

Problemer ved anvendelsen af begrebet magt i en empirisk undersøgelse af politiske beslutninger

Klavs A. Holm

Carsten Poulsen

1. *Analysens formål:*

Begrebet magt anvendes såvel i daglig tale som i politologien i flere forskellige betydninger. Det er blevet sagt, at »penge er magt«. I. C. Christensen mente, at »ånd er magt«. Har monopolerne, Folketinget eller Thomas Nielsen magten i Danmark? Disse eksempler viser behovet for en fastlæggelse af magtbegrebet. Dette gælder ikke mindst, hvis begrebet skal anvendes i en empirisk undersøgelse.

Formålet med denne artikel er at søge at løse de problemer, der opstår, når man i en empirisk undersøgelse ønsker at måle, hvorvidt en aktør har haft mere eller mindre magt end en anden aktør i en politisk beslutningsproces. Hvis magtbegrebet skal gøres empirisk anvendeligt, viser der sig især to typer af problemer: For det *første* et *teoretisk* problem, nemlig spørgsmålet om, hvordan man skal definere og præcisere begrebet magt. Hvad vil det egentlig sige, at en person eller en gruppe har magt over en anden? For det *andet* opstår et *operationaliseringsproblem*: Selv om man når frem til en teoretisk tilfredsstillende definition af magt, må man jo være i stand til at afgøre, om der i konkrete situationer i virkeligheden foreligger anvendelse af magt eller ej. Man må med andre ord ud fra den teoretiske definition opstille nogle præcise kriterier for, hvornår et konkret fænomen falder ind under magtdefinitionen.

Denne artikel er opdelt i tre hovedafsnit: I afsnit 2 giver vi en kort redegørelse for de definitioner af magtbegrebet, som er fremkommet i magtdebatten inden for politologien, og vi vælger at foretage den videre analyse ud fra en af disse definitioner. Dernæst vil vi i afsnit 3 søge at løse det førstnævnte, *teoretiske* problem, idet vi vil foretage en uddybning og konkretisering af den valgte magtdefinition. I afsnit 4 vil de *operationaliseringsproblemer*, der opstår i forbindelse med magtdefinitionens anvendelse i en analyse af en konkret konflikt-situation, blive gennemgået.

For at anskueliggøre de konkrete problemer, der opstår i forbindelse med operationaliseringen af de benyttede begreber, vil der i operationaliseringsafsnittet blive givet eksempler fra en empirisk undersøgelse, som vi har foretaget i

forbindelse med udarbejdelse af en specialeafhandling.¹⁾ Undersøgelsen omfattede de konfliktsituationer, der opstod i forbindelse med tre lovgivningsprocesser inden for lovgivningen om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring i Danmark fra 1964-70.

2. Magtdefinitioner i politologien:

Inden for politologien har begrebet magt været drøftet af adskillige forskere. Der er midlertid ikke enighed blandt disse forskere om, hvorledes begrebet skal defineres. Før vi søger at trænge dybere ned i de ovennævnte teoretiske og operationaliseringsmæssige problemer, vil vi derfor angive, hvilken af de magt-teoretiske traditioner vores analyse knytter sig til.

Som Steven Lukes anfører i sin bog: »Power: A Radical View«,²⁾ kan der inden for politologien skelnes mellem tre opfattelser af magt. De tre opfattelser adskiller sig indbyrdes ved »bredden« af deres magtdefinition. I det følgende skal vi kort beskrive forskellen mellem disse definitioner:

Blandt de tre typer af magtdefinitioner findes den snævrste og kendteste hos Robert Dahl. Dahl definerer magt (eller »indflydelse«, som er den term, han anvender) som det forhold, *at en aktør A får en anden aktør B til at handle på en måde, som B ellers ikke ville have handlet på.*³⁾

En noget bredere definition af magtbegrebet er opstillet af Peter Bachrach og Morton Baratz.⁴⁾ Disse to forfattere kritiserer Dahls magtdefinition for ikke at være omfattende nok. Deres argumenter er følgende: Når Dahl skal måle en aktørs magt, analyserer han konkrete politiske beslutningsprocesser for at undersøge, om en aktør får sit forslag til en løsning ført igennem trods en anden aktørs modstand.⁵⁾ I så fald siges den førstnævnte aktør at have haft magt. Det følger således af Dahls definition, at man alene undersøger magtforhold vedrørende konflikter, hvor modstanderne (A og B) åbent har fremført deres standpunkter i en politisk beslutningsproces. Bachrach og Baratz mener heroverfor, at man til magtbegrebet *også* må henregne de tilfælde, hvor B's modstand mod en bestemt beslutning slet ikke kommer åbent frem til diskussion, *fordi det på forskellige måder lykkes A at afholde B fra at tage spørgsmålet op.* Ifølge Bachrach og Baratz kan dette enten ske ved, at A skaber eller forstærker nogle holdninger, som gør det odiopt for B at tage et spørgsmål op,⁶⁾ eller ved, at rent formelle regler afholder B fra at tage et spørgsmål op i det pågældende

1) Holm, K. A., Poulsen, C.: Forholdet mellem regering, den parlamentariske opposition og interesseorganisationer i en lovgivningsproces, Københavns Universitet 1977.

2) Lukes, Steven: Power: A Radical View, London 1974.

3) Dahl, Robert: Modern Political Analysis, N. Jersey 1963, p. 17.

4) Bachrach, P. og Baratz, M.: »Two Faces of Power«, i Amr. Pol. Sc. Rev. vol. 56, no. 4, 1962.

5) Således f. eks. i Dahls analyse af magtforhold i en amerikansk kommune, Dahl, R.: Who Governs?, Mass. 1961.

6) Bachrach, P. og Baratz, M., 1962, op.cit., p. 948.

forum,⁷⁾ f. eks. valglovsspærreregler. Man kan således sige, at selv om der rent faktisk ikke bliver truffet en beslutning, som går imod B's ønsker, har A alligevel udøvet magt over B. Bachrach og Baratz kalder denne form for magtudøvelse for »non-decision making«. Sådanne forhold kan ikke analyseres inden for rammerne af Dahls snævre definition, der alene beskæftiger sig med de spørgsmål, der rent faktisk debatteres, og som fører frem til en beslutning.

