Penge og politisk indflydelse

- en rapport om erhvervslivets skjulte magt i dansk politik

GLOBAL AKTION

NOAH
Friends of the Earth Denmark

Frie Bønder - Levende Land

INDHOLD

Introduktion ..... side 4

Erhvervslivets adgangssfærer..... side 8

Civilsamfundets adgangssfærer ..... side 12

Den politiske svingdør ..... side 16

Virksomheders indflydelse på forskning..... side 20

Tænketanke..... side 22

Konklusion ..... side 26

Denne rapport er udgivet af Global Aktion - Mennesker og miljø før profit, Frie Bønder - Levende land og NOAH - Friends of the Earth Denmark.

Udgivet 12. december 2019.

Tekst og research: Louise Skotte Møller, Nanna Kopp Mortensen, Sebastian Ove, Christina Thygesen, Tobias Jespersen, Svend Ehrenreich Thomsen, Morten Nielsen, m.fl.
Layout: Rabotnik.coop
Tryk: Lasertryk.dk

Udgivelsen af denne rapport er støttet af Friends of the Earth Europe

Dette værk kan frit deles under Creative Commons licens CC-BY 4.0.

Penge og politisk indflydelse

- en rapport om erhvervslivets skjulte magt i dansk politik

Der er ikke langt imellem, at danske medier kan afsløre en ny sag, hvor aktører fra det private erhvervsliv har købt sig til indflydelse på politiske beslutninger, bestilt forskning, eller hvor en højtstående politiker er sprunget direkte fra sin stilling i offentlig tjeneste og ind i en ny position som lobbyist i det private erhvervsliv. Gang på gang forarges offentligheden, men samtalen går sjældent videre. Men de enkeltstående sager, der kommer frem i medierne, er blot symptomer på et system, der er præget af ugennemsigtighed og manglende regulering.

Modsat flere andre EU-lande, har Danmark ingen lovgivning i forhold til lobbyregistre, svingdørsansættelser eller åbne kalendere. Ingen ved, hvem en minister, et folketingsmedlem eller en embedsmand mødes med eller om hvad. Den nye offentlighedslov gjorde det kun sværere at opnå indsigt i dette, og det er et demokratisk problem. Samtidig er den danske befolknings tillid til politikerne rekordlav og under valget 2019 viste en undersøgelse, at kun hver anden dansker stoler på Folketinget.[1] Vi ser manglen på gennemsigtighed og de mange politikere, der går gennem svingdøren som medvirkende til dette.

Den offentlige politiske debat er ofte præget af forskellige store og små tænketanke. Tænketanke, der sjældent ønsker at oplyse hvem, der betaler for deres arbejde. Derfor ved offentligheden heller ikke hvilke interesser, der står bag. Derudover findes der meget begrænset forskning eller viden om, hvordan store danske og transnationale virksomheder og interesseorganisationer påvirker de politiske processer i Danmark. Det skaber et demokratisk problem, fordi den reelle magt sløres.

Danske civilsamfundsorganisationer oplever at stå uden for porten med få muligheder for at orientere sig om processerne, imens store virksomheder påvirker de politiske processer. Det bliver i stigende grad sværere at opnå samme niveau af indflydelse i systemet – eller bare en brøkdel heraf, når frister for høringssvar kortes ned til det noget nær umulige, og civilsamfundet generelt er underrepræsenteret i møder, udvalg og nævn i forhold til det private erhvervsliv.

I Danmark er der en hær af interesseorganisationer og tænketanke, der forsøger at påvirke den offentlige debat og de politiske beslutninger. Lobbyisme i sig selv er ikke et problem. Under de rette omstændigheder kan forskelligartede aktørers adgang til beslutningstagere være tegn på et sundt demokrati. Men det er et problem, når der ingen åbenhed og gennemsigtighed er, og når det private erhvervslivs indflydelse strækker sig langt længere end det øvrige samfunds, uden at andre aktører kan modgå denne skævvridning.

Lobbyismen kan i værste fald forbindes med korruption, hvis illegitime værktøjer og processer tages i brug i forsøget på at påvirke dansk politik. Restriktioner og gennemsigtighed er altafgørende for at forhindre dette. Denne rapport sætter fokus på den manglende gennemsigtighed og regulering af lobbyisme i det politiske rum samt den ubalance, der er mellem erhvervslivets og civilsamfundets adgang til beslutningstagerne.

God læselyst!

1 https://www.dr.dk/nyheder/politik/folketingsvalg/taet-paa-hver-anden-dansker-stoler-ikke-paa-folketinget

1. Introduktion

UDBREDT LOBBYISME I DANMARK

I løbet af de sidste årtier er interessegrupper blevet mere og mere aktive i Folketinget. En opgørelse fra Aarhus Universitet[2] i 2014 anslog, at der i Danmark findes 1.700 interesseorganisationer, der er engageret i lobbyarbejde, hvilket er et relativt højt antal sammenlignet med 7.000 på EU-niveau. Ud af de 1.700 organisationer, står blot ni aktører for en tredjedel af al politisk indflydelse i Danmark.[3]

Erhvervsgrupper er blandt de mest aktive og ressourcestærke interessegrupper. Ifølge samme undersøgelse står de bag 68% af de henvendelser fra organisationer til Folketinget, der leder til en ændring af et lovforslag. Undersøgelsen viste dertil, at der er en klar sammenhæng mellem en organisations ressourcer (i form af indtægter og ansatte til politisk arbejde) og politisk indflydelse. Jo flere penge og ansatte desto mere eksklusiv kontakt til folketingsmedlemmerne. Modsat andre lande er det i Danmark organisationerne selv, der tager initiativ til at påvirke politiske beslutninger og interesser. Derfor vil det ofte være de mest ressourcestærke, der vil få den største indflydelse.[4]

Hvad er lobbyisme?
Lobbyisme kan forstås som et organiseret samspil mellem beslutningstagere og interessegrupper, der tillader en strøm af information om borgernes præferencer og synspunkter for at tilpasse politiske beslutninger med den offentlige holdning.[5] Af den grund er lobbyisme i sig selv ikke negativt for et demokratisk samfund. At bringe forskellige interesser til bordet er derfor en del af demokratiet, da aktører organiserer sig på forskellige måder for at få adgang til og påvirke beslutningsprocessen.[6] Problemet opstår, når der er ubalance i adgangen til den politiske arena. Det kan fordreje beslutningsprocessen på bekostning af mindre organiserede eller ressourcestærke interessegrupper, der potentielt repræsenterer offentligheden.

PROFESSIONALISERING OG GAVEGIVNING

Lobbyisme i Danmark er blevet en udbredt praksis. I en undersøgelse fra 2008 sagde 88% af adspurgte folketingsmedlemmer, at de havde integreret lobbyisters information og indsats direkte i deres arbejde.[7] Samtidig viste undersøgelsen, at lobbyisme bliver mere organiseret og antager forskellige strategier. 74% af de interviewede folketingsmedlemmer sagde, at de oplevede, at der var en større grad af lobbyisme end tidligere, og 68% oplevede, at lobbyarbejdet var blevet mere professionaliseret. En anden undersøgelse udført i 2015 af lobbybureauet Advice, viste at ca. 25% af de adspurgte folketingsmedlemmer havde daglig kontakt med lobbyister.[8] Og tendensen til, at folketingsmedlemmer og lobbyister er i intens dialog, steg: I 2012 svarede én tredjedel af de adspurgte folketingsmedlemmer, at de havde kontakt med lobbyister flere gange om ugen[9] – kun tre år senere var dette tal steget til to tredjedele. Kun 2% af folketingsmedlemmerne sagde, at de aldrig var i kontakt med lobbyister.[10]

Den samme undersøgelse fra 2015 viste en voldsom stigning i folketingspolitikeres modtagelse af modydelser fra lobbyister. Hele 50% af de interviewede folketingsmedlemmer havde modtaget kompensation fra lobbyister. Af disse havde 6% modtaget gaver, 10% havde modtaget medieomtale, 32% havde modtaget middage, mens 24% havde modtaget donationer til deres valgkampagner.[11]

Dansk lobbyismes hovedaktører
Når det kommer til dansk lobbyismes hovedaktører, findes der meget lidt forskning af nyere dato. En opgørelse fra Aarhus Universitet i 2014 kortlagde ni hovedaktører, som tilsammen står for over en tredjedel af al lobbyisme i Folketinget. Blandt de største findes erhvervssammenslutninger, fagforeninger, sammenslutninger af myndigheder eller institutioner, og en enkelt forbrugerorganisation. Et fællestræk er, at de stort set alle er til for at varetage deres egne medlemmers interesser, i modsætning til de civilsamfundsorganisationer, hvis formål er at opnå almennyttige goder.[12] Fælles for de største spillere er også, at de har mange ressourcer både i form af indtægter og ansatte til politisk arbejde. Flere af dem er del af internationale netværk og sammenslutninger, og er ikke kun aktive lobbyister i Danmark men også på EU-niveau. De ni største er følgende[13]:

- Dansk Industri
- Dansk Erhverv
- Landbrug & Fødevarer
- Fagbevægelsens Hovedforbund (FH)
- Fagligt Fælles Forbund (3F)
- Forbundet af Offentligt Ansatte (FOA)
- Kommunernes Landsforening (KL)
- Danske Regioner
- Forbrugerrådet Tænk

2 Christiansen, P.M.; Binderkrantz, A.S. & Pedersen, H.H. (2014): Organisationer i Politik. Hans Reitzels Forlag

3 Mortensen, J.S.: Tæt på magten: Sådan fungerer dansk lobbyisme. Ræson, 21/4-2015.

4 Klougart, S.A.: En lille håndfuld organisationer trækker i trådene i dansk politik. Information, 10-3-2014.

5 Pedersen, H.H.; Binderkrantz, A.S. & Christiansen, P.M.: Lobbying Across Arenas: Interest Group Involvement in the Legislative Process in Denmark. Legislative Studies Quarterly, 39 no 2, 2014

6 Binderkrantz, A. S., Christiansen, P. M. & Pedersen, H. H.: Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media. Governance, 28 no 1, 2014, 95-112.

7 Esbensen, M.C.: Ny undersøgelse: eksplosiv vækst i lobbyisme overfor folketinget. Kommunikationsforum, 2008.

8 Advice: Lobbyisme - Erfaringer og holdninger blandt folketingsmedlemmer. October 2015. Advice.

9 Analyse af Lobbyisme i Danmark. Erfaringer og Holdninger til Lobbyisme blandt Politikere i Folketinget, Regioner og Kommuner. 25/6-2012, Advice.

10 Advice: Lobbyisme - Erfaringer og holdninger blandt folketingsmedlemmer. October 2015. Advice.

11 Advice: Lobbyisme - Erfaringer og holdninger blandt folketingsmedlemmer. October 2015. Advice.

12 Binderkrantz, A.S.; Christiansen, P.M. & Pedersen, H.H.: Organisationer i politik. Reizel, 2014.

13 I vilkårlig rækkefølge

MANGLENDE ÅBENHED

På trods af den udbredte lobbyisme findes der ikke nogen dansk lovgivning på området – hverken i form af restriktioner, lobbyregistre, karensregler eller gennemsigtighed. Tværtimod blev offentlighedens adgang til indsigt i hvem, der udøver politisk lobbyisme over for de folkevalgte, indskrænket, da den nye Offentlighedslov blev vedtaget i 2013. Med denne blev muligheden for aktindsigt i ministres arbejdsgange afskåret yderligere. Dette resulterede i lukkethed om de møder, som ministre afholder med interessenter, lobbyister og andre eksterne aktører, der har en interesse i at påvirke ministrenes politik og beslutninger. Der har været en række fejlslagne forsøg – ofte fremsat af venstrefløjens partier – på at regulere og skabe gennemsigtighed på området.[14] Det mest succesfulde var et frivilligt lobbyregister i 2012, der dog efter kort levetid blev nedlagt af et flertal i Folketinget. Modsat flere andre EU-lande, findes der i Danmark heller ikke karensperioder, eller såkaldte cool-off perioder for politikere, der forlader det offentlige embede og går direkte ud i lobbyiststillinger (se kapitel 4: Den politiske svingdør).

