,080	0,254
Tro og livssyn	0,068	0,126	0,196	0,175
Nærings- og arbeidsliv	-0,578***	0,110	-0,614***	0,091
Andre	-0,077	0,099	-0,030	0,098
Konstant	0,200**	-0,179*	0,031	-0,282**

Note: Økonomisk og politisk kapital er målt med den predikerte verdien på MCA-analysens to dimensjoner.

Sett under ett viser den empiriske analysen så langt at sivilsamfunnsfeltet og dets policyfelt er preget av en hierarkisk og oligopolistisk struktur når det gjelder tilgang til arenaer for innflytelse. Det er noen få organisasjoner – med større ressurser – som har hyppig kontakt med myndighetene og media. Dette er hovedsakelig paraplyorganisasjoner. Sivilsamfunnets felt består også av en betydelig andel organisasjoner som har sjeldnere kontakt, og et flertall som i liten grad har kontakt med myndighetene og media. På de fleste policyområder er et flertall av organisasjonene utenforstående (outsidere).

Videre bekrefter resultatene tilstedeværelsen av *policy feedbacks*. Sivilsamfunnsorganisasjoner har bedre tilgang til beslutningsarenaer på felt der offentlige tilskudd i gjennomsnitt utgjør en større andel av feltets inntekter (figur 4.5). Til slutt ser det ut til at offentlige myndigheter spiller en koordinerende rolle som favoriserer organisasjonsallianser: paraplyorganisasjoner har hyppigere tilgang enn landsdekkende og frittstående organisasjoner (tabell 4.2), og medlemsorienterte organisasjoner har bedre tilgang til beslutningsarenaer enn samfunnsorienterte organisasjoner (tabell 4.2). Likevel er feltene som er mest samfunnsorienterte, også preget av hyppigere kontakt (figur 4.6). I sum støtter den empiriske analysen hypotese 1 til 3, som operasjonaliserer de institusjonelle mekanismene som strukturerer rettighets- og støttearbeidet til sivilsamfunnsorganisasjoner innenfor forskjellige politiske felt. Med andre ord: Både *policy feedback* og myndighetenes aktive rolle – gjennom finansiell støtte for å støtte allianser og paraplyorganisasjoner – bidrar til strukturering av feltene, noe som indirekte gir bestemte organisasjoner en selektiv tilgang til påvirkningsarenaer.

Dermed danner *policyfeltene* ulike *mulighetsstrukturer* for organisasjonene, noe som fører til at de har ulike muligheter til å ha tilgang til beslutningstakere, avhengig av hvilket felt de opererer i. Hvis man ser bort fra disse ulike mulighetsstrukturene, og gitt at organisasjoner forsøker å få tilgang til ulike påvirkningsarenaer: Hvilke faktorer påvirker deres mulighet til å ha tilgang til disse arenaene?

Tabell 4.3: Effekten av ICNPO-kategori, økonomiske ressurser, organisasjonstype og samfunnsorientering på politisk kapital – regresjonsanalyse

	Hyppighet kontakter					
	Storting	Stortings- representanter	Regjering	Departementer	Direktorater	Media
<i>Ressurser</i>						
Personlige medlemmer (desil)	-0,005	-0,018	-0,055	-0,065*	-0,084**	0,012
Frivillige (desil)	0,070*	0,108***	0,085**	0,071*	0,093**	0,098**
Årsverk (desil)	0,105**	0,098*	0,080*	0,083*	0,168***	0,139**
Driftskostnader (desil)	0,127*	0,124*	0,149**	0,114*	-0,032	0,002
<i>Medlems- vs. samfunnsorientering:</i>						
2	-0,147	-0,235	-0,447	0,105	0,026	-0,325
3	-0,404	-0,427	-0,258	-0,312	-0,213	-0,568
4	0,067	-0,158	0,083	-0,103	-0,481	-0,424
5	0,234	-0,000	-0,078	0,371	0,447	-0,099
6	0,318	0,158	0,131	0,388	-0,126	-0,024
7	0,237	-0,026	-0,008	-0,161	-0,163	-0,001
8	0,1468	-0,165	-0,520	-0,159	-0,336	0,534
9	1,312	1,520***	0,677	0,984**	0,125	0,843
10	0,103	0,1691	0,094	0,427	-0,056	0,071
<i>Organisasjonsform:</i> (ref. nasjonalledd med lokale avdelinger)						
Enkeltstående nasjonal	0,124	0,301	-0,050	0,005	-0,052	0,251
Paraplyorganisasjon	0,254	0,332	0,106	-0,021	-0,260	0,661*
<i>ICNPO-kategori:</i> (ref. kultur)						
Idrett	-0,990**	-0,784	-10,157**	-0,350	-10,51***	0,396
Rekreasjon	0,023	0,713	0,493	0,376	0,683	0,742
Utdanning	0,278	0,016	-0,069	-0,014	-0,373	-0,188
Helse	0,175	0,069	-0,202	-0,174	0,213	0,237
Sosiale tjenester	-0,148	-0,378	-0,679	-0,481	0,755	0,751
Natur og miljø	-0,152	-0,081	-0,290	-0,291	0,203	0,493
Rettingarbeid	0,322	0,099	-0,261	0,210	0,623	0,499
Politiske partier	2,552**	2,747	2,929***	1,530*	1,613	2,623*
Internasjonale	-0,097	-0,319	-0,301	0,062	0,162	-0,229
Tro og livssyn	-0,587	-0,582	-0,670*	-0,175	-0,200	-0,069
Nærings- og arbeidsliv	0,089	0,019	-0,131	0,070	0,184	0,030
Andre	-0,024	-0,300	-0,533	-0,167	-0,486	0,477
<i>Inntektsandeler:</i>						
Medlemskontingent	0,007**	0,008***	0,007**	0,007**	0,004	0,005
Kommunale tilskudd	-0,013	-0,017	-0,022*	-0,007	-0,020	-0,009
Offentlige tilskudd (Stat, fylke)	0,004	0,007**	0,011***	0,006**	0,004	0,002
Konstant	-0,509	-0,530	-0,131	0,425	1,509**	0,640

Tabell 4.3 viser resultatene fra en regresjonsanalyse som estimerer effekten av ulike økonomiske indikatorer (antallet personlige medlemmer, antallet frivillige årsverk, antallet betalte årsverk, nivået på driftskostnader, ulike inntekter), ulike organisasjonsformer (nasjonalledd, enkeltstående, paraplyorganisasjon), grad av samfunnsorientering og feltilhørighet (ICNPO-kategori) etter hyppighet av kontakt med ulike beslutningsarenaer: storting, stortingsrepresentanter, regjering, departementer, direktorater og media). Resultatene viser at nivået på inntektene fra medlemskontingent og offentlige tilskudd har en positiv effekt på hyppigheten i kontakten med storting, stortingsrepresentanter, regjering og departementene. Det samme gjelder for størrelsen på driftskostnadene. Andre indikatorer på økonomiske ressurser, som antallet frivillig årsverk og antallet ansatte, har den samme effekten, og i tillegg øker kontakthypighet med direktorater og medier. Organisasjoner som har en høy grad av samfunnsorientering, har også hyppigere kontakt med stortingsrepresentanter og departementer. Feltilhørighet (ICNPO-kategori) har ingen selvstendig effekt på kontakthypighet. Dette skyldes, som påvist i de foregående analysene, at økonomiske ressurser (særlig omfanget av offentlige tilskudd) er feltavhengig, det vil si korrelert med ressurser. På tvers av policyfeltene er tilgang til ulike økonomiske ressurser den avgjørende faktoren som forklarer ulikhet blant frivillige organisasjoner når det gjelder tilgangen til ulike beslutningsarenaer. Likevel varierer tilgangen til ulike økonomiske ressurser fra felt til felt, dels på grunn av ulike aktivitetstyper, og dels på grunn av ulike institusjonelle forhold (graden av *policy feedback*, de offentlige myndighetenes rolle i struktureringen av feltet gjennom ulike støtteordninger).

Avslutning

Kontakt mellom de offentlige myndighetene og det sivile samfunn har i Norge lenge foregått innenfor korporatismens ramme, som er en institusjonell ramme som for det første er kjennetegnet av fravær av konkurranse mellom organisasjoner, både i medlemsmarkedet overfor offentlige myndigheter (Egeberg, Sætren & Olsen, 1988). Det andre kjennetegnet er statens kontroll over organisasjoner gjennom ulike former for sertifisering, legitimering og finansieringsordninger (Schmitter, 1979). I løpet av den siste delen av det tjuende århundre har det likevel skjedd betydelige endringer i korporatismen som et resultat av pluraliseringsprosesser hvor det norske Stortinget har blitt mer aktivt, og hvor korporativ representasjon har blitt erstattet og delvis supplert med mindre institusjonaliserte former for lobbyisme (Christiansen & Rommetvedt, 1999; Rommetvedt, 2005). Analysene i dette kapitlet viser at hvis pluralisering og lobbyisme i økende grad preger norsk politikk, finnes det fortsatt sterke institusjonelle mekanismer (i form av *policy feedback* og aktiv offentlig støtte fra myndighetene) som strukturerer mulighetsrommet for frivillige organisasjoner som driver med påvirkningsarbeid, og motvirker pluraliseringstrenden.

Koalisjoner og politisk innflytelse

Vibeke Wøien Hansen og Daniel Arnesen

Frivillige organisasjoner søker tilgang til påvirkningsarenaer både for å utøve innflytelse på offentlig politikk og for å signalisere til medlemmene eller tilhengerne at de har forsøkt å påvirke politikken i henhold til organisasjonenes interesser (Bunea, 2013). En måte å utøve innflytelse på er å samle felles interesser i en koalisjon. I et mer pluralistisk og mangfoldig organisasjons-samfunn (se kapittel 2) blir behovet for alliansebygging med andre organisasjoner større (Rommetvedt, 2017). Dette kan øke sjansen for innflytelse, men noen ganger kan det også gjøre det vanskeligere å synliggjøre innsatsen som har gått med til å komme fram til et omforent resultat overfor organisasjonenes medlemmer eller tilhengere. Det å inngå i en koalisjon kan dermed føre med seg både fordeler og ulemper. En klar fordel kan være omforente ressurser og dermed en større sjanse til å lykkes med politisk påvirkningsarbeid. En ulempe for noen organisasjoner kan for eksempel være asymmetri i ressursbruken til koalisjonspartnerne (noen drar lasset mer enn de andre) eller at man i forsøket på å lykkes i en sak finner koalisjonspartnere som deler av organisasjonens medlemsbase ikke identifiserer seg med, slik at man i ytterste konsekvens kan risikere å miste medlemmer.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på nettopp sammenhengen mellom koalisjoner og politisk innflytelse. Vi ser på tre typer koalisjoner: 1) koalisjoner mellom frivillige organisasjoner, 2) paraplyorganisasjoner og 3) koalisjoner mellom interesseorganisasjoner og partier. Nyere internasjonal forskning på interesseorganisasjoner har forsøkt å se nærmere på sammenhengen mellom koalisjoner og politisk innflytelse ettersom flere studier *ikke* finner at interesseorganisasjoner øker sin politiske innflytelse gjennom koalisjoner (Bunea, 2013; Haider-Markel, 2006; Mahoney & Baumgartner, 2004). Likevel ser vi at koalisjoner er et hyppig brukt virkemiddel i organisasjonenes påvirkningsarbeid. Hvordan kan vi forklare dette paradokset?