Steven Lukes opstiller et endnu bredere magtbegreb end Bachrach og Baratz. Lukes mener nemlig, at der også foreligger magtudøvelse i sådanne situationer, *hvor aktør B undlader at tage et spørgsmål op til drøftelse i den politiske beslutningsproces, fordi B ikke selv kan se, at hans interesser er i modstrid med A's på dette punkt, og at han derfor kunne varetage sine egne interesser ved at tage spørgsmålet op.* Årsagen til, at B ikke selv kan indse sine egne interesser, er ifølge Lukes, at B's præferencer og holdninger er styret enten direkte af magthaverne i samfundet⁸⁾ eller er styret af den ideologi, som hersker i samfundet.⁹⁾

Sammenfattende kan man sige, at Dahls magtdefinition er den snævrere, fordi han alene ser på situationer, hvor aktørerne (A og B) åbent fremfører deres standpunkter i en politisk konfliktproces. Bachrach og Baratz's definition er noget bredere, idet den også omfatter situationer, hvor den underlegne aktør (B) nok har gjort sit eget modsætningsforhold til A klart, men hvor han alligevel ikke bringer dette modsætningsforhold frem til en åben konfrontation med A ved at fremføre et krav til den politiske beslutningsproces. Endelig arbejder Lukes med et endnu bredere magtbegreb, der også omfatter situationer, hvor B objektivt set (det vil sige uanset hans egen viden herom) står i modsætningsforhold til A. Det skal således bemærkes, at de tre definitioner ikke udelukker hinanden, men at de bredere definitioner omfatter de snævrere.

Vores analyse kan nu placeres i forhold til de her beskrevne magtteoretiske opfattelser: Formålet med analysen er at undersøge de teoretiske og operationaliseringsmæssige problemer i forbindelse med den snævrere retning inden for magtteorien, ifølge hvilken magt som nævnt defineres som det forhold, at en aktør A får en anden aktør B til at handle på en måde, som B ellers ikke ville have handlet på.

Når vi har valgt alene at beskæftige os med den snævre magtdefinition fremfor med de to andre, bredere definitioner, skyldes det ikke, at vi finder denne definition bedre eller mere relevant end de andre. Enhver form for magtudøvelse i et samfund, hvadenten den kommer åbent til udtryk i konfliktfyldte beslutningsprocesser (således som angivet i den snævre magtdefinition) eller foregår mere i det skjulte gennem »non-decision making« eller påvirkning af individernes holdninger og præferencer (således som angivet af henholdsvis

7) Ibid., p. 949.

8) Lukes 1974, op.cit, p. 22-23.

9) Ibid., p. 45.

Bachrach og Boratz og Lukes), er et væsentligt emne for politologien. Man kan ikke på et rent teoretisk grundlag tage stilling til, hvorvidt den ene eller den anden magtdefinition er mere eller mindre relevant. Dertil kræves empiriske analyser, der viser, om den hyppigste og mest betydningsfulde magtudøvelse foregår inden for rammerne af den ene eller anden magtdefinition. Vort valg af den snævre magtdefinition som analyseobjekt er derimod begrundet i det forhold, at denne definition er den, der ligger tættest op ad dagligsprogets opfattelse af, hvad magt er. Det er i denne betydning, magtbegrebet anvendes i nyhedsmedierne og mand og mand imellem. Vi finder, det er væsentligt, at man gør sig klart, at selv den dagligdags opfattelse af magtbegrebet involverer nogle præciseringsmæssige og især nogle operationaliseringsmæssige problemer, som det er væsentligt at trække frem i lyset. Vores analyse skal ses som et forsøg på at påpege disse problemer.

3. Opstilling af et empirisk anvendeligt magtbegreb:

Definitionen af magt som det forhold, at A har fået B til at handle på en måde, som B ellers ikke ville have handlet på, stiller os overfor store problemer i forbindelse med anvendelse af magtbegrebet i en empirisk undersøgelse. Umiddelbart virker definitionen måske ikke særlig problematisk. Hvis f. eks. A er en bankrøver, der får en bankassistent B til at udlevere en sum penge, er det ikke særligt vanskeligt at se, at A har fået B til at foretage sig noget, som B ellers ikke ville have gjort. Situationen bliver imidlertid mere problematisk, når vi taler om politiske beslutningsprocesser, hvor modstanderne f. eks. er politiske partier, der stiller modstridende krav til de politiske beslutningers indhold. I sådanne tilfælde er det ganske rimeligt at spørge: Hvad vil det egentlig sige, at f. eks. parti A har fået parti B til at handle på en måde, som partiet B ellers ikke ville have handlet på?

Svaret må her være, at aktør A må siges at have udøvet magt over aktør B, når A har fået B til at acceptere en beslutning vedrørende et bestemt strids-emne, selv om B egentlig finder denne beslutning uacceptabel. I teoretiske termer vil vi sige, at der foreligger magtudøvelse, når A har fået B til at acceptere et udfald på en konfliktdimension, selvom B egentlig finder dette udfald uacceptabelt. Ved en *konfliktdimension* forstår vi en sag, der kan løses på flere forskellige måder, d. v. s. har to eller flere mulige *udfald*. Dimensionen »forbindelsen over Storebælt«, kan således f. eks. få følgende udfald: bygning af en bro, bygning af en tunnel, opretholdelse af færgedriften o. s. v. Det udfald, der bliver det endelige resultat af beslutningsprocessen, vil vi kalde for konflikstens *output*.

Herefter må vi finde ud af, hvad det vil sige, at et udfald er uacceptabelt for B. F. eks. kunne man sige, at alle udfald, der ikke opfyldte B's krav var uacceptable for B. Men på denne måde ville man så ikke tage højde for, at B

kan være en taktiker, der fremsætter større krav, end han i virkeligheden er villig til at acceptere. Derfor indføres »nytte« som et begreb i magtanalysen. *Nytte* defineres som en aktørs subjektive tilfredshed ved et bestemt udfald. Nytten kan være enten positiv eller negativ. De faktorer, der bestemmer, hvor stor nytte en aktør oplever ved et bestemt udfald, kaldes aktørernes *mål*. De, udgør den målestok, hvormed en aktør vurderer et udfalds nytte. F. eks. vil aktør A vurdere udfaldene på dimensionen »forbindelse over Storebælt« ud fra to mål, nemlig hensynet til trafikhastigheden og hensynet til miljøet, mens en anden aktør B måske vil tage mere hensyn til målet »udbygning af den kollektive trafik«. Et udfald på en dimension giver således aktørerne en vis nytte, og størrelsen af denne nytte er afgørende for, om aktør B finder et givet udfald acceptabelt eller ej.