DANMARK BLANDT EUROPAS MINDSTE REGULEREDE LANDE

I modsætning til Danmark har flere europæiske lande taget konsekvensen af ukontrolleret lobbyisme. F.eks. har Storbritannien, Frankrig, Polen, Holland, Slovenien, Østrig, Litauen og Irland alle indført et obligatorisk lobbyregister og lovgivning på området. Holland har ligeledes et obligatorisk lobbyregister, men ingen lovgivning, imens Italien, Rumænien, Kroatien og Tyskland har frivillige lobbyregistre. Andre lande som Spanien, Letland og Finland har indført forskellige former for selvregulering.[15] Også i USA er der striks lovgivning på området. F.eks. er det forbudt for forhenværende ministre og embedsmænd at lave lobbyarbejde på deres tidligere arbejdsplads. Lobbyister i USA skal offentliggøre deres honorarer, ligesom der er regler for, hvordan politikere må omgås lobbyister, hvad de må tage imod, og hvordan det skal registreres.[16]

I Storbritannien er både ministre og embedsmænd forpligtet til at konsultere en særlig kommission, Advisory Committee on Business Appointments,[17] hvis de ønsker at søge arbejde i interesseorganisationer de første to år efter deres virke i politik. Desuden er vejledningen mellem den tidligere politiker og komitéen offentlig tilgængelig på den britiske regerings hjemmeside, hvor man i detaljer kan læse, hvilke jobs eksempelvis en tidligere premierminister har ansøgt om tilladelse til at tage, foruden komitéens svar inklusiv eventuelle krav til politikeren eller embedsmanden. Her er eksempler på, at en tidligere politiker har fået understreget, at vedkommende på ingen måde må udøve lobbyvirksomhed over for den siddende regering.

14 Beslutningsforslag B56 og B57, 2015-16 om hhv. obligatorisk lobbyregister og nedsættelse af en arbejdsgruppe til udarbejdelse af modeller for karensperioder for ministres ansættelse i lobbyvirksomheder m.v. Begge bortfaldet. Alternativet foreslår ligeledes i deres program, at udover at indføre et offentligt tilgængeligt lobbyregister, skal der samtidig indføres en karensperiode for ministre og topembedsfolk, som skifter embede til en lobbykarriere.

15 Grosek, K., Claros, E.: Regulation of lobbying across the EU. Infographic, European Parliamentary Research Service. December 2016.

16 Olsen, T.L.: Selv i USA reguleres lobbyisme hårdt. DR, 17/10-2014.

17 Advisory Committee on Business Appointments.

Regulering af lobby i EU

I 2011 oprettede Europa Parlamentet og Europa Kommissionen i fællesskab et såkaldt Transparency Register, der gælder for alle organisationer og selvstændige erhvervsdrivende, der forsøger at påvirke beslutningsprocessen inden for de to institutioner. Registret giver EU-borgere, medierne og interessenter mulighed for indsigt i aktiviteterne og for potentiel indflydelse herpå.[18] EU opfordrer her borgere til at interessere sig for og forvente, at beslutningsprocesserne i EU er transparente og åbne: "The more open the process is, the easier it is to ensure balanced representation and avoid undue pressure and illegitimate or privileged access to information or to decision-makers."[19] Til trods for at registret egentligt er frivilligt, besluttede EU-Kommissionen i 2014, at der inden for deres institution kun må afholdes møder med lobbyister, der er registreret på denne liste, hvilket indirekte gjorde det obligatorisk at lade sig registrere.[20] I de seneste to år har EU's tre institutioner, Parlamentet, Kommissionen og Rådet ligeledes arbejdet på at oprette et decideret obligatorisk EU-lobbyregister, som indtil nu kun har været frivilligt og kun har inkluderet Parlamentet og Kommissionen. Flere medlemsstater, herunder Danmark, har af flere omgange forsøgt at forhindre denne udvikling, og det er fortsat ikke muligt at få indsigt i den danske holdning til øget gennemsigtighed i EU. Flere organisationer har imidlertid protesteret over, at EU's restriktioner ikke har været fyldestgørende, da der i EU stadig er store problemer med lobbyisme.[21] Forhandlingerne om et obligatorisk lobbyregister i de tre EU-institutioner har desuden stået stille siden Europaparlamentsvalget i 2019. Derudover er der karensregler inden for EU. I henhold til artikel 16 i EU's personalevedtægt har EU-tjenestemænd i en periode på 12 måneder efter udtrædelsen af tjenesten forbud mod at udøve lobbyisme over for personale i deres tidligere institution.[22] [23]

DANMARK - VERDENS MINDST KORRUPTE LAND?

I begyndelsen af 2019 publicerede Transparency International det årlige Corruption Perceptions Index 2018[24], hvor Danmark endnu engang blev placeret som det mindst korrupte land i verden med en score på 88 ud af 100 sammenlignet med Europas laveste placering, Bulgarien, som kun scorede 42 ud af 100. Her er det vigtigt at understrege ordet perception, der betyder, at der blot er tale om opfattelsen af korruption. Til trods for at Danmark opfattes som det mindst korrupte land i verden, er der fortsat ingen restriktioner, registre, karensregler eller gennemsigtighed, når det kommer til pengestærke interessers adgang til de folkevalgte. Heller ikke sammenlignet med Bulgarien, der har en 1-årig karensperiode mellem den politiske og private sektor.[25] Til trods for at Bulgarien, Europas angivelige mest korrupte land, ikke har et lobbyregister, har de altså alligevel flere regler end Danmark inden for lobbyisme. Selvom lobbyisme kan være et sundhedstegn i et demokrati, hvis det er gennemsigtigt og reguleret, kan lukket og hemmeligholdt lobbyisme forbindes med en risiko for korruption, hvis lobbyister for eksempel benytter sig af illegitime metoder eller hvis politikerne ikke kan stå imod lobbyisternes pression.[26] Danmarks topplacering på Transparency Internationals indeks indikerer, at der er mangel på en konsekvent offentlig bevågenhed om kontinuiteten og virkningerne af denne ubalance mellem den politiske og den private sektor.

DANSKERE ØNSKER FLERE REGULERINGER AF LOBBYISME

Dette til trods for, at den danske befolkning faktisk ønsker flere reguleringer på området. En undersøgelse foretaget af Megafon i 2015 viste, at 85% af interviewpersoner var imod en praksis, der tillod, at danske politikere modtog forskellige former for kompensation fra lobbyister.[27] Samtidig viste en måling foretaget af A&B Analyse for Månedsmagasinet Altinget Politik at 68,6% af danskerne svarede ja til at ville have et lobbyregister, således at kontakt mellem folketingspolitikere og lobbyister registreres og gøres offentligt tilgængelig.[28]

18 European Parliament: Annual Report on the operations of the Transparency Register, 2018.

19 Transparency register: Transparency and the EU. 20//-2019.

20 Windfeld, F.K.: Danmark kan lære af EU, når det gælder gennemsigtighed omkring lobbyisme. Magasinet Europa. 20/10-2018.

21 Corporate Europe Observatory: Will 2018 finally bring a revolving doors reform? 22/10-2018.

22 Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, 2016.

23 Selve udførelsen af reglerne har efterfølgende skabt stor kritik af blandt andet Corporate Europe Observatory og er blevet "a prime example of how not to do transparency." Corporate Europe Observatory: Commission report on officials' revolving door moves still leaves us in the dark. 14/12-2015.

24 Transparency International: Corruption Perceptions Index, 2018.

25 Martini, M.: Cooling-off periods: Regulating the revolving door. Transparency International, 5/6-2015.

26 Windfeld, F.C.: Danmark kan lære af EU, når det gælder gennemsigtighed omkring lobbyisme. Magasinet Europa, 20/10-2018.

27 Ellesøe Ditzel, E. Lobbyister betaler mad og valgkampsbidrag til politikere. TV2, 25/11-2015.

28 Bang, M. & Flink, M.N.: Danskerne går ind for lobby-register. Altinget, 12/6-2013.

2. Erhvervslivets adgangssfærer

I en demokratisk proces bør borgere have tilstrækkelig og lige mulighed for at udtrykke deres præferencer i forhold til det endelige udfald. Ligeledes bør der også være lige og tilstrækkelig mulighed for sætte spørgsmål på den politiske agenda.[29] Dette vigtige demokratiske princip bliver udfordret, hvis visse personer, brancher, virksomheder og lignende af forskellige årsager har privilegeret adgang til beslutningstagerne. Ressourcer, i form af bl.a. penge, information og publicity, er ikke ligeligt fordelt i samfundet, men er afgørende for muligheden for at influere og påvirke politiske beslutningsprocesser og agendaer. Dette kapitel ser nærmere på, hvordan den ulige fordeling af ressourcer i praksis stiller erhvervslivet i en fordelagtig position, samt hvordan erhvervslivets adgang til beslutningstagere mangler transparens.

Modeller for adgang til de politiske beslutningsprocesser kan betragtes som et kontinuum, med institutionaliseret korporatisme på den ene fløj og uformel pluralistisk lobbyisme på den anden fløj.[30] Danmark har historisk set haft en stærk korporatistisk tradition, hvor politisk deltagelse har været formaliseret gennem medlemskab af bestyrelser, råd, komiteer, høringer m.m. Gennem de seneste årtier har vi dog bevæget os i retning af en mere uformel involvering af politiske interesser i beslutningsprocesserne. I denne mere pluralistiske model, er der ikke faste rammer for, hvem der arbejder med at påvirke politikerne, ligesom at arenaerne for påvirkning er mere alsidige. Med andre ord har vi bevæget os i retning af en større grad af lobbyisme.[31]

Korporatisme har sine egne demokratiske udfordringer, men er kendetegnet ved en stærk transparens angående hvilke interesser, der er repræsenteret i de forskellige beslutninger. Modsat er det ved lobbyisme, hvor gennemsigtigheden er mere begrænset.

For at opnå indflydelse på de politiske beslutningsprocesser og den politiske dagsorden i vores pluralistiske samfund, er det centralt, at man har adgang til de rigtige arenaer.[32] Disse arenaer består bl.a. af adgang til politikere, til ansatte i embedsapparatet og til medierne. Interessegrupper kan via deres adgang til forskellige arenaer søge at opnå indflydelse i forskellige stadier af den politiske proces, lige fra at sætte den politiske dagsorden i medierne til en eventuel implementering af politiske tiltag.

Det har altid været i interessegruppers interesse at søge indflydelse ved f.eks. at snakke med og lægge pres på beslutningstagerne for at få politisk indflydelse, og et af deres hovedmål er selvfølgelig at søge at påvirke lovgivningen for at fremme den gruppe eller den sag, de repræsenterer.

Problemet herved er dog et spørgsmål om ressourcer. I spillet om indflydelse er det afgørende at have ressourcer i form af penge og ansatte, og her er det erhvervslivet og de andre store spillere, der har flest ressourcer.[33] Det betyder, at de har mulighed for at være meget mere aktive i den lovgivende proces end interessegrupper med færre ressourcer.[34] Potentielt kan denne skæve fordeling af ressourcer forvrænge den politiske proces, således at de stærkes interesser fremmes på bekostning af de svages - til skade for det fælles bedste.

Den ulige fordeling af ressourcer gør sig gældende i mange andre sammenhænge, og vi vil i det følgende beskrive nogle af disse.

