



Organisasjoners involvering i og innflytelse på offentlig politikk under koronapandemien: Pluralisering eller korporatisering?

The involvement and influence of organizations in public policy during the corona pandemic: Pluralization or corporatization?

Daniel Arnesen

Forsker II, Institutt for samfunnsforskning
daniel.arnesen@samfunnsforskning.no

Karl Henrik Sivesind

Forsker I, Institutt for samfunnsforskning
k.h.sivesind@samfunnsforskning.no

Sammendrag

I denne artikkelen undersøker vi i hvilken grad det skjedde endringer i organisasjoners kontakt med offentlige beslutningstakere og påvirkning på politiske beslutningsprosesser under koronapandemien. Mer konkret ser vi nærmere på endringer i organisasjonenes kontakt med Stortinget, regjeringen og forvaltningen samt graden av påvirkning de opplevde å ha på koronarelaterte beslutninger, og hvordan denne varierte mellom ulike organisasjonstyper og sakene de målbar. Vi bruker data fra en spørreundersøkelse gjennomført blant nasjonale organisasjoner i 2021, der det ble stilt spørsmål om politiske aktiviteter før og under koronapandemien. Funnene viser at kontakten mellom organisasjoner og det offentlige under pandemien i hovedsak var preget av stabilitet framfor endring. Vi finner i hovedsak en reduksjon i samfunnsorienterte organisasjoners kontakt med Stortinget og regjeringen, mens ikke for økonomisk orienterte eller fritidsorienterte organisasjoner. Vi finner også at hvor aktivt organisasjonene arbeidet for å skaffe eller utvide økonomiske krisepakker og å lette smitteverntiltak, var forbundet med større påvirkning spesielt for økonomisk orienterte organisasjoner. Offentlige beslutningstakere kan se ut til ha prioritert organisasjoner med en etablert relasjon til det offentlige. Vi konkluderer med at kontaktmønstrene under pandemien i stor grad var det samme som før, men at det skjedde en framheving av korporative trekk og noe nedtoning av pluralistiske trekk.

Nøkkelord

Koronapandemien, frivillige organisasjoner, interessepolitikk, politisk innflytelse

Abstract

In this article, we examine the extent to which there were changes in organizations' contact with public decision-makers and influence on political decision-making processes during the Covid-19 pandemic. More specifically, we look at changes in the organizations' contact with parliament, government and the administration as well as their influence on Covid-19-related decisions, and how this varies between types of organizations and according to the issues. We use data from a survey conducted among national organizations in 2021 in which they were asked about their political activities before and during the pandemic. The findings show that the contact pattern was characterized by stability rather than change. We find a reduction in socially oriented organizations' contacts with the parliament and government, but no change for economically oriented and leisure-oriented organizations. We also find that how actively organizations worked to receive economic support and to ease measures, was associated with increased influence particularly for economically oriented organizations. Public decision-makers seem to have prioritized organizations they had an established relationship with public authorities. We conclude that the contacts during the pandemic were much the same as before, but with corporatist traits emphasized and pluralistic traits somewhat toned down.

Keywords

Covid-19 pandemic, voluntary organizations, interest politics, political influence

Innledning

Koronapandemien tydeliggjorde frivillige organisasjoners rolle i norsk samfunnsberedskap. De mobiliserte tidlig for å koordinere og gi helsehjelp, både på eget initiativ og i samarbeid med det offentlige (Arnesen & Sivesind, 2021). Pandemien hadde imidlertid ikke bare konsekvenser for folks liv og helse, men også en rekke sosiale og økonomiske ringvirkninger (Bougroug et al., 2021). Organisasjonene er samtidig også viktige i å identifisere sosiale og økonomiske behov og fremme ulike samfunnsgruppers interesser overfor offentlige myndigheter. For politikere og byråkrater som måtte fatte beslutninger raskt og under stor usikkerhet under pandemien, kan organisasjonenes ekspertise ha vært avgjørende (Junk et al., 2021). Samtidig reduserte mange organisasjoner sin aktivitet under pandemien, herunder også politiske arbeid (Arnesen & Sivesind, 2021).

I denne artikkelen undersøker vi i hvilken grad det skjedde endringer i organisasjonenes kontakt med offentlige beslutningstakere og påvirkning på politiske beslutningsprosesser under koronapandemien. Vi tar for oss følgende spørsmål: Hvilke endringer, om noen, skjedde i organisasjonenes kontakt med beslutningstakere i Stortinget, regjeringen og forvaltningen? I hvilken grad opplevde organisasjonene å få påvirkning på politiske beslutninger? Hvordan varierte kontakten og graden av påvirkning mellom ulike typer organisasjoner og med hvilke saker de målbar? Kan mønsteret i kontakten best forstås ut fra et korporativt eller pluralistisk perspektiv? Artikkelen tar sikte på å belyse endringer i organisasjonenes politiske arbeid i koronapandemiens krisepolitiske kontekst. Den bidrar til økt kunnskap om organisasjonenes politiske rolle og samhandling med offentlige myndigheter i større samfunnskriser.

Teoretisk tar vi utgangspunkt i koronapandemien som en «fokuserende hendelse» som kan ha gitt større muligheter for andre organisasjoner å få politisk innflytelse (Kingdon, 2014; Birkland, 1998). Vi setter også denne forståelsen i sammenheng med begrepene om korporatisme og pluralisme (Christiansen et al., 2010). Videre trekker vi på et bytteteoretisk perspektiv om forskjeller i økonomisk orienterte, samfunnsorienterte og fritidsorienterte organisasjoners kontakt på ulike politiske arenaer (Bouwen, 2002). Til sist gjøre vi også nytte av Culpeppers (2011) begrep om støyende politikk for å teoretisere sammenhengen mellom hvilke saker organisasjonene målbar og påvirkningen de fikk på beslutninger relatert til koronapandemien.

Vi bruker data fra en spørreundersøkelse gjennomført blant nasjonale organisasjoner i 2021, hvor det ble tatt inn spørsmål fra det internasjonale prosjektet InterCov (Junk et al., 2020). Det ble stilt spørsmål om i hvilken grad organisasjonene hadde kontakt på ulike politiske arenaer før og under koronapandemien, hvilke saker de søkte å fremme og hvorvidt de opplevde å få påvirkning på beslutninger. Undersøkelsen er retrospektiv ved at den baserer seg på svar om hva organisasjonene gjorde bakover i tid. Dataene gir likevel en unik inngang til å analysere endringer i samspeillet mellom organisasjoner og offentlige myndigheter under pandemien.

Koronapandemien i Norge og dens økonomiske og sosiale virkninger

Da koronapandemien kom til Norge i mars 2020, ble det innført flere smitteverntiltak, blant annet begrensninger på antall personer i hjemmet og avstandsregler, anbefalinger om hjemmekontor, nedstengning av barnehager, skoler og universiteter, forbud mot kultur-, idretts- og andre organiserte aktiviteter, grensekontroll og innreiseforbud. Samtidig ble det mobilisert betydelige beredskapsressurser for å hindre smittespredning og yte hjelp til syke og risikogrupper, både fra offentlig og frivillig sektor. Frivillige organisasjoner bidro blant annet ved å opprette hjelpetelefoner der personer kunne ringe inn for å få informasjon og noen å snakke med. Helsedirektoratet hadde også tett dialog med kommunene og frivilligheten (Arnesen & Sivesind, 2021).

I den tidlige fasen søkte myndighetene særlig å dempe de økonomiske virkningene av pandemien. Mange næringer opplevde redusert omsetning og inntekter, som også medførte at mange arbeidstakere ble permittert (Bougroug et al., 2021; Fløtten & Trygstad, 2020). Regjeringen gikk blant annet inn for å dekke faste kostnader for rammede bedrifter, redusere arbeidsgiveres sykelønnsansvar ved koronarelatert sykdom, utvide retten til omsorgspenger og sykepenger og forhøyet dagpengesats. Kulturlivet, idretten og frivilligheten opplevde også store utfordringer (Arnesen & Sivesind, 2021). Bedrifter, klubber og organisasjoner måtte avlyse mange arrangementer. Regjeringen tok derfor initiativ til å kompensere bortfall av billettinntekter, deltakeravgifter og enkelte andre inntekter (Arnesen, Sivesind & Enjolras, 2021), og senere også en stimuleringsordning. Organisasjoner fikk dessuten beholde tilskudd de allerede hadde fått bevilget (se regjeringen.no, 2022 for oversikt over alle tiltak).

Samfunnet gjenåpnet gradvis frem mot sommeren, men mange av tiltakene ble videreført utover høsten da det kom en ny smittebølge. I denne perioden ble det også større oppmerksomhet om smitteverntiltakenes innvirkning på folks helse (Berg et al., 2021; Helsingset al., 2020). Spesielt var det bekymring for endringer i aktivitets- og tjenestetilbudet til utsatte og sårbare grupper, som unge, eldre og minoriteter (Lauvrak & Juvet, 2020; Skogheim et al. 2021; Skrove et al., 2021). Det ble mer debatt om forholdsmessigheten av ulike smitteverntiltak sett opp mot hvordan de rammet ulike grupper. Et eksempel var de negative virkningene for barn og ungdoms deltakelse på sentrale arenaer som skole og fritidsaktiviteter (NOU 2022:5). Også utover i pandemien forble smitteverntiltak som sosiale begrensninger det viktigste virkemiddelet for å kontrollere pandemien. Støtteordninger og smitteverntiltak fortsatte derfor å stå høyt på dagsorden.

