

MAGTUDREDNINGEN

PÅ SPORET AF MAGTEN



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

REDIGERET AF
PETER MUNK CHRISTIANSEN OG
LISE TOGEBY

PÅ SPORET AF MAGTEN

MAGTUDREDNINGEN

Folketinget besluttede i marts 1997 at iværksætte en dansk magtudredning eller, som det officielle navn er, *En analyse af demokrati og magt i Danmark*. Projektet ledes af en uafhængig forskningsledelse. Magtudredningens forskningsresultater publiceres i en række bøger, som udgives på Aarhus Universitetsforlag, og i en skriftserie, som udgives af Magtudredningen.

Lise Togeby
(formand)

Jørgen Goul Andersen

Peter Munk Christiansen

Torben Beck Jørgensen

Signild Vallgård

**Redigeret af
Peter Munk Christiansen & Lise Togeby**

PÅ SPORET AF MAGTEN



AARHUS UNIVERSITETSFORLAG

På sporet af magten
er sat med Bembo
og trykt hos Narayana Press, Gylling
© Magtudredningen, forfatterne
og Aarhus Universitetsforlag 2004
Tilrettelægning: Kitte Fennestad
Omslag: Kitte Fennestad
Foto: Niccolò Machiavelli malet af
Santi di Tito (1536-1603),
Palazzo Vecchio, Firenze
© Photo SCALA, Florence, 2003

ISBN 87-7934-807-6

Aarhus Universitetsforlag
Langelandsgade 177
8200 Århus N

Fax 89 42 53 80
www.unipress.dk

INDHOLD

PETER MUNK CHRISTIANSEN OG LISE TOGEBY

KAPITEL 1. Magtbegrebet i teori og praksis 7

INGER SJØRSLEV

KAPITEL 2. Omkring det politiske. Magten i antropologisk
belysning 17

ANETTE WARRING

KAPITEL 3. Erindringsfællesskab og erindringspolitik som
magtvilkår og magtmiddel 33

MARTIN MARCUSSEN

KAPITEL 4. Idéer og magt 46

ANETTE BØRCHORST, ANN-DORTE CHRISTENSEN & BIRTE SIIM

KAPITEL 5. Magtens kønnede ansigter 61

JØRN LOFTAGER

KAPITEL 6. Samtalens magt 74

LISE TOGEBY

KAPITEL 7. Afmagtens tavshed 87

NILS MORTENSEN & JENS PETER FRØLUND THOMSEN

KAPITEL 8. En jernnæve i fløjlshandsken:
Magt i mødet mellem velfærdssystem og klient 101

SIGNILD VALLGÅRDA

KAPITEL 9. Studier af magtudøvelse. Bidrag til en
operationalisering af Michel Foucaults begreb
governmentality 117

JENS HOFF

KAPITEL 10. Informationssamfundets udfordringer til
magtanalysen 132

JØRGEN GOUL ANDERSEN

KAPITEL 11. Magtanalyse af politiske processer: Who governs,
what governs, how governance 149

PER BOJE

KAPITEL 12. Den økonomiske magts politiske afmagt?
Et studie i dansk konkurrencelovgivnings udformning i det
20. århundrede 163

PETER MUNK CHRISTIANSEN & ASBJØRN SONNE NØRGAARD

KAPITEL 13. Positionel magt – om at slutte fra at være
(til stede) til at have og til at gøre 177

JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN

KAPITEL 14. Magt og myndighed 190

PETER MUNK CHRISTIANSEN & LISE TOGEBY

KAPITEL 15. Institutionel magt 204

ERIK DAMGAARD

KAPITEL 16. Magt mellem principal og agent 215

Om forfatterne 227

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: 40ff.).

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 humanvidenskabernes. 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.

OMKRING DET POLITISKE. MAGTEN I ANTHROPOLOGISK BELYSNING

INGER SJØRSLEV

Ingen der har overværet debatterne i Folketingssalen i Danmark vil have undgået at bemærke at de ærede medlemmer her titulerer hinanden „Hr.“ og „Fru“ og omtaler hinanden netop som ærede medlemmer. Mange har måske også fundet det en smule absurd, her i vor tid hvor en uformel omgangstone præger det meste. Men hvilken betydning har sådanne mere ceremonielle sider af det politiske? Og kan de skilles fra en forståelse af magten? Den antropologiske opmærksomhed på magten søger svar på blandt andet sådanne spørgsmål.

I den undersøgelse der er sammenfattet i bogen *Folkets repræsentanter* løber spørgsmålet om magten som en understrøm under en række arbejder der fra forskellige vinkler belyser forholdet mellem folketingsmedlemmerne og deres vælgere og samarbejdspartnere. Den samlede undersøgelse hviler ikke på et eksplicit magtbegreb, men den ser på praksis og de forestillinger magten virker igennem. Det følgende er en velkommen anledning til at søge at uddrage de implicitte antagelser om magt der ligger bag analyserne, og til at se hvor de har ført os hen i retning af en videre udvikling af et antropologisk magtbegreb. Vi kan sammenfatte det vi er ude efter at belyse som spørgsmålet om hvilken ikke-ekspliciteret „magt“ de formelle udøvere af magt i det demokratiske, folkestyrede Danmark selv er underlagt.

HVILKEN MAGT?

Til en begyndelse kan vi fastslå at antropologiske måder at angribe spørgsmålet om magten på indebærer opmærksomhed på praksis og processer snarere end institutioner. Magten ses ikke som en ting i sig selv, men som noget der foregår i en relation mellem mennesker (Krohn-Hansen & Vike, 2000: 307). Der lægges vægt på den uformelle snarere end den formelle magtudøvelse, og magt opfattes som indlejret i sociale relationer og bestemt af kulturelle og sociale forhold. Magtens kultur og dens sociale ikklædning er et vig-

tigt objekt for den antropologiske analyse, og man kunne ligefrem, dog med Bourdieu snarere end med Hartvig Frisch, sige at man beskæftiger sig med *vanens* magt. Det berømte udsagn om at kultur er vaner har for længst måttet nuanceres betragteligt. Når vaner her sættes i forbindelse med magt tænkes der på de handlingsdispositioner og den praksisformernes logik som Bourdieu samler under begrebet *habitus*. Bourdieu benytter i sine magtanalyser begreberne symbolsk magt og symbolsk vold for de måder magten virker på gennem sproglige dominansformer, hierarkiske sociale strukturer og de kategoriseringer af verden hvorigennem nogle kategorier tildeles større værdi end andre. Kønsspecifik mandlig dominans er et paradigmatiske eksempel på symbolsk vold siger han, og han har i sine analyser heraf benyttet sig af etnografiske eksempler fra Algeriet og Middelhavsområdet (Bourdieu & Wacquant, 1996: 126-159).

Det antropologiske blik indebærer at der i enhver analyse af magtforhold vil indgå sammenhænge der rækker ud over det der i vestlige samfund omfattes af det politiske. Det gælder både de betydningsrum magten er indlejret i, magtens symbolske udtryk, og dens rolle i sociale relationer. Med sine komparative metoder og sit udgangspunkt i ikke-statslige samfund har antropologien om magt og politik haft indkredsningen af det politiske felt i et samfund som sit objekt. De politiske aktører identificeres inden for et bredt felt, som også rummer religiøse ledere, økonomisk magtfulde mænd, høvdinge eller slægtsoverhoveder. Gennem skiftende paradigmer har man søgt at forstå de strukturer hvorigennem magten virker og at indkredse det politiske som maksimering af magt inden for forskellige felter (Kurtz, 2001: 9-21). Man har søgt at finde en logik bag politiske handlinger som går på tværs af kulturer, og man har set på hvordan det politiske spil praktiseres inden for forskellige arenaer med hver deres regler (Bailey, 1969). Den postkoloniale antropologi har desuden beskæftiget sig med tidligere koloniers overgange til selvstændige nationer og samfunds og etniske gruppers inddragelse i statssamfund (Gledhill, 1994). De seneste tiårs arbejder har ikke mindst koncentreret sig om magtens symbolske ikklædninger og dens performative udtryk (Kertzer, 1988), og, med inspiration fra Foucault, har der været stor opmærksomhed om magten i sin mest abstrakte form, dvs. som diskurser, vidensregimer og underliggende strukturer. Med Bourdieus *doxa*-begreb og Foucaults *governmentality*, forstået som de politiske styringsredskaber (Burchell, Gordon & Miller, 1991; Villadsen, 2002), er vi tæt på det der interesserer den aktuelle antropologi om det politiske.

I den foreliggende sammenhæng er det ikke bare *doxa*, reglerne, men også habitus, dvs. de kollektivt styrende mekanismer for tænkning og praksis som vi her lidt flot sammenfatter under vaner. Vaner bliver således også forstået som den institutionelle, sociale og individuelle inertie som skaber de kanaler hvorigennem magten udøves. Til styringsredskaberne hører også dem der rækker helt ind i de enkelte individer, og som med det foucaultske begreb „selvteknologier“ former de forestillinger, krav og forventninger magten fører med sig.

Den komparative antropologiske metode benytter det anderledes til at forstå det velkendte. Det er nok hovedsageligt her den antropologiske behandling af magten adskiller sig fra politologien og andre samfundsvidenskaber som også opererer med et bredt magtbegreb. Med udgangspunkt i et overordnet og „jomfrueligt“ syn på et felt søger man via det empiriske at identificere hvad der vil kunne sammenfattes under det politiske. I den konkrete undersøgelse af magten og det politiske, *Folkets repræsentanter*, har vi bredt feltet ud til ikke blot at omfatte dem der ved deres indvælgelse i Folketinget formelt set har fået tildelt magten. Den omfatter også mediefolk og embedsværket. I videre forstand omfatter undersøgelsen social praksis der ikke umiddelbart ville blive identificeret som politisk samt forestillinger der omgiver det politiske og som har med tillid og legitimitet at gøre.

OM FOLKETS REPRÆSENTANTER

De resultater der præsenteres i bogen *Folkets repræsentanter* er baseret på fem feltarbejder, to i selve Folketinget, ét i et politisk parti, ét med udgangspunkt blandt journalisterne på Danmarks Radios Christiansborgredaktion og ét blandt embedsmænd i et ministerium. De spænder over et bredt spektrum af aktiviteter blandt og omkring folkets repræsentanter. Det fælles mål har været at indfange og undersøge den form for magt der finder sted gennem alliancedannelser og netværksopbygning eller i performative former og gennem symboler. Vi har undersøgt begreber og praksis i udøvelsen af hvervet som folketingsmedlem, embedsmand eller medieperson med tilknytning til Tinget, og vi har set på de kulturelle selvfølgheder der ligger i de udøendes forståelse af deres rolle og identitet. Også betydningen af metaforer, retorik og gennemgående udsagn, og selvfølghedsforestillinger som rækker ud over selve Tingets praksis og ind i vælgerbefolkningen, har været en del af undersøgelsens felt.

Målet har været at se bag om det formelle og blandt andet undersøge hvordan det forholder sig med folketingsmedlemmernes praksis og selvopfattelser i forhold til kravet om offentlighed og åbenhed i det politiske arbejde, og hvordan de i det hele taget ser deres rolle som repræsentanter for en vælgerskare. Her har undersøgelsen ikke mindst vist hvordan visse forestillinger, som folketingsmedlemmerne mener at dele med deres vælgerskare og som er med til at etablere tillid, er medbestemmende for deres måder at repræsentere sig selv på. „Mennesket bag politikerne“ bliver en vigtig figur som samler forestillinger om oprigtighed, dybtføjte holdninger, autenticitet og menneskelig varme som sættes i modsætning til det „kolde“ politiske liv. I denne tankefigur ser vi tydeligt hvordan magt og tillid hænger sammen på måder som ligger godt gemt bag de mere åbenbare udtryk for det politiske.

MAGTEN I OG UDEN FOR DET POLITISKE

Som helhed kan man sige at undersøgelsen har drejet sig om at forstå hvilken ikke-ekspliciteret magt de formelle udøvere af magt i det demokratiske folkestyrede Danmark *selv* er underlagt, og hvordan denne påvirker deres praksis og selvforståelse. Den handler derfor også om hvordan det ser ud med vælgernes magt – set fra de folkevalgtes side.

Undersøgelsen er så at sige startet fra grunden og har søgt at nå ind under nogle af de vigtigste selvfølgebegreber blandt politikerne selv. Politik er et sådant begreb. I en del af undersøgelsen blev der derfor spurgt hvad de folkevalgte mener politik er.¹ Politik er blevet betragtet som en „emisk“ kategori, dvs. en af de kategorier undersøgelsesobjekterne (her politikerne) *selv* opererer med, snarere end en analytisk kategori. Af svarene på spørgsmålet om hvad politik er kunne der udledes tre betydninger. Folketingsmedlemmerne forstår politik som henholdsvis en branche, bestemte holdninger, og en bestemt praksis. Politik som en *branche*, dvs. som et særskilt aktivitetsfelt der klart bør adskilles fra andre aktiviteter, udtrykkes bl.a. gennem formuleringer som „jeg har vandtætte skodder mellem min familie og politik“, mens forståelsen af politik som *holdninger* kommer til udtryk på forskellige måder som tilsammen viser at holdningerne bliver både mål og middel i legitimeringen af det engagement der driver politikerne. „Politik er at ville noget for andre“ er et genkommende udsagn, ligesom det af flere af svarene fremgår at det at „stå fast på sine holdninger“ er forbundet med ansvarlighed, tillid og respektabilitet. Sådanne forestillinger kommer også til udtryk i politikerudsagn som at „offentligheden har krav på at vide hvem du er“, og i begreber som „dybtføjte

holdninger“, „ildsjæle“ og „uegennyttighed“. I disse diskurser bliver „holdninger“ udtryk for noget man har kært, noget der er forbundet med følelser og som står i modsætning til det man ville gøre „for personlig vindings skyld“. Den tredje betydning af politik, som refererer til politik som *praksis*, står på en måde i modsætning hertil, i den forstand at der er tale om en betydning der afsløres gennem udsagn som „når der går politik i den“. Politik betyder her de strategiske overvejelser i forhold til den kamp der foregår om stemmer, og om de konkrete vilkår i Folketinget hvor en stor del af kunsten, som det udtrykkes, består i at „kunne tælle til halvfems“ (Fadel, 2000; 2002: 91-92).

De modsætninger der ligger i politikerrollen er blandt andet modsætningerne mellem to forestillinger. På den ene side er der en kulturel forestilling om autenticitet og legitimitet som nedfældet i billedet af „det hele menneske“ eller „mennesket bag politikerens“ (Hedeboe, 2002: 46); altså det autentiske selv der viser sig ved sine holdninger og følelser, og som ikke bare driver „kold“ politik. På den anden side er der kravene til en høj grad af specifik kompetence – den „kolde“ professionalisme. Det varme hjerte og den kolde professionalisme står i modsætning til hinanden. Dét forhold giver en del af forklaringen på at der, som undersøgelsen også viste, ligger en særlig betydning i det ikke-politiske.

Overordnet synes der – i modsætning til hvad der ofte har været antaget om moderne, rationalitetsbaserede samfund i forhold til traditionelle – ikke at være nogen skarp grænse mellem det politiske og det ikke-politiske. Selv om det der i den gængse forståelse regnes ind under politisk praksis foregår inden for bestemte institutioner, og inden for institutionerne i bestemte „rum“, synes grænserne mellem ren politisk adfærd og anden adfærd – fx en adfærd der har med personlige relationer og venskaber at gøre – at være mere udflydende end man umiddelbart kunne antage. De berømte kaffe-klubber signalerer etableringen af et rum inden for hvilket der kan føres uformelle dialoger på basis af kollegiale relationer, og som danner forudsætning for de egentlige politiske forhandlinger der foregår i de formaliserede rum (Fadel, 2002: 97). Det kan fx være udvalgsmøder. Sådanne rum adskiller sig igen fra det åbne offentlige rum der udgøres af folketingsalen. Dette er også højt formaliseret, men på en anden måde som man i forhold til udvalgsmøderne kunne kalde *performativ*.

Vi har altså i undersøgelsen set at den formaliserede politiske magt udøves inden for rammer der både analytisk og af de udøvende må betragtes som ikke-politiske, og vi har desuden kunnet konstatere at den performative side af politik spiller en stor rolle. Begge dele skal uddybes i det følgende.

MAGTEN I DET SOCIALE, DET PERSONLIGE OG DET PERFORMATIVE

De sociale og personlige relationers betydning for handlinger inden for det institutionaliserede politiske rum kan ikke overdrives. De kan slet ikke sættes uden for spørgsmålet om magten, for de udgør dén sociale magt der er medbestemmende for hvordan den politiske magt forvaltes. Vi ser hvordan der udkrystalliserer sig forskellige sider af den magt vi i starten samlede under den brede betegnelse „vanens magt“. Den rummer de sociale relationer og de traditioner de er grundet i, og den rummer også det personlige og det performative der, som vi skal se, tilsammen er med til at knytte magten sammen med tillid.

Politikerne har forestillinger om at vælgerne ønsker at se „mennesket bag politikerens“. Hvad der ligger heri skal vi vende tilbage til. I deres praksis benytter de desuden måder at diskutere og forberede det politiske på, såsom de velkendte kaffeklubber og andre sammenkomster, hvor det på forskellige måder markeres at situationen adskiller sig fra det formelt politiske rum. Tilsammen kan man se disse forhold som et udtryk for at der – paradoksalt nok – ligger en vis magt i afpolitiseringen af det politiske. Magtens forvaltning er dybt indlejret i det sociale som således i sig selv har en vis magt. Magten løber gennem sociale mikroprocesser, og den forvaltes i praksis gennem en hverdagspolitik som ikke er den vælgerne får indsigt i gennem mediernes langt stærkere blik for kriser, kampagner og valgkamp (Hougaard, 2002: 79–82).

Også mediernes aktører er, ligesom forvaltningens, indlejrede i sociale relationer; for journalisternes vedkommende på en måde der peger mod et egentligt socialt fællesskab mellem politikere og formidlerne af deres politik til offentligheden (Kjær, 2002: 135–140). Mediefolkenes arbejde er præget af en nødvendig balancegang mellem kravet om at leve op til succeskriterierne for en nyhed, gerne et scoop, og på den anden side fastholdelsen af den nødvendige tillidsrelation til de politikere, der leverer nyhederne. Der er stramme organisatoriske og tidsmæssige vilkår som overordnet ramme for både journalister og politikere. I undersøgelsen af det redaktionelle arbejde på Christiansborg peges der således mod nødvendigheden af at nuancere den selvfølgelighedsforestilling der ligger i den udbredte antagelse om mediernes magt. Tillid bliver et nøgleord i de sociale fællesskaber, og når det gælder relationerne mellem journalister og politikere bliver tilliden grundlaget for en række udvekslingsforhold der strækker sig over tid, og som giver basis for at tale om at der etableres en slags moralsk fællesskab (Kjær, 2002: 39).

I forestillingerne om det mere oprigtige menneske bag politikeren ligger der en anden tillidsfigur som har med legitimitetsdannelse at gøre (Hedeboe, 2002: 50–53). Den kan uddybes ved at trække det weberske karismabegreb frem. Den legitimitet magthaverne har i kraft af deres formelle roller som folkevalgte og forvaltere af Grundloven må suppleres af et legitimitetsgrundlag som dannes gennem det personlige. Den karismatiske autoritet er i Webers betydning en autoritet man underkaster sig ud fra en tro på en persons særlige og netop *personlige* egenskaber (Gerth & Mills, 1967: 295). Uden nødvendigvis at kalde ethvert folketingsmedlem der stiller op til fremvisning af „mennesket bag“ i et fjernsynsprogram eller på sin hjemmeside for en karismatisk personlighed, peger de folkevalgtes aktiviteter og forestillinger i denne retning mod en stiltiende erkendelse af at legitimiteten i den formelle politikerrolle ikke i sig selv tilfredsstillende vælgerne. Den må suppleres af noget andet. Yderligere interessant bliver dette, når man til denne legitimitetsfigur lægger den mangel på tillid politikerrollen *også* er omgivet af. Den magt en repræsentant for folket er tildelt i kraft af det formelle system synes nemlig at give grund for en latent – men dog undertiden ganske manifesteret – *mistillid*.

De folkevalgte er meget bevidste om den latente mistillid de er omgivet af alene i kraft af at høre til i magtens højsæde, derinde på Borgen, hvor politikere er dem der „laver alle ulykkerne“ (Hedeboe, 2002: 43). De søger at kompensere for denne mistillid til selve rollen på forskellige måder, og her kommer det der kan kaldes den performative magt ind i billedet på en anden måde end i Folketingssalen. Den viser sig især når der føres kampanjer eller valgkamp, og den kan for eksempel bestå i at demonstrere konkret handlekraft i fjernsynet, uden at der nødvendigvis er lovgivningsmæssigt belæg for det der bliver lovet (Hougaard, 2002: 67–73).

Den performative magt peger også mod forholdet mellem offentlighedssfæren og privatsfæren. Grænserne mellem det offentlige og det private flyttes og er til stadighed til diskussion. Inddragelsen af det private rum – hvor der ikke nødvendigvis menes hjemmet men også sådan noget som politikeres deltagelse i fjernsynsudsendelser om mode, med gamle venner, i konkurrencer osv. – gør at der kommer en stærk performativ dimension ind i den folkevalgtes rolle. Den personliggørelse, som ikke mindst medierne medvirker til, sætter grænser og giver vilkår som er med til at forme magtens kanaler.

Embedsmændene kan i en vis forstand ses som et modbillede til de vilkår de folkevalgte på denne måde er undergivet. Deres vilkår synes nok så meget

at være at de, for at fastholde deres legitimitet i forhold til det politiske felt og befolkningens tro på et demokratisk politisk system, må underspille eller skjule den egentlige magtudøvelse som – med politikeres og formodentlig også vælgerbefolkningens viden – foregår via det administrative arbejde med lovene. Den embedsmandsrationalitet de forventes at udvise, og som er *deres* legitimitetsgrundlag, etableres ligesom andre relationer gennem sociale processer, men især gennem en bevidsthed om de verbale manøvrer der skal til, inden for de formelt givne rammer, for at fastholde legitimitetsgrundlaget, nemlig at forvaltningen (kun) forvalter, mens de folkevalgte bestemmer (Eriksen, 2002: 162-166).

ET BLIK PÅ ANDRE MAGTVERDENER

En nærmere indfangelse af de magtformer der kan identificeres i undersøgelsens empiri kan vi forsøge at få ved – efter god antropologisk fagskik – at se på hvordan det forholder sig med magtens former andre steder i verden. De to følgende eksempler, som begge er fra radikalt anderledes sammenhænge end den danske, belyser henholdsvis det performatives magt og den bureaukratiske rationalitets symbolske betydning. Tilsammen berører de spørgsmål om magtens ikklædning, om essens og repræsentation. Vi starter – tilsyneladende – langt fra den politiske magt.

Fra Congo har antropologen Jonathan Friedman beskrevet hvordan unge mænd tager til Paris for gennem hårdt arbejde at samle penge til at kunne købe modetøj. I første omgang måske kopier af det bedste fra de store haute couture-firmaer – Armani, Gucci og Hugo Boss, og måske fremstillet i Hong Kong, men med det mål efterhånden at kunne erhverve sig de ægte varer; det autentiske modetøj fra de berømte parisiske modehuse. Denne konsumtion er et led i en politisk proces og et spil om magt, og hvordan den kan være dét kræver lidt mere forklaring. Rettelig burde vi, for at få hele historien med, gå tilbage i kolonihistorien og dybt ind i den congolesiske forståelse af livskraft og hvad der konstituerer selvet.

I den ultrakorte version lyder historien således: I det traditionelle congolesiske samfund var legitim autoritet baseret på en forståelse af at fertilitet og almindelig velfærd flød gennem en bestemt politisk rangorden som havde en konge øverst. Allerede dengang indeholdt repræsentationerne af politisk magt metaforer fra konsumptionsområdet. Gennem konsumtion (det er nævnt at det, om end det var sjældent, kunne forekomme i den virkelig radikale form af indoptagelse af den „anden“ gennem kannibalisme), optog

man kraft fra det „andet“ i sig – en i øvrigt almindeligt udbredt forestilling også andre steder end i Congo. Igennem det congolesiske kongedømmes voldsomme historie med slavehandel og kolonisering gik de traditionelle strukturer i opløsning, og der skete en disintegration af de kosmologiske forbindelser som havde sikret det rette *flow* af livskraft og magt gennem det sociale rangsystem. Med decentraliseringen af værdiakkumuleringen, og med krig og politisk anarki efter opløsningen af kongedømmet, blev magt i stigende grad associeret med approprieringen af livskraft med voldelige midler. Metaforerne herfor lever stadig og afspejler sig i folkelige forestillinger om at også nogle af nutidens præsidenter æder småbørns hjerter og bader sig i deres undersåtters blod.

Når de unge, især unge mænd, *sapeurs*, som de kaldes, i dag tager til Paris og ofrer alt for at kunne iklæde sig en *haute couture* habit, er det udtryk for en kontinuitet med denne fortid. Kontinuiteten ligger i en særlig opfattelse af hvad der konstituerer selvet, den personlige erfaring og magten. At klæde sig i modetøj er således en repræsentation i generaliseret form som benyttes strategisk til at opnå magt, til at spille en politisk rolle gennem sin symbolik, og som i sidste instans, siger Friedman, måske kan være med til at transformere samfundet. „Selfhood“ er identisk med approprieringen af andethed. *Le sape* hedder det ritual hvorigennem de unge mænd fremviser deres symbolske – og reelle – rigdom, erhvervet i Paris som i den moderne congolesiske kosmologi er centret for verdens rigdom – en forståelig tanke med kolonihistorien i erindring. Der er her tale om et rituelt program der transformerer almindelige unge mænd, der ikke har nogen plads i det politiske hierarki, til store mænd via deres rigdom; en rigdom der er approprieret så den er blevet en del af selvet (Friedman, 1994: 162). Hele historien om hvordan de unge mænd udfordrer magten ved at bruge klæder og hvordan disse passer ind i de kulturelle forestillinger der hersker i Congo er ganske kompliceret. Den fortæller os i korthed at magten ikke kan adskilles fra, og forstås uden om, den virkelighedsopfattelse der gælder dér hvor den undersøges. Hertil hører der i Congo forestillinger om magi, hekseri, kræfter i ting og andet som umiddelbart forekommer en dansk tankegang fremmed. Hensigten med at bruge eksemplet her er da heller ikke at foretage nogen form for direkte parallel mellem magtens iklædning eller udtryk dér og her. Pointen er at ligesom de congolesiske unge mænd bruger bestemte kulturelle symboler – og her passer modetøjet altså ind i en traditionel tænkning om livskraft og magt – til både at udfordre og få del i magten, ligeså vil der i andre samfund, også det danske, kunne identificeres måder at iklæde, omgås,

søge eller udfordre magten på som betjener sig af de kulturelle symboler og forestillinger, religiøse og andre, der deles af samfundets medlemmer. Magtens virke kan ikke forstås uden at forstå disse symboler.

Det bemærkelsesværdige for en dansk betragtning er at klæderne i det congolesiske eksempel er et mål i sig selv. *De er i sig selv*, i en verden hvor fremtoning (repræsentation) synes at falde sammen med essens (Friedman, 1994: 162). *Sapeuren* konfronterer den sociale virkelighed som rummer statsmagten, en statsmagt som betragter denne aktivitet som en trussel mod den sociale orden, dvs. en trussel mod magtens identitet og fremtoning. Så eksotiske de congolesiske *sapeurs* umiddelbart kan forekomme, kan de udmærket ses som udtryk for en mere almen måde at reagere på over for dominerende og underkastende magtstrukturer. Det drejer sig her om situationer hvor et koloniregimes hegemoni er i opløsning. Her er „elegancens kult“, som *sapeuremes* aktiviteter er blevet kaldt, en rehabilitering af selvet hvor magtstrukturerne vendes om. Eksemplet illustrerer derfor også et andet generelt karakteristikum ved den antropologiske forståelse af magten, nemlig at den ofte må identificeres gennem modmagt, eller „nedefra“ (Cheater, 1988).

I Danmark er vi ikke i gang med at gøre os fri af et koloniregime, og vi kan ikke umiddelbart i vores historie identificere forestillinger om indoptagelse af andethed i noget der bare ligner denne bastante forstand. Så hvad kan vi bruge eksemplet til, og hvordan ville mon en tilsvarende analyse af de symboler hvormed magten er i spil tage sig ud i en hjemlig sammenhæng? Vi kan ikke foretage den her, men vi kan dog konstatere at det gode gamle udsagn om at klæder skaber folk ikke ville være helt uden mening i en nærmere analyse af de måder hverdagsmagten er i spil på i samfund der ligger os nærmere end det congolesiske. Punkbevægelsen var politisk og brugte ydre symboler i sine manifestationer. Selv i Folketinget oplever man af og til selv-scenesættelser gennem tøjet, og at de dresskoder der hører til magtens normalitet udfordres så det bemærkes. Og at man så *efter* at det er blevet bemærket undrer sig, fordi det viser at der *er* koder og normer på trods af at man går rundt og tror at den slags har en minimal betydning.

Hensigten var – gennem denne meget bogstavelige „iklædning“ som bærer magten i det congolesiske eksempel – at illustrere og understrege at magten og dens mere symbolske iklædning ikke kan skilles ad. I vore egne forestillinger om magt, tillid og legitimitet har undersøgelsen identificeret en kulturel model der, hvis man skal opsummere det kort, siger at autenticitet, ægthed og tillid er knyttet til det indre. Uden her at gå nærmere ind i hvad der ligger heri (jf. Sjørlev, 2002: 18-21; Hedeboe, 2002: 59-60), og

uden at tage stilling til den opfattelse af moral og etik der er gemt i disse forestillinger, kan vi konstatere at det er nødvendigt, når man skal forstå forskellige kulturelle opfattelser af magten, at inddrage dens ydre ikklædning med lige så stor vægt som den magtens indlejring i sociale relationer har. Hertil hører i videre forstand de ritualer og symboler, magten er omgivet med.

Politiske riter er vigtige i alle samfund, og politisk magt medieres og kommunikeres ved hjælp af symboler (Kertzer, 1988: 178). Det danske parlamentariske demokrati har da også sine flag, sine emblemer, sine riter og sine betydningsbærende symboler, hvad enten man tænker på arbejderbevægelsens faner, partimødernes farver og sange eller Folketingets årlige åbningsceremoni. Også de mindre iøjnefaldende sider af det performative hører med. Der er et ceremonielt præg over den daglige omgang medlemmerne indbyrdes i Folketingssalen, hvor man nikker til formanden og tiltaler hinanden ved Hr. og Fru når man er på talerstolen, også selv om man er dus i korridorerne. Magtens ydre ikklædning kan ikke betragtes som overflødig pynt eller tomt ceremoniel eller ritual, men må ses som en dybt integreret del af det politiske.

EN ANDEN IKKLÆDNING

Et eksempel fra en anden magtverden kan hjælpe os til at forstå magtens ikklædning fra en anden vinkel. Den engelske antropolog Michael Herzfeld har igennem mange år interesseret sig for den græske nationalstats opbygning, ikke mindst for dens forbrug af metaforer og det græske bureaukratis konstitution og etablering af et legitimitetsgrundlag herigennem. Han er mest kendt for at have arbejdet videre på Webers tanker om bureaukratiets selvforståelse og den måde det etablerer sin ufejlbarlighed på gennem det han kalder „den sociale produktion af ligegyldighed“ (*The Social Production of Indifference*, 1992). Her bruger han Webers tanker om *teodicé*-problemet – spørgsmålet om hvordan der kan eksistere ondskab i en guddommeligt ordnet verden – til at vise en kompleks, men raffineret parallel til det bureaukratiske systems henvisning til en transcendent størrelse, „systemet“. Bureaukrater er ellers, som Herzfeld siger, flinke og hjælpsomme mennesker som imidlertid, når de kommer inden for det bureaukratiske system, forvandler sig til kolde monstre – på dansk sammenfattet under det gode ord skrankepaver. Når de skal legitimere deres handlinger henviser de til systemet. Handlinger der afspejler ligegyldighed over for de mennesker skrankepaverne står over for foretages med henvisning til et „system“ der har fået samme

status som det transcendent i den religiøse sfære. Dette er hvad Herzfeld kalder den „sekulære teodicé“.

Når det gælder nationsopbygningen, er den baseret på et skift fra lokale sociale relationer til nationale fælles billeder – jf. også Benedict Andersons velkendte forestillede fællesskaber (1991). I Grækenland udtrykkes nationale følelser ofte i termer der har nære relationer som model. Familie, blod, slægtskab, nedstamning, fædreland, modersmål etc. Nationen bruger sådanne sociale kategorier til at udtrykke kulturelle bånd, og Herzfeld kalder det et *simulakrum af socialitet*. Nationalstaten trækker i sine selvbilleder på grundlæggende enheder af slægtskab; den taler om blod og familie og nærhed og henter i det hele taget sit retoriske materiale fra de elementer der udgør de tætte sociale relationer og den kulturelle identitet. Men den henter også sit opbygnings- og vedligeholdelsesmateriale fra andre sfærer, ikke mindst den religiøse. Forestillingen om immanens *a la* en religiøs verden vækkes når der sættes lighedstegn mellem nationen og sproget. Sprogets metaforer får her en egenverdi og bliver til essens. Det bliver desuden gennem det religiøse at den bureaukratiske henvisning til en transcendent autoritet legitimeres. Den moralske orden er religiøst funderet i nationalstaten, og i bureaukratiet møder man en ritualistisk gennemspilning af de fundamentale principper hvorpå statens apparat hviler.

Essensialisering sker gennem sproget, og i national sammenhæng og i bureaukratiet bliver folk ikke til at skelne fra det de siger. Ord får samme status som ting. Opretholdelsen af magten hviler altså på reificeringen, tingsliggørelsen, af betydning derved at indholdet af det der siges flyder sammen med formen det siges i. Herved demonstreres, kort og godt, retorikkens og formens magt. Ordene – eller de betydningsladede begreber – bliver handlinger i sig selv. Men ordene og begreberne er ikke tilfældige. De hentes fra en kulturel betydningsverden som er specifik. I Grækenland er familien og religionen stærke betydningsbærere for det politiske. Det er de måske også i Danmark, men ikke på samme måde. Pointen her er at skal man forstå hvordan den politiske magt virker, må man undersøge de symboler den benytter sig af, og symbolerne er ikke mindst ord i form af metaforer, billeddannelser, som trækker på andre områder i livet, og som finder de områder der er ladet med de stærkeste betydninger. I Danmark ser vi det ikke mindst i disse tider hvor mange oplever at danskheden er truet. Billeddannende ord som *fædreland* eller stærkt følelsesladede ord som *landsforræderi* – som spiller på historien – vinder indpas i den politiske retorik og får konsekvenser for debatten.

Vi har også i undersøgelsen været inde på ordenes og billedernes magt, og

vi har blandt andet benyttet os af antropologen Robert Paines (1981) analyser af hvordan ord bliver handlinger – i politik som i øvrigt i magi, en sammenligning Paine ikke selv foretager, men som ligger den antropologiske tanke nær. Sammen med eksemplet fra Congo kan vi gennem denne indsigt nærme os en forståelse ikke blot af det antropologiske magtbegreb som sådan, men også af de kulturelle modeller opfattelsen af den politiske magt i Danmark er funderet på. Det er ikke tilfældigt at begge de to eksempler fra fremmede magtverdener er endt ved den magt der ligger i det man fra en nordeuropæisk kulturel betragtning umiddelbart ville kalde det ydre. Altså form, retorik, metaforer og symboler, helt ned til den bogstavelige ikklædning i form af (mode)tøj. Når man forsøger at se antropologisk på magtbegrebet via empiriske eksempler fra mere eller mindre radikalt anderledes kulturelle og samfundsmæssige sammenhænge, synes man meget nemt at ende med nogle der på forskellige måder peger mod sådanne forhold som man med vore egne kulturelle forestillinger ville sammenfatte under betegnelsen „ydre form“.

En vigtig pointe i behandlingen af magten er altså at denne ikke kan adskilles fra sit udtryk. Magten og dens symbolske former lader sig ikke skille, og metaforen „magtens ansigt“ er, som vi startede med at antyde, misvisende, for den antager at vi har at gøre med en slags „essens“ og dens camouflage (Krohn-Hansen & Vike, 2000: 307). Magten *er* sit ansigt, magten *er* symbolerne, emblemerne og det performative. Hvis man stiller sig spørgende over for en sådan tanke i en dansk sammenhæng, har det derfor nok så meget med den her gældende kulturelle måde at udtrykke, eller netop *ikke* udtrykke og gøre magten synlig på.

Man kunne hævde at magtens ydre fremtoning underspilles i det folkestyrede Danmark hvor toppolitikere færdes i det københavnske gadebillede med cykelkurv, og man kan møde dem over køledisken i Brugsen. Hvis det forholder sig sådan, hænger det formodentlig sammen med den også uden for Danmark gældende opfattelse af vestlig politik som rationalitetsbaseret – en opfattelse der har en lang historie og som blev forstærket af oplysningstidens filosofi (Kertzer, 1988: 181). Den er, også for mange i vor tid, parret med en selvopfattelse der sætter de vestlige samfund i modsætning til de „andre“, de samfund og kulturer i verden der forvalter magten med irrationelle midler og styrer politisk ved hjælp af ydre pomp og glans. Bananrepublikker og den slags hører hjemme her, med de associationer de bringer med sig til irrationel – og illegitim – magtudøvelse. Det gør også samfund hvor det rituelle der omgiver magten antages at høre sammen med følelser og lidenskaber, i modsætning til den rationalitet og fornuft man mener magten

rettelig bør være baseret på. Med den antropologiske synsvinkel vi her har anlagt må vi imidlertid spørge om en sådan opfattelse afspejler den måde magten og det politiske virker på *nogen* steder. Der er forskelle i magtens udtryk, men det spiller *altid* en rolle.

