

MAGTBEGREBET I TEORI OG PRAKSIS

PETER MUNK CHRISTIANSEN OG LISE TOGEBY

I perioden fra 1860 til 1940 blev der med 10 kilometers mellemrum i hele Danmark opstillet såkaldte postamenter, der har udgjort grundelementerne i det opmålingssystem, triangulering, som landmålerne har anvendt til at kortlægge Danmark. Det overordnede princip er, at man kortlægger et område ved at inddele det i et net af trekanter, således at afstande og retninger kan beregnes ud fra de punkter, postamenterne, som danner trekanternes hjørner, og de vinkler, som dannes mellem trekanternes sider. Med tiden er antallet af postamenter blevet øget, og afstanden imellem dem mindsket, hvilket har muliggjort, at man har kunnet tegne stadig mere præcise landkort.

Begrebet triangulering er blevet overtaget af samfundsvidenskaberne, og her betyder begrebet, at man i sin forskning anvender forskellige synsvinkler. Mere konkret betyder det, at man i forbindelse med et givet forskningsprojekt anvender en kombination af forskellige teorier, metoder eller datatyper. Synspunktet er, at man får en mere dækkende og nuanceret beskrivelse, hvis man anvender en flerhed af teorier og en flerhed af metoder. Analogien er måske ikke fuldstændig dækkende, men relationen til landmålerne består i, at jo flere synsvinkler, der anlægges, jo bedre bliver beskrivelsen.

Det blev fra starten bestemt, at den danske Magtudredning ville anvende både teori- og metodetriangulering i sin tilgang til *en analyse af magt og demokrati i Danmark*. Vi har således ikke på forhånd defineret et magtbegreb, som vi har forudsat anvendt i alle undersøgelser, men tværtimod ment, at det ville være en fordel med flere forskellige definitioner af begrebet magt og flere forskellige tilgange til at beskrive og måle magten.

Vi har også været af den opfattelse, at en bog om magtbegrebet måtte høre til Magtudredningens afsluttende resultater og ikke være et begyndelsespunkt. Forskningshistorien på dette område har nemlig med al tydelighed demonstreret, at de meget omfattende teoretiske diskussioner om magtbegrebets indhold og status, der foregik inden for politologien, førte til indtørring af den empiriske udforskning af magtforholdene. Det blev nemlig

efterhånden klart, at ingen konkrete forskningsprojekter ville være i stand til at honorere alle de krav, som anvendelsen af et teoretisk tilfredsstillende magtbegreb ville stille. Jo klogere vi er blevet på magtens mange ansigter, jo mindre forskning er der gennemført ud fra et eksplicit magtperspektiv.

Undtagelsen fra denne regel er de nordiske magtudredninger, der på trods af alle odds blot er gået i gang med ud fra forskellige teoretiske synsvinkler at undersøge magtforholdene gennem konkret empirisk forskning. I stedet for at skrive en ny bog om, hvorledes magtbegrebet bør anvendes, har vi derfor besluttet at skrive en bog om, hvordan magtbegrebet kan anvendes, er blevet defineret og er blevet operationaliseret i forbindelse med de undersøgelser af magt i Danmark, som er blevet gennemført i forbindelse med den danske Magtudredning.

Det er vores påstand, at frugtbar teoriudvikling i samfundsvidenskaberne må foregå i nær forbindelse med empirisk forskning. Den empiriske forskning producerer resultater og uløste problemer, som kræver teoretisk refleksion, og de teoretiske refleksioner resulterer i, at der kan stilles nye spørgsmål til det empiriske materiale, eller at der må sættes nye undersøgelser i gang. Et af problemerne med diskussionerne om magtbegrebet har måske netop været, at teori og empiri i for høj grad har fået lov at leve deres eget liv, adskilt fra hinanden.

At det er gået sådan, er i en vis forstand overraskende, fordi hele debatten om magtbegrebet blev startet af Robert A. Dahl (1957; 1958) i en kritik af de konkrete metodiske problemer, der knyttede sig til dels C. Wright Mills' bog *The Power Elite* (1956) og dels til de såkaldte „community studies“, Floyd Hunter (1953) og andre havde gennemført i forskellige amerikanske byer. Eliteteoretikerne hævdede eksistensen af en lille sammenspist magtelite karakteriseret ved det, der er blevet kaldt de tre C'er: *group consciousness, coherence and conspiracy*.