Organisasjonene og det offentlige i møte med pandemien: Fra normalpolitikk til krisepolitikk

Det har tradisjonelt vært tett samspill mellom organisasjonene og staten i Norge (Sivesind & Enjolras, 2022). I det tradisjonelle korporative samspillet var konsultasjoner gjennom råd, styrer og utvalg viktige påvirkningsarenaer for organisasjonene (Christiansen et al., 2010). Deltakelsen i slike formelle fora har imidlertid i økende grad blitt supplert av lobbyvirksomhet (Rommetvedt et al., 2013) og påvirkning gjennom mediene (Fredheim & Figenschou, 2020). Dette har blitt satt i sammenheng med en (ny-)pluralisering med en politisk organisering på tvers av tradisjonelle sektorer, blant annet som følge av større mangfold og behov for å veie ulike hensyn mot hverandre (Ihlen & Raknes, 2020; Uhre & Rommetvedt, 2019). Mangfoldet av organisasjoner som er involvert i offentlig politikktutforming har samtidig blitt større, med vekst blant annet innen rettighets- og støttearbeid, helse og sosiale tjenester og kultur og fritid. Mange av disse organisasjonene har regelmessig kontakt med myndighetene (Arnesen & Sivesind, 2020; Sivesind et al., 2018). På samme tid har de også i større grad blitt trukket inn i implementeringen av offentlig politikk (Loga, 2018). Det gjelder spesielt på områder som samfunnsberedskap og på helse- og omsorgsfeltet (Eikås & Selle, 2002).

Under koronapandemien ble betydningen av samspillet mellom organisasjonene og det offentlige tydeliggjort, spesielt innen helseberedskap (Karmhus, 2022). En undersøkelse gjennomført blant nasjonale organisasjoner viser at mange utførte oppgaver som del av pandemiberedskapen i den tidlige fasen (Arnesen & Sivesind, 2021). Organisasjonene videreformidlet informasjon til medlemmer (86 prosent) og andre (56 prosent). En del koordinerte også hjelpetiltak (15 prosent), samlet inn penger til konkrete tiltak (12 prosent) og rekrutterte frivillige til hjelpeinnsats (9 prosent). Rundt 40 prosent samarbeidet med myndighetene om beredskapsplanlegging og informasjons- og hjelpetiltak. I undersøkelsen rapporterte dessuten 54 prosent at de hadde drevet med politisk påvirkning i forbindelse

med pandemien. Blant de som hadde samarbeidet med myndighetene, svarte 61 prosent at de hadde forsøkt å endre offentlig politikk (Arnesen & Sivesind, 2021).

Nedstengningene hadde samtidig konsekvenser for organisasjonene. Undersøkelsen viser at nærmere to av tre nasjonale organisasjoner reduserte driften sin. Det var medlemsmøter, kurs og seminarer, og sosiale samlinger som ble hardest rammet, men mange reduserte også utadrettet aktivitet. Opp under halvparten rapporterte at de reduserte sitt politiske påvirkningsarbeid (Arnesen & Sivesind, 2021). Et flertall rapportere i tillegg om inntektsbortfall som følge av koronapandemien. Dette gjenspeiles også i det store antallet som søkte koronakompensasjon (Arnesen, Sivesind & Enjolras, 2021).

Pandemien som «fokuserende hendelse»: Endringer i organisasjoners rolle i og innflytelse på offentlig politikk?

I litteraturen brukes begrepet «fokuserende hendelse» om plutselige hendelser som vekker stor offentlig og politisk oppmerksomhet (Birkland, 1998; Kingdon, 2014). Birkland (1998: 54) definerer slike hendelser som «sudden; relatively uncommon, can be reasonably defined as harmful or revealing the possibility of greater future harms; has harms that are concentrated in a particular geographical area or community of interest; and that is known to policy makers and the public simultaneously». Det at de gjør skade eller har et skadepotensiale for samfunnet, kan gjøre det nødvendig for myndighetene eller institusjoner å ta fatt i problemene som oppstår. Et kjennetegn ved fokuserende hendelser er derfor at de kan føre til politisk endring. Noen eksempler er naturkatastrofer (Farley mfl., 2007), migrasjonskriser (Mader & Schoen, 2019) og terrorisme (Worrall, 1999). Også koronapandemien har blitt forstått som en fokuserende hendelse (Hogan, Howlett & Murphy, 2022; DeLeo, Taylor, Crow, & Birkland, 2021).

Hvis hendelsene og følgene av den blir fortolket som resultat av mislykket politikk, kan det bidra til å omdefinere forståelsen av problemer og løsninger (Yeo & Knox, 2009). Det kan skape muligheter for innflytelse for organisasjoner som søker å utfordre etablert politikk. Hvis saken får mye oppmerksomhet, kan også mer etablerte aktører føle det nødvendig å involvere seg (Birkland, 1998). At offentlige beslutningstakere må fatte beslutninger raskt og under stor usikkerhet, kan samtidig skape behov for ekspertise utenfra (Junk et al., 2021). Spørsmålet er om de da henvender seg til organisasjoner de allerede har et etablert forhold til og som de vet har ekspertisen de trenger og som er forutsigbare samarbeidspartnere, eller andre. I sin rapport hevdet Koronakommisjonen for eksempel til at regjeringen gav etter for press fra store, etablerte interesseorganisasjoner i forbindelse med den første gjenåpningen (NOU 2021:6)

Forstått som en fokuserende hendelse, er det flere forhold som kan sannsynliggjøre en økning i organisasjonenes kontakt med myndighetene under pandemien. Samtidig er det i utgangspunktet tett samspill mellom organisasjoner og det offentlige i Norge. Dersom det i første rekke var organisasjoner med en etablert relasjon som også ble involvert i krisepolitikken, er det nærliggende å forvente stabilitet i kontakten. Det er også mulig å se for seg at det skjedde en nedgang i kontakten som følge av reduksjon i organisasjonenes aktivitet (Arnesen & Sivesind, 2021). Et spørsmål i denne sammenheng er videre hvorvidt endringer i kontakten under pandemien kan forstås utfra et korporativt eller pluralistisk perspektiv. I et korporativt samhandlingsmønster vil det i større grad være en institusjonalisert og privilegert integrasjon av noen organisasjoner (Christiansen et. al., 2010). Dersom beslutningstakerne i første rekke konsulerte organisasjoner med en etablert relasjon til det offentlige, kan det peke i en slik retning. I et pluralistisk samhandlingsmønster vil vi derimot forvente at organisasjonene i større grad konkurrerte på mer eller mindre like vilkår om innflytelse (Sivesind & Enjolras, 2022).

Ulike organisasjoner, ulik kontakt? Et bytteteoretisk perspektiv på organisasjonenes kontakt på ulike politiske arenaer

I et bytteteoretisk perspektiv forstår man organisasjoners kontakt med offentlige beslutningstakere som å henge sammen med i hvilken grad de besitter politikkrelevante goder som beslutningstakerne etterspør. Disse godene kan for eksempel omfatte teknisk ekspertise om sektorer, informasjon om behovene til viktige samfunnsgrupper, eller støtte til politiske beslutninger (Bouwen, 2002). Hvilke goder beslutningstakerne har behov for kan dessuten variere mellom ulike arenaer. Vi fokuserer for vårt formål på Stortinget, regjeringen og forvaltningen. Byråkrater i forvaltningen antas generelt å verdsette teknisk ekspertise fra organisasjoner som gjør det mulig å forberede politiske beslutninger. Folkevalgte på Stortinget eller i regjeringen tenkes på sin side å ha størst nytte av informasjon om samfunnsgruppers behov og støtte fra organisasjoner som representerer kjernevelgere (Binderkrantz et al., 2015). Under koronapandemien kan det i tillegg argumenteres for en form for arbeidsdeling mellom de ulike arenaene, der regjering og forvaltning særlig stod for smitteverntiltak og Stortinget var tettere involvert i utformingen av økonomisk støtte. Dette kan ha hatt betydning for hvilke goder som ble verdsatt.

Videre antas det at ulike typer organisasjoner besitter goder som verdsettes ulikt. Økonomiske orienterte organisasjoner som representerer bedrifter, bransjer og industrier eller yrker, profesjoner og arbeidstakere, besitter sektorspesifikk teknisk ekspertise og har pengesterke bedrifter eller en bred medlemsmasse i ryggen (Bouwen, 2004). De har da den tekniske ekspertisen som verdsettes av byråkrater i forvaltningen (Binderkrantz & Pedersen, 2015), samtidig som de kan gi informasjon og støtte som folkevalgte er avhengige av (Eising, 2007). Forskning har dessuten dokumentert at det ofte er en skjevhet i politikktutformingen i favør av økonomisk orienterte organisasjoner på tvers av politiske arenaer (Schlozman et al., 2012). Vi kan på bakgrunn av dette forvente at disse organisasjonene hadde relativt bred kontakt også under pandemien, og økte eller opprettholdt den på alle tre arenaer:

H_1 : Økonomisk orienterte organisasjoner økte eller opprettholdt sin kontakt både med Stortinget, regjeringen og forvaltningen under koronapandemien