Hermed har vi ikke taget stilling til spørgsmålet om hvilket system der er bedst. Selv hårdnakkede kulturrelativister vil formodentlig mene at vi i Danmark har et bedre fungerende og mere retfærdigt politisk system end i Congo. Men når vi som her skal se analytisk på magtens virke, så må vi et øjeblik sætte de etiske betragtninger i parentes for derved at kunne identificere noget af det der ikke er åbenbart: de ikke-ekspliciterede kanaler der er med til at forme magtens virke. Og her er der stadig noget at lære, også for forståelsen af det politiske i Danmark.

Empirien i den undersøgelse der er udgangspunktet for disse overvejelser viser at der er mange former for magt i spil. Forskellige sider af magtbegrebet er berørt, og de går på tværs i undersøgelsens enkelte indlæg. Hvis vi her skal se på hvordan de peger videre frem i forståelsen af magtens indlejring i sociale processer, kan vi samle dem i det vi startede med at kalde „vanens magt“, altså de kulturelle modeller og vedtagne praksisformer der former magtens veje og dens forvaltning. Men vi har desuden måttet se nøje på den performative magt, og på hvordan det forholder sig med magten når den ses som sin ikklædning, sine symboler.

Det congolesiske eksempel viste at der er genveje til en anden slags magt, og at de kan gå gennem en meget bogstavelig ikklædning. Hvis vi forsigtigt skal overføre dette på undersøgelsens indhold, har vi her set at sådan noget som køn kan spille en rolle (Hougaard, 2002: 76). Medierne accentuerer dette forhold. Det bliver på en anden måde end gennem ceremoniellet i traditionel forstand, men pointen ender med at være den samme, og i konkret forstand bliver medietække en parameter der må opereres med i det politiske liv. Kropsliggørelse af magten i form af store pompøse ikklædninger har vi ikke så mange af i Danmark, måske fordi vi har et kongehus som tager sig af de sider af sagen der har med følelser, fællesskab og nationalstolthed at gøre. Men på grundlag af undersøgelsens resultater har vi også kunnet konstatere at en særlig forståelse af forholdet mellem det indre og det ydre synes at være fremherskende blandt folk i det politiske felt – om end den ikke kommer åbent til udtryk. Den forener tillid, ægthed og dermed legitimitet med det indre, med det der i Hedeboes (2002) optik blev til „mennesket bag“. Altså en vis (luthe-ransk) modvilje mod en for åbenlys demonstration af magten, og en forestilling som også afslører sig i det udmærkede begreb „tom form“. Man skal

imidlertid ikke lade sig narre heraf og tro at magten dermed ikke er performativ i vores kultur, og at dette ikke spiller nogen rolle for det politiske. Det foregår bare på andre og mindre umiddelbart iagttagelige måder end dér hvor der ikke hersker nogen blufærdighed over for at udstille magten i al sin *gloire*.²

I denne undersøgelse har vi først og fremmest søgt at vise, at de der har fået overgivet politisk magt ved at være valgt til at repræsentere folkets interesser også selv er underlagt magt, omend magt af en anden slags. Den ligger i et kompleks af vaner, forestillinger, institutionelle rammer og kulturelt arvegods.

NOTER

1. Kategoriseringen af de forskellige udsagn om hvad politik er, er behandlet udførligt i Ulla Holm Fadels kandidatspeciale (2001) og i Fadel (2002: 91-92). De folkevalgtes forestillinger om „vælgervirkeligheden“ i forhold til „Christiansborgvirkeligheden“ er generelt behandlet i Fadel (2002), og deres udsagn om hvordan de forvalter deres roller i forhold til „mennesket bag“ er behandlet hos Hedeboe (2002).
2. At ritualer i forbindelse med det politiske ikke er vestlige samfund fremmed er der bl.a. eksempler på i dem der omgav den tidligere franske præsident François Mitterrand (Abélès, 1988); og at det politiske også i den (sekulære) vestlige verden er omgivet af mere religiøsitet end det umiddelbart fremgår af den herskende selvforståelse har undersøgelsen af folkets repræsentanter også peget på. Hertil har ikke mindst den norske antropolog Tian Sørhaugs arbejder været en inspiration (Sørhaug, 1996).

LITTERATUR

- Abélès, Marc (1988). „Modern Political Ritual. Ethnography of an Inauguration and a Pilgrimage by President Mitterrand“. *Current Anthropology*, 29, 3.
- Anderson, Benedict (1991). *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London:Verso.
- Bailey, F.G. (1969). *Stratagems and Spoils: a Social Anthropology of Politics*. Oxford: Basil Blackwell.
- Bourdieu, Pierre & Loïc Wacquant (1996). *Refleksiv sociologi – mål og midler*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Burchell, Graham, Colin Gordon & Peter Miller (eds.) (1991). *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Cheater, Angela (1988). *The Anthropology of Power. Empowerment and Disempowerment in Changing Structures*. ASA Monograph 36. New York: Routledge.
- Eriksen, Tim Bjørn (2002). „I magt og afmagt“, pp. 151-172 i Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Fadel, Ulla Holm (2001). „Den politiske slagmark“ – en antropologisk undersøgelse af folketingsmedlemmers konstruktion af politik. Kandiatspeciale, Institut for Antropologi, København.
- Fadel, Ulla Holm (2002). „Christiansborg- og vælgervirkeligheden – to verdener i dansk politik?“, pp. 87-118 i Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Friedman, Jonathan (1994). *Cultural Identity & Global Process*. London: Sage.
- Gerth, Hans H. & C. Wright Mills (eds.) (1967 [1948]). *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Gledhill, John (1994). *Power and its Disguises. Anthropological Perspectives on Politics*. London: Pluto Press.
- Hedeboe, Signe (2002). „Mennesket bag politikerne“, pp. 35-62 i Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Herzfeld, Michael (1992). *The Social Production of Indifference. Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hougaard, Jakob (2002). „Politikeren på scenen“, pp. 63-86 i Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kertzer, David (1988). *Ritual, Politics & Power*. Binghamton: Yale University Press
- Kjær, Rasmus Steen (2002). „Journalisten som politisk aktør“, pp. 119-150 i Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Krohn Hansen, Christian & Halvard Vike (2000). „Makt og symbolske former – perspektiver på politik“, pp. 307-343 i Finn Sivert Nielsen & Olaf Smedal (red.). *Mellem himmel og jord. Traditioner, teorier og tendenser i sosialantropologien*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kurtz, Donald V. (2001). *Political Anthropology. Paradigms and Power*. Boulder: Westview Press.
- Paine, Robert (1981). „When Saying is Doing“, i Robert Paine (ed.). *Politically Speaking*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.
- Sjørlev, Inger (2002). „Forestillinger om folket“, pp. 9-34 i Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Sørhaug, Tian (1996). *Om ledelse. Makt og tillit i moderne organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Villadsen, Kaspar (2002). „Michel Foucault og kritiske perspektiver på liberalismen“. *Dansk Sociologi*, 13, 3.

ERINDRINGSFÆLLESSKAB OG ERINDRINGSPOLITIK SOM MAGTVILKÅR OG MAGTMIDDEL

ANETTE WARRING

ET ERINDRINGSHISTORISK MAGTSTUDIE

Fortidens funktion i nutiden er det centrale omdrejningspunkt i det projekt, jeg bidrager med til Magtudredningen. Det udgør en analyse af grundlovsfejringerne fra den første junigrundlovs vedtagelse til fejringen af dens 150-års jubilæum i 1999. I projektet undersøger jeg kontinuitet og forandring i den måde, det danske demokratis oprindelse, indretning og særegenhed blev iscenesat og konstrueret. Det historiske perspektiv er således dobbelt. For det første analyseres de historiske forandringer i demokratisynet, og for det andet rettes særlig opmærksomhed mod den måde, som fortiden bruges på, både hvad angår indhold, form og funktion.

Der er således tale om et erindringshistorisk studie af den funktion, erindring spiller for etablering af forestillede fællesskaber. En sådan tilgang er et forsøg på at tage livtag med det vanskelige felt, som udforskningen af samfundets grundforestillinger udgør. Som konsekvens af det erindringshistoriske udgangspunkt har undersøgelsen hverken historievidenskabelige eller klassiske idépolitiske tekster som kildemateriale, men anvender derimod grundlovstaler, symboler, sange, optogs og møders scenografier til at afdække, hvordan det danske demokratis historie er blevet konstrueret og blev brugt til at udpege dets aktuelle udfordringer.

Projektet er et studie af foreliggende erindringsfællesskaber som magtvilkår og erindringspolitik som magtmiddel. Jeg skal i det følgende søge en præcisering af disse begreber, diskutere hvordan erindringshistorie kan studeres i et magtperspektiv samt problematisere grænserne for analysens gyldighed.

ERINDRING, IDENTITET OG MAGT

„Den, der behersker nutiden, behersker fortiden“, lader George Orwell Winston sige i romanen *1984* (Orwell, 1980: 196). Selv om det udtales af en

ansat i Sandhedsministeriets historiske afdeling i en autoritær stat, udtrykker udsagnet to alment vigtige forhold. For det første at historie udgør et element i magtudøvelse. For det andet at historie ikke er lig fortiden, men at der i nuet indgår en erindret fortid og en forventet fremtid. Dette dynamiske procesforhold mellem fortidsfortolkning, nutidsforståelse og fremtidsforventning kan betegnes som historiebevidsthed (Jensen, 1997: 49–81). Om historiebrugen i en reelt eksisterende diktaturstat skriver Milan Kundera i sin bog *Book of Laughter and Forgetting*, at „Menneskets kamp mod magten er kampen for erindring mod glemsel“ (Esbenshede, 1995: 74) og formulerer hermed dels, at et samfunds officielle historieformidling ikke nødvendigvis deles af dets befolkning og dels det dobbeltforhold, at historie og erindring både kan fungere magtlegitimerende og magtdelegitimerende.

Med udgangspunkt i et weberiansk magtbegreb kan man sige, at historie og legitimitet står i et gensidigt afhængighedsforhold (Zander, 2001: 27). Henvvisninger til fortiden har kun legitimerende virkning i det omfang, fortidsfortolkningerne vinder udbredelse og forekommer relevante. Den asymmetri, der umiddelbart eksisterer mellem iscenesætternes og deltagerens magt til at definere en grundlovsfejnings indhold og form, reduceres af det forhold, at hvor der ikke er tale om direkte tvang, implicerer deltagelse en vis grad af indvilligelse eller delagtighed (Langen, 2002: 30–33). Hertil kommer, at det komplicerede samspil mellem kollektiv og individuel erindring sætter grænser for styring af erindringen. Dette forhold uddybes i artiklens afslutning.

Det er imidlertid ikke alene gennem eksplicit henvisning til fortiden, at historie og erindring har betydning for, om den sociale orden opfattes som legitim. Forestillinger om fortiden er indlejret i tradition og i mangfoldige forhold og udgør således et centralt moment i sociokulturelle reproduktionsprocesser som både magtvilkår og magtmiddel.

Identitet er en legitimitetsform, der fik afgørende betydning med nationalstaternes etablering, og inden for de sidste årtier er identitetsdannelse blevet et centralt felt for politiske konflikter og magtkampe. Historiebevidsthed indgår som et afgørende moment i dannelse af individuelle og kollektive identiteter. Mennesker og fællesskaber bruger historie og erindring til at definere og afgrænse, hvem er jeg/vi, til at afklare interesser og værdier, der knytter sig hertil, og til at afgøre, hvilke handlinger der bør følge heraf. En af historiebevidsthedens helt afgørende funktioner er at skabe eller omdanne erindringsfællesskaber. Kollektive identiteter er forestillede fællesskaber, som kun kan opretholdes og omdannes, hvis de også i praksis fungerer som

et erindringsfællesskab (Warring, 1996; Jensen et al., 1997: 14-15). At erindre individuelt og kollektivt er derfor væsentligt for etablering af loyalitet og for handling.

Denne forståelse hviler på den weberianske sammenknytning af magt og handling, der ser handlingsduelige mennesker som forudsætning for magtudøvelse. Historie og erindring udgør integrale og centrale momenter i magtudøvelse og for magtens legitimitet. At føre erindringspolitik er en form for magtudøvelse. Erindringspolitik betegner den særlige form for identitetspolitik, hvor fortiden står i centrum i forsøg på at påvirke menneskers forestillingsverden, holdninger, værdier og følelser. Magten kan ikke alene udøves ved at bruge erindringspolitik til at kontrollere og styre andre. Den kan også udøves med henblik på at fremme menneskers mulighed for at skabe og strukturere deres eget liv, idet indsigt i måder, individuelle og kollektive identiteter er formet, kan bruges til at forøge menneskers evne til selvbestemmelse (Jensen, 2000; Bryld et al., 1999: 73-74).

Brug af forestillinger om fortiden har en erindringspolitisk funktion i kraft af enten at opretholde, bearbejde eller omdanne eksisterende erindringsfællesskaber. Erindringspolitik udgør således et felt, hvor der kan føres magtkamp om, hvad der skal huskes, og hvad der skal glemmes. Hverken erindring eller magt er noget, som blot foreligger. Det er imidlertid ikke alene fortidsbrugens indhold, men også fortidsbrugens form, der har magtmæssige implikationer.

MYTE – ET BRUGBART ANALYTISK UDGANGSPUNKT?

Identitetshistoriske studier tager ofte udgangspunkt i begrebet myte. Myte forudsættes at spille en afgørende eller ligefrem nødvendig rolle i identitetsdannelsen. Jeg vil her problematisere denne entydige sammenknytning mellem identitet og myte, idet jeg vil bruge nogle af myteforskningens indsigter til at formulere et alternativt sigtepunkt for analysen af fortidsbrugens indhold, form og funktion i mit projekt.

Ikke sjældent anvender historikere og andre samfundsanalytikere mytebegrebet som i almindelig talebrug, nemlig som karakteristik af noget mange tror på, men som ikke desto mindre er påviseligt usandt. Det kan være forvirrende, da det ikke har været omdrejningspunktet i den lange og mangfoldige tradition for udforskning af myter inden for sprog- og litteraturvidenskaben, religionshistorien, antropologien og sociologien. Interessen for myter i erin-

dringspolitiske og identitetshistoriske analyser kredser heller ikke om at fastslå deres grad af realisme. Mytebegrebet anvendes i sådanne studier almindeligvis til eksempelvis at betegne en meningsbærende fortælling for en social gruppe eller en nation. Ved at berette om gruppens oprindelse og karakteristika, betydningsfulde begivenheder og personer samt fremholde bestemte værdier og normer, konstitueres og afgrænses forestillede fællesskaber, og de får emotionel kraft. Myter er derfor et vigtigt element i etablering og omdannelse af erindringsfællesskaber.

Det er den franske semiolog Roland Barthes' mytebegreb, der kan forklare, at myter ikke bare er fortællinger, men særlige meningsbærende fortællinger (Barthes, 1969: 143-178; Bryld & Warring, 1998: 61-72; Eriksen, 1995: 16-20). Ifølge Barthes er det ikke fortællingens indhold, men den måde budskabet kommunikerer på, dens form og funktion, der skaber en myte. Myten er et metasprog, der så at sige stjæler mening fra det almindelige sprog, tømmer det for mening og reducerer det til en form, i hvilken der opstår en ny mening på et nyt niveau. Myten benytter sig af en afpolitiseret taleform, hvor fænomenerne gives en klarhed, der ikke er fremkommet ved forklaring og fortolkning, men ved konstatering og besyngelse. De kommer til at fremtræde som i sig selv betydningsbærende og kan i visse versioner få sakralt præg. Myten forvandler dermed det historieskabte til natur. Myten „stiller verden til skue i evidensen“, siger Barthes, og det er dette afpolitiserende og afhistoriserende træk, der giver myten en konserverende funktion (Barthes, 1969: 176). Myter kan imidlertid dannes, ændre sig, opløses og forsvinde komplet, netop fordi de ikke er naturlige, men historisk bestemte. Det er mytens form og funktion, der er afgørende, ikke dens indhold. Den er i sig selv diffus, dannet af vage og konturløse associationer og derfor i stand til at indoptage mange varierede elementer. Dens styrke er derfor, at den mytiske mening kan holdes konstant, mens dens fremtrædelser kan skifte.

Ikke al fortidsbrug har mytens form, men kan have mere eller mindre mytiske træk. Jeg finder det derfor produktivt at anvende mytebegrebet i Barthes' forstand som det ene yderpunkt på en skala, der har til hensigt at karakterisere fortidsbrugens form. I den anden ene af skalaen findes en form for historiebrug, der er åben, flerperspektivisk og reflektiv. Formålet med at søge en sådan karakteristik er at diskutere historiebrugens erindrings- og identitetspolitiske funktion.

At mytiske fortællinger historisk har spillet en afgørende rolle for konstruktionen af kollektive identiteter er åbenbar. Men heraf kan ikke

omvendt slutes, at myter udgør et nødvendigt moment i identitetsprocesser. Det er imidlertid som nævnt et udbredt synspunkt også blandt historie- og samfundsforskere, at det kun er historie i mytens form, der kan spille en identitetskabende rolle (Hylland Eriksen, 1996; Eriksen, 1995; 1999; Lowenthal, 1985; 1996; Nora, 1996; Halbwachs, 1980; Hobsbawm, 1996). Denne opfattelse hviler omvendt på det synspunkt, at historisering, hvilket vil sige indsigt i de tids- og stedsspecifikke kendetegn ved en bestemt handlemåde eller frembringelse, og refleksiv omgang med fortiden virker identitetsopløsende. Identitet kan imidlertid også betragtes som et skalabegreb, hvor et forestillet fællesskab kan spændes ud over et identitetsmæssigt kontinuum af stabile og fikserede identiteter i essensalistisk form i den ene ende og hybride, heterogene og situationsbestemte identiteter i den anden (Haas, 1999: 42). Som jeg ser det, kan identiteter opbygges på andet end naturliggjorte værdier og endimensionale tolkninger. De kan være flertydige, skiftende og refleksive (Warring, 2000; 2002). Jeg mener hermed at have etableret grundlag for en mere åben erindrings- og identitetspolitisk analyse af grundlovsfejringernes brug af fortiden, der tillige tager hensyn til, at mennesker som regel vil have en flerhed af identiteter

Myteforskere har på grundlag af såvel et durkheimsk inspireret teoretisk grundlag som på historiske studier med rette fremhævet mytens integrerende kraft og som nødvendig for opretholdelse af den sociale orden og solidaritet. Det er imidlertid vigtigt at have for øje, at mytiske fortællinger også kan udgøre et kraftfuldt udgangspunkt for oppositionelle og marginaliserede sociale gruppers identitetspolitiske udfordring af den hegemoniske kultur og sociale orden. Indsigt i de måder, individuelle og kollektive identiteter er formet, og som kan bruges til at forøge deres evne til selvbestemmelse, kan også være en traditionsbevidsthed om de kollektive identiteters historiske grundlag og foranderlighed.

Hvor såvel mytisk som refleksiv fortidsbrug kan danne udgangspunkt for en magtudøvelse, der sigter mod at forøge menneskers handlekraft og mulighed for selvstændig magtudøvelse, er det vanskeligt at forestille sig, at en refleksiv og åben formidling af fortiden skulle sigte mod en magtudøvelse baseret på beherskelse, kontrol og styring. Min analyse har følgelig det sigte at vurdere grundlovsfejringernes fortidsbrug inden for et kontinuum mellem på den ene siden en totalitær fortidsforvaltning, forstået som en lukket, absolut, mytisk og naturliggjort omgang med traditioner og erindringsfællesskaber, og på den anden side en demokratisk fortidsforvaltning, forstået som en åben, flerperspektivisk og refleksiv brug af fortiden. Mit udgangs-

punkt er, at en demokratisk fortidsforvaltning giver de bedste betingelser for reflekterede handlingsvalg, hvilket må betragtes som en styrke i demokratisk forstand.

ERINDRINGSSTEDER OG PATOSFORMLER

En analyse af foreliggende erindringsfællesskaber må kunne godtgøre, at der er tale om forestillinger om fortiden, der er udbredte og vægtige. I tilrettelæggelsen af min undersøgelse af etablering og forandring af erindringsfællesskabet om det danske demokrati har jeg brugt erindringssteder som et heuristisk begreb. Det er den franske historiker Pierre Nora, der i værket *Les lieux de mémoire* har formuleret begrebet om de steder, som i de nationale erindringsfællesskaber indtager en central status og markerer vigtige eller typiske tegn på og i fællesskabet (Nora, 1984; Warring, 1996; Sørensen, 2001: 142). Erindringsstederne legemliggør en kollektiv erindring.

Erindringssteder er ikke nødvendigvis fysiske steder, men kan være skel-sættende begivenheder, historiske personer, politiske symboler, monumenter, tekster, historiske mindedage etc. Grundlovsdag er et erindringssted for det danske erindringsfællesskab om det danske demokratis oprindelse, karakter og særegenhed. Nora og 45 kolleger har i en monumental analyse af fransk historiekultur påvist, at erindringssteder er konstruerede, ofte bevidst som *invented traditions*, og ofte danner ramme for konflikter og kampe om fællesskabets grundlæggende værdier (Nora, 1984-1992; 1996-1998). Ud fra denne teoridannelse var grundlovsfejringerne et oplagt valg. Grundlovsdagens markeringer indeholder imidlertid mange forskellige erindringssteder, som ikke nødvendigvis har grundloven som omdrejningspunkt, men fx kongen, nationen, internationalismen eller kønnet, der hver især kræver analyse og afdækning af dets betydningsssammenhæng i relation til grundlovsfejringen.

Da ingen teoridannelse umiddelbart kunne begrunde en udvælgelse af historiske nedslagspunkter, hvor grundlovsfejringerne set i et magtperspektiv var særligt betydningsfulde, måtte jeg gennemføre en empirisk undersøgelse af grundlovsfejringernes 150-årige historie. Da denne diakrone analyse samtidig måtte gennemføres synkront for at identificere variationerne i forskellige sociale og politiske gruppers og institutioners grundlovsfejring, var en geografisk afgrænsning nødvendig. Valget faldt på hovedstaden i dens karakter af politisk centrum, hvilket indebar en overprioritet af de

politiske partiers fejring og deres konfliktindhold og en tilsvarende underprioritering af de folkelige foreningers og partiet Venstres grundlovsfejring.

Fejringen af grundloven har ikke på samme måde som fx 4. og 5. maj karakter af at være en historisk mindededag (Bryld & Warring, 1998). Den 5. juni er både dagen for den første, den tredje og den fjerde junigrundlovs vedtagelse, og grundloven kan heller ikke siges at være et afsluttet historisk begivenhedsforløb. Historiske mindedage rummer altid en fortids-, nutids- og fremtidsdimension, men grundlovsdagens særlige karakter betød, at det generelt var diagnoser af den nutidige politik og kravene til den fremtidige politik, der stod i forgrunden. Men fortolkninger af fortiden var altid til stede både i form af direkte henvisninger og indirekte indlejret i symbolkulturen og sproget. Med genfortællinger af den danske forfatnings, nationens og de sociale gruppers historie blev nutidige politiske synspunkter legitimeret og delegitimeret såvel følelses- som argumentationsmæssigt, og omvendt blev fortiden i vid udstrækning fortolket på en måde, der var funktioner af partiernes aktuelle politik og demokratiopfattelse.

Undersøgelsen viste blandt meget andet, at særligt tilspidsede demokratiske og nationale kriser og perioder med politisk kamp om magten i samfundet trådte frem som situationer, der gav anledning til markant opblomstring i både den direkte brug af fortiden og i skikkelse af en intensiveret symbolkamp. Grundlovsdag blev født som politisk kampdag, da den nyvundne forfatning allerede få år efter vedtagelsen måtte forsvares mod udemokratiske indskrænkninger som følge af den komplicerede statsretslige situation i helstaten og af den politiske reaktion, der ramte det meste af Europa inklusive Danmark. Den var årets vigtigste politiske kampdag i sidste halvdel af det 19. århundrede, hvor forfatningsspørgsmålet stod i centrum for den politiske magtkamp, hvor samfundets sociale grupper organiserede sig, og hvor stort iscenesatte politiske fester var en central og integreret del af denne identitetspolitiske proces. Grundlovsfejring holdt sig som vital tradition så længe, der stod strid om udformningen af det politiske system, og så længe centrale sociale grupper i samfundet mente, at der var tale om en forsvarskamp for eller udvidelse af demokratiet. Fra vedtagelsen af grundloven i 1915 og med arbejderklassens og Socialdemokratiets endelige integration i det politiske system og identifikation med nationen i mellemkrigstiden svandt grundlovsdag gradvis i betydning. Tilnærmelsen mellem partiernes demokrati og samfundssyn var tæt forbundet med en større konsensus i fortolkningen af forfatningshistorien. Med en stærkere markering

af nationens fælles interesser fulgte samtidig en betoning af den fælles historie. Fra 1945 herskede udstrakt konsensus om demokratiets fundamentale indretning, og det parlamentariske demokrati blev en uadskillelig del af den nationale identitet, da det ikke længere var legitimt at være national uden at være demokrat. Tilsvarende stod der ikke strid om erindringen om det danske demokrati, som der fx gjorde om besættelsestiden. Historien fik nu mere funktion af at samle end som tidligere at begrunde aktuelle politiske skillelinjer. Den udgjorde ikke længere en vigtig erindringspolitisk slagmark.

Denne sammenhæng mellem intensiveret brug af fortiden og aktuel magtkamp bekræftes af det forhold, at det efter 1945 kun var uenigheden om Danmarks medlemskab af EF/EU, der for alvor kunne revitalisere traditionen med grundlovsfejring og aktiv brug af fortiden især indirekte i de benyttede symboler. Medlemskab og integration i EF/EU kom til at udgøre en identitetspolitisk udfordring af et rodfæstet erindringsfællesskab, der havde forestillingen om en særlig konsensusbaseret demokratisk danskhed med lange historiske rødder som omdrejningspunkt. EU-modstanderne tog dette erindringsfællesskab som udgangspunkt for deres politik, mens EU-tilhængerne måtte sande, at dette erindringsfællesskab, som de selv havde været drivende i at konstruere, måtte revideres, hvis en mere dybtgående dansk EU-integration skulle realiseres. Der er imidlertid endnu kun ganske få tegn på, at en sådan omdefinering finder sted (Haarder, 1997; Hansen, 2001).

Fortiden var altid et aktivt instrument i aktuelle politiske konflikter, og omvendt var strid om erindringsfællesskabet betinget af udfordringer af magten og den sociale orden. Heraf kan imidlertid ikke sluttes, at forestillinger om fortiden og fortidsbrugen havde mindre magtmæssig betydning i perioder og situationer med mindre manifest brug af fortiden og konsensus om de anvendte symboler. Fortiden kan nemlig fungere som meningsgivende ramme selv gennem korte sproglige sentenser. Disse sproglige erindringssteder karakteriserer den tyske historiker Jörn Rüsen som „narrative forkortelser“, der tjener

den hurtige forståelse omkring et udsagns historiske forudsætninger, baggrunde, årsager og implikationer. De er indlejret i sproget, historier, der ikke bliver fortalt, men som allerede fortalte bliver anvendt til påberåbelse og kommunikation (Grosse-Kracht, 1996: 28).

Disse erindringssteder udgør historiebevidsthedens topos og kaldes også for patosformler. Sproglige erindringssteders eller patosformlers fortidsbrug har mytisk karakter. Jeg har i min undersøgelse identificeret sådanne patosformler og analyseret deres skiftende betydningsindhold synkront og diakront.

I 2002 indledte både tidligere statsminister Poul Nyrup Rasmussen og statsminister Anders Fogh Rasmussen begge deres grundlovstaler med stort set samme patosformel. Nyrup sagde: „Vi fik vores grundlov på fredelig vis og ikke gennem blodige revolutioner“ (www.socialdemokratiet.dk, 6.6.2002). I Fogh Rasmussens udgave lød det: „I modsætning til andre lande fik Danmark sin fri forfatning i fred og fordragelighed“ (www.venstre.dk, 6.6.2002). Med små variationer var det i hele efterkrigstiden blevet en ofte benyttet formulering i grundlovstaler holdt af personer af forskellig politisk og ideologisk observans. Denne patosformel rakte bagud i tid og fortolkede centrale forhold ved folkestyrets etablering. Den havde historiske rødder i en anden og tidligere anvendt patosformel: „Kongen gav“.

At den første junigrundlov var en gave til folket fra Frederik VII var en udbredt og omstridt patosformel i det danske demokratis første ca. 75 år. Udtrykket havde to tilknyttede og indbyrdes tæt forbundne betydninger: At systemskiftet var sket ublodigt og i enighed mellem alle samfundets politiske og sociale grupper. Derfor tog Socialdemokratiet stærkt afstand fra denne patosformel indtil mellemkrigsårene. De historiske fortolkningsstridigheder om kongens frivillige eller fremtvungne afgivelse af den enevældige magt blev efterhånden forladt til fordel for en udstrakt konsensus om at understrege systemskiftets ublodige karakter som udtryk for en særlig dansk tradition, der rakte endnu længere tilbage i historien. Patosformlen „kongen gav“ blev med besættelsestiden transformeret til et fasttømret billede af Danmark som et særligt fredeligt land, hvor store samfundsmæssige forandringer i modsætning til i andre lande kunne ske uden revolutioner og i enighed og fordragelighed. Billedet blev ikke fastholdt i et enkelt udtryk, men genfandtes i en række synonyme udtryk som fx „en ublodig revolution“, „et ublodigt systemskifte“, „et fredeligt systemskifte i god forståelse mellem konge og folk“. Denne forestilling blev et centralt moment i dansk identitet som forestillet fællesskab.

Erindringsfællesskabet om det danske demokrati ændrede sig over den 150-årige periode fra at have været et erindringspolitisk kampfelt til at være præget af overvejende konsensus. Som erindringssted for dette erindringsfællesskab ændrede grundlovsdag sig fra at have været et betydningsfuldt levende ritual med mange aktive deltagere til et stivnet ritual med ringe til-

slutning dog med få og interessante undtagelser, nemlig EU-modstandens grundlovsfejring og de store jubilæer. Parallelt med denne udvikling ændrede grundlovsfejringernes fortidsbrug karakter. Fra at have været et aktivt instrument i kampen om magten i samfundet til hovedsageligt at have en integrativ funktion. Fra at have været en betydelig og integreret del af grundlovsfejringerne til at være reduceret til primært at optræde i form af patosformler. I den forstand fik fortidsforvaltningen mere lukket og mytisk karakter og blev således mindre demokratisk. Billedet må imidlertid nuanceres, hvis undersøgelsesfeltet udvides fra de almindelige grundlovsdage til de store statsligt iscenesatte jubilæer i 1949 og 1999. Mens 100-års jubilæet var et historisk mindearrangement med monumental fortidsbrug, var 150-års jubilæet præget af et langt mere dynamisk samspil mellem fortid, nutid og fremtid og med en mere oplevelsesorienteret og interaktiv brug af fortiden. Fortiden havde mistet noget af sin autoritet, men blev i høj grad opsøgt for sin autenticitet.

ANALYSENS GRÆNSER – KOLLEKTIV OG INDIVIDUEL ERINDRING

Forestillinger om fortiden er virkelige og har sociokulturelle virkninger og dermed magtmæssig betydning i den udstrækning, mennesker tror på dem og handler derefter. Det er imidlertid uhyre vanskeligt at påvise direkte, om og i hvilket omfang det forholder sig sådan. Erindringsfællesskabers handlingsregulerende betydning udgør således mere en teoretisk forudsætning end en empirisk testbar påstand. I min undersøgelse af erindringsfællesskabet om det danske demokrati har jeg gennem historiske og kontekstualiserede analyser af grundlovsfejringernes tilslutning og betydning i den politiske kultur ikke kunnet drive det videre end at sandsynliggøre dets identitetspolitiske udbredelse og styrke. Selv hvor der var tale om aktiv deltagelse i grundlovsfejringernes ritualer, kan der heraf ikke slutes, at de deltagende delte den erindring, der artikuleredes offentligt gennem ritualets forskellige elementer. Og slet ikke, at det fik handlingsmæssige konsekvenser.

At dele erindringspraksis forstået i bred forstand både som aktiv medvirkende i en grundlovsfejring og som lytter, seer eller læser af grundlovsreportager og andet stof i anledning af grundlovsdag eller et grundlovsjubilæum indebærer ikke nødvendigvis, at erindringen har samme indhold hos forskellige individer. Men nok er individuelle erindringer adskilte og varierede og på unik måde relateret til et levet liv, men de tillægges til stadighed fælles

mening gennem kollektiv erindringspraksis. Erindringssteder som fx grundlovsdag udbreder forestillingen om eksistensen af et erindringsfællesskab. Den amerikanske forsker i Holocaust-mindesmærker James E. Young udtrykker det således:

De bliver fællesskaber netop i kraft af delte (hvis ikke kun på anden hånd) oplevelser med deres naboer. I en vis forstand kan det endda være det at erindre sammen, som bliver den delte erindring; en gang ritualiseret bliver det at erindre sammen en begivenhed i sig selv, som deles og erindres (Young, 1993: 7).

Men hermed er vi tilbage ved udgangspunktet, da dette ræsonnement ikke giver svaret på, hvilken mening og betydning mennesker tillægger et givent erindringsfællesskab. Det kræver meget tættere mikrohistoriske studier af konkrete samspil mellem kollektive og individuelle erindringer end det, jeg gennemfører, og end det er muligt at gennemføre over en 150-årig tidsperiode. Hvad et sådant studie ville tabe i historisk forandringsperspektiv, ville det vinde i dybden. Det ville indebære en mulighed for i højere grad at anskue grundlovsfejring som praksis frem for som udtryk for en bagvedliggende kultur og samfundssystem. Som magtstudie ville det følgelig være mere sensitivt over for magtens konkrete forhandling (Langen, 2002; Esmark, 2000). Det er denne udfordring, erindringsforskningen aktuelt står over for.

LITTE RATUR

Barthes, Roland (1969). *Mytologier*. København: Rhodos. (opr. 1957)

Bryld, Claus & Anette Warring (1998). *Besættelsestiden som kollektiv erindring*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Bryld, Claus et al. (red.) (1999). *At formidle historie*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Eriksen, Anne (1995). *Det var noe annet under krigen*. Oslo: Pax Forlag.

Eriksen, Anne (1999). *Historie, minne og myte*. Oslo: Pax Forlag.

- Esbenshade, Richard S. (1996). „Remembering to Forget: Memory, History, National Identity in Postwar East-Central Europe“. *Representation*, 49: 72–96.
- Esmark, Kim (2000). *Noter om symbol og praksis i den kulturhistoriske analyse*. Upubl. paper fremlagt ved RUC's Europæiske Kulturstudiers sommerskole om kulturhistorie, 21.–23. august.
- Grosse-Kracht, Klaus (1996). „Gedächtnis und Geschichte: Maurice Halbwachs – Pierre Nora“. *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 1: 21–31.
- Halbwachs, Maurice (1980). *The Collective Memory*. New York: Harper. (Opr. 1950).
- Halbwachs, Maurice (1992). *On Collective Memory*. London: The University of Chicago Press. (Opr. 1925 og 1941).
- Hansen, Lene (2001). „Historie, identitet og det danske europadilemma“. *Den jyske Historiker*, 93: 113–131.
- Hobsbawm, Eric (1996). „The New Threat to History“, i Brian Brivati et al. (eds.). *The Contemporary History Handbook*. Manchester: Manchester University Press.
- Hylland Eriksen, Thomas (1996). *Kampen om fortiden. Et essay om myter, identitet og politik*. Oslo: H. Aschehoug & Co.
- Haarder, Bertel (1997). *Den bløde kynisme – og selvbedraget i Tørnerose-Danmark*. København: Gyldendal.
- Haas, Claus (1999). *Kampen om de demokratiske medborgerskaber: (Post) nationale og/eller multikulturelle fællesskaber?*. Danmarks Lærerhøjskole: Arbejdsrapport Nr. 9. Voksenuddannelse, folkeoplysning og demokrati.
- Jensen, Bernard Eric (1997). „Historiemedvetende. Begrepsanalys, samhällsteori, didaktik“, pp. 49–81 i Christer Karlegård (red.). *Historiedidaktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Jensen, Bernard Eric (2000). „History and the Politics of Identity. Reflections on a Contested and Intricate Issue“, pp. 43–67 i *Historiedidaktikk i Norden 7, Bruk og misbruk av historien*, PPU serien. NTNU: Trondheim.
- Jensen, Bernard Eric et al. (1997). *Danmarkshistorier – en erindringspolitisk slagmark*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Langen, Ulrik (2002). „Ritual, symbol, tekst og praksis“, pp. 13–46 i Ulrik Langen (red.). *Ritualernes magt*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Lowenthal, David (1985). *The Past is a Foreign Country*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lowenthal, David (1996). *Possessed by the Past. The Heritage Crusade and the Spoils of History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nora, Pierre (ed.) (1984–1992). *Les lieux de mémoires, I-III. I: La République (1984), II: La Nation (1986), III: Les France (1992)*. Paris: Gallimard.
- Nora, Pierre (ed.) (1996–1998). *Realms of Memory. Rethinking the French Past, 1-3. 1: Conflicts and Divisions (1996), 2: Traditions (1996), 3: Symbols (1998)*. New York: Columbia University Press.
- Orwell, George (1980). *1984*. København: Gyldendal. (Opr. 1949).
- Rüsen, Jörn (1994). „Was ist Geschichtskultur?“, pp. 3–26 i Klaus Füssmann et al. (eds.). *Historische Faszination. Geschichtskultur heute*. Köln, Weimar, Wien: Böhlau.
- Sørensen, Nils Arne (2001). „Erindringssted“, pp. 142 i Tønnes Bekker-Nielsen et al. (red.). *Gads Historie Leksikon*. København: Gads Forlag.

- Warring, Anette (1996). „Kollektiv erindring – et brugbart begreb?“, pp. 205–233 i Bernard Eric Jensen et al. (red.). *Erindringens og glemslens politik*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Warring, Anette (2000). „Historieformidling – i et demokratisk perspektiv“, pp. 179–194 i Bernard Eric Jensen (red.). *At bruge historie – i en sen-/postmoderne tid*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Warring, Anette (2002). „Demokratische Erinnerungspolitik zwischen stabilen Werten und Reflexivität“, pp. 19–32 i Claudia Lenz et al. (eds.). *Erinnerungskulturen im Dialog*. Hamburg: Unrast-Verlag.
- Young, James E. (1993). *The Texture of Memory. Holocaust Memorials and Meaning*. New Heaven: Yale University Press.
- Zander, Ulf (2001). *Fornstora dagar, moderna tider*. Lund: Nordic Academic Press.