Det var Dahls påstand, at tesen om en magtelite var uvidenskabelig, fordi det ikke var muligt at opstille klare kriterier, hvorefter tesen kunne afvises. Dahl krævede, at det skulle være muligt at foretage empiriske tests af påstanden om en magtelite. Og hertil var en analyse af magtressourcer ikke tilstrækkelig. Hans eget forslag til en sådan test var at gennemføre analyser af centrale beslutninger, hvor der var uenighed mellem den såkaldte magtelite og andre grupper i befolkningen, og at man så måtte undersøge, hvis synspunkter der i sådanne tilfælde sejrede. Det er blevet kaldt *beslutningsprocesmetoden*. Det centrale var i en vis forstand ikke den konkrete test, men kravet om, at samfundsvidenskabelige teorier skulle kunne testes empirisk og dermed potentielt

kunne afvises. Dahl krævede altså en klar sammenhæng mellem teori, metode og empiri.

Ved samme lejlighed formulerede Dahl det begreb om magt som en relation mellem aktører, som har været grundlaget for mange af de senere diskussioner af magtbegrebet:

Min intuitive forestilling om magt er noget i retning af dette: A har magt over B i det omfang, A kan få B til at gøre noget, som B ellers ikke ville have gjort (Dahl, 1957: 203).

Hermed forudsættes det altså for det første, at der eksisterer en interessemodsatning eller i det mindste en forskel i synspunkter imellem A og B. For det andet må det kunne påvises, at B ændrer adfærd som følge af en påvirkning fra A. Det er i denne forbindelse Dahls opfattelse, at hvis det er umuligt at påvise en uoverensstemmelse i opfattelser, er det også umuligt at påvise en magtrelation. Det betyder ikke nødvendigvis, at der ingen magtudøvelse finder sted, men den vil ikke videnskabeligt kunne dokumenteres.

Dahls position blev skarpt kritiseret af Peter Bachrach og Morton S. Baratz (1962; 1963) i deres berømte artikel om magtens to ansigter. Dahl kritiseredes for ved sin fokusering på konkrete beslutningsprocesser at overse, at mange beslutninger bliver taget, inden de når frem til de formelle beslutningsarenaer. Ifølge Bachrach og Baratz består den afgørende magt i at kunne styre det, de kalder *the nondecision making process*, dvs. beslutninger om, hvad der overhovedet skal tages beslutninger om. Ved at begrænse beslutninger til de forholdsvis sikre og ukontroversielle sager kan samfundets magthavere i det skjulte udøve langt mere magt, end hvad der er muligt gennem de officielle beslutningsprocesser. Bachrach og Baratz mener således, at samfundets væsentlige konflikter er skjulte, men ikke nødvendigvis uerkendte. Derfor kan disse *skjulte konflikter* også gøres til genstand for empirisk analyse. Der er således ikke tale om noget videnskabsteoretisk brud i forhold til Dahls krav om, at påstande om magtudøvelse skal kunne gøres til genstand for empirisk efterprøvning.

Større var bruddet hos Steven Lukes (1974), der i skriftet *Power: A Radical View* argumenterer for et tredimensionalt syn på magt. Han kritiserer Bachrach og Baratz for ligesom Dahl at acceptere et adfærdorienteret syn på magt, der byggede på metodologisk individualisme. Lukes mener ikke, at det er tilstrækkeligt at inddrage skjulte konflikter, man må også undersøge de *latente, uerkendte konflikter*. Konflikterne kan være uerkendte, fordi der eksisterer en

konsensus, der er et resultat af bevidst *manipulation* eller af strukturel tvang. For Lukes foregår der også en væsentlig magtudøvelse ved, at A får B til at mene noget, som B ellers ikke ville have ment (Thomsen, 2000: 25). Den tilsyneladende konsensus er altså manipuleret frem og dækker over en latent konflikt, som imidlertid er skjult også for dem, der er genstand for magtudøvelsen.