Nyere litteratur på feltet har forsøkt å dekomponere denne «paradoksale» sammenhengen gjennom å se på om forskjeller mellom grupper kan forklare situasjonen. Er det slik at sammenhengen mellom koalisjoner og innflytelse er

annerledes for «insidere» – ressurssterke interessegrupper med bred tilgang til påvirkningsarenaer – enn for «outsidere» med lav økonomisk og politisk kapital (se typologi i kapittel 4)? Bruker «outsidere» koalisjoner oftere som virkemiddel enn «insidere»? For å ta det siste spørsmålet først: Hanegraaff og Pritoni (2019) viser – ved å undersøke 3000 interessegrupper i Belgia, Italia, Litauen, Nederland, Slovenia og Sverige – at koalisjoner er de «svakes våpen» i påvirkningsarbeidet. Disse gruppene, hvis overlevelse og mulige innflytelse er langt mer usikker sammenlignet med ressurssterke grupper, har en større sannsynlighet for å inngå i koalisjoner. Når det gjelder sammenhengen mellom koalisjoner og politisk innflytelse for forskjellige typer grupper, viser Junk (2020) at effekten av koalisjoner (samarbeid) er betinget av ressurser. Mens de som bruker mer økonomiske ressurser i påvirkningsarbeid, ikke har en positiv effekt av koalisjoner på innflytelse, opplever de mer ressursssvake (og de som bruker mindre ressurser på samarbeidet) at deres innflytelse øker dersom de inngår i koalisjoner. Dette funnet stammer fra en undersøkelse av 478 påvirkere fra 50 saker i 5 europeiske land (Danmark, Tyskland, Nederland, Sverige og Storbritannia). De studiene vi har referert til over, har til felles at de ser på påvirkningsarbeid som krever at aktørene har et visst nivå av ressurser (såkalt «inside-lobbying»), mens vi i dette kapitlet også undersøker sammenhengen for dem med lav økonomisk og politisk kapital.

En mer formell form for koalisjonsadannelse er paraplyorganisasjoner. Dette er organisasjoner som har andre organisasjoner og ikke individer som medlemmer, og som ofte dannes av organisasjoner innenfor en sektor eller et område (Young, 2001). Paraplyorganisasjoner kan blant annet samordne politiske standpunkt mellom sammensluttede organisasjoner og arbeider for å fremme disse overfor offentlige myndigheter og allmennheten (Bortne et al., 2002). I et slikt formelt samarbeid forplikter organisasjonene seg i større grad til felles mål og strategier enn i mer uformelle koalisjoner. De vil være nødt til å inngå kompromisser med hverandre, men til gjengjeld vil de kunne mobilisere større ressurser (medlemmer, penger og legitimitet) enn om de står helt alene. og dermed kan de få større innflytelse. Myndighetenes kontakt med paraplyorganisasjonene blir forenklet ved at de kun trenger å forholde seg til én part og ikke flere (Arnesen, 2018). En annen viktig forskjell i forhold til uformelle koalisjoner er at paraplyorganisasjoner oftere omfatter både sterke og svake aktører, fordi de tenderer til å monopolisere interesserepresentasjonen på sitt område (Ahrne & Brunsson, 2008).

En tredje måte koalisjoner kan føre til politisk innflytelse på, er gjennom samarbeid mellom interessegrupper og politiske partier. Nyere forskning har vist at bånd mellom partier og interessegrupper fortsatt er ganske utbredt, spesielt om man ser på uformelle bånd og kontakt på lederskapsnivå (Allern et al., 2021). Sannsynligheten for bånd mellom partier og interessegrupper øker dessuten med politisk nærhet til hverandre. Jo nærmere en gruppe og et parti er hverandre rent «ideologisk», desto større sannsynlighet for at de inngår i en

etablert lobbyrutine (Allern et al., 2021b), har kontakt på lederskapsnivå (Allern et al., 2021) og har mer formaliserte bånd (slik som skriftlige avtaler om samarbeid) til hverandre (Allern et al., 2021c). Men det å ha bånd til partier krever også en del av interessegruppene. De er generelt sett nødt til å ha politisk ansatte, de må ha en klar interesse av å påvirke politikk, og de må kunne plassere seg i partilandskapet. Dersom de ikke oppfyller disse kriteriene, er sannsynligheten for å ha bånd til politiske partier meget lav. Både økonomisk og politisk kapital er dermed en forutsetning for etablering av bånd mellom partier og interesseorganisasjoner, og slike bånd er gjerne ofte et «insider»-fenomen. Dermed kan vi si, for å forenkle, at koalisjoner mellom interesseorganisasjoner kan være de «svakes våpen» for å komme på, mens koalisjoner mellom partier og interesseorganisasjoner er blant de «sterkes våpen» i kampen om innflytelse på offentlig politikk. Det å delta i paraplyorganisasjoner ligger mellom disse to strategiene for å utøve innflytelse ved at svake organisasjoner finner sammen med sterke organisasjoner i et mer formalisert politisk samarbeid.

I det videre ser vi nærmere på hver og en av de tre koalisjonstypene og deres sammenheng med politisk innflytelse.

Data og metode

For å undersøke sammenhengen mellom *koalisjoner mellom organisasjoner* og politisk innflytelse bruker vi en undersøkelse utført av Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor i 2019 (se «Data og metode» i kapittel 1 og Arnesen & Sivesind, 2020). I denne undersøkelsen ble organisasjonene blant annet spurt om de hadde engasjert seg i konkrete saker som hadde vært oppe til debatt eller for vedtak i offentlige organer. Dersom de hadde dette, ble de bedt om å rangere opptil fem saker fra den aller viktigste til den minst viktigste av disse. For hver sak ble de også spurt om hvem som initierte kontakten om saken, hvordan de forsøkte påvirke saken, og om deres synspunkter ble tatt til følge da saken ble besluttet (innflytelse). Totalt var det 512 organisasjoner som svarte på disse spørsmålene, hvorav 77 prosent av dem svarte for én sak, 13 prosent for to saker, 7 prosent for tre saker, 3 prosent for fire saker og 2 prosent for fem saker. Den totale N-en i vår analyse blir dermed 930 gruppesaker, det vil si par utgjort av en sak og en gruppe. Noen grupper observeres én gang (de engasjerte seg i en sak), mens andre engasjerte seg i flere.

Fordi vi er interessert i variasjonen i gruppenes atferd og innflytelse på tvers av saker, er datasettet vi bruker for analysen, antallet gruppesaker i stedet for antallet grupper. Dette gjør også at vi kan ha variabler på både gruppenivå og saksnivå i analysen. Gruppenes innflytelse er basert på selvrapportering (se kapittel 4 for en diskusjon av hvordan man måler innflytelse) gjennom spørsmålet «Ble det tatt hensyn til organisasjonens synspunkter i saken?». Svaralternativene var: «Ja, i en stor grad», «Ja, i en viss grad» og «Nei». Vi omkoder denne variabelen til en dikotom variabel hvor ja-svarene kodes som 1

og «nei-svarene» som 0. For denne variabelen har vi data for 502 grupper for 897 saker. Selvrapportering som mål på innflytelse har både fordeler og ulemper. En ulempe er at noen kan falle for fristelsen til å overvurdere (eller undervurdere) sin egen innflytelse, for eksempel av kognitive grunner (man husker ikke alle detaljene og mangler oversikt) eller strategiske grunner (man ønsker å sette seg selv i et bedre lys). Men det at ja-svarene er gradert her, kan i noen grad bøte på dette problemet, og selvrapportering er uansett en klar indikasjon på organisasjonenes innflytelse (Dür, 2008) i disse sakene. En klar fordel med selvrapportering er at det er mulig å koble selvrapportert innflytelse til andre typer data som det kan være vanskelig å lese ut av offentlige dokumenter fordi denne typen informasjon ikke er offentlig tilgjengelig uten nettopp å spørre organisasjonene selv. Et problem med en tekstanalyse av den samme problemstillingen kan være at vi finner ut hvilke grupper som deler interesser (gjennom for eksempel å se på høringsuttalelser), men likevel ikke vet om de faktisk vet om hverandre og inngår i en koalisjon, eller om de bare jobber mot det samme målet uten å omforene hverandres ressurser (Junk, 2020b). Gjennom en spørreundersøkelse kan vi enklere finne ut om det var et reelt samarbeid mellom partene – uavhengig av graden av økonomisk og politisk kapital. Gjennom tekstanalyse kan man risikere å fange opp først og fremst de mest ressurssterke gruppene som har anledning til å delta bredt og synliggjøre sine standpunkter i offentlig tilgjengelig materiale.

Når det gjelder den uavhengige variabelen som måler koalisjoner, bruker vi et spørsmål som handler om hvilke måter organisasjonen hadde engasjert seg på. En av disse måtene var: «Samarbeidet med andre organisasjoner om å løse saken.» Dersom organisasjonene hadde gjort dette, ble variabelen «koalisjon» kodet som 1, og som 0 hvis de ikke hadde gjort det. I analysen inkluderer vi også en variabel som måler nivået av politisk kapital, for å si noe om hvordan organisasjonen plasserer seg på en indeks som måler graden av «outsider»-status. Denne variabelen er basert på et spørsmål om hvor ofte gruppene har kontakt med myndighetene, hvor kategoriene skilte mellom Stortinget/stortingskomiteene, stortingsrepresentanter/partigrupper, regjeringen, departementer, direktorater/ytre etater⁴ og journalister i massemediene (tv, radio, osv.). For hver kategori kunne respondentene velge mellom «daglig», «ukentlig», «årlig» og «sjeldnere eller aldri». Indeksen er dermed basert på fem variabler som alle går fra 0–4, og som til sammen fanger opp det politiske kontaktmønsteret til gruppene på de viktigste formelle politiske arenaene i Norge. Vi snur indeksen slik at mindre kontakt tilsvarer en høyere verdi. Høyere verdier indikerer at gruppa er mer å regne som en outsider sammenlignet med de gruppene som har hyppig kontakt på tvers av påvirkningsarenaer. For å fange opp om det er slik at sammenhengen mellom

⁴ Det vil si utførende og rådgivende organer som opptrer på vegne av det departementet det er underlagt.

koalisjoner og innflytelse skyldes forskjeller mellom gruppene, slik den internasjonale litteraturen på feltet har pekt på, legger vi inn en interaksjon mellom *koalisjon* og *outsider*-indeksen i analysen.

Vi kontrollerer også for en rekke variabler i analysen. På saksnivå kontrollerer vi for antallet saker gruppa har engasjert seg i, slik at vi tar hensyn til at noen grupper har engasjert seg i flere saker. Vi kontrollerer også for antallet taktikker (påvirkningsstrategier) gruppa benyttet seg av i saken, og hvem som løftet saken (gruppa selv, myndighetene eller andre aktører), ettersom dette kan påvirke organisasjonens innflytelse. En gruppe kan oppleve høyere grad av innflytelse dersom myndighetene selv kontaktet dem for deres innspill i en høringsrunde. På gruppenivå kontrollerer vi for gruppetype, der vi skiller mellom økonomiske grupper (næringsliv, yrke og fagforening), samfunns- og velferdsorganisasjoner og sports- og fritidsorganisasjoner. I tillegg kontrollerer vi for om organisasjonen er en paraplyorganisasjon, antallet betalte ansatte og hvor gammel (hvor etablert) organisasjonen er.