IDÉER OG MAGT

MARTIN MARCUSSEN

For ti år siden var der kun få, der talte om *Corporate Governance*. I dag er det næsten utænkeligt, at offentlige og private ledere ikke gør sig nogle tanker om værdiers betydning for deres ledelse.¹ For tyve år siden var der kun få, der talte om *New Public Management* (NPM). I dag indgår NPM-elementer mere eller mindre eksplicit i mange dele af den offentlige forvaltning. For tredive år siden var der kun få, der talte om Stabilitetsorienteret Økonomisk Politik i den betydning, det har fået i dag: lav inflation, rente, budgetunderskud og udlandsgæld kombineret med stabile valutakurser og uafhængige centralbanker. I dag er der kun få, der for alvor sætter spørgsmålstegn ved disse ting.

Disse udviklinger kan tolkes på flere måder. En nærliggende tolkning er, at vi alle sammen er blevet klogere og i dag indser ting, som vi ikke var i stand til at indse for ti, tyve og tredive år siden. En anden tolkning, der ligger lige for, er, at den verden, vi lever i, er under konstant forandring, hvorfor vores syn på verden også må ændres. Begge disse tolkninger er baseret på en forudsætning om, at vi er enige om, hvad der udgør fremskridt, og at vi også er i stand til kontinuerligt at indrette vores adfærd på en måde, så den hele tiden afspejler den objektive omverden.

Diskussionen i det følgende handler imidlertid ikke om, hvorvidt de emner og idéer, hvorom der blandt eliter i bred forstand (Christiansen, Møller & Togeby, 2001) for tiden hersker nærmest komplet konsensus – herunder *Corporate Governance*, *New Public Management* og Stabilitetsorienteret Økonomisk Politik – måske, måske ikke, er udtryk for en større og universel sandhed om tingenes tilstand. Diskussionen handler derimod om de meningsdannelseprocesser, der har betydning for, hvordan idéer lanceres, forhandles, institutionaliseres og eventuelt internaliseres.

Idéer og de meningsdannelseprocesser, hvorigennem de spredes og konsolideres, er tæt forbundet med eksistensen af og udøvelsen af magt. Det er succesen i meningsdannelsen, der får afgørende konsekvenser for, hvorvidt

nogle folkevalgte politikere kan sætte sig på ministertaburetter, mens andre må tage plads i Folketingssalen som oppositionspolitikere (Damgaard, 2003). Det er også meningsdannelsen, der har afgørende betydning for, hvad der betragtes som et relevant emne at diskutere i et samfund. Nogle emner fylder meget i nogle perioder, mens andre emner bliver tilsidesat (Lund, 2002; Madsen, 2000). Det er meningsdannelsesprocessen, der er bestemmende for, hvad der legitimt kan menes om de emner, der lanceres i debatten. Det er ikke alle synspunkter, der accepteres som gyldige i en demokratisk og åben debat – nogle synspunkter bortdefineres som irrelevante, ekstreme, useriøse eller fagligt ufunderede. Det er meningsdannelsesprocessen, der er med til at udpege legitime aktørgrupper, som man bør lytte til og stole på (Albæk, Christiansen & Togeby, 2002; Hansen, 2002). Nogle aktørgrupper får aldrig tildelt en taleposition (Togeby, 2002).

Idéer skal her, for det første, forstås som *viden*, der kan være henholdsvis marginal, debatteret, accepteret eller underforstået (Campbell, 1998). For at forstå, hvordan idéer kan optræde på alle disse måder, er det nyttigt at diskutere, hvordan idéer kan gennemleve en livscyklus (Tolbert & Zucker, 1996).

For det andet relaterer idéer i det følgende ikke til individets viden om den komplekse virkelighed, men derimod til *kollektiv* viden, altså viden der gælder for grupper som helheder. Der arbejdes altså med „sociale“ forhold i den forstand, at det er to eller flere menneskers gensidige forståelse af et problems natur, der fokuseres på (Berger & Luckmann, 1966). Hvad er det for adfærdsregulerende videnselementer, der eksisterer i det utal af sociale grupper, som de fleste mennesker deltager i? Hvilke spilleregler må individer indordne sig under, når de optræder i gruppesammenhæng?

For det tredje behandles udelukkende idéer hos en befolknings*elite* i bred forstand (Christiansen, Møller & Togeby, 2001). Det diskuteres, hvordan større eller mindre elitegrupper både kan producere, sprede, formidle og forbruge idéer, og især hvordan en international organisation som OECD kan optræde i flere forskellige roller i idéspillet.

Endelig refererer idéer ikke til en kollektiv viden om den objektive virkelighed, men derimod til gruppers fælles forståelse og *oversættelse* af en kompleks social virkelighed. Der argumenteres ikke for, at der ikke eksisterer en objektiv virkelighed, uafhængig af vores viden om denne virkelighed. Der argumenteres derimod for, at det er den kollektive og socialt konstruerede forståelse af denne objektive virkelighed, der har med meningsdannelse at gøre (Searle, 1995).

MAGTBEGREBET

Studiet af idéer har med magt at gøre på to forskellige, men tæt tilknyttede måder. For det første vil vi forvente, at viden i en meningsdannelsesproces nogle gange, men ikke altid, er til *forhandling*, og at en gruppe aktører aktivt, strategisk og målrationelt deltager i denne forhandlingsproces med henblik på at lancere én version af virkeligheden snarere end en anden konkurrerende eller alternativ version. I denne forhandlingsproces vil nogle grupper have flere, eller mere relevante, ressourcer til deres rådighed end andre grupper. Spørgsmålet om, hvem der har magt i disse meningsforhandlinger, kan således afgøres ganske traditionelt ved at studere, hvilke grupper der konkret deltager i forhandlingen, hvilke grupper der potentielt kunne have deltaget, og hvilke ressourcer og teknikker der anvendes med henblik på at lancere en bestemt type viden. Udgangspunktet for denne første dimension af idémagt er, at nogle aktører via deres adgang til finansielle, intellektuelle, politiske, organisatoriske, sociale eller kulturelle ressourcer kan få skabt en situation, hvor etablerede vidensstrukturer på overbevisende vis erklæres for ugyldige. Den samme gruppe har måske også ressourcer til at lancere en sammenhængende erstatning for den gamle, brugte og slidte vidensstruktur, og til at få relateret denne nye vidensstruktur til den viden, der i øvrigt eksisterer i samfundet. Udgangspunktet er også, at de deltagende aktører i forhandlingssituationen faktisk har nogle givne og almengyldige interesser, som er handlingsregulerende for disse grupper. Disse interesser antages ikke at ændres i forhandlingsprocessen.

For det andet vil vi forvente, at dominerende vidensstrukturer nogle gange udgør en *konsensus*, som tages for givet og ikke er til debat. Som nævnt ovenfor er viden nogle gange til forhandling, men det meste af tiden tager almindelige mennesker de fleste ting i deres hverdag og omgivelser for givet. Det er ikke alt, der er til debat hele tiden. Faktisk er udgangspunktet i studiet af idéer, at de fleste mennesker har behov for at simplificere, kategorisere og endog karikere den sociale virkelighed for at få alle dagens og livets indtryk til at passe ind i allerede etablerede kognitive skemaer. Der skal meget til for at rykke ved folks grundopfattelser af den sociale virkelighed. Når kollektive vidensstrukturer har lejret sig og eventuelt er blevet operationaliseret i form af formelle organisationer, procedurer og regler, udgør de ofte ikke et debatpunkt. Institutionaliseringen af vidensstrukturer er vigtig i et magtperspektiv, fordi vi her er gået fra, at ressourcestærke grupper aktivt skal kæmpe for at få en verdensforståelse etableret som grundlag for den politiske meningsdannelse til, at denne gruppe kan læne sig tilbage og iagttage, hvorledes samfundets øvrige aktører godtager denne særlige videns-

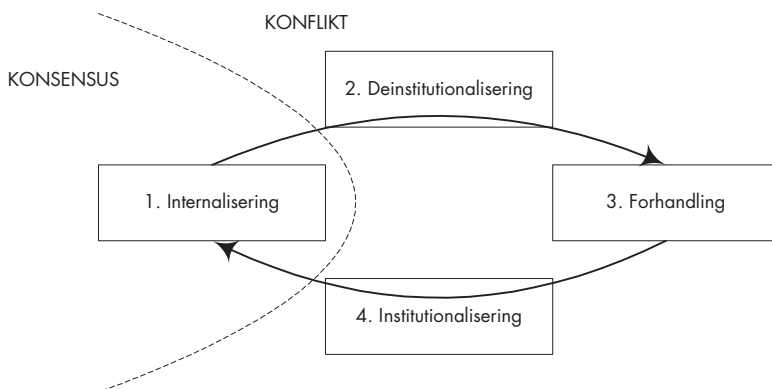
struktur, som om den hele tiden har været deres egen. Den politiske konflikt, der var præget af forhandling, er nu blevet til en konsensussituation, hvor nogle idéer har opnået en hegemonisk status. I denne situation finder der ofte en kollektiv erindringsforskydelse sted, hvilket indebærer, at ingen længere tænker på, at virkeligheden og den kollektivt delte viden engang har været til forhandling, og at der engang blev diskuteret alternativer til den etablerede vidensstruktur. Der vil også ofte ske det, at der kollektivt etableres efterrationaliserede sammenhænge mellem de udfordringer, som samfundets aktører konkret står over for, og de idéer, der har opnået hegemonisk status. Den konsensuelte delte idé vil på den måde blive italesat som den mest optimale og funktionelle måde at forholde sig til de konkrete udfordringer på.

De to elementer, forhandling/konflikt og konsensus, relaterer altså til to forskellige opfattelser af den sociale situation, af individer og af magt, der skal ses i sammenhæng for at forstå, hvordan idéer rejser gennem en livscyklus. Forhandlingsituationen er karakteriseret ved interessekonflikt, hvor de deltagende såvel som de passive parter har prædefinerede og givne interesser, og hvor udfaldet i høj grad er bestemt af fordelingen af ressourcer mellem disse parter. Det er muligt at tale om decideret magtudøvelse, idet én part aktivt forsøger at etablere en fælles forståelsesramme, som ikke i udgangspunktet deles af alle. Konsensussituationen er derimod karakteriseret ved et socialt konstrueret interessesammenfald mellem de etablerede parter, hvor de hegemoniske idéer er udslagsgivende for, hvad der vurderes som sandt og falsk og godt og ondt, hvem der defineres som tilhørende en gruppe med taleret, og hvem der er ekskluderet fra en sådan taleposition. De dominerende og ofte internaliserede idéer betyder desuden noget for, hvem der i „in-gruppen“ tilhører den absolutte kerne, og hvem der først og fremmest kan placeres i periferien. Magten er her et strukturelt fænomen, idet vidensstrukturerne nu udgør en institutionel ramme, inden for hvilken diverse grupper må finde deres plads.

IDÉERS LIVSCYKLUS

Det perspektiv, hvori man studerer idéer og deres vej gennem forskellige faser i en livscyklus, har til formål at etablere en sammenhæng mellem forskellige syn på aktører, magt og sociale relationer. De to netop diskuterede dimensioner af magtbegrebet i studiet af idéer skal altså samles i én model, der kan hjælpe os til at stille de mest centrale spørgsmål omkring idémagts natur, dens udøvelse og de udtryk, den antager i institutionaliseret form.

FIGUR 4.1.
Idéers livscyklus



Livscyklen, som den præsenteres her, er ikke en decideret teori, hvor der gives retningslinjer for, hvilke rammebetingelser der skal være opfyldte, for at en idé bringes fra den ene til den anden fase. Livscyklen er udelukkende en beskrivende model, der i den mest elementære udgave består af fire idealtypiske faser, hvoraf tre tilhører den føromtalte forhandlings- og konflikt-dimension og én tilhører konsensusdimensionen (Marcussen, 2000). I livscyklens udgangspunkt – i fase 1 – antages det, at de konkrete idéer, vi som iagttagere har rettet vores opmærksomhed mod, har en forholdsvis ukontroversiel, hegemonisk status, idet de virker som regulerende og konstituerende for den gruppe af aktører i det politiske system, der selv og af andre betragtes som autoritative talspersoner. I dette udgangspunkt er der ikke nogen, der overvejer eller forsøger at problematisere de vidensstrukturer, der forsyner de implicerede aktører med et fælles sprogbrug, et verdenssyn og retningsgivende adfærdsnormer, der muliggør kommunikation. Dette betragtes som normalsituationen i denne optik (March & Olsen, 1984). Det er ikke sådan, at vi i dag uden videre diskussion accepterer idéer vedrørende Stabilitetsorienteret Økonomisk Politik, *New Public Management* og *Corporate Governance* som styrende for vores virkelighedsforståelse for så dagen efter fuldstændigt at betvivle disse idéer og i overmorgen at blive enige om nye principper. Det tager tid for sådanne konsensusssystemer at bygges op, og der skal en hel del til, førend de brydes ned. Det meste af tiden betragter vi som nævnt de dominerende vidensstrukturer som helt naturlige og universelle. Skulle der alligevel eksistere aktørgrupper, der ikke deler den fælles forståelse af virke-

ligheden, tenderer disse mod at ekskludere sig selv fra de fora, hvor problemer diskuteres, og løsninger besluttet. Konkrete forskningsspørgsmål, der kan være relevante at stille sig selv i studiet af denne vigtige fase af idéernes livscyklus, kunne ligne dem, der er angivet i figur 4.2. Rammerne for dette kapitel tillader ikke, at jeg går ind i en operationalisering, eksemplificering eller besvarelse af disse spørgsmål.

FIGUR 4.2

Eksempler på relevante forskningsspørgsmål i konsensusfasen

-
- Hvori består den delte verdensopfattelse?
 - Hvem deler, og hvem deler ikke disse idéer?
 - Hvor adfærdsregulerende og -betingende er denne delte verdensopfattelse?
-

Allerede i fase 2 går vi over i en anden, mere aktørorienteret tilgangsvinkel til spørgsmålet om magt. Spørgsmålet er ikke længere, hvilke sociale strukturer der er adfærdsregulerende og konstituerende for et givet sæt af aktører, men derimod hvordan de enkelte aktørgrupper spiller deres kort givet et sæt sociale spilleregler. I denne fase står de etablerede aktørgrupper over for en kolossal opgave, nemlig den at konstruere en fælles forestilling om, at det, man har gået og troet på hidtil, ikke længere holder vand. I deinstitutionaliseringsfasen vil nogle aktører konstruere en forbindelse mellem den eksisterende dominerende vidensstruktur og en krise. Hvorvidt krisen er reel eller ej, eller hvorvidt den har et større eller mindre omfang eller depressionspotentiale end andre fænomener og processer i samfundet er underordnet. Det, der betragtes som en altoverskyggende krisesituation på ét tidspunkt, kan sagtens betragtes som en normalsituation på et andet. Det vigtigste i denne fase er, at nogle aktører kan beskrive det bestående som en uholdbar situation, der ikke har ledt til noget godt (Hay, 1996). I livscyklusmodellen antages det ikke, at en krise objektivt kan identificeres ud fra givne kriterier. Hvorvidt en given situation udgør en krise eller ej, er et spørgsmål netop om idéernes magt og de involverede aktørers evne og ressourcer til at konstruere situationen som en krise.

Man kan spørge sig selv om, hvem der mon kan have en interesse i at skabe en krisestemning? Svaret i denne forbindelse er, at det har alle, der ønsker at etablere en ny politisk dagsorden og en ny konstellation af relevante politiske aktører, der taler sammen på en ny måde. For at nye idéer kan lanceres i

et politisk system, skal gamle idéer aflæres, deinstitutionaliseres eller – på jævnt dansk – pilles af tapetet. Ingen nye idéer vil kunne etableres på et område, hvis der allerede eksisterer solide og delte videnstrukturer på dette særlige område. De relevante forskningsspørgsmål, der kan hjælpe os til at forstå idéernes magt i denne fase, kunne være dem, som er oplyst i figur 4.3.

FIGUR 4.3

Eksempler på relevante forskningsspørgsmål i deinstitutionaliseringsfasen

-
- Under hvilke omstændigheder er det muligt at italesætte kriser?
 - Hvilke virkemidler kan bruges til at konstruere en krisestemning i et politisk fællesskab?
 - Hvilke aktører er i en position, der giver dem legitim autoritet og troværdighed til at foretage en sådan italesættelse?
 - Hvilke aktører skal aflære etablerede forestillinger om verden for at skabe en situation, hvor en søgning efter nye idéer igangsættes?
-

I idécyklussens tredje fase begynder den forudgående aflæring at vise konkrete resultater. Efter aflæringen befinder de politiske eliter sig nu i en uholdbar situation al den stund, at der ikke længere er vejledning at hente i et sæt stabile idéer på et særligt policy-område. Disse idéer har hidtil hjulpet politiske beslutningstagere til at orientere sig og til at tage konsistente beslutninger i en foranderlig og kompleks virkelighed. Men de videnstrukturer, der før hjalp dem til at sortere i alle indkommende indtryk, er nu blevet undermineret, og de politiske beslutningstagere begynder aktivt at efterspørge nye idéer, der kan hjælpe dem til at kategorisere og simplificere den omgivende verden (Abrams & Hogg, 1990; Oakes, Haslam & Turner, 1994; Turner, 1987). Politiske eliter ønsker herefter aktivt at indlære nye videnselementer på afgrænsede områder. Disse tilvejebringes og stykkes sammen i forskellige indlæringsituationer. På den ene side vil en række udbydere af idéer gøre sig til med henblik på at præsentere de rette personer for et muligt referencepunkt i den igangværende italesatte krise. Vi kan kalde disse aktører for idéentreprenører (Finnemore & Sikkink, 1998). På den anden side vil de politiske eliter lære fra andre politiske eliter både ved at deltage i socialiserende fora og via direkte transnational imitation af gældende praksis (DiMaggio & Powell, 1991; Sahlin-Andersson, 2001). Det er en vigtig og som oftest kort fase, der bedst kan betegnes ved det kendte begreb om et åbent mulighedsvindue (Kingdon, 1995). Snart vil de pågældende eliter

have tilegnet sig nye referencepunkter, en ny vidensstruktur, der kan hjælpe dem til igen at optræde som eliter, hvis job det er at overskue komplekse sociale sammenhænge. I denne fase kan der atter stilles et antal relevante forskningsspørgsmål, der kan hjælpe os til at forstå idémagtens udtryksformer. Nogle af disse fremgår af figur 4.4.

FIGUR 4.4

Eksempler på relevante forskningsspørgsmål i forhandlingsfasen

-
- Hvad adskiller succesfulde idéentrepenører fra de mindre succesfulde? Kan en hvilken som helst aktørgruppe begynde at sprede idéer?
 - I hvor stor udstrækning taler vi om, at succesen afhænger af idéens form og indhold? Kan en hvilken som helst idé spredes?
 - Hvilken rolle spiller det, om den nye idé passer ind i det idéunivers, som allerede eksisterer i det pågældende politiske system?
 - Hvilke socialiseringsprocesser finder sted, og hvad virker fremmede henholdsvis hæmmende på denne socialiserings effektivitet?
 - Hvorfra kopieres alternative idéer, og hvilke oversættelsesprocesser gennemgår idéen i denne kopieringsfase?
-

I idécyklussens sidste fase antages det, at spredningsprocessen er bragt til ende, og at en ny idé er på vej til at antage de karakteristiske former, som delte vidensstrukturer har. Den nye idé, der i sidste ende slap gennem den meget konfliktbetonede forhandlings- og spredningsproces, er nu for alvor ved at vinde indpas og gør sig allerede gældende i den forstand, at der lanceres et nyt sprogbrug, der kan tages i anvendelse, når en ny konstellation af eliter er blevet sammensat. Dette gør det muligt for disse eliter at kommunikere meningsfyldt med hinanden og at definere nye problemer og løsninger. Vi befinder os dog endnu ikke i en situation karakteriseret af fuldstændig konsensus. Det afgørende i denne sidste fase er at få etableret mere eller mindre formelle organisationer, procedurer og regler, der konsoliderer den nyetablerede vidensstruktur (Cortell & Davies, 2000). Denne formalisering er med til at gøre de nye idéer mere resistente i forhold til fremtidige forsøg på at italesætte en krise. De tjener selvfølgelig også til at binde fremtidige eliter op på den vidensstruktur, der nu er etableret (Steinmo, Thelen & Longstreth, 1992). Det er nu engang sværere for nye eliter at bryde ud af formelle organisationer, procedurer og regler, der konsoliderer en række idéer, end hvis disse idéer udelukkende svævede rundt som delte, men uformelle idéer (Hall, 1993). Konstruktionen af formelle organisationer og procedurer er derfor en

politiseret proces, der har afgørende betydning ikke bare for den nuværende konstellation af eliter, men også for fremtidige eliter. Institutionaliseringsfasen finder ikke sted af sig selv, men er drevet bevidst fremad af strategiske og målbevidste medlemmer af elitegruppen. De relevante spørgsmål at stille i denne fase kunne være nogle af dem, der er oplistet i figur 4.5.

FIGUR 4.5

Eksempler på relevante forskningsspørgsmål i institutionaliseringsfasen

-
- Hvilken form tager de organisationer, procedurer og regler, der konsoliderer en delt vidensstruktur?
 - Kan alle medlemmer af elitegruppen give sig til at bygge organisationer op, eller hvilke aktører er det, der er proaktive i denne institutionaliseringsfase?
 - Hvordan beskytter en formaliseret struktur en delt vidensstruktur, og i hvor stor udstrækning kan denne vidensstruktur udvikle sig inden for organisationens grænser?
 - Ændres den delte vidensstruktur i institutionaliseringsfasen?
-

Viden er magt, og det er vidensaktørerne såvel som vidensstrukturerne, der er i spil i løbet af idéernes livscyklus. Idéernes livscyklus er et eksempel på, at en konkret analyse ikke udelukkende kan tage udgangspunkt i et aktørorienteret magtbegreb, ej heller udelukkende et strukturbaseret magtbegreb. Det giver os ikke fuldstændig indsigt i idéernes magt, hvis vi anlægger enten et undersocialiseret aktørperspektiv eller et oversocialiseret strukturperspektiv (Granovetter, 1985). Livscyklens kan snarere betragtes som en model, der først og fremmest fokuserer på interaktionen mellem politiske eliter og den meningsdannelse, der finder sted i spændingsfeltet mellem eliter.

Nedenfor vil blive givet et eksempel på, hvordan idélivscyklens kan bruges i en konkret analyse af idéer, idéentreprenører og magt. Eksemplet vedrører den internationale økonomiske samarbejdsorganisation, OECD, og det hjælper os til at forstå relationen mellem idéer og magt. Vi får identificeret en institutionel aktør, der både spiller en rolle i idélivscyklens konsensusfase og i livscyklens tre forhandlingsfaser. Én og samme aktør kan altså godt befinde sig i flere forskellige faser i den samme cyklus, hvorved det illustreres, at en strukturorienteret henholdsvis en agentorienteret tilgangsvinkel til studiet af idémagt kun kan hjælpe os til at forstå delproblemstillinger. En samlet forståelse af idémagt opnås bedst ved at studere idéer både som forhandlingsobjekter og som handlingsregulerende sociale strukturer. Helt snævert er der for OECD magt forbundet med både at kunne agere legitimt inden for rammerne af handlingsbetingende konsensuelle idéer og at kunne

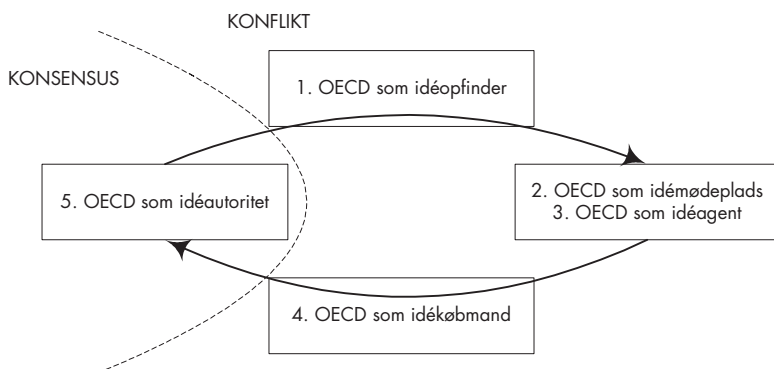
manipulere med idéer, der er på en rejse rundt i idécyklens forhandlingsfaser.

Eksemplet hjælper os også til at forstå, at der i politiske systemer altid er mange idéer på vej gennem et utal af livscykler. OECD har en eksistensberettigelse, fordi organisationen i princippet på samme tid skal kunne handle i forhold til mange idéer med forskellig status. Alt imens OECD naturligvis må handle inden for et kollektivt defineret handlerum, er OECD også med til at fremskynde nytænkning via aflæring, at promovere nye idéer, når et mulighedsvindue tillader dette, og at operationalisere idéer, så de får praktisk betydning for nutidige og fremtidige politiske beslutningstagere. Alt dette foregår på samme tid og beskriver således kompleksiteten i studiet af idémagt. Det er ikke kun relevant for OECD at forstå denne kompleksitet. Indsigt i idéspillet vil hjælpe enhver, der ønsker at gøre sig gældende blandt eliter og politiske beslutningstagere generelt.

OECD I IDÉSPILLET

Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) var ikke tænkt som en instans, der først og fremmest skulle producere adfærdsregulerende traktater og konventioner med direkte gyldighed i medlemsstaterne. Organisationens var heller ikke tænkt som en finansiel aktør, der selvstændigt kunne råde over økonomiske ressourcer, der kunne uddeles eller investeres med særlige formål for øje. OECD har ingen af disse to muligheder til sin rådighed, når den udøver international styring. Organisationens eneste virkemiddel er at spille det såkaldte *idéspil*, der går ud på at indsamle, behandle og sprede data, viden og idéer til medlemsstaterne og i stadig større udstrækning også til ikke-medlemsstater (Marcussen, 2002).

FIGUR 4.6.
OECD i idéspillet



Det ligger i begrebet *idéspil*, at organisationen kan spille forskellige roller i forskellige situationer, hvilket da også er, hvad organisationen faktisk gør. Det var organisationens første generalsekretær, Thorkil Kristensens, faste overbevisning, at det nye OECD's fornemmeste opgave var at spille rollen som *idéopfinder* i forhold til de nationale politiske debatter. Helt i overensstemmelse med tankerne bag den ovenfor diskuterede idélivscyklus var det også Thorkil Kristensens fornemmelse og erfaring efter mange år i det danske politiske system, at der alt for sjældent blev tilført den politiske debat tanker, der overskred grænsen for det tænkelige, acceptable og mulige. Alt for ofte måtte eliter ifølge Thorkil Kristensen finde sig i at lade sig rådgive og inspirere af embedsmænd, forskere og andre eksperter, der i stor udstrækning blot sagde, hvad de troede ville blive betragtet som et legitimt, men ikke særligt fornyende eller overraskende standpunkt. Af netop denne grund var det Thorkil Kristensens idé, at OECD skulle udfylde et gabende tomrum i de nationale debatter. OECD skulle fungere som en tænketank, der via sin uafhængighed og unikke kompetencer kunne rokke ved etablerede og konsoliderede verdensforestillinger. I forhold til den diskuterede idélivscyklus skulle OECD derfor optræde som en instans, der kunne italesætte et behov for aflæring og efterfølgende læring blandt nationale embedsmænd og politikere. OECD's succes ifølge de kriterier, der blev etableret i organisationens allerførste leveår, kunne måles i forhold til, i hvor stor udstrækning organisationen var i stand til at tilføre de nationale debatter nye og overraskende elementer som modvægt til indlejrede og institutionaliserede vidensstrukturer.

Organisationens rolle var ikke udspillet hermed. Thorkil Kristensen så også en fornem opgave i at samle nationale embedsmænd og politikere under forhold, der tillod en ligeværdig, saglig og gensidig samtale. OECD skulle med andre ord også optræde som en *idé mødeplads*, hvor organisationen via dens mange komitéer skulle skabe grundlaget for en konstruktiv samtale og læreproces. Ved at skabe de rette forhold for de rette personer var formålet at forme en lang række idéentreprenører, der kunne tage deres nyetablerede viden med hjem i de nationale kontekster og derefter udbrede den til en større skare. I forhold til den omdiskuterede idélivscyklus taler vi altså ikke længere om at skabe et idétomrum ved at udfordre etablerede vidensstrukturer. Vi taler snarere om, at OECD vil bidrage til at udfylde dette tomrum ved at skabe et miljø, der fremmer konstruktiv socialisering og læring.

Disse første to roller udgjorde i hovedsagen Thorkil Kristensens ideal for OECD. Tiden skulle imidlertid vise, at organisationen for at overleve måtte

påtage sig flere roller i idéspillet. For det første begyndte en række store medlemslande at kræve mere og mere konkrete fordele af deres kontingentbetalinger. USA, Tyskland og Japan betaler tilsammen 60 pct. af OECD's primære budget, hvilket gør det svært for den til enhver tid siddende generalsekretær at sidde deres krav overhørigt. Som en konsekvens heraf begynder OECD at optræde i rolle som *idéagent*. Snarere end at producere egne idéer til medlemslandene, begynder OECD nu at optræde med idéer, der har deres ophav i især USA. OECD påtager sig den opgave at dekontekstualisere de pågældende idéer, at rationalisere dem og endeligt at rekontekstualisere dem (Sahlin-Andersson, 2001). Konkret betyder dette, at organisationen låner nogle idéer, der allerede er veletablerede i USA, for derefter at udvikle et helt særligt begrebsapparat, der hjælper andre medlemslande til at forstå, hvad de pågældende idéer indebærer, for derefter at hjælpe disse medlemslande til at operationalisere den pågældende idé i netop deres politiske system. Igen kan vi se paralleller til én af idélivscyklussens faser. I den kritiske fase, hvor medlemsstaterne er åbne for at modtage nye idéer, tilbyder OECD nu en pakke med idéer, der oprindeligt havde sit ophav i fx USA.

For det andet begyndte en lang række organisationer i 1960'erne og 1970'erne at udfordre OECD på OECD's hjemmebane. Ligesom OECD begyndte organisationer som FN, Verdensbanken, Den Internationale Valutafond, Europarådet, Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og andre at producere idéer for derefter at faldbyde disse til medlemsstaterne. Mange af disse organisationer havde desuden lovgivningsmæssige og finansielle ressourcer til deres rådighed, der gav dem endog særdeles megen ørenlyd i medlemsstaterne. OECD begyndte derfor at optræde i rollen som *idékømand*. Hvor rollen som idéopfinder havde noget at gøre med, at OECD skulle optræde som trendsætter, indebærer rollen som idékømand det modsatte, nemlig at optræde i rollen som trendfølger. Rollen kommer til udtryk på den måde, at OECD bruger meget tid på at undersøge, hvilke debatter der aktuelt udspiller sig i medlemsstaterne for derefter at udvikle koncepter og analyser på disse områder. Man udbyder altså idéer, hvis organisationen mener, at der er en garanteret efterspørgsel herefter. Man tænker ikke længere det utænkelige, men understøtter de tanker og idéer, der allerede er etablerede i medlemsstaterne. Man optræder med andre ord som idékømand, fordi man hele tiden er parat til at udbyde den vare, hvortil der er en kundefølge. I forhold til idélivscyklussen befinder vi os nu i den fase, hvor idéer institutionaliseres. Vi taler altså ikke om at igangsætte noget nyt

via aflæring (idéopfinder) eller via læring (idé mødeplads og idéagent), men derimod om at komme med forslag til, hvordan en næsten tilendebragt proces kan fuldføres.

Dermed er historien ikke tilendebragt for OECD's vedkommende. I de nationale politiske systemer foregår der en politisk debat mellem et utal af aktører. I denne unikke nationale proces optræder OECD i endnu en rolle. Den rolle skal her benævnes *idéautoritet*, idet det for nogle medlemsstaters vedkommende giver politisk pondus at kunne hente intellektuel støtte hos OECD. OECD deltager ikke nødvendigvis aktivt i denne proces – for det meste foregår dette udelukkende mellem nationale politiske aktører med forskellige synspunkter, der i princippet alle er legitime inden for rammerne af det tilladelige. Hvem der i denne konfrontation ender med at vinde debatten, kan i nogle tilfælde afhænge af, hvorvidt det er den ene eller den anden, der kan referere til og hente støtte hos „den internationalt kendte og respekterede tænketank OECD“. Typisk vil aktører, der således ønsker at argumentere for en skatte-, arbejdsmarkeds- eller uddannelsesreform i Danmark, kunne hente afsmittende autoritet fra OECD. I forhold til den etablerede idélivscyklus befinder vi os her i den fase, hvor der er udbredt konsensus. OECD's rolle er ikke at ændre eller operationalisere denne konsensus, men passivt at optræde som en vidensautoritet, der kan udnyttes inden for rammerne af de konsensuelt delte vidensstrukturer.

Opsummerende har idémagt altså *både* noget at gøre med aktører, der målrationalt og manipulatorisk deltager i meningsdannelsesprocesser, og med ikke-materielle strukturer, der er handlingsregulerende og konstituerende. En konkret analyse af idémagt kan tage udgangspunkt i en simpel fasemodel, hvor idéer antages at bevæge sig i livscyklus. I cyklens forskellige faser kan der stilles en antal forskellige forskningsspørgsmål, og svarene på disse kan hjælpe os til at forstå mere om de mange facetter af idéers magt. Et studium af OECD's mange roller i det såkaldte idéspil har eksemplificeret, hvordan en rejse gennem en idé's livscyklus konkret kan foretages. Eksemplet viser, at der i studiet af idéer kan udpeges konkrete eliteaktører, og at disse eliter både udøver idémagt og er underlagt idémagt. Politik og meningsdannelse har i høj grad noget med idémagt at gøre. Kunsten at kunne spille idéspillet er afgørende for, hvordan der kommunikeres i et politisk system, hvad der kommunikeres om, og hvem der kommunikeres med.

NOTE

1. Tak for gode kommentarer til tidligere udkast fra bogens redaktører og de øvrige bidragsydere.

LITTERATUR

- Abrams, Dominic & Michael A. Hogg (eds.) (1990). *Social Identity Theory*. Brighton: Harvester Wheatsheaf.
- Albæk, Erik, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Eksperter i medierne – Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Berger, Peter L. & Thomas Luckmann (1966). *The Social Construction of Reality – A Treatise in the Sociology of Knowledge*. London: Penguin Books.
- Campbell, John L. (1998). „Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy“. *Theory and Society*, 27:377-409.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Cortell, Andrew P. & James W. Davies, Jr. (2000). „Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda“. *International Studies Review*, 2, 1:65-87.
- Damgaard, Erik (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1991). „The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields“, pp. 63-82 i Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell (eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Finnemore, Martha & Kathryn Sikkink (1998). „International Norm Dynamics and Political Change“. *International Organization*, 52, 4:887-917.
- Granovetter, Mark (1985). „Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness“. *American Journal of Sociology*, 91, 3:481-510.
- Hall, Peter A. (1993). „Policy Paradigms, Social Learning, and the State“. *Comparative Politics*, 25:275-296.
- Hansen, Jens Blom (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hay, Colin (1996). „Narrating Crisis: The Discursive Construction of the Winter of Discontent“. *Sociology*, 30, 2:253-277.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman, 2nd ed.
- Lund, Anker Brink (2002). *Den redigerende magt – Nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Madsen, Jacob Gaarde (2002). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgsmålet*. Århus: Magtudredningen.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1984). „The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life“. *American Political Science Review*, 78:734-749.

- Marcussen, Martin (2000). *Ideas and Elites: The Social Construction of Economic and Monetary Union*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Marcussen, Martin (2002). *OECD og idéspillet. Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.
- Oakes, Penelope J., S. Alexander Haslam & John C. Turner (1994). *Stereotyping and Social Reality*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (2001). „National, International and Transnational Constructions of New Public Management“, pp. 43-72 i Tom Christensen & Per Lægsgreid (eds). *New Public Management – The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Searle, John R. (1995). *The Construction of Social Reality*. London: Penguin Books.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (eds.) (1992). *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Togeby, Lise (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tolbert, Pamela S. & Lynne G. Zucker (1996). „The Institutionalization of Institutional Theory“, pp. 175-190 i Stewart R. Glegg, Cynthia Hardy & Walter R. Nord (eds). *Handbook of Organization Studies*. London: Sage.
- Turner, John C. (1987). *Rediscovering the Social Group. A Self-Categorization Theory*. Oxford: Oxford University Press.

MAGTENS KØNNEDE ANSIGTER

ANETTE BORCHORST, ANN-DORTE CHRISTENSEN & BIRTE SIIM

Magtrelationerne mellem kønnene har været et af de helt centrale spørgsmål i skandinavisk kønsforskning, og der er gennem de sidste tre årtier blevet udviklet en række begreber, som har haft til formål at analysere kønsdominans og de ulige magtforhold mellem kvinder og mænd. Diskussionen om magtens kønnede ansigter er ikke kun interessant for kønsforskere; den har også bredere relevans, fordi man med kønnet som optik får tematiseret væsentlige spørgsmål i magtdiskussionen. Det gælder fx de tilbagevendende temaer om kontinuitet og forandring i magtstrukturer og underordning af sociale grupper.

I kønsforskningen kan der identificeres to grundlæggende positioner, som har ført til forskellige konklusioner om udviklingen i kønsmagt. En position har især betonet mænds strukturelle magt over kvinder, bl.a. med begreberne patriarkat, kønssystem og genussystem. Genussystemet var det centrale begreb i den svenske historiker Yvonne Hirdmans bidrag til den svenske magtudredning. Dette system har to grundlæggende logikker: kønssegregering og hierarki mellem køn med den mandlige norm som primat, og Hirdman konkluderede i sit empiriske studie, at begge er virksomme i det moderne svenske velfærdssamfund (1990). En anden position er bl.a. udviklet af den amerikanske politolog Kathy Ferguson, der med begrebet „empowerment“ interesserer sig for individers og gruppers evne til at handle i fællesskab for at skabe politiske forandringer (1987).