For at magtbegrebet kan gøres empirisk anvendeligt, er det imidlertid nødvendigt at fastlægge, *hvor* stor nytte B skal have ud af et udfald, for at B finder dette udfald acceptabelt henholdsvis uacceptabelt. Vi har ikke noget systematisk empirisk grundlag til at sige noget generelt herom. Da spørgsmålet imidlertid skal besvares, for at magtbegrebet kan gøres anvendeligt, vil vi gøre følgende antagelse om aktør B: *Aktør B finder et udfald uacceptabelt, hvis dette udfald giver B mindre nytte, end det giver modaktøren A.*

Denne opfattelse af magtbegrebet forudsætter, at B's overvejelser i konfliktprocessen foregår i to tempi: For det første overvejer B, hvilken nytte et bestemt udfald har for B selv uafhængigt af, hvilken nytte udfaldet måtte give A. Dernæst sammenligner B denne nytte med den nytte, som B mener, A vil få ud af udfaldet, og hvis A's nytte ikke er større end B's, accepterer B udfaldet. Hvis B accepterer udfaldet, selv om B mener, at A får større nytte ud af det end B, må der ifølge denne opfattelse have foreligget magtanvendelse fra A's side.

Forudsætningen om disse to tempi i B's tankegang er efter vor opfattelse så realistisk, at den med rimelighed kan danne grundlag for definitionen af magt i en konfliktsituation. Det er for det første realistisk at antage, at politiske aktører, som f. eks. politiske partier og interesseorganisationer har en nyttemålestok, der er uafhængig af modaktørernes nytte, f. eks. et partiprogram eller en formålsparagraf. Det er for det andet realistisk at antage, at den politiske aktør ikke vil stille sig tilfreds med et udfald, som giver andre aktører endnu større nytte. Så længe modaktørerne ikke har nogle magtmidler til rådighed, er der for B ingen grund til at acceptere et sådant ulige udfald. B kan jo blot nægte at forhandle og således tvinge modaktørerne til at acceptere en ligelig fordeling af nytten.

I forbindelse med diskussionen af, hvornår et udfald er uacceptabelt for B, skal kort gøres opmærksom på forskellen mellem nulsums- og plussumskonflikter. Ved en nulsumskonflikt forstår vi en konflikt, hvor den ene aktørs positive nytte er lige så stor som den anden aktørs negative nytte. Ved en plussums-

konflikt forstås en konflikt, hvor summen af begge aktørernes nytte er positiv, d. v. s. større end nul.

I en nulsumskonflikt vil aktør B anse et udfald for uacceptabelt, hvis han får negativ nytte ud af konflikter. For i en nulsumskonflikt vil dette betyde, at aktør A får en positiv og dermed større nytte. Et udfald, der giver B positiv nytte, eller som B er indifferent overfor, vil B derimod finde acceptabelt, fordi det ikke vil give A større nytte end B selv.

I en plussumskonflikt derimod er aktør B ikke nødvendigvis tilfreds med blot at få positiv nytte ud af situationen. For i en plussumskonflikt kan det jo være, at modaktøren A får endnu større nytte ud af det pågældende udfald.

Efter at vi nu har diskuteret, hvad der forstås ved et uacceptabelt udfald for B, kan vi definere begrebet magt mere præcist: *Magt foreligger, når aktør A har fået aktør B til at acceptere et udfald som giver aktør A større nytte end aktør B.* Magtudøvelsens styrke kan måles ved størrelsen af nytteforskellen mellem A og B ved det pågældende udfald.

Efter at vi således har fået uddybet indholdet af Dahls magtbegreb, skal vi gå over til at se på, hvorledes man kan *forklare*, at B bringes til at acceptere et udfald, som giver B mindre nytte end A.

I følge Barry's model for en magtproces, kan en situation, hvor B accepterer et udfald, som giver A den største nytte, forekomme som følge af flere faktorer. Disse faktorer ser vi nærmere på ved at betragte Barry's model, der beskriver en magtproces udtrykt i økonomiske termer.¹⁰⁾ I følge Barry kan en aktør A få en anden aktør B til at acceptere et af A stillet krav, som giver B mindre nytte end A, enten ved, at A giver B en belønning eller truer med iværksættelse af negative sanktioner eller ved en kombination af begge dele. Hvis A stiller et krav, som medfører, at B bliver stillet dårligere (får mindre nytte) end A, vil B sige nej. A må altså finde på et eller andet, der kan få B til at acceptere kravet.

Den ene mulighed er, at A tillige med sit krav til B giver B den positive sanktion, der består i at tilbyde denne en belønning, som kan opveje den nytteforskel mellem A og B, som ville opstå, hvis B gik ind på A's krav.

Den anden mulighed er, at A tillige med sit krav til B truer denne med en negativ sanktion, hvis B ikke accepterer kravet. På den måde vil B altså blive stillet endnu dårligere ved ikke at acceptere A's krav, end ved at sige ja i første omgang.

Som det fremgår af ovenstående, er anvendelsen af positive og negative sanktioner ensbetydende med inddragelsen af atter en konfliktdimension i konflikten. Lad os som eksempel betragte en plussumskonflikt: Processen begynder med, at A stiller et krav vedrørende en konfliktdimension, som, hvis det

10) Barry, B.: »The Economic Approach to the Analysis of Power and Conflict« i *Government and Opposition*, vol. 9, no. 2, 1974, p. 211 ff.

imødekommes af B, vil give B positiv nytte, men dog ikke så megen positiv nytte, som A får. Derfor vil B kun acceptere A's krav på konfliktdimension 1, hvis A til gengæld accepterer B's krav på en anden konfliktdimension 2, der giver B mere nytte end A. Dermed får A mest nytte ud af konfliktdimension 1 og B mest nytte ud af konfliktdimension 2, hvorved der kan bringes balance mellem parterne. Denne model angiver altså en handelssituation eller studehandelsprincippet: Kun i tilfælde, hvor A og B får lige meget positiv nytte ud af processen, vil byttehandlen gå i orden.

I denne handelsproces kan der også forekomme negative sanktioner fra den ene eller begge aktørernes side. Hvis A truer med iværksættelse af foranstaltninger, der medfører et nyttetab for B, kan han få B til at gå med på en ulige løsning på dimension 1. I dette tilfælde kræves det dog, at de negative sanktioner, som A truer med, i givet fald ville medføre, at B samlet får mindre nytte end A ud af processen. Før dette er tilfældet, vil A's negative sanktioner nemlig ikke være store nok til at forhindre, at B alligevel får mest ud af de to konfliktdimensioner.