Når vi ser på deskriptiv statistikk for gruppesakene som er vist i tabell 5.1, ser vi at 66 prosent av disse innebar koalisjoner, noe som vil si at gruppa samarbeidet med andre grupper om saken. I hele 82 prosent av gruppesakene ble det rapportert at den respektive gruppa hadde en grad av innflytelse på utfallet i saken den engasjerte seg i. Mer enn halvparten av gruppesakene (57 prosent) ble initiert av gruppene selv, mens 32 prosent kom fra myndighetene og 11 prosent fra andre aktører. Det høye nivået av opplevd innflytelse kan forklares av den norske konteksten, hvor høringsinstanser og medvirkning står sterkt.

Tabell 5.1. Deskriptiv statistikk

	Prosent
Koalisjon (samarbeidet med andre organisasjoner om saken) (N = 974)	66
<i>Saken initiert av (N = 965)</i>	
Det offentlige	31
Organisasjonen	57
Andre	11
Rapportert innflytelse (om det ble tatt hensyn til organisasjonens synspunkter) (N = 938)	82

Deskriptiv analyse: koalisjoner, paraplyorganisasjoner og innflytelse

Som et første steg i å undersøke sammenhengen mellom koalisjoner med andre organisasjoner og rapportert innflytelse skal vi se nærmere på i hvilken grad organisasjonene opplevde at deres synspunkter ble tatt hensyn til i sakene. Variablene er om de samarbeidet med andre, og om de var en paraplyorganisasjon. Vi har sammenstilt tallene i tabell 5.2.

Tabell 5.2: Koalisjoner, paraplyorganisering og rapportert innflytelse

<i>Koalisjon (samarbeid med andre)</i>	Rapportert innflytelse			N (saker)
	Nei	Ja	Totalt	
Nei	26	74	100	310
Ja	14	86	100	628
Kji-kvadrattest (P-verdi) =			0,000 (sig.)	
<i>Paraplyorganisasjon</i>	Nei	Ja	Totalt	N
Nei	19	81	100	811
Ja	12	88	100	125
Kji-kvadrattest (P-verdi) =			0,048 (sig.)	

Tabellen indikerer for det første at i saker der organisasjoner inngikk i koalisjoner, opplevde de i større grad å ha innflytelse. I saker der organisasjonene samarbeidet med andre, ble det i 86 prosent av sakene rapportert at det ble tatt hensyn til organisasjonens standpunkt, mens tallet var 74 prosent i saker der det ikke var et slikt samarbeid. Forskjellen er signifikant. Det kan tyde på at koalisjonsbygging er en strategi som går sammen med økt innflytelse, i tråd med det man skulle forvente på bakgrunn av tidligere forskning.

Videre viser tabellen at også i saker der paraplyorganisasjoner engasjerte seg, var det en større grad av opplevd innflytelse. I saker der det var en paraplyorganisasjon som hadde engasjert seg, ble det i 88 prosent av sakene rapportert om innflytelse, mot 81 prosent i saker med andre typer organisasjoner. Forskjellen er mindre sammenlignet med det vi finner for koalisjoner (7 prosent mot 12 prosent), men likevel signifikant. Paraplyorganisering kan dermed se ut til å gå sammen med økt innflytelse.

Koalisjoner mellom frivillige organisasjoner og politisk innflytelse: empirisk analyse

For å undersøke sammenhengen mellom koalisjoner mellom organisasjoner og innflytelse nærmere benytter vi oss av en logistisk regresjon siden den avhengige variabelen er dikotom. Resultatene vises i tabell 5.3. Ser vi på modell 1 i tabell 5.3, har en koalisjon mellom organisasjoner en positiv effekt på rapportert innflytelse. En lavere verdi på politisk kapital («outsiderindeksen») gir en negativ effekt. Men dersom vi inkluderer interaksjonseffekten (se modell 2), endrer bildet seg – effekten av å være i en koalisjon øker med graden av å være outsider. Bortsett fra gruppetype er ingen av kontrollvariablene signifikante på tvers av modellene. Sammenlignet med økonomiske grupper har både sports- og fritidsorganisasjoner og samfunns- og velferdsorganisasjoner mindre innflytelse i sakene de har engasjert seg i. Det betyr at modellene også viser at det ikke er noen signifikant effekt av paraplyorganisasjon på innflytelse når andre faktorer tas i betraktning.

Tabell 5.3: Logistisk regresjon med innflytelse som avhengig variabel

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Koalisjon	0,634*** (0,183)	-1,187*** (0,865)	0,711*** (0,191)	0,681*** (0,193)	-1,210 (0,944)
Outsider-indeks	-0,652*** (0,147)	-1,071*** (0,236)	-0,762*** (0,173)	-0,762*** (0,179)	-1,168*** (0,275)
Antall saker	-0,00200 (0,0823)	-0,0725 (0,0731)	0,00341 (0,0829)	0,0121 (0,0834)	0,00264 (0,0835)
Outsider-indeks*koalisjon		0,602** (0,282)			0,634** (0,307)
Antall taktikker brukt			-0,102** (0,0505)	-0,0848 (0,0527)	-0,0764 (0,0532)
Gruppas alder			0,00325 (0,00278)	0,00270 (0,00281)	0,00244 (0,00282)
Antall ansatte			0,000468 (0,00157)	0,000615 (0,00167)	0,000775 (0,00179)
Paraplyorganisasjon			-0,0739 (0,309)	-0,0275 (0,314)	0,0101 (0,316)
Gruppetype ^a					
Sport og fritid				-0,431* (0,259)	-0,445* (0,262)
Samfunn og velferd				-0,468** (0,220)	-0,504** (0,222)
Sak initiert av ^b					
Andre				0,348 (0,341)	0,397 (0,345)
Organisasjon				-0,0163 (0,203)	-0,0197 (0,204)
Konstantledd	2,998*** (0,544)	4,407*** (0,792)	3,473*** (0,703)	3,705*** (0,730)	4,968*** (0,990)
N	897	897	897	897	897

Referanse kategorier: ^aØkonomiske grupper; ^bMyndigheter

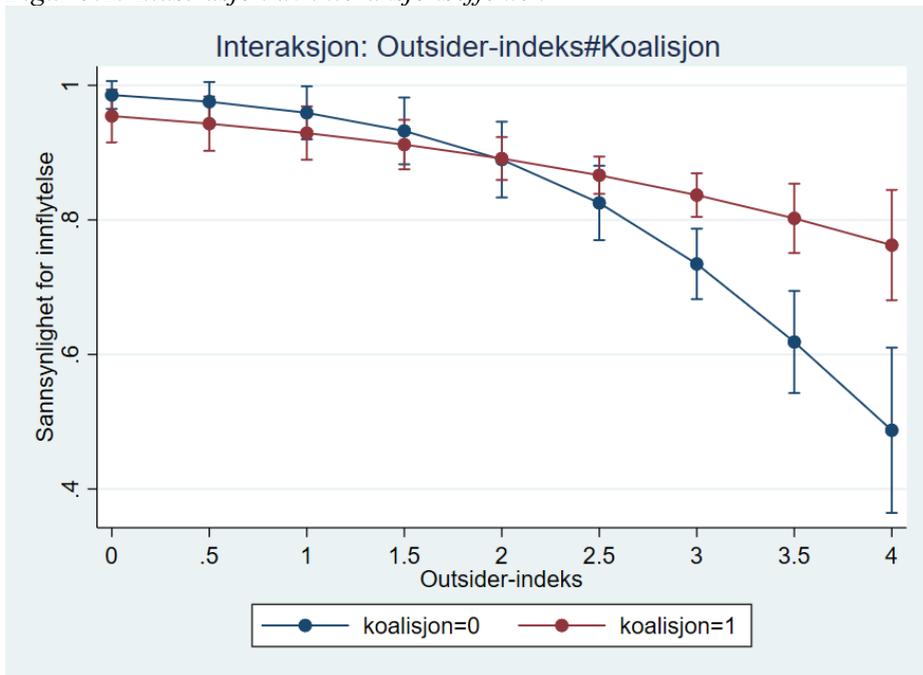
Standardfeil i parentes

* $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$

Interaksjonseffekten illustreres i figur 5.1. I figuren ser vi at det å inngå i en koalisjon gjør en signifikant forskjell for grupper som scorer mellom 3 og 4 på outsider-indeksen; det vil si gruppene som har lite kontakt med myndighetene. For de som har en del eller mye kontakt med myndighetene (og lav score på

outsider-indeksen) har det å inngå i koalisjoner lite å si for om de rapporterer at de har innflytelse på utfallet av saken. Her er sjansen for å oppnå innflytelse høy uansett, og koalisjoner endrer ikke på dette bildet. Dette funnet støtter opp om den internasjonale litteraturen på feltet og viser at sammenhengen mellom koalisjoner og innflytelse kan gå gjennom forskjellene i gruppenes politiske (og økonomiske) kapital også i Norge. Men våre funn støtter ikke tesen om at koalisjoner først og fremst er de «svakes» våpen, ettersom også de «sterke» inngår i slike. Men når vi ser på rapportert innflytelse med data fra en populasjonsundersøkelse og ikke en studie av de som driver regelmessig med lobbyisme, finner vi at koalisjoner er et effektivt våpen for selvhevdelse for de gruppene som scorer høyt på outsider-indeksen i analysen vår.

Figur 5.1: Illustrasjon av interaksjonseffekten⁵



⁵ Usikkerheten øker for høyere verdier på outsider-indeksen grunnet færre observasjoner blant dem som scorer høyt her.

Koalisjoner mellom partier og interesseorganisasjoner: empirisk analyse av organisasjoners innflytelse på partiene

Selv om partier og interesseorganisasjoner er ulike typer organisasjoner som konkurrerer om innflytelse i det politiske systemet og om oppmerksomhet i offentligheten, kan de også ha felles mål og være avhengige av hverandre (Allern & Hansen, 2019). For å undersøke om koalisjoner (samarbeid) mellom partier og interessegrupper bidrar til at gruppene opplever innflytelse på partiens beslutningstaking, benytter vi oss av data fra det internasjonale forskningsprosjektet *Party-Interest Group Relationships in Contemporary Democracies* (PAIRDEM), som studerer 21 land, deriblant Norge. Prosjektet samlet inn data fra både partiene og interessegruppene gjennom spørreundersøkelser til begge partene og koding av partistatutter og partifinansieringskilder (Allern et al., 2021; 2021b). Her benytter vi oss av data fra interessegruppeundersøkelsen som ble utført i 2017–2018, og zoomer inn på Norge. Svarprosenten på denne utvalgsundersøkelsen i Norge var på 58 prosent (235/408 grupper svarte). For mer informasjon om undersøkelsen se prosjektets dokumentasjonsrapport (Allern, Hansen, Røed & Rødland, 2020).

I spørsmålet vi bruker for å se på gruppenes innflytelse på partiene, ber vi interessegruppene tenke på de innspillene de har gitt til de parlamentariske partigruppene i de (inntil) tre politikkområdene de har vært mest aktive innenfor i den daværende stortingsperioden.⁶ Gruppene ble så bedt om å rapportere innflytelsen de hadde hatt på hver enkelt stortingsgruppe som var representert på Stortinget på det tidspunktet spørreundersøkelsen ble lansert. Akkurat som i de foregående analysene er det her snakk om selvrapportert innflytelse – med lignende fordeler og ulemper som de som ble presentert tidligere i kapittelet.