I kapitlet redegør vi indledningsvis for de to hovedpositioner, som har været udgangspunkt for vores analyser af kønsmagt, men vores ambition er at nå ud over de enten-eller tolkninger, som har præget debatten om kønsmagt, bl.a. fordi man har taget afsæt i én af positionerne. Vi argumenterer for, at der er behov for at udvikle en dynamisk magtforståelse, der kan fange både transformative og reproducerende aspekter af kønsmagt og dermed såvel forandring som kontinuitet. En sådan magtforståelse må tematisere samspillet mellem strukturer, politiske institutioner samt individers hand-

linger og identiteter. Med begrebet kønsmagt henviser vi både til mænds strukturelle magt over kvinder, til implicite og eksplicite antagelser om kønnenes arbejdsdeling og til kvinders individuelle og kollektive muligheder for at forandre deres situation.

K Ø N S F O R S K N I N G E N S M A G T T R A D I T I O N E R

Patriarkatbegrebet tematiserer kvindeundertrykkelse og mandlig dominans. Det blev udviklet i 1970'erne af amerikanske forskere, der var inspireret både af sociologiens forståelse af social magt og af marxistiske klasseanalyser. Patriarkatet blev defineret som et kønssystem, der gør mænd i stand til at kontrollere kvinders arbejde og seksualitet (Hartmann, 1981). Begrebet blev bl.a. kritiseret, fordi det med fokus på universelle strukturer bidrog til at gøre kvinder til passive ofre for mandlig dominans.

Kønsvforskningens strukturelle magtforståelse og fremhævelse af kvinders underordning og eksklusion blev udfordret af Kathy Ferguson, som lagde vægt på magtens produktive sider og muligheden for at skabe modmagt i forhold til samfundets dominerende magtrelationer. Ferguson reformulerede Robert A. Dahls klassiske magtdefinition. Ifølge Dahl drejer magt sig om, at A får B til at gøre noget, som han ellers ikke ville have gjort (1957), mens Ferguson med begrebet „empowerment“ fokuserede på A's evne til at få B til at gøre noget sammen med andre, som hun ellers ikke ville kunne gøre (1987). Dermed skete der et skift fra at se på magt som kontrol og tvang til at se på magtens transformative og positive sider. Mobiliseringsbegrebet blev i den sociale bevægelsesforskning udgangspunkt for en magtforståelse, der kombinerede studier af samfundets grundlæggende magtstrukturer med studier af aktørernes politiske praksis (Christensen & Siim, 1990). Denne tilgang har bidraget til at synliggøre kvindepolitiske handlinger og forstå mobiliseringsprocessen, både i forhold til individers (forskellige) livsforløb og i forhold til en kollektiv politisk og kulturel praksis (Christensen, 1989; Siim, 1989).

Kønsvforskningen har haft en ambition om, at tilgangen til magtstudier skal være helhedsorienteret, men samtidig har der været en tendens til at vælge mellem – snarere end at sammentænke – disse to magtforståelser. Derved er forskningen om kønsmagt blevet præget af to gennemgående dikotomier: Forskerne har enten betonet strukturperspektivet eller aktørperspektivet og har enten fremhævet kontinuitet eller forandring i de ulige magtforhold mellem køn. I den skandinaviske kønsvforskning førte det til, at

der i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne eksisterede to konkurrerende tilgange til forståelse af kønsmagt, som også førte til forskellige tolkninger af udviklingen. Yvonne Hirdmans banebrydende bidrag om genussystemet til den svenske magtudredning (1990) er et eksempel på en overvejende strukturel magttilgang, som førte til den konklusion, at der ikke var sket grundlæggende forandringer i genussystemet, mens den norske politolog Helga Maria Hernes repræsenterede en mere aktørorienteret position. Hun knyttede de markante ændringer i kønsrelationerne i Skandinavien til udviklingen i velfærdsstaten og kvinders dobbelte inklusion i politik fra neden og fra oven i det politiske system (Hernes, 1987). Internationalt var det frem for alt hendes begreb om kvindevenlige skandinaviske velfærdsstater, som fik betydning. I Danmark har der ikke været så omfattende en debat om forskellige tolkninger af udviklingen i kønsmagt som i Norge og Sverige, og mobiliseringsdiskursen fik et stærkere gennemslag (Borchorst, Christensen & Siim, 2002). Det førte til underbetoning af de strukturelle kønshierarkier, som bl.a. fortsat præger det private arbejdsmarked og forskningsverdenen.

Vi ser bestræbelserne på at udvikle et dobbelt perspektiv på magt som en udfordring, der bl.a. må takles gennem løbende dialog med forskere inden for og på tværs af forskellige forskningsområder. Det gælder også for de to områder, som vores projekter under magtudredningen knytter sig til, nemlig for det første forskning i demokrati og medborgerskab, som omfatter Birte Siims projekt om *Køn, medborgerskab og magt – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse* (2003b) og Ann-Dorte Christensens projekt *Køn, empowerment – politiske identiteter og strategier* (2003a; 2003b). For det andet drejer det sig om forskning om politiske beslutninger, som omfatter Anette Borchorsts projekt *Køn, magt og beslutninger* (1999; 2000; 2002a; 2002b).

DEMOKRATI OG MEDBORGERSKAB

Hvad har demokrati og medborgerskab med magt at gøre, og på hvilke områder er denne vinkel brugbar i forhold til analyser af kønsmagt? Grundlæggende handler medborgerskab om individers og gruppers forhold til det offentlige liv – både til de politiske institutioner og til de politiske fællesskaber og de relationer, der er mellem borgerne. Som analytisk kategori er medborgerskabstilgangen velegnet til at komme ud over de dikotomier, vi har nævnt ovenfor, bl.a. fordi forholdet til institutioner og fællesskaber er tematiseret som et sammenhængende aspekt af et moderne medborgerskab.

Demokrativinklen sætter fokus på et centralt tema: Hvem er inkluderet, og hvem er ekskluderet fra de demokratiske fællesskaber? Dette tema handler ikke kun om magten til direkte at påvirke politiske beslutningsprocesser, men i lige så høj grad om aktørerne oplever et tilhørsforhold til demokratiske fællesskaber; om de engagerer sig i den demokratiske samtale, og om de tror på, at de „kan gøre en forskel“.

Denne tilgang tager udgangspunkt i sammenhængen mellem medborger-skabets overordnede principper, herunder rettigheder og pligter og den betydning, de politiske institutioner har for aktørernes politiske handlemuligheder. Medborgertilgangen tematiserer dels betingelser og rammer omkring myndiggørelse og marginalisering og dels politiske identiteter. Der er i de danske demokrati- og medborgerstudier sket en præcisering af begrebet om magtmobilisering. *Demokrati fra nedenu-projektet* foreslår fx en differentiering mellem mægtiggørelse og myndiggørelse, som drejer sig om individers institutionelle og reelle handlemuligheder. Mægtiggørelse vedrører de ydre forhold som fx tilvejebringelse af politisk handle- og indflydelsesmuligheder i forhold til civile, politiske og sociale rettigheder. Myndiggørelse handler om evnen til at udnytte disse rammer og handlemuligheder med fokus på den subjektive erhvervelse af kompetencer, dvs. den enkeltes evne og vilje til at udnytte indflydelsesmuligheder. Myndiggørelsesaspektet bidrager til at sætte fokus på både spørgsmålet, om individer eller grupper er ekskluderede, og på den betydning, politiske kompetencer og handlekraft har i individers samlede livsforløb og identitetsdannelse (Goul Andersen et al., 2000; Kristensen, 1998; Christensen & Siim, 2001; Christensen, 2003a).

Spørgsmålet om inklusion og eksklusion er et væsentligt tema i en række aktuelle demokratiteoretiske diskussioner, og det er efter vores mening også et kernepunkt for at forstå sammenhængen mellem køn og demokrati i et magtperspektiv. Idealet om et lige medborgerskab for kvinder og mænd indgår som en af de væsentlige demokratiske værdier i Danmark. Det er derfor et problem, at bestemte grupper af kvinder som fx etniske minoritetskvinder og unge kvinder tilsyneladende står uden for de demokratiske fællesskaber (Christensen & Siim, 2001).

Debatten om, hvem der er med, og hvem der ikke er med i de demokratiske fællesskaber, kan ses som en videreudvikling af diskussionen om magtmobilisering. En væsentlig forskel er dog, at der med inklusion og eksklusion sættes fokus på politisk tilstedeværelse i bred forstand – ikke kun politisk deltagelse. En anden vigtig forskel er, at inklusions- og eksklusionstilgangen indeholder en syntese mellem et mobiliserings- og under-

trykkelsesaspekt og dermed mellem magtens positive og negative sider. Den amerikanske forsker Iris Marion Young har ydet et vigtigt bidrag til en magtforståelse med afsæt i deliberativ demokratiteori. Hun forbinder et aktørperspektiv med et strukturelt begreb om magt, som henviser til uligheder i sociale gruppers strukturelle placering i samfundet. „Empowerment“ defineres som „en aktørs deltagelse i beslutningsprocesser med en effektiv stemme“ (1990: 251). Formålet er at inddrage undertrykte gruppers sociale erfaringer i demokratiet gennem organisering i det civile samfund. Ifølge Young skal demokratiet udvikles fra neden, dvs. fra de frivillige politiske fællesskaber og sociale bevægelser gennem udvidelse af deltagelsesmuligheder og fornyelse af det lokale demokrati (1990; 2000).

Young har udviklet en multidimensionel teori om undertrykkelse og magt, der omfatter alle sociale grupper og rummer fem undertrykkelsesdimensioner med rod i økonomiske, politiske og kulturelle strukturer: (1) udbytning af arbejde, omsorg og seksuel energi (psyko-social magt), (2) marginalisering i arbejdslivet (økonomisk magt), (3) magtesløshed og afmagt, fx i forhold til det politiske system (politisk magt), (4) kulturel imperialisme, fx usynliggørelse og stereotypisering af en gruppe som „de andre“ (kulturel magt/diskursmagt), (5) vold, fx irrationel, systematisk vold og voldtægt, der støttes af institutioner og social praksis (institutionel magt) (1990: 48-65).

De fem dimensioner danner tilsammen en sociologisk model, der sætter fokus på samspillet mellem sociale gruppers økonomiske, politiske og kulturelle magt og afmagt. Modellen er velegnet til at forstå både undertrykkelse, diskrimination og mobilisering af kvinder og marginaliserede sociale grupper, og den er et frugtbart udgangspunkt for empiriske undersøgelser af undertrykkelse og magt. Det er imidlertid en svaghed, at årsagen til de enkelte gruppers specifikke undertrykkelse bliver usynlig (Siim, 2003a).

Youngs dobbelte perspektiv på magt som eksklusion og inklusion er attraktiv, fordi den kombinerer et strukturelt, institutionelt og aktørorienteret perspektiv. Den betoner både magtens normative demokratiske fundering og magtens transformative kapacitet. Den adskiller sig også fra den dominerende sociologiske forståelse af social magt, idet magt ikke kun knyttes til forskelle i interesser og identiteter på arbejdsmarkedet, men også til kønsarbejdsdelingen i familien og i det civile samfund (Christensen & Siim, 2001).

I det følgende vil vi kort illustrere denne kønsmagtforståelse gennem to forskningsprojekter, der på hver sin måde har videreudviklet medborgertil-

gangen i et konsperspektiv. Begge projekter belyser forholdet mellem magt og afmagt og mellem inklusion og eksklusion af individers og gruppers stemmer i den politiske offentlighed med fokus på deres evne og vilje til at bruge deres politiske kompetencer og handlekraft.

FORTÆLLINGER OM IDENTITET OG MAGT. UNGE KVINDER I SENMODERNITETEN

Projektet tager udgangspunkt i de unge kvinders fravær, manglende engagement og tilknytning til de formelle politiske institutioner, som en række kvantitative undersøgelser har dokumenteret gennem de sidste ti år. I hvor høj grad er unge kvinders fravær udtryk for afmagt eller forbundet med udvikling af nye politiske identiteter? Formålet har været at gå bag om tallene og undersøge, hvorfor flere og flere unge kvinder siger fra over for institutionerne, og hvilke demokratiske værdier, kønspolitiske holdninger og magtpotentialer, de har. Projektet er baseret på dybtgående kvalitative interviews med unge kvinder på omkring 25 år, som er med i det venstreradikale miljø på Nørrebro, i ATTAC-bevægelsen eller slet ikke er politisk organiserede.

Undersøgelsens gennemgående nøglebegreb er ikke så meget magt, men snarere identitet, da det overordnede perspektiv er at analysere betingelserne for politisk identitetsdannelse i det senmoderne samfund. Men magtbegrebet og spørgsmålet om magtmobilisering har også en central betydning. Ikke så meget som et spørgsmål om, hvordan bestemte grupper mobiliserer magt, men mere som et spørgsmål om, hvorfor de unge kvinder ikke er mobiliserede, eller hvorfor de vælger at være mobiliserede i bevægelserne frem for fx i de politiske partier.

Hovedvægten ligger på de subjektive sider af magtmobiliseringen. I stedet for mobilisering bruges begrebet om myndiggørelse, som analytisk er delt op i følgende to dimensioner: Den ene dimension er knyttet til den enkelte persons livsforløb og politiske biografi og den anden dimension til politiske og kønspolitiske holdninger samt til deltagelse og ikke deltagelse i demokratiske fællesskaber. I forhold til den første dimension er det den enkelte kvindes politiske læring og mobiliseringsproces, der er udgangspunktet med særlig vægt på kontinuitet og brud i forhold til kvindernes opvækstmiljøer. Den anden dimension fokuserer på kvindernes holdninger til en række aktuelle spørgsmål samt på deres interesse og engagement heri.

Nogle kernespørgsmål er, om de unge kvinders oplevelse af sig selv som medborgere er baseret på en følelse af politisk kompetence og handlekraft;

på følelse af tilhørsforhold og identifikation med politiske organisationer, begivenheder og diskurser, samt om politik i det hele taget spiller nogen særlig stor og aktiv rolle i de unge kvinders refleksive livsplanlægning.

Analysens to dimensioner er også brugt i forhold til perspektivet om inklusion og eksklusion, hvor tilhørsforhold til grupper (*process of belonging*) er sammenholdt med et individuelt dannelsesniveau (*process of becoming*) (Hall, 1991). I forlængelse heraf er Beverley Skeggs' begreber om anerkendelse og afvisning brugt i forhold til at lokalisere de unge kvinders relationer til tidligere og nuværende feministiske positioner (1997).

MAGT OG MEDBORGERSKAB: LIGHED OG ANERKENDELSE AF FORSKELLIGHED

Dette projekt beskæftiger sig med etniske minoritetskvinders politiske marginalisering i forhold til frivillige organisationer og politiske institutioner. Det overordnede formål er at belyse barrierer og potentialer for etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse, herunder udvikling af politiske identiteter, kollektiv mobilisering og tilstedeværelse i det offentlige liv. Den empiriske undersøgelse bygger på kvalitative interviews med ildsjæle, der er politisk aktive i frivillige organisationer. Fokus er på kønnets betydning i forhold til etnicitet, på relationen mellem magt og undertrykkelse i det private og offentlige liv samt på diskurser og strategier for kønsligestilling og etnisk ligestilling (Siim, 2003b).

Undersøgelsens nøglebegreber er medborgerskab, lighed og forskellighed, og fokus er på de subjektive sider af medborgerskabet. Medborgerskabstilgangen belyser bl.a. muligheder og barrierer for individers og sociale gruppers politiske myndiggørelse og deres vilje og evne til at handle sammen for at forandre deres situation. Denne tilgang forbindes med et strukturelt magtperspektiv, der belyser uligheder i sociale, politiske og økonomiske ressourcer. Centrale spørgsmål er, hvordan opleves forholdet mellem det private og offentlige liv, mellem køn og kultur og mellem kønsligestilling og etnisk ligestilling? Hvad er betydningen af køn i forhold til etnisk tilhørsforhold, og hvordan italesættes køn og etnicitet i udvalgte organisationer og politiske partier?

Et tværgående tema er forholdet mellem lighed og anerkendelse, der belyser et dilemma mellem et behov for lige rettigheder/medborgerskab og for anerkendelse af mindretals kulturelle forskelligheder. Der er et skisma mellem identitetspolitik, som er udtryk for minoritetsgruppers behov for at

samle sig med udgangspunkt i etnisk tilhørsforhold som middel til politisk myndiggørelse, og etnificeringspolitik, der opdeler befolkningen i dem og os, og dermed bidrager til at ensliggøre etniske minoriteters kulturelle identiteter. I forlængelse heraf belyses forholdet mellem kønslighed og multikulturalisme – anerkendelse af minoritetskulturer, der tematiserer en spænding mellem universelle idealer om kønslighed i det offentlige liv og ulighed og social kontrol med etniske minoritetskvinders seksualitet og reproduktion i det private liv. De aktive minoritetskvinders dobbelte position indebærer, at de både bidrager til at reproducere kulturelle kønsidentiteter og konstruerer nye kønsidentiteter gennem „overlappende“ og „flydende identiteter“.

Forholdet mellem kulturel anerkendelse og social lighed diskuteres med udgangspunkt i Nancy Frasers begreber om anerkendelse og omfordeling. Fraser har udviklet en kritisk forståelse af anerkendelse, hvor kulturel anerkendelse og økonomisk omfordeling repræsenterer to paradigmer med forskellig dynamik i forhold til køn, etnicitet, klasse og seksualitet (1997: 11-39). Denne opdeling er frugtbar til at belyse samspillet mellem køn og etnicitet, idet begge grupper har behov for både kulturel anerkendelse og økonomisk omfordeling. Undersøgelsen af etniske minoritetskvinder illustrerer behovet for begreber, der kan belyse den dynamiske relation mellem magt og politisk myndiggørelse i det private og offentlige liv samt mellem lighed og anerkendelse af køn og etnisk tilhørsforhold.

POLITISKE BESLUTNINGER

Politiske aktørers evne til at forme politiske beslutninger har været et nøgle-spørgsmål i den politologiske magtforskning bl.a. med Harold Lasswell og Abraham Kaplans definition af magt som deltagelse i beslutninger, der påvirker andres værdier (1950: 75). Beslutninger eller snarere ikke-beslutninger var også udgangspunktet for Peter Bachrach og Morton Baratz' magtforståelse. De pegede på, at magt også fungerer via de subtile mekanismer, der ligger i at holde emner ude fra den politiske dagsorden. Også disse magtforståelser har været afsæt for forskning om kønsmagt. Indholdet af politiske beslutninger er tæt knyttet til den bredere diskussion om deltagelse og om kvinders tilstedeværelse i politik, som vi var inde på i foregående afsnit. Kønsforskningens argumentation har været, at en række spørgsmål, som berører kvinder mere end mænd, er blevet holdt ude fra den politiske dagsorden, fordi kvinder har været ekskluderet fra politiske beslutningsprocesser (Borchorst & Dahlerup, 2003). Et nøgletema for kønsforskerne har

været, hvordan samfundet opfatter grænsen mellem offentligt, som kan gøres til genstand for offentlig regulering, og privat, som ikke kan eller bør reguleres, samt hvad der er de kønnede virkninger af denne grænsedragning. På grund af den kønsbestemte opdeling af omsorg og forsørgelse har kønsforskningen frem for alt været optaget af at analysere grænsen mellem statslig regulering og familien. I den forbindelse har der i velfærdsstatsforskningen været stigende fokus på de store forskelle mellem de liberalistiske, de kristeligt-demokratiske og de socialdemokratiske velfærdsstaters kønsbestemte fordeling af omsorg og forsørgelse mellem markedet, staten og familien, og hvad der kunne forklare disse forskelle (Hernes, 1987; Borchorst, 1998; Siim, 2000). Magtperspektivet har været synligt både som en forklaring på og en følge af den forskellige politik, der er blevet ført.

I Skandinavien, som var præget af markante ændringer i kvinders placering fra 1970'erne og frem, er der sket synlige forandringer både i magtens iagttagelige former og i de mere subtile dynamikker, men med afsæt i de samme magtbegreber kan man konstatere, at der også er tale om kontinuitet. Kvinder er fortsat langt fra til stede i samme omfang som mænd i de politiske beslutningsfora, ligesom en række emner af stor betydning for kvinders ligestilling med mænd fortsat er udelukket fra den politiske dagsorden.

Et magtteoretisk perspektiv på beslutningsprocesser, som er blevet fremherskende i de senere år, fokuserer på det sproglige element i forhandlingerne om politiske beslutninger. Det er her pointen, at måden, man taler om politik på, har konsekvenser for de politiske beslutninger, samt at evnen til at præge dominerende diskurser er udtryk for magtudøvelse. Denne indfaldsvinkel betoner både struktur- og aktørperspektiver. Den australske kønsforsker Carol Bacchi arbejder med det, hun kalder en „what's the problem approach“, hvor indfaldsvinklen til studiet af politiske beslutninger er, hvordan man definerer det problem, som lovgivningen sigter mod at løse (1999). Hendes tese er, at konstruktion af problemet påvirker valget af instrumenter. Bacchis empiriske afsæt er, hvordan kvinders ulige stilling defineres, men kan rejses som et bredere spørgsmål om, hvordan køn konstrueres i politiske beslutninger, hvordan grænsen mellem offentligt og privat italesættes, samt hvordan kønnede virkninger af en traditionel kønsopdeling af omsorg og forsørgelse forhandles i de politiske beslutningsprocesser. Det er her ikke kun det, som siges eksplicit, der er relevant. Ud fra en magtsynsvinkel er det også interessant, om politiske beslutninger bygger på implicitte og selvfølgelig antagelser om kønnenes ansvar for omsorg og forsørgelse (Borchorst, 1999; 2000; 2002a; 2002b).

I det følgende vil vi illustrere denne kønsmagtforståelse gennem forskningsprojektet om køn og politiske beslutninger.

POLITISKE BESLUTNINGER OM OMSORG FOR SMÅBØRN

Projektet beskæftiger sig med politiske beslutninger om småbørnsomsorg i tilknytning til tre offentlige ydelser: børneinstitutioner, barselsorlov og børnepasningsorlov set i et historisk og nutidigt perspektiv. Det empiriske materiale består primært af folketingsforhandlinger. I forlængelse af Bacchis approach (1999) fokuseres på problemopfattelsen, og til forskel fra Bacchis analyse beskæftiger projektet sig ikke kun med beslutningsindholdet, men også med de politiske forhandlinger. Et hovedtema er, hvilken rolle køn spiller med hensyn til de aktører, der præger beslutningerne, beslutningernes indhold og den måde, lovgiverne taler om køn og omsorg. Det antages imidlertid ikke, at der er en entydig sammenhæng mellem problemopfattelse og valget af instrumenter, idet politik også kan have karakter af symbolpolitik, hvor der ingen sammenhæng findes mellem de to (jf. Borchorst & Dahlerup, 2003). Spørgsmålet er, hvordan køn konstrueres i beslutningerne og i forhandlingerne, og herunder om politikerne implicit eller eksplicit bygger på en selvfølgelig præmis om kvinders ansvar for småbørn, mens mænds omsorgsansvar ikke berøres.

Gennem projektets historiske perspektiv tematiseres, hvordan grænsen mellem familiens og statens ansvar for småbørnsomsorg har ændret sig. Et væsentligt spørgsmål er, om aktørerne har indflydelse på, hvor denne grænse lægges, bl.a. gennem den måde de taler om den på. Hvilken betydning har fx argumenter om tvang og frit valg for de løsninger, der vælges? Projektet arbejder med en kombination af et aktør- og et strukturperspektiv. Spørgsmålet om kontinuitet og forandringer i kønsmagt rejses eksplicit og primært som et empirisk spørgsmål på baggrund af projektets historiske perspektiv.

Spørgsmålet om eksklusion af emner på dagsordenen i forlængelse af Bachrach og Baratz' magtforståelse indgår også i undersøgelsen, men da denne magttilgang er yderst vanskelig at belyse empirisk, sker det kun på baggrund af en analyse af de forslag, som er blevet forkastet. Analysen viser, at forslag om at lade pengene følge børnene og om at give fædre særlige rettigheder under barsel i lange perioder har været ekskluderet fra beslutningsdagsordenen.

FORSKNINGSMÆSSIGE UDFORDRINGER

Overskridelsen af dikotomierne i kønsforskningens magtforståelser er stadig en af de væsentlige teoretiske udfordringer for at forstå samspillet mellem kontinuitet og brud i magtrelationerne mellem kønnene. Det stiller krav om at kombinere begrebsmæssig åbenhed med empirisk følsomhed. På det begrebsmæssige niveau er det en vigtig opgave at betone samspillet mellem strukturer og aktører, fx gennem en forstærket opmærksomhed på institutionsperspektivet – set både som en arena for den samfundsmæssige magtfordeling og for mobilisering og indflydelse. På det empiriske niveau er det vigtigt at synliggøre usamtidighed og forskellighed mellem og inden for grupper såvel som områder. Delprojekterne viser store forskelle i de processer, hvorigennem magtmobiliseringen foregår på tværs af generationer og på tværs af etniske grupper, ligesom italesættelse af køn og beslutninger om køn og ligestilling som en genstand for regulering varierer historisk og mellem forskellige beslutningsområder.

Vi har i vores arbejde med kønsmagtbegrebet på tværs af delprojekterne været inspireret af socialkonstruktivistiske tilgange til magt. Dette perspektiv slår igennem i projekterne på flere måder. For det første lægger vi vægt på, at køn skal ses i sammenhæng med andre typer af forskelligheder, fx etnicitet, alder og seksualitet. For det andet lægger vi vægt på, at kønsmagt skal analyseres kontekstuel, dvs. i samspil med eksisterende velfærdssystemer og kønspolitiske regimer. Endelig betoner vi betydningen af, hvordan der tales om magt og dermed de diskursive sider af kønsmagten.

Med målet om at udvikle en dynamisk magtforståelse har vi tilstræbt både at analysere potentialer og barrierer for inklusion af kvinder og marginaliserede og undertrykte grupper. Med kønnet som prisme synliggøres disse inklusions- og eksklusionsprocesser, ligesom det bliver lettere at få øje på, hvem der har magten til at definere den politiske dagsorden, herunder hvor grænsen mellem offentligt og privat sættes.

LITTERATUR

- Bacchi, Carol Lee (1999). *Women, Policy and Politics, the Construction of Policy Problems*. London: Sage Publications.
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1962). „Two Faces of Power“. *American Political Science Review*, 56:947-955.
- Borchorst, Anette & Drude Dahlerup (2003). *Ligestillingspolitik som diskurs og praksis*. København: Samfundslitteratur.
- Borchorst, Anette (1998). „Feminist Thinking About the Welfare State“, pp. 99-127 i Beth Hess, Judith Lorber & Myra Marx Ferree (eds.). *Revisioning Gender*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Borchorst, Anette (1999). „Den kønnede virkelighed – den kønsløse debat“, pp. 113-132 i Jørgen Goul Andersen et al. (red.). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Borchorst, Anette (2000). „Den danske børneoplysningsmodel – kontinuitet og forandring“. *Arbejderhistorie*, 4: 55-69.
- Borchorst, Anette (2002a). „Længere barsel på den politiske dagsorden“, pp. 101-114 i Erik Albæk et al. (red.). *Demokratisk set*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Borchorst, Anette (2002b). „Danish Child Care Policy: Continuity Rather Than Radical Change“, pp. 267-285 in Sonya Michel & Rianne Mahon (eds.). *Child Care Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring*. New York: Routledge.
- Borchorst, Anette, Ann-Dorte Christensen & Birte Siim (2002). „Diskurser om køn, magt og politik i Skandinavien“, pp. 246-266 i Anette Borchorst (red.). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, Ann-Dorte & Birte Siim (1990). „Køn, magt og demokrati – mod et dynamisk magtbegreb“, pp. 7-25 i Linda Andersen et al. (red.). *Livsmagt. Nye perspektiver på kultur, magt og køn*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christensen, Ann-Dorte & Birte Siim (2001). *Køn, demokrati og modernitet. Mod nye politiske identiteter*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, Ann-Dorte (1989). *Ulydige kvinders magt. Kvindefredslejren ved Ravnstrup som politisk proces*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Christensen, Ann-Dorte (2003a). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Christensen, Ann-Dorte (2003b). „Køn, demokrati og forandring“, i Claus Bryld og Søren Hein Rasmussen (red.). *Demokrati mellem fortid og fremtid*. København: Tiderne Skifter.
- Dahl, Robert A. (1957). „The Concept of Power“. *Behavioral Science*, 2:201-215.
- Ferguson, Kathy (1987). „Male-Ordered Politics: Feminism and Political Science“, pp. 209-29 i Terence Ball (eds.). *Idioms of Inquiry – Critique and Renewal in Political Science*. Albany: New York University Press.
- Fraser, Nancy (1997). *Justice Interruptus: Critical Reflections on the „Postsocialist“ Condition*. New York: Routledge.
- Goul Andersen, Jørgen, Lars Torpe & Johannes Andersen (2000). *Hvad folket magter. Demokrati, magt og afmagt. Demokratiprojektet*. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.

- Hall, Stuart (1991). „Old and New Identities. Old and New Ethnicities“, pp. 41-68 i Anthony D. King (ed.). *Culture, Globalization and the World-System. Contemporary Conditions for the Representation of Identity*. New York: MacMillan.
- Hartmann, Heidi (1981). „The Unhappy Marriage of Marxism and Feminism: Towards a More Progressive Union“, pp. 1-42 i Lydia Sargent (ed.). *Women and Revolution*. Boston: South End Press.
- Hernes, Helga (1987). *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Vojens: Norwegian University Press.
- Hirdman, Yvonne (1990). „Genussystemet“, pp. 73-116 i *Demokrati och Makt i Sverige. Maktudredningens huvudrapport*. Stockholm: SOU 1990:44.
- Kristensen, Niels Nørgård (1998). *Skolebestyrelser og demokratisk deltagelse. Støvets fortælling*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Laswell, Harold D. & Abraham Kaplan (1950). *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Siim, Birte (1989). „Køn, magt og politik – udvikling i den feministiske forståelse af kvindeundertrykkelse og kvindemagt“, pp. 111-137 i Ulla Koch et al. (red.). *Køn og videnskab*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Siim, Birte (2000). *Gender and Citizenship. Politics and Agency in France, Britain and Denmark*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siim, Birte (2003a). „Feministisk politisk teori“, i Lars Bo Kaspersen & Jørn Loftager (red.). *Klassisk og moderne politisk teori*. København: Hans Reitzels Forlag (under udgivelse).
- Siim, Birte (2003b). *Køn, medborgerskab og magt – etniske minoritetskvinders politiske myndiggørelse*. Århus: Magtudredningen (under udgivelse).
- Skeggs, Beverley (1997). *Formation of Class and Gender*. London: Sage Publications.
- Young, Iris Marion (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.

SAMTALENS MAGT

JØRN LOFTAGER

Under overskriften „Ordet eller sværdet“ skriver Hal Koch i bogen *Hvad er demokrati?*, at der i løsningen af politiske konflikter i det store og hele er to veje at gå:

1) man kan slås sig til rette, hvilket vil sige, at det bliver den stærkeres vilje, som råder, ... 2) man kan tale sig til rette, hvilket vil sige, at man gennem samtale mellem de stridende parter søger at få sagen alsidigt belyst, og at de samtalende parter virkelig bestræber sig for ... gennem samtalen at nå til en rigtigere og rimeligere forståelse af konfliktens problem. Dette er demokrati. Det er samtalen (dialogen) og dens gensidige forståelse og respekt, som er demokratiets væsen (Koch, 1960: 16).

Kochs forståelse af demokratiet har klare mindelser om den idé om en politisk fungerende *offentlighed*, der opstod tilbage i 1700-tallet. Hvor den tidlige enevælde baserede sig på en antagelse om kongens absolutte og af Guds nåde givne magt som lovens grundlag, voksede nu den forestilling frem, at loven i stedet skulle hvile på et offentligt ræsonnement med lige adgang for alle borgere (Habermas, 1975). I Danmark kom tankegangen til udtryk i udviklingen af en enevælde, der ikke blot betragtede sig selv som oplyst, men som også er blevet karakteriseret som *opinionsstyret* (Seip, 1958). Kongens opgave var at repræsentere folkeviljen, som den kom til udtryk i den offentlige diskussion og meningsdannelse. Og denne selvforståelse udgjorde altså ikke blot en ideologisk sminkning af et faktisk diktatur. Nok besad kongen formelt den absolutte magt, men i praksis var det embedsmænd, der forestod lovgivning og administration, og det foregik i betragtelig udstrækning under medvirken af en diskuterende offentlighed (Feldbæk, 1991; Knudsen, 2002).

Ligesom Kochs overvejelser om magt og/eller demokrati således har aner langt tilbage, peger de også frem mod helt aktuelle diskussioner og forestillinger. Under betegnelser som dialogdemokrati, diskursivt demokrati og ikke mindst *deliberativt* demokrati (Eriksen & Weigaard, 1999) er der i de

senere år udfoldet store bestræbelser på at formulere en forståelse af demokratiets idé, hvor netop samtalen og den offentlige debat spiller en afgørende rolle. Når jeg selv i mit bidrag til Magtudredningen gør forsøg på at foretage en bredt anlagt vurdering af det danske demokratis tilstand, sker det på grundlag af en sådan demokratiopfattelse. I den forbindelse gør jeg temmelig meget ud af at præcisere, hvordan det deliberative syn på demokratiet forholder sig til andre og konkurrerende demokratiopfattelser. Derimod vil der ikke indgå nogen direkte drøftelse af magtbegrebet og teorier om magt. Det er dog på ingen måde udtryk for, at bogens analyser og drøftelser ikke også omfatter spørgsmål om magt, tværtimod. Selv om Hal Kochs skel mellem ordet og sværdet, samtalen og slagsmålet kunne tyde i retning af et ideal om et demokrati uden magt, er og kan det ikke være tilfældet. Hovedsigtet med de følgende overvejelser er i overensstemmelse hermed at pege på, hvordan forståelsen af demokratiet som deliberativt demokrati i høj grad er omgærdet af spørgsmål om magt af såvel teoretisk som empirisk art.

I første omgang skal der gøres rede for, hvordan der til den deliberative demokratiopfattelse er knyttet et begreb om *samtalens magt*, som adskiller sig kategorialt fra et andet og dominerende magtbegreb, der hører sammen med det, jeg skal betegne som en afspejlingsforestilling om demokratiet. Frem for alt skal understreges forskellen mellem på den ene side magt som den enes magt over den anden med henblik på at fremme bestemte (sær)interesser. Og på den anden side magt som det kollektivt at kunne magte, hvor magt som *fælles formåen* drejer sig om evnen til kollektiv problemløsning. Imidlertid udelukker de to magtperspektiver ikke hinanden. De spiller tværtimod sammen på komplicerede og intrikate måder, hvorfor også den fyldestgørende magtanalyse nødvendigvis må omfatte begge perspektiver.

I anden omgang skal dernæst anføres nogle af de empirisk analyserede problemstillinger, som berører de fremlagte magtperspektiver. Hovedsagen vil være at skitsere, hvordan den politiske offentlighed – som det centrale forum for samtalens magt – og dens „tilstand“ er søgt aflæst og analyseret, og hvordan det involverer forskellige former for samspil mellem (kollektiv) „magt til“ og „magt over“.

DEMOKRATI OG MAGT

I demokratiets tidsalder udgør forestillinger om politisk lighed et uundgåeligt tilstedeværende perspektiv for analyser af magten. Den politiske beslutning om gennemførelse af en undersøgelse af magten i Danmark blev da

også angiveligt truffet med baggrund i en bekymring for, at magten var ved at glide Folketinget af hænde. Bag enigheden herom var der så ikke overraskende forskellige formodninger om, hvor magten havde bevæget sig hen (Loftager, 1995). Men den bagvedliggende idealforestilling syntes at være den samme; nemlig, at demokratiet forudsætter, at den folkestyrede stat er i besiddelse af den afgørende magt, så den suverænt kan regulere og sætte grænser for andre former for magtudøvelse. Ingen over og ingen ved siden af Folketinget, for det er her og kun her, at interesserne i kraft af den lige og almindelige valgret har mulighed for at gøre sig gældende på lige fod.

Hertil svarer en bestemt og meget udbredt idé om demokrati som interesse- og/eller præferenceafspejling. Demokrati er folkestyre i den forstand, at de politiske beslutninger skal afspejle vælgernes ønsker, holdninger og/eller interesser. Forholdet mellem borgerne og de valgte politiske repræsentanter anskues som forholdet mellem forbrugere og producenter. Ligesom forbrugerne gennem deres beslutninger om køb af varer på markedet suverænt bestemmer, hvad virksomhederne skal producere, skal folkesuveræniteten fremgå ved, at borgerne gennem deres valg og øvrige politiske deltagelse sikrer, at repræsentanter og partier fremstiller ydelser i overensstemmelse med borgernes præferencer. Opfattelsen fremgår blandt andet, når demokratiteoriens grand old man, Robert A. Dahl, definerer demokrati ved „styrets fortsatte responsivitet over for de politisk lige borgeres præferencer“ (Dahl, 1971: 1).

Nu knytter der sig i øvrigt store og uoverskuelige problemer til at komme fra lighedsprincippet om én mand, én stemme og til, at de politiske beslutninger i praksis optimalt og retfærdigt afspejler og aggregerer borgernes præferencer (Kurrild-Klitgaard, 1999). Disse vanskeligheder skal ikke drøftes her, men det siger sig selv, at en nødvendig forudsætning for ligelig interessevaretagelse gennem det politiske system er, at magten ligger hos de valgte beslutningstagere. Af samme grund forekommer det da også ret selvfølgelig stadig på ny at spørge om og undersøge fordelingen af magten og magtudøvelsen i samfundet. Er den i overensstemmelse med de demokratiske idealer? Ligger den hos folkets valgte repræsentanter? Eller er den gledet andre steder hen?