Selv om Lukes holder fast ved magt som noget, der foregår mellem aktører, møder man også skitseagtigt et strukturelt magtbegreb, men ellers holder han sig trods sin skarpe videnskabsteoretiske kritik af forgængerne i hovedsagen inden for den metodologiske individualismes rammer: Det handler stadigvæk om aktører, der påvirker andre aktører. Længere i retningen af et strukturelt magtbegreb går Anthony Giddens (1974), der interesserer sig for *magt som kapacitet* eller for de ressourcer, der udspringer af individers eller grupperes placering i den sociale og økonomiske struktur. Magt er i dette tilfælde ikke en relation, men en kapacitet til at ændre udviklingen. I en vis forstand er vi nu tilbage ved den klassiske eliteteori, men uden dennes konspirationsteori.

Et egentligt strukturelt magtbegreb møder man hos Charles Lindblom (1977) med hans påstand om, at erhvervslivet i moderne samfund indtager en privilegeret position. Politikerne tvinges til i en række situationer at varetage erhvervslivets interesser, uanset om de synes om det eller ej. Erhvervslivet behøver slet ikke at gøre noget for at få sine interesser tilgodeset, det sker ved anticiperet reaktion fra politikernes side. Magtudøvelsen består i, at sociale grupper tvinges til at acceptere *institutionelle rammer*, som de ikke selv er herre over. Magtudøvelsen er hermed både indirekte og skjult og ofte også uerkendt. I streng forstand indgår der slet ikke handlende aktører i forbindelse med det strukturelle magtbegreb.

En af svaghederne ved det strukturelle magtbegreb er, at det let bidrager til at tegne et statisk billede af samfundet. Forskere som Michel Foucault (1980; 1986), Ernesto Laclau og Chantal Mouffe (1985) sætter i modsætning hertil fokus på *mobiliserings- og politiseringsprocesser*, hvorigennem der kan skabes nye og dynamiske ressourcer. Det centrale i magtudøvelsen er her påvirkning af individets identitet, bevidsthed eller præferencer. Herigennem skabes der eksempelvis sociale bevægelser med handlekraft og fælles mål. Interessen knytter sig yderligere til det fænomen, man kunne kalde *definitionsagt* eller diskursiv magt, dvs. for de sproglige strategier, hvorigennem grænserne drages for, hvad der anses for muligt, acceptabelt, legitimt, hensigtsmæssigt eller rationelt. Sproget bruges hermed som et middel til kontrol og styring af menneskelig adfærd (Thomsen, 2000: 4off.).

Ved denne korte gennemgang af diskussionen af magtbegrebet har vi bevæget os fra den klassiske politologiske forestilling om magt som en relation mellem aktører til begreber om magt som bevidsthedskontrol, der har deres oprindelse inden for kultur- og humanvidenskabene. Med de nye magtbegreber er også fulgt nye forskningsspørgsmål. Problemfeltet er blevet bredt ud. Den offentlige debat, som Magtudredningen skriver sig ind i, handler imidlertid stadigvæk i høj grad om aktører, der øver indflydelse på andre aktører. Det gælder også den beretning fra Folketinget, der danner grundlaget for den danske magtudredning (*Beretning afgivet af Udvalget vedrørende analyse af demokrati og magt i Danmark den 19. marts 1997*). Det har derfor været vigtigt for os, at vi på samme tid anvendte og videreudviklede de traditionelle aktørorienterede magtbegreber og inddrog de nyere strukturelle og diskursive magtbegreber.

Nye magtbegreber formuleres ofte gennem en eksplicit afstandtagen fra tidligere definitioner af magt. I de teoretiske diskussioner skærpes forskellen mellem de forskellige magtbegreber. Sådan foregår det ikke nødvendigvis i praktisk forskning. For at illustrere, hvorledes man ved at forholde sig pragmatisk eksperimenterende til analysen af magt kan nå frem til at beskrive en meget stor del af de ovenfor omtalte magtformer, vil vi skildre de analyser, der gennemføres i Robert A. Dahls studie af magtforholdene i New Haven i bogen *Who Governs?* fra 1961. Dahls teoretiske artikler blev skrevet samtidig med, at han arbejdede med analysen af New Haven, og bogen og artiklerne er da også blevet læst som to sider af den samme mønt. I artiklerne udstikker Dahl sit metodiske program, som bliver afprøvet i praksis i analyserne af New Haven. Men som Steven Lukes (1974: 13-14) faktisk også bemærker, er de empiriske analyser i *Who Governs?* langt mere åbne, eksperimenterende og flertonedede end de meget radikale og enstrengede metodiske overvejelser i artiklerne fra slutningen af 1950'erne. I bogens metodiske appendiks understreger Dahl da også, at der endnu ikke er nogen, der har fundet tilfredsstillende løsninger på de mange metodiske problemer, der er involveret i konkrete magtanalyser og beskriver på denne baggrund sin egen fremgangsmåde således:

En måde at kompensere for svaghederne i alle de eksisterende operationelle mål for indflydelse er at være eklektisk. I dette studie er der meget bevidst blevet valgt en eklektisk strategi ikke blot for at undgå at komme alle æg i den samme kurv, men også for at udnytte at der eksisterer mange forskellige former for brugbare data (Dahl, 1961: 332).

Dahl har altså anvendt det, der ovenfor er blevet kaldt metodetriangulering. Faktisk fylder de beslutningsprocesanalyser, som er blevet knyttet til Dahls navn, kun en meget lille del af bogen. Resten består af analyser af magtpositioner og andre ressourcer, af holdninger i både befolkningen og eliten, af gruppemobilisering og af koalitionsopbygning. Han går således i sine empiriske analyser langt længere end de meget snævre metodeanbefalinger i de teoretiske arbejder. Vores forehavende er ikke at vise, at Dahl med *Who Governs?* har lavet den perfekte magtanalyse, men at vise, hvorledes man, hvis man fastholder kravet om, at de fremsatte påstande skal kunne gøres til genstand for empirisk afprøvning og samtidig forholder sig eksperimenterende og åben over for indsamlingen af data, er i stand til at indfange de fleste af de magtformer, som er blevet udviklet gennem tilføjelsen af stadig nye aspekter til magtbegrebet. Der er næppe tvivl om, at der er magtrelationer i New Haven, som Dahl overser eller ikke giver den vægt, som man i bagklogskabens lys kan se, at de burde have haft. Det er nok også rigtigt, at hans konkluderende karakteristik af magtrelationerne i New Haven var mere positiv end rimeligt var. Men det skyldes ikke svaghederne i hans magtbegreb, der begrænsede, hvad han kunne undersøge empirisk, men at heller ikke Dahl kunne frigøre sig fra den politiske og ideologiske selvforståelse, som prægede USA i slutningen af 1950'erne.

Dahls metodetriangulering fører til identifikation af mange forskellige former for magtudøvelse. Vi kan starte med de beslutningsprocesanalyser, der indgår i *Who Governs?*, og som for første gang systematisk bliver udfoldet i denne bog. Der udvælges fire sagsområder, som anses for vigtige i byen, nemlig byfornyelse, uddannelse, valg af partiledere og vedtagelsen af en byforfatning. Inden for hvert af disse områder udvælges nogle centrale beslutninger, og det undersøges så, hvem der har øvet indflydelse på disse beslutninger.

I denne forbindelse har Dahl imidlertid, som også Lukes (1974: 23) påpeger, en betydelig interesse for „nondecision-making“ og for den magtudøvelse, der foregår i fraværet af en åben konflikt. Dette kommer til udtryk allerede i den indledende beskrivelse af, hvorledes man kan måle magt ved at analysere beslutningsprocesser:

En grov test på en persons åbne eller skjulte indflydelse er den hyppighed, hvormed han med succes initierer beslutninger på trods af andres modstand, stopper beslutninger, som andre søger gennemført, eller initierer beslutninger, hvor der ikke eksisterer nogen modstand (Dahl, 1961: 66).

Det interessante er her det sidste kriterium, nemlig at initiere beslutninger, hvor der ikke eksisterer nogen modstand. Derudover begrænser Dahls beslutningsprocesanalyser sig ikke til selve beslutningssituationerne, men inddrager de nogen gange meget lange forudgående forløb, der leder op til de endelige beslutninger (se fx 1961: 136ff.).