Samfunnsorienterte organisasjoner representerer mer «diffuse» interesser, som pasienter, forbrukere og minoriteter eller bredere saker, som miljø- og naturvern og sosial rettferdighet (Beyers, 2004). Det gjør disse til en kilde til informasjon om sosiale behov eller bredere samfunnsproblemer. De besitter imidlertid ikke samme tekniske ekspertise og har heller ikke like bred medlemsstøtte som økonomisk orienterte organisasjoner. Det er derfor vanlig å anta at de i hovedsak retter sin kontakt overfor den parlamentariske arenaen (Rommetvedt et al., 2013). I kontekst av pandemien, kan samtidig samfunnsorienterte organisasjoner også ha blitt viktige for beslutningstakere i forvaltningen, blant annet for å få informasjon om sosiale behov. Vi forventer derfor at de søkte seg til Stortinget, men også forvaltningen:

H_2 : Samfunnsorienterte organisasjoner økte eller opprettholdt sin kontakt med Stortinget og forvaltningen under koronapandemien

Fritidsorienterte organisasjoner skiller seg til sist ut ved at deres hovedfokus er å tilby aktiviteter innen kultur, idrett eller fritid (van der Meer et al., 2009). De kan likevel for eksempel søke å påvirke myndighetene for å sikre gode vilkår for aktiviteten. Til forskjell fra økonomisk orienterte og samfunnsorienterte organisasjoner har de typisk ikke stor politisk kapasitet og begrenset mulighet til å arbeide på tvers av ulike arenaer. Under pandemien kan det

viktigste for disse organisasjonene ha vært fordeling av økonomisk støtte og muligheter til å gjennomføre aktiviteter. Det er nærliggende å se for seg at de rettet kontakten mot forvaltningen, som delte ut koronakompensasjon og stod for implementeringen av smittevernreglene:

H₃: Fritidsorienterte organisasjoner økte eller opprettholdt sin kontakt med forvaltningen under koronapandemien

Med andre ord forventer vi at pandemien innebar endringer i organisasjonenes kontakt basert på behovene og interessene de representerte hadde, samtidig som også etablerte dynamikker gjorde seg gjeldende.

Organisasjonenes innflytelse på offentlig politikk: mellom pandemiens økonomiske og sosiale konsekvenser

Vi forventer også variasjoner i organisasjonenes påvirkning på koronarelaterte beslutninger. Et utgangspunkt kan være Culpeppers (2011) teori om støyende politikk. «Støyende politikk» oppstår rundt saker som skaper betydelig og varig interesse fra store deler av offentligheten. Den står i motsetning til «stille politikk», som oftere kjennetegner saker som har lite offentlig oppmerksomhet. Forstått som en fokuserende hendelse som fikk stor offentlig oppmerksomhet, kan pandemien ses som en støyende politisk kontekst. Et sentralt poeng er i denne sammenheng at ulike interesser får ulik innflytelse under støyende og stille politikk:

the more the public cares about an issue, the less managerial organizations will be able to exercise disproportionate influence over the rules governing that issue. ... [B]usiness power goes down as political salience goes up» (Culpepper, 2011, s. 17).

Culpepper argumenterer mer konkret for at politiske prosesser oftere har en teknisk-økonomisk karakter når politiske prosesser går sin vante gang. Det er først og fremst til fordel for organisasjoner som representerer økonomiske interesser, og som kan tilby teknisk ekspertise. Med høyt støynivå bidrar derimot bredere offentlig oppmerksomhet til at sakene også tematiseres innenfor sosiale, kulturelle eller moralske rammer. Det kan blant annet samfunnsorienterte organisasjoner dra nytte av (Culpepper, 2011). Dette elementet i teorien har likhetstrekk med forståelsen av fokuserende hendelser som noe som skaper muligheter for utfordrere til å få innflytelse (Birkland, 1998).

I den tidlige fasen handlet mye av debatten om å kompensere tap av inntekt for næringslivet, kulturbedrifter, idrettslag og andre frivillige organisasjoner. Dette innbar dialog mellom offentlige myndigheter og paraplyorganisasjoner på disse områdene (NOU 2021:6), men ikke nødvendigvis hele spekteret av aktører i frivillig sektor. Mye av det bredere samspeillet dreide seg i stedet om beredskapstiltak (Arnesen & Sivesind, 2021). De psykososiale konsekvensene, som man hadde lite fast kunnskap om på dette tidspunktet, ble i liten grad tematisert før utover i pandemien. Med Culpepper (2011) kan vi da snakke om en økning i støynivået i politikken. Det kan ha gjort det nødvendig for offentlige beslutningstakere i større grad å ta i betraktning ulike sosiale behov, i tillegg til de økonomiske virkningene. I denne fasen kan det slik ha blitt større muligheter for samfunnsorienterte og fritidsorienterte organisasjoner til å få innflytelse. Vi formulerer mot denne bakgrunn følgende hypotese:

H₄: Samfunnsorienterte og fritidsorienterte organisasjoners innflytelse var i større grad avhengig av hvor aktivt de arbeidet for å endre – enten øke eller lette – smitteverntiltak i samfunnet

Argumentet er at dette kan ha skapt større muligheter for innflytelse for samfunnsorienterte organisasjoner. Fritidsorienterte organisasjoner arbeidet også for å synliggjøre de folkehelsemessige følgene av nedstengninger og restriksjoner. På den annen side kan det tenkes at selv om sosiale behov kom mer til syne utover i pandemien, forble politiske beslutninger i første rekke veid opp mot økonomiske virkninger. Økonomiske og sosiale følger kan ha blitt sett på som to sider av samme sak. Et eksempel på det er økningen i antall arbeidsledige som følge av permitteringer under pandemien, som også hadde potensielle helse- og sosiale konsekvenser. Man kan dermed se for seg at økonomisk orienterte organisasjoner likevel fikk størst spillerom. I tillegg hadde også fritidsorienterte organisasjoner søkelys på økonomisk støtte for å veie opp for bortfall av aktiviteter. Utformingen av smitteverntiltakene var også viktig for slike organisasjoner, fordi aktivitetene deres ble direkte påvirket av disse. Vi kan da sette opp en konkurrerende hypotese:

H_5 : Økonomisk og fritidsorienterte organisasjoners innflytelse var i større grad avhengig av hvor aktivt de arbeidet for å innføre/øke økonomiske krisepakker.

Dette kan videre relateres til det større spørsmålet om samspillet mellom organisasjonene og det offentlige var preget av korporative eller pluralistiske trekk. Dersom politikken ble sentrert rundt etablerte økonomisk orienterte organisasjoner, kan det reflektere en framheving av korporative trekk. Motsatt kan involvering av samfunnsorienterte og fritidsorienterte organisasjoner ses som en forlengelse av det pluralistiske samspillet.

Data og metode

Analysene bygger på data fra en spørreundersøkelse blant nasjonale organisasjoner gjennomført av Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor fra 25. januar til 12. mars 2021. Undersøkelsen var rettet til de fleste typer frivillige- og interesseorganisasjoner, inkludert nærings-, bransje- og arbeidstakerorganisasjoner, men ikke rene ideelle velferdsproducenter. Det ble laget en liste over organisasjoner basert på populasjonsoversikter fra tidligere organisasjonsundersøkelser (se Arnesen & Sivesind, 2020; Arnesen et al., 2016). Undersøkelsen ble gjennomført elektronisk ved hjelp av Questback til organisasjoner på listen som det var mulig å finne en e-postadresse til. Det ble innhentet sentrale adresser fra tidligere undersøkelser og ved søk på internett. Det ble forutsatt at organisasjonene selv videresendte undersøkelsen til «en person i organisasjonen med god kjennskap til organisasjonens aktiviteter og økonomi.» Den endelige listen omfattet i alt 3 047 organisasjoner. Av organisasjonene som fikk tilsendt undersøkelsen, kom det inn komplette svar fra 488. Dette tilsvarer rundt 16% , som er noe lavere enn det som har vært normalt ved tidligere undersøkelser (25% i Arnesen og Sivesind (2020) og 28% i Arnesen et al. (2016)). En første grunn kan være at aktiviteten i mange av organisasjonene var redusert som følge av koronapandemien. For det andre kan et stort kunnskapsbehov ha ført til at organisasjonene fikk tilsendt undersøkelser fra mange ulike aktører. Dette kan ha påvirket kapasiteten til å svare på undersøkelsen.

Avhengige variabler

I undersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvor ofte organisasjonene i gjennomsnitt hadde kontakt på ulike arenaer i perioden *før koronapandemien og fra august til desember 2020*. Spørsmålene var retrospektive, der respondentene ble bedt om å svare om kontakter for perioder som lå tilbake i tid. Det ble spurt om organisasjonen hadde hatt kontakt med politikere i regjeringen, med medlemmer av Stortinget eller deres sekretariat, og med den offentlige

forvaltning, f.eks. i departementene, direktorater eller etater på nasjonalt eller regionalt plan (i tillegg til om organisasjonen deltok i offentlige debatter i nasjonale aviser, radio, eller TV og hadde kontakt med den lokale offentlige forvaltning). Respondentene ble bedt om å svare på en skala som omfattet alternativene (1) aldri, (2) sjeldnere enn en gang i måneden, (3) en gang i måneden, (4) en gang i uken og (5) nærmest daglig. Vi konstruerer tre variabler som måler endring i kontakten med regjeringen, Stortinget og statsforvaltningen, ved å trekke fra kontaktfrekvensen for august til desember 2020 fra kontaktfrekvensen før koronapandemien. Variablene kan teoretisk variere mellom -4 og 4. En positiv verdi indikerer økning, en negativ verdi indikerer reduksjon og verdien 0 ingen endring. Det er viktig å merke at data samlet inn ved hjelp av retrospektive spørsmål tenderer å være mer pålitelige på aggregert enn individuelt nivå. Reliabiliteten kan også påvirkes av kompleksiteten i spørsmålet og avstanden i tid mellom da spørsmålene ble stilt og perioden det spørres om (Hipp et al., 2020).