Variabelen som måler innflytelse, er egentlig firedelt, hvor 0 er ingen innflytelse, 1 er ikke noe særlig innflytelse, 2 er noe innflytelse og 3 er mye innflytelse. I tråd med analysene tidligere forenkler vi denne variabelen og gjør den dikotom, slik at noe innflytelse og mye innflytelse er kodet 1 og de to andre svaralternativene er kodet 0. Datastrukturen i analysen er også her sammensatt, og enhetene er triader av gruppe, parti og politikkområde (interessegruppe – parti – politikkområde).

For å måle graden av faktisk samarbeid (koalisjoner) mellom partier og grupper, bruker vi et annet persepsjonsmål hvor respondentene ble bedt om å vurdere graden av samarbeid mellom gruppa og et respektivt parti for de siste fem årene på en skala fra 1 til 5. Ordlyden på spørsmålet var: «Sett under ett, hvor sterkt har samarbeidet mellom følgende politiske partier (utenfor og innenfor Stortinget) vært i de siste fem årene?» Det ble også presisert at man

⁶ De kunne velge mellom 24 ulike politikkområder.

med samarbeid mente i hvilken grad man koordinerte strategiene med hverandre for å oppnå et felles mål. Vi dikotomiserer variabelen slik at verdi 3–5 blir kodet som samarbeid (= 1), og 1–2 som ikke samarbeid (= 0). Noter at andre mål på bånd og kontakt mellom partier og interessegrupper gir lignende resultater som de som vises i analysen under.

Vi kontrollerer for en rekke faktorer som går på gruppenes ressurser, gjennom å bruke andre spørsmål fra samme spørreundersøkelse. Økonomiske ressurser kan påvirke gruppas evne både til å utøve innflytelse på og til å samarbeide med partier. Surveysspørsmålene gir oss mulighet til å kontrollere for om statstilskudd står for en vesentlig andel av inntektene til gruppa (mer enn 10 prosent = 1), politikkmedarbidere i organisasjonen (dersom gruppa har dette, får variabelen verdi = 1) og størrelsen på organisasjonens budsjett (mer enn 500 000 euro = 1). Ved å kombinere spørsmål som ba respondentene selv plassere seg på flere policydimensjoner hentet fra Chapel Hill Expert survey (Polk et al., 2017), kan vi også kontrollere for ideologisk nærhet mellom gruppe og parti. Gruppene fikk oppgitt partienes posisjoner langs dimensjonene som referansepunkt. Det å dele ideologisk standpunkt kan øke gruppas sjans til å utøve innflytelse på et parti (Victor & Reinhardt, 2018). Variabelen tapper gjennomsnittlig nærhet til hverandre på én eller flere dimensjoner avhengig av hvor mange dimensjoner gruppa har oppgitt å ha én faktisk posisjon på. Gruppa må dermed ha en posisjon på minst en dimensjon for å inngå i modellen som inkluderer denne variabelen (se modell 3, tabell 5.3). De seks dimensjonene som respondentene ble spurt om i surveyen, er redistribusjon, statlig intervensjon i økonomien, bedre offentlige tjenester vs. mindre skatt, miljø, innvandring og sosial livsstil.

En ekspertkoding av gruppetype i PAIRDEM-prosjektet gir oss mulighet til å kontrollere for gruppetype, og vi skiller, her mellom fagforeninger og arbeidstakerorganisasjoner, arbeidsgiver- og næringslivsorganisasjoner, identitetsbaserte organisasjoner, samfunnsrettede organisasjoner, organisasjoner for institusjoner (for eksempel KS) og profesjons- og yrkesorganisasjoner.

I tillegg kontrollerer vi for partienes andel stortingsrepresentanter og om de er i regjering eller ikke på det tidspunktet undersøkelsen ble lansert, ettersom disse variablene kan påvirke for eksempel konkurransen om innflytelse mellom forskjellige typer interessegrupper all den tid store partier og regjeringspartier ofte har mer innflytelse på beslutningene som fattes, enn små partier i opposisjon. Jo flere som forsøker påvirke det samme partiet, jo vanskeligere kan det være å få gjennomslag.

Når det gjelder deskriptiv statistikk, er andelen av triadene hvor gruppa klarte å påvirke partiets beslutning i noen eller stor grad, 34 prosent. Til sammenligning er andelen triader hvor gruppa oppga en grad av samarbeid (3 eller høyere på en skala fra 1 til 5) med partiet, 19,8 prosent. Dette vil si at flere rapporterer innflytelse på partiene uten å ha omforent strategiene sine (samarbeidet aktivt) de siste fem årene. Resultatene fra den logistiske regresjonsanalysen vises i tabell 5.4. Her ser vi at aktive koalisjoner mellom gruppe og parti (gruppe-parti-

samarbeid) har en positiv og signifikant sammenheng med rapportert innflytelse på partiets beslutninger. Dersom gruppa og partiet har samarbeidet aktivt, øker sannsynligheten for innflytelse fra 0,2 til 0,56 (estimer basert på modell 3). Av kontrollvariablene for gruppas ressurser har politikkmedarbeidere og organisasjonens budsjett en positiv sammenheng med innflytelse. Ideologisk nærhet har også en positiv sammenheng, men er kun signifikant på 10 prosentnivå. Sammenlignet med profesjons- og yrkesorganisasjonene opplever de andre organisasjonstypene større innflytelse på partiene. De to partivariablene viser sammenhenger i motsatt retning. Mens det å påvirke regjeringspartier gir en negativ sammenheng med rapportert innflytelse, øker den rapporterte innflytelsen en gruppe har på partiet, med partiets andel av stortingsrepresentanter. Dette kan henge sammen med at regjeringspartiene er nødt til å balansere synspunktene de får, i større grad enn opposisjonspartiene, samt at jo flere stortingsrepresentanter jo flere aksesspunkter til partiet på Stortinget.

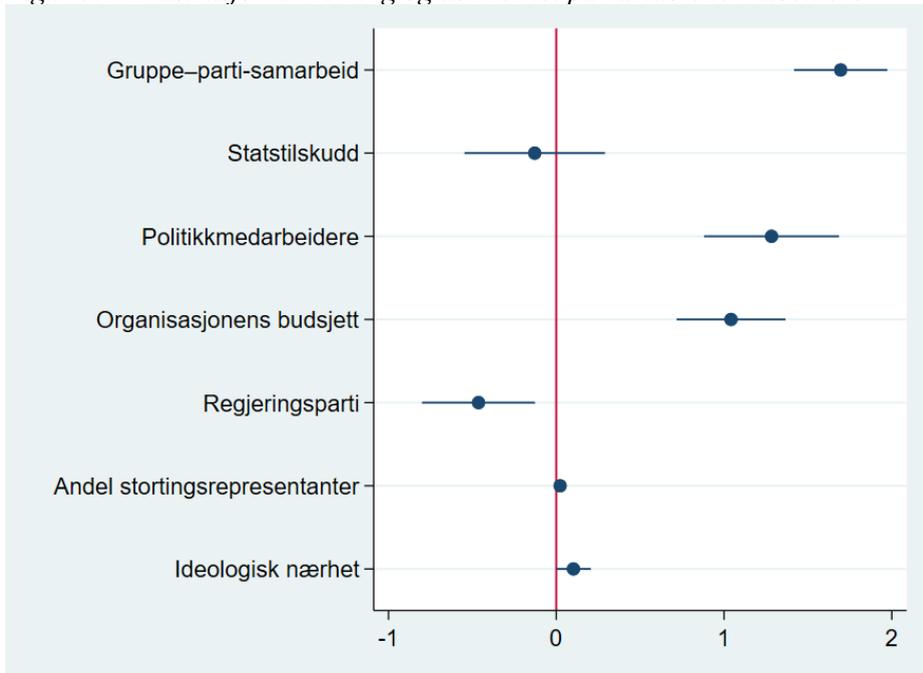
Tabell 5.4: Logistisk regresjon. Gruppe-parti-koalisjoner og innflytelse på partipolitikk

	(1) Innflytelse på parti	(2) Innflytelse på parti	(3) Innflytelse på parti
Gruppe-parti-samarbeid	1,99*** (0,10)	1,71*** (0,13)	1,70*** (0,14)
Statstilskudd		0,10 (0,19)	-0,13 (0,21)
Politikkmedarbeidere		1,08*** (0,16)	1,28*** (0,21)
Organisasjonens budsjett		0,82*** (0,14)	1,04*** (0,17)
Gruppetype ^a			
Fagforeninger/arbeidstaker		0,53+ (0,28)	0,65* (0,31)
Arbeidsgiver/næringsliv		0,88*** (0,20)	0,53* (0,23)
Identitetsbaserte organisasjoner		0,32 (0,25)	0,57* (0,29)
Samfunnsrettede organisasjoner		1,07*** (0,28)	1,20*** (0,32)
Organisasjoner for institusjoner		1,14*** (0,30)	0,46 (0,37)
Regjeringsparti			-0,46** (0,17)
Andel stortingsrepresentanter			0,02*** (0,01)
Ideologisk nærhet			0,10+ (0,05)
Konstantledd	-0,48+ (0,27)	-2,43*** (0,40)	-4,50*** (0,67)
N	2492	1905	1551
AIC	2727	1914	1584
BIC	2872	2097	1766

Standardfeil i parentes, +p<0,10; *p<0,05; **p<0,01; ***p<0,001. ^aReferanse kategorien for gruppetyperne er yrkes- og profesjonsorganisasjoner. Alle de tre modellene inkluderer faste effekter på politikkområder.

Sammenhengene illustreres videre i figur 5.2. Dette er et konfidensplott som viser retning og konfidensintervallene på effektene til de ulike variablene på avhengig variabel (innflytelse på partier). Dersom konfidensintervallet overlapper null, er ikke sammenhengen signifikant. Figuren viser at gruppeparti-samarbeid skiller seg ut som en spesielt robust og positiv sammenheng med gruppenes rapporterte innflytelse på partiene i de opptil tre politikkområdene som gruppene er mest aktive på.

Figur 5.2: Illustrasjon av retning og usikkerhet på variablene i tabell 5.4



Avslutning

I dette kapittelet har vi sett på ulike typer koalisjoner og hvordan de påvirker sannsynligheten for politisk innflytelse. Den deskriptive analysen viser at det å være del av en koalisjon – enten sammen med andre organisasjoner eller gjennom deltakelse i en paraplyorganisasjon – sammenfaller med rapportert innflytelse, men den positive sammenhengen mellom paraplyorganisasjon og innflytelse er ikke lenger signifikant i vår multivariate analyse. I stedet ser vi at sammenhengen mellom koalisjoner av frivillige organisasjoner går gjennom forskjeller mellom gruppene (grad av politisk kapital). Dersom gruppa har liten politisk kapital (i form av å være en «outsider» med liten kontakt med myndighetene), hjelper det å være med i en koalisjon på gruppas opplevelse av om de fikk innflytelse på det politiske utfallet.

Videre opplever en gruppe som aktivt samarbeider med et parti, større grad av innflytelse på partiene enn grupper som ikke har et slikt samarbeid. Dette gjelder også når vi kontrollerer for en rekke variabler som måler gruppenes og partienes ressurser samt ideologisk nærhet til hverandre. Vi vet ikke om innflytelsen på partiene også førte til innflytelse på den endelige politikken, men det er nærliggende å tro at gruppe-parti-samarbeid også kan gi gruppa økt innflytelse på offentlig politikk. I det norske demokratiet er partiene sentrale aktører som organiserer folkevalgte og danner regjering. God tilgang er en betingelse for innflytelse i et partibasert demokrati, og de interesseorganisasjonene som nyter spesielt god tilgang til partiene, har en høyere sannsynlighet for å få gjennomslag for sine synspunkter i det norske partidemokratiet (Allern & Hansen, 2019).