Når vi betragter en sådan handelsmodel, er der tale om en abstraktion, hvori indgår, at aktørerne har fuld information om modaktørens nytte ved forskellige udfald samt om konsekvenserne ved de forskellige positive og negative sanktioner, ligesom det forudsættes, at aktørerne handler ud fra rationelle overvejelser om de positive og negative sanktioners betydning for deres nytte. I virkelige konflikter vil momenter som bluff, taktik, forhandlernes dygtighed og udholdenhed o. s. v. sandsynligvis ofte spille en rolle. Disse mere subjektive momenter vil således også kunne bidrage til at forklare, hvorfor en aktør skulle acceptere et ulige udfald, men vi betragter disse subjektive forklaringer som marginale i forhold til sanktioner, som aktørerne kan udøve.

Til grund for de nævnte positive og negative sanktioner ligger aktørernes ressourcer. Ved en ressource forstår vi en materiel genstand eller en egenskab, som en aktør er i besiddelse af. Som eksempel på, hvilke ressourcer der kan være tale om, skal vi angive en ressource-fortegnelse fra den tidligere omtalte specialeafhandling. Fortegnelsen vedrører ressourcer, som interesseorganisationen kan have til rådighed i en politisk konfliktproces.

- medlemstal
- repræsentativitet
- indre sammenhold
- ledernes grad af kontrol med medlemmernes information om den pågældende sag
- statens grad af afhængighed af organisationens medvirken ved beslutningens udøvelse
- ideologisk samhørighed med parti
- organisatorisk effektivitet
- organisationsledernes personlige karakteristika.

4. Operationaliseringsproblemer ved anvendelse af magtbegrebet:

Efter at vi i afsnit 3 er nået frem til en teoretisk definition af begrebet magt, skal vi i det følgende se på operationaliseringsmæssige problemer, der opstår, når man i konkrete analyser forsøger at måle, hvor meget magt en aktør har over en anden. Vi skal endvidere kort drøfte nogle *metodiske* problemer i forbindelse med en analyse af, hvilke ressourcer blandt flere mulige der har haft betydning for magtudøvelsen.

Vi vil løbende illustrere diskussionen med konkrete eksempler fra det nævnte case-studium af den arbejdsmarkedspolitiske lovreform i perioden 1964–70. De væsentligste lovændringer i reformen bestod i,

- at staten overtog en stigende andel af arbejdsløshedskassernes udgifter til understøttelse,
- at understøttelsen forhøjedes, samt
- at arbejdsanvisningen, der tidligere var blevet varetaget af de private arbejdsløshedskasser, overgik til statslig administration.

4.1. Aktører, konfliktdimensioner og output:

Det første operationelle problem i en magtanalyse består i at afgrænse den konflikt, man vil undersøge. Her må man for det første lægge sig fast på, hvilke *aktører* der skal indgå i analysen, for det andet hvilke *konfliktdimensioner*, der skal indgå.

Hvad angår afgrænsningen af aktørmassen, synes der at være to mulige fremgangsmåder: Hvis man følger tæt op ad Dahl's magtdefinition, vil man som aktører medtage alle de sociale enheder, der rent faktisk har stillet krav i den pågældende sag. En anden mulighed er, at man blandt de aktører, der rent faktisk har stillet krav i den pågældende sag, alene medtager dem, man af teoretiske grunde på forhånd er særlig interesseret i. Den sidstnævnte mulighed anvendte vi f. eks. i case-studiet. Ud fra teoretiske overvejelser, der tog udgangspunkt i henholdsvis pluralistiske og neokorporalistiske teorier om den politiske beslutningsproces i parlamentariske systemer, var vi på forhånd specielt interesseret i magtforholdene mellem regeringsparti(er), oppositionsparti(er) og interesseorganisationer og afgrænsede derfor analysen til alene at omfatte netop disse typer af aktører. Vi inddrog således f. eks. ikke private firmaer eller enkeltpersoner i analysen. For at give analysen et overkommeligt omfang, var vi endvidere nødsaget til at afskære de mindre politiske partier med under 10 folketingsmandater, samt til kun at medtage de største interesseorganisationer inden for det arbejdsmarkedspolitiske område: Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Landsorganisationen i Danmark (LO), Dansk Smede- og Maskinarbejderforbund (DSMF), Dansk Arbejdsmands- og Specialarbejderforbund (DASF) samt Handels- og Kontorfunktionærforbundet (HK).

Det er vigtigt at gøre sig klart, hvilken af de nævnte fremgangsmåder til af-

grænsning af analysens aktører, man anvender, idet det har betydning for, hvilket spørgsmål analysen kan besvare. Anvender man den førstnævnte fremgangsmåde, altså medtager alle aktører, der har fremsat krav, kan man principielt besvare spørgsmålet: Hvem havde indflydelse på den pågældende beslutning? Anvender man derimod den anden fremgangsmåde, nemlig alene at medtage de teoretisk set interessante aktører, kan man naturligvis blot besvare spørgsmålet: Hvilken indflydelse havde *de pågældende aktører* på den pågældende beslutning *i forhold til hinanden*?

Hvad angår afgrænsningen af, hvilke *konfliktdimensioner*, der indgår i den undersøgte konflikt, kan dette i mange tilfælde volde problemer. En politisk konflikt vil så godt som altid omfatte flere forskellige konfliktdimensioner. For det første vil de fleste politiske stridsemner omfatte mange forskellige del-emner, og for det andet vil aktørerne ofte inddrage nye konfliktdimensioner for at have noget at handle med i forhold til de øvrige aktører. Ved en analyse af en konflikt bliver det derfor væsentligt at kunne identificere alle de konfliktdimensioner, som konflikten har drejet sig om.

Umiddelbart forekommer det her at være det nemmeste at tage udgangspunkt i det resultat, d. v. s. den beslutning, som konfliktprocessen munder ud i. Her vil det nemlig i koncentreret form fremgå, hvilke konfliktdimensioner aktørerne er nået til enighed om. En sådan fremgangsmåde er imidlertid ikke anvendelig af følgende grunde:

1) en beslutning kan være udtryk for en politisk studehandel, der involverer flere forskellige emner (f. eks. et politisk forlig, der inddrager såvel bolig- som skattepolitik). Beslutningen vil da ofte være nedskrevet i flere forskellige kilder, f. eks. i to eller flere forskellige lovforslag, uden at det af hver af kilderne fremgår, at beslutningen også omfatter de øvrige kilder. Hvis man tager udgangspunkt i den endelige beslutning, d. v. s. i de kilder, hvor denne beslutning er formuleret, er der derfor en fare for, at man overser visse dele af den samlede beslutning og derfor også overser visse af de relevante konfliktdimensioner.