Vi analyserer også politisk innflytelse. Respondentene som svarte at de hadde hatt kontakt med Stortinget, regjeringen eller forvaltningen, ble spurt om hvor stor påvirkning de vil si at organisasjonen hadde hatt på politiske beslutninger relatert til koronakrisen. De ble bedt om å svare på en skala fra (1) «Ingen påvirkning i det hele tatt» til (11) «Meget stor påvirkning». Variabelen måler dermed selvrapportert påvirkning. Selv om organisasjonene kan overvurdere sin påvirkning, forutsetter vi likevel at målet fanger inn organisasjonenes reelle innflytelse.

Uavhengige variabler

Den første uavhengige variabelen er organisasjonstype. Alle organisasjonene har blitt kodet inn i aktivitetskategorier ut fra hovedformål, basert på The International Classification of Nonprofit Organizations (United Nations, 2020). Vi bruker denne som utgangspunkt for en tredeling i økonomisk orienterte, samfunnsorienterte og fritidsorienterte organisasjoner (jf. van der Meer et al., 2009). Økonomisk orienterte organisasjoner omfatter nærings-, bransje- og arbeidsgiverorganisasjoner, profesjonsorganisasjoner og yrkessammenslutninger, og fagforeninger. Samfunnsorienterte organisasjoner inkluderer organisasjoner innen miljø- og dyrevern, bolig og lokalmiljø, rettighets- og støttearbeid, samfunnspolitikk, internasjonalt arbeid, utdanning, helse og sosiale tjenester for pasienter og funksjonsnedsatte. Fritidsorienterte organisasjoner omfatter organisasjoner innen kunst og kultur, idrett, hobby, fritid og religion.

Vi inkluderer videre et sett av uavhengige variabler basert på et spørsmål om i hvilken grad organisasjonene fremmet tre ulike koronarelaterte standpunkt. Disse standpunktene dreier seg om hvorvidt organisasjonen «arbeidet for å beholde eller øke strenge smittevern- og helsetiltak», «arbeidet for å lette restriksjoner (f.eks. åpne spesifikke sektorer)», og «arbeidet for å innføre eller utvide økonomiske krisepakker (f.eks. for spesifikke sektorer eller organisasjoner)». Respondentene ble bedt å svare på en skala fra (1) «Ikke i det hele tatt» til (11) «Svært aktivt». Variablene inkluderes i samspillsledd med organisasjonstypene for å undersøke i hvilken grad sammenhengen med innflytelse for fritidsorienterte, samfunnsorienterte og økonomisk orienterte organisasjoner varierte etter hvilke saker de fremmet.

Kontrollvariabler

Organisasjonenes kontakt avhenger også av om de er på tilbudssiden overfor politiske beslutningstakere ved å engasjere seg i lobbyvirksomhet (Junk et al., 2021). For å fange inn dette, ble det først stilt spørsmål om hvor ofte de fra august til desember 2020 i gjennomsnitt forsøkte å ta kontakt med politikere i regjeringen, med medlemmer av Stortinget

og deres sekretariat og med den offentlige forvaltning, f.eks. i departementene, direktorater eller etater på nasjonalt eller regionalt plan. De ble bedt om å svare fra (1) aldri til (5) nærmest daglig. I tillegg kontrollerer vi for om organisasjonene ble konsultert av det offentlige i forbindelse med koronarelaterte saker. Variabelen baserer seg på et spørsmål om organisasjonene hadde blitt spurt til råds på følgende måter: «Vi ble spurt om å kommentere spesifikke tiltak, vi ble invitert til konsultasjon eller ekspertmøte», «offentlig ansatte kontaktet oss (f.eks. departement, direktorat, etat, kommune)», «folkevalgte politikere kontaktet oss (f.eks. fra kommuner, fylkeskommuner eller Stortinget)», «andre representanter (f.eks. eksterne konsulenter) for regjeringen kontaktet oss». Vi konstruerer en dikotom variabel som kun måler om organisasjonene ble konsultert på noen måte (1) eller ikke (0).

Vi kontrollerer også for om organisasjonenes aktivitetsnivå var redusert. Respondentene ble bedt om å svare på om organisasjonene på noe tidspunkt fra mars til desember 2020 var nødt til å redusere eller stanse driften, og hvilke måneder i perioden dette var tilfellet. Vi avgrensner variabelen til den perioden som er dekket i spørsmålet om politisk kontakt, det vil si månedene fra august til desember 2020. Variabelen måler antall måneder, og går fra 0 som indikerer måneder til 5 som indikerer alle. Vi kontrollerer også for andre kjennetegn, som organisasjonsform- og alder. Vi skiller mellom nasjonalledd med lokale og/eller regionale lag eller avdelinger, enkeltstående nasjonale organisasjoner og paraplyorganisasjoner med tilsluttede nasjonale organisasjoner. I fravær av en variabel som måler organisasjonenes medlemstall, vil denne dels fange opp forskjeller mellom medlemsbaserte organisasjoner og andre organisasjoner. Paraplyorganisasjoner har også en sentral rolle i samspillet med det offentlige (Arnesen, 2018). Organisasjonsalder måles ved antall år siden organisasjonen ble stiftet. Vi inkluderer denne variabelen for å kontrollere for variasjoner mellom eldre og nyere organisasjoner.

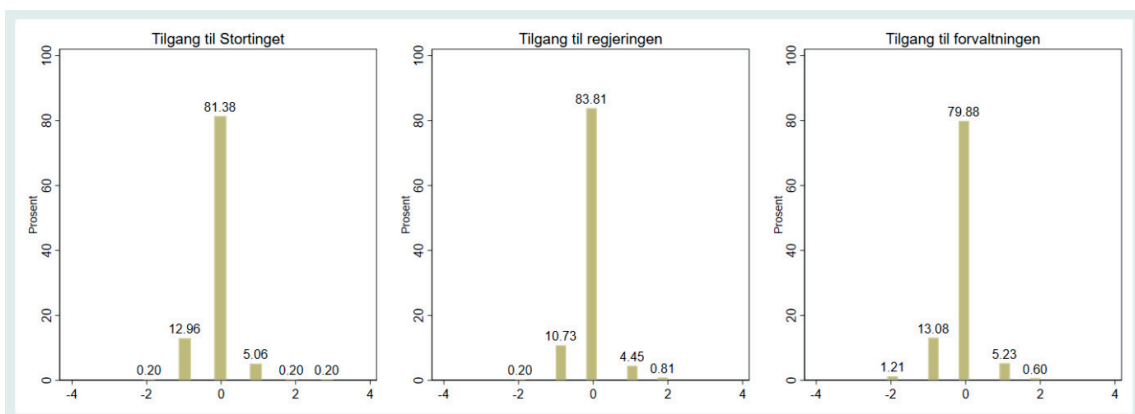
Videre kontrollerer vi for organisasjonenes ressurser ved å inkludere et mål for antall ansatte i den enkelte organisasjon basert på data fra Brønnøysundregistrene. For å unngå at ekstremverdier får uforholdsmessig påvirkning på analysene, tar vi den naturlige logaritmen av variabelen. I tillegg tar vi med en variabel basert på følgende: «Hvor ressurskrevende vil du si at det har vært for deres organisasjon å få tilgang til beslutningstakere eller til dokumenter og informasjon i forbindelse med politiske saker under koronakrisen, sammenlignet med før krisen». Respondentene kunne svare (1) ikke ressurskrevende i det hele tatt, (2) lite ressurskrevende, (3) noe ressurskrevende og (4) svært ressurskrevende. Tabell 1 viser deskriptiv statistikk for alle variablene i analysen.

Tabell 1. Deskriptiv statistikk for variablene i analysen.

	Observasjoner	Gjennomsnitt	Std. avvik	Min	Maks
Avhengige variabler					
Endring i kontakten med Stortinget	488	-0,073	0,458	-2	3
Endring i kontakten med regjeringen	488	-0,051	0,436	-2	2
Endring i kontakten med forvaltningen	488	-0,087	0,496	-2	2
Påvirkning på koronarelaterte beslutninger	165	3,485	2,682	1	11
Uavhengige variabler					
Organisasjonstype					
Fritidsorienterte	488	0,369			
Samfunnsorienterte	488	0,371			
Økonomisk orienterte	488	0,261			
Arbeidet aktivt for å lette restriksjoner	488	2,984	3,281	1	11
Arbeidet aktivt for å øke eller beholde smitteverntiltak	488	2,209	3,507	1	11
Arbeidet aktivt for å skaffe eller utvide økonomiske krisepakker	488	2,901	4,376	1	11
Kontrollvariabler					
Forsøk på kontakt med Stortinget før pandemien	488	1,670	0,912	1	5
Forsøk på kontakt med regjeringen før pandemien	488	1,708	0,955	1	5
Forsøk på kontakt med forvaltningen før pandemien	488	1,984	1,094	1	5
Kontakt med Stortinget under pandemien	488	1,591	0,839	1	5
Kontakt med regjeringen under pandemien	488	1,656	0,912	1	5
Kontakt med forvaltningen under pandemien	488	1,941	1,059	1	5
Ble konsulert av det offentlige (j/n)	488	74,21			
Antall måneder med redusert drift	488	2,061	2,143	0	5
Organisasjonsform					
Nasjonalledd med regional- eller lokallag	488	0,365			
Enkeltstående nasjonal organisasjon	488	0,536			
Paraplyorganisasjon	488	0,099			
Organisasjonsalder	488	39,427	31,961	5	178
Antall ansatte (transformert)	488	0,915	1,315	0	7,534
Ressursbyrde i det politiske arbeidet	488	2,666	0,647	1	4

Endringer i organisasjonenes kontakt med Stortinget, regjeringen og forvaltningen under koronapandemien

Figur 1 viser endring i organisasjonenes kontakt med Stortinget, regjeringen og forvaltningen fra før koronapandemien og til perioden mellom august og desember 2020.