OVERREPRÆSENTATION I NÆVN, RÅD OG ARBEJDSGRUPPER

Danske regeringer nedsætter en lang række udvalg, arbejdsgrupper, råd og rådgivende nævn. Nogle af disse arbejdsgrupper kan have stor indflydelse på, hvilke arbejdsopgaver det offentlige skal løse, og hvordan det danske velfærdssamfund dermed indrettes.[35]

Dagbladet Arbejderen lavede i 2018 en undersøgelse af, hvem der deltager i disse nævn, råd og arbejdsgrupper. De fandt, at erhvervslivet er kraftigt overrepræsenteret. I de forudgående tre år var der på daværende tidspunkt udpeget 298 repræsentanter fra erhvervslivet. Kun 36 repræsentanter fra fagbevægelsen, grønne organisationer og andre ngo'er var inviteret. I alt deltog erhvervslivet i 39 ud af de 47 råd og nævn, som Arbejderen fandt frem til, og i 24 af de rådgivende arbejdsgrupper, sad erhvervslivet enten helt alene eller kun sammen med embedsfolk fra ministerierne og eksperter.[36] Forsker Anton Grau Larsen udtaler i artiklen: "Når fagbevægelsen og grønne ngo'er ikke sidder i udvalgene, så bliver deres synspunkter ikke hørt. Og det bliver afspejlet i de forslag, der kommer fra arbejdsgrupperne. Og så sker der langsomt en større og større skævvridning henimod erhvervslivets interesser."[37]

PARTISTØTTE

Europarådets anti-korruptionsenhed (GRECO) har siden 2009 løbende kritiseret de danske regler for partistøtte med stemplet "globally unsatisfactory". Senest i 2019 blev de danske regler for åbenhed omkring økonomisk støtte i politik kritiseret af GRECO.[38] Det danske partistøttesystem blev også kritiseret af et dansk ekspertudvalg i 2015. Deres betænkning pegede på, at kandidater og andre aktørers økonomiske ressourcer kan have betydning for politikernes valgresultater. Ligeledes kan økonomisk støtte påvirke hvilke politiske tiltag, der gennemføres og hvilken form, de får.[39] De danske partistøtteregler er relativt

29 Dahl, Robert A. Democracy and Its Critics. New Haven: Yale University Press, 1989. s.109ff

30 Christiansen, P.M. & Rommetvedt, H.: From corporatism to lobbyism? Parliaments, executives, and organized interests in Denmark and Norway. Scandinavian political studies nr. 22, 1999, s. 195-220.

31 Ørsten, M., Willig, I., & Pedersen, L. H. PR, Lobbyism and Democracy: Mapping the revolving door in Denmark from 1981 to 2015. NORDICOM Review, 38 no.2, 2017.

32 Binderkrantz, A. S., Christiansen, P. M. & Pedersen, H. H. Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media. Governance, 28 no.1, 95-112, 2014.

33 Binderkrantz, A. S., Christiansen, P. M. & Pedersen, H. H. Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media. Governance, 28 no. 1, 95-112, 2014.

34 Pedersen, H. H., Binderkrantz, A. S. and Christiansen, P. M. Legislative Process in Denmark. Legislative Studies Quarterly, 39: 199-225, 2014.

35 Lykkegård, E.K.: Erhvervslivet dominerer i regeringens udvalg. Arbejderen, 7/7-2018.

36 Larsen, A.G.: Regeringen spørger vennerne til råds. Arbejderen, 7/7-2018.

37 Larsen, A.G.: Regeringen spørger vennerne til råds. Arbejderen, 7/7-2018.

38 Mauricio, M.: Danmark får igen kritik for manglende åbenhed om partistøtte. Altinget, 4/9-2019.

39 Arnfred, C. E. & Jessen, C.K.: Skjulte Penge. 1. udg. Berlingske Medie Forlag, 2016. s. 8.

simple: Privatpersoner, virksomheder, fagforeninger osv. kan støtte en politiker anonymt, så længe beløbet er under 20.900 kroner. I tilfælde af at der gives mere, kan navnet på donoren ikke holdes anonymt.[40] [41] Ikke desto mindre skal beløbene over 20.900 kroner ikke specificeres i antal kroner, men kun med donors navn. Der er derfor ikke mulighed for at undersøge om en donation fra eksempelvis en større virksomhed består af 21.000 kroner eller flere millioner. Disse regler er problematiske af flere årsager: Både Transparency International og GRECO påpeger, at den øvre grænse på 20.900 kroner for et anonymt bidrag, er sat for højt, da relativt få donationer overskrider grænsen. Hermed står vi dog fortsat tilbage med et begrænset indblik i, hvem der faktisk støtter politiske partier.

Når vi kun kan gisne om størrelsen på donationer over 20.900 kroner, kan vi ikke undersøge muligheden for at købe sig til politisk indflydelse gennem større donationer, selvom der er flere indicier på, at dette sker. Et eksempel: FK Distribution, Danmarks største spiller for husstandsomdeling af tryksager, mente, at de lå i unfair konkurrence med Post Danmark på trods af, at det allerede var blevet afvist ved Højesteret. Pludselig blev spørgsmålet om Post Danmarks konkurrencevilkår dog interessant for en række borgerlige partier i 2013. Der blev kaldt til samråd og stillet over 100 spørgsmål til daværende transportminister, Pia Olsen Dyhr, angående dette emne. Alle de partier, der pludselig var optaget af denne sag, fik ved den efterfølgende valgkamp i 2015 doneret services til en samlet værdi af minimum 300.000 kroner – alt sammen fra selvsamme FK Distribution.[42]

Ud over den manglende transparens i selve lovgivningen er der yderligere huller. Eksempelvis modtog Venstres politiske ordfører, Britt Bager, 100.000 kroner via fem donationer á 20.000 kroner hver gennem fem forskellige virksomheder med samme ejer.[43] Hvorvidt der faktisk er tale om ulovlig partistøtte er endnu ikke afgjort, men som flere juraprofessorer allerede har slået fast, er det imod selve hensigten med partistøtteloven.[44] De seneste afsløringer sår desuden tvivl om, i hvor høj grad lignende finter finder sted, hvilket kun kan afgøres gennem stærkere transparens og kontrol med partistøtten.

Uundgåeligt fører sagerne til spørgsmålet om, hvilke modydelser donorerne modtager fra politikerne til gengæld for partistøtten. For er støtten et udtryk for en eksisterende politisk enighed eller et udtryk for at forsøge at ændre politikernes position på udvalgte områder?

ERHVERVSKLUBBER

Særligt kan der stilles spørgsmålstegn ved disse donationer, når de kombineres med privilegeret adgang til højtstående politikere. Dette er netop tilfældet i partiernes erhvervsklubber, der i årevis har været kritiseret for at skjule store støttebeløb fra private donorer, uden at det figurerer i partiregnskaberne.[45]

På nuværende tidspunkt anvender fire partier erhvervsklubber: Venstres Den Liberale erhvervsklub, Konservatives C-business, Socialdemokratiets Erhvervsforum Vækst DK og endelig Liberal Alliances Selskab for Liberale Visioner. Her inviteres erhvervsfolk og interessenter mod et årligt kontingent på 12.000 - 20.000 kroner til løbende netværksmøder, hvor medlemmerne får eksklusiv adgang til højtstående politikere i de enkelte partier. Medlemslisterne for erhvervsklubberne er hemmeligholdte, ligesom indholdet af møderne er forbeholdt deltagerne. Man køber sig kort sagt til eksklusiv adgang til dialog med ledende politikere.[46] Michael Baggesen Klitgaard, professor på Institut for Statskundskab på SDU, udtalte i et interview med SDU's

40 Mosbech, H.: Skjulte penge bliver kaldt en sort plet på dansk politik. Sådan her vil de klogeste hoveder rydde op. Zetland, 1/5-2019.

41 Bekendtgørelse af lov om økonomisk støtte til politiske partier m.v., 2017.

42 Arnfred, C.E. & Jessen, C.K.: Skjulte Penge. 1. udg. Berlingske Medie Forlag, 2016. s. 214ff.

43 Arnfred, C.E. & Kjeldtoft, S.S.: Toppolitiker i Venstre fik hemmelig donation på 100.000 kr. Politiken, 13/3-2019.

44 Scheuer-Hansen, S.: Politiet efterforsker, om Venstres Britt Bager har modtaget ulovlig partistøtte. Politiken, 20/8-2019.

45 Jørgenssen, S.A.: Overblik: Her er partiernes hemmelighedsfulde pengeklubber. Jyllands Posten, 9/3-2017.

46 Arnfred, C.E. & Jessen, C.K.: Skjulte Penge. 1. udg. Berlingske Medie Forlag, 2016. s. 137ff

magasin Ny Viden i 2018: "Generelt ved vi meget lidt om, hvad der foregår i disse netværk, og at det derfor er vanskeligt at afgøre, hvad det eventuelt giver af indflydelse at være med. Det er dog nærliggende at antage, at når interessegrupper køber sig adgang til partiernes erhvervsklubber, er det fordi de mener, at det kan svare sig".[47] - Michael Baggesen Klitgaard, 2018
Man kan f.eks. undre sig over, at VK-regeringen, der ellers arbejdede for mere fri konkurrence, i 2011 valgte at droppe at liberalisere apoteksområdet. Men når man ved, at når Apotekerforeningen har været medlem af både den liberale erhvervsklub og C-business, og de dermed har bidraget med mere end 400.000 kroner over de seneste 10 år til de to daværende regeringspartier, giver det måske bedre mening.[48]

Der bliver undertiden udvist stor opfindsomhed for at camouflere gaver til politikerne. Tidligere statsminister, Lars Løkke Rasmussen, oprettede i 2012 den velgørende fond Løkkefonden sammen med et par fremtrædende erhvervsledere. Fonden har det prisværdige formål at hjælpe utilpassede drenge. Knapt så prisværdigt er det, at forskellige lobbyister har kunnet få Lars Løkke i tale, efter at de havde doneret penge til Løkkefonden.[49]

PROFESSIONALISERING AF LOBBYISME

DI rådgiverne og Public Relations Branchen har udarbejdet nogle principper for god lobbyisme, hvori der står at lobbyisters virke er kendetegnet ved gennemsigtighed over for kunden, beslutningstagere samt i relation til det omgivende samfund.[50] Dog var der ikke noget ønske om åbenhed da RÆSON kontaktede 5 af de større lobbybureauer, for at høre nærmere om konkrete sager.[51] Det kan derfor være svært at gennemskue, hvordan erhvervslivets lobbyisme egentlig fungerer. Bjarne Hastrup fra Ældre Sagen, en organisation som udfører meget lobbyisme, beskrev dog i 2015, hvordan man igennem lobbyarbejde kan søge at opnå indflydelse på politiske beslutningsprocesser: "Når vi arbejder på at få indflydelse på efterårets finanslov, sætter vi tidligt ind. I januar, eller gerne før. Vi mødes med embedsmænd, folketingspolitikere og ministre og fremviser, at ekstra penge til området er en investering, der giver afkast både for borgere, samfund, livskvalitet og økonomi. Vi sætter en samfundsmæssig scene, der er relevant for politikerne. Bruger tal, beregninger og bestræber os på at være veldokumenterede. Det handler om at vise behovet og skabe en løsning".[52]
Lobbyisme kan udfylde en vigtig rolle i de demokratiske processer ved at levere informationer og argumenter til vores politikere angående komplicerede emner. Professionaliseringen af lobbyindsatsen kan dog vise sig at være et demokratisk problem, da det ofte afspejler de ulige fordelte ressourcer i samfundet.

Økonomisk stærke aktører har f.eks. i højere grad mulighed for at tilegne sig advokatbistand, PR-bureauer, udarbejde analyser m.m., der kan købes gennem højt specialiserede virksomheder. Muligheder, som økonomisk svagere stillede aktører ikke har til rådighed. F.eks. købte FK Distribution i den tidligere nævnte sag både økonomisk og juridisk bistand fra konsulentbureauer og advokatkontorer.

Vækst i Generationer og arveafgiften
Et andet eksempel på professionalisering af lobbyisme drejer sig om arveafgiften. I 2013 skabte en række store familieejede virksomheder som f.eks. Foss A/S, LEGO, Ecco, Bestseller, Jysk og Danfoss et lobbynetværk kaldet Vækst i Generationer i forsøget på at få sænket arveafgiften. Sammen hyrede de kommunikationsbureauet, Operate, til at få sat arveafgiften på den politiske agenda. Samtidig donerede en række af netværkets medlemmer større beløb til Liberal Alliance, Venstre og Konservative.[53] I sidste ende materialiserede indsatsen sig i en nedtrapning af arveafgiften fra 15 til 5 procent.