Samtidig er det imidlertid værd at være opmærksom på, at den type spørgsmål hviler på nogle antagelser, der ikke er uproblematisk. Spørges om, hvem der er i besiddelse af magten, forudsættes som noget helt fundamentalt, at det er der faktisk nogen, der er. Magten antages at foreligge i en bestemt mængde og at være fordelt på en bestemt måde, således at magt

vundet ét sted modsvares af tilsvarende tab af magt andre steder. Men dermed overses allerede i udgangspunktet, at magten ikke behøver at udgøre en konstant størrelse. Mængden af magt i samfundet kan variere, og den enes afmagt behøver ikke være den andens magt. Det kan endda undertiden være rimeligt at tale om kollektiv afmagt, og i sådanne situationer er det naturligvis omsonst at spørge om, hvem der har magten.

Vi har således at gøre med to vidt forskellige perspektiver på magten. For det første et nulsums-perspektiv, hvor der fokuseres på fordelingen af og spillet om magten. Det demokratiske ledemotiv er her interessernes ligelige varetagelse, og den kritiske opmærksomhed er koncentreret om sikringen af, at forskellige typer af private aktører ikke tiltager sig magt, der rettelig burde udøves af de folkevalgte. For det andet et plussums-perspektiv, hvor nøglespørgsmålet er, hvad og hvor meget samfundet *magter*, og specielt, hvad det politiske system magter at klare med hensyn til håndtering og løsning af samfundets problemer. Snarere end magt som nogens herredømme over andre, er det primære her magt som fælles formåen. I dette perspektiv kan politik ikke væsentligst forstås som konkurrence og kamp mellem givne interesser. Politik drejer sig i stedet grundlæggende om samfundsmæssig problemløsning. Når, som illustrerende eksempel, Tim Knudsen har karakteriseret den danske enevælde som en *dynamisk* enevælde og i den forbindelse peget på, hvordan der udviklede sig en tænkning om „staten som en dynamisk kraft, en kraft til at forandre samfundet og menneskene med“ (Knudsen, 2001: 55), da er der klart tale om et sådant perspektiv på magten; altså magt forstået som kapaciteten til kollektiv problemløsning.

Det er i dette magtperspektiv, den deliberative demokratiopfattelse indskriver sig med dens grundforestilling om muligheden for, „at man gennem samtalen når til en bedre og rimeligere forståelse og derudfra formår at træffe en afgørelse, som ikke alene tjener en enkelt person eller klasse, men som tager billigt hensyn til helheden“ (Koch, 1960: 20). Heri består samtalen magt. Eller i hvert fald dens primære demokratiske bestemmelse. I modsætning til almindeligt udbredte antagelser om, at der hersker et modsætningsforhold mellem demokratisk deltagelse og rationel og effektiv politisk problemløsning, er synspunktet her det modsatte. Altså, at deltagelsen borger for kvaliteten, for så vidt som den bidrager til sagens oplysning.

Et ofte fremført argument imod den deliberative demokratiopfattelse er, at den er idealistisk og urealistisk, fordi den forudsætter, at det skulle være muligt at diskutere sig frem til politisk enighed. Det kan givetvis i nogle tilfælde være en berettiget kritik, men som jeg ser det, er målet om „gennem

samtalen at nå til en bedre og rimeligere forståelse“ *ikke* ensbetydende med at gøre enighed til ideal og endelig prøvesten for samtalen og dens nytte. Det afgørende er ikke opnåelse af enighed, men villigheden og evnen til at modtage og påvirkes af argumenter. Som jeg læser Hal Koch, er det primære da også den alvorligt mente udveksling af synspunkter og den dermed forbundne interesse i sammen at finde frem til en bedre forståelse, snarere end faktisk opnåelse af enighed. I den forbindelse er det også betænkeligt at overdrive forskellen i forhold til Alf Ross, Kochs vigtigste diskussionspartner. Rigtigt er, at mens Koch talte om demokrati som livsform, fastslår Ross, at demokrati er en statsform karakteriseret ved valg, afstemninger og flertalsdannelser (Ross, 1946: 179); men samtidig understreges „diskussions-siden“: „Målet er i første række at forhandle sig til rette, mødes og tale om tingene for derigennem at nå frem til en fælles forståelse. Det forudsættes herved, at hver enkelt part er villig til ikke blot at tolerere andres synspunkter, men også at forstå dem, og lade sig påvirke af dem ...“ (Ross, 1946: 199-200).

Og på sin side betragtede Koch afstemninger som et nødvendigt redskab i den demokratiske proces:

Når sagen er uddebatteret, og når afgørelsen skal træffes, er det afstemningen, der viser, hvor langt man er nået. Man skulle nemlig have nået noget ved debatten. Det udemokratiske er den ufrugtbare debat, hvor ingen har øjet eller sindet åbent for modpartens indvendinger (Koch, 1960: 24).

Den politiske og for så vidt magtmæssige lighed, der ligger i princippet om én mand, én stemme, er derfor også en helt selvfølgelig del af den deliberative forståelse af demokratiet. Derimod er det ikke en del af lighedsidealet, at alles præferencer skal tilgodeses eller afspejles ligeligt i de politiske beslutninger. Som sagt er det centrale argumenter snarere end præferencer. Og mens det giver god mening at kræve ligelig hensyntagen til alles præferencer – svarende til, at alles penge tæller lige meget på markedet – giver det ikke mening at kræve, at alles argumenter tæller lige meget med. Det ville for eksempel svare til, at man i forskerverdenen stemte sig frem til, hvilke teorier der var de rigtige. I modsætning til præferencer er argumenter til for at blive imødegået, og det gælder også i politikens verden. På den måde kan der ikke stilles krav om lige indflydelse, men der kan stilles krav om, at alle skal have mulighed for at blive hørt.

Samtalens magt indebærer „magt over“ i den forstand, at A udøver magt over B, for så vidt som A påvirker B til at handle anderledes, end B ellers ville have gjort. Og vel at mærke også, når det sker gennem en såkaldt herredømmefri dialog i kraft af argumentets „tvangfrie“ tvang. Det vil sige den situation, hvor man handler anderledes, end man ellers ville have gjort, ikke fordi man tvinges mod sin vilje eller udsættes for manipulation, men fordi man gennem dialogen er blevet overbevist om, at det er rigtigere eller mere rationelt at handle anderledes. I praksis kan det naturligvis være forbundet med betydelige vanskeligheder at fastslå graden af herredømmefrihed. Komplerede, subtile og måske tillige både ikke intenderede og ikke erkendte former for magtudøvelse kan gøre sig gældende og virke forstyrrende på samtalen og dens saglighed. Derfor er det ud fra en deliberativ demokratiopfattelse en hovedsag bestandigt at være opmærksom på de mangfoldige faktorer og omstændigheder, der beforder eller forstyrrer samtalens og diskussionens (saglige) „magt til“.

Med henvisning til specielt Foucaults magtanalyser kunne man her spørge, om ikke erkendelsen af magten som noget allestedsnærværende slet og ret burde foranledige en afvisning af forestillingen om saglig politisk argumentation. Svaret er efter min opfattelse klart nej. Blandt andet fordi det ville umuliggøre forståelsen af et væld af forskelle, som stort set alle vil være enige om gør forskel – for eksempel forskellen mellem manipulerede og ikke-manipulerede samtaler. Tilsvarende er det en almindelig erfaring, at politiske diskussioner kan lykkes bedre eller dårligere, både når vi direkte deltager i dem, og når vi overværer dem som publikum. Og det politiske sprog selv rummer betegnelser og distinktioner, hvis mening forudsætter muligheden af saglig politisk argumentation. For eksempel kan det gå ud over sagligheden, såfremt der i en diskussion „politiseres“, hvormed menes, at sagen uvedkommende politisk-taktiske hensyn spiller (for meget) ind. Eller hvis der argumenteres „ideologisk“, hvilket vil sige, at man i stedet for at forholde sig til sagen og dens omstændigheder, refererer til generelle ideologiske læresætninger.

Dernæst vil en sådan læsning og tolkning af Foucault forbise, at det brede magtbegreb hos ham foruden „magt over“ også omfatter „magt til“, det vil sige magt som noget produktivt, der associerer til kraft og det kraftfulde. Netop dette moment er omdrejningspunktet, når han skildrer velfærdsstatens udvikling og faktisk trækker dens historie tilbage til 1600-tallet (jf. de ovenanførte bemærkninger om den „dynamiske“ danske enevælde) (Foucault, 1991; 2002). Det overordnede perspektiv for de skildrede organisa-

tions-, forvaltnings-, overvågnings- og disciplineringsformer er en fortsat vækst i samfundets produktive formåen. At det også både kan og bør læses som en undertrykkelsehistorie, skal ikke bestrides, men det er mere end det. Det er blandt andet også historien om tilvejebringelsen af de materielle og kulturelle vilkår, som en politisk virkningsfuld samtals magt forudsætter.

Seriøs samtale og deliberation er ensbetydende med, at der gives afkald på retten og friheden til at forfølge de umiddelbare tilskyndelser og passioner. „Liberation“ betyder frigivelse/frigørelse, og de-liberation dermed det modsatte. Som det hedder hos Hobbes „kaldes det deliberation, fordi det betyder en ende på den frihed („Liberty“), vi havde til at handle eller undlade at handle i overensstemmelse med vort begær eller had“ (Hobbes, 1974: 127). Den frihed, der knytter sig til „ordet“ snarere end „sværdet“, er tilsvarende ikke uden forudsætninger, herunder forudsætninger, der drejer sig om *dannelse* og den hermed forbundne (selv)disciplinering. Modsætningen mellem disciplin og frihed/frigørelse er altså relativ, idet realiseringen af sidstnævnte forudsætter elementer af førstnævnte. Det er netop interessant at hæfte sig ved den (ud)dannelse, der så at sige fra starten har været betragtet som en hovedbetingelse for at tage del i og bidrage til det offentlige ræsonnement, og på de magtmæssige tvetydigheder, der knytter sig hertil. På den ene side er den universelle ret til uddannelse en vigtig forudsætning for demokratiet som deliberativt demokrati – som grundlag for udfoldelsen af samtals magt. På den anden side kan skolen og uddannelsessystemet være med til at fastholde eksisterende skæve sociale magtrelationer ved at reproducere forskelle i besiddelsen af det, Bourdieu kalder kulturel kapital, og dermed svække den lige adgang til offentlig politisk deltagelse (jf. Kristensen, 2001).

Foruden uddannelse har også økonomisk uafhængighed traditionelt været betragtet som en hovedforudsætning for deltagelse i det offentlige ræsonnement. Når afhængige grupper som kvinder, tjenestefolk og fattiglemmer ikke straks med den demokratiske (?) grundlov af 1849 blev tildelt politiske rettigheder, og når det først var i 1961, at de sidste „fattigdomsvirkninger“ blev fjernet fra sociallovgivningen, har det fremdeles været begrundet i manglende uafhængighed. En betingelse for som offentligt deltagende borger at kunne bidrage til samtals magt er, at man ikke er underlagt andres magt. Sådant som tilfældet kunne være, da valgbehandlingen foregik åbent ved håndsoprækning, og hvor blandt andet afhængigheden af arbejdsgiver eller husbond åbenlyst kunne resultere i „valgtryk“. Det var begrundelsen for i 1901 at gøre afstemningen hemmelig. I henhold til en afspej-

lingsopfattelse må den reform betragtes som en afgørende demokratisk landvinding. Hemmelighed er en hovedbetingelse for, at borgerne frit kan handle i overensstemmelse med deres præferencer, og for, at den demokratiske lighed dermed kan realiseres uden at blive forstyrret af diverse andre magtuligheder. Vurderingen ud fra den deliberative demokratiforestilling er mere kompliceret. Principielt fordi alle politiske ytringer burde kunne fremsættes offentligt, og dernæst fordi det demokratisk afgørende ikke alene er valghandlingen, men i særdeleshed også muligheden for løbende at kunne deltage i det offentlige ræsonnement. Spørgsmålet om, hvordan den enkelte borgers uafhængighed kan sikres, stiller sig derfor her med langt større vægt.

Sammenfattende er der altså tale om, at „samtalens magt“ primært indskriver sig i en forestilling om magt som kollektiv formåen, der hører sammen med en deliberativ demokratiforståelse, hvor idealet ikke er sikringen af, at de politiske beslutninger ligeligt afspejler borgernes præferencer, men at de baserer sig på de bedste argumenter. Sekundært involverer det imidlertid også en interesse for forskellige typer af „magt over“-relationer af indlysende relevans for idealets realisering.

SAMTALENS MAGT – EMPIRISK SET

Som nævnt beskæftiger jeg mig i mit bidrag til Magtudredningen med samtalens magt i den forstand, at analyserne drejer sig om det danske demokratis tilstand vurderet på grundlag af den deliberative demokratiforestilling. Stedet for samtalens magt er den politiske offentlighed, og det overordnede spørgsmål kan siges at dreje sig om denne offentligheds funktionsniveau og ydeevne. Når det spørgsmål er ret så kompliceret at besvare, skyldes det naturligvis først og fremmest, at der ikke findes noget enkelt aflæseligt udtryk for offentlighedens tilstand. Tværtimod er det vanskeligt at forestille sig, hvordan det skulle være muligt at trække faste grænser for, hvad der kunne være relevant og interessant at sætte i forhold til offentligheden og dens funktion. De dimensioner og indikatorer, jeg har bestemt mig for, er således et resultat af valg, der kunne have været anderledes. I overensstemmelse med det brede sigte har bestræbelsen været at operere på forskellige abstraktionsniveauer for dermed at gøre analysen så mangesidig som muligt. Endvidere er der anlagt et historisk perspektiv, idet det næppe giver mening at anvende absolutte mål for demokratiets tilstand. I stedet må det dreje sig om at vurdere udviklingen over tid, hvilket yderligere er relevant i lyset af, at det har været

almindeligt at beskrive offentlighedens udvikling som en forfaldsproces (Habermas, 1975; Loftager, 1994).

I forhold hertil er den samlede konklusion for det første, at den danske udviklings hovedstrøm må siges at repræsentere et demokratisk fremskridt snarere end et forfald. Men for det andet også, at der kan iagttages modstrømme i form af tendenser, der vil kunne svække demokratiets deliberative funktion og dermed samtalens magt. Jeg skal i det følgende omtale tre af de analyser, som ligger til grund for disse konklusioner, omfattende et historisk rids over de lange linier i den danske demokratis udvikling, en analyse af spørgsmålet om økonomisk uafhængighed som almen funktionsbetingelse for offentligheden og endelig en undersøgelse af offentlighed i lovgivningsprocessen. Derudover vil bogen også omfatte analyser af uddannelse (folkeskolen), de politiske partier, organisationer og netværk samt massemedierne.

ET HISTORISK RIDS

Med udgangspunkt i fremkomsten af ovennævnte „opinionsstyrede“ ene-vælde vises, hvordan dansk politik og demokrati siden da mere har været præget af „ordet“ end af „sværdet“. Og altså ikke blot i den trivielle forstand, at det sammenlignet med de fleste andre lande er gået endog meget fredeligt for sig. Men også på den måde, at samtaleformidlede læreprocesser har spillet en væsentlig rolle. Det kan måske virke som en platitude at nævne det, men selve det forhold, at det er lykkedes at realisere en række vigtige sociale og politisk-demokratiske goder, vidner om en betragtelig problemløsningskapacitet, hvortil en politisk fungerende offentlighed utvivlsomt har bidraget væsentligt. Naturligvis kan historien også forsøges fortalt under anlæggelse af det andet perspektiv på magten, idet lange perioder lader sig tolke som domineret af de forskellige interessers kamp om magten. Størstedelen af 1900-tallets politik var som bekendt præget af et stabilt („fastfrosset“) partisystem, der klart refererede til distinkte sociale interesser (Elklit, 1984). Imidlertid vil jeg argumentere for, at det såkaldte samarbejdende danske folkestyre både var og er mere præget af helhedshensyn, end denne tolkning synes at kunne rumme. En række af de store forlig og kompromisser, som har trukket varige spor i dansk politik, må betragtes som mere end blot og bar resultatanten i de p. t. givne politiske kræfters parallelogram. De må også ses som led i lære- og deliberationsprocesser, hvor politiske holdninger og positioner i kraft af indvundne erfaringer ændres og udvikles (jf. Pedersen, 2002).

Den konklusion styrkes, hvis perspektivet udvides til også at omfatte den problemløsningskapacitet, der er indeholdt i den mangfoldighed af frivillige og demokratisk opbyggede sammenslutninger, som har præget „Forenings-Danmark“. Andelsbevægelse og lokalt organiserede foreninger omkring alt muligt fra gadebelysning over idræt til forsamlings- og frysehuse har fungeret i kraft af lokale offentligheder og udgør et mylder af eksempler på, hvordan der knytter sig magt som fælles formåen til samtalen, dialogen og diskussionen. Og rettes blikket mod den landspolitiske scene, behøver det ingen nærmere dokumentation at fastslå, at en række nye og vigtige spørgsmål er kommet på den politiske dagsorden i kraft af sociale bevægelser og borgerinitiativer, der så at sige har levet af at gøre sig gældende i den politiske offentlighed. Når en virkningsfuld miljøpolitik i løbet af et årti slog igennem som et nyt og meget vigtigt politisk sagsområde, kan det betragtes som et hovedeksempel på, hvordan den offentlige politiske diskussion og deliberation bidrager til at øge samfundets problemløsningskapacitet.

ØKONOMISK UAFHÆNGIGHED

Som nævnt ovenfor var den oprindelige borgerlige offentlighed begrænset til det ejendomsbesiddende borgerskab, idet kun denne kreds af personer var i besiddelse af den nødvendige økonomiske og personlige uafhængighed. Transformeret til nutidige omstændigheder er problemstillingen fortsat relevant – hvilket den i øvrigt nok altid vil være. Hovedspørgsmålet er, om og i hvilken grad velfærdsstatens rettigheder formår at neutralisere det kapitalistiske markedssamfunds uligheder og asymmetriske magtrelationer og således danne basis for et lige demokratisk medborgerskab. Er systemet af rettigheder indrettet, så det kan medvirke til at sikre den almene tilgængelighed, offentligheden som offentlighed forudsætter? Kan disse rettigheder med andre ord tjene som erstatning for den ejendomsbesiddelse, der „oprindelig“ skulle sikre uafhængigheden? En væsentlig indikator i den forbindelse er velfærdsordningernes grad af *universalisme*. Taler de til borgerne som borgere, eller gør de dem snarere til klienter?

Analysen på dette område er i klar overensstemmelse med den angivne generelle hovedkonklusion. Forandringen fra en situation, hvor modtagelse af offentlig forsørgelse medførte *tab* af borgerrettigheder, til en situation, hvor hjælpen bliver givet *som* borgerrettigheder, tegner et uomtvisteligt fremskridt i lyset af den deliberative demokratiforestilling. Der eksisterer

fortsat strukturelt betingede uligheder, men i kraft af de universelle sociale rettigheder er de blevet afgørende modificeret og neutraliseret. Det forhold, at udviklingen har bevæget sig meget langt i retning af en statsgaranteret „hver person sin indkomst“-situation, har etableret en hidtil uset grad af individuel økonomisk uafhængighed. Modstrømmen tegnes i denne sammenhæng af nyere (aktiverings)tendenser i velfærdspolitikken. Ganske vist har den erklærede hovedintention været at modvirke marginalisering og udstødning, men dels har de tilsigtede positive effekter af aktiveringspolitikken i form af øget integration på arbejdsmarkedet vist sig at være ret så sparsomme, dels risikerer sådanne mere selektive ordninger at føre til nye skel i befolkningen og dermed svække det lige medborgerskab (jf. Loftager, 2002). Problemet kan være, at de pågældende borgere enten mister deres selvstændige, individuelle forsørgelsesgrundlag, idet det ikke længere ved egen indsats er muligt at sikre forbliven i dagpengesystemet. Eller problemet kan være, at den enkelte underlægges uigennemskuelige kontrol- og magtmekanismer i „det magtfulde møde mellem system og klient“ (jf. Järvinen et al., 2002). I et medborgerskabs- og demokratiperspektiv gør netop forskellen mellem den almindelige rådighedsforpligtelse og aktiveringspligten en afgørende forskel. I det første tilfælde er der tale om en pligt til at honorere krav svarende til arbejdsmarkedets *almindelige* krav, og en sådan generel pligt er på linie med andre generelle pligter, som for eksempel undervisningspligten, med til at understrege ligheden borgerne imellem. I det andet tilfælde derimod underlægges den enkelte pligter, som dels er uigennemskuelige, dels er anderledes og strengere, hvorfor de markerer forskel snarere end lighed i status og rettigheder.

OFFENTLIGHED I LOVGIVNINGSPROCESSEN

Blikket er her rettet mod udviklingen i lovgivningsprocessens grad af offentlighed. Speciel interesse knytter der sig naturligvis til gennemførelsen af større reformer. Hviler disse på grundige og offentligt tilgængelige forarbejder, eller sker forberedelsen snarere i lukkede embedsmandsfora uden for offentlighedens søgelys? Bedømt på grundlag af foreliggende undersøgelser synes der at være en tendens i retning af sidstnævnte. Fremstillingen bidrager endvidere her med en undersøgelse af danske finanslovsaftaler siden 1973 med henblik på at afdække, om der som led i indgåelsen af disse aftaler er gennemført mere omfattende, substantielle politiske reformer, sådan som det var tilfældet med efterlønsreformen i 1998. Når det i givet fald kan

betragtes som noget negativt i perspektiv af det deliberative demokrati, skyldes det den lukkethed, der her typisk er tale om. Og faktisk kan der iagttages en tydelig udvikling i retning af, at finanslovsaftaler benyttes til gennemførelse af reformlovgivning.

Anskues lovgivningsprocessen bredt til også at omfatte den endelige konkrete fastlæggelse og iværksættelse af politikken over for borgeren, bliver det også relevant at se på den demokratiske betydning af de senere års udvikling i retning af øget brugerstyring. Spørgsmålet er, hvordan denne udvikling må vurderes i perspektiv af den deliberative demokratiforestilling. Som allerede betegnelsen siger, henter sådanne reformer deres begrundelse i en afspejlingsforestilling om demokratiet. Ved for eksempel at etablere skolebestyrelser er det intentionen at sikre, at skolen og undervisningen bedst muligt svarer til ønskerne og præferencerne hos forældrene som skolens brugere. Deliberativt demokratisk set er brugerstyring imidlertid ikke uproblematisk. Det skyldes generelt, at det primære, som understreges, ikke er beslutningernes overensstemmelse med de givne præferencer („brugertilfredshed“), men at de hviler på de bedste grunde og argumenter. Selv om en skoles funktion naturligvis er afhængig af hensyntagen til en masse konkrete omstændigheder, som forældrene af indlysende årsager ved mest om, så kan det afgørende for spørgsmålet om skolens mål og midler ikke være forældrepræferencer, men hvad samfundet generelt set har brug for af ydelser fra skolen. Og fastlæggelsen heraf forudsætter politiske diskussioner, der i sidste ende refererer til den almindelige politiske offentlighed. I dette tilfælde kan samtalen magt siges at forudsætte, at magten over skolen ikke, i demokratiets navn, overlades til brugerne.

MAGT SOM FÆLLES FORMÅEN

Som sagt er mit bidrag til Magtudredningen formuleret demokratiteoretisk og ikke magtteoretisk. Hensigten har her været at gøre opmærksom på, hvordan der ikke desto mindre til de hovedtyper af demokratiforestillinger, jeg opererer med, knytter sig parallelle magtproblematikker. Afslutningsvis kan der være grund til at understrege, at jeg gennem arbejdet er blevet bestyrket i min opfattelse af, at magt som fælles formåen og dermed politik som problemløsning bør betragtes som primært i forhold til „magt over“ – svarende til politik som et fordelingsspil mellem givne interesser. Den kritiske interesse for magtens fordeling kan ikke hvile på et ideal om alle præferencer og interesser ligelige varetagelse, men må i stedet referere til et ideal

om, at alle argumenter skal have mulighed for at blive hørt og gøre sig gældende. Det demokratiske afgørende er borgeren som borger og ikke borgeren som (for)bruger.

LITTERATUR

- Dahl, Robert A. (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven and London: Yale University Press.
- Elklit, Jørgen (1984). „Det klassiske danske partisystem bliver til“, pp. 21–38 i Jørgen Elklit & Ole Tonsgaard (red.). *Vålg og vælgeradfærd*. Århus: Forlaget Politica.
- Eriksen, Erik Oddvar & Jarle Weigård (1999). *Kommunikativ handlen og deliberativt demokrati*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Feldbæk, Ole (1991). *Dansk identitetshistorie* bd. 1. København: Hans Reitzels Forlag.
- Foucault, Michel (1991). „Governmentality“, pp. 87–104 i Graham Burchell et al. (eds.). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Foucault, Michel (2002). *Overvågning og straf*. København: Det lille Forlag.
- Habermas, Jürgen (1975). *Borgerlig Offentlighed*. Oslo: Fremad.
- Hobbes, Thomas (1974 [1651]). *Leviathan*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Järvinen, Margaretha et al. (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Knudsen, Tim (2001). *Da demokrati blev til folkestyre*. København: Akademisk Forlag.
- Koch, Hal (1960 [1945]). *Hvad er demokrati?* København: Gyldendal.
- Kristensen, Hans Kristian (2000). *Den politiske offentlighed og magten til at lægge distance*, specialeopgave. Århus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Kurrild-Klitgaard, Peter (1999). „Demokrati, magt og kollektive valgs rationalitet“, pp. 238–282 i Uffe Jakobsen & Morten Kelstrup (red.). *Demokrati og demokratisering: Begreber og teorier*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Loftager, Jørn (1994). „Den politiske offentlighed i teori og i praksis“, pp. 150–178 i Erik Oddvar Eriksen (red.). *Den politiske orden*. Oslo: Tano.
- Loftager, Jørn (1995). „Magt, rationalitet og normativitet“. *GRUS*, 16, 45:34–49.
- Loftager, Jørn (2002). „Aktivering som (ny) velfærdspolitisk tredjevej“. *politica*, 34, 3:296–312.
- Pedersen, Mogens N. (2002). „’Man mødes og tales ved ...’ – om deliberation, forhandling og andre samtaleformer i politik“, pp. 214–228 i Erik Albæk et al. (red.). *Demokratiske set*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ross, Alf (1946). *Hvorfor demokrati?*. København: Ejnar Munksgaard.
- Seip, Jens A. (1958). „Teorien om den opinionsstyrte enevælde“. *Norsk historisk tidsskrift*, 38.

AFMAGTENS TAVSHED

LISE TOGEBY

Der findes kun meget få analyser af tavshed som socialt fænomen. Det skyldes nok, at tavshed er vanskelig at beskrive og analysere. Hvordan måler man det usagte? Derfor måtte det også give anledning til overvejelser, da nogle af de personer, der indgik i Magtudredningens undersøgelse af grønlandere i Danmark (Togebly, 2002), fremstod som meget tavse. Det var således vanskeligt at få dem til at fortælle om deres utilfredshed med forholdene i Danmark. Tavsheden bestod i manglende vilje, lyst eller evne til at verbalisere konflikter, som de selv direkte eller indirekte var en del af.

Bogens tolkning var, at tavsheden er udtryk for en afmagt i forhold til det danske samfund, og dermed for at mange grønlandere ikke indgår på lige fod med andre borgere i det danske samfundsliv. Men andre tolkninger er også mulige. Det er denne tavshed, der er temaet for denne artikel: Hvordan kommer den til udtryk, hvorledes skal den tolkes, hvad ligger der bag den, og hvilke metodiske problemer skaber tavsheden for forskning i magt og demokrati?

Artiklen er opbygget på den måde, at den først skildrer den tavshed, der fremstår som et karakteristisk træk i undersøgelsen af grønlandere i Danmark. Dernæst inddrages nogle andre eksempler på tavse grupper, som er beskrevet i den samfundsvidenskabelige litteratur. Derefter diskuteres, hvordan tavsheden skal tolkes og forklares, og endelig diskuteres de metodiske problemer, som tavsheden giver anledning til.

TAVSHEDEN BLANDT GRØNLÆNDERE I DANMARK

Man møder formodentlig i alle undersøgelser personer, der viger tilbage fra at fortælle om personlige problemer eller at forholde sig til konflikter. Det særlige ved undersøgelsen af grønlandere i Danmark var, at tavsheden havde så stort et omfang, at den faldt i øjnene. Vi stod tilsyneladende over for et kollektivt fænomen, der i sig selv sagde noget om grønlandernes liv i Dan-

mark. Det er da også, som det fremgår af tabel 7.1, muligt at vise, at grønlændernes tavshed er større end tavsheden i andre grupper.

Tabellen indeholder tre forskellige typer af indikatorer for tavshed. De første indikatorer vedrører villigheden til at besvare spørgsmål om politiske konflikter. Usædvanligt mange „ved ikke“-svar vil her blive opfattet som et tegn på tavshed. De næste indikatorer vedrører tilfredshed med forholdene. En overraskende stor tilfredshed vil også blive opfattet som en indikator for tavshed. Og endelig vedrører de sidste indikatorer politisk deltagelse, hvor en ringe aktivitet vil blive opfattet som en form for tavshed. Ingen af indikatorerne udgør helt dækkende mål på tavsheden. Først og fremmest indgår der flere forskellige elementer i spørgsmålene om tilfredshed. Det siger næsten sig selv, at svarene på disse spørgsmål også vil være påvirket af den faktiske tilfredshed med forholdene og ikke kun af tavsheden. Men tilsammen dækker indikatorerne meget godt de forskellige aspekter af tavsheden.

I tabel 7.1 sammenlignes grønlændernes svarvillighed, tilfredshed og deltagelse med både forskellige grupper af etniske minoriteter og hele den danske befolkning. De første rækker viser svarvilligheden, dvs. hvor ofte der er svaret „ved ikke“ på to typer af spørgsmål. Det drejer sig for det første om nogle almindelige politiske holdningsspørgsmål vedrørende EU, flygtninge og selvplacering på venstre/højre-skalaen. Og det drejer sig for det andet om en række spørgsmål om den generelle tillid til offentlige myndigheder som skolevæsenet og domstolene. I begge tilfælde har grønlænderne oftere svaret „ved ikke“ end andre grupper. Enten har de ingen holdning til de stillede spørgsmål, eller også ønsker de ikke at give udtryk for den.

De næste rækker viser tilfredsheden med forholdene og tilliden til myndighederne. Spørger man helt åbent grønlænderne, om der er noget i Danmark, de ikke bryder sig om, nævner omkring halvdelen af dem et eller andet, de er utilfredse med, fx klimaet eller den udbredte racisme. Omvendt er der altså en anden halvdel, som ikke kan eller vil nævne noget som helst. I de to næste rækker sammenlignes grønlænderne med andre grupper. Det viser sig her, at grønlænderne sjældnere end andre i Danmark udtrykker utilfredshed med den behandling, de har modtaget hos de offentlige myndigheder, fx hos skolevæsenet, sundhedsvæsenet eller socialforvaltningen. Det viser sig også, at grønlænderne sjældnere end både andre etniske minoriteter og hele befolkningen udtrykker mistillid til de danske myndigheder. Kort sagt udtrykker grønlænderne på alle områderne en overraskende stor tilfredshed – eller også tier de med deres utilfredshed.

TABEL 7.1.

Indikatorer for "tavshed" blandt grønlændere, indvandrere og hele den danske befolkning. Pct.

	GRØN- LÆNDERE I DANMARK	BØRN AF IND- VANDRERE FRA EKS-JUGOSLA- VIEN, TYRKIET OG PAKISTAN 28-36 ÅR	INDVANDRERE OG FLYGTNIN- GE FRA BOS- NIEN, SOMA- LIA, LIBANON OG TYRKIET	HELE BEFOLKNINGEN I DANMARK
Svarer "ved ikke" på holdningsspørgsmål ¹	42	33	-	14
Svarer "ved ikke" på spørgsmål om tillid til myndighederne ²	23	15	13	3
Nævner ikke noget negativt om Danmark	48	-	-	-
Tilfredse med kontakten med myndighederne ³	86	-	-	76
Har tillid til de offentlige myndigheder ⁴	80	73	79	74
Har ikke stemt ved kommunalvalg	29	30	39	14
Deltager sjældent i politiske aktiviteter ⁵	82	68	-	65
Har ikke søgt at øve indflydelse i dagligdagen ⁶	70	-	-	63
N	552	692	1.132	1.640

1) Der svares "ved ikke" på mindst et af tre spørgsmål om EU, modtagelsen af flere flygtninge og om selvplaceringen på venstre/højre-skalaen.

2) Den gennemsnitlige andel "ved ikke" på spørgsmålene om tilliden til skolen, socialforvaltningen, politiet, domstolene og Folketinget.

3) Gennemsnitlig andel af de personer, der har haft kontakt med myndigheder eller arbejdsplads, der udtrykker utilfredshed med forholdene (børnenes skole, sundhedssystemet, socialforvaltningen, arbejdsformidlingen, arbejdspladsen, uddannelsesinstitutioner).

4) Gennemsnitlig andel, der på fem spørgsmål ikke har svaret "ikke særlig stor tillid" og "slet ingen tillid" (skolen, socialforvaltningen, politiet, domstolene, Folketinget).

5) Har højest deltaget i en af otte aktivitetsformer: skrevet under på underskriftsindsamlinger; støttet politiske formål med penge; deltaget i offentlige møder, protestmøder eller høringer; deltaget i demonstrationer; deltaget i strejker, af politiske grunde undladt at købe bestemte varer; kontakten en politiker for at give synspunkter til kende, indsendt artikler eller læserbreve til aviser eller tidsskrifter.

6) Gennemsnitlig andel, der har haft kontakt, men som ikke har søgt at øge indflydelse på beslutninger på de områder, der er nævnt i note 1.

Kilder: Undersøgelsen af grønlænderne i Danmark, 2001 (Togeby, 2002); Undersøgelsen af indvandrernes børn, 1999 (Togeby, 2003); Diskriminationsundersøgelsen, 1998 (Møller & Togeby, 1999) og Medborgerskabsundersøgelsen, 2000 (Goul Andersen, 2003).

De tre sidste rækker i tabellen vedrører politisk deltagelse, og her fremgår det, at grønlænderne er mindre aktive end i hvert fald de unge, der er børn af indvandrere, og den samlede danske befolkning. Først og fremmest deltag grønlænderne kun meget lidt i det, der her er blevet kaldt politiske aktiviteter, og som bl.a. omfatter underskriftsindsamlinger, demonstrationer og personlige henvendelser til politikere. Grønlændernes valgdeltagelse er også noget lavere end den øvrige danske befolknings. Den mindste forskel finder vi vedrørende deltagelse i dagligdagens beslutningsprocesser i forbindelse med børnenes skole, arbejdspladsen, sundhedsvæsenet osv., men også her er grønlændernes deltagelse mindre.

Tilsammen har de forskellige oplysninger i tabel 7.1 tegnet et billede af grønlænderne som mere tavse end andre grupper. De fremstår på den ene side som mere tilfredse og på den anden side som mindre villige til at udtale sig og mindre politisk aktive. Specielt er det påfaldende, at grønlænderne er mindre villige til at udtale sig end andre etniske minoriteter i Danmark.

Man kan overveje, om den registrerede tavshed blot var et resultat af den anvendte undersøgelsesteknik, dvs. brugen af telefoninterviews og formaliserede spørgeskemaer. Herimod taler imidlertid, at der er andre dele af spørgeskemaet, som er blevet besvaret uden større problemer, fx spørgsmål om national identitet og om tilknytning til henholdsvis Grønland og Danmark (Togeby, 2002: 129ff.). Men på alle spørgsmål, der kunne indebære en kritik af Danmark, støder man på denne tavshed. At tavsheden så måske forstærkes på grund af den anvendte undersøgelsesteknik, er en anden ting.

Også fra andre kilder ved vi imidlertid, at grønlændernes relationer til det danske samfund og til dets sociale og politiske institutioner ofte er præget af tavshed. Således fremgår det af udtalelser fra danske og grønlandske socialarbejdere, at mange grønlændere tier stille, når der spørges til deres problemer, og at det gør det vanskeligt for danske myndighedspersoner at afkode grønlændernes ønsker og behov (Sylvest & Kabel, 2000: 29).

Ikke alle grønlændere er dog lige tavse. Som tabel 7.2 viser, er der klare sammenhænge mellem tavshed og få ressourcer. I tabel 7.2 indgår tre forskellige indikatorer for tavsheden. Første kolonne viser, hvor stor en andel, der svarer „ved ikke“ på de stillede holdningsspørgsmål, anden kolonne viser, hvor stor en andel, der ikke kan eller vil nævne noget negativt om Danmark, og tredje kolonne viser, hvor stor en andel, der slet ikke har deltaget i nogen af de nævnte politiske aktiviteter.

Det fremgår tydeligt af tabellen, at det først og fremmest er de mere resourcesvage grønlændere, der fremstår som tavse. Man møder også en større

TABEL 7.2.

Hvem er det blandt grønlænderne, der er tavse? Pct.

	SVARET "VED IKKE" PÅ ET AF HOLDNINGS- SPM. ¹	INTET NEGATIVT AT SIGE OM DANMARK	INGEN DELTAGELSE I POLITISKE AKTIVITETER ²	N
Alle	42	48	60	552
Begge forældre grønlændere	51	55	71	301
Kun en af forældrene grønlænder	31	39	46	251
Meget kort uddannelse	56	59	77	172
Kort uddannelse	44	50	62	169
Mellemlang uddannelse	34	39	49	47
Lang uddannelse	18	36	39	16
Meget interesseret i politik	19	30	38	69
Noget interesseret	28	41	54	152
Kun lidt interesseret	48	43	63	258
Slet ikke interesseret	70	63	83	64
Ingen "ved ikke" på tre holdningsspørgsmål ¹	-	39	52	320
1 "ved ikke"	-	54	66	169
2-3 "ved ikke"	-	71	86	63

1) De tre spørgsmål om holdningen til EU, til modtagelsen af flygtninge og selvplacering på venstre/højre-skalaen.

2) De otte aktivitetsformer, der er nævnt i tabel 1, note 5.

tavshed, hvis begge forældre er grønlændere, end hvis en af forældrene er dansker. Endelig fremgår det, at der er en stærk sammenhæng mellem de tre dimensioner. Det er i betydeligt omfang de samme personer, der ikke har villet udtale sig om flygtninge og EU, som er politisk passive, og som ikke har nævnt noget, de ikke brød sig om i Danmark.