Figur 1. Endring i organisasjonenes tilgang til Stortinget, regjeringen og forvaltningen fra før koronapandemien til under koronapandemien

Fra figuren ser vi at det for flertallet på tvers av de tre arenaene var ingen endring. Av de resterende plasserer de fleste seg til venstre, som vil si at de hadde redusert kontakt. Et fåtall hadde økt kontakt. Det er små, ikke statistisk signifikante forskjeller mellom de tre arenaene i andelen som hadde redusert, uendret eller økt kontakt. Hovedtrekket er dermed at de fleste organisasjoner har opprettholdt samme grad av kontakt med Stortinget, regjeringen og forvaltningen.

I Tabell 2 undersøker vi endringene i kontakten gjennom en lineær regresjonsanalyse der endring i kontakten med Stortinget, regjeringen og forvaltningen er avhengig variabel. De uavhengige variablene alene forklarer rundt 10% i kontakten med regjeringen, mot rundt 5% med Stortinget og rundt 3% med forvaltningen. Når vi kontrollerer for forsøk på kontakt, om organisasjonene ble konsultert samt reduksjon i organisasjonenes aktivitet, øker forklaringskraften. Den øker ikke like mye når vi også inkluderer organisasjonsstruktur og ressursmålene.

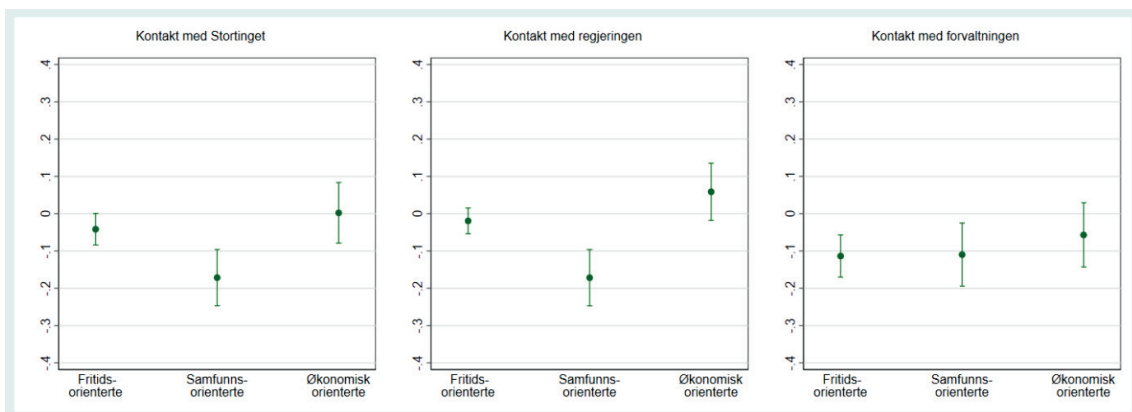
Tabell 2. Lineær regresjonsanalyse (OLS) av endring i organisasjonene kontakt med Stortinget, regjeringen og forvaltningen. Robuste standardfeil i parentes.

	Endring i kontakt med Stortinget			Endring i kontakt med regjeringen			Endring i kontakt med forvaltningen		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Organisasjonstype									
Fritidsorientert	-0,00815 (0,0434)	0,0388 (0,0417)	0,0664 (0,0446)	-0,0264 (0,0405)	0,0283 (0,0395)	0,0598 (0,0414)	-0,0191 (0,0516)	0,000114 (0,0549)	-0,0137 (0,0638)
Samfunnsorientert	-0,141*** (0,0542)	-0,164*** (0,0535)	-0,161*** (0,0556)	-0,192*** (0,0535)	-0,203*** (0,0515)	-0,176*** (0,0539)	-0,0357 (0,0610)	-0,0317 (0,0611)	-0,0433 (0,0653)
Arbeidet aktivt for å beholde eller øke tiltak	-0,00323 (0,00665)	-0,00228 (0,00661)	-0,00137 (0,00673)	-0,00491 (0,00631)	-0,00262 (0,00584)	-0,00191 (0,00612)	0,000770 (0,00674)	0,00099 (0,00683)	0,00133 (0,00712)
Arbeidet for å lette restriksjoner	0,0184 (0,0132)	0,0203 (0,0126)	0,0194 (0,0127)	0,0106 (0,0108)	0,00969 (0,0104)	0,00925 (0,0104)	-0,0167 (0,0124)	-0,0186 (0,0124)	-0,0197 (0,0125)
Arbeidet for å skaffe eller utvide økonomiske krisepakker	0,0178** (0,00831)	0,00555 (0,00879)	0,00698 (0,00857)	0,0334*** (0,00926)	0,0192** (0,00938)	0,0196** (0,00944)	0,0344*** (0,00921)	0,0312*** (0,00970)	0,0332*** (0,00987)
Forsøk på kontakt		0,149*** (0,0433)	0,150*** (0,0473)		0,125*** (0,0383)	0,134*** (0,0415)		0,0181 (0,0316)	0,0316 (0,0337)
Konsultert av det offentlige		-0,164** (0,0581)	-0,160** (0,0590)		-0,0707 (0,0535)	-0,0549 (0,0575)		0,0149 (0,0701)	0,0179 (0,0706)
Antall måneder med redusert drift		-0,00768† (0,00894)	-0,00535 (0,00933)		-0,0224*** (0,00873)	-0,0221*** (0,00884)		-0,0117 (0,0110)	-0,0103 (0,0114)
Organisasjonsform									
Enkeltstående organisasjon			0,0917** (0,0489)			0,0554 (0,0438)			-0,0489 (0,0604)
Paraplyorganisasjon			0,0619 (0,0725)			0,0275 (0,0679)			-0,00283 (0,0731)

	Endring i kontakt med Stortinget			Endring i kontakt med regjeringen			Endring i kontakt med forvaltningen		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Organisasjonstype									
Organisasjonsalder			-0,000294 (0,000679)			0,000777 (0,000636)			-0,000399 (0,000841)
Antall ansatte (transformert)			0,00540 (0,0208)			-0,0221 (0,0201)			-0,0320 (0,0271)
Ressursbyrde i politisk arbeid			0,00708 (0,0372)			0,00717 (0,0382)			-0,0539 (0,0466)
Konstantledd	-0,0983** (0,0411)	-0,267*** (0,0739)	-0,360** (0,134)	-0,0697* (0,0397)	-0,186*** (0,0620)	-0,298** (0,132)	-0,134*** (0,0517)	-0,144** (0,0726)	0,0391 (0,161)
Justert R2	0,0512	0,1224	0,1265	0,0958	0,1527	0,1538	0,0262	0,0313	0,0339
Observasjoner	488	488	488	488	488	488	488	488	488

† p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01

Resultatene viser en signifikant reduksjon i samfunnsorienterte organisasjoners kontakt med Stortinget og regjeringen sammenlignet med før koronapandemien. Økonomisk orienterte og fritidsorienterte organisasjoner opprettholdt derimot kontakten på samme nivå. Resultatene er illustrert i Figur 2. Mer konkret finner vi støtte for hypotese H₁ om at økonomiske organisasjoner opprettholdt sin kontakt både med Stortinget, regjeringen og forvaltningen. Videre finner vi i kontrast til hypotese H₂, at samfunnsorienterte organisasjoner reduserte sin kontakt med Stortinget. De opprettholdt imidlertid kontakten med forvaltningen på samme nivå som før pandemien. Når det gjelder hypotesen H₃, er det støtte for at fritidsorienterte organisasjoner opprettholdt kontakten med forvaltningen, men ikke at de økte den. Det er i tillegg interessant å merke seg at de også opprettholdt kontaktnivået med både Stortinget og regjeringen.