2) det endelige resultat kan for visse konfliktdimensioners vedkommende gå ud på en bevarelse af status quo. En bevarelse af status quo kan meget vel repræsentere nytte for én aktør og skade for en anden, og et sådant resultat bør derfor inddrages i analysen. Men tager man udgangspunkt i det endelige resultat, og det her er angivet, at status quo bevares i et bestemt spørgsmål, er det vanskeligt at afgøre, om en bevarelse af status quo er udtryk for en beslutning, som aktørerne har truffet efter en debat, eller blot er udtryk for, at ingen af aktørerne har interesseret sig for det pågældende problem under konflikten. I førstnævnte tilfælde bør resultatet indgå i analysen af aktørernes nytte, i sidstnævnte tilfælde ikke.

I stedet for at tage udgangspunkt i den *endelige beslutning*, når man skal fastlægge de relevante konfliktdimensioner, bør man derfor tage udgangspunkt i *de krav*, som aktørerne stiller under konflikten, selv om dette naturligvis kræver en større arbejdsindsats. En relevant konfliktdimension er herefter et spørgsmål, hvorom mindst én aktør har stillet krav i løbet af konfliktprocessen.

Som en illustration af denne måde at afgrænse de relevante konfliktdimensioner på kan nævnes, at vi i vores analyse af den første tredjedel af den arbejdsmarkedspolitiske reform (nemlig perioden fra 1964 frem til fremlæggelse af et lovforslag i 1967) afgrænsede fem konfliktdimensioner. Afgrænsningen skete ved, at vi fastslog, hvilke problemer mindst én af de involverede partier og interesseorganisationer fremsatte krav om i løbet af konflikten. Som kilde anvendtes Folketingstidende og diverse fagblade. De fem relevante dimensioner var:

1. *Fastsættelse af et maksimum for arbejdsløshedsdagpengenes størrelse.* Blandt andre Socialdemokratiet mente, at dette maksimum burde beregnes som en procentdel af det pågældende fags gennemsnitsløn, mens Venstre og Konservative ønskede at opretholde den eksisterende ordning med et fast, absolut maksimumsbeløb, indtil man havde drøftet sagen i Socialreformkommissionen.

2. *Finansieringen af understøttelsesudgifterne.* Socialdemokratiet og DASF krævede her en udvidelse af det eksisterende statstilskud og en tilsvarende formindskelse af arbejdsløshedskasse-medlemmernes egne bidrag. Der viste sig at være fuld enighed om dette spørgsmål blandt de involverede partier og organisationer.

3. *Deltidsbeskæftigedes muligheder for at lade sig forsikre i de eksisterende arbejdsløshedskasser.* DASF var skeptisk, mens HK gik stærkt ind for, at deltidsbeskæftigede skulle have denne mulighed.

4. *Arbejdsløshedsforsikringens administrative placering.* De borgerlige partier ønskede forsikringen ført over til det offentlige, mens venstrefløjspartierne og fagbevægelsen ønskede at bevare forsikringen i fagforeningernes arbejdsløshedskasser.

5. *Arbejdsanvisningens administrative placering.* Venstrefløjspartierne og fagbevægelsen ønskede at bevare anvisningen hos fagforeningernes arbejdsløshedskasser, mens de borgerlige partier ønskede at få anvisningen helt overflyttet til de offentlige anvisningskontorer.

Som et eksempel på faren ved at tage udgangspunkt i de kilder, der angiver konfliktprocessens endelige resultat, kan her nævnes, at resultatet på konfliktdimension nr. 4, arbejdsløshedsforsikringens administrative placering, blev en bevarelse af status quo. Af lovforslaget fremgår imidlertid ikke, om denne be-

varelse af status quo var udtryk for en egentlig beslutning, truffet efter forhandling mellem aktørerne eller blot udtryk for, at ingen af aktørerne havde taget spørgsmålet op. For at kunne afgøre, om dette spørgsmål bør inddrages i analysen som en konfliktsituation, må man derfor undersøge, om der er blevet rejst krav vedrørende spørgsmålet, hvilket altså var tilfældet i den pågældende situation.

Før vi drøfter de vanskelige operationaliseringsproblemer i forbindelse med begrebet nytte, skal vi her kort drøfte et operationaliseringsproblem ved begrebet »output«: Ifølge den teoretiske diskussion ovenfor i afsnit 3 foreligger magtudøvelse, når en aktør A får en anden aktør B til at acceptere et udfald, som giver B mindre nytte end A. I det omfang, A blot *gennemtvinger* et bestemt udfald, uden at B bringes til at *acceptere* dette udfald, foreligger ifølge denne definition ikke magt. Vi vil snarere sige, at der foreligger *tvang*. Eksempelvis viste dette problem sig ved analysen af den sidste tredjedel af den arbejds-markedspolitiske lovreform, der gennemførtes med vedtagelsen af en lov i 1970. Denne lov blev vedtaget med VKR-regeringens stemmer, mens oppositionen (Socialdemokratiet og SF) undlod at stemme. I dette tilfælde kan man næppe sige, at oppositionen accepterede det pågældende output, og hvis oppositionen direkte havde stemt imod lovforslaget, ville der utvivlsomt ikke have foreligget accept. I sådanne tilfælde er det altså ikke ved hjælp af positive eller negative sanktioner lykkedes den ene aktør at få den anden til at acceptere et bestemt udfald, og sådanne tilfælde falder derfor uden for de rammer, som den her anvendte magtdefinition afstikker.

4.2. Nytte og magt:

Den næste operationalisering vedrører begrebet *nytte*. Det skal altså her diskuteres, hvordan man *operationaliserer* og *måler* en aktørs tilfredshed ved et bestemt udfald. Vi skal således afgøre, om den pågældende aktør føler sig godt eller dårligt stillet som følge af den beslutning, som processens output er udtryk for.

Vi vil først betragte *operationaliseringsproblemet*. En aktørs nytte kan enten operationaliseres ud fra *subjektive* eller *objektive* kriterier.

Ved en subjektiv operationalisering forstås, at der tages udgangspunkt i aktørens egne tilkendegivelser om sin tilfredshed ved et bestemt output. Ved en objektiv operationaliseringsmåde forstås, at der tages udgangspunkt i nogle kriterier, som forskeren vælger ud, og som ikke vedrører aktørens egne tilkendegivelser.

Ved anvendelsen af den *subjektive* operationaliseringsmetode ville man kunne benytte følgende operationelle definition: »En aktørs nytte er den holdning til et output, som fremgår *direkte* af en aktørs krav og udtalelser om det pågældende output, eller *indirekte* gennem aktørens udtalelser og krav om andre udfald på den pågældende konfliktdimension end netop outputtet«. En sådan

operationalisering forekommer at være særdeles valid, d. v. s. overensstemmende med den teoretiske definition, idet den jo netop peger på data, der belyser aktørens subjektive opfattelse af det pågældende output.