Denne beskrivelse af grønlændere i Danmark kan suppleres med beskrivelser fra Grønland. Også her møder man omtaler af en tavshed, som viser sig ved manglende evne eller vilje til at verbalisere problemer og konflikter (Sørensen, 1994: 61; Andersen & Tonsgaard, 2003). Der er også flere iagttagere, der har peget på, at det er vanskeligt at skabe en levende offentlig debat om samfundsforholdene i Grønland (jf. Janussen, 2003). Tavsheden fremstår herved som en særlig del af den politiske kultur i Grønland.

Måske er der tale om en arv fra den danske kolonitid. I Tine Brylids bog om de grønlandske børn, der i 1951 blev sendt til Danmark for at lære dansk, fortæller en af børnenes slægtninge om, hvordan det gik for sig, da det blev besluttet, at børnene skulle sendes af sted: „Danskerne fortalte os, hvordan tingene skulle være. De gav besked. Man diskuterede ikke med danskerne, man talte ikke med dem, ligesom man heller ikke taler med Gud“ (Bryld, 1998: 55). Dette er en skildring af den tavshed, der karakteriserede den grønlandske befolkning, dengang da Grønland endnu var en dansk koloni.

ANDRE GRUPPER, DER BESKRIVES SOM TAVSE

Et tilsvarende begreb om tavshed som en manglende evne eller vilje til at formulere utilfredshed eller modstand finder man hos antropologen Edwin Ardeners (1975), der udviklede begrebet med henblik på at beskrive kvinders situation i mandsdominerede samfund. Begrebet er siden overtaget af danske antropologer og sociologer og brugt til beskrivelse af forskellige indvandrergruppers relationer til det danske samfund. Bülent Diken (1998: 114ff.) skildrer fx, hvorledes mange af de tyrkere, der bor i Gjellerupparken, benægter, at de selv har oplevet diskrimination. Til gengæld kender de altid andre, der er blevet diskrimineret. Dikens tolkning af denne tavshed er, at tyrkerne ved at benægte, at de selv har oplevet diskrimination, samtidig benægter den dominerende opdeling i „os“ og „dem“: De er ikke anderledes, de har ikke været genstand for forskelsbehandling.

Diken tilslutter sig i denne forbindelse Ardeners karakteristik af tavsheden: „en gruppe er tavs, fordi den ikke indgår som en del af samfundets dominerende kommunikative system“ (1975: 22). Det vil sige, fordi dens interesser og krav ikke lader sig formulere gennem de sprog og begreber, der er dominerende i det pågældende samfund. Det handler ikke om at tale dårligt dansk, men om at der er nogle tanker, der ikke lader sig tænke. Tavsheden knytter sig således til en undertrykt kultur. Man møder i øvrigt den samme skildring af tavsheden, men uden brug af begrebet, i Harald Eidheims (1969) studier af samerne i Nordnorge i 1960'erne.

Det er værd at bemærke, at Diken selv er af tyrkisk afstamning og har snakket helt afslappet med tyrkerne i Gjellerup, uden at samtalen har været forstyrret af sprogproblemer, telefoner eller formaliserede spørgeskemaer. Alligevel møder han tavsheden om personlige konflikter i forhold til det danske samfund.

Også i en række ældre analyser af arbejderbevidsthed og arbejdsløshedens psykologiske følger møder man beskrivelser af en tavshed, som minder om den her beskrevne, men som måske mere har karakter af resignation og apati (Popitz, 1967; Zawadski & Lazarsfeld, 1935). Tavsheden viser sig her som handlingslammelse og lavt politisk engagement og ikke ved, at problemerne benægtes. Det karakteristiske ved tavsheden blandt grønlænderne i Danmark og blandt tyrkerne i Gjellerup er, at konflikten og problemerne ikke kan blive gjort til genstand for samtale.

TAVSHEDEN SOM AFMAGT

Som tidligere omtalt bliver tavsheden i bogen, *Grønlændere i Danmark*, tolket som en form for afmagt. Jeg vil i det følgende argumentere for, at dette er den mest dækkende tolkning af den beskrevne tavshed.

Der findes en omfattende samfundsvidenskabelig litteratur om magt og magtudøvelse, men der findes ikke ret mange forsøg på at begrebsliggøre afmagt. Den eneste, der mere systematisk har gjort forsøg herpå, er Gudmund Hernes, der som led i den første norske magtudredning skrev bogen, *Makt og avmakt* (1975). Hernes understreger, at afmagt er noget andet end magtesløshed. Hvor magt og magtesløshed vedrører en målrettet aktivitet for at frembringe tilsigtede resultater, er det karakteristiske for afmagt, at aktørerne ikke har klare interesser, eller ved hvordan de påvirkes af andres beslutninger. Aktørerne kan være uden bevidsthed om eller have falsk forståelse af, hvordan de påvirkes (Hernes, 1975: 134).

At være præget af afmagt er således ikke det samme som kun at besidde små mængder af magt eller at være magtesløs. Man kan beskrive forskellen på magtesløshed og afmagt på den måde, at den magtesløse forsøger at påvirke forholdene, men mislykkes i dette forsøg, hvorimod den afmægtige slet ikke gør forsøget. Det er således magtesløsheden, der udgør den ene ende af det kontinuum, der har stor magt i den anden ende. Afmagten placerer derimod individet helt uden for de gængse magtrelationer. De afmægtige indgår ikke på lige fod med andre borgere i det demokratiske fællesskab, og deres interesser kommer ikke til udtryk i den offentlige debat. Med denne beskrivelse af afmagt får vi en meget præcis beskrivelse af den tavshed, som karakteriserer grønlænderne og nogle indvandrergrupper i Danmark.

Også i den svenske magtudrednings medborgerundersøgelse (Pettersson, Westholm & Blomberg, 1989) berøres spørgsmålet om afmagt eller „van-

magt“, som det kaldes her. Vanmagt optræder i de tilfælde, hvor en person er utilfreds med den behandling, han eller hun har modtaget fx i sundhedssystemet, men alligevel ikke gør noget for at ændre på forholdene. I den forbindelse tales der også i den svenske medborgerundersøgelse om, at afmagten er tavs: „Man er misfornøjet, men forbliver passiv. Det er afmagtens tavshed“ (Pettersson, Westholm & Blomberg, 1989: 48). Det er den samme afmagt, man møder i skildringen af de arbejdsløse i 1930'erne.

Den tavshed, der optræder blandt grønlænderne i Danmark, er imidlertid af mere fundamental art end den tavshed, som diskuteres i den svenske medborgerundersøgelse, hvor afmagten umiddelbart kan identificeres og måles ved at kombinere den udtalte utilfredshed med manglende handling. Mere omfattende er den afmagt, som er så tavs, at utilfredsheden slet ikke formuleres i interviewene.

I en vis forstand er det også denne afmagt, som man blev ved med at kredse om i den amerikanske diskussion af magtbegrebet, men som man aldrig fandt helt tilfredsstillende løsninger på. Peter Bachrach og Morton S. Baratz definerer *nondecision-making* som

den måde, hvorpå status quo orienterede personer og grupper øver indflydelse på samfundets normer og de politiske institutioner ... og på denne måde sikrer sig, at den faktiske beslutningstagning begrænser sig til de sager, der er „sikre“ (1962: 952).

Bachrach og Baratz interesserede sig imidlertid først og fremmest for, hvorledes det lykkes for magtfulde grupper at holde konkrete sager borte fra den politiske dagsorden, og de undersøgte derfor de processer, der gik forud for den egentlige beslutningstagning. Hos Bachrach og Baratz kan konflikterne godt være skjulte, men de er stadigvæk erkendte. Spørger man de undertrykte direkte, vil de give udtryk for deres frustrationer og krav. Men hermed stopper Bachrach og Baratz også op længe før, de kommer til den afmagtens tavshed, som denne artikel handler om.

Steven Lukes (1974) kritiserer Bachrach og Baratz for, at de begrænser sig til den iagttagelige og af begge parter erkendte magtudøvelse. Lukes peger på, at man også kan forestille sig latente konflikter, der er skjult for ofrene, fordi magtfulde personer eller grupper har fået skabt en tilsyneladende, men falsk enighed. Lukes interesserer sig derfor for den bevidsthedsmanipulation og bevidsthedskontrol, der målrettet gennemføres fra magthavernes side. Med Lukes accentueres de metodiske problemer, idet vi stilles over for

opgaven om at sondre mellem ægte og falsk enighed, eller mellem ægte og falsk tilfredshed.

De begreber, der er udviklet af Bachrach og Baratz og af Lukes, er velegnede til fx at beskrive og forstå den udvikling, der foregik i Grønland fra koloniperioden over den nationale mobilisering til etableringen af selvstyreordningen, hvor skjulte og latente konflikter kom for dagens lys og afslørede den tidligere koloniale magtudøvelse. Men de slår ikke til, når vi skal beskrive og forstå den afmagtens tavshed, man møder i dag. Grønlænderne er ikke i dag genstand for et undertrykkende kolonistyre og heller ikke for et manipulerende system, der bevidst søger at styre deres ønsker og adfærd. Alligevel møder man blandt nogle grønlandere i Danmark en tavshed, der kommer til udtryk gennem manglende evne eller vilje til at formulere krav og give udtryk for kritik. Det drejer sig ikke om *nondecision-making* og målrettet bevidsthedsmanipulation. Fænomenet lader sig bedst beskrive som afmagt.

ANDRE TOLKNINGER AF TAVSHEDEN

Der er gode argumenter for at tolke den beskrevne tavshed som afmagtens tavshed. Men andre tolkninger er også mulige. Det helt indlysende alternativ er at tolke tavshed som tilfredshed. Når grønlanderne i Danmark ikke vil nævne noget, de ikke bryder sig om, kan det jo skyldes, at der slet ikke er noget, de ikke bryder sig om. På samme måde kan den manglende politiske aktivitet forklares med, at man er tilfreds med forholdene og derfor ikke ser nogen grund til at være politisk aktiv.

Der er en lang tradition inden for statskundskaben for at tolke apati og passivitet som udtryk for tilfredshed. Det gjorde man i store dele af den traditionelle amerikanske vælgeradfærdsforskning (Berelson, Lazarsfeld & McPhee, 1954; Campbell et al., 1960), og det gjorde Almond & Verba i *The Civic Culture* (1963). Som Leif Lewin (1970: 99ff.) meget klart gør opmærksom på, taler apatiens fordeling på sociale grupper imidlertid imod, at apatien eller tavsheden skal tolkes på denne måde. Apatien findes nemlig mest udbredt blandt de mest ressourcetsvage grupper, dvs. blandt dem, der har mindst grund til at være tilfredse. Dette taler for, at apatien er et resultat af social og økonomisk deprivation. Man kan derfor også her tale om afmagt.

Den apati, der blev beskrevet i de amerikanske undersøgelser, viste sig først og fremmest som mangel på politisk interesse, politisk selvtilid og politisk deltagelse. Lidt mere kompliceret er det, når man spørger folk om deres

tilfredshed med forholdene. Her må man forvente, at afmagtens tavshed bliver blandet med den ægte tilfredshed. For selvfølgelig findes der også ægte tilfredshed. Men også i dette tilfælde må man konkludere, at tavshedens fordeling på sociale grupper (jf. tabel 7.2) peger i retning af, at ikke hele den målte tilfredshed er udtryk for ægte tilfredshed.

Bedre i overensstemmelse med tilfredshedens fordeling er den tolkning af tavshed eller tilfredshed, der ser den som et resultat af lave forventninger. Det hører til standardresultaterne i trivselsforskningen, at man finder den største trivsel eller tilfredshed med forholdene i de grupper, der forventer sig mindst af tilværelsen (Petersen et al., 1968). Ofte udtrykker de ressourcetsvage større tilfredshed end de ressourcestærke. Eggert Petersen (1970) bruger i en undersøgelse af græske og tyrkiske gæstearbejdere i Danmark denne teori til at tolke det lidt overraskende resultat, at det kun var grækerne, der følte sig diskrimineret. De græske arbejdere forventede sig mere af forholdene end de tyrkiske, og de følte sig derfor dårligere behandlet. I forlængelse af dette ræsonnement skulle grønlændernes relativt større tilfredshed altså skyldes, at de har forventet sig mindre af livet end de andre grupper.

Formodentlig er også denne mekanisme på spil i forbindelse med tavs- heden blandt grønlændere i Danmark. Men den erklærede tilfredsheds sam- menhæng med andre former for tavshed taler for, at heller ikke de lave for- ventninger kan være hovedårsagen til tilfredsheden. Der indgår også en manglende evne eller vilje til at tale om dårlige oplevelser.

Endelig kan man spørge, om den tavshed, der her tolkes som et udslag af afmagt, ikke blot afspejler forskellige former for politisk kultur. Skyldes den af interviewerne og forskerne oplevede tavshed ikke blot, at vi på grund af kulturforskelle taler forbi hinanden, at vi ikke forstår spørgsmåle- ne og svarene på samme måde? Der er meget, som taler for en sådan kul- turtolkning bl.a. det forhold, at man støder på tavsheden både i Grønland og blandt grønlændere i Danmark. Det er også den tolkning af grønlæn- dernes problemer i forhold til det sociale hjælpeapparat i Danmark, som fremføres af grønlandske socialarbejdere, fx i dette indlæg af Henriette Bertelsen:

... det med ordene betyder,“ siger Henriette Bertelsen, „at når I står med en grønlandsk klient, så forvent ikke, at han fortæller jer, at han har brug for hjælp. For når han står over for sin sagsbehandler, så tænker han bare: ‘du kan da se, jeg har det skidt!’“ ... „Det er altid svært med konflikter,“ siger Henriette Bertelsen. „I Danmark snakker man om dem og forsøger at nå frem til en løsning. Men i Grønland sætter man ikke ord på. I gamle

dage gik man til fjelds eller havde sang-kampe, hvis der var konflikter. Vi har ingen tradition for direkte konfrontationer – har man dét, så krænker man virkelig det andet menneske. Så det er svært, hvis I forventer, at I kan diskutere med grønlændere (*Information*, 9.7.2001).

Der er næppe tvivl om, at man kan karakterisere den grønlandske tavshed som en særlig form for kultur. På samme måde, som der er tale om en særlig kultur, når tyrkerne i Gjellerup ikke vil tale om, at de selv har oplevet diskrimination (Diken, 1998). Pointen er blot, at det drejer sig om en afmagtens kultur. Der er tale om en afmagtens kultur, der afspejler manglende tillid til egne muligheder, manglende tillid til responsiviteten hos de danske myndigheder og manglende lyst til at verbalisere problemer, som måske alligevel ikke lader sig løse.

Måske er tavsheden også en overlevering fra en særlig inuitkultur, sådan som udtalelsen fra Henriette Bertelsen antyder. Men tavshedens stærke sammenhæng med svage sociale og politiske ressourcer tyder på, at der også er tale om en afmagt, der bunder i svage ressourcer. Og uanset om tavsheden har rødder tilbage til en oprindelig grønlandsk kultur, bliver den i det danske samfund i begyndelsen af det 21. århundrede til afmagt, fordi den forhindrer en ligeværdig deltagelse i det danske samfundsliv.

HVAD LIGGER TIL GRUND FOR AFMAGTENS TAVSHED?

Ifølge Edwin Ardenner (1975) opstår tavse grupper som et resultat af undertrykkelse og dominans. Det er karakteristisk for dominerende grupper, at de er krævende og handlende, mens de dominerede og undertrykte grupper er tavse og passive. Tavsheden bliver en form for selvundertrykkelse. Ardenner udviklede teorien til en forståelse af relationerne mellem kønnene. I dette tilfælde var det kvinderne, der blev beskrevet som den tavse gruppe. Også Bülent Diken (1998) tolkede de tyrkiske indvandreres tavshed som et resultat af, at tyrkerne tilhørte en undertrykt og domineret gruppe i det danske samfund.

På samme måde er historien om de grønlandske børn, der i begyndelsen af 1950'erne blev sendt til Danmark, historien om en kolonial myndighed, der handlede hen over hovederne på en afmægtig indfødt befolkning.

I dag er grønlænderne herrer i eget hus. Alligevel støder man både i Grønland og blandt grønlændere i Danmark på en afmagtens tavshed, der minder om den, der eksisterede i Grønland i kolonitiden. Der er to mulige forkla-

ringer herpå. Enten skyldes tavsheden, at grønlænderne – i både Danmark og Grønland – stadigvæk oplever sig som domineret af den danske stat og den danske livsform, og at de derfor stadigvæk er en undertrykt og tavs gruppe. Eller også skyldes det, at kolonitidens afmagt netop er blevet til kultur og derfor nedarves til senere generationer og kun langsomt opløses gennem nye erfaringer og opbygningen af nye ressourcer.

M E T O D I S K E K O N S E K V E N S E R

Hvis det er rigtigt, at der eksisterer en sådan form for afmagtens tavshed, der er så fundamental, at den udelukker åben utilfredshed og formuleret kritik, skaber det betydelige vanskeligheder for analyser af magt og demokrati. Det er nemlig ikke muligt at sige noget præcist om, hvor stor en del af den udtrykte tilfredshed, der blot er tilsyneladende, og hvor stor en del, der er ægte. Det er derfor heller ikke muligt at sige noget præcist om tavshedens og afmagtens omfang.

Andre undersøgelsesmetoder end standardiserede spørgeskemaer og danske interviewere vil antagelig kunne mindske problemet. Men som illustreret af Büilent Dikens undersøgelser vil det ikke nødvendigvis fjerne problemet, hvis man taler sproget og anvender kvalitative interviews eller mere antropologisk prægede metoder.

Ved hjælp af de viste analyser har det været muligt at identificere tavsheden og afmagten som et kollektivt fænomen, der karakteriserer blandt andet ressourcetsvage grønlændere i Danmark. Derimod har det ikke været muligt at identificere de enkeltpersoner, der er præget af afmagtens tavshed. Det er derfor heller ikke muligt at gå videre og mere præcist beskrive de mekanismer, der har skabt tavsheden.

Når tavsheden bliver så dyb, at de interviewede ikke giver udtryk for deres krav og utilfredshed, skabes der også problemer for den type analyser, som blandt andet anvendes i den svenske magtudrednings analyser af det lille demokrati, dvs. indflydelsen i forhold til dagligdagens institutioner. Den sondring, der her foretages mellem magtudøvelse, magtesløshed, tavs afmagt og tavs tilfredshed, forudsætter, at utilfredsheden bliver formuleret. I analyserne af det lille demokrati består tavsheden i, at utilfredsheden ikke omsættes til krav til de offentlige myndigheder. Men hvis afmagtens tavshed er så dyb, at utilfredsheden slet ikke får sat ord på sig, risikerer vi at forveksle den tavse afmagt med den tavse tilfredshed.

Risikoen er således, at vi i analyser af befolkningens inddragelse i samfundslivet kommer til undervurdere de svage grupperes afmagt og dermed kommer til at tegne et mere rosenrødt billede af demokratiets tilstand, end der egentlig er grundlag for.

LIT T E R A T U R

- Ardener, Edwin (1975). „The ‘Problem’ Revisited“, pp. 19–28 i Shirley Ardener (ed.), *Perceiving Women*. London: Malaby Press.
- Almond, Gabriel A. & Sidney Verba (1963). *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Andersen, Thomas & Ole Tonsgaard (2003). „Vælgermagt i Grønland“, pp. 55–79 i Gorm Winther (red.). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1962). „Two Faces of Power“. *American Political Science Review*, 56:947–952.
- Berelson, Bernard R., Paul Lazarsfeld & William N. McPhee (1954). *Voting*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Bryld, Trine (1998). *I den bedste mening*. Atuakkiorfik.
- Campbell, Angus, Phillip Converse, Warren E. Miller & Donald E. Stokes (1960). *The American Voter*. New York: John Wiley & Sons.
- Diken, Büilent (1998). *Strangers, Ambivalence and Social Theory*. Aldershot: Ashgate.
- Eidheim, Harald (1969). „When Ethnic Identity is a Social Stigma“, pp. 39–57 i Frederik Barth (ed.). *Ethnic Groups and Boundaries. The Social Organization of Culture Differences*. Oslo: Univesitetsforlaget.
- Goul Andersen, Jørgen (2003). *Deltagere, tilskuere og outsiders*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Hernes, Gudmund (1975). *Makt og Avmakt*. Bergen, Oslo og Tromsø: Universitetsforlaget.
- Janussen, Jakob (2003). „Demokratiets vilkår i Grønland“, pp. 39–54 i Gorm Winther (red.). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lewin, Leif (1970). *Folket och eliterna*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Lukes, Steven (1974). *Power. A Radical View*. London: Macmillan.
- Møller, Birgit & Lise Togeby (1999). *Oplevet diskrimination. En undersøgelse blandt etniske minoriteter*. København: Nævnet for Etnisk Ligestilling.
- Petersen, Eggert et al. (1968). *Trivsel på arbejdspladsen*, bind 1. København: Mentalhygiejnisk Forlag.

- Petersen, Eggert et al. (1970). *Gæstearbejder i København*. København: Mentalhygiejnisk Forskningsinstitut.
- Petersson, Olof, Anders Westholm & Göran Blomberg (1989). *Medborgarnas Makt*. Stockholm: Carlssons.
- Popitz, Heinrich et al. (1967). *Das Gesellschaftsbild des Arbeiters: Soziologische Untersuchungen in der Hüttenindustrie*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Sørensen, Bo Wagner (1994). *Magt eller afmagt. Køn, følelser og afmagt i Grønland*. København: Akademisk Forlag.
- Sylvest, Helle & Steen Kabel (red.) (2000). *Ældre grønlandere i Danmark*. Aalborg: Formidlingscenter Nord.
- Togebj, Lise (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Togebj, Lise (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Zawadzki, Bohan & Paul Lazarsfeld (1935). „The Psychological Consequences of Unemployment“. *Journal of Social Psychology*, 6:224–251.

EN JERNNÆVE I FLØJLSHANDSKEN: MAGT I MØDET MELLEM VELFÆRDSSYSTEM OG KLIENT

NILS MORTENSEN & JENS PETER FRØLUND THOMSEN

„Imponerende! – Flot! Sådan skal det være. Men det vil sige, at vi egentlig kan lave en handlingsplan gående ud på, at du vil være køkkenassistent“ (Carstens, 2002: 28). Sådan lyder en replik i en aktiveringssamtale mellem en sagsbehandler og en ung kvindelig klient, der i otte år har været temmelig afvisende over for kommunens tilbud. Der synes at være tale om en venlig og bekræftende sagsbehandler. Det viser sig imidlertid, at sagsbehandlerens ros ikke bare er en støtte til klientens nye lyst til at magte sit eget liv, men først og fremmest skyldes, at hun nu er motiveret til at opfylde formålene med aktiveringsloven.

Da Ole, som er midt i 30'erne, bliver arbejdsløs, begynder han at drikke. Kommunen klassificerer ham som „ikke-arbejdsmarkedssparat“ på grund af drikkeriet. De sender ham i en aktivering sammen med andre inden for kategorien „socialt udsatte“. Der holder han efter et år op, fordi han har standset drikkeriet og føler sig fejlplaceret. Han tager selv initiativ til at henvende sig til parat-afdelingen, ved hvis hjælp det lykkes ham at få et vikariat som pedel på en skole. Det fører dog ikke til en fast ansættelse, og han ender med en aktivering, hvor han banker maling af i en skøjtehal. Dette er et eksempel på vilkårlighed i kommunale klassifikationer af langtidsledige (Ebsen & Guldager, 2002: 65-66).

En mellemlider i en socialforvaltning udtaler følgende om et aktiveringsprojekt:

Det skal være helt klart for den enkelte, at det er os heroppe [sagsbehandlerne], der er røvhullet; så kan de [deltagerne] have en god kontakt til projektlederen og rigtig snakke med dem ... I de situationer, hvor der er nogen, der skal holdes fast, så er det os, der gør det: Det er vigtigt, det ikke er projektlederne – de skal være frie og uplettede i de aktiveredes øjne (Mik-Meyer, 2002: 110).

Det viser sig imidlertid, at projektmedarbejderne ikke bare er „frie“, „uplettede“ og fortrolige samtalepartnere. De udarbejder faktisk vurderinger af klienternes moralske fremskridt, samarbejdsvilje og motivation, som udgør et vigtigt beslutningsgrundlag for forvaltningen.

Disse tre eksempler er hentet fra undersøgelser af møder mellem repræsentanter for de sociale hjælpesystemer og deres klienter, som stammer fra bogen *Det magtfulde møde mellem system og klient* (Järvinen, Larsen & Mortensen, 2002). Analyserne beskæftiger sig med visitationssamtaler i forbindelse med aktivering; med kommunal klassifikation af langtidsledige; med forløbet af sager om forældreevne og anbringelse af børn i kommunale forvaltninger og døgninstitutioner; med aktiveringsprojekter og revalideringscentre for langtidsledige; samt med væresteder for sindslidende og „øldrikkere“. Den gruppe af klienter, som analyserne beskæftiger sig med, er forholdsvis „tunge“ klienter, der typisk ud over ledighed har andre problemer af personlig eller familiemæssig art. I analyserne er der benyttet en række forskellige metoder: *Observation af samtaler* mellem systemrepræsentanter og klienter; *interviews* med klienter, sagsbehandlere, projektmedarbejdere, pædagoger og ledelsesrepræsentanter; *systematiske spørgeskemaundersøgelser* af klienter og sagsbehandlere samt *feltarbejde* bestående af deltagerobservation og interview.

Den centrale problemstilling i bogen har været at belyse de former for magt, som er forbundet med samspillet mellem systemrepræsentanter og klienter. Påstanden er her, at samspillet kan anskues fra to synsvinkler. I formel forstand er der tale om møder mellem professionelle personer, som besidder en legal myndighed, og på den anden side klienter, der mere eller mindre frivilligt er henvist til disse personer for at få hjælp i forbindelse med alvorligere økonomiske, sociale eller familiemæssige problemer. De professionelle sagsbehandlere og embedsmænd er aktører, der har ret til at udøve magt over klienterne. Sådan er det offentlige system indrettet.

Den anden synsvinkel på dette kan formuleres som et spørgsmål: Hvorledes udøver det socialpolitiske system sin ret til at udøve magt? Uanset det juridiske mandat tyder eksemplerne refereret ovenfor klart på, at systemrepræsentanternes magt ikke kan karakteriseres som simpel udøvelse af en juridisk baseret myndighed. De sociale klienter udsættes eksempelvis også for moralsk belæring, tilfældige klassifikationer, manipulation og uigennemsigtige fortolkninger af deres situation.

I de følgende afsnit vil vi starte med at pege på begrænsninger i muligheden for at analysere sådanne selvbestaltede og samtidig „skjulte“ magtformer ud fra traditionelle politologiske magtbegreber. Dernæst skal vi argumentere

for, at sociologerne Michel Foucault, Pierre Bourdieu og Erving Goffman er relevante, netop når det drejer sig om at analysere de omtalte typer af „for-nægtede“ aspekter af systemets magtudøvelse over klienterne.

DEN POLITOLOGISKE TRADITION FOR MAGTANALYSER

I den politologiske magttradition er det underforståede spørgsmål ofte, *hvem der har magten, eller hvem der får magten*, hvad enten der tænkes på personer, grupper, partier eller organisationer. Det er derimod sjældent, at traditionens udøvere beskæftiger sig med spørgsmål såsom: *Hvilke forhold i samfundet udspringer magten af, hvordan udøves den, og hvad er dens sigte?* Ofte handler magtanalyser om strategiske relationer mellem forholdsvis stærke grupper, fx mellem politikere og interessegrupper. I mødet mellem systemrepræsentanter og klienter er der imidlertid tale om et magtforhold, der så at sige på forhånd er institutionaliseret som ulige. Socialarbejderne har ikke magt som personer, men i kraft af de beføjelser, der knytter sig til deres funktion i det politisk-administrative system. Endvidere er der tale om et afhængighedsforhold, hvor klienterne som enkeltindivider er afhængige af systemrepræsentanternes afgørelser med hensyn til centrale spørgsmål vedrørende underhold, arbejde, uddannelse og familieforhold. Sociale klienter er ikke alle marginaliserede, men mange af dem er meget svage og råder kun over begrænsede magtressourcer. Sociale klienter står således over for og kommer i kontakt med personale i et system af juridiske og institutionelle netværk, som klienterne er stærkt afhængige af. Mødet mellem system og klient er i udgangspunktet stærkt asymmetrisk.

Den politologiske tradition tager udgangspunkt i Max Weber, som definerede magt som „muligheden for at påtvinge andres adfærd ens egen vilje“ (Weber, 1971: 74; Dahl, 1986: 39-40). Denne opfattelse har fx stor betydning for Robert A. Dahls indflydelsesrige definition af magt, ifølge hvilken „A har magt over B i det omfang, han kan få B til at gøre noget, som B ellers ikke ville have gjort“ (Dahl, 1957: 202-203). Dahl opfordrer til, at magtstudier bør identificere A og B som individer eller grupper, imellem hvilke der består konflikt. Tilstedeværelsen af konflikt muliggør en undersøgelse af, i hvilken grad det lykkes A at få løst konflikten til egen fordel (Dahl, 1958: 464). En senere kritik af Dahls magtopfattelse, som er fremført af Bachrach og Baratz (1970: 8-9), har peget på, at magtudøvelse også foreligger, når A formår at forhindre, at der overhovedet opstår en konflikt. Et socialt felt kan

være præget af såkaldte „ikke-beslutninger“, fordi A fx har magt til at holde kontroversielle sager væk fra den politiske dagsorden. A har magt over B, fordi B ikke får mulighed for at fremsætte sine krav.

Arven fra Max Weber kommer til udtryk på flere måder hos Dahl, Bachrach og Baratz. For det første ses magt som påvirkninger, der udspiller sig i afgrænsede hændelsesforløb med en begyndelse og en slutning. Magten kommer og går. For det andet fremføres den centrale antagelse, at magt er en form for påvirkning, hvor alle parter er klar over, at der udøves magt (Bachrach & Baratz, 1970: 27). Magt er en synlig påvirkning. For det tredje er traditionen domineret af en adfærdsanalytisk tankegang, dvs. magt knytter sig altid til individers eller grupperes handlinger. Magt er eksempelvis ikke lig med ressourcer (Dahl, 1961: 271-273). Dette betyder, at man hovedsagelig knytter spørgsmålene om, hvem der har magten eller får magten, til *aktører*. Også dette synspunkt ligger i forlængelse af den metodologiske individualisme, som Max Weber formulerede.

Andre sider af Webers magtdrøftelser er derimod ikke så fremtrædende i den politologiske tradition for studiet af magt. Ifølge Weber er magtrelationer eller magtudøvelse noget allestedsnærværende og noget, der sker hele tiden. Han noterede desuden, at ordene magt og herredømme ofte anvendes i flæng såvel i forholdet mellem samfundets sociale grupper som i dagliglivets mange samspil, hvor nogen har mulighed for at gøre sin vilje gældende (Weber, 1971: 79). Weber ønskede imidlertid at identificere herredømme mere præcist. Weber opfattede herredømme som et fænomen, der står i modsætning til alle de typer af magt, som beror på interessekonflikt. Herredømme er identisk med det at „kunne befale i kraft af autoritet“ (Weber, 1971: 79). Man kan have en interesse i at følge det legale herredømmes regler for at opnå goder eller undgå negative sanktioner, men det centrale motiv til at følge de legale regler er, at de opfattes som legitime. Et herredømme, der er legitimt i kraft af at bygge på „retsgrunde“, kalder Weber *legalt herredømme* (Weber, 1971: 91-94). I moderne, demokratiske samfund er herredømmet legitimeret i kraft af love, der er fastlagt af den demokratiske lovgivningsmagt. Udøvelsen af legalt herredømme er så at sige upersonlig. Også den, der befaler, adlyder den regel, der er formaliseret i loven eller reglementet.

Som udgangspunkt er det oplagt, at mødet mellem systemrepræsentanter og klienter kan forstås som eksempler på udøvelse af legalt herredømme. Systemrepræsentanterne er forvaltere af et regelværk eller udøvere af opgaver, der er legalt fastlagt, og begge dele er baseret på en legitim demokratisk lovgivning. I denne betydning er de udøvere af samfundets almene interes-

ser, således som disse er udtrykt i den af lovgivningsmagten vedtagne sociallovgivning, som er grundlag for forvaltninger og institutioner inklusive de særlige kommunale retningslinier. Den anden side af magtrelationen udgøres af sociale klienter, som har en vis magt i kraft af bestemte procesrettigheder, som imidlertid også er formuleret i lovgivningen. Situationen er således langt fra den magtsituation, som den politologiske tradition arbejder med. Inden for det moderne statssystem er der nok tale om personer, som udøver magt, men personerne i sig selv forklarer ikke magtens oprindelse. Sagsbehandleres magt er, tværtimod, uløseligt forbundet med de regler og dermed beføjelser, som sociallovgivningen udstikker. Traditionelle magtteoretikere fokuserer ikke på forbindelsen mellem magt og institutionelle regler. Desuden bygger traditionelle magtanalyser på det synspunkt, at alle de involverede aktører råder over ressourcer i en eller anden grad, som gør dem i stand til at udøve kontrol (Dahl, 1961: 226-227). En sådan antagelse har ringe relevans i forhold til de forholdsvis stærkt marginaliserede grupper, som nærværende artikel handler om. De traditionelle magtteoretikere antager, at der i sidste ende ikke findes egentligt dominerende aktører i moderne demokratiske samfund. Inden for det socialpolitiske område er der imidlertid ikke tvivl om, at det offentlige system klart indtager en dominerende position i forhold til de sociale klienter. Systemet repræsenterer „overmagten“, mens klienten i mange tilfælde repræsenterer „afmagten“.

Det centrale i analysen af magtforholdet mellem system og klient er således ikke, hvem der har magten, men hvordan magten udøves, og hvad dens sigte er.

D E N B L I D E M A G T

I indledningen blev det antydnet, at socialrådgivere og projektmedarbejdere skal fremstå som personer, klienterne kan betro sig til. Ingen af dem repræsenterer en aktør, der ønsker at sætte sin personlige vilje igennem over for en anden aktør. Umiddelbart er sagsbehandlere blot embedsindehavere i et bureaukrati, der søger at forvalte et legalt herredømmes regelsæt korrekt. De er funktionærer i velfærdsstatens socialpolitiske felt, som især udviklede sig fra 1960'erne, og som tilbyder hjælp, behandling, revalidering og normalisering af borgere, der er kommet på afveje i forhold til normer om selvforsørgelse og rimelige personlige forhold. Der findes i dag en type velfærdsstat, som Max Weber af gode grunde ikke kendte. Den franske sociolog Jacques Donzelot (1997), som er inspireret af Foucault, kalder det socialpolitiske

område et „hjælpens univers“. Der findes love, bestemmelser og retningslinjer om dette arbejde, men noget afgørende for de problemer, der skal løses, er dels, at de er meget komplicerede, og dels at de kræver, at klienterne ændrer adfærd og holdninger på centrale områder af deres liv. Det socialpolitiske felt udgør ikke bare en forvaltning af et lovkompleks: Det består af organisationer og personalegrupper, hvis opgave er at påvirke, motivere, disciplinere og kontrollere klienternes adfærd, vaner, selvopfattelse og holdninger. Dette handlings- og holdningsændrende sigte kommer ikke mindst frem i *Lov om Aktiv Socialpolitik* fra 1998. I forhold til den tidligere bistandslov er der sket en forskydning af hovedsynspunktet fra det offentliges forpligtelser over for den enkelte til, at den enkelte skal tage ansvaret for sit eget liv. Mange beslutninger skal træffes *på basis af skøn*, som godt kan bygge på objektive kriterier, men som i mindst lige så høj grad hviler på personalets vurdering af klienternes *moralske habitus i vid forstand*. Dette viser sig fx i *Lov om Social Service* i forhold til „særligt belastede familier“, hvor der ikke længere specificeres bestemte forhold, der skal udløse foranstaltninger, men hvor der tales meget vagt om vurdering af en aktuel eller fremtidig risiko for, at barnet udvikler sig ugunstigt.

Den franske idéhistoriker Michel Foucault har især forsøgt at beskrive denne form for magt, hvis sigte er at motivere klienter til at ændre adfærd og holdninger. Foucault (1982) gør således gældende, at der findes magtformer, som hverken kan forstås som udbytning og undertrykkelse eller som udtryk for magt baseret på en klar juridisk regel. Hverken Marx' påstand om den økonomiske fornedrelse eller Webers begreb om det legale herredømme slår til. Derfor anvender Foucault (1994a) begrebet *bio-magt* eller *bio-politik*, som refererer til den type kontrol, hvis sigte er at forbedre befolkningens liv i vid forstand, dvs. i forhold til sundhed, livskvalitet, psykisk velbefindende, identitet og sikkerhed; og med det ultimative formål at skabe produktive og nyttige samfundsmedlemmer. Foucault (1988) præciserer problemstillingen yderligere med begrebet *pastoralmagt*. Begrebet bygger på billedet af præsten som den omsorgsfulde og opmærksomme hyrde for sin flok, hvor han ønsker at lede hver enkelt blidt i retning af frelse. Den aktuelle velfærdsstats socialarbejdere kender målet, som er hver enkelts tagen ansvar for sig selv, samt sin selvforsørgelse, livskvalitet og identitet. Pastoralmagt tænkes ikke bare som et spørgsmål om at tilpasse klienterne til „fællesskabets“ normer, men som et spørgsmål om at frelse, udvikle eller motivere klienten til det gode liv (Carstens, 2002: 34). Til dette formål er det afgørende, at der skabes et psykologisk klima, hvor klienten føler sig tryk nok til at betro sig til soci-

alarbejderen om sine problemer, bekymringer, tanker og ønsker. Pastoralmagten benytter sig af en række sammenhængende teknikker til at nå sit mål, og Foucault skelner her mellem sociale teknikker og *selvteknologier* (Foucault, 1994b).