Foruden analyserne af beslutningsforløbene indeholder bogen imidlertid meget omfattende analyser af fordelingen af politiske ressourcer mellem forskellige grupper i New Haven samt analyser af, hvorledes betydningen af forskellige typer af positioner og ressourcer har ændret sig over de forudgående lige ved to århundreder. Der er således en stor fokusering på magt som kapacitet i form af positioner, social status, uddannelse, økonomiske ressourcer og antallet af tilhængere. Samtidig med at Dahl konkluderer, at ressourcer i New Haven i 1950'erne er spredte på flere forskellige grupper, påviser han, at der er stor ulighed med hensyn til ressourcer, at mangel på ressourcer gør direkte politisk indflydelse umulig (1961: 229, 243), og at ressourcer har en tilbøjelighed til at akkumulere i hvert fald inden for det enkelte sagsområde, men også på tværs af disse (1961: 226ff., 238, 244).

Samtidig får vi en meget omfattende beskrivelse af mobiliseringen af nye sociale grupper, hvorved der skabes nye dynamiske ressourcer i byen. Ligesom USA i det hele taget har New Haven været præget af indvandringen af stadig nye etniske grupper. Skildringen af New Havens historie er derfor også skildringen af nye lavstatusgrupper, som mobiliseres og inddrages i det politiske liv i byen – først irerne og derefter italienerne (1961: kapitel 4-5, jf. også 192ff.). Videre er det en skildring af, hvorledes der til stadighed foregår en opbygning af nye alliancer mellem gamle og nye magtgrupper, og af at der på denne måde skabes nye præferencer. Præferencestrukturen er således hele tiden under ændring og skabes som en del af den politiske proces (jf. også p.164).

Der er også i *Who Governs?* meget stor opmærksomhed omkring indirekte magt og anticiperede reaktioner. Det drejer sig om to forskellige former for anticiperede reaktioner. For det første får man beskrevet, hvorledes befolkningens ønsker og normer sætter grænser for politikernes handlinger, fordi politikerne til stadighed har øjnene rettet mod det næste valg (1961: 101ff.). For det andet får man også beskrevet, hvorledes politikerne udformer forslag og strategier ud fra omhyggelige vurderinger af, hvor langt man kan forvente, at de økonomiske interesser og universitetet (Yale) er villige til at strække sig. Uden at Dahl bruger begrebet, er dette i egentlig forstand en beskrivelse af *nondecision-making*.

Endelig er der i *Who Governs?* en betydelig interesse for det, man kunne kalde definitionsmagt eller symbolmagt. Der er en meget malende beskrivelse af, hvorledes borgmester Lee ved at hæve ejendomsvurderingerne er i stand til at øge indtægterne til kommunekassen uden at gennemføre formelle skatteforhøjelser, hvilket også dengang havde en grim klang (1961:79ff.). Men først og fremmest er der en beskrivelse af den store betydning, den ideologiske ramme spiller for det politiske liv i New Haven. Det drejer sig om de demokratiske ritualer og ceremonier (1961: 102, 108, 163ff.) og om „the democratic creed“ og amerikaniseringsprocessen, der har lært „borgerne, hvad man forventer af dem i tale og adfærd, hvis de skal fortjene betegnelsen amerikanere“ (1961: 317, jf. også 84).

Who Governs? demonstrerer, hvor langt man kan komme, når man insisterer på kun at udtale sig om de magtfænomener, der kan beskrives, måles og testes. Dahls påstand er ikke, som nogen har villet pådutte ham, at det, man ikke kan måle, ikke eksisterer, men kun, at det, man ikke kan måle, kan man ikke videnskabeligt udtale sig om. Bestræbelsen er derfor også at gøre alle de forskellige former for magt iagttagelige og operationaliserbare. På nogle områder kan man utvivlsomt gå langt videre, end det sker i *Who Governs?*, men det er i og for sig ikke det interessante. Der er ingen grund til at bruge de konkrete analyser i bogen som model. Når bogen også i dag fremstår som en eksemplarisk analyse af magt, skyldes det den store åbenhed, de mange metodiske eksperimenter, og insisteringen på at gøre selv de mest komplicerede magtrelationer til genstand for empirisk afprøvning. En anden eksemplarisk magtanalyse er Matthew Crensons, *The Un-Politics of Air-Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities* (1971), der bruger begrebet om strukturel magt til at forklare en begivenhed, der ikke sker, nemlig indgreb mod en alvorlig luftforurening. Her påvises den strukturelle magt empirisk ved at sammenligne forholdene i flere forskellige byer.