PR-bureauer og lobby-konsulenter er endnu mere lukkede om deres arbejde end erhvervsklubberne. Derfor har det desværre ikke været muligt at få et generelt overblik over denne udbredte form for professionaliseret lobbyisme til nærværende rapport. Det vil altid være notorisk svært at afgøre, hvorvidt penge eller andet har været af afgørende betydning for politiske holdninger. Overvejelser herom vil ofte være mere eller mindre spekulative. Endvidere kan man hævde, at økonomisk støtte til politisk ligesindede kan betragtes som en legitim form for demokratisk deltagelse. Men når beløb når en betragtelig størrelse, opstår der et demokratisk behov for gennemsigtighed, som bør stå højere end muligheden for anonym deltagelse. Netop af denne grund bør der sikres størst muligt transparens omkring lobbyisme og økonomiske bidrag, så uberettiget mistanke kan afvises, og problemer kan opdages samtidig med, at der sikres en afbalanceret informationsstrøm mellem lobbyister og vores politikere.

Anbefalinger:

- Skab fuld åbenhed om størrelsen på donationer over den fastsatte beløbsgrænse.
- Sænk den anonyme donationsgrænse.
- Indfør bedre tilsyn med økonomisk støtte i politik og overvåg forsøg på at omgå reglerne.
- Råd, udvalg og nævn skal have en mere ligelig sammensætning med repræsentanter for civilsamfundet, samt åbenhed og gennemsigtighed i deres arbejde.

47 Kristensen, K.: Er en ny type lobbyister på vej? Syddansk Universitet, 24708-2018.

48 Arnfred, C.E.& Jessen, C.K.: Skjulte Penge. 1. udg. Berlingske Medie Forlag, 2016. s. 137ff.

49 D. Rehling: LøkkeFonden skulle hjælpe drenge på kanten, men er blevet et studie i mulige interessekonflikter. Information, 7/3, 2018.
Livet i Løkkeland. Weekendavisens leder, 6/4, 2018.
P. Mathiessen, m.fl.: Fagboss fik besøg af V-formanden: Gav 50.000 kr. til Løkkes fond. Ekstra Bladet, 4/12-2018.

50 https://godlobbyisme.dk/principper-for-lobbyisme

51 Mortensen, J.S.: Tæt på magten: Sådan fungerer dansk lobbyisme. Ræson, 21/04-2015.

52 Mortensen, J.S.: Tæt på magten: Sådan fungerer dansk lobbyisme. Ræson, 21/04-2015.

53 Arnfred, C.E. & Jessen, C.K.: Skjulte Penge. 1. udg. Berlingske Medie Forlag, 2016. s. 56ff.

3. Civilsamfundets adgangssfærer

Hvor erhvervslivet i større grad har adgang til de politiske beslutningsprocesser, ser det noget anderledes ud for civilsamfundets aktører og for offentligheden i al almindelighed. Dette kapitel fokuserer på civilsamfundets adgangskanaler og indskrænkede muligheder for at påvirke og få indsigt i politiske beslutningsprocesser i Danmark.

CIVILSAMFUNDETS ADGANG TIL POLITISKE PROCESSER

Civilsamfundsorganisationer har i princippet samme adgang til magthaverne som erhvervslivet. De kan deltage i åbne møder, ligesom det ikke er svært at få kontakt og sat møder op med relevante politikere eller deres stab. Som nævnt i forrige kapitel, har civilsamfundsorganisationer i realiteten ikke samme adgang grundet manglen på ressourcer i form af indtægter, der tillader at have ansatte til politisk arbejde sammenlignet med større virksomheder og fagorganisationer.[54] Samlet set skævvrides balancen i, hvem der har adgang til at blive hørt.

Dette bekræftes af en undersøgelse foretaget af Aarhus Universitet.[55] Her blev det konkluderet, at civilsamfundet har mindre adgang til at påvirke de politiske beslutningsprocesser end erhvervslivet. Undersøgelsen deler interessegrupper op i en række undergrupper, hvoraf to er særligt interessante at sammenholde: Business groups (herfra oversat til erhvervsgrupper) og public interest groups (herfra oversat til ideelle grupper).[56] Ideelle grupper defineres som formålsdrevne grupper, der søger kollektive forbedringer, hvis opnåelse ikke kun ville gavne deres egne medlemmer eller aktivister, såsom miljø- og udviklingsorganisationer eller lignende civilsamfundsorganisationer (men altså ikke fagforeninger, patientforeninger m.fl.).[57]

Undersøgelsen målte andelen af adgang for de forskellige typer interessegrupper i tre forskellige arenaer: Den administrative (det vil sige kontakt til embedsmænd), den parlamentariske (det vil sige kontakt til folketingspolitikere), og den offentlige (det vil sige kontakt til medier).[58]

Undersøgelsen viste, at erhvervsgrupperne sad tungest på adgangen til samtlige arenaer ud af alle grupper, og særligt den administrative arena. Sammenholder man erhvervsgruppers adgang med ideelle gruppers, tegner der sig et billede af endnu større skævvridning. Hvor erhvervslivet i den administrative arena stod for 40,9 % af den totale adgang, stod ideelle grupper kun for 8,6 %. I den parlamentariske arena var tallene fordelt på 26,3 % til erhvervsgrupper og 17,8 % til ideelle grupper, og i medierne stod erhvervsgrupperne ligeledes for 31,4 % mod de ideelle gruppers 13,7 %.[59]

FÆRRE PLADSER I RÅD, NÆVN OG UDVALG

Fokuserer man særligt på den administrative fase, kommer erhvervslivets privilegerede position bl.a. til udtryk ved, at repræsentanter for erhvervslivet optager 41% af pladserne i råd, nævn og udvalg,[60] et område der er sværere tilgængeligt for civilsamfundet. Undersøgelsen viser, at ideelle grupper har 47% mindre adgang til forvaltningen end erhvervsgrupper. Og her kommer det ikke kun an på ressourcer og ansatte. Faktisk vil en ideel organisation med samme mængde ressourcer som en erhvervsorganisation stadig have færre udvalgsposter, simpelthen grundet organisationstypen, hvor erhvervsorganisationer tilgodeses.[61]

Generelt set er der meget forskning, der peger på, at netop civilsamfund oplever særligt store forhindringer i forhold til at organisere sig for politisk indflydelse, og derfor er de underrepræsenteret henover alle arenaer.[62] Hovedsageligt skyldes det mangel på ressourcer og ansatte, som netop sætter de store hovedaktører i en privilegeret position. Organisationer, der besidder et professionelt sekretariat, der har ressourcer til tæt at følge den politiske udvikling, kan ved løbende kontakt til politikere forsyne dem med relevant materiale, hvilket er blandt de vigtigste parametre for at opnå politisk indflydelse.[63]

KORTERE FRISTER FOR HØRINGSSVAR

En særlig udfordring, flere civilsamfundsaktører peger på i forbindelse med at opnå indflydelse på politiske processer, er korte frister for høringssvar på udkast til lovforslag. Der findes ingen generel regel for hvilke aktører, der bør høres ved fremsatte lovforslag. Dog skal alle officielle myndigheder og organisationer, der berøres af forslaget, høres.[64] Ifølge Justitsministeriet bør høringsfrister være så lange, at de hørte parter har mulighed for at udarbejde et fyldestgørende svar. De vurderer, at under normale omstændigheder, er fire uger passende.[65]

I praksis oplever flere civilsamfundsorganisationer dog først at modtage notits om høringsrunder få uger inden, de finder sted

54 Erhvervsorganisationer har i gennemsnit 3,7 medarbejdere ansat til politisk arbejde, sammenholdt med f.eks. miljøorganisationer (2,1), humanitære organisationer (1,9) og øvrige ideelle organisationer (1,6), Ifølge A.S. Binderkrantz, P.M. Christiansen og H.H. Pedersen: Organisationer i politik. Reizel, 2014.

55 Pedersen, Binderkrantz & Christiansen: Lobbying Across Arenas: Interest Group Involvement in the Legislative Process in Denmark. Legislative Studies Quarterly, 39, no. 2, 2014.

56 Ideelle grupper er den betegnelse, forfatterne bruger for public interest groups i deres danske bog fra 2014: Organisationer i Politik.

57 Selvom civilsamfundet består af mange undersektorer, fokuserer vi her kun på ideelle organisationer, og ikke andre grupper, som fagforeninger, identitetsorganisationer (dvs. grupper, der repræsenterer medlemmer i samme gruppe, det kan være organisationer for handicappede eller ældre), fritidsorganisationer (f.eks. Dansk Skoleidræt) og faglige organisationer (f.eks. Dansk Filosofisk Selskab).

58 Pedersen, Binderkrantz & Christiansen: Lobbying Across Arenas: Interest Group Involvement in the Legislative Process in Denmark. Legislative Studies Quarterly, 39, no. 2, 2014.

59 Dette skal selvfølgelig sammenholdes med gruppernes relative størrelse i undersøgelsen, hvor der var flere organisationer i erhvervsgruppe-kategorien end i den almennyttige gruppe-kategori. Procentmæssigt stod erhvervsgrupperne for 25,3 % af den samlede population, mens almennyttige grupper udgjorde 15,6 %. Dog udgjorde erhvervsgrupper en højere andel end deres samlede population i samtlige arenaer, mens det for de almennyttige grupper kun så sådan ud i den parlamentariske arena.

60 Pedersen, Binderkrantz & Christiansen: Lobbying Across Arenas: Interest Group Involvement in the Legislative Process in Denmark. Legislative Studies Quarterly, 39, no. 2, 2014.

61 Binderkrantz, Christiansen & Pedersen: Organisationer i Politik. Reitzel, 2014.

62 Pedersen, Binderkrantz & Christiansen: Lobbying Across Arenas: Interest Group Involvement in the Legislative Process in Denmark. Legislative Studies Quarterly, 39, no. 2, 2014.

63 Binderkrantz. Magtens midler: Danske interesseorganisationer og deres indflydelsesstrategier. PhD Afhandling. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, 2005.

64 https://hoeringsportalen.dk/About

65 Justitsministeriet: Vejledning om lovkvalitet: Høringsfrist. 4/12-2017.

og med frist for indsendelse af høringssvar, der ofte ikke er længere end et par døgn. Af den grund oplever mange civilsamfundsorganisationer, særligt dem med færre midler og ansatte, at der reelt ikke er mulighed for at nå at indsende kvalificerede svar og feedback, hvilket derfor ofte ender med, at de slet ikke sendes. Når frister for høringssvar er urimeligt korte, er det sjældent muligt at identificere årsagen.[66] Derudover er der ofte begrænsning på længden af høringssvaret, hvilket kan besværliggøre feedback vedrørende tekniske forslag. Ofte bliver der ikke givet tilbagemelding eller feedback til organisationerne, når forslagene er færdigbehandlede.

Virkningerne af denne skævvridning ses tydeligt. I 2009/2010 stod erhvervslivet, arbejdstagerorganisationer og institutionelle organisationer tilsammen for 76 % af alle høringssvar – og heraf stod erhvervslivet for lidt over halvdelen. Samtidig stod mindre grupper, som eksempelvis ideelle organisationer for en langt mindre procentdel.[67]

MANGEL PÅ GENNEMSIGTIGHED OG ÅBENHED

Et af de største problemer ved det nuværende danske lobbysystem er manglen på instanser, der kan sikre gennemsigtighed i forhold til lobbyisternes foretagende. Offentligheden har svært ved at gennemskue hvilke interesser, der gør sig gældende og har indflydelse i Folketinget. Selvom der i Europa findes mange former for lovgivning, som sikrer transparens både i forvaltning og parlamenter, er der meget lidt til stede i dansk lovgivning, mens muligheden for aktindsigt reelt er blevet yderligere begrænset siden Offentlighedsloven.

OFFENTLIGHEDSLOVEN

Offentlighedens muligheder for at få indsigt i politiske processer blev indskrænket i 2013, da Offentlighedsloven blev vedtaget af et flertal i Folketinget. Den nye lov udvidede bl.a. mulighederne for, at ministerier – med henvisning til den såkaldte ministerbetjeningsregel i § 24 – kan afvise, når journalister, civilsamfundsaktører og andre repræsentanter for offentligheden beder om indsigt i magtens forvaltning.