Eksempler på sociale teknikker er støttende samtaler, tilstedeværelse af „frie og uplettede“ projektmedarbejdere (Mik-Meyer, 2002: 110-111), pædagogisk støtte til forældre i institutioner (Uggerhøj, 2002), „hjemme hos'ere“ og forsøg på styrkelse af og integration i lokale fællesskaber (Larsen, 2002). Et centralt træk ved disse socialteknologier er, at de forsøger at undgå at være direkte disciplinerende eller kontrollerende. Sigtet er at *lede individer ved at lade dem lede sig selv* (Foucault, 1991). Derfor er det væsentligt, at der opmuntres til, at de berørte individer udvikler selvteknologier, hvor de arbejder med sig selv og bearbejder deres egne holdninger. En „umoden“ klient skal ledes til selv at indse, at hun har været umoden, før yderligere foranstaltninger kan iværksættes (Mik-Meyer, 2002: 124-125), eller – som et af eksemplerne i indledningen viste – en umotiveret klient skal lære at blive motiveret til en målrettet uddannelsesplan.

En række af analyserne i *Det magtfulde møde mellem system og klient* peger på, at de „blide magtteknologier“ ofte forbindes med adfærd, som man må betegne som *manipulation*, hvis man med manipulation forstår tilstedeværelsen af bagvedliggende hensigter, som ikke kommer åbent frem. Manipulationen består i, at sagsbehandleren, projektmedarbejderen eller socialpædagogen har en vurdering af klienten, som ikke er klienten bekendt. I et interview på en behandlingsinstitution for belastede familier siger en mor:

Mange gange har jeg følt, at hun [socialarbejderen] har truet med at fjerne børnene, hvor hun bare ikke har sagt det direkte ... Så ville jeg hellere have, hun sagde: „Sådan, bette venner – og hvis du ikke gør, som vi siger, så ryger børnene altså“. Så ved jeg lige præcis, hvad jeg har at rette mig efter. Det havde jeg ikke på den anden måde ... jeg følte mig virkelig umyndiggjort (Uggerhøj, 2002: 85).

Manipulationen synes at være forbundet med, at klient og systemrepræsentant har forskellige opfattelser eller *definitioner af situationen* (Goffman, 1990), og at systemrepræsentanternes definition ikke er fremlagt klart for klienterne. Moderen, der netop er citeret, mener ikke, det er defineret klart for hende, at opholdet på behandlingsinstitutionen af personalet ses som grundlag for at vurdere hendes forældreevne med henblik på en eventuel fjernelse af børnene fra hjemmet. Et andet eksempel er de forskellige definitioner af

situationen hos aktiverede og projektledere på et beskæftigelsesprojekt, hvor de aktiverede primært ser projektet som en arbejdsstræning, mens de projektansatte ser aktiveringen som et pædagogisk forløb (Mik-Meyer, 2002: 112-116).

SANDHED, VIDEN OG MAGT

Et af eksemplerne i indledningen viste en person, hvor kommunens tilbud samt den kommunale forvaltningens opbygning var afhængig af det klassifikationssystem, der anvendtes og af klassifikationen af den berørte person. Tilbudene var helt afhængige af, om personen klassificeredes som socialt udsat eller ej, som kvalificeret eller ej og som arbejdsmarkedsparat eller ikke-arbejdsmarkedsparat. Der udøves magt her, og eksemplet viste en tilsyneladende tilfældighed i kommunens placering af personen, men også at personen kunne tage sagen i egen hånd. Der er imidlertid et magtforhold gemt her, som ligger på et mere fundamentalt niveau end spørgsmålet om, hvem der har magten til at placere en person i en bestemt kategori. Det drejer sig om den magt, der ligger i selve klassifikationssystemet. Sociologen Pierre Bourdieu kalder denne form for kontrol *symbolsk vold* eller *symbolsk magt*. Det er en magt, der får de dominerede til at acceptere en vold, der udøves mod dem, „præcis fordi man ikke opfatter den som vold“ (Bourdieu & Wacquant, 1996: 152). Denne magt er knyttet til en chance for at gennem sætte bestemte opfattelser, definitioner og anskuelser som noget indiskutabelt. I dette tilfælde er kategorierne i klassifikationen begrundet i aktiveringslovenes bemærkninger om sociale problemer, kvalifikationer og de arbejdsløses villighed til at arbejde (Ebsen & Guldager, 2002: 63). De enkelte kommuner kan udforme deres klassifikationer og tilbud forskelligt, og man kan diskutere den konkrete placering af en klient, men i sammenligning hermed er de grundlæggende temaer om kvalifikationer, sociale problemer og villighed gjort indiskutable.

Bourdieu har på dette punkt en familielighed med tankegange hos Foucault. Med hensyn til mere generelt udbredte opfattelser peger Foucault på sammenhængen mellem sandhed og magt. Hvis noget kan fremstilles som en sandhed, vil det have store chancer for at danne grundlag for handlinger. Relevant her er især, hvad Foucault (1994a) kalder *menneskevidenskaberne*: Medicin, psykiatri, demografi, økonomi, biologi og sociologi, som har til opgave at producere sand viden om menneskelivets forskellige aspekter. Foucault (1980) taler i denne forbindelse også om bestemte *vidensregimer*.

Disse vidensregimer er forbundet med bestemte *diskurser*, som går ud over videnskabernes sandheder, og som dominerer måder at tematisere, forstå og vurdere på i samfundet og viser sig i lærebøger, offentlige debatter, undervisningsprogrammer, politiske prioriteringer mv.

Bourdieu understreger i stedet *statens* rolle som den instans i samfundet, der frem for andre kan blåstemple rigtigheden eller legitimiteten af bestemte opfattelser, bestemte former for viden og bestemte problemdefinitioner (Bourdieu, 1997). Både Foucault og Bourdieu peger på bestemte mekanismer, der bestemmer, hvem eller hvilke grupper der kan inkluderes som havende ret til at udtale sig om sandheden eller forfægte den „rette“ opfattelse, og hvem eller hvilke grupper der ekskluderes fra en sådan ret. I denne sammenhæng spiller hos Bourdieu (1997) statens *autorisation* af uddannelser og professioner en helt central rolle: Man skal være læge for at kunne udtale sig om medicinske eller psykiatriske problemstillinger, uddannede socialrådgivere tilkendes en særlig kompetence osv. Staten er altså garanten for, at bestemte personer kan udtale sig med særlig vægt.

Dette indebærer dog ikke, at der er én bestemt sandhed eller anskuelse, som er enerådende på et bestemt område eller på et bestemt tidspunkt. Der foregår ifølge Bourdieu hele tiden stridigheder og kampe om „sandheden“ og om „den rette anskuelse“. Det socialpolitiske område udgør ifølge en bourdieusk analyse et socialt felt, der er bestemt af relationerne mellem en lang række aktørgrupper: socialpolitikere, kommunalpolitikere, Socialministeriet, de kommunale socialforvaltninger, forskere, en lang række professioner og grupper af ansatte samt de berørte klienter. Der foregår løbende en kamp om at definere feltets problemstillinger som for eksempel: Hvad skal betragtes som sociale problemer? Hvem er de udsatte grupper? Hvad skal målsætningen med det sociale arbejde være? Hvordan skal man tilrettelægge tilbud og foranstaltninger over for klienterne? Besvarelsen af disse spørgsmål er bestemt af spillet mellem de forskellige aktørgrupper, hvor grupper med forskellige ressourcer – eller med Bourdieus ord – med forskellige mængder af og typer af kapital såsom politisk kapital, videnskabelig kapital og uddannelseskapital – kæmper om at definere problemstillingerne. I denne sammenhæng har klienterne ikke mange ressourcer, hvorfor de står svagt i definitionskampen.

I selve mødet mellem system og klient står klienten over for en mangfoldighed af forskellige professionsgrupper såsom socialrådgivere, socialformidlere (kommunalt uddannede), pædagoger, sygeplejersker, projektansatte osv. Hver af disse grupper søger at fastholde eller forbedre deres position i

det socialpolitiske felt, og dette sker bl.a. ved, at de udvikler bestemte opfattelser af deres professions særlige viden og kompetence. Ifølge Bourdieu udvikler de en særlig *doxa*, dvs. en samling af mere eller mindre selvfølgelige opfattelser af, hvad fx godt socialrådgiverarbejde eller godt pædagogisk arbejde består i. Eksempler på en sådan *doxa* er den personligt imødekomende, men alligevel regelorienterede socialrådgiver, som blev omtalt i indledningen eller den projektansatte, som arbejder ud fra en pædagogisk opfattelse af, at det gælder om, at deltagerne skal gennemgå en personlig udviklings- eller modningsproces. Et tredje eksempel på *doxa* er det uformelle klassifikationssystem, som de projektansatte på et aktiveringsprojekt udviklede, hvor deltagerne kunne klassificeres som „dem med modstand på“, „de flytbare“ og „de fastlåste“ (Mik-Meyer, 2002: 115).

MODMAGT ELLER TILPASNING?

Det er centralt i Foucaults magtopfattelse, at der ingen magt findes uden en modmagt, og der er her en lighed med Webers opfattelse af magt som en allestedsnærværende vilje til at gøre sig gældende. Man kan derfor stille spørgsmålet: Hvad er klienternes mulighed for at gøre deres vilje gældende?

I en undersøgelse af samtaler mellem sagsbehandlere og klienter (Berg Sørensen, 1995) blev der analyseret 79 forhandlingssituationer, hvor enten sagsbehandleren eller klienten havde fremført et forslag eller ønske. For klienternes vedkommende var der i de fleste tilfælde tale om ønsker om engangsydelser som fx betaling af ekstraskat eller telefonregning. 35 pct. af situationerne faldt ud i klientens favør og 33 pct. i sagsbehandlerens favør; i de resterende tilfælde var udfaldet ubestemt (Berg Sørensen, 1995: 148). Disse resultater kunne give indtryk af en magtmæssig ligevægt mellem sagsbehandlere og klienter. Berg Sørensen understreger imidlertid, at klienternes anmodninger på forhånd var tilpasset mulighederne for accept, og at sagsbehandlerne tydeligt var dominerende i samtalerne ved at være den part, der talte mest, stillede spørgsmålene og tog initiativ til at tage emner op (1995: 266-267).

Klienternes mulighed for at gøre deres vilje gældende over for sagsbehandleren er begrænset af hele den grundlæggende asymmetriske magtrelation mellem på den ene side sagsbehandleren som sidste led i et omfattende institutionelt og normativt kompleks og på den anden side klienten. Her spiller sagsbehandlerens tvangsmidler i form af fratagelse af kontanthjælp eller fjernelse af børn en central rolle.

Analyserne i bogen har været orienteret ud fra begreber om „blide“ socialteknologier såsom pastoralmagt og symbolsk vold, hvor det antages, at en modmagt vanskeligt kan gøre sig gældende. Men uanset at socialarbejdere prøver at være klienternes fortrolige, og at nogle bestemte professioner har særlige beføjelser til at udtale sig om, hvad der gælder som sand viden eller har en statslig autorisation i ryggen, er de sociale klienter ikke bare føjelige objekter. En række analyser viser tværtimod, at klienter er kritiske over for mangfoldige aspekter af de foranstaltninger, de er genstand for, de beslutninger, der bliver truffet eller den behandling, de bliver udsat for. Et eksempel herpå er en deltager i et aktiveringsprojekt, der i et interview siger følgende om de ansatte:

De begynder at blande sig i ens privatliv, og jeg kan ikke se, hvad det rager dem ... Er du så syg, så lige pludselig står de og ringer på ens dør ... ikke tale om, det må de jo ikke. Jeg påstår og siger, at det er ulovligt. Når jeg først siger, jeg er syg, så er jeg syg, så skal de ikke komme rendende hjemme hos mig. Det er det samme som at sige, jeg er fuld af løgn (Larsen, 2002: 148).

Et andet eksempel er deltagerens kritik af, at det aktiveringsprojekt, de deltager i, og som præsenteres som arbejdsstræning, ikke indeholder væsentlige elementer af en rigtig arbejdsplads såsom fast arbejdstid og præstationskrav og derfor ikke giver et realistisk billede af deres chancer for at klare sig på arbejdsmarkedet. Et tredje eksempel er en deltager i dette aktiveringsprojekt, som vægrer sig ved at tilslutte sig den målsætning, projektledelsen har. I en meningsudveksling udtaler projektmedarbejderen: „Men du vil vel gerne udvikle dig, forandre dig?“ Deltageren svarer: „Jeg vil ikke forandre mig. Jeg er rimelig tilfreds. Jeg ryger ikke og drikker ikke ... Jeg er klar. Jeg venter bare. Jeg har ikke brug for en personlig udvikling“ (Mik-Meyer, 2002: 124).

I stedet for at undersøge klienternes situation i lyset af deres modmagt, kan man se på den i lyset af deres tilpasningsmuligheder. I sin analyse af totale institutioner som fx psykiatriske hospitaler og fængsler opererer Erving Goffman (1967: 50–55) med en række tilpasningstyper, som de indlagte eller indsatte kan benytte sig af, og som også er relevante at overveje her: a) Tilbagetrækning, som er en indskrænkning fra klientens side af engagementet i kontakten til det strengt nødvendige, b) uforsonlig holdning med en åbenlys nægtelse af samarbejde, c) kolonisering af institutionen, som er en udnyttelse fra klientens side for at opnå så mange fordele som muligt, og d) omvendelse,

hvor klienten overtager den officielle opfattelse af vedkommende og prøver at være den perfekte klient.

Analyserne af mødet mellem system og klient har ikke eksplicit analyseret klienternes modmagt og tilpasning, og der kan således ikke tages stilling til forekomsten af de nævnte tilpasningsformer. Der er imidlertid mangfoldige eksempler i analyserne på forskellige typer af tilpasning, lige fra åben protest og kritik til tilbagetrækning. Hertil kommer et yderligere aspekt, som Goffman (1992) har peget på, nemlig at interaktionen mellem socialarbejdere og klienter kan ses som et rollespil, hvor klienterne fx kan vise et bestemt „ansigt“ over for sagsbehandlerne. Analyserne i bogen viser mange eksempler på, at klienter ved, hvordan man fremstår som en god klient. Eksempelvis udtalte en mor på en behandlingsinstitution: „Vi ved lige akkurat, hvad pædagogerne forventer, vi siger, og hvad vi skal gøre; selvfølgelig gør vi så dét“ (Uggerhøj, 2002: 89). Men spillet var svært at opretholde i længden. Begreber om tilpasningsformer synes således at være mere egnet til at beskrive klienternes situation end et begreb om modmagt.

STRUKTUREL MAGT

Svaret på spørgsmålet om, hvem der har magten i forholdet mellem system og klient, er som udgangspunkt oplagt. Sagsbehandlere og embedsmænd er repræsentanter for en særlig strukturel magt. Magten er strukturel, fordi den udspringer af det juridisk-institutionelle kompleks, som indeholder love, bekendtgørelser og retningslinier såvel på centralt politisk som på kommunalpolitisk niveau, og som er basis for den praksis, som socialpolitikken praktikere handler ud fra i forvaltninger og institutioner. Denne magt er i princippet legitim i det omfang, den udøves i overensstemmelse med demokratiske principper.

Det er på denne basis, man skal finde svar på spørgsmål om, hvordan magten udøves, og hvad dens sigte er. Som tidligere nævnt er det en central målsætning i aktuel socialpolitik at påvirke klienternes adfærd, holdninger og selvopfattelse i retning af at mestre og tage ansvaret for deres eget liv, medvirke til at forbedre deres livskvalitet og gennemgå en udvikling. Dette er både forankret i lovgivningen og støtter sig på udbredte aktuelle diskurser og vidensregimer, der peger på værdier såsom individuel autonomi, selvudvikling, kompetenceudvikling og læring. Magten består således i en kapacitet til påvirkning af klienternes adfærd og holdninger i en bestemt retning, og magten udøves ved en række tilsyneladende „blide“ sociale teknikker

såsom støttende klientsamtaler, tilbud om pædagogisk hjælp eller til muligheden af, at klienterne kan betro sig om deres personlige problemer. Disse blide magtformer kan imidlertid være forbundet med manipulation i form af, at klienterne ikke oplyses tilstrækkeligt om vurderingen af deres situation. Desuden kan den blide magt være forbundet med egentlige kontrolforanstaltninger. Og endelig kan der anvendes mere ultimative magtmidler, hvis alt andet glipper: tilbageholdelse af kontanthjælp og fjernelse af børn. Den blide magt optræder ofte som „en jernnæve i fløjlshandsken“.

I sammenhæng med den adfærds- og holdningsændrende målsætning, og som følge af at mange af socialpolitikens klienter har meget komplekse problemer, spiller omfanget af skøn en voksende rolle. Dette åbner op for, at korrekt regelanvendelse spiller en aftagende rolle til fordel for de skøn, de forskellige faggrupper foretager, og som hviler på deres opfattelser af målsætninger og praksis. Derfor spiller de forskellige fags *doxa*, det vil fx sige opfattelsen af godt socialrådgiverarbejde eller godt pædagogisk arbejde en vigtig rolle i det direkte samspil mellem system og klient. Også de forskellige fags *doxa* må betragtes som en del af den strukturelle magt. *Doxa* udvikles ikke autonomt inden for et bestemt fag eller en bestemt profession. Den må forstås i lyset af den pågældende gruppes placering inden for hele det socialpolitiske felt. Et eksempel herpå er det tidligere omtalte aktiveringsprojekt, hvor man søgte at dele opgaverne skarpt op mellem de „frie og uplettede“ projektmedarbejdere, som primært skulle arbejde pædagogisk med at møde klienterne, og sagsbehandlerne i den kommunale socialforvaltning, som skulle have beføjelserne til at træffe beslutninger. Dette synes at afspejle hierarkiske dominansrelationer, hvor sagsbehandlerne var professionelle socialrådgivere, mens det pædagogiske arbejde blev varetaget af ansatte, som for de færrestes vedkommende havde en pædagogisk uddannelse.

Endelig kan man i forlængelse af Bourdieu pege på en strukturel magt, der består i, at det gælder for de forholdsvis svage klienter, som analyserne beskæftiger sig med, at de med hensyn til økonomisk kapital, kulturel kapital og uddannelseskapital generelt står meget svagt i forhold til de socialarbejdere, som de møder. I samfundets sociale rum er der typisk tale om, at grupper med samme mængde af og typer af økonomisk og kulturel kapital, også bor i bestemte områder og har social omgang med andre, der ligner dem selv. Herved etableres en indbyrdes bekræftelse af habitus, smag og livsstil. Det sociale møde mellem system og klient er set i lyset heraf en „institution“, hvor personer med relativ stor forskel i kapital og habitus bringes sammen, og hvor grupper med lav status systematisk bringes i en underord-

net position i forhold til grupper med relativt højere social status. På denne baggrund er det nærliggende at tænke sig, at magt-asymmetrien mellem system og klient bliver udvidet med muligheder for kulturel dominans. Mødet mellem system og klient kan således også være et forum for en kulturkamp, hvor forskellige normer og værdier om arbejde, familieliv og personligt liv konfronteres med hinanden, og hvor de svage klienters chance for at gøre sig gældende er små.

M E T O D E O V E R V E J E L S E R

I de empiriske analyser er der i første række anvendt begreber, der er formuleret af Bourdieu, Foucault og Goffman. Der er dog ikke tale om en systematisk anvendelse af disse forfattere, og der er heller ikke tale om, at andre magtperspektiver på forhånd afskrives. Der er argumenteret for, at et magt-analytisk studie af mødet mellem system og klient i det socialpolitiske felt ikke primært skal besvare spørgsmål om, hvem der har magten eller får magten. Dette vigtige spørgsmål kan besvares på forhånd: Magten ligger i et omfattende juridisk-institutionelt kompleks, som er forankret i et legalt herredømme. De sociale klienter kan være besværlige, men nogen egentlig magtposition, som fx økonomiske interesseorganisationer har, opnår de ikke. Klienternes modmagt er krusninger på overfladen i forhold til sagsbehandlerens institutionelt baserede magt. Magtstudier af det socialpolitiske system repræsenterer en særlig udfordring. De må tilrettelægges på en anden måde end magtstudier, som vedrører eksempelvis arbejdsmarkedet og den økonomiske politik. Det offentlige socialpolitiske system er et hierarkisk opbygget system på basis af et legalt herredømme. Spørgsmålet om magtens udøvelse er centralt. Bogens analyser munder således ud i en anden metodeforskrift end den, der findes inden for den traditionelle magtteori. Det er ikke aktører, der står i centrum, men en formelt og uformelt institutionaliseret magtmæssig asymmetri, som strukturerer de deltagende aktørers spillemuligheder for handlinger.

I en teoretisk sammenhæng viser analyserne, at begreber fra Foucault, Bourdieu og Goffman har en stor relevans i analyser af udøvelsen af magt inden for dette felt. Det kan dog være vanskeligt at dokumentere påstandene i tilfælde, hvor man „må læse mellem linierne“, hvad der foregår i et bestemt møde mellem socialarbejder og en klient. Dette gælder fx spørgsmålet om, i hvilket omfang habitusforskelle mellem socialarbejder og klient har betydning i den asymmetriske magtrelation. Denne vanskelighed knyt-

ter sig imidlertid generelt til kvalitative metoder. Derimod kan man dokumentere empirisk, i hvilke tilfælde tilstedeværelsen af forskellige situationsdefinitioner eller anvendelsen af forskellige blide påvirkningsteknikker gør sig gældende. Analyserne viser også en begrænsning i de anvendte magtbegreber: Ud fra Foucaults, Bourdieus og Goffmans magtanalytiske tilbud er det vanskeligt at diskutere, om de beskrevne former for klassifikationsmagt, pastoralmagt og symbolsk magt er legitime aspekter af socialpolitikken i et demokratisk samfund.

LIT T E R A T U R

- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1970). *Power and Poverty*. New York: Oxford University Press.
- Berg Sørensen, Torben (1995). *Den sociale samtale mellem klienter og sagsbehandlere*. Århus: Forlaget Gestus.
- Bourdieu, Pierre & Loïc J.D. Wacquant (1996). *Refleksiv sociologi – mål og midler*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Bourdieu, Pierre (1997). „I statens ånd. Det bureaukratiske felts opkomst og struktur“, i Pierre Bourdieu. *Af praktiske grunde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Carstens, Annette (2002). „Motivation’ i visitationssamtaler på aktiveringsområdet“, pp. 28–60 i Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Dahl, Robert A. (1957). „The Concept of Power“. *Behavioral Science*, 2:201–215.
- Dahl, Robert A. (1958). „A Critique of the Ruling Elite Model“. *The American Political Science Review*, 52, 2:463–469.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1986). „Power as the Control of Behavior“, pp. 37–58 i Steven Lukes (ed.). *Power*. London: Basil Blackwell.
- Donzelot, Jacques (1997). *The Policing of Families*. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Ebsen, Frank & Jens Guldager (2002). „Kommunal klassificering af langtidsledige“, pp. 61–80 i Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag
- Foucault, Michel (1980). *Talens forfatning*. København: Rhodos.

- Foucault, Michel (1982). „The Subject and Power“, pp. 208–226 i Hubert L. Dreyfus & Paul Rabinow (ed.). *Michel Foucault. Beyond Structuralism and Hermeneutics*. Brighton, Sussex: The Harvester Press.
- Foucault, Michel (1988). „Politics and Reason – Omnes et Singulatim: Towards a Criticism of Political Reason“, pp. 57–85 i Lawrence D. Kritzman (ed.). *Michel Foucault. Politics, Philosophy, Culture. Interviews and Other Writings 1977–1984*. London: Routledge.
- Foucault, Michel (1991). „Governmentality“, pp. 87–104 i Graham Burchell et al. (eds.). *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Foucault, Michel (1994a). *Viljen til viden. Seksualitetens historie 1*. København: Det lille Forlag.
- Foucault, Michel (1994b). „Sexuality and Solitude“, i Paul Rabinow (ed.). *Ethics: Subjectivity and Truth. The Essential Works of Michel Foucault, 1954–1984*, Vol. 1. New York: The New Press.
- Goffman, Erving (1967 [1961]). *Anstalt og menneske*. København: Jørgen Paludans Fiolbibliotek.
- Goffman, Erving (1990 [1959]). *The Presentation of Self in Everyday Life*. London: Penguin Books Ltd.
- Goffman, Erving (1992). *Vore rollespil i hverdagen*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, Margaretha, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Larsen, Jørgen Elm (2002). „Marginale mennesker i marginale rum“, pp. 148–184 i Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Mik-Meyer, Nanna (2002). „Omsorgens herredømme“, pp. 107–129 i Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Uggerhøj, Lars (2002). „Menneskelighed i mødet mellem socialarbejder og klient – ideal eller realitet?“, pp. 81–106 i Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Weber, Max (1971). *Makt og byråkrati*. Trondheim: Gyldendal Norsk Forlag.

**STUDIER AF MAGTUDØVELSE.
BIDRAG TIL EN OPERATIONALISERING
AF MICHEL FOUCAULTS BEGREB
GOVERNMENTALITY**

SIGNILD VALLGÅRDA

Sygdomsforebyggelse og sundhedsfremme handler bl.a. om at få folk til at ændre adfærd. De skal lade være med at ryge, de skal spise anderledes, dyrke sikker sex, drikke mindre alkohol og motionere mere. At påvirke menneskers handlinger på denne måde vil her blive opfattet som magtudøvelse. Kapitlet kommer med et bud på, hvordan man kan studere denne form for magtudøvelse.

Mit udgangspunkt er den franske idéhistoriker Michel Foucaults teorier om magt og magtudøvelse og videreudviklinger af disse, ikke mindst som foretaget af den engelske sociolog Nikolas Rose. Det empiriske felt er magtudøvelse i dansk og svensk folkesundhedspolitik i det 20. århundrede. Magtudøvelse på sundhedsområdet adskiller sig ikke fundamentalt fra magtudøvelse på andre områder, fx i trafikken, på det sociale område, i hæren, i skolen, i familien eller på en arbejdsplads. Overvejelserne i dette kapitel har derfor også relevans for studier på andre områder.

To metodiske bemærkninger. For det første skal det fremhæves, at jeg ikke studerer magtudøvelsens virkninger, det vil sige, hvorvidt den eller de, som skal påvirkes, faktisk ændrer deres adfærd, altså om magtudøvelsen er effektiv. Jeg studerer de udtalte intentioner. Når man arbejder med historisk materiale, er intentionerne ofte så langt, man kan komme. I den situation er uvidenheden ofte dobbelt. Man ved hverken, om adfærden faktisk ændredes, eller, hvis den gjorde det, hvorfor det skete. Studerer man sin samtid, kan man måske få sikkerhed for, at folk ændrer adfærd som tilsigtet, men man vil sjældent kunne vide, hvad årsagen var, det vil sige, om ændringen er resultat af den tilstræbte påvirkning, eller om det skyldes andre forhold. Selv om man altså ikke kan sige noget om, hvorvidt magtudøvelsen er lykkedes, kan analysen give baggrund for overvejelser af, om magten udøves på en acceptabel måde.

For det andet kan magtudøvelse studeres på mange forskellige niveauer. Der er ifølge den foucaultske måde at forstå magt på stort set ingen menneskelige relationer, hvor der ikke forekommer magtudøvelse. Når det gælder den magt, politikere udøver over for et lands borgere, sker det sjældent direkte. Politikere styrer borgerne på afstand. Politikere og embedsmænd er nødt til at påvirke, styre andre, fx læger eller lærere, for at få dem til at søge at styre patienter og elever. Opdragerne skal opdrages. Det samme kan siges om en direktør på en fabrik. For at han skal kunne ændre arbejdernes adfærd, må han påvirke mellemledere, værkførere mv. Eksemplerne i dette kapitel er hovedsagelig hentet fra myndighedernes magtudøvelse. I artiklen bruger jeg påvirkning, magtudøvelse og styring synonymt.¹

FOUCAULTS BEGREB OM GOVERNMENTALITY

Den magtudøvelse, kapitlet handler om, går ud på at få andre til at vælge at handle anderledes, end de ellers ville have gjort. Det drejer sig om at styre dem til at styre sig selv. For at beskrive denne dobbelthed har Michel Foucault introduceret begrebet *governmentality* (Foucault, 1991).² Foucault illustrerer det ved at lave et ordspil på ordet *conduire/conduct* og taler om: „conduct of conduct“. Han benytter hermed dobbeltbetydningen af *conduct*, at styre og at opføre sig. „For to conduct is at the same time to ‘lead’ others ... and a way of behaving within a more or less open field of possibilities“ (Foucault, 1982b: 220). *Governmentality* dækker over styringens to sider, den man søger at udøve over andre, og den man udøver over sig selv. „Denne kontakt mellem teknologier for at dominere andre og selvteknologier kalder jeg *governmentality*“ (Foucault, 1988: 19). For at tydeliggøre Foucaults tanker kan de to sider af styringen beskrives med ordpar som beherskelse-selvbeherskelse, kontrol-selvkontrol og disciplin-selvdisciplin.

Foucault forudsætter, at magt udøves over frie mennesker, som (inden for visse rammer) har mulighed for at handle, som de selv ønsker. De forudsættes også at have mulighed for at gøre modstand. Magtudøvelse definerer han med dette udgangspunkt som

en samlet struktur af handlinger, som retter sig mod mulige handlinger: Den tilskynder, den forfører, den letter eller vanskeliggør, i ekstreme tilfælde tvinger eller forbyder den; ikke desto mindre er det altid en måde at handle på i forhold til et handlende subjekt eller handlende subjekter i kraft af deres handlen eller deres evne til at handle (Foucault, 1982b: 220).

Han tilføjer, at magtudøvelse består i at forme folks handlemuligheder. Frihed og magtudøvelse står således kun under ekstreme vilkår i modsætning til hinanden.

Magtudøvelse forbindes ofte med noget negativt. Den bidrager imidlertid til at skabe noget, folk ønsker. Den virker derfor ikke kun begrænsende eller undertrykkende.

Det, der får magten til virke, det, der gør den accepteret, er det enkle faktum, at den ikke kun undertrykker, som en kraft, der siger nej, men den gennemsyner og producerer ting; den skaber nydelse, former viden, producerer diskurs (Foucault, 1972: 119).

Magtudøvelse indebærer således påvirkning af individernes handlinger og formning af deres mål, handlemønstre og egenskaber. Foucault interesserede sig ikke for magtudøvelse i sig selv, men for den måde subjekter formes på, det vil sige, hvilke egenskaber og selvforståelser magtudøvelse fremmer hos de styrede.

Denne form for magt koncentrerer sig om det umiddelbare hverdagsliv, som *kategoriserer* den enkelte, giver ham hans egen individualitet, knytter ham til hans egen identitet, påtvinger ham en lov om sandhed, som han er nødt til at anerkende, og som andre må anerkende hos ham. Det er en form for magt, som skaber individuelle subjekter. Ordet *subjekt* (subject) har to betydninger: Man kan være subjekt (undersåt) for en anden i kraft af kontrol og afhængighed, og man kan være bundet til sin egen identitet gennem bevidsthed eller kundskab om sig selv. Begge betydninger henviser til en form for magt, som undervtvinger, og som skaber subjekter (Foucault, 1982a: 212, kursiv i original).

Gennem magtudøvelse får den enkelte en undersåtsrolle, samtidig med at hun/han bliver et handlende subjekt med en bestemt identitet, som bl.a. er forment ved, at hun/han kommer til at se sig selv med andre(s) øjne.

NIKOLAS ROSE OM STYRING GENNEM FRIHED

Foucaults teorier om *governmentality* har de seneste årtier givet anledning til en strøm af empiriske analyser og teoretiske videreudviklinger.³ Flere af disse analyser beskæftiger sig med forholdet mellem frihed og styring. Samtidig med at man ikke kan forestille sig styring uden frihed, er det modsatte heller

ikke muligt. En forudsætning for, at man i en samfundsmæssig sammenhæng kan opnå frihed, er, at man kan „styre sig selv“, at man har magt over sig selv. Frihed forudsætter således selvbeherskelse (Liedman, 2001: 266), eller udtrykt lidt mere drastisk „selvets despotisme“ (Valverde, 1996: 365). Relationen kan også stilles op som et forhold mellem frihed og ansvarlighed, kun den ansvarlige kan få lov til at handle frit.

Ved siden af Foucault er Nikolas Rose den, som i mine øjne er kommet med de mest inspirerende bidrag til udviklingen af analysen af magtudøvelse. Han skriver, at „individerne må se og handle i forhold til sig selv som både frie og ansvarlige, både som frihedsmennesker og medlemmer af samfundet, hvis en liberal styreform skal være mulig“ (Rose, 1999: 68). At styre mennesker indebærer netop „ikke at ødelægge deres evne til at handle, men at anerkende den og bruge den til sine egne formål“ (Rose, 1999: 4). Dette svarer til Foucaults beskrivelse af magtudøvelse som produktiv og ikke nødvendigvis (kun) undertrykkende.

I *Powers of Freedom* (1999) beskriver Rose tre former af styring, som alle kaldes styring gennem frihed. Han taler om „frihed som disciplin“, „frihed som solidaritet“ og „frihed som autonomi“. Man kan, for mig at se, også tale om styring gennem disciplin, solidaritet og autonomi.⁴

Styring gennem disciplin går ud på, at myndighederne søger at udnytte folks bestræbelser på at leve op til bestemte normalitetsforestillinger og deres ønske om, at eget og andres blik på dem selv skal være positivt. Formuleret negativt kan man tale om styring gennem „skam“ (Rose, 1999). Frihed som disciplin handler om at få mennesker til at se sig selv med andre(s) øjne og til at internalisere de normer, man som styrende ønsker, at de skal leve op til. Disciplinering forudsætter selvdisciplin og selvkontrol og dermed, at den styrede aktivt deltager i styringen. Det handler ifølge Rose om at skabe ansvarlighed. Dette giver en hovedrolle til eksperter, som skal fortælle folk, hvad der er rigtigt og rationelt at gøre i de dagliglivets rutiner, der er relevante for det pågældende politikområde (Rose, 1999: 74-75). For at opnå den ønskede normalitet er det nødvendigt, at folk styrer „sig selv gennem selviagttagelse, forudseendehed, beregning, dømmekraft og i forhold til bestemte etiske normer“ (Rose, 1999: 78).

I den anden form, *styring gennem solidaritet*, er målet at få den enkelte til at opfatte, at hun/han ikke kun er ansvarlig over for sig selv, men også over for et større fællesskab. Der skal ydes noget til gengæld for det, fællesskabet yder over for den enkelte. Styringen består i at få folk til at være motiveret af gensidig forpligtigelse. Myndighederne sørger for at tilfredsstille mange af bor-

gernes ønsker eller behov og legitimerer dermed deres handlingsanvisninger eller direkte indblanding. Denne form for magtudøvelse forudsætter, at borgerne er fornuftige og ansvarlige, og at de handler for at opnå det bedste både for sig selv og fællesskabet. „Den normale borger skulle være en social borger, en borger tilpasset *til* samfundet, hvis nydelser og ønsker skulle realiseres *i* samfundet.“ (Rose, 1999: 79). Også i denne styreform har eksperter en central rolle ved at definere normer for, hvordan man bør opføre sig, og ved at bedømme, om folk lever op til dem (Rose, 1999: 79).

Roses sidste form er *styring gennem autonomi*. Den handler om det paradoksale, at myndighederne styrer ved at behandle den enkelte som et autonomt individ. Styringen baseres på forestillingen om, at det vigtigste mål for den enkeltes handlinger er, at hun/han skaber et godt liv for sig selv, realiserer sig selv. Relationer til andre mennesker opfattes som mindre vigtige. Styringen tager udgangspunkt i den enkeltes ret og evne, men også pligt, til at forme sit eget liv: „Moderne mennesker har ikke kun „frihed til at vælge“, men er *forpligtet til at være frie*, til at forstå og forme deres liv i form af valg“ (Rose, 1999: 87, kursiv i originalen). Mennesker skal hele tiden tage stilling. Man afkræves beslutning om alt muligt, fra hvilke undersøgelser der skal foretages af det barn, man venter, til hvilket elselskab man skal benytte. Styring sker både ved påvirkning af den enkeltes evner til at handle på bestemte måder, ved påvirkning af de valg, den enkelte træffer, og ved formning af de idealer, hun/han efterstræber.

For at styrkelse af autonomi skal være effektiv som styreform, det vil sige som middel til at få folk til at vælge en bestemt, af de styrende ønsket, adfærd, gælder det imidlertid om at få folk til at bruge deres ressourcer til at realisere de mål, de styrende opstiller. Autonomi er ikke et mål i sig selv.

DISKUSSION AF ROSES FRIHEDS- ELLER STYREFORMER

Nikolas Roses udvikling og operationalisering af Foucaults begreber er efter min mening kun delvis lykkedes. De forskellige styreformer kan være vanskelige at bruge på et konkret empirisk materiale (Vallgård, 2002). Det er for det første ikke helt klart, hvad der adskiller dem. Det er fælles for dem, at de forudsætter „ansvarlige“ borgere. Fælles for dem er også, at de forudsætter selvkontrol hos de styrede. Det kan for det andet være svært at afgøre, om en given styringsteknik hører hjemme i den ene eller den anden styreform. Eksperternes rolle som normsættere er stort set den samme i styring som disciplin og som solidaritet. Også styring gennem ansvarliggørelse indgår i

alle tre former. Man kan også diskutere, om det er meningsfuldt at sidestille de tre former, disciplin, solidaritet og autonomi. Autonomi må nærmest siges at være et mål for den enkelte, mens disciplin vel snarere er et middel til at opnå et mål. Det er endvidere et problem, at det ikke er klart, hvad Rose forstår ved frihed. Han gennemgår mange definitioner af frihed uden at gøre klart, hvordan han selv bruger begrebet (Rose, 1999: 61-97). Det er med andre ord tvivlsomt, om hans tre måder at karakterisere styring på er med til at gøre billedet klarere. Disse overvejelser har fået mig til at kategorisere magtudøvelsesteknikker på en anden måde. Først dog to andre grunde til min skepsis over for Roses kategorier og den måde, han bruger dem på.