Ved anvendelse af den *objektive* operationaliseringsmåde ville man f. eks. kunne anvende følgende operationelle definition: »Aktørens nytte kan aflæses ud fra den samlede økonomiske gevinst for de medlemmer, som aktøren repræsenterer«. Denne definition er ikke så valid som den subjektive, da den ikke tager et direkte udgangspunkt i aktørens egen vurdering af den økonomiske gevinst.

I det omtalte case-studium har vi valgt den subjektive operationaliseringsmåde. Vi blev i den forbindelse opmærksomme på, at der ved en empirisk undersøgelse må sondres mellem udtalelser og tilkendegivelser, der er blevet fremsat af aktørerne *under* og *efter* konflikten.

Under konflikten vil aktørerne typisk fremsætte krav om, at et bestemt udfald skal realiseres. Derudover vil aktørerne fremkomme med reaktioner over for de øvrige aktørers krav. Et krav fremsat under konflikten kan siges at angive aktørens holdning til konfliktens output *direkte*, hvis kravet imødekommes og derved bliver til en del af outputtet. I så fald kan det uden videre antages, at aktøren evaluerer det pågældende output positivt. Hvis derimod aktørens krav ikke imødekommes, siger dette krav kun *indirekte* noget om aktørens holdning til outputtet. Denne holdning er i dette tilfælde ikke nødvendigvis negativ, for selv om aktørens krav ikke er blevet opfyldt, kan det jo godt være blevet imødekommet til en vis grad. For at vurdere dette, må forskeren forsøge at henholde sig til aktørens udtalelser om det faktiske output.

Efter konflikten vil aktøren ofte fremsætte udtalelser om sin holdning til den pågældende konfliktdimensions output. Disse efterfølgende udtalelser vil som oftest være en *direkte* kommentar til det pågældende output.

Vi skal derefter gå over til at se på spørgsmålet om at *måle* aktørernes nytte. Til brug herfor må der opstilles en skala. Man kunne f. eks. anvende en skala med tre variabelværdier:

- aktøren føler sig dårligt stillet på grund af outputtet (–)
- aktøren er neutral (indifferent) over for outputtet (0)
- aktøren føler sig godt stillet på grund af outputtet (+)

Det vil naturligvis være en fordel at kunne operere med flere variabelværdier. I så fald vil man mere nøjagtigt kunne angive forskelle mellem de enkelte aktørers nytte. Rent teoretisk kan man udmærket, således som begrebet er defineret, tænke sig langt flere »grader« af nytte end de tre nævnte. Ofte giver kildematerialet imidlertid ikke mulighed for, at man kan sondre præcist mellem flere variabelværdier end disse tre. Dette var f. eks. tilfældet i vores case-studium, hvor kildematerialet bestod af aktørernes *officielle* udtalelser og krav. I denne art materiale fremgår det som oftest kun, om aktøren er for eller imod et be-

stemt udfald, mens mere præcise nuancer i aktørernes holdninger sjældent kan aflæses.

Vi kan herefter gå over til at se operationaliseringen af begrebet *magt*. Magt er i afsnit 3 defineret som det forhold, at en aktør A har fået en anden aktør B til at acceptere et ulige output på en konfliktdimension. Det skal altså empirisk fastlægges, om aktør A har fået mere nytte end aktør B ved et bestemt output på hver enkelt af de konfliktdimensioner, der indgår i den pågældende konflikt.

Nyttebegrebet er operationaliseret ovenfor, og her skal vi derfor alene drøfte muligheden for at sammenligne aktørers nytte. Med en nytteskala, der kun omfatter tre variabelværdier (+, 0 og -) vil en sådan sammenligning naturligvis være meget grov. I princippet mener vi imidlertid ikke, at der er noget i vejen for at sammenligne aktørens nytte på grundlag af deres egne tilkendegivelser. Derimod havde det været problematisk at foretage en sådan sammenligning ud fra objektive kriterier for aktørernes nytte, som f. eks. aktørernes økonomiske gevinst ved et bestemt output. Problemet ville her være, i hvor høj grad den marginale nytte ved en bestemt økonomisk gevinst er forskellig for forskellige aktører, alt efter de enkelte aktørers økonomiske situation ved konflikstens start.

Som et eksempel på en sammenligning af aktørers nytte viser vi her den matrice for de involverede aktørers nytte på de enkelte konfliktdimensioner, som vi i case-studiet opstillede for arbejdsmarkedsreformens første periode 1964-67. Matricen omfatter de fem konfliktdimensioner, der blev omtalt i afsnit 3 ovenfor:

Dimen- sion Aktor ▼	1 Udmålings- kriteriet for dagpenge	2 Finansiering af arbejdsløs- hedsforsikring	3 Deltidsbeskæf- tigedes forsik- ringsmuligheder	4 Forsikringens administrative planlægning	5 Anvisningens administrative placering
S	+	+	+	+	-
SF	-				
V	-	+	-	-	+
K	-	+		-	+
RV	+	+		-	+
DASF	+	+			-
DSMF	+				
HK	+	+			
AKS	+	+		+	-
DA	-			-	+

På baggrund af denne matrice kan det præciseres, hvad der skal forklares i den konkrete konfliktproces, d. v. s. den afhængige variabel kan fastslås. Det, der skal forklares, er nemlig de tilfælde, hvor aktørernes nytte ved de enkelte dimensioners output var ulige. I disse tilfælde foreligger der nemlig ifølge vores

definition en magtudøvelse. De væsentlige uligheder forekommer på dimensionerne 1, 4 og 5. På dimension 1 har arbejdsministerens tilsagn til et udvalgsflertal om at søge gennemført, at dagpengenes generelle maksimum beregnes som en procentdel af lønnen i faget, givet S, RV og lønmodtagerorganisationerne positiv nytte, mens oppositionspartierne V og K samt DA har fået negativ nytte. Samme ulige nyttefordeling tegner sig vedrørende nytten af outputtet på dimension 4, nemlig at arbejdsløshedsforsikringen skulle blive hos A-kasserne, dog med den forskel, at RV her har fået negativ nytte. På dimension 5 er billedet det omvendte, idet det her er oppositionspartierne V, K og RV, samt DA, der har fået positiv nytte, mens regeringen og lønmodtagerorganisationerne har fået negativ nytte. På dimension 2 forelå ikke ulighed, eftersom alle de involverede fik positiv nytte, mens dimension 3 foreligger mangelfuldt oplyst på grund af materialets karakter.