Selvom §24 ifølge daværende justitsminister, Morten Bødskov (S), skulle anvendes restriktivt, bruges den flittigt til at afvise aktindsigt.[68] Ifølge Folketingets ombudsmand er §24 med til at lukke ned for den offentlige indsigt, da sager, der søges indsigt i, ofte indeholder "noget politisk vigtigt" og derfor bliver fortolket ind i ministerbetjeningsreglen. §24 fortolkes altså bredere end den oprindelige hensigt, som var at beskytte det "fortrolige rum" i beslutningsprocesserne.[69] Offentlighedsloven bruges derimod til yderligere at mørklægge kommunikationen mellem politikere, embedsværket og lobbyister.

Offentlighedslovens paragraffer

Offentlighedslovens §22 udelukker retten til aktindsigt i kalendere, både manuelle og elektroniske. Dette betyder, at det ikke er muligt for offentligheden at følge, hvem ministre mødes med og hvornår.

Offentlighedslovens §24 – også kendt som ministerbetjeningsreglen – giver mulighed for at afvise aktindsigt i dokumenter mellem myndigheder, ministerier og styrelser. Dette omfatter generel ministerbetjening, dvs. interne dokumenter mellem ministre og underordnede myndigheder samt ministerier imellem og myndigheder imellem i forbindelse med lovprocesser og lovforberedende behandlingsarbejde, udkast til folketingsspørgsmål, debat og samråd. Reglen kan anvendes, når politiske interesser gør sig gældende i praksis. Altså kan alle dokumenter, der af en minister kan eller skal bruges til rådgivning, fritages for aktindsigt under fortolkning af §24. Paragraffen indskrænker altså offentlighedens muligheder for aktindsigt i forvaltning og lovforberedende arbejde, samt dokumenter, der senere vil bruges til rådgivning, og omfatter altså mørklægning af informationer, der kan være af interesse for offentligheden.

Offentlighedslovens §14. Overfor §24 står §14: Princippet om meroffentlighed, der foreskriver, at afvisning af aktindsigt skal have et reelt og sagligt grundlag samt en forpligtelse til genovervejelse i en afvist sag om aktindsigt. Den har dog langt fra fungeret optimalt.[70] Ifølge Folketingets Ombudsmand bør netop denne vægtes højere, da §24 i realiteten har ført til en indskrænkning i retten til aktindsigt[71].

ÅBNE KALENDERE OG LOBBYREGISTER

Offentlighedsloven har af flere omgange indsnævret gennemsigtigheden i folketingspolitikeres og embedsmænds arbejde. I lovændringen 2009 af Lov om offentlighed i forvaltningen fra 1985 blev der indskrevet i § 2, stk. 1 "Loven gælder endvidere ikke for sager om førelse af en ministerkalender."[72] Dette afskriver offentlighedens ret til indsigt i ministerkalendere.[73] Dette kom ved Offentlighedsloven i 2013 til at gælde alle kalendere: "Retten til aktindsigt omfatter ikke sager om førelse af

66 Binderkrantz, Christiansen og Pedersen. Organisationer i Politik. Reitzel, 2014.

67 Binderkrantz, Christiansen og Pedersen. Organisationer i Politik. Reitzel, 2014.

68 I følge Dagbladet Information (næste fodnote), blev 360 anmodninger om aktindsigt afvist i lovens første år i henhold til §24, hvoraf kun 67 af dem efterfølgende er godkendt jf. §14 om meroffentlighedsprincippet.

69 Dahlin, U & Gjerding, S.: Ministerier bruger flittigt kontroversiel mørklægningsbestemmelse. Information, 28/12-2015.

70 Kammeradvokaten: Aktindsigtshåndbogen: Ministerbetjening.

71 Folketingets Ombudsmand: Ministerbetjeningsregel har ført til væsentlige indskrænkninger i retten til aktindsigt. 6/10-2016.

72 Lov om ændring af lov om offentlighed i forvaltningen, 4/6-2009.

73 Lov om offentlighed i forvaltningen. 12/6- 2013.

en kalender." Hvis der ikke føres kalendere, og offentligheden dermed ikke har en chance for at vide, hvem politikere mødes med, er det umuligt at vide, hvilke interesser der varetages, og om alle interesseorganisationer får lige meget taletid. Det er grundlæggende for opretholdelse af demokratiet, at offentligheden kan få kendskab til, hvem der har haft mulighed for at påvirke politiske beslutninger.

De eneste regler på området er Åbenhedsordningen fra 2009.[74] Den foreskriver, at alle ministerier senest den 8. i hver måned bagudrettet skal anføre ministres officielle aktiviteter, arrangementer og udgifter samt modtagne gaver. Dette indebærer dermed ikke alle møder, der kunne være i offentlighedens interesse. Dette kunne imødegås ved i stedet at kræve lovpligtige åbne kalendere for alle folketingspolitikere og embedsmænd. Dette ville skabe åbenhed og gennemsigtighed i forhold til hvem, der mødes med hvem, hvor ofte, og i hvilken forbindelse. Alle møder og virksomhedsbesøg bør registreres, også hvis disse afholdes uden for Folketinget.

Derudover blev et obligatorisk lobbyregister for Folketinget i 2012 nedlagt efter kort levetid, som nævnt i indledningen. Et sådant vil ikke løse alle problematikker forbundet med lobbyisme. Men et lovpligtigt og offentligt tilgængeligt lobbyregister, hvor alle, der forsøger at påvirke den politiske beslutningsproces i Folketinget skal lade sig registrere for at kunne fortsætte deres virke, kunne bidrage til øget åbenhed og gennemsigtighed. Dette er afgørende for pressens og civilsamfundets indsigt i de politiske beslutningsprocesser.[75]

Anbefalinger

- Råd, udvalg og nævn skal have en mere ligelig sammensætning med repræsentanter for civilsamfundet, samt åbenhed og gennemsigtighed i deres arbejde.
- Frister for høringssvar skal tilrettelægges således at organisationer med færre ressourcer end de store erhvervsorganisationer har lige mulighed for at opnå indflydelse på politiske processer.
- Offentlighedsloven §14, 22 og 24 bør alle revideres, således det er lovhjemmel til at få aktindsigt i kalendere, referater, notater og dokumenter samt at mulighederne for at afvise aktindsigt skal indskrænkes betydeligt. Der skal således være tydelige retningslinjer og regler for, hvornår og på hvilke områder, afvisning kan finde sted.
- Oprettelse af et lovpligtigt og offentligt tilgængeligt lobbyregister, hvor alle organisationer, virksomheder, og andre lobbyister skal lade sig registrere for at kunne udøve politisk interessevaretagelse på Christiansborg.
- Oprettelse af lovpligtige åbne kalendere for alle folketingspolitikere, ministre og højtstående embedsmænd.

74 Åbenhedsordning om ministres udgifter og aktiviteter. www.aabenhedsordning.dk.

75 Øyen, M.: Eksperter efterspørger regler for lobbyister. Altinget, 17/10- 2009.

4. Den politiske svingdør

'Den politiske svingdør', også kendt som 'Den gyldne svingdør', referer til et jobskifte mellem den politiske- og den private sektor. Skiftet mellem de to sektorer er ikke definitivt noget negativt, da det i mange situationer kan bidrage innovativt med nye perspektiver i de forskellige sektorer. Det er derimod den manglende regulering og gennemsigtighed, der er problematisk. Bekymringen er ofte, at en tidligere folketingspolitiker bruger sin position inden for sit tidligere område i Folketinget samt sin adgang til tidligere samarbejdspartnere i den politiske sektor til at fremme sin nye arbejdsgivers interesser i det politiske rum.

Den politiske svingdør er en gråzone inden for lobbyisme i Danmark. Der har siden 2012 ikke været et register på området, og før 2017 fandtes nærmest ingen studier på emnet.[76] En artikel fra 2017 fokuserer på den politiske svingdør fra 1981-2015. Her konkluderer forfatterne, Mark Blach-Ørsten, Ida Willig og Leif H. Pedersen, at hele 11% af de 589 undersøgte folketingspolitikere i perioden tog et job inden for det, der kendetegnes som 'policy professionals', som defineres; "people who are employed to affect politics and policy, rather than elected to office."[77] Dette gjorde sig gældende i job som professionelle lobbyister (21%), samt job i interesseorganisationer, fagforeninger eller tænketanke. Derudover skitseres en tydelig stigning i antallet af disse jobs i løbet af 2000'erne.[78] Eksempler på den politiske svingdør spænder i artiklen bredt mellem de mange partier, og der er fortsat flere eksempler på svingdørsmekanismen i dansk politik i dag. Modsat mange andre lande i Europa har Danmark ingen karensregler. I introduktionskapitlet gav vi flere eksempler på lande, der modsat Danmark har regler for at begrænse brugen af den politiske svingdør.

USA SOM FOREGANGSLAND?

Danmark kan lære meget af andre landes karensregler. Derudover kan vi lære af de undersøgelser, der er lavet i forbindelse med den politiske svingdør. Et vigtigt eksempel er USA, som også har karensregler. Afhængig af hvilken af de to lovgivende kamre, den føderale politiker har siddet i, gælder der ét til to års såkaldt "afkølingsperiode", hvor politikeren ikke må arbejde som "kontraktlobbyist", der hjælper virksomheder med at få politisk indflydelse. Dog kan man ansættes som medarbejder eller bestyrelsesmedlem i virksomheden. Det er en mulighed, der i høj grad bliver benyttet af de amerikanske politikere.

Benjamin Egerod undersøger i sin afhandling ved Københavns Universitet hvordan de amerikanske politikeres adfærd ændrer sig, når de har udsigt til et fremtidigt job uden for politik.[79] Han finder, at politikere stemmer mere moderat og mere i overensstemmelse med deres fremtidige arbejdsgivers interesser i den sidste valgperiode, før de går gennem svingdøren til et job i det private erhvervsliv. Det samme gør sig derimod ikke gældende ved senatorer, der i stedet går på pension.[80]

Ligeledes viser Egerods undersøgelser, at senatorer, der er på vej gennem svingdøren, får bragt mere midtsøgende lovgivning til afstemning, som i overvejende grad er mere erhvervsvenligt og kan komme den fremtidige arbejdsgiver til gode.[81] Egerod eksemplificerer: "Hvis du ser på en senator, der nu eksempelvis arbejder hos flyproducenten Boeing, og hendes sidste to år i Senatet, så kan man se, at værdien af en Boeing-aktie stiger, hver gang senatoren er med til at introducere ny lovgivning."[82] Egerod kan sagtens forestille sig, at lignende problematikker finder sted inden for dansk politisk. "For den grundlæggende karrieredynamik, jeg har påvist i det amerikanske system, er også til stede i Danmark", understreger han.[83]

Egerods eksempler argumenterer i høj grad for, at der er behov for strenge regler i Danmark. Han forklarer dog, at skiftet mellem den politiske og den private sektor i USA kan være positiv, da dovne senatorer skifter job og giver plads til nye kræfter. Det samme gælder ikke nødvendigvis i Danmark, da arbejdsdelingen er anderledes. I Danmark er det især ministre, der har mulighed for at påvirke lovgivningens implementering eller håndhævelse. De har mulighed for indirekte at påvirke en implementering eller håndhævelse af en lov pga den manglende gennemsigtighed i Danmark. De behøver altså ikke at stemme anderledes end deres parti, for at stille sig bedre efter livet i politik, sådan som senatorer gør det i USA. De behøver derfor ikke at stemme anderledes end deres parti for at stille sig bedre efter livet i politik, sådan som senatorer gør det i USA.[84] Egerods undersøgelser i USA støtter derfor kun op om argumentationen for karensregler i Danmark, da den politiske påvirkning på grund af manglende restriktioner og gennemsigtighed ikke kan måles på samme måde som i USA.

Egerod har også undersøgt trafikken den modsatte vej gennem svingdøren – altså personer der skifter job fra en lobbyvirksomhed til en ansættelse i den amerikanske nationale administration. Han finder at en sådan trafik har en overraskende stor værdi for den tidligere arbejdsgiver. Disse lobbyvirksomheder opnår en stigning i indkomst på mellem 20 og 70% efter at deres tidligere ansatte har fået job i bureaukratiet.[85]

Det er ikke muligt at lave tilsvarende undersøgelser af, hvordan den politiske svingdør påvirker dansk politik, fordi de nødvendige data ikke er offentligt tilgængelige efter dansk lov.