I en vis forstand er det besynderligt, at de empiriske analyser inden for statskundskaben tørrede ud i takt med, at de teoretiske diskussioner af magtbegrebet blev stadig mere raffinerede. For der eksisterede jo gode forbilleder, og der var ingen grund til, at den større teoretiske bevidsthed skulle føre til empirisk fortvivlelse. Og fordi det politologiske magtbegreb var i krise, forsvandt magten jo ikke ud af det politiske liv.

Måske skyldtes det, at forskningsspørgsmålet længe var skævt formuleret. Det drejede sig længe om at finde ud af, hvem der havde magten, og hvem der udgjorde den magtelite, som havde okkuperet hele magten. Som om magten var en ting, der kunne være placeret hos den ene eller anden person.

Og som om opgaven var at give den endegyldige karakteristisk af et helt samfund: Er det demokratisk eller ikke-demokratisk; er det præget af magt-koncentration eller af magtspredning?

I dag har vi nok en mere ydmyg tilgang til analyser af magten. Vi har ikke en forestilling om, at det vil være muligt at finde ud af, *hvem* der har magten. Tværtimod er vores udgangspunkt, at magten ikke er placeret noget bestemt sted, men at der er magtforskelle indbygget i alle sociale relationer. Magtudredningens ambition er derfor at beskrive nogle af de mange forskellige magtrelationer, som findes i det danske samfund for herigennem at få en bedre forståelse af, hvordan magten udøves, og af de ændringer, der er sket heri gennem det 20. århundrede. Det handler for eksempel om relationerne mellem de centrale politiske institutioner, om relationerne mellem den danske stat og de internationale omgivelser, om forholdet mellem borger og stat, om social ulighed og om betydningen af nationale symboler.

Til dette formål har vi ment, at det var ønskeligt med et så rummeligt og mangesidet begreb om magt som overhovedet muligt. Og vi har prioriteret at få repræsenteret så mange metodiske tilgange til magten som muligt. Det er vores opfattelse, at standardisering hverken er mulig eller ønskelig.

Denne bog består af en række mindre kapitler, der alle sammen indeholder en redegørelse for, hvorledes forskerne konkret er kommet til rette med magtbegrebet i deres egen empiriske forskning i forbindelse med de projekter, de har udført for Magtudredningen. Vi har bedt forfatterne efterfølgende reflektere over deres videnskabelige praksis: Hvilke sider af magtbegrebet har de prioriteret, og hvorledes har de rent praktisk defineret og operationaliseret magten. Vi håber, at det kan inspirere til mange flere magtanalyser, der er både empirisk forankrede og teoretisk reflekterede.

LITTERATUR

- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1962). „Two Faces of Power“. *American Political Science Review*, 56:947-955.
- Crenson, Matthew A. (1971). *The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*. Baltimore and London: The Johns Hopkins Press.
- Dahl, Robert A. (1957). „The Concept of Power“. *Behavioral Science*, 2:201-215.
- Dahl, Robert A. (1958). „A Critique of the Ruling Elite Model“. *American Political Science Review*, 52:463-469.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale University Press.
- Foucault, Michel (1980). *Power/Knowledge*. Sussex: Harvester Press.
- Foucault, Michel (1986). *The Archaeology of Knowledge*. London: Tavistock Publications.
- Giddens, Anthony (1974). „Elites in the British Class Structure“, i Phillip Stanworth & Anthony Giddens (eds.). *Elites and Power in British Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hunter, Floyd (1953). *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Laclau, Ernesto & Chantal Mouffe (1985). *Hegemony and Socialist Strategy*. London: Verso.
- Lindblom, Charles (1977). *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Lukes, Steven (1974). *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- Mills, Wright C. (1965 [1956]). *The Power Elite*. London: Oxford University Press.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2000). *Magt og Indflydelse*. Århus: Magtudredningen.