4.3. Byttehandler og negative sanktioner:

Vi er i det foregående nået frem til en sammenligning af de enkelte aktørers nytte på hver enkelt konflikt dimension. Som det også fremgik af den teoretiske diskussion i afsnit 3, er næste led i analysen at søge at *forklare* de uligheder mellem aktørernes nytte på de enkelte dimensioner, osm denne sammenligning viser.

Ifølge den teoretiske drøftelse i afsnit 3, kan uligheder mellem aktørernes nytte på én konfliktdimension for det første forklares ved en byttehandel, hvorved disse uligheder opvejes af »modsatte« uligheder på en anden dimension. Dette kan udtrykkes på den måde, at aktørerne gensidigt har udøvet magt over hinanden, men man kun lige så godt sige, at der foreligger en byttehandel. For det andet kan uligheder på en dimension forklares ved, at den ene aktør har fremsat trusler om negative sanktioner og på den måde har fået den anden aktør til at acceptere uligheden.

Fremgangsmåden ved en forklaring af uligheder ved den samlede beslutning (d. v. s. ved alle undersøgte konfliktdimensioner i konflikten) er derfor følgende. Det må først søges fastslået, om en ulighed på én dimension rent faktisk har været byttet ud mod en modsat ulighed på en anden dimension. Når man således har fået »parret« de konfliktdimensioner ud mod hinanden, som måtte indgå i en eller flere byttehandler, må man dernæst undersøge, om eventuelle resterende konfliktdimensioner med ulige nyttefordeling kan forklares ved fremsatte trusler om negative sanktioner fra den »vindende« aktørs side. Er dette ikke tilfældet må man søge forklaringen i mere subjektive momenter såsom den ene aktørs bedre forhandlingsstrategi, mere udholdende forhandlere o. s. v. (jfr. vores diskussion af disse faktorer oven for i afsnit 3).

Den netop skitserede fremgangsmåde ved forklaringen af uligheder kan imidlertid være vanskelig at gennemføre i praksis, idet der kan forekomme store dokumentationsproblemer. Hvad angår *byttehandler*, vil aktørernes egne udtæ-

lelser ofte give et fordrejet billede. De fleste politiske aktører, (f. eks. politiske partier og interesseorganisationer, som udarbejder lovforslag i lovforberedende kommissioner) vil ofte søge at fremstille eventuelle kompromisser (byttehandler), som meget fordelagtige for de pågældende aktører selv. Et politisk parti vil f. eks. ofte hævde, at det selv har givet få indrømmelser, mens modparten har givet mange. Dette kan skyldes, at partiets forhandlere ønsker at imødegå intern kritik i partiorganisationen, eller at forhandlerne ønsker, at partiet skal fremstå som stærkt udadtil.

Hvad angår *trusler om negative sanktioner* vil en aktør måske i visse tilfælde ikke åbent nævne sådanne trusler, hvis de antages at give den pågældende aktør et dårligt ry. F. eks. kan det tænkes, at faglige organisationer ikke vil fremkomme med åbenlyse strejketrusler over for politiske partier, hvis det vil kunne skade den pågældende organisation i offentlighedens øjne. Dertil kommer, at f. eks. et politisk parti eller en organisation kan tænkes ikke at ville indrømme, at partiet/organisationen har givet efter over for en sanktionstrussel, fordi dette ville få partiet/organisationen til at fremstå som svagt og ikke handlekraftigt.

Vi skal her give et eksempel på, hvorledes den netop drøftede forklaring af uligheder kan finde sted. Som eksempel anvendes ulighederne i de involverede partiers og interesseorganisationers nytte ved de 5 output's, som fremgår af matrixen i afsnit 4.2. ovenfor. De væsentligste uligheder findes her som nævnt på konfliktdimensionerne 1, 4 og 5. På dimension 1 lykkedes det således Socialdemokratiet og fagbevægelsen at opnå en forhøjelse af arbejdsløshedsdagpengene mod Venstres, Konservatives og DAs modstand, mens det på dimension 4 lykkedes dem at bevare arbejdsløshedsforsikringen hos fagbevægelsens A-kasser, selv om Venstre, Konservative og DA ønskede forsikringen overført til det offentlige. På dimension 5 fik Venstre og Konservative derimod gennemført anvisningens overgang til det offentlige trods Socialdemokratiets og fagbevægelsens modstand.

Der synes at foreligge dokumentation for, at der skete en *byttehandel* mellem de to parti- og organisationsblokke, således at Socialdemokratiet og fagbevægelsen fik gennemført deres krav på dimension 1 (forhøjelse af dagpengene), mens de borgerlige partier og DA til gengæld fik gennemført deres krav på dimension 5 (anvisningens overgang til det offentlige). Dokumentationen fremgår af den betænkning, som udarbejdedes af en lovforberedende kommission¹¹⁾ med repræsentanter for den socialdemokratiske regering, fagbevægelsen og DA. I betænkningen fremgår eksplicit, at fagbevægelsen til gengæld for anvisningens overgang til det offentlige (dimension 5) fik en forhøjelse af dagpengene (dimension 1).¹²⁾ Derimod synes beslutningen om *ikke* at føre arbejdsløshedsfor-

11) Det såkaldte Wechselmann-udvalg, der nedsattes i april 1964 og som afgav en foreløbig betænkning den 29.10.1966.

sikringen over til det offentlige (dimension 4) ikke at indgå i denne byttehandel. Det fremgår således ikke af den nævnte betænkning, at noget sådant skulle være tilfældet. Snarere synes de borgerlige partiers nederlag på denne dimension at kunne forklares ved disse partiers frygt for de *negative sanktioner*, som fagbevægelsen kunne iværksætte. Den daværende arbejdsminister Erling Dinesen, Socialdemokratiet, har således senere anført, at de borgerlige partier efter hans opfattelse ikke turde fastholde deres krav om forsikringens overgang til det offentlige af frygt for de reaktioner, som en sådan overgang kunne afføde i fagbevægelsen, f. eks. i form af strejker.¹²⁾ men at der i udvalget var opnået et kompromis mellem LO og DA vedrørende arbejdsformidlingens overgang.