Dette kapittelet har vist at norske interesseorganisasjoner opplever økt innflytelse dersom de samarbeider med andre organisasjoner. Men vi kan likevel ikke utelukke at det å delta i en koalisjon påvirker organisasjonens opplevde innflytelse mer enn organisasjonens faktiske innflytelse på det politiske utfallet – ettersom politisk innflytelse er vanskelig å måle. Likevel indikerer analysene at koalisjoner er en effektiv påvirkningsstrategi for frivillige organisasjoner som søker politisk gjennomslagskraft i Norge. Der koalisjoner mellom frivillige organisasjoner er spesielt nyttig for «outsidere», er koalisjoner mellom partier og interesseorganisasjoner først og fremst et «insider»-fenomen.

Konklusjon

Karl Henrik Sivesind og Bernard Enjolras

Denne rapporten betrakter frivillige organisasjoners rolle som sivilsamfunnsaktører fra ulike synsvinkler, og den presenterer nyere data sett i sammenheng med tidligere forskning og teori. Først presenteres frivillige organisasjoners rolle sett fra de nasjonale organisasjonenes synsvinkel. Deretter sees organisasjonenes kontakt og påvirkning fra myndighetenes og mediernes synsvinkel. Videre betraktes organisasjonenes tilgang til beslutningsarenaer i et feltperspektiv, der betydningen av organisasjonsformer, orienteringer og ressurser sammenlignes for å se hva som gir tilgang til beslutningsarenaer. Til slutt analyseres betydningen av koalisjoner med andre organisasjoner, tilslutning til paraplyorganisasjoner og kontakt med politiske partier for økt rapportert innflytelse. Rapporten bidrar dermed til å bringe sammen forskning som gjerne foregår i ulike faglige nettverk og publiseringskanaler. Hovedfunnene i de ulike delene av rapporten peker imidlertid i samme retning og bekrefter i stor grad konklusjoner fra tidligere forskning. Dette bidrar til å styrke en felles forståelse av en norsk sivilsamfunnsmodell.

Svekkelsen av den korporative modellen ble observert i 1980-årene, blant annet ved nedleggelsen av mange komitéer og råd (Christiansen et al., 2010), men resultatet har ikke blitt en enkel postkorporativ modell. Det har heller kommet flere trekk til ved siden av de korporative. Det har skjedd en økning i lobbyisme og pluralisering (Rommetvedt, 2017), men det betyr ikke at et liberalt konkurransedemokrati har tatt over. Det betyr heller ikke slutten på de sentrale organisasjonenes viktige demokratiske rolle. De gjenfinnes fortsatt i stor grad som «insidere» i politikkkutviklingen, og i tillegg har det blitt flere paraplyorganisasjoner (Arnesen, 2018). Nye mobiliseringsstrukturer og former for politisk påvirkning komplementerer snarere enn erstatter de tradisjonelle strukturene i sivilsamfunnet (Enjolras & Strømsnes, 2018).

Denne rapportens analytiske hovedgrep er å se på de frivillige organisasjonenes sivilsamfunnsrolle på ulike felt for politikkkutforming. Når det ikke finnes noen enkel postkorporativ modell, må man heller forsøke å forstå likheter og forskjeller mellom feltene i samspillet mellom organisasjonene, det

offentlige, partier og andre aktører som næringsliv og PR-byråer. Dessuten inngår organisasjonene i koalisjoner og konkurranse med andre frivillige organisasjoner og paraplyorganisasjoner. Hvor viktige er organisasjonenes ulike former for ressurser – som medlemmer, frivillige, ansatte og driftsinntekter – og i hvilken grad påvirker de offentlige aktørene sivilsamfunnsfeltet gjennom finansiering og legitimering av organisasjonene?

Et funn som går igjen i rapportens kapitler, er at et bredt felt av organisasjonene har tilgang til politikkkutformingsprosesser. Dette oppgir organisasjonene selv (kapittel 2), og det bekreftes fra myndighetenes og medienes synsvinkel (kapittel 3). Dette betyr ikke at alle som har tilgang, har like stor innflytelse. Det er imidlertid en styrke ved de frivillige organisasjonenes demokratiske rolle at det er mulig å delta selv om de er små, har lite ressurser, har en snever medlemsorientering, kommuniserer gjennom medier eller mangler koalisjoner. Terskelen for å etablere seg som en sivilsamfunnsaktør, er lav, noe det store mangfoldet av nye nasjonale organisasjoner som har kontakt med offentlige myndigheter viser (Arnesen & Sivesind, 2020). De kan delta gjennom høringsuttalelser, på innspillskonferanser eller på andre samarbeidsarenaer (kapittel 2). I tillegg bruker de nyhetsmedier og digitale medier for å drive opplysningsarbeid og komme i kontakt med sympatisører.

Dersom det entydig var ressurser og forhandlingsmakt som avgjorde tilgangen til politikkkutformingsarenaer, ville det være i strid med det demokratiske likhetsidealet. Det er imidlertid et lite antall organisasjoner som er insidere. Det gjelder de som har hyppig og regelmessig kontakt med offentlige myndigheter, og når antall organisasjoner øker, går andelen av organisasjonene som er insidere ned. Det skjer også noen endringer i hvilke organisasjoner som har hyppig kontakt med myndighetene. Næringslivsorganisasjoner og yrkes- og fagorganisasjoner har som før god tilgang, men i tillegg kommer det flere organisasjoner og paraplyer innenfor helse, sosiale tjenester, rettighets- og støtteorganisasjoner og samfunnspolitisk arbeid. Det skjer dessuten endringer i kontaktmønsteret. Det blir flere organisasjoner som har kontakt med regjering, storting, direktorater og ytre etater (dvs. utførende og rådgivende organer som opptrer på vegne av det departementet det er underlagt). Et stort antall nyere organisasjoner bruker imidlertid eksterne strategier for påvirkning gjennom nettbaserte medier og nyhetskanaler. I tillegg er det flere organisasjoner som bruker flere strategier for politikkpåvirkning samtidig. De viktigste insiderne representerer sterke økonomiske interesser eller organiserte medlemsinteresser, eller de fremmer brede samfunnsinteresser, velferd og svake gruppers rettigheter.

Sett fra myndighetenes og medienes synsvinkel bekreftes dette bildet i store trekk (kapittel 3). Både folkevalgte, byråkrater og journalister hevder at de blir relativt hyppig kontaktet av ulike typer organisasjoner, og særlig gjelder dette stortingsrepresentantene. De bekrefter også at det ved siden av fag- og

yrkesorganisasjoner særlig er ideelle og andre frivillige organisasjoner som påvirker partienes dissenser og fraksjonsmerknader i komiteinnstillinger, og disse gruppens innflytelse har økt markant fra 1995 til 2019. Annen forskning viser at dette har vært en periode der flere viktige saker for de ideelle organisasjonene har blitt behandlet av Stortinget. Hans Morten Haugen (2020) analyserer to perioder med minoritetsregjeringer fra 2013–2019 og finner at Stortinget vedtok ti anmodningsvedtak i perioden som på ulike måter gikk ut på å styrke ideelle aktører. Regjeringspartiene støttet imidlertid bare fem av disse. En av de viktigste sakene dreide seg om utformingen av en ny lov for offentlige anskaffelser, som fikk en mer fordelaktig utforming gjennom komitebehandlingen enn i proposisjonen, sett fra de ideelle velferdsaktørenes side (Segaard, Brookes & Pahl, 2019, 2020). Det har med andre ord vært en periode der det har vært viktig for de ideelle organisasjonene å informere og søke støtte for sine saker blant stortingsrepresentantene. Velferdstjenester er dermed et område der de frivillige organisasjonenes sivilsamfunnsrolle ikke bare har medført tilgang til politikktutformingsprosesser; de har også sett resultater av bestrebelsene.

Når man anlegger et feltperspektiv på politikktutformingsarenaer (kapittel 4), ser man at organisasjoner som har hyppig kontakt, også har mest økonomisk og politisk kapital. Dette inkluderer kontakt med ulike typer myndigheter eller policyarenaer (storting, regjering, departementer, media), men også organisasjonsressurser som driftskostnader, ansatte og frivillige har betydning. Dette styrker en hypotese om at ressurser er avgjørende for å få politisk innflytelse. Det store flertallet organisasjoner er imidlertid outsiders. Dette kan også ha sammenheng med at noen organisasjoner har et bredt politisk interessefelt (som de økonomiske organisasjonene), mens andre har et avgrenset interessefelt som ikke blir berørt like ofte av politiske beslutninger.

Blant organisasjonene som har mye politisk kapital, og som samtidig får store offentlige tilskudd, finner vi først og fremst politiske partier som har egne finansieringsordninger knyttet til valgresultater (kapittel 4, figur 4.5). Deretter finner vi sosiale tjenester og rettighets- og støttearbeid, etterfulgt av natur, miljø og dyrevern, altså områder der flere nasjonale organisasjoner får betydelige tilskudd (Berge et al., 2018). Så følger tro og livssyn, helse, pleie og redningsarbeid, som også har mye av både politisk kapital og tilskudd. Organisasjoner innenfor bolig, økonomi og arbeidsliv får lite tilskudd, men har likevel stor politisk kapital i kraft av sine egne ressurser, i form av økonomi, ansatte og medlemmer. Utdanning og forskning, internasjonale aktiviteter og – noe overraskende – idrett kommer i en samlet gruppe med relativt sett mindre politisk kapital og tilskudd. Når det gjelder idretten, kan denne beregningsmodellen kanskje gi et fortegnet bilde, for idretten får store beløp i tilskudd, men har også betydelige egne inntekter, slik at de offentlige tilskuddene ikke utgjør en så stor andel. I tillegg er det ikke bare politisk kapital i form av hyppig kontakt med myndigheter som har betydning for en

organisasjons innflytelse. Institusjonell posisjon og ressurser kan være avgjørende for å få gjennomslag for sine ønsker. Hvis man for eksempel ser på utviklingen av tippenøkkelen, har idretten i en lengre periode lykket med sine strategier (Arnesen & Sivesind, 2017). Rekreasjon og sosiale foreninger er et felt som inneholder mange organisasjoner som faller mellom flere stoler når det gjelder tilskuddsordninger, som til dels har hatt nedgang i aktivitetsnivået (Arnesen & Sivesind, 2020), og som har relativt sett minst politisk kapital. Så langt peker analysen i retning av at offentlige tilskudd har en betydning for hvilke organisasjoner som får en insider-status.

Dette betyr i så fall at offentlige myndigheter i noen grad kan påvirke sivilsamfunnsrollen til sentrale frivillige organisasjoner på sitt felt. Her må man imidlertid også ta med i betraktningen at det ikke bare er organisasjonene som har interesse av et samarbeid med myndighetene. Myndighetene har også fordeler av å involvere de mest sentrale organisasjonene på sine felt i politikktutforming på et tidlig tidspunkt for å foregripe negative reaksjoner. Den økte betydningen av paraplyorganisasjoner er en løsning som letter slikt samarbeid for begge parter, og som fremmer koordinering mellom felt. Det tydeligste eksemplet på dette er når slike paraplyer påtar seg forvaltningsoppgaver for myndighetene. Det gjelder for eksempel Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU), som fordeler spillemidler til sine medlemsorganisasjoner og lokale aktiviteter (Arnesen, 2018). Organisasjoner som er med i koalisjoner med andre organisasjoner eller i en paraplyorganisasjon, rapporterer i større grad at de får innflytelse, og dette gjelder særlig organisasjoner med liten kontakt med myndighetene. For organisasjoner som er insidere, er i tillegg kontakt med politiske partier et virkemiddel som ser ut til å gi økt politisk innflytelse (kapittel 5 og Allern & Hansen, 2019). Dyktige paraplyorganisasjoner og nasjonale interesseorganisasjoner bestreber seg gjerne på å ha kontakt med politiske partier i alle farger.