HVAD MED TALENTERNE I DANMARK?

Et af hovedargumenterne imod en karensperiode i Danmark er, at Danmarks talentmasse på mange områder kan være så lille, at det giver erhvervsbegrænsninger. Dette kan have betydning for, hvorvidt folk søger ind i den politiske sektor. I betragtning af at både Norge, Cypern og Slovenien har færre indbyggere end Danmark, men stadig har indført karensregler, holder argumentet ikke stik. Som Mark Blach-Ørsten formulerer det, må tilliden til de politiske institutioner veje tungere end hensynet til den enkelte persons ret til hurtig karriere.[86]

Størstedelen af de landsdækkende danske aviser tager emnet op, hver gang en politiker går igennem den politiske svingdør. Alligevel er der ingen organisationer eller initiativer, der beskæftiger sig udelukkende med overvågning af lobbyvirksomhed eller presser på for karensregler eller restriktioner. Der argumenteres hver gang for, at Danmark har behov for karensregler mellem den politiske og den private sektor. Den udbredte mistillid til systemet må være begrundelse nok for at indføre karensregler i Danmark.

Der har kun været ét politisk forslag om en karensperiode. Forslaget, der blev stillet af Enhedslisten i 2016, gjaldt kun ministre, og det blev ikke vedtaget. Med det in mente, at Enhedslisten ikke selv har siddet i regeringen og derfor ikke har haft en ministerpost, men derimod også selv har medlemmer, der benytter sig af den politiske svingdør, kan forslaget ikke anses som fyldestgørende. Det burde gælde alle politikere og højtstående embedsmænd i Folketinget. Senest har der fra dele af Folketinget været udtrykt et ønske om karensperiode mellem Finanstilsynet og den private banksektor.[87] Til trods for disse bekymringer, er der aldrig lavet undersøgelser over den politiske svingdørs' betydning i Danmark.

Anbefalinger

- Der skal oprettes faste karensregler, der gælder både for politikere og højtstående embedsmænd, når de går fra politik eller offentlig administration til den private sektor og omvendt.
- Der skal være gennemsigtighed i forhold til politikeres møder med virksomheder og interesseorganisationer.
- Informationer om lobbyisters og lobbyvirksomheders økonomi skal være offentligt tilgængelige. Det er sådanne informationer fra USA, der har muliggjort Benjamin Egerods forskning, som er citeret ovenfor.
- Der skal kontinuerligt forskes inden for lobbyisme og den politiske svingdør i Danmark, for at sikre, at karensregler og restriktioner er up to date og fyldestgørende. Dette skal ligeledes bidrage til en større gennemsigtighed over for civilsamfundet og medierne.

76 Blach-Ørsten, M., Willig, I. & Pedersen, L.H.: PR, Lobbyism and Democracy. NORDICOM Review, 38 no. 2, s. 20, 2017.

77 Blach-Ørsten m.fl., s. 26-27.

78 Blach-Ørsten m.fl., s. 28.

79 Egerod, B.C.K.: Career Incentives and Legislative Behavior. Ph.D. afhandling. Københavns Universitet, 2019.

80 Egerod, B.C.K.: Voting for a Career. Paper, Københavns Universitet, 2017.

81 Egerod, B.C.K.: Voting for a Career. Paper, Københavns Universitet, 2017.

82 Thomsen, K.H.: Den politiske svingdør. Weekendavisen, 30/8-2019.

83 Thomsen, K.H.: Den politiske svingdør. Weekendavisen, 30/8-2019.

84 Thomsen, K.H.: Den politiske svingdør. Weekendavisen, 30/8-2019.

85 Egerod, B.C.K. & McCrain, J.: Lobbyists as Government Employees: Evidence from the Bureaucracy. Working paper, Københavns Universitet, 2018.

86 Ellemann-Jensen, L.: Ministre kan blive lobbyister dagen efter valget. Mandag Morgen, 27/5-2019.

87 Dandanell, F.: Politikere vil stoppe gylden svingdør mellem Finanstilsynet og banksektoren. Berlingske, 6/3-2019.

Eksempler på den politiske svingdør i Danmark
Et af de nyere eksempler på svingdøre i Danmark er tidligere erhvervsminister, **Brian Mikkelsen (K)**, der i 2018 forlod sit virke som minister for at arbejde som administrerende direktør for Dansk Erhverv.

Den tidligere finansminister, **Bjarne Corydon (S)**, skiftede i 2015 sit politiske arbejde ud med en ledende stilling i konsulentbureauet McKinsey. Corydon havde som finansminister arbejdet tæt sammen med konsulentbureauet, som havde løst adskillige opgaver for ministeriet og staten.

Karen Hækkerup (S), som er tidligere fødevareminister, forlod i 2014 posten som justitsminister til fordel for en direktørpost i Landbrug & Fødevarer. Efterfølgende er hun blevet generalsekretær i Unicef.

Det er dog ikke kun ministre, der går gennem svingdøren. Vi har yderligere samlet en liste med eksempler på den politiske svingdør, der ikke blot inkluderer ministre. Her er det vigtigt at pointere, at listen ikke er komplet. Listen indeholder eksempler fra perioden 2013 til 2019.

Maria Reumert Gjerding (EL) - Fra Enhedslistens miljøordfører til præsident for Danmarks Naturfredningsforening i 2018.

Helle Thorning-Schmidt (S) - Tidligere statsminister, fra medlem af folketinget til direktør for Save the Children International i 2016.

Johanne Schmidt-Nielsen (EL) - Fra politisk ordfører i Enhedslisten til generalsekretær for Red Barnet Danmark.

Mads Rørvig (V) - Gik direkte som medlem af folketinget til PR-chef i Finansrådet i 2015.

Connie Hedegaard (K) - tidligere klimaminister (2007-2009) og EU-kommissær frem til 2014. Hedegaard blev i 2015 formand for miljøfonden KR Foundation og tænketanken Concito.

Emilie Turunen (SF) - Tidligere europaparlamentariker blev cheflobbyist i Nykredit (2014)

Anders Fogh Rasmussen (V): Den tidligere statsminister og efterfølgende NATO-generalsekretær blev i 2015 seniorkonsulent hos Boston Consulting Group og via sit eget konsulentfirma Rasmussen Global hyret af investeringsbanken Goldman Sachs.

Gitte Lillelund Bech (V): Den tidligere forsvarsminister og transportordfører forlod i 2013 Folketinget for et job i kommunikationsvirksomheden Advice og efterfølgende i 2014 til et job som direktør for Danske Havne.

Lene Espersen (K): Den tidligere justitsminister forlod i 2014 Folketinget for at blive direktør i Danske Arkitektvirksomheder.

Lars Barfoed (K) - Lobbyist før han blev partiformand og justitsminister. I 2015 blev han ansat i kommunikationsbureauet Primetime.

Henrik Sass Larsen (S) - Tidligere erhvervsminister. Udtræder af Folketinget 2019 for at blive direktør i DVCA, brancheorganisation for en bred vifte af investorer og kapitalfonde i Danmark. Han beskriver selv: "Det ligger fuldstændig i forlængelse af det arbejde, jeg indtil videre har arbejdet med, både som erhvervs- og vækstminister, men også som socialdemokrat."

Lars Chr. Lilleholt (V) - Tidligere energi-, -forsyning- og klimaminister indtræder i 2019 i bestyrelsen i affaldsgiganten Marius Pedersen A/S.

5. Virksomheders indflydelse på forskning

Politikerne har brug for pålidelig viden om samfundet for at kunne træffe rationelle beslutninger. Ligeledes har vælgerne brug for adgang til objektiv viden, for at valgprocessen kan betegnes som demokratisk. Universiteterne er de fremmeste leverandører af denne viden. Desværre har vi set en bekymrende tendens til, at stærke industriinteresser påvirker universiteternes vidensproduktion i en retning, der ensidigt gavner dem selv. Dette går ud over troværdigheden af den vidensproduktion, som bør være grundlaget for de demokratiske beslutningsprocesser. Dette kapitel beskriver en række eksempler på, hvordan industrien forsøger at påvirke universiteternes arbejde og dermed selve grundlaget for de demokratiske beslutninger.

I juni 2019 udgav Aarhus Universitet og DTU (Danmarks Tekniske Universitet) en rapport, der konkluderede at den samlede klimabelastning fra oksekød var mindre end, hvad andre forskere havde fundet. Rapporten blev voldsomt kritiseret for at være tendentiøs, idet den var finansieret af landbruget, og fordi brancheorganisationen Landbrug og Fødevarer havde påvirket indholdet. Kritikken førte til, at rapporten blev trukket tilbage og lederen af Institut for Agroøkologi måtte gå af.[88] Efterfølgende iværksatte Aarhus Universitet en undersøgelse, der fandt fejl i over halvdelen af de eksternt finansierede rapporter fra universitetet. Det var især et problem, at ikke alle bidragydere var nævnt. Fagfolk kritiserede denne selv-undersøgelse for at være utilstrækkelig.[89] DTU's prorektor, Rasmus Larsen, afviser at lave en tilsvarende undersøgelse af eksternt finansierede rapporter fra DTU.[90]

Denne sag er langt fra enestående. Der har i mange år været problemer med forskernes frihed og uafhængighed. Problemerne bunder i, at universiteterne i stigende grad er afhængige af ekstern finansiering. Alle danske universiteter er afhængige af forsknings- og udviklingsprojekter, der er støttet af fonde og private virksomheder for at finansiere deres forskning og undervisning. Midlerne kommer både fra offentlige og private fonde. De fleste af de offentligt finansierede fonde, som f.eks. Danmarks Frie Forskningsfond og Innovationsfonden, har folk fra industrien i deres bestyrelser. De private danske forskningsfinansierende fonde er hovedsageligt finansieret af store industrivirksomheder, som Novo Nordisk Fonden, Carlsberg Fonden og Lundbeck Fonden. De private fonde øger i disse år deres forskningsbevillinger, og dermed får de mest kapitalstærke virksomheder stadig større indflydelse på, hvad der skal forskes i, og hvilke metoder, der skal benyttes.

I tilfældet med oksekødsrapporten har repræsentanter for industrien direkte været med til at skrive konklusionen. I andre tilfælde, som vi beskriver nedenfor, har industrifolk forsøgt at tilbageholde forskningsresultater, som var ugunstige for deres interesser. De mange problemer med ekstern finansiering og styring har fået den pensionerede professor, Heine Andersen, til at konkludere, at danske universiteter er blandt de mest udemokratiske og topstyrede i den demokratiske del af verden, og at forskningsfriheden er alvorligt truet.[91] Sociologerne, Anders Ejrnæs og Rasmus Willig, har desuden dokumenteret, at de prekære ansættelsesforhold afholder de ansatte fra at tale åbent om kritisable forhold.[92]

På DTU er over halvdelen af finansieringen af forskning baseret på eksterne midler. Også de øvrige danske universiteter har en så høj grad af ekstern finansiering, at forskningsfriheden sættes under pres. De eksterne midler dækker ikke i tilstrækkelig grad for følgeudgifter såsom administration, lokaler og udstyr. Disse udgifter må tages af basismidlerne, så den uafhængige forskning bliver økonomisk udsultet, og mulighederne for at kunne sætte en egen faglig dagsorden forringes. På DTU er det omfattende samarbejde mellem universitet og industri naturligvis til gavn for den danske industris konkurrenceevne og for de studerendes kendskab til industrien, men den eksterne finansiering mindsker mulighederne for uafhængig forskning i emner, der ikke umiddelbart passer ind fondenes strategier.

Også CBS (Copenhagen Business School) forsøger energisk at tiltrække ekstern finansiering.[93] Det har i mange år været helt almindeligt, at undervisere på CBS har bijobs i industrien som konsulenter eller bestyrelsesmedlemmer, ligesom industrifolk har bijobs som eksterne undervisere. Dette kan være et problem, fordi industriinteresser er så stærkt repræsenteret blandt underviserne, mens forbruger-, miljø- og samfundsinteresser er underrepræsenteret.