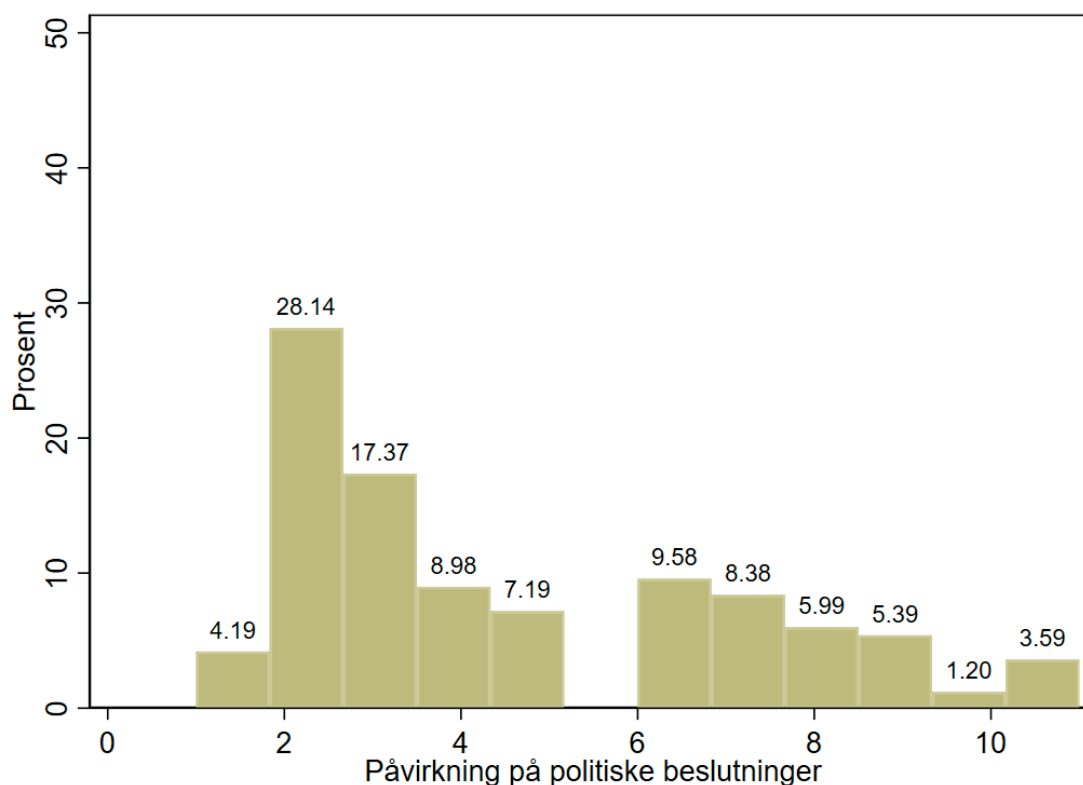
Figur 2. Predikert endring i kontakt med Stortinget, regjeringen og forvaltningen etter organisasjonstype. N = 488

Vi finner videre ikke noen tydelig sammenheng mellom i hvilken grad organisasjonene arbeidet for å lette eller styrke smitteverntiltak og endring i kontakten på noen av de tre

arenaene. Kontakt med regjeringen og forvaltningen økte derimot signifikant med i hvor aktivt organisasjonene arbeidet for å innføre eller utvide økonomiske krisepakker for sin sektor eller sitt felt. Alt annet likt, viser modellen at organisasjoner som arbeidet aktivt for å sikre økonomisk støtte, økte sin kontakt med regjeringen og forvaltningen. Det er også noen andre interessante observasjoner. Organisasjonene som hyppigst forsøkte å ta kontakt med politiske beslutningstakere, så også en større økning i kontakten med Stortinget og regjeringen. Organisasjoner som ble konsultert av det offentlige, hadde en signifikant reduksjon i kontakten med Stortinget.

Organisasjonenes påvirkning på koronarelaterte beslutninger

Figur 3 viser fordelingen på variabelen som måler i hvilken grad organisasjonene opplevde å ha påvirkning på politiske beslutninger relatert til koronapandemien. Figuren viser at flertallet av organisasjonene rapporterte liten påvirkning. Fordelingen på variabelen er høyreskjev. Vi finner flertallet plasserte seg i det nedre sjiktet av skalaene og veldig få helt øverst.



Figur 3. Grad av påvirkning på koronarelaterte beslutninger (1 = Ingen påvirkning i det hele tatt, 11 = Meget stor påvirkning). N = 165

I Tabell 3 presenteres resultatene av regresjonsanalyser med påvirkning som avhengig variabel. I disse modellene bruker vi kontakt med Stortinget, regjeringen og forvaltningen under koronapandemien som kontrollvariabler framfor forsøk på kontakt, da vi går ut fra at graden av påvirkning er forbundet med graden av faktisk kontakt med offentlige beslutninger. De uavhengige variablene alene forklarer en stor del av variasjonen; 20%. Når vi introduserer det første settet av kontrollvariabler, øker den forklaringskraften til 25%. Modellen med alle variabler forklarer 26% av variasjonen i påvirkning.

Tabell 3. Lineær regresjonsanalyse (OLS) av organisasjonens påvirkning på politiske beslutninger relatert til koronapandemien. Robuste standardfeil i parentes.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Organisasjonstype						
Fritidsorientert	-0,0158 (0,482)	0,556 (0,462)	0,163 (0,590)	-0,120 (0,775)	1,251 [†] (0,708)	1,043 (0,721)
Samfunnsorientert	0,00983 (0,432)	0,310 (0,423)	-0,0817 (0,479)	-0,224 (0,691)	0,773 (0,599)	1,314 ^{**} (0,621)
Arbeidet aktivt for å beholde eller øke smitteverntiltak	-0,0914 ^{**} (0,0443)	-0,0632 (0,0398)	-0,0506 (0,0395)	-0,0767 (0,0568)	-0,0482 (0,0392)	-0,0271 (0,0400)
Arbeidet aktivt for å lette restriksjoner	0,0986 (0,0749)	0,101 (0,0707)	0,0815 (0,0691)	0,0832 (0,0687)	0,215 ^{***} (0,0728)	0,0634 (0,0673)
Arbeidet aktivt for å skaffe eller utvide økonomiske krisepakker	0,330 ^{***} (0,0516)	0,265 ^{***} (0,0519)	0,291 ^{***} (0,0525)	0,288 ^{***} (0,0540)	0,294 ^{***} (0,0524)	0,414 ^{***} (0,0575)
Kontakt med Stortinget		0,620 [†] (0,338)	0,467 (0,352)	0,487 (0,364)	0,371 (0,334)	0,421 (0,326)
Kontakt med regjeringen		-0,552 (0,408)	-0,430 (0,409)	-0,456 (0,418)	-0,500 (0,397)	-0,491 (0,381)
Kontakt med forvaltningen		0,433 [†] (0,236)	0,381 [†] (0,227)	0,384 [†] (0,229)	0,438 [*] (0,225)	0,454 [†] (0,232)
Konsultert av det offentlige		0,956 ^{**} (0,380)	0,872 ^{**} (0,389)	0,859 ^{**} (0,392)	0,959 ^{***} (0,367)	0,784 ^{**} (0,381)
Antall måneder med redusert drift		-0,122 (0,0800)	-0,0496 (0,0777)	-0,0552 (0,0799)	-0,0348 (0,0771)	-0,0578 (0,0760)
Organisasjonsform						
Enkeltstående organisasjon			0,00276 (0,444)	0,0218 (0,465)	-0,127 (0,420)	-0,213 (0,425)
Paraply-organisasjon			0,995 [†] (0,591)	1,002 [†] (0,603)	1,253 ^{**} (0,604)	1,110 [†] (0,623)
Organisasjonsalder			-0,00764 (0,00536)	-0,00746 (0,00544)	-0,00846 (0,00546)	-0,00804 (0,00526)
Antall ansatte (transformert)			0,0255 (0,144)	0,0189 (0,150)	0,0134 (0,141)	-0,00604 (0,146)
Ressursbyrde i politisk arbeid			-0,444 [†] (0,253)	-0,438 [†] (0,258)	-0,426 [†] (0,242)	-0,413 (0,255)
Samspillsledd						
Fritidsorientert *				0,0759 (0,117)		
Arbeidet aktivt for å beholde eller øke smitteverntiltak						

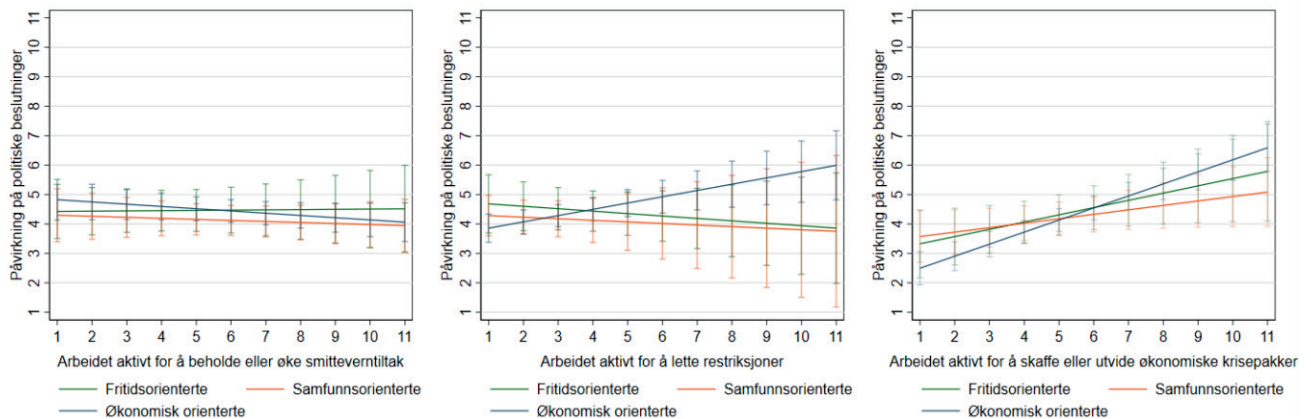
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Organisasjonstype						
Samfunnsorientert *				0,0379		
Arbeidet aktivt for å beholde eller øke smitteverntiltak				(0,0943)		
Fritidsorientert *					-0,304**	
Arbeidet aktivt for å lette restriksjoner					(0,132)	
Samfunnsorientert *					-0,272†	
Arbeidet aktivt for å lette restriksjoner					(0,162)	
Fritidsorientert *						-0,168
Arbeidet aktivt for å skaffe eller utvide økonomiske krisepakker						(0,127)
Samfunnsorientert *						-0,266***
Arbeidet aktivt for å skaffe eller utvide økonomiske krisepakker						(0,0967)
Konstantledd	2,587*** (0,403)	1,035* (0,531)	2,593*** (0,905)	2,713*** (0,883)	2,221** (0,876)	2,043** (0,942)
Justert R2	0,2082	0,2530	0,2624	0,2580	0,2771	0,2846
Observasjoner	165	165	165	165	165	165

† p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01

Vi finner i modell 3 ikke noen signifikant forskjell i påvirkning når vi sammenligner samfunnsorienterte og fritidsorienterte med økonomisk orienterte organisasjoner. Det er heller ingen signifikant sammenheng mellom det å lette eller styrke smitteverntiltak og påvirkning. Vi ser derimot at det er en positiv, signifikant sammenheng mellom å arbeide aktivt for økonomiske krisepakker og påvirkning. Alt annet likt, er forskjellen mellom de som ikke arbeidet aktivt for dette i det hele tatt og de som arbeidet svært aktivt for det, på 2,91 poeng på skalaen.