I Norge er det en lang tradisjon for å betrakte frivillige organisasjoner som viktige representanter for gruppene de representerer, inkludert svakere grupper, og for løsninger på felles samfunnsproblemer. Her har organisasjoner med en samfunnsorientering på mange måter felles mål med politiske partier og offentlige myndigheter. Det var slike mekanismer som lå bak «det statsvennlige samfunn» med samarbeid mellom brede velferdsorganisasjoner og det offentlige (Kuhnle & Selle, 1992). Dette kan være grunnlag for et tettere samarbeid enn det mer snevre interesseorganisasjoner blir involvert i. Organisasjonene som er mest samfunnsorienterte på sine felt, er da også preget av hyppigere kontakt (kapittel 4, figur 4.6).

Det er imidlertid ikke bare offentlige tilskudd som er avgjørende for hyppigheten av kontakt med storting, stortingsrepresentanter, regjering, og departementene. Organisasjonenes egne ressurser spiller også en rolle, det vil si driftskostnader, frivillige årsverk og antall ansatte (kapittel 4, tabell 4.2).

Organisasjoner med slike ressurser har gjerne kapasitet til å spille en selvstendig rolle i politikkkutformingsprosesser, for eksempel ved utarbeidelse av analyser og spredning av kunnskap gjennom medier. Dessuten har organisasjonene informasjon om holdninger, verdier og interesser hos sine medlemmer, og de har samtidig betydelige påvirkningsmuligheter. Dette gjør at myndighetene kan ha særlig interesse av å bringe dem inn i politikkkutformingsprosessene.

Analysene i denne rapporten tyder ikke på at den gjensidige avhengigheten mellom organisasjoner og myndigheter har blitt mindre, selv om det relativt sett er færre organisasjoner som er insidere med hyppig kontakt. Spørsmålet som må reises, er imidlertid om organisasjonenes interne demokrati gjør dem i stand til å fylle den representative rollen. Medlemsdemokratiet svekkes på mange måter, for eksempel ved redusert oppslutning om møter og mindre villighet til å ta verv. Det blir viktig å utfylle eller erstatte dette med nye former for diskusjon og meningsdannelse gjennom digitale kanaler. Koronakrisen kan ha fremmet en slik utvikling ved at flere organisasjoner arrangerer møter og aktiviteter gjennom strømmetjenester og sosiale medier (Arnesen & Sivesind, 2021).

Hvis vi løfter blikket mot teoretiske perspektiver, blir det klart at sivilsamfunnsorganisasjoner ikke opererer isolert, men tilhører fellesskap (Lowery & Brasher, 2004). Nypluralistiske forskere har tatt i bruk det populasjonsøkologiske perspektivet i organisasjonssosiologi for å redegjøre for disse fellesskapene og deres dynamikk (Gray & Lowery, 1966). Det populasjonsøkologiske perspektivet flytter forklaringer på overlevelse fra individuelle organisasjoner til organisasjonspopulasjoner. Organisatorisk overlevelse er – i henhold til dette perspektivet – bestemt av omgivelsenes press på organisasjonspopulasjoner. Denne tilnærmingen tar utgangspunkt i økologiske modeller for populasjonsdynamikk og vurderer flere typer miljøbelastninger som forklarer organisasjonenes fødsler og dødsfall, inkludert størrelsen, tettheten og heterogeniteten i organisasjonspopulasjonen samt nivået på myndighetenes intervensjoner. Alternativt kan sivilsamfunnsorganisasjoner, som vi analyserer i denne rapporten, sees på som en del av det å handle innenfor et institusjonalisert politikkkfelt. I stedet for å være underlagt press fra miljøet – ser det institusjonelle perspektivet sivilsamfunnsorganisasjoners rolle og deres forhold til myndighetene på en måte der de er formet av de politiske, juridiske og institusjonelle omgivelsene de opererer i. Derfor anses myndighetenes politikk, gjennom policy feedback-prosesser, i stor grad å kunne påvirke og bestemme sivilsamfunnsorganisasjoners påvirkningsrolle og strategiene de bruker, som på sin side vil påvirke de politiske utfallene. Fra dette synspunktet kan organisasjonsomgivelsene karakteriseres som institusjonaliserte, som vil si at de er styrt av spesifikke normer, regler og atferdsforventninger (Smith & Lipsky, 1993). Dette peker i retning av to perspektiver som er nyttige for å

forstå de institusjonelle omgivelsene som sivilsamfunnsorganisasjoner opererer innenfor: det strategiske feltperspektivet – som understreker feltenes strategiske og konfliktfulle karakter – og det institusjonelle rammeperspektivet på politikkutformingsprosesser – som legger vekt på måtene myndighetene strukturerer samhandlingen med sivilsamfunnet på. Ved å anvende det institusjonelle perspektivet på det norske systemet for samhandling mellom sivilsamfunnsorganisasjoner og beslutningstakere fører de foregående analysene til følgende konklusjoner:

- Det skjer en pluralisering av interesserepresentasjon, men det er fortsatt et sterkt innslag av næringsorganisasjoner og fag- og yrkesorganisasjoner i de politiske prosessene.
- Institusjonelle prosesser og policy feedback representerer et vesentlig bidrag til utformingen av mulighetsrommet for sivilsamfunnsorganisasjoners påvirkning av politiske beslutninger. Det skjer imidlertid en differensiering av mulighetsrommet på de ulike feltene for politikkutvikling, og det gir særlig tilgang for insidere med brede interessefelt.
- Nyetablering av organisasjoner, koalisjoner og alliansestrategier blant sivilsamfunnsorganisasjonene øker outsiders tilgang til beslutningstakere.

Litteratur

- Ahrne, G., Brunsson, N. (2008). *Meta-organizations*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Allern, E.H. & Hansen, V.W. (2019). Organiserter interesser: Hvem har tilgang til partiene? I E.H. Allern, J. Saglie & Ø. Østerud, (red.), *Makt og opposisjon: De politiske partiene som demokratisk paradoks*, s. 161–175. Universitetsforlaget.
- Allern, E.H., Hansen, V.W., Otjes, S., Rasmussen, A., Røed, M. & Bale, T. (2021c). All about the money? A cross-national study of parties' relations with trade unions in 12 western democracies. *Party Politics*, 27(3), 407–417.
- Allern, E.H., Hansen, V.W., Marshall, D., Rasmussen, A. & Webb, P.D. (2021). Competition and interaction: Party ties to interest groups in a multidimensional policy space. *European Journal of Political Research*, 60(2), 275–294.
- Allern, E.H., Hansen, V.W., Røed, M., Rødland, L. (2020). *The PAIRDEM Project: Documentation Report for Interest Group Surveys*. University of Oslo: Department of Political Science. Hentet fra <https://pairdem.org/codebooks-and-survey-documentation-reports/>
- Allern, E.H., Klüver, H., Marshall, D., Otjes, S., Rasmussen, A. & Witko, C. (2021b). Policy positions, power and interest group-party lobby routines. *Journal of European Public Policy*. Doi: 10.1080/13501763.2021.1912148
- Amnå, E. (2006). Still a trustworthy ally? Civil society and the transformation of Scandinavian Democracy. *Journal of Civil Society*, 2(1), 1–20. Doi: 10.1080/17448680600730884
- Anheier, H.K. & Salamon, L.M. (2006). The nonprofit sector in comparative perspective. I W.W. Powell & R. Steinberg (red.), *The nonprofit sector. A research handbook* (2 utg., s. 90–114). Yale University Press.

- Arnesen, D. & Sivesind, K.H. (2017). *Finansiering og rammevilkår for frivillig sektor. Endringer, tilpasninger, konsekvenser*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Arnesen, D. & Sivesind, K.H. (2020). *Organisasjonslandskap i endring 2009–2019. Fra ideologisk samfunnsendring til individuell utfoldelse?* Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Arnesen, D. & Sivesind, K.H. (2021). *Frivillighet og koronakrisen. Befolkningens frivillige innsats og frivillige organisasjoners rolle, aktiviteter og økonomi under koronakrisen i Norge*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Arnesen, D. (2018). *Mellom organisering, politikk og forvaltning: en studie av nasjonale paraplyorganisasjoner i Norge*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Arnesen, D., Sivesind, K.H. & Gulbrandsen, T. (2016). *Fra medlemsbaserte organisasjoner til koordinert frivillighet? Det norske organisasjonssamfunnet fra 1980 til 2013*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11250/2442823>
- Baumgartner, F. & Leech, B.L. (1998). *Basic interests: The importance of groups in politics and political science*. Princeton University Press.
- Bennett, W.L. & Segerberg, A. (2013). *The logic of connective action: Digital media and the personalization of contentious politics*. Cambridge University Press.
- Berge, E., Kvaal, T.N., Malterud, H.H., Aune, K.S., Sivesind, K.H., Johnsen, S.S. & Tollånes, I. (2018). *Mer samordnet, åpne og enklere. Gjennomgang av statlige tilskudd til frivillige organisasjoner*. Kulturdepartementet.
- Berry, J.M. (1999). *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*. Brookings Institution Press.
- Beyers, J., Eising, R. & Maloney, W. (2008). Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? *West European Politics*, 31(6), 1103–1128.
- Bimber, B. (2003). *Information and American democracy. Technology in the evolution of political power*. Cambridge University Press.
- Bimber, B., Flanagin, A.J. & Stohl, C. (2012). *Collective action in organizations*. Cambridge University Press.

- Binderkrantz A.S., Pedersen, H.H. & Fisker, M.H. (2016). The Rise of Citizen Groups? The Mobilization and Representation of Danish Interest Groups, 1975–2010. *Scandinavian Political Studies* 39(4), 291–311.
- Binderkrantz, A.S. & Pedersen, H.H. (2019). The lobbying success of citizen and economic groups in Denmark and the UK. *Acta Politica*, 54(1), 75–103. doi: 10.1057/s41269-017-0076-7
- Binderkrantz, A.S. (2008). Different Groups, Different Strategies: How Interest Groups Pursue Their Political Ambitions. *Scandinavian Political Studies*, 31(2), 173–200. doi: 10.1111/j.1467-9477.2008.00201.x
- Binderkrantz, A.S., Christiansen, P.M. & Pedersen, H.H. (2015). Interest group access to the bureaucracy, parliament, and the media: Interest group access. *Governance*, 28(1), 95–112.
- Binderkrantz, A.S., Pedersen, H.H. & Beyers, J. (2016). What is access? A discussion of the definition and measurement of interest group access. *European Political Science*, 16(3), 306–321.
- Bortne, Ø., Selle, P., & Strømsnes, K. (2002). *Miljøvern uten grenser?* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Bunea A. (2013) Issues, preferences and ties: Determinants of interest groups' preference attainment in the EU environmental policy. *Journal of European Public Policy*, 20(4), 552–570.
- Chalmers, A.W. & Shotton, P.A. (2016). Changing the Face of Advocacy? Explaining Interest Organizations' Use of Social Media Strategies, *Political Communication*, 33(3), 374–391.
- Christiansen, P.M. & Rommetvedt, H. (1999). From corporatism to lobbyism? Parliaments, Executives, and organized interests in Denmark and Norway. *Scandinavian Political Studies*, 22(3), 195–220.
- Christiansen, P.M., Nørgaard, A.S., Rommetvedt, H., Svensson, T., Thesen, G. & Öberg, P.O. (2010). Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making. *Voluntas* 21(1), 22–40.
- Clark, P. & Wilson, J.Q. (1961). Incentive Systems: A Theory of Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 6(2), 129–166.
- Danielsen, H. (red.) (2014). *Da det personlige ble politisk: den nye kvinne- og mannsbevegelsen på 1970-tallet*. Scandinavian Academic Press.
- Dür, A. & De Bièvre, D. (2007). The question of interest group influence. *Journal of Public Policy*, 27(1), 1–12.
- Dür, A. (2008). Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note on Methodology. *European Union Politics* 9(4), 559–576.