CBS og Danske Bank

CBS har bl.a. modtaget støtte til forskningsprojekter og lokaler fra Danske Bank og andre storbanker. I forbindelse med den store hvidvask-skandale i Danske Bank, har CBS-professor, Steen Thomsen, forsvaret Danske Bank imod mediernes kritik uden at oplyse, at det forskningscenter, han er bestyrelsesformand for, har modtaget millionstøtte fra bl.a. Danske Bank.[94] CBS har meldt ud, at de stopper samarbejdet med Danske Bank efter hvidvask-skandalen. Alligevel fortsætter Danske Banks bestyrelsesformand, Ole Andersen, med at undervise på CBS som adjungeret professor.[95]

Eksemplerne er mange. I 2003 offentliggjorde den førende fedme-forsker, Arne Astrup, ganske overraskende en undersøgelse, der konkluderede, at sukker ikke feder. Sukkerindustrien havde betalt denne forskning. Samtidigt syltede han offentliggørelsen af en tidligere undersøgelse, der viste det modsatte.

88 M. G. Andersen: Forstå sagen om den kritiserede oksekødsrapport på 5 minutter. Aarhus Universitet, 2019. A. S. Jørgensen & E. Eller: Institutleder trækker sig efter sag om oksekødsrapport. D.R. 3/9-2019.

89 L. S. Drivsholm, m.fl.: Intern undersøgelse på Aarhus Universitet finder fejl og mangler i 34 ud af 55 rapporter. Information, 5/11-2019. M. Bahn, m.fl.: Eksperter: Undersøgelse efter oksekødsrapport er utroværdig og bagatelliserer alvorlige fejl. Information, 16/11-2019. Leder: Mørklagt selvundersøgelse på Aarhus Universitet skriger til himlen. Ingeniøren, 15/11-2019.

90 L. S. Drivsholm: DTU's prorektor: Vi begår også fejl, når vi samarbejder med virksomheder og myndigheder om forskning. Information, 2/10-2019.

91 H. Andersen: Forskningsfrihed, status og refleksioner efter et projekt. Dansk Sociologi, 2018 nr. 4. H. Andersen: Forskningsfrihed. Ideal og virkelighed. Reitzel 2018.

92 T. Kølln: Usikkert arbejde skaber destruktiv tavshedskultur. Magisterbladet 4/10-2019. R. Willig & A. Ejrnæs: Flexisme, Reitzel, 2018.

93 CBS: Ny prodekan for forskning skal styrke arbejdet med ekstern finansiering. 15/10-2018.

94 P. Siegumfeldt & T. Bøttcher: CBS-professor modtager hård kritik for Danske Bank-forsvar. Magisterbladet 5/10-2018.

95 S. Tholstrup: Ole Andersen stadig helt på CBS. Børsen, 20/12-2018.

På samme måde fik han penge fra Bryggeriforeningen for et forskningsprojekt, der fandt, at øl ikke feder. Den samme Astrup anbefalede slankemidler, som han selv havde økonomiske interesser i.[96] Alle disse skandaler har ikke forhindret Astrup i at gøre international karriere inden for fedmeforskning. Han blev hædret som ridder af 1. grad af Dannebrogordenen i 2012.

På internationalt plan har blandt andet tobaksindustrien, olieindustrien, pesticidindustrien, medicinalindustrien og fødevareindustrien betalt enorme summer for forskning, der forsøger at stille deres produkter i et mere gunstigt lys end man ellers kunne finde ved uafhængig forskning.[97]

Det er ikke kun danske industriinteresser, der kan påvirke universiteterne ved at sponsorere forskning og undervisning. Også den kinesiske stat har sponsoreret undervisning på CBS og Aalborg Universitet på trods af, at undervisningsmaterialet er blevet kritiseret for censur.[98]

Forskernes ytringsfrihed er også under pres, når industriinteresser forsøger at forhindre offentliggørelsen af forskningsresultater, der er ugunstige for dem. Den første store sag så vi allerede i 1999, hvor tyggegummifabrikken, Dandy, havde støttet et forskningsprojekt vedrørende tyggegummis indvirkning på tandsundheden. Da resultaterne ikke var, som Dandy havde håbet, truede de Aarhus Universitet med retssag for at få resultaterne tilbageholdt. Lederen af Tandlægehøjskolen, Thorkild Karring, måtte senere gå af, efter at han havde lækket forskningsresultater til pressen.[99]

Vi har ikke været særligt gode til at tage ved lære af Dandy-sagen. Forskerne må stadig kæmpe for deres ytringsfrihed i forbindelse med eksternt finansierede projekter. Dette så vi bl.a. i den sag, der er blevet kaldt Gyllegate. I denne sag, hvor brancheorganisationen Landbrug og Fødevarer havde sponsoreret forskning vedrørende forurening fra landbruget, blev forskerne forhindret i at offentliggøre resultater, der var ugunstige for landbruget. Dette førte til at politikerne traf beslutninger på et urigtigt grundlag.[100]

Senest har en brancheorganisation med det forførende navn Bæredygtigt Landbrug truet AU-professor, Stiig Markager, med en injuriesag, fordi den er uenige med hans udtalelser vedrørende forurening fra landbruget.[101]

Anbefalinger

- En fri og uafhængig forskning er vigtig for demokratiet. Uddannelses- og forskningsminister, Ane Halsboe-Jørgensen, vil nedsætte et udvalg på baggrund af skandalen om oksekødsrapporten. Vi kan supplere med en række anbefalinger for, hvordan forskningsfriheden skal styrkes:
- Universiteternes ledelse skal demokratiseres.
- Staten skal sikre tilstrækkelige faste midler til fri og uafhængig forskning. Brugen af tidsbegrænsede ansættelser skal minimeres, og presset til jagt på eksterne midler skal fjernes.
- Offentlige forskningsmidler skal fortrinsvis gå direkte til universiteterne frem for via fonde, der kan bestemme, hvad der skal forskes i.
- Der skal være vandtætte skodder mellem uafhængig forskning og eksternt finansieret forskning, således at det fremgår klart, hvor midlerne stammer fra.
- Virkningerne af universitetsansattes bijob som konsulenter og bestyrelsesmedlemmer osv. i industrien, skal undersøges og overvåges.
- Kontrakter vedrørende ekstern finansiering skal inkludere tilstrækkelige midler til overheadomkostninger. Disse kontrakter skal være offentligt tilgængelige og må ikke indeholde bestemmelser, der begrænser forskningsområde, metode eller publikation på en måde, der kan påvirke resultatet i en bestemt retning.

96 A. V. Nielsen: Fedmefuskeren - et portræt. Information 7/9-2006. T. Hoffmann: Løn til Arne Astrups »gennembrud« betalt af amerikansk firma. Videnskab.dk 29/11-2017.

97 Big Oil and gas buying influence in Brussels. Fossilfreepolitics.org, 24/10-2019. L. Bero: Når industrien finansierer forskningen, ender sandheden ofte bagerst i køen. Videnskab.dk 2/11-2019.

98 S. S. Kjeldtoft: Kina finansierer danske universiteter. Information 14/7-2015.

99 J. Engbjerg: Kronik: Dandy-sagen på Aarhus Universitet. Jyllands Posten 1/12-1999. R. Montanari: Chef presset ud af Dandy-sagen. Berlingske Tidende 13/11-1999.

100 Forskerforum: Gyllegate: AUs 'sektorforskere' fik mundkurv på, 5/4-2016.

101 M. Bredsdorff: Bæredygtigt Landbrug til vandmiljøprofessor: Træk i land, eller vi sagsøger dig. Ingeniøren, 17/6-2019.

6. Tænketanke – hvem betaler for den politiske dagsorden?

De sidste 10-15 år har tænketanke, særligt de største af dem, fyldt meget i den politiske debat i Danmark.[102] Flere af dem har været dagsordensættende på den brede definition af samfund og økonomi, og hvordan vores samfund skal udvikle sig. På samme måde har tænketanke ved hjælp fra forskellige politiske udspil været med til at sætte politikernes dagsorden, også selvom der kan sættes spørgsmål ved den faglige kvalitet af de udspil, der kommer.[103] Mange tænketanke er meget fokuserede på et helt bestemt emne – f.eks. klima eller uddannelse – mens andre har en bredere politisk dagsorden. Fælles for dem alle er, at de arbejder for at påvirke den offentlige politiske debat ved at skabe en asymmetrisk politisk dagsorden, der fremmer deres politiske mål.

Vores gennemgang af en række danske tænketanke viste, at der ikke er meget åbenhed om hvilke interesser, man søger at fremme, og især ikke om hvem, der helt konkret betaler for tænketankens daglige og politiske virke. Derfor har vi rettet henvendelse til sytten tænketanke med spørgsmål om deres finansiering. Svarene fra de enkelte tænketanke er opsummeret nedenfor.

Som vores undersøgelse viser, er den typiske økonomiske bidragsyder til danske tænketanke private erhvervsvirksomheder, erhvervsfonde og fagbevægelsen. Vores undersøgelse har ikke fundet, at enkeltpersoners bidrag er vigtige økonomiske bidragsydere til danske tænketanke. Selv i de "grønne" tænketanke er man afhængige af virksomheds- og erhvervsfondsstøtte. Flere tænketanke modtager også forskellige former for offentlig støtte. Men heller ikke denne støtte ønsker man at oplyse om. Offentlig støtte kan tage form af forskellige puljer, der kan søges, men også indirekte i form af ret til skattefradrag og momsfritagelse.[104] Dette er sket ved, at de har oprettet sig som almennyttige foreninger eller fonde. Andre tænketanke, såsom DEO, gør brug af folkeoplysningsloven og fungerer som oplysningsforbund. Vi mener, at det er et demokratisk problem, at befolkningen og politikerne ikke ved, hvilke politiske og økonomiske interesser der står bag en given tænketank.

TÆNKETANKES VIRKE

De fleste tænketanke kan fungere på én af to forskellige måder:

Konfrontatorisk: Fokuserer på at arbejde med de værdier og synspunkter, som tænketanken repræsenterer i et forsøg på at udfordre de mest dominerende aktører i det repræsentative demokrati. Oftest kommer tænketanken med klare anbefalinger og forsøger at rammesætte præcist, hvad problemet er indenfor et givent område for så derfor at præsentere løsninger hertil.[105]

Konsensusorienteret: Tænketanke, der fokuserer på at løse fælles samfundsproblemer i samarbejde med andre aktører. Oftest er tænketankens eget værdigrundlag mindre eksplicit end hos den konfrontatoriske. Konsensusorienterede tænketanke fokuserer på argumenter for, at den viden, de bidrager med, vil medføre bedre forudsætninger for gode politiske beslutninger.[106] Størstedelen af de danske tænketanke er kategoriseret som konsensusorienterede.[107]

En tænketank er med til at sløre hvem, der er den egentlige afsender af et budskab. Det gør det svært at have en politisk debat, når vigtige aktører ikke er åbne om, hvem de modtager økonomisk støtte fra. De største danske tænketanke oplyser selv, at de oplever, at de får større medieomtale og politisk opmærksomhed end for bare et par år siden. I bogen Tænketanke skriver forfatteren, Jesper Dahl Kelstrup, bl.a. om tænketankes politiske indflydelse:

"Et argument for, at tænketanke kan få politisk indflydelse gennem de politiske partier er, at de politiske partier i deres indbyrdes konkurrence har brug for analytisk input, som går ud over den kapacitet, som de selv har til at udvikle og markedsføre politik".[108]

Der har i den offentlige debat været en tendens til at sammenligne tænketanke og forskellige former for interesseorganisationer. Dette skyldes, at deres navne sjældent inkluderer ordet tænketank, men derimod vendinger som center, institut, videncenter osv. Efter vores mening holder en sådan sammenligning ikke. Interesseorganisationer er medlemsbaserede, og deres politiske linje eller holdninger er udtryk for en demokratisk proces. Det er derfor tydeligt, hvilke interesser en interesseorganisation repræsenterer. Det er som udgangspunkt ikke et problem, at der findes tænketanke. Problemet er den manglende åbenhed om, hvem der står bag, og hvem der støtter deres arbejde økonomisk.