4.4. Ressourcer:

Ifølge den teoretiske diskussion i afsnit 3 er sidste led i analysen af et magtforhold at undersøge, hvilke typer af ressourcer, der havde størst betydning for den pågældende konflikts udfald. Når man f. eks. interesserer sig for aktører som politiske partier og interesseorganisationer, vil det være af generel interesse at få belyst, hvilke af de ressource typer, som blev opstillet afslutningsvis i afsnit 3, der især har betydning for sådanne aktørers indbyrdes konflikter. Nogle organisationer og partier må nemlig antages at have bedre adgang til en slags ressource typer, mens andre organisationer/partier må antages at have lettere adgang til andre ressource typer. (F. eks. kan man forestille sig, at interesseorganisationer, der repræsenterer forskellige højtuddannede erhvervsgrupper såsom læger og ingeniører, har et temmeligt lille *medlemstal*, men at regering og administration er lydhøre over for dem på grund af deres *ekspertise* på det pågældende område. Det omvendte kan f. eks. være tilfældet for mere folkelige organisationer som Folkebevægelsen mod EF og OOA). Hvis man kan sige noget generelt om de forskellige ressource typers relative betydning for udfaldet af en politisk konflikt, vil man således få en bedre mulighed for at forklare forskellige organisationers og partiers forskellige indflydelse på den pågældende beslutning.

Vi skal i det følgende drøfte nogle metodiske problemer i forbindelse med en analyse af forskellige ressource typers betydning. Der er tale om problemer, som vi er stødt på ved gennemførelsen af det omtalte case-studium, men som har generel betydning for magtanalyser, uanset hvilke aktører analysen konkret vedrører. Dernæst vil vi kort nævne nogle resultater vedrørende betydningen af de enkelte ressource typer, som vi nåede frem til i case-studiet.

Ved metodiske problemer vil vi forstå problemer med at dokumentere, at der foreligger henholdsvis ikke foreligger en sammenhæng mellem to variable

12) Foreløbig betænkning fra Wechselmann-udvalget af 29.10.1966, p. 2.

13) Interview med Erling Dinesen, 9.1.1979.

(den uafhængige og den afhængige variabel.¹⁴) Den traditionelle videnskabelige fremgangsmåde består her i, at der indsamles data om de variabelværdier på de to variable, der optræder sammen, således at det kan afgøres, om der foreligger en statistisk sammenhæng (korrelation) mellem de to variable. I forbindelse med en analyse af forskellige ressourcevariables betydning stiller en sådan fremgangsmåde store krav til udvælgelsen af analyseenheder (aktører). Man må finde frem til aktører, der har forskellige mængder af den resourcetype, hvis betydning man ønsker at undersøge, samtidig med at de pågældende aktører har lige store mængder af andre ressourcer. Dette kræver igen, at man enten har et stort forhåndskendskab til aktørerne og på denne baggrund kan udvælge nogle aktører med netop de nævnte egenskaber, eller at man indsamler materiale om et så stort antal aktører, at der med al sandsynlighed vil forekomme aktører med de pågældende karakteristika i materialet.

Heroverfor står en mere direkte undersøgelsesmetode. Denne går ud på at skabe den fornødne dokumentation for de enkelte ressourcers betydning ved, at man spørger de personer, der deltog i konflikten som repræsentanter for aktørerne, hvilke ressourcer de fandt havde betydning for processens udfald. På denne måde kommer man uden om de nævnte materialekrav. Til gengæld medfører metoden nogle andre problemer, som vi stødte på, da vi anvendte metoden i case-studiet.

For det første forekommer naturligvis de velkendte problemer med interviews: De interviewede har måske glemt detaljerne i den pågældende konfliktproces, de fordrejer bevidst eller ubevidst kendsgerningerne til egen fordel, der stilles ledende spørgsmål o. s. v.

For det andet kan man spørge, om de interviewede virkelig sidder inde med en tilstrækkelig viden om de enkelte ressourcevariables betydning. For partiers og organisationers forhandlere forekommer de politiske konflikter muligvis så naturlige, at de ikke til daglig nærmere overvejer, hvilke ressourcer fremfor andre, de bygger deres forhandlingsstyrke på. I de interviewedes forestillingsverden ligger de enkelte ressourcer måske så indlysende til grund for enhver organisations indflydelsesmuligheder, at de ikke overvejer deres indbyrdes betydning eller deres betydning i konkrete situationer. Problemet kan illustreres med en af de interviewedes svar på spørgsmålet, om VKR-regeringen frygtede fagbevægelsens sanktionsmuligheder i form af strejker. Den pågældende svarede, at det gjorde regeringen måske nok, men det lå længere nede i bevidstheden end ønsket om at etablere et godt samarbejdsklima i forhold til fagbevægelsen.¹⁵)

Afslutningsvis vil vi som eksempel på, hvilke ressource typer, der har betydning i en konfliktproces mellem politiske partier og interesseorganisationer,

14) Lijphart anvender termen »metode« om netop denne problemstilling: Lijphart, A.: »Comparative Politics and Comparative Method«, i *American Political Science Review*, 1971.

15) Interview med Palle Simonsen, medlem af Folketinget for Konservative, 5.1. 1979.

nævne et enkelt resultat fra case-studiet. De ressource typer, som i resourcefor-tegnelsen i afsnit 3 vedrører statens afhængighed af organisationernes viden og medvirken, viste sig at have betydning for, at det lykkedes fagbevægelsen at bevare arbejdsløshedsforsikringen hos arbejdsløshedskasserne, samt for, at interesseorganisationerne i det hele taget fik en betydelig indflydelse på lovrefor-men i forhold til de politiske partier. For det første fandtes der nemlig hos fag-bevægelsens A-kasser et stort kendskab til arbejdsløshedsforsikringens admini-stration, fordi A-kasserne havde varetaget denne hidtil. Dette betød, at regerin-gen var afhængig af A-kassernes medvirken ved administrationen af forsik-ringsordningen, og regeringen følte derfor, at det mest rationelle ville være at lade A-kasserne beholde forsikringen.¹⁶⁾ For det andet havde såvel DA som fagbevægelsen naturligvis en stor viden om arbejdsmarkedspolitikken proble-mer, ikke mindst om eventuelle nye loves tilpasning til private aftaler på ar-bejdsmarkedet. De skiftende arbejdsministre mente derfor, at det var nødven-digt at inddrage de to organisationer i lovforberedelsesarbejdet, således at lo-vens tekniske detaljer kunne blive hensigtsmæssige. Dette skete ved, at regerin-gen lod disse organisationer repræsentere i Wechselmann-udvalget. Det med-førte endvidere, at organisationerne også kom til at fastlægge de mere overord-nede retningslinier for lovgivningen.¹⁷⁾

16) Interview med tidligere arbejdsminister Lauge Dahlgård (RV).

17) Holm, K. A. og Poulsen, C., 1979, op.cit., p. 207.