- Edwards, J.N. & Booth, A. (1973). Introduction to social participation. I A. Booth (red.). *Social participation in urban society*. Schenkman Pub. Co.
- Egeberg, M., Olsen, J.P. & Sætren, H. (1978). Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat. I J.P. Olsen (red.). *Politisk organisering*. Universitetsforlaget.
- Eikås, M. & Selle, P. (2000). *A contract culture even in Scandinavia* (Vol. nr. 15). Makt- og demokratiutredningen 1998–2003.
- Eimhjellen, I., Steen-Johnsen, K., Folkestad, B. & Ødegård, G. (2018). Changing Patterns of Volunteering and Participation. I B. Enjolras & K. Strømsnes (red.). *Scandinavian civil society and social transformations: The case of Norway*. Springer.
- Enjolras, B. & Strømsnes, K. (2018). The Reconfiguration of the Norwegian Voluntary Sector. I B. Enjolras & K. Strømsnes (red.). *Scandinavian civil society and social transformations: The case of Norway*. Springer.
- Enjolras, B. & Strømsnes, K. (red.) (2018). *Scandinavian Civil Society and Social Transformations: The Case of Norway*. Springer.
- Enjolras, B., Salamon, L.M., Sivesind, K.H. & Zimmer, A. (2018). *The Third Sector: A Renewable Resource for Europe. Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities*. Palgrave Macmillan. Doi: 10.1007/978-3-319-71473-8
- Espeli, H. (1999). *Lobbyvirksomhet på Stortinget*. Tano Aschehoug.
- Fung, A., Hollie Russon G. & Shkabatur, J. (2013). Six Models for the Internet + Politics. *International Studies Review*. 15(1), 30–47. Doi: 10.1111/misr.12028
- Goss, Kristin A. (2010). Civil Society and Civic Engagement: Towards a Multi-Level Theory of Policy Feedbacks. *Journal of Civil Society*, 6(2), 119–143. Doi: 10.1080/17448689.2010.506370
- Grant, W. (2000). *Pressures groups and British politics*. Macmillan Press.
- Grant, W. (2004). Pressure Politics: The Changing World of Pressure Groups. *Parliamentary Affairs*, 57(2), 408–419. Doi: 10.1093/pa/gsh033
- Gray, V. & Lowery, D. (1996). A niche theory of interest representation. *Journal of Politics*, 58(1), 91–111.
- Grendstad, G. Selle, P., Strømsnes, K. & Bortne, Ø. (2006). *Unique environmentalism . A comparative perspective*. Springer.
- Grønbjerg, K.A. & Smith, S.R. (2021). *The Changing Dynamic of Government–Nonprofit Relationships. Advancing the Field(s)*. Cambridge University Press.

- Habermas, J. (1992). *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Suhrkamp.
- Haider-Markel D. (2006) Acting as fire alarms with law enforcement? *American Politics Research*, 34(1), 95–130.
- Hall, P.A. & Soskice, D. (red.) (2001). *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.
- Hallenstvedt, A. & Moren, J. (1975). Det organiserte samfunn. I N.R. Ramsøy & M. Vaa (red.). *Det norske samfunn*. Gyldendal.
- Halpin, D.R. (2014). *The organization of political interest groups*. Routledge.
- Hanegraaff, M. & Pritoni, A. (2019). United in fear: Interest group coalition formation as a weapon of the weak? *European Union Politics*, 20(2), 198–218.
- Haugen, H.M. (2020). Opposisjonsstyre: stortingsvedtak om styrkingen av ideelle virksomheter i velferdssamfunnet. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(1), 20–34. Doi: 10.18261/issn.2464-3076-2020-01-02
- Heidar, K. (2013). *Stortingsundersøkelsen 2012*. Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Heinz, J.P., Laumann, O., Nelson, R.L. & Salisbury, R. (1993). *The hollow core*. Cambridge University Press.
- Hustinx, L. & Lammertyn, F. (2003). Collective and reflective styles of volunteering: A sociological modernization perspective. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 14(2), 167–187.
- Haaland, H. & Wallevik, H. (2017) Citizens as Actors in the Development Field: The Case of an Accidental Aid-Agent's Activities in Aid-Land, *Forum for Development Studies*, 44(2), 203–222.
- Innis, H. A. [1951] (2008). *The bias of communication*. University of Toronto Press.
- Janoski, T. & Wilson, J. (1995). Pathways to Voluntarism: Family Socialization and Status Transmission Models. *Social Forces*, 74(1), 271–292.
- Janoski, T. (1998). *Citizenship and civil society. A framework of rights and obligations in liberal, traditional, and social democratic regimes*. Cambridge University Press.
- Junk, W.M. (2020) Co-operation as currency: how active coalitions affect lobbying success. *Journal of European Public Policy*, 27(6), 873–892.
- Junk, W.M. (2020b). Synergies in lobbying? Conceptualising and measuring lobbying coalitions to study interest group strategies, access, and influence, *Interest Groups and Advocacy*, 9, 21–37.

- Kocka, J. (2004). Civil society from a historical perspective. *European Review*, 12(1), 65–79. doi: 10.1017/S1062798704000067
- Kollmann, K. (1998). *Outside lobbying. Public opinion and interest group strategies*. Princeton University Press.
- Kuhnle, S. & Selle, P. (1992). *Government and voluntary organizations*. Aldershot.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six countries* (2. utg). Yale University Press.
- Lowery, D. & Brasher H. (2004). *Organized interest and American government*. McGraw Hill.
- Mahoney C. & Baumgartner F.R. (2004). The determinants and effects of interest-group coalitions. I *The annual meeting of the American Political Science Association*, Chicago, IL, 2–5 september.
- Maloney, W.A., Jordan, G. & McLaughlin, A.M. (1994). Interest groups and public policy: The insider/outsider model revisited. *Journal of Public Policy*, 14(1), 17–38.
- McCarthy, J.D. & Zald, M.N. (1977). Resource mobilization and social movements. *American Journal of Sociology*, 82(6), 1212–1241.
- McChesney, F. S. (1997). *Money for Nothing: Politicians, Rent Extraction, and Political Extortion*. Harvard University Press.
- McFarland, A. (2010). Interest Group Theory. I L.S. Maisel, J.M. Berry & G.C. Edwards III (red.). *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*. Oxford University Press.
DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199542628.003.0003
- Mjøset, L. (2016). Norden – internasjonale betingelser og sosiale bevegelser. I I. Frønes & L. Kjølrsrød (red.). *Det norske samfunn*, bind 1. Gyldendal Akademisk.
- Moren, J. (1958). *Organisasjonene og forvaltningen: en studie i bruken av permanente råd og utvalg med representasjon fra interessegrupper*. Skrifter fra Norges Handelshøyskole. Almene Emner, vol. 3). Bedriftsøkonomen Forlag AS.
- Narud, H.M., Heidar, K. & Grønlie, T. (red.) (2014). *Stortingets historie 1964 – 2014*. Fagbokforlaget.
- Nordby, T. (1994). *Korporatisme på norsk: 1920–1990*. Universitetsforlaget.
- Nordby, T. (1999). *Samvirket mellom organisasjoner og stat: Norge*. Et posisjonspapir for Makt- og demokratiutredningen (Vol. 4). Makt- og demokratiutredningen 1998–2003.

- Nordby, T. (2000). *I politikens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814–2000*. Universitetsforlaget.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press.
- Opedal, S., Rommetvedt, H., & Vrangbæk, K. (2012). Organised interests, authority structures and political influence: Danish and Norwegian patient groups compared. *Scandinavian Political Studies*, 35(1), 1–21.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Pearce, J.L. (1993). *Volunteers. The organizational behavior of unpaid workers*. Routledge.
- Pedersen, H.H. (2013). Is measuring interest group influence a mission impossible? The case of interest group influence in the Danish parliament?. *Interest Groups & Advocacy*, 2(1), 27–47.
- Pekkanen, R.J., Smith, S.R. & Tsujinaka, Y. (2014). *Nonprofits & Advocacy. Engaging community and government in an era of retrenchment*. Johns Hopkins University Press.
- Pfeffer, J. & Salancik, G.R. (2003). *The external control of organizations. A resource dependence perspective*. Stanford University Press.
- Pierson, P. (1993). When effect becomes cause. Policy feed-back and political change. *World Politics*, 45(4), 595–628.
- Polk, J., Rovny, J., Bakker, R., Edwards, E., Hooghe, L., Jolly, S., Koedam, J., Kostelka, F., Marks, G., Schumacher, G., Steenbergen, M., Vachudova, M., & Zilovic, M. (2017). Explaining the salience of anti-elitism and reducing political corruption for political parties in Europe with the 2014 Chapel Hill Expert Survey data. *Research & Politics*, 4(1), 1–9.
- Predelli, L. (2006). *Innvandrerorganisasjoner i Norge*. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Raknes, K. & Rommetvedt, H. (2021). *Mutual benefits? Norwegian MPs and the lobbyists, 1995–2019*. Paper. 6th Conference of the ECPR Standing Group on Parliaments, Virtual Event. 1–2 juli 2021.
- Ravneberg, B. og Solvang, P. (1995). Funksjonshemmedes organisasjoner og personlig assistanse: Skandinaviske utviklingstrekk. I K.K. Klausen & P. Selle (red.). *Frivillig organisering i Norden*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Rokkan, S. (1966). Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism. I R.A. Dahl (red.), *Political Oppositions in Western Democracies*. Yale University Press.