UNDERSØGELSE AF DE DANSKE TÆNKETANKE

Vi har kontaktet sytten tænketanke, og af dem har ti svaret tilbage. Alle tænketanke er kontaktet via deres hovedmail oplyst på deres hjemmeside. Ved manglede svar er der yderligere sendt en rykker til den samme mailadresse. De tænketanke, der har ønsket yderligere informationer om undersøgelsen, har fået oplyst hvilken sammenhæng, deres svar vil indgå i. Vi tolker derfor de manglende svar som et udtryk for, at man ikke ønsker at oplyse noget om sin tænketanks økonomiske bidragsydere.

HVOR STOR ER GENNEMSIGTIGHEDEN HOS DANSKE TÆNKETANKE?

Det er overraskende, at kun tre mindre tænketanke og én stor åbent oplyser, hvem der støtter deres arbejde og med hvor meget. Selvom vi har kontaktet alle tænketanke mindst to gange, vælger flere af de største og mest kendte tænketanke ikke at svare på vores henvendelser. I forbindelse med tilbagesvar for de i alt sytten tænketanke, har vi udarbejdet en rangeret bedømmelse for at give et billede af hvor meget gennemsigtighed, der er hos de forskellige tænketanke, når det kommer til økonomiske støtte.

102 Kelstrup, J.D.: Tænketanke - nye aktører i dansk politik. Jurist- og Økonomforbundet, 2018, s. 103.

103 Kelstrup 2018, s. 52.

104 Kræver forklaring på Cepos-skattefradrag. DR, 17/10-2008.

105 Kelstrup 2018, s. 63.

106 Kelstrup 2018, s. 62.

107 Kelstrup 2018, s. 84.

108 Kelstrup 2018, s. 46.

BEDØMMELSE

FULD ÅBENHED

Tænketankene oplyser, hvem de støttes af og med hvor meget.

Boligøkonomisk Videncenter: Oplyser, at alle midler kommer fra Realdania. I alt har de modtaget 34,6 mio. kr. fra 2009-2017.

Institut for Marxistisk Analyse: Oplyser, at de 800 Euro, de modtog i 2019, kommer fra Rosa-Luxemburg-Stiftung. Dette var den totale støtte, de modtog.

Perspektiv: Oplyser, at de har modtaget støtte fra følgende: Trygfonden: kr. 850.000, Oticon Fonden: kr. 50.000, PF Studenterfonden kr. 50.000 og DIS fonden: kr. 150.000.

DELVIS ÅBENHED

Tænketankene oplyser helt eller delvist om bidragsydere, men ikke størrelsen af støttebeløbene. Men andre order der plads til forbedringer.

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd: Oplyser, at de modtager støtte fra 3F, HK, Dansk Metal, Fødevareforbundet, Socialpædagogerne og Teknisk Landsforbund. De informerer dog kun hvor stort et tilskud, de får fra Fagbevægelsens Hovedorganisation, nemlig 6,5 mio. kr.

Kraka: Modtager støtte fra Dansk Industri, Deloitte, The Danish Research Foundation, Dreyers fond, Grundejernes Investeringsfond, Maersk og Realdania. Ønsker ikke at oplyse hvor meget, hver enkelt har støttet med.

Sophia: Har ikke svaret, men oplyser på deres hjemmeside, at de modtager støtte fra: Danmarks Lærerforening, Socialpædagogernes Landsforbund, BUPL – Forbundet for pædagoger og klubfolk, DM – Dansk Magisterforening, Frie Skolers Lærerforening, Uddannelsesforbundet, Lån og Spar Fond, Gymnasieskolernes Lærerforening, LB og Fonden til Almenvelgørende Formål, Handelsskolernes Lærerforening, Gyldendal Uddannelse og Dansklærerforeningen. De oplyser ikke med hvor meget, hvert enkelt støtter.

Frej: Oplyser, at de i 2018 modtag støtte fra Fonde, oplægsbookere, virksomheder og organisationer i form af "Partnerskaber for handling", Foreningen PlanDanmark, Tuborgfondet og Næstvedegnens Landbrugsfond.

Tænketanken DEA: Oplyser, at de har modtaget støtte fra: DSEB (Danish Society of Education and Business): ca. 6 mio. kr. i årlig støtte. Derudover støtter DSEB med projektmidler til konkrete projekter, som varierer fra 5,5-6,7 mio. kr. hvert år. DEA har en række partnere, der i alt betaler et årligt kontingent på 2,5 mio kr. Hvor meget, hver enkelt partner betaler, bliver ikke oplyst. Hvis DEA modtager ekstern finansiering til projekter, vil dette altid fremgå i offentliggørelsen af projektet.

Tænketanken Demokratisk Erhverv: Oplyser hvilke beløb, man kan donere, og de forskellige kontingentsatser, de har. Oplyser kun FH (Fagbevægelsens Hovedorganisation) ved navn. De oplyser ingen beløb og navne på hvem, der støtter, men der opgives samlet omsætning på 1,1 mio. kr.

Growz: Modtager ingen penge fra det offentlige eller fra private virksomheder. Finansierer alt selv igennem konsulentarbejde/andet arbejde, men informerer ikke om for hvem.

Justitia: Oplyser at de får støtte fra bl.a. Dreyersfond, Moalem Weitemeyer Bendtsen, Det Obelske Familiefond, Aage & Johanne Louis-Hansens Fond, Knud Højgaards Fond, Trygfonden og NemTilmeld. Oplyser ikke hvor meget de får herfra eller hvor mange virksomheder de i alt får støtte fra.

INGEN ÅBENHED

Tænketankene ønsker ikke at oplyse, hvem der støtter og med hvor meget

Center for Politiske Studier (CEPOS): Referer til deres hjemmeside. Ingen bekendtgørelse af hvilke virksomheder, de modtager penge fra eller hvor store beløb.

Cevea: Ca. en tredjedel af deres indtægter kommer fra frie midler fra primært fagforbund, som FH, HK, 3F, Danmark Lærerforening og BUPL. De informerer ikke om hvilke virksomheder, der støtter dem eller med hvor meget.

Mandag Morgen: Har ikke svaret på vores henvendelser.

CONCITO: Har ikke svaret på vores henvendelser.

Tænketanken Europa: Har ikke svaret på vores henvendelser.

Tænketanken DEO: Skriver på deres hjemmeside, at de er en tænketank, men skriver til os, at de ikke betegnes som en tænketank "i gængs forstand". De mener i den forbindelse, at de ikke har nogen tal, der kan give mening i en opgørelse over tænketanke. På deres hjemmeside oplyser de ikke hvem, der støtter eller med hvor meget.

Vores undersøgelse viser, at hovedparten af de største danske tænketanke ikke ønsker at oplyse, hvem der økonomisk støtter dem og med hvor meget. Et par af dem henviser til tænketankens hjemmeside, hvor der står hvordan det er muligt for private eller virksomheder at støtte deres arbejde. Her står ikke noget om hvem der støtter og med hvor meget. Også tænketankenes årsregnskaber er for de flestes vedkommende uklare i forhold til, hvem der støtter og med hvor meget. Det viser, at det er småt med åbenhed og transparens i danske tænketanke. Det betyder, at både politiske beslutningstagere og befolkningen som helhed ikke ved hvilke økonomiske interesser, der står bag en given tænketank. Det er efter vores opfattelse et demokratisk problem, og den store lukkethed er med til at undergrave tænketankenes troværdighed.

"Tværtimod er der god grund til fremadrettet at holde øje med, om tænketankene udvikler større gennemsigtighed med deres finansiering, om deres analyser har kvalitet, om de evner at sige magthaverne imod og at skabe politisk deltagelse, og om tænketankelandskabet fortsat forbliver centreret omkring København" - Jesper Dahl Kelstrup, 2018.

Anbefalinger

- At danske tænketanke på deres hjemmesider oplyser, hvem de modtager støtte fra og hvor meget, de modtager.
- At der oprettes et register over danske tænketanke. Begrundelsener, at navnene på flere tænketanke lyder som om, de er officielle råd, nævn, centre eller institutter.
- At hvis en tænketank har kollektive medlemmer, oplyses hvem disse er, og hvor meget, de betaler for medlemskabet.
- Der oprettes lovpligtig oplysningspligt om den økonomiske støtte, danske tænketanke modtager, og fra hvem.

7. Konklusion

I denne rapport har vi forsøgt at dokumentere, hvordan private virksomheder har kunnet øve politisk indflydelse på mange forskellige måder. Desværre er det svært at få denne udemokratiske indflydelse frem i lyset, fordi lovgivningen ikke sikrer tilstrækkelig åbenhed. Dette er et stort problem, som vi skal have sat langt mere fokus på.

Store nationale og multinationale virksomheder har ofte flere økonomiske muskler end danske civilsamfundsorganisationer, fagforeninger, og endda de politiske partier og regeringen. Når politikerne har brug for at indhente oplysninger om et bestemt emne, er det meget bekvemt at lytte til industriens lobbyister. Al information, om f.eks. en bestemt industriel sektor, bliver serveret uden at politikerne overhovedet behøver at bede om den. Garvede politikere ved godt, at den information, de modtager fra lobbyisterne, er énsidig, men har ofte ikke tid eller økonomiske ressourcer til at indhente uafhængig information. Politikerne kan bede embedsmændene om at skaffe informationer, men dels har embedsapparatet begrænsede ressourcer, dels er embedsmændene også i stand til at levere misvisende information.[109]

Politikerne kan nedsætte udvalg, der skal belyse en sag, men meget udvalgsarbejde er domineret af industriens repræsentanter, fordi de har flere ressourcer til at fremskaffe viden om det ønskede emne. Politikerne kan også bede universiteterne om at skaffe viden, men som vi har dokumenteret her, er universiteternes stempel desværre ikke altid en garanti for, at informationen er objektiv og fyldestgørende. Samtidig fylder tænketanke mere og mere i det politiske rum, der er finansierede af interesser, offentligheden i vid udstrækning ikke kan få indsigt i. Alt dette giver en udemokratisk skævhed i adgangen til den politiske arena.

Der findes ikke i Danmark nogen lovgivning, der sikrer at lobbyområdet reguleres eller gøres mere gennemsigtigt. Modsat andre lande, vi typisk sammenligner os med, er der hverken krav om åbne kalendre, lobbyregistre eller karensregler for politikere, der går gennem den politiske svingdør ud i stillinger i lobbyindustrien.

Det er et kæmpe demokratisk problem, og bevirker at politikerne kan risikere at træffe beslutninger, som ikke er i overensstemmelse med befolkningens ønsker. Man kan med rette spørge hvor meget magt, de demokratiske institutioner i virkeligheden har.

Vi må konkludere, at der er brug for langt mere åbenhed og kontrol med den lobbyisme, der foregår i Danmark. Offentlighedsloven skal ændres, og der skal være obligatorisk registrering af lobbyisme, partistøtte, og indirekte kampagnestøtte, ligesom der skal indføres karensregler for at mindske brugen af den politiske svingdør. Der skal gøres langt mere for at sikre politikerne og borgerne adgang til uafhængig og objektiv information om de emner, der har betydning for politiske beslutninger.

Derfor har vi nu taget et afgørende initiativ. Denne rapport er startskuddet til at nedsætte et netværk af civilsamfundsorganisationer og andre interesserede, der skal arbejde for at afdække, hvordan stærke kapitalinteresser påvirker meningsdannelsen, vidensproduktionen og de politiske beslutningsprocesser i Danmark. Dette netværk skal ikke kun belyse lobbyismen i Danmark, men også arbejde for større åbenhed og regulering på disse områder. Desuden vil netværket samarbejde med lignende initiativer i andre lande som f.eks. Corporate Europe Observatory, Alter-EU og OpenSecrets.org.

VÆR MED

Der er hårdt brug for at styrke demokratiet både i Danmark og internationalt. Hvis du vil være med til at arbejde med disse emner og opbygge et netværk af civilsamfundsorganisationer, der arbejder for et mere åbent demokrati, er du velkommen til at kontakte organisationerne bag denne rapport.

109 J. Tynell: Mørkelygten. Samfundslitteratur, 2016.

Penge og politisk indflydelse

- en rapport om erhvervslivets skjulte magt i dansk politik