I modell 4-6 inkluderer vi et samspillsledd mellom organisasjonstype og i hvilken grad organisasjonene arbeidet aktivt for de ulike sakene. Samspillsleddet i modell 4 (styrke smitteverntiltak) er ikke signifikant. Det er derimot signifikant i modell 5 (lette smitteverntiltak) og modell 6 (økonomiske krisepakker). Forklaringskraften øker også noe for modell 5 og modell 6 sett i forhold til modellen uten samspillsledd. For å lette tolkningen, illustrerer vi i Figur 4 hvordan samspillseffektene arter seg. Figuren viser at modell 5 predikerer at økonomisk orienterte organisasjoners påvirkning økte med hvor aktivt de arbeidet for lettelsers i smitteverntiltak, mens det ikke var tilfellet for verken samfunnsorienterte eller fritidsorienterte organisasjoner. Tvert imot er sammenhengen negativ for de to sistnevnte. Dette gir delvis støtte til vår hypotese H₄ ved at politisk innflytelse ser ut til å henge sammen med økonomiske krisepakker for økonomisk orienterte organisasjoner, men ikke fritidsorienterte. Vi finner ikke støtte for hypotese H₅ om at om samfunnsorienterte og fritidsorienterte organisasjoners påvirkning var avhengig av hvor aktivt de arbeidet for lettelsers eller for å øke smitteverntiltak.

Modell 6 predikerer at sammenhengen mellom i hvilken grad organisasjonene arbeidet for å skaffe eller utvide økonomiske krisepakker og påvirkning, er sterkere for økonomisk orienterte organisasjoner og svakere for samfunnsorienterte organisasjoner. For samfunnsorienterte organisasjoner finner vi en predikert forskjell på 1,48 poeng mellom de som ikke arbeidet aktivt for økonomisk støtte og de som arbeidet svært aktivt for det. For fritidsorienterte organisasjoner er forskjellen 2,47 poeng og for økonomisk orienterte organisasjoner 4,15 poeng. I tråd med vår hypotese H_5 var økonomisk orienterte organisasjoners grad av påvirkning også i større grad avhengig av hvor aktivt de arbeidet for å skaffe eller utvide økonomiske krisepakker, enn det som var tilfellet for samfunnsorienterte og fritidsorienterte organisasjoner.



Figur 4. Samspillseffekter på påvirkning på koronarelaterte beslutninger mellom organisasjonstype og hvor aktivt organisasjonene arbeidet for å beholde eller øke smitteverntiltak, å lette restriksjoner og å skaffe eller utvide økonomiske krisepakker. $N = 165$

Når det gjelder kontrollvariablene er det indikasjon på at påvirkningen øker med grad av kontakt med forvaltningen, og vi finner signifikant høyere påvirkning blant organisasjoner som ble konsultert. Paraplyorganisasjoner ser også ut til å ha opplevde signifikant høyere påvirkning. Vi finner ikke noen sammenheng mellom antall ansatte i organisasjonen og påvirkning, men graden av påvirkning synker signifikant jo mer ressurskrevende organisasjonen vurderte det var å få tilgang.

Konklusjon og diskusjon

I denne artikkelen har vi undersøkt endringer i frivillige- og interesseorganisasjoners kontakt med offentlige beslutningstakere i og innflytelse på politiske beslutningsprosesser under koronapandemien i Norge. Hovedfunnene viser at organisasjonenes kontakt med både Stortinget, regjeringen og forvaltningen i hovedsak holdt seg på samme nivå under pandemien som før. Av de som rapporterte om endringer i kontakten, var det flere som hadde redusert enn økt denne. Vi finner en reduksjon i samfunnsorienterte organisasjoners kontakt med Stortinget og regjeringen, mens det ikke var noen endring i økonomisk orienterte eller fritidsorienterte organisasjoners kontakt på noen av arenaene. Vi finner også at hvor aktivt organisasjonene arbeidet for å skaffe eller utvide økonomiske krisepakker, var forbundet med økt kontakt. Det var ikke noen slik sammenheng mellom hvor aktivt de arbeidet for å styrke smitteverntiltak eller hvor aktivt de arbeidet for å lette smitteverntil-

tak. Funnene viser dessuten at organisasjonene som arbeidet mest aktivt å skaffe eller utvide økonomiske krisepakker, også opplevde å ha større påvirkning. I analysen finner vi at denne sammenhengen er sterkere for økonomisk orienterte organisasjoner enn samfunnsorienterte og fritidsorienterte. Analysen indikerer i tillegg at jo mer aktivt økonomisk orienterte organisasjoner arbeidet for å lette smitteverntiltak, dess større påvirkning opplevde de å ha, mens dette ikke var tilfellet for samfunnsøkonomiske eller fritidsorienterte organisasjoner.

Samlet sett viser funnene at kontakten mellom organisasjoner og det offentlige var preget av stabilitet framfor endring. Det var heller ikke noe tydelige forskjeller i endringer i kontakten på ulike arenaer. I den grad det skjedde endringer, var det i større grad en reduksjon enn økning i kontakten. Det kan skyldes at beslutningstakere oftere henvendte seg til organisasjoner med etablert relasjon til det offentlige. Især økonomisk orienterte organisasjoner hadde samme kontaktnivå som før pandemien. Slik sett ser pandemien ut til å ha gitt færre muligheter for utfordrere til å øve politisk påvirkning. Dette underbygges dels av at det var samfunnsorienterte organisasjoner som i størst grad reduserte kontakten, der mange finner mange mindre, svært spesialiserte rettighets- og støtteorganisasjoner (Arnesen & Sivesind, 2021). En forklaring på funnene kan også være at det var de økonomiske krisetiltakene som ble den dominerende rammen om organisasjonenes engasjement under pandemien. Støynivået i politikken økte, men de økonomiske virkningene var av en så allmenn karakter at de ble sett som nært forbundet med de sosiale følgene. Det var organisasjoner som arbeidet for å skaffe eller utvide økonomiske krisepakker, som også opplevde å få størst gehør for sine synspunkter. Analysen viser igjen at det spesielt gjaldt økonomisk orienterte organisasjoner. Selv om sosiale virkninger kom på agendaen etter hvert, synes det som at mulighetsrommet som samfunnsorienterte organisasjoner hadde for å mobilisere rundt disse, var begrenset.

Artikkelens funn peker mer overordnet mot at korporative trekk i samspillet mellom organisasjoner og det offentlige ble framhevet under pandemien. Offentlige beslutningstakere hadde i en usikker krisepolitisk situasjon behov for forutsigbarhet, troverdig informasjon og støtte for sine beslutninger. Økonomisk orienterte organisasjoner opprettholdt i større grad sin kontakt og hadde større grad av innflytelse på fordeling av økonomisk støtte. De store arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene betonet for eksempel tidlig i pandemien samarbeidet med regjeringen. Slike interesseorganisasjoner fikk også påvirkning på beslutninger om lettelse i innreiseforbud (NOU 2021:6). Pluralistiske prinsipper i politikutformingen ser ut til å ha blitt noe nedtonet. Dette betyr ikke at organisasjoner flest ikke var i kontakt med myndighetene, men at kontakten ble redusert for noen – og særlig for samfunnsorienterte organisasjoner.

Artikkelen bidrar med kunnskap om endringer i organisasjonenes kontakt med offentlige beslutningstakere i koronapandemiens skiftende sosiale og politiske kontekst. Det var ikke snakk om noe grunnleggende eller varig brudd med dynamikken i samspillet mellom organisasjonene og det offentlige, og vi ser noen endringer som gikk imot våre forventninger. De sosiale og psykologiske konsekvensene kan samtidig tenkes å komme høyere på agendaen etter pandemien. Det understreker på samme tid behovet for videre forskning på organisasjonenes rolle i krisepolitikken. Etter alt å dømme representerer funnene i denne artikkelen bare en del av en større fortelling som det er behov for ytterligere å belyse empirisk.

Vi retter en stor takk til de to anonyme fagfellenes konstruktive og nyttige tilbakemeldinger på tidligere versjon av artikkelen.