- Rommetvedt, H. (1997). Utviklingsfaser i det norske organisasjon/statforholdet. I G.-E. Isaksson (red.). *Inblickar i nordisk parlamentarism*. Meddelanden från Ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Ser. A:470 1997.
- Rommetvedt, H. (2003). *The Rise of the Norwegian Parliament*. London: Frank Cass (nå Routledge).
- Rommetvedt, H. (2005). Norway: Resources count, but votes decide? From neo-corporatist representation to neo-pluralist parliamentarism, *Western European Politics*, 28(4), 740–763.
- Rommetvedt, H. (2014). Lobbyvirksomhet. I H.M. Narud, K. Heidar & T. Grønlie (red.). *Stortingets historie 1964–2014*. Fagbokforlaget.
- Rommetvedt, H. (2017). *Politikkens allmenngjøring: Stortinget, regjeringen og de organiserte interessene i et nypluralistisk demokrati* (3. utg.). Fagbokforlaget.
- Rommetvedt, H., Thesen, G., Christiansen, P.M. & Nørgaard, A.S. (2013). Coping With Corporatism in Decline and the Revival of Parliament: Interest Group Lobbyism in Denmark and Norway, 1980–2005. *Comparative Political Studies*, 46(4), 457–485.
- Saglie, J. & Sivesind, K.H. (2018). Civil society institutions or semi-public agencies? State regulation of parties and voluntary organizations in Norway. *Journal of Civil Society*, 14(4), 1–19. Doi: 10.1080/17448689.2018.1518769
- Salamon, L.M. (2012). *The state of nonprofit America* (2 utg.). Brookings Institution Press.
- Salamon, L.M., Sokolowski, S.W. & Haddock, M. (2017). *Explaining Civil Society Development. A Social Origins Approach*. Johns Hopkins University Press.
- Schlozman, K.L., Verba, S. & Brady, H.E. (2012). *The Unheavenly Chorus. Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*. Princeton University Press.
- Schmitter, P.C. (1974). «Still the century of corporatism?» *The Review of Politics*, 36(1), 85–131.
- Schmitter, P.C. (1979). Still the century of corporatism. I P.C. Schmitter & G. Lehmbruch (red.). *Trends toward corporatism intermediation*. Sage.
- Segaard, S.B., Brookes, N. & Pahl, J.B. (2019). Tre tolkningar av EU-direktivet om offentlig upphandling: Norge, Tyskland och England. I O. Segnestam Larsson (red.). *Upphandlad. Forskarperspektiv på offentlig upphandling inom vård och omsorg* (s. 53–85). Idealistas Förlag.

- Segaard, S.B., Brookes, N. & Pahl, J.B. (2020). What Shapes National Responses to EU Public Procurement Policy? The Case of Health and Social Services in Norway, Germany and England. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 24(1), 25–48.
- Selle, P. & Øymyr, B. (1995). *Frivillig organisering og demokrati: det frivillige organisasjonssamfunnet endrar seg 1940–1990*. Samlaget.
- Sivesind, K.H. & Selle, P. (2009). Does public spending «crowd out» nonprofit welfare? *Comparative Social Research. A Research Annual*, 26, 105–134. doi: 10.1108/S0195-6310(2009)0000026009
- Sivesind, K.H. & Selle, P. (2010). Civil society in the Nordic countries: Between displacement and vitality. I R. Alapuro & H. Stenius (red.), *Nordic Associations in a European Perspective* (s. 89–120). Nomos Verlagsgesellschaft.
- Sivesind, K.H. & Ødegård, G. (2003). Makt i de frivillige hender. Skaper frivillige ungdomsorganisasjoner engasjerte samfunnsborgere? I F. Engelstad & G. Ødegård (red.). *Ungdom, makt og mening* (s. 121–158). Gyldendal Akademisk.
- Sivesind, K.H., Arnesen, D., Gulbrandsen, T., Nordø, Å.D. & Enjolras, B. (2018). An Organizational Landscape in Transformation. I B. Enjolras & K. Strømsnes (red.). *Scandinavian Civil Society and Social Transformations: The Case of Norway* (s. 67–116). Springer International Publishing.
- Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Skocpol, T. (2003). *Diminished democracy: From membership to management in American civic life*. Oklahoma University Press.
- Steinberg, R. (2006). Economic theories of nonprofit organizations. I W.W. Powell & R. Steinberg (red.), *The nonprofit sector. A research handbook* (2 utg., s. 117–139). Yale University Press.
- Strømsnes, K. & Gjerde, S. (2018). Politiske aksjoner i Norge: Hvilken rolle spiller organisasjonene? I B. Enjolras & I. Eimhjellen (red.). *Fra kollektiv til konnektiv handling? Nye former for samfunnsengasjement og kollektiv handling i Norge*. Cappelen Damm Akademisk.
- Sætrang, S. (2018). På Facebook for flyktninger. En casestudie av Refugees Welcome-nettverket i Norge. I B. Enjolras & I. Eimhjellen (red.). *Fra kollektiv til konnektiv handling? Nye former for samfunnsengasjement og kollektiv handling i Norge*. Cappelen Damm Akademisk.

- Thesen, G. & Rommetvedt, H. (2009). Norske organisasjoners strategier for politisk innflytelse. I B. Enjolras & R.H. Waldahl (red.). *Frivillige organisasjoner og offentlig politikk*. Novus forlag.
- Tranvik, T. & Selle, P. (2007). *Farvel til folkestyret? Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Gyldendal akademisk.
- Truman, D.R. (1951). *The governmental process*. Alfred. A. Knopf, Inc.
- Tvedt, T. (1999). Perspektiver på norsk utviklingshjelps historie. *Historisk tidsskrift*, 78(1), 75–95.
- Uhre, A.N. & Rommetvedt, H. (2010). Civil associations and interest groups in the policy-making process: pluralisation and generalisation of interests. *Interest Groups & Advocacy*, 8(2), 233–253. DOI: 10.1057/s41309-019-00049-w
- Victor, J.N. & Reinhardt, G.Y. (2018). Competing for the platform: How organized interests affect party positioning in the United States. *Party Politics*, 24(3), 265–277.
- Vrangbæk, K., Rommetvedt, H. & Opedal, S. (2010). Patientorganisasjoner i Danmark og Norge. *Politica*, 42(1), 90–108.
- Walker Jr, J.L. (1991). *Mobilizing interest groups in America*. The University of Michigan Press.
- Wollebæk, D. & Selle, P. (2002). *Det nye organisasjonssamfunnet: demokrati i omforming*. Fagbokforlaget.
- Wollebæk, D. & Selle, P. (2008). «A social democratic model of civil society?» I B. Jobert & B. Kohler-Koch (red.), *Changing images of civil society*. Routledge.
- Wollebæk, D. & Sivesind, K.H. (2010). *Fra folkebevegelse til filantropi? Frivillig innsats i Norge 1997–2009*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Wollebæk, Selle, P. & Lorentzen, H. (2000). *Frivillig innsats*. Fagbokforlaget.
- Young, D.R. (2001). Organizational Identity and the Structure of Nonprofit Umbrella Associations. *Nonprofit Management & Leadership* 11(3), 289–304. Doi:10.1002/nml.11304
- Öberg, P., Svensson, T., Christiansen, P., Nørgaard, A., Rommetvedt, H. & Thesen, G. (2011). Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia. *Government and Opposition*, 46(3), 365–391.

-
- Østerud, Ø. & Selle, P. (2006). Power and Democracy in Norway: The Transformation of Norwegian Politics. *Scandinavian Political Studies*, 29(1), 25–46.
- Østerud, Ø. Engelstad, F. & Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet: en sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Gyldendal akademisk.

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Rapport 2022:3

<i>Forfatter/Author</i> Karl Henrik Sivesind og Bernard Enjolras (red.)
<i>Tittel/Title</i> Frivillige organisasjoners sivilsamfunnsrolle: påvirkningsstrategier og tilgang til politiske beslutningsfora
<i>Sammendrag</i> Frivillige organisasjoner er viktige for demokratiet som kanaler for medborgernes påvirkning av politiske beslutninger, men de spiller i ulik grad en slik sivilsamfunnsrolle. Tidligere foregikk viktige deler av kontakten med offentlig myndigheter gjennom korporative kanaler, råd og utvalg, men uformelle kontaktformer og lobbyisme har blitt mer utbredt. I tillegg drives det rettighets- og støttearbeid gjennom sosiale medier. Har den demokratiske rollen til frivillige organisasjoner dermed blitt svekket? Rapporten analyserer sivilsamfunnsrollen basert på data fra organisasjonene selv og fra politikere, byråkrater og journalister, og den trekker inn teori om interessegrupper og tidligere forskning. En hovedkonklusjon er at kontakten med det offentlige varierer mellom policyfelter. Næringslivsorganisasjoner og yrkes- og fagorganisasjoner har som før god tilgang, men i tillegg kommer det flere organisasjoner og paraplyer innenfor helse, sosiale tjenester og samfunnspolitisk arbeid. Det offentlige kan påvirke hvilke organisasjoner som får ressurser og tilgang til beslutningsprosesser. Insiderne får påvirkningsmuligheter, men kan også bindes av omforente løsninger. Flere organisasjoner har dermed kontakt med regjeringen, Stortinget og direktorater. Organisasjoner med løse tilknytningsformer bruker heller nettbaserte medier og nyhetskanaler for å nå ut med sine syn. Det er fortsatt stor gjensidig avhengighet mellom organisasjoner og myndigheter på viktige felter, og det opprettholder sivilsamfunnsrollens betydning.
<i>Emneord</i> Sivilsamfunn, interessegrupper, frivillige organisasjoner, korporatisme, lobbyisme
<i>Summary</i> Voluntary organizations have democratic importance as a channel for the citizens' influence on policymaking, but they play such a role as civil society actors to varying degrees. Previously, important parts of the contact with public authorities took place through corporatist channels, councils and committees, but informal forms of contact and lobbying have become more prevalent. In addition, civic and advocacy organizations increasingly use social media. Has the democratic role of voluntary organizations thus been weakened? The report analyzes the civil society role based on data from the organizations themselves, and from politicians, bureaucrats, and journalists, while drawing on interest group theory and previous research. A main conclusion is that the contact with public authorities varies between policy-fields. Business federations, professional organizations, and trade unions have good access as previously, but in addition comes more organizations and umbrellas in health, social services and civic and advocacy. The public actors can influence which organizations that get resources or access to policymaking processes. The insiders get opportunity to influence but can also be bound by agreed solutions. In this way, more organizations have contact with the government, Parliament and directorates. However, more loosely coupled associations may rather use netbased media and news channels to reach out with their view. There is still significant mutual dependence between organizations and public authorities in important policy-fields, and this sustains the impact of the civil society role.
<i>Index terms</i> Civil society, interestgroups, voluntary organizations, corporatism, lobbying

Frivillige organisasjoner er viktige for demokratiet som kanaler for medborgernes påvirkning av politiske beslutninger, men de spiller i ulik grad en slik sivilsamfunnsrolle. Tidligere foregikk viktige deler av kontakten med offentlig myndigheter gjennom korporative kanaler, råd og utvalg, men uformelle kontaktformer og lobbyisme har blitt mer utbredt. I tillegg drives det rettighets- og støttearbeid gjennom sosiale medier. Har den demokratiske rollen til frivillige organisasjoner dermed blitt svekket? Rapporten analyserer sivilsamfunnsrollen basert på data fra organisasjonene selv og fra politikere, byråkrater og journalister, og den trekker inn teori om interessegrupper og tidligere forskning. En hovedkonklusjon er at kontakten med det offentlige varierer mellom policyfelter. Næringslivsorganisasjoner og yrkes- og fagorganisasjoner har som før god tilgang, men i tillegg kommer det flere organisasjoner og paraplyer innenfor helse, sosiale tjenester og samfunnspolitisk arbeid. Det offentlige kan påvirke hvilke organisasjoner som får ressurser og tilgang til beslutningsprosesser. Insiderne får påvirkningsmuligheter, men kan også bindes av omforente løsninger. Flere organisasjoner har dermed kontakt med regjeringen, Stortinget og direktorater. Organisasjoner med løse tilknytningsformer bruker heller nettbaserte medier og nyhetskanaler for å nå ut med sine syn. Det er fortsatt stor gjensidig avhengighet mellom organisasjoner og myndigheter på viktige felter, og det opprettholder sivilsamfunnsrollens betydning.

ISBN (print):
ISBN (online): 978-82-7763-723-5

ISSN (print): 1891-2168
ISSN (online): 1891-2176

Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
c/o ISF
Munthes gate 31
Pb. 3233 Elisenberg
0208 Oslo

www.sivilsamfunn.no