Litteratur

- Arnesen, D. & Sivesind, K. H. (2020). Organisasjonslandskap i endring 2009–2019: Fra ideologisk samfunnsendring til individuell utfoldelse? Institutt for samfunnsforskning.
- Arnesen, D. & Sivesind, K. H. (2021). Frivillighet og koronakrisen. Befolkningens frivillige innsats og frivillige organisasjoners rolle, aktiviteter og økonomi under koronakrisen i Norge. Institutt for samfunnsforskning.
- Arnesen, D., Sivesind, K. H. & Enjolras, B. (2020). *Kompensasjonsordningene for idrett og frivillighet i forbindelse med COVID-19*. Institutt for samfunnsforskning.
- Arnesen, D., Sivesind, K. H. & Gulbrandsen, T. J. (2016). *Fra medlemsbaserte organisasjoner til koordinert frivillighet? Det norske organisasjonssamfunnet fra 1980 til 2013*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Arnesen. (2018). Mellom organisering, politikk og forvaltning: en studie av nasjonale paraplyorganisasjoner i Norge. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Berg, R., Næss, G. E. & Nøkleby, H. (2021). Skandinavisk forskning om konsekvenser av covid-19 på velferd, likestilling, livsvilkår og livskvalitet: et systematisk litteratursøk med sortering. Folkehelseinstituttet.
- Beyers, J. (2004). Voice and Access: Political Practices of European Interest Associations. *European Union Politics*, 5(2), 211-240. <https://doi.org/10.1177/1465116504042442>
- Binderkrantz, A. S. & Christiansen, P. M. (2015). From classic to modern corporatism. Interest group representation in Danish public committees in 1975 and 2010. *Journal of European Public Policy*, 22(7), 1022-1039. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.1000365>
- Binderkrantz, A. S., Christiansen, P. M. & Pedersen, H. H. (2015). Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media. *Governance*, 28(1), 95-112. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/gove.12089>
- Birkland, T. A. (1998). Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting. *Journal of Public Policy*, 18(1), 53-74. <https://doi.org/10.1017/s0143814x98000038>
- Bougroug, A., Kjos, Ø. K. & Sletten, P. (2021). Økonomisk utvikling gjennom Covid-19. En sammenligning av utviklingen i Norge, Sverige og Danmark. Statistisk sentralbyrå.
- Bouwen, P. (2002). Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. *Journal of European Public Policy*, 9(3), 365-390. <https://doi.org/10.1080/13501760210138796>
- Bouwen, P. (2004). Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions. *European Journal of Political Research*, 43(3), 337-369. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00157.x>
- Christiansen, P. M., Nørgaard, A. S., Rommetvedt, H., Svensson, T., Thesen, G., & Öberg, P. (2010). Varieties of Democracy: Interest Groups and Corporatist Committees in Scandinavian Policy Making. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 21(1), 22-40. <https://doi.org/10.1007/s11266-009-9105-0>
- Culpepper, P. D. (2011). *Quiet politics and business power : corporate control in Europe and Japan*. Cambridge University Press.
- DeLeo, R.A., Taylor, K., Crow, D.A., & Birkland, T.A. (2021) During Disaster: Refining the Concept of Focusing Events to Better Explain Long-Duration Crises. *International Review of Public Policy* 3(1). <https://doi.org/10.4000/irpp.1868>
- Eikås, M. & Selle, P. (2002). A Contract Culture even in Scandinavia. I U. Ascoli & C. Ranci (Red.), *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization* (s. 47-75). Springer US. https://doi.org/10.1007/978-1-4757-4992-2_3
- Eising, R. (2007). Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices: Explaining Interest Group Access in the European Union. *European Union Politics*, 8(3), 329-362. <https://doi.org/10.1177/1465116507079542>

- Enjolras, B. & Sivesind, K. H. (2018). The Roles and Impacts of the Third Sector in Europe. I *The Third Sector as a Renewable Resource for Europe: Concepts, Impacts, Challenges and Opportunities* (s. 95-124). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-71473-8_4
- Fløtten, T. & Trygstad, S. (2020). Post korona – en ny fase for den nordiske modellen? Fafo.
- Fredheim, N. A. G. & Figenschou, T. U. (2020). Changing priorities, hybrid campaigns: interest groups' perceptions of gains and risks in the new media landscape. *Interest Groups & Advocacy*, 9(2), 197-219. <https://doi.org/10.1057/s41309-020-00089-7>
- Helsingen, L. M., Refsum, E., Gjøstein, D. K., Løberg, M., Bretthauer, M., Kalager, M., Emilsson, L. & for the Clinical Effectiveness Research, g. (2020). The COVID-19 pandemic in Norway and Sweden – threats, trust, and impact on daily life: a comparative survey. *BMC Public Health*, 20(1), 1597. <https://doi.org/10.1186/s12889-020-09615-3>
- Hogan, J., Howlett, M., Murphy, M. (2022). Re-thinking the coronavirus pandemic as a policy punctuation: COVID-19 as a path-clearing policy accelerator, *Policy and Society*, Volume 41, Issue 1, January 2022, Pages 40–52, <https://doi.org/10.1093/polsoc/puab009>
- Hipp, L., Bünning, M., Munnes, S. & Sauermann, A. (2020). Problems and pitfalls of retrospective survey questions in COVID-19 studies. *Survey Research Methods*, 14(2). <https://doi.org/10.18148/srm/2020.v14i2.7741>
- Ihlen, Ø. & Raknes, K. (2020). Appeals to 'the public interest': How public relations and lobbying create a social license to operate. *Public Relations Review*, 46(5), 101976. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2020.101976>
- Junk, W. M., Crepaz, M., Hanegraaff, M., Berkhout, J. & Aizenberg, E. (2020). Interest Representation during the Corona Virus Crisis : Results from the European Union and Nine European Countries – InterCov Survey – Summary Report.
- Junk, W. M., Crepaz, M., Hanegraaff, M., Berkhout, J. & Aizenberg, E. (2021). Changes in interest group access in times of crisis: no pain, no (lobby) gain. *Journal of European Public Policy*, 1-21. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1968936>
- Karmhus, A. A. (2022). Røde Kors' innsats under pandemien i Norge 2020–2021. Norges Røde Kors.
- Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, alternatives, and public policies* (Second edition, Pearson new international ed. utg.). Pearson Education Limited.
- Lauvrak, V. & Juvet, L. (2020). Social and economic vulnerable groups during the COVID-19 pandemic. Rapid review 2020. Norwegian Institute of Public Health.
- Loga, J. (2018). Sivilsamfunnets roller i velferdsstatens omstilling. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(1), 58-73. <https://doi.org/10.18261/issn.2535-2512-2018-01-05>
- Lorentzen, H. (2010). *Statlige tilskudd til frivillige organisasjoner : en empirisk kartlegging* (Bd. 2010:4). Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Mader, M. & Schoen, H. (2019). The European refugee crisis, party competition, and voters' responses in Germany. *West European Politics*, 42(1), 67-90. <https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1490484>
- NOU (2021:6). Myndighetenes håndtering av koronapandemien: rapport fra Koronakommisjonen: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- NOU (2022:5). Myndighetenes håndtering av koronapandemien – del 2: rapport fra Koronakommisjonen. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Regjeringen.no. (2022). *Tidslinje: myndighetenes håndtering av koronasituasjonen*. <https://www.regjeringen.no/no/tema/Koronasituasjonen/tidslinje-koronaviruset/id2692402/>
- Rommetvedt, H. (2017). *Politikkens allmenngjøring : Stortinget, regjeringen og de organiserte interessene i et nypluralistisk demokrati* (3. utg. utg.). Fagbokforl.
- 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. <https://doi.org/10.1177/0010414012453712>

- Salamon, L. M. (2002). Explaining Nonprofit Advocacy: An Exploratory Analysis. Working Paper Series, no. 21. Center for Civil Society Studies.
- 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.
- 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. https://doi.org/10.1007/978-3-319-77264-6_3
- Sivesind, K. H. & Enjolras, B. (2022). Frivillige organisasjoners sivilsamfunnsrolle: påvirkningsstrategier og tilgang til politiske beslutningsfora. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Skogheim, R., Orderud, G., Ruud, M. E. & Søholt, S. (2021). *Informasjon og tiltak rettet mot innvandrerbefolkningen i forbindelse med Covid-19 Delrapport 3*. By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet – storbyuniversitetet.
- Skrove, G., Lichtwarck, W., Moufack, M. F., Røkkum, N. H. A., Ulfseth, L. A., Kojan, B. H. & Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet Institutt for sosialt, a. (2021). *Konsekvenser av covid-19 for tjenestetilbudet blant sårbare barn og unge* (Bd. nr. 5). NTNU, Institutt for sosialt arbeid.
- Uhre, A. N. & Rommetvedt, H. (2019). Civil associations and interest groups in the policy-making process: pluralisation and generalisation of interests. *Interest Groups & Advocacy*, 8(2), 233-253. <https://doi.org/10.1057/s41309-019-00049-w>
- United Nations. (2020). *Satellite Account on Nonprofit and Related Institutions and Volunteer Work*. United Nations. <https://doi.org/https://doi.org/10.18356/e71b2412-en>
- van der Meer, T. W. G., te Grotenhuis, M. & Scheepers, P. L. H. (2009). Three Types of Voluntary Associations in Comparative Perspective: The Importance of Studying Associational Involvement through a Typology of Associations in 21 European Countries. *Journal of Civil Society*, 5(3), 227-241. <https://doi.org/10.1080/17448680903351743>
- Worrall, J. L. (1999). Focusing Event Characteristics and Issue Accompaniment: The Case of Domestic Terrorism. *Criminal Justice Policy Review*, 10(3), 319-341. <https://doi.org/10.1177/088740349901000301>
- Yeo, J. & Knox, C. C. (2019). Public Attention to a Local Disaster Versus Competing Focusing Events: Google Trends Analysis Following the 2016 Louisiana Flood. *Social Science Quarterly*, 100(7), 2542-2554. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/ssqu.12666>