ROSES KRONOLOGI OG GEOGRAFI

Den første er, at Rose, på trods af at han netop påstår, at han ikke vil bruge friheds- eller styreformerne til at karakterisere epoker, synes at arbejde med en kronologisk rækkefølge (Rose, 1999: 11, 173). I hans fremstilling fremstår frihed gennem autonomi som en styreform, der er opstået i anden halvdel af 1900-tallet (Rose, 1999: 83ff.). Før da herskede frihed gennem solidaritet i halvtreds år (Rose, 1999: 135), mens frihed som disciplin blev etableret og dominerede i 1800-tallet. Når han således skriver, at forskellige styreformer karakteriserer forskellige epoker, kommer Rose til at underbetone, at de forskellige styreformer optræder parallelt om end med forskellig vægt. Myndighederne benyttede i høj grad frihed eller styring gennem autonomi også i 1800-tallet, hvor der fx blev appelleret til folks ønsker om at skabe gode liv for sig selv. Omvendt optræder frihed gennem disciplin i slutningen af det 20. århundrede, fx i form af helbredsundersøgelser og anbefalinger og påbud om en sundhedsgavnlig adfærd.

Det andet problem er, at Rose hævder, at han laver empiriske samfundsanalyser uden at præcisere, hvilke samfund der er tale om. Det er indlysende, at han ikke beskæftiger sig med 3. verdenslande og heller ikke meget med fx de tidligere stater i Østeuropa. Men selv om man går ud fra, at analysen kun gælder de „gamle“ vestlige lande, skal den modificeres en del for at være gyldig i fx Skandinavien. Forholdene i Storbritannien og til dels USA, med deres sent udviklede offentlige velfærdssektor og de senere årtiers stærke nyliberale dominans, synes at blive universaliserede gennem hans fremstilling (Rose, 1999: 142ff.).

Trods disse indvendinger har Roses karakteristikker af magtudøvelsesteknikker været frugtbare i min analyse af magtudøvelse på folkesundhedsom-

rådet, idet de har fået mig til at se styringsteknikker, som jeg måske ellers ikke var blevet opmærksom på. Jeg har derfor med udgangspunkt både i Foucaults og Roses tænkning søgt at udvikle et sæt begreber, som jeg finder er bedre egnede til at analysere konkrete magtudøvelseltag med. De præsenteres i det følgende.

MAGTUDØVELSE: APPELLER TIL OG FORMNING AF ØNSKER OG EGENSKABER

I analyserne af folkesundhedspolitikken i Danmark og Sverige i perioden 1930–2002 tog jeg udgangspunkt i de tiltag eller redskaber, som myndighederne iværksatte med det eksplicite formål at forbedre folkesundheden, og i de politiske diskussioner om dem. Det drejer sig fx om oplysningskampagner, helbredsundersøgelser og forskellige tvangsforanstaltninger. I hvert af disse styringstiltag identificerede jeg forskellige *styringsteknikker*, som jeg fandt frem til at karakterisere som appeller til og formning af ønsker og egenskaber. Politikere og myndigheder appellerede til de motiver eller ønsker og egenskaber, som de forventede, borgerne havde. De søgte også at forme eller forandre borgernes ønsker og egenskaber, det vil sige forme dem som subjekter, som Foucault taler om. De motiver og egenskaber, der appelleredes til, var dels sådanne, som de styrende troede, det ville have størst virkning at benytte, fx forfængelighed og skam, dels sådanne, som politikerne ønskede at fremme i befolkningen, fx pligtfølelse og solidaritet. Analysen af folkesundhedspolitikken handler således om at identificere disse appeller og formningsforsøg og med det som udgangspunkt karakterisere forskelle og ligheder mellem lande og perioder.

Den magtudøvelse, jeg her beskæftiger mig med, handler om at overbevise eller overtale borgere om det rigtige i at handle på en bestemt måde. Spørgsmålet er, hvilke midler de styrende benytter i disse forsøg. Det er genstandsfeltet for retorikken, som er „læren om, hvordan man former sit sprog på en sådan måde, at man vinder tilhørerne for sig og den sag, som man ønsker at fremme“ (Lindhardt, 1996: 10). I klassisk retorik tales om, at man skal belære, fornøje og bevæge for at opnå tilhørernes tilslutning til sine tanker og for at forme deres tanker. Retoriske midler er med andre ord teknikker til at styre. Det handler om at identificere, hvilke associationer, følelser mv. taleren eller pjeceforfatteren søger at vække hos tilhøreren eller læseren. Analysen af de retoriske midler afdækker de sandheder, antagelser, værdier etc., som argumentationen bygger på. Den handler også om at identificere

den situation, som tilhørerne er i, hvad der gør dem mest modtagelige (Perelman & Olbrechts-Tyteca, 1971). Også det kan bruges i forståelsen af, hvordan magt udøves. Det er en tankegang, der fx udnyttes, når politikerne vil målrette sundhedsoplysningen. Identifikationen af appeller og formningforsøg sker gennem analyser af den brugte retorik.

For at en given magtudøvelse skal lykkes, behøver de styrede ikke at dele de styrendes mål, men den pågældende adfærd skal gøres meningsfuld for dem. De styrende kan fx ønske at styrke nationens økonomi ved at appellere til folks egennytte. Ved at appellere for at styre menneskers handlinger forstås her, at man søger at benytte mål og egenskaber, som de allerede er i besiddelse af. Ved formning forstås, at de styrende søger at ændre folks ønsker og egenskaber, så de kan udvise den ønskede adfærd. Modellen til analyse af magtudøvelse ved studier af appel til og formning af ønsker og egenskaber er udviklet på baggrund af empiriske analyser. Alligevel er den generelt anvendelig. Den er ikke, som Roses tre styreformer, bundet til en bestemt tid, bestemte samfund eller til et bestemt genstandsområde.

Med udgangspunkt i mine analyser af dansk og svensk folkesundhedspolitik 1930–2000 vil jeg i det følgende vise, hvordan man kan identificere, hvilke retoriske midler der blev brugt i forsøgene på at få borgerne til at ændre adfærd.

STYRING GENNEM APPEL TIL ØNSKER OG EGENSKABER

Styring kan ske ved, at de styrende appellerer til motiver og *ønsker*, som de regner med, at de styrede har. Det kan være ønsker om at skabe sig et godt liv eller om være et godt menneske. Appeller til ønsket om at opnå „det gode liv“ kan indebære, at den adfærd, man ønsker fremmet, hævdes at medføre lykke, skønhed, styrke, rigdom eller normalitet. Det sidste har sandsynligvis spillet en særlig rolle i sundhedspolitikken. Sundhed er i sundhedsoplysningen blevet koblet til de idealer, man troede var udbredte i befolkningen, fx det at være moderne. „Det er blevet moderne at være sund, ogsaa fordi den Sundhed har den bedste Chance i Tilværelsen“ (*Berlingske Tidende*, 12.3.1939). Eller til ambitioner om, at ens børn skulle klare sig godt, når der fx argumenteredes for helbredsundersøgelser af børn med, at: „hertil kommer at Undersøgelser har vist, at en Højnelse af Sundhedstilstanden medfører en Højnelse af den aandelige Udvikling“ (Danske Kvinders Nationalraad, 1935).

Myndighederne appellerede også til ønsket om at være og blive set som et godt menneske, en god borger, som tager ansvar for sig selv, sin familie og sit

fædreland, og som er med til at skabe et godt samfund. „God hälsa i den mån den går att förvärva är en plikt inte blott mot oss själva utan också våra medmänniskor och mot samhället.“ (*Et friskare folk*, 1945: 5). I Danmark hed det i kataloget til Den store Sundhedsudstilling i 1939, at borgerne skulle sørge for folkets sundhed: „Det vigtigste af alt er Spørgsmaalet om Slægtens Sundhed, hvad vi kan gøre for, at de Slægter, som følger efter vor, bliver endnu sundere.“

Styringen kan også ske gennem appeller til de *egenskaber*, som de styrende forventer, at folk har. Gennem hele den periode, jeg har undersøgt, appellerede myndighederne til befolkningens fornuft. De håbede på og regnede med, at folk ville handle efter den rationalitet, myndighederne definerede. De håbede, at de kunne få folk til at ændre adfærd gennem oplysning om, hvad der påvirker sundheden. Dermed gik de ud fra, at folk havde et stort ønske om at være sunde. Mange politikere har en stærk tiltro til betydningen af formidling af viden som styringsteknik. Også i analyser af *governmentality* bliver der lagt stor vægt på magten til at definere kundskab og at skabe sandheder som middel til styring (Foucault, 1982; 1990; Rose, 1999; Dean, 1999). „Sandheder“ er betydningsfulde, men spørgsmålet er, om ikke kundskabsformidling, appel til fornuften, som styringsteknik bliver overvurderet både af politikere og af forskere, som selv lever af at skabe den. Det fører samtidig til en mulig undervurdering af betydningen af appeller til værdier og følelser som elementer i styringen.

Brugen af kundskab bliver ofte forenet med en appel til folks autoritetstro eller føjelighed. Det er ikke altid nemt at skille er fra bør i det oplysende materiale. Budskaberne bliver formuleret som påbud. „Sov vid öppet fönster!“ „Spis ved faste tider“ „Knæk smøgen!“ „6 om dagen“. Der henvises også til autoriteter, som man forventer, at folk vil lytte til: „Sundhedsstyrelsen anbefaler ...“.

Ansvarlighed er en anden af de egenskaber, der appelleres til. Man kan med Rose tale om „ansvarliggørelsesteknologier“ (Rose, 1999: 74). Det skete i 1930'erne:

Gennem Sundhedspropaganda, der hviler paa Oplysningsarbejde, søger man derfor nu fra ansvarligt Sted at bibringe den enkelte den Opfattelse, at vort Helbred er os givet som en kostelig Skat, som et Gods, vi ikke nok kan værne om og som vi er ansvarlige for – overfor os selv som overfor Samfundet (Okkels, 1939).

Det gentog sig i 2002 i regeringens folkesundhedsprogram: „At forbedre vores sundhed forudsætter, at vi alle vedkender os vores ansvar og påtager os vores del af opgaverne“ (Regeringen, 2002: 4).

Endelig appellerer de styrende til følelser som forfængelighed, væmmelse, dårlig samvittighed, angst eller skam. Ved at opstille normer og ved at undersøge, om folk lever op til dem, fx gennem helbredsundersøgelser, kan man få folk til at føle skam ved ikke at leve op til det, som siges at være normalt. Det kan også være, at man regnede med, at skammen ved en given straf, mere end selve straffen gjorde, at folk fulgte tvangspåbud fx om vaccination. Appel til skam blev også brugt direkte i sundhedspropagandaen som i 1939, hvor der blev advaret om, at hvis man ikke plejede sin krop, blev ens „*Udseende fattigt og uskønt*“ (*Den store Sundhedsudstilling*, 1939 kursiv i originalen). Rose taler om „styring gennem den bevidste administration af skam“ (1999: 73).

Appel til personlig usikkerhed eller oplevelse af utilstrækkelighed er en anden form for styring gennem appel til følelser. Borgerne eller subjekterne defineres som ignoranter, der ikke kan overlades til at styre sig selv i nævneværdigt omfang, og som har behov for vejledning. De skal bringes til at indse deres uvidenhed og behov for vejledning. „Selvom De følger Deres Barns Udvikling med Opmærksomhed, er det ikke alting De ser. Selvom De gør dem Umage for at passe, ernære og opdrage det saa rigtigt som muligt, er det ikke alting De ved“ (*Udkast til Fødselsdagsbrev*, 1948). Knap så direkte formuleret kan det også ses som et budskab om, at folk er uvidende, når man laver et så omfattende oplysningsmateriale som det, Sundhedsstyrelsen udsender til vordende og nybagte forældre (*Barn i vente*, 2001; *Sunde børn*, 2001).

Appel til eksisterende ønsker og egenskaber er forsøg på at få folk til at handle, som man som styrende ønsker, at de skal. Det sker ved, at den ønskede adfærd fremstilles som svarende til det, de styrede selv ønsker, eller ved at der appelleres til deres egenskaber.

STYRING GENNEM FORMNING AF SUBJEKTER

Parallelt hermed udøver myndighederne magt ved at søge at ændre folks ønsker og egenskaber. Når der tales om at motivere borgerne til at ville sundheden, at der skal ske en holdningsændring eller om at støtte en sundhedsgavnlig adfærd, er det en ambition om at forme borgernes mål og ønsker. „Adfærdsændringer opnås ikke alene via øget viden, men først og fremmest ved påvirkning af holdninger“ (Prioriteringsudvalget, 1977: 23). I

1930'erne var ordvalget et andet. Viggo Munck skrev i 1936, at „en af Propagandaarbejdets Opgaver bliver at fremkalde den hertil svarende *mentale Nyindstilling* saavel hos Læger som hos Publikum“ (Munck, 1936: 750). Men hensigten er den samme. Folk skal have nye mål for deres handlinger.

Når der tales om, at befolkningen skal opdrages, handler det bl.a. om at forme dens normer. Stadig i 1978 kunne den danske indenrigsminister tale om behovet for „en forstærket sundhedsopdragelse af befolkningen“ (*Redegørelse af 3. maj 1978*). I Sverige pegede politikerne også på nødvendigheden af at skabe vilje til sundhed, det vil sige at forme befolkningens mål. I en betænkning fra 1979 stod, at „den enskilde måste uppfatta hälsan som en viktig del av den egna välfärden och välbefinnandet“ (SOU 1979:78: 242). Også skønhedsidealet skulle formes, så det var i overensstemmelse med en adfærd, der fremmer sundhed. I 1939 skrev forfatteren Kate Fleron, at „det er først og fremmest tiltrækkende *at se frisk ud*. Friskhed er Sundhed. Friskhed er smukt“ (*Den store Sundhedsudstilling*, 1939: 14).

Styring kan handle om at fremelske bestemte følelser, om at forme folks reaktioner: „Det gäller att med tiden söka att lära människor att betrakta användandet av oriktig näring med samma ögon, som man redan betraktar andra ohygieniska vanor“ (SOU 1938:6: 153). Et middel til at opnå dette var at ændre de unges syn på sig selv: „börja med att söka ändra på den enskilde först eller rättare hans sätt att se“ (Björkquist, 1945: 1257). Gennem helbredsundersøgelser kan man ændre den undersøgte syn på sig selv og skabe et ønske om at leve op til en given norm.

Magtudøvelsen kan sigte på at fremme evnen til at handle. Det er det, der er tale om, når man bruger begrebet *empowerment* eller taler om at styrke folks handlekompetencer. Der er sjældent tale om at styrke folks handleevner i al almindelighed, men om at gøre det med et bestemt formål, fx at fremme sundhed:

Formålet med undervisningen er at udvikle en sund adfærd og handlekompetence i forhold til sundhed hos eleverne, således at de gennem viden, engagement og selvtillid bliver i stand til at forholde sig kritisk og handle for at fremme egen og andres sundhed (Regeringen, 1999: 79).

Ved at søge at forme menneskers ønsker og egenskaber kan magtudøvelsen således også være med til at forme subjekterne sådan, at de gør de styrendes idéer til deres egne. Dermed udgør det den kombination af dominans- og selvteknologier, som Foucault taler om. Gennem at søge at forme andres

egenskaber kan man gøre dem mere modtagelige for styring, bedre egnede til at gøre det, man som styrende vil have dem til.

I min analyse af den danske og svenske folkesundhedspolitik har jeg som vist set på politiske initiativer som helbredsundersøgelser, kampagner mv.; jeg har undersøgt de retoriske midler, der blev brugt i bestræbelserne på at ændre folks adfærd, i form af appeller til og forsøg på formning af ønsker og egenskaber og anskuet disse som magtudøvelsesteknikker. I et givet styringsredskab eller -tiltag kan de styrende bruge flere teknikker, og de kan søge at appellere til og forme flere egenskaber og motiver. Overvågning i form af helbredsundersøgelser af børn er med til at forme forældres blik på deres børn og dermed forestillingerne om, hvad der er normalt og ønskeligt. Helbredsundersøgelserne kan indgyde skam hos børn og forældre, hvis børnene ikke lever op til normerne. I forbindelse med undersøgelserne har læger og sygeplejersker appelleret til ansvarlighed og fornuft gennem oplysning om, hvordan barnet bør opdrages og plejes. Når forældrene har fået oplysning om resultater af undersøgelser af børnene, er de formentlig mere modtagelige for den påvirkning, de udsættes for. Samtidig kan der appelleres til lydighed og autoritetstro gennem forskellige påbud og forskrifter og gennem den status, lægen har. Forbud kan appellere til flere egenskaber og ønsker. De appellerer til lydighed, men også til ønsket om at undgå den skam, som kan være forbundet med at blive taget i at bryde forbuddet. Forbuddet kan over for borgerne understrege alvoren i en sag, sådan at de, der ønsker at være ansvarlige, bliver opmærksomme på en given adfærd som særlig ønskværdig. Ikke alle teknikker kan placeres entydigt som appel til eller formning af ønsker eller egenskaber. Forfængelighed er en egenskab, som samtidig er udtryk for et ønske om at gøre et positivt indtryk på omgivelserne. Ansvarlighed er en egenskab, som kan være forenet med et ønske om at opnå respekt. Pligt kan både være en følelse og et mål at leve op til. Der er forskel på de styringsteknikker, der kunne bruges i 1930'erne, hvor man kunne appellere til en pligtfølelse over for fædreland og slægt, og i dag, hvor det oftere er folks egen nytte, der bliver appelleret til. Der er også forskel på Danmark og Sverige. I Danmark har man oftere appelleret til sundhed som et mål. I Sverige har man oftere fremstillet sundhed som et middel til at opnå andre goder. Diskurserne om folkesundhedspolitikken har haft forskelligt indhold, og der er brugt forskellige retoriske midler.

AFSLUTNING

I det foregående har jeg søgt at operationalisere et begreb, *governmentality*, med henblik på at gøre det lettere anvendeligt i empiriske analyser af forsøg på magtudøvelse. Operationaliseringen består i, at man i analysen identificerer, hvilke ønsker og egenskaber de styrende søger at appellere til, og hvilke ønsker og egenskaber styringen søger at fremme, det vil sige, hvordan de søger at forme subjekterne. Identifikationen sker bl.a. gennem en analyse af de retoriske midler, der bliver brugt.

Hvad er vundet, og hvad er tabt i forhold til Roses tilgang? Karakteristiken af et givet samfund eller epoke bliver med denne analysetilgang mindre entydig end ved brug af Roses overordnede kategorier. Den gør det til gengæld i mine øjne lettere at fange kompleksiteten og nuancerne i det empiriske materiale, hvor magtudøvelsesbestrebelse kommer til udtryk, og det bliver med denne tilgang lettere at identificere både forskelle og ligheder mellem perioder og lande.

Tak til Niels Arnfred, Ning de Coninck-Smith, Lisa Dahlager, Lene Koch, Tyge Krogh, Karen Vallgård og bogens redaktører for konstruktive kommentarer.

NOTER

1. Styring bruges her som en oversættelse af det engelske *to govern*.
2. Siden jeg har læst Foucault på engelsk, bruger jeg engelske ord, når der ikke er gode danske oversættelser, og citaterne er, på grund af mine utilstrækkelige franskkundskaber, oversat fra engelske oversættelser af hans værker.
3. Det er især sket i Storbritannien, Canada og Australien, og mange af analyserne er publiceret i tidsskriftet *Economy and Society*. Eksempler på analyser er Dean (1999; 2002); Hindess (2001); Rose (1993; 1999); Rose & Miller (1992); Valverde (1996).
4. På engelsk *freedom as discipline, solidarity and autonomy*.

LITTERATUR

- Barn i vente* (2001). Graviditet, fødsel, spædbarnspleje. Sundhedsstyrelsens vejledning til gravide. København: Sundhedsstyrelsen.
- Björkquist, Oswald (1945). „Hälsövärdens huvudvägar“. *Läkartidningen*, 42: 1256–1259.
- Danske Kvinders Nationalraad (1935). Brev skrevet 24. 5. 1935 optrykt i *Rigsdagstidende* 1945/46 sp. 3367/68.
- Dean, Mitchell (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. London: Sage Publications.
- Dean, Mitchell (2002). „Liberal Government and Authoritarianism“. *Economy and Society*, 31: 37–61.
- Den store Sundhedsudstilling* (1939). Udstillingskatalog. København: Berlingske Tidende og Arthur Jensens Forlag.
- Ett friskare folk* (1945). „Skolans hälsofostran genom gymnastik och idrott“. Typföredrag Nr. 19.
- Foucault, Michel (1972). „Truth and Power“, pp. 109–33 i Colin Gordon (ed.). *Power and Knowledge*. New York: Pantheon Books.
- Foucault, Michel (1982a). „The Subject and Power. Why Study Power: The Question of the Subject“, pp. 208–16 i Hubert L. Dreyfus & Paul Rabinow (eds.). *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. With an afterword by Michel Foucault. The Harvester Press.
- Foucault, Michel (1982b). „How Power is Exercised“, pp. 216–226 i Hubert L. Dreyfus & Paul Rabinow (eds.). *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*. With an Afterword by Michel Foucault. The Harvester Press.
- Foucault, Michel (1988). „Technologies of the Self“, pp. 16–49 i Luther H. Martin et al. (eds.). *Technologies of the Self*. Amherst: The University of Massachusetts Press.
- Foucault, Michel (1990). *The History of Sexuality – An Introduction. Volume 1*. New York: Vintage Books.
- Foucault, Michel (1991). „Governmentality“, pp. 87–104 i Graham Burchell et al. (eds.). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Hempel Hempsted: Harvester Wheatshead.
- Hindess, Barry (2001). „The Liberal Government of Unfreedom“. *Alternatives: Social Transformation and Human Governance*, 26, 2:93–111.
- Liedman, Sven-Eric (2001). *Ett oändligt äventyr. Om människans kunskaper*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Lindhardt, Jan (1996). *Retorik*. København: Munksgaard.
- Munck, Viggo (1936). „Lægernes sundhedspropaganda“. *Ugeskrift for Læger*, 98: 750–752.
- Okkels, Harald (1939). „Sundhedspropaganda“. *Berlingske Tidende* 15.3.
- Perelman, Chaïm & Lucie Olbrechts-Tyteca (1971). *The New Rhetoric. A Treatise on Argumentation*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Prioriteringsudvalget (1977). *Prioritering i sundhedsvæsenet*. Betænkning fra sundheds-prioriteringsudvalget. Betænkning nr. 809. København: Statens Trykningskontor.
- Redegørelse af 3. maj 1978 om prioriteringen i sundhedsvæsenet*. (Redegørelse nr. VI). Skriftlig redegørelse. Indenrigsminister Egon Jensen. *Folketingstidende* 1977/78, sp. 9483.
- Regeringen (1999). *Regeringens folkesundhedsprogram*. København: Sundhedsministeriet.

- Regeringen (2002). *Sund hele livet – de nationale mål og strategier for folkesundheden 2002-10*. København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.
- Rose, Nikolas & Peter Miller (1992). „Political Power Beyond the State: Problematics of Government“. *British Journal of Sociology*, 43:172-205
- Rose, Nikolas (1993). „Government, Authority and Expertise in Advanced Liberalism“. *Economy and Society*, 22: 283-298.
- Rose, Nikolas (1999). *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SOU 1938:6. *Betänkande i näringsfrågan avgivet av befolkningskommissionen*. Socialdepartementet. Stockholm: Isaac Marcus Boktryckeri-Aktiebolag.
- SOU 1979:78. *Mål och medel för hälso- och sjukvården. Förslag till hälso- och sjukvårdsplan*. Betänkande av hälso- och sjukvårdsutredning (HSU). Stockholm.
- Sunde børn. *Vejledning til forældre med børn i alderen 0-3 år* (2001). København: Sundhedsstyrelsen.
- Udkast til Fødselsdagsbrev fra overborgmester Julius Hansen til Københavns mødre med påmindelse om årlig lægeundersøgelse (1948). Rigsarkivet. Privatinstitutioner. Den almindelige danske Lægeforening. Hygiejnekomitéen. Ark.nr. 10.588. Pk.nr. 186. sag 210-3-b. Bilag 78.
- Vallgård, Signild (2002). „Styring gennem frihed. Magtudøvelse i folkesundhedens navn“, pp. 115-31 i Erik Albæk et al. (red). *Demokratisk set. Festskrift til Lise Tøgeby*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Valverde, Mariana (1996). „‘Despotism’ and Ethical Liberal Governance“. *Economy and society*, 25: 357-372.

INFORMATIONSSAMFUNDETS UDFORDRINGER TIL MAGTANALYSEN

JENS HOFF

Hvem har magten over internettet? Eller på internettet? Er det hardware-producenterne, softwareprocenterne eller de internationale eller europæiske patentorganisationer¹? Er det de internationale eller europæiske standardiserings-organisationer (CEN, ETSI, ISO, IEC²)? Eller er det organisationer som ICANN og W3C,³ der opstiller „færdselsregler“ for trafikken på nettet, og som søger at udvikle de teknologier, som nettet er baseret på? Eller er det EU og de forskellige nationale regeringer, der forsøger at regulere nettet med lovgivning om cyberkriminalitet, copyright, digital signatur mv. Eller er det i virkeligheden indholdsleverandørerne; dvs. producenterne og ejerne af de milliarder af hjemmesider,⁴ som internettet består af? Eller er det rent faktisk os, forbrugerne eller borgerne, der jo bestemmer, hvilken information vi vil hente ned fra nettet, og om vi vil bruge nettet til e-mails, dating eller politiske diskussioner?

Internettet er det fremmeste symbol på informationssamfundet eller netværkssamfundet (Castells, 1996), og det illustrerer på en forbilledlig klar måde alle de problemer eller udfordringer, som en „traditionel“ magtanalyse står over for i dag. Disse problemer kan sammenfattes i følgende punkter:

- Hvis den politiske autoritet ikke er fastlagt på forhånd og derfor ikke behøver være en regering, kommunalbestyrelse eller lignende, eller hvis politik ikke kan lokaliseres til bestemte institutioner eller ses som en bestemt sfære i samfundet, hvordan skal vi så forstå magt? Giver det overhovedet mening at spørge om, hvem der har magt til hvad? Og hvis spørgsmålet stilles, kan det så besvares?
- Hvis ikke det er klart, hvor den politiske autoritet er placeret, eller hvis der er mange institutioner, der „kæmper“ om at være politiske autoriteter, vil der heller ikke være et samlet regime eller hegemoni med formelle værdier og normer, som autoriteten bygger på, og som legitimerer dem. Eller sagt på en anden måde; et regime vil hele tiden være udfordret af

nye/andre værdier og normer, som står uden for eller på kanten af det. Værdier og normer vil være „politiserede“, og kampen om dem vil være vigtig for at kunne bygge nye politiske autoriteter op.

- Hvor de traditionelle magtanalyser⁵ im- eller eksplicit tager udgangspunkt i eksistensen af givne fællesskaber med bestemte interesser og præferencer, kan man ikke på forhånd antage, at sådanne naturlige fællesskaber eksisterer i informationssamfundet. Her synes fællesskaber i højere grad at etablere sig som kommunikations- eller samarbejdsfællesskaber, som kan være lokale, nationale, transnationale eller globale. Dette er af betydning for analysen af magt, fordi det nu ikke længere er selvindlysende, hvad det er for nogle fællesskaber, hvis interesser eller problemer der skal formuleres i forhold til en mangelhovedet (polycentreret) og essentielt omstridt politisk autoritet.

Disse udfordringer til den traditionelle magtanalyse er for så vidt ikke anderledes end de, der stilles med overgangen fra hierarkisk politisk styring (*government*) til netværksstyring (*governance*; se Rhodes, 1997), eller hvad andre kalder overgangen fra det moderne til det reflektivt moderne (Giddens, 1990; 1991). Men postulatet er altså, at disse udfordringer kommer særligt tydeligt frem, hvis vi bruger informationssamfundet, eller det nogle har kaldt „det informationsteknologiske paradigme“ (Castells, 1996) som optik. Nedenfor skal jeg derfor først forsøge at indkredse informationssamfundet, beskrive dets karakteristika samt se på nogle af de magtforståelser, der har været bragt i anvendelse i forhold hertil. Jeg skal derefter vende tilbage til de tre problematikker vedrørende magtbegrebet, som er skitseret ovenfor, og på den baggrund forsøge at tegne omridset af en ny magtforståelse, som synes betydelig bedre egnet til at forstå magt i informationssamfundet end de traditionelle magtforståelser. Endelig skal jeg kort eksemplificere, hvordan denne magtforståelse er blevet anvendt i den antologi om Danmark som informationssamfund, som jeg har redigeret for Magtudredningen, og som danner baggrund for denne artikel (Hoff, 2003).

DET INFORMATIONSTEKNOLOGISKE PARADIGME

Når begreberne informationssamfund, videnssamfund eller netværkssamfund anvendes af forskere eller andre, er det i reglen, fordi de ønsker at påpege, at vi er trådt ind i en ny samfundsmæssig fase, der på afgørende vis adskiller sig fra det gamle industrisamfund. Det er en påstand, som der er brug for

massiv forskning for at verificere. Mange af uenighederne mellem forskere om, hvorvidt dette er tilfældet eller ej, synes at afhænge af, hvordan man vælger at definere informationssamfundet (som er den betegnelse for „det nye“, som jeg vil bruge her), og om man især hæfter sig ved økonomiske, politiske, teknologiske eller kulturelle forhold (se Held et al., 1999).

Jeg skal ikke her gå dybt ned i denne debat, selv om den er væsentlig, men vil i hovedsagen forlade mig på Castells (1996; 2000) og hans argumentation for, at vi især i løbet af 1990'erne på afgørende vis har bevæget os ud af industrisamfundets skygge. Hans påstand om overgangen til informations-samfundet er baseret på den iagttagelse, at skabelsen, bearbejdningen og transmissionen af viden er blevet den væsentligste kilde til produktivitet og magt, i modsætning til industrisamfundet, hvor den væsentligste kilde til produktivitet og magt var adgangen til forskellige energikilder. Denne påstand har brug for en kvalificering, idet man med en vis ret kan hævde, at information i sin bredeste betydning, dvs. som kommunikation af viden, har været afgørende for alle samfund. Termen informationssamfund betegner derfor yderligere det forhold, at det særlige socio-tekniske system (det informationsteknologiske paradigme) opbygget omkring skabelsen, bearbejdningen og transmissionen af viden, gennemtrænger alle samfundsmæssige sfærer; startende med det økonomiske og militære system og bredende sig til ting, vaner og sprog i hverdagslivet (jf. Castells, 1996; Wittel, 2001).

Det socio-tekniske system, vi her taler om, er baseret på udviklingen inden for tre teknologiske områder, som, selv om de er tæt relateret og på mange måder konvergerende i dag, alligevel har hver deres historie. Det drejer sig om udviklingen i mikroelektronik, computere og telekommunikation. Denne historie er velbeskrevet mange steder, så jeg skal ikke komme nærmere ind på den her (se i stedet fx Forester, 1993; Castells, 1996). Afgørende for at kunne tale om en egentlig „informationsteknologisk revolution“ er imidlertid, at der fra midten af 1980'erne skete en udvikling af netværker, som kan sammenbinde personlige, evt. mobile, computere og herved mangedoble datakraft og anvendelsesmuligheder. I udviklingen af netværker er der to udviklinger, som har været afgørende. Den ene er transmissionsteknologi, hvor især udviklingen af optiske fiberkabler og digital „pakket“ transmission dramatisk har øget kapaciteten på linjerne. Den anden har været udviklingen af elektroniske switches og routere (bl.a. TCP/IP-protokollen), som har holdt styr på trafikken på linjerne og muliggjort en sammenkobling af forskellige netværker, og som danner baggrund for det, man i 1990'erne begyndte at kalde „the Information Superhighway“.

Disse opfindelser blev alle gjort i 1970'erne, og det er i reglen denne periode, der omtales som den informationsteknologiske revolution. At man alligevel først begynder at tale om informationssamfundet i 1990'erne hænger sammen med, at det først er igennem de seneste ti år, man for alvor har kunnet se de langtrækkende virkninger af de nævnte opfindelser og oparbejdet en viden om deres sammenhæng med andre samfundsmæssige forhold. Freeman (1988) taler om det socio-tekniske system som et paradigme i Kuhns (1962) forstand og understreger, at det betegner en samling forbundne tekniske, organisatoriske og ledelsesmæssige innovationer. Castells (1996: 61) overtager denne idé og taler om „det informationsteknologiske paradigme“ med fem karakteristika, som tilsammen udgør informationssamfundets materielle grundlag. Disse fem karakteristika er: 1) Information er produktionsprocessens råmateriale. De teknologier, der er nævnt ovenfor, er teknologier, der behandler information, ikke information, der agerer på teknologi som ved tidligere teknologiske revolutioner. 2) De nye teknologiers samfundsmæssige gennemslagskraft, som skyldes det forhold, at information er en integreret del af al menneskelig aktivitet. 3) Den netværkslogik, som behersker ethvert system, der gør brug af de nye teknologier. Netværkslogikken strukturerer ustrukturerede og uegale enheder, men bevarer samtidig deres innovationsevne, fordi de pr. definition er åbne⁶. 4) Sammenhængende hermed er fleksibilitet, som gør det muligt hurtigere end før at ændre processer, organisationer og institutioner. 5) Den øgede konvergens mellem de nævnte teknologier, som frembringer sammenhængende informationssystemer.

Det informationsteknologiske paradigme kan visualiseres som en trekant med de nye teknologier, organisation og produktivitet i hver sin spids, som elementer, der gensidigt påvirker hinanden. Fx er det således den samtidige udvikling eller restrukturering af virksomheder og informationsteknologi, som gav anledning til pæne produktivitetstigninger i G7-landene i 1990'erne.⁷ Men der er to forhold mere, der har haft betydning for udviklingen af informationssamfundet. Den ene er den skærpede internationale konkurrence, der har tvunget virksomheder til at organisere sig globalt. Den anden er 1980'ernes kraftige ryk både i USA og Europa i retning af deregulering og liberalisering i al almindelighed og af markedet for telekommunikation i særdeleshed. Denne udvikling var drevet af nationalstaterne, EU og store multinationale selskaber. Billiggørelse og udvikling af telekommunikationsnetværk og informationssystemer var med til at muliggøre den ovennævnte globalisering af virksomhederne og den globale

integration af finansmarkederne. Udviklingen af det informationsteknologiske paradigme blev således hjulpet frem af nationalstaterne og den internationale konkurrence, men er samtidig blevet et væsentligt element i den omtalte globalisering, og er måske det, der mere end noget andet symboliserer globaliseringen.

Informationssamfundet er altså karakteriseret ved, at det informationsteknologiske paradigme dominerer samfundsudviklingen. Der er naturligvis nationale variationer i, hvordan denne udvikling udspiller sig. Disse variationer er bl.a. betinget af statens rolle i denne udvikling, virksomhedsstrukturen, de politiske konstellationer, civilsamfundets involvering etc. Termen informationssamfund bruges derfor her, som tidligere termen industrisamfund, om alle de lande, der er karakteriseret ved nogle fælles fundamentale træk ved deres socio-tekniske systemer. Men samtidig er der som nævnt nationale særtræk ved den måde, dette socio-tekniske system – det informationsteknologiske paradigme – udfolder sig på.

TEORIER OM MAGT I INFORMATIONSSAMFUNDET

Idéen om informationssamfundet og det informationsteknologiske paradigmes dominans indeholder som nævnt en påstand om, at skabelsen, bearbejdningen og transmissionen af viden er blevet den væsentligste kilde til produktivitet og magt i dag.

Castells uddyber og præciserer spørgsmålet om magt i informationssamfundet ved at tage udgangspunkt i idéen om, at kommunikation er grundlaget for ethvert samfund/enhver kultur (Castells, 1996: 328–329; jf. Luhmann, 1995). Med udviklingen i det socio-tekniske system – især med internettets gennembrud – sker der en integration af forskellige former for kommunikation i et interaktivt netværk. Der dannes det, Castells kalder en „Super-Tekst“ eller et „Meta-Sprog“, som for første gang i historien integrerer de skrevne, mundtlige og audiovisuelle elementer af den menneskelige kommunikation i det samme system.⁸ Kun tilstedeværelse i dette digitale og binært organiserede system gør ifølge Castells (1996: 374) meddelelser kommunikerbare og samfundsmæssigt nærværende. Set fra samfundets perspektiv bliver den elektronisk baserede kommunikation (typografisk, audiovisuel, computer-medieret) derfor lig med kommunikation som sådan. Men prisen for inklusion i dette system er, at man tilpasser sig dets logik, dets sprog, dets adgangspunkter samt dets „kodning“ og „afkodning“. Castells skriver videre, at

opsætningen af adgangsbarrierer til dette kommunikationssystem ... er kritiske kulturelle kampe for det nye samfund, hvis udfald sætter forudsætningerne for de symbolsk medierede kampe, som udkæmpes i disse nye historiske omgivelser. Spørgsmålet om, hvem der er de handlende, og hvem der er de, der handles på, eller i forhold til, ... er i store træk det, der fastlægger magtsystemet (the system of domination) og frigørelsesprocesserne i informationssamfundet (1996: 374).

Castells får her skitseret grundelementerne i en teori om magt i informationssamfundet. På den ene side handler magt altså om *adgang* eller ikke-adgang til kommunikationssystemet. Hvem eller hvordan opstilles adgangsbarrierer, og hvem eller hvad ekskluderes eller inkluderes, bliver afgørende for diagnosen af magten. Men magtspørgsmålet er ikke afgjort hermed. For at fungere i kommunikationssystemet skal man også, som han skriver, „tilpasse sig dets logik, dets sprog, ... samt dets „kodning“ og „afkodning“. Man skal med andre ord *anerkende* systemets måde at fungere på, ligesom systemet skal anerkende en. Spørgsmålet om den dobbelte anerkendelse i kommunikationssystemet diskuterer Castells i andet bind af sit trebindsværk om informationssamfundet som et spørgsmål om identitetsdannelse eller -konstruktion (Castells, 1997). Han taler her om den afgørende betydning af, om man er på nettet (som metafor for informationssamfundet) eller ej, for identitetsdannelsen. Han ser således (jf. også Giddens, 2000) både islamisk, kristen og hinduistisk fundamentalisme som en reaktion på marginalisering i forhold til det globale informationssamfund. Han beskriver disse bevægelser som defensive identiteter og et udtryk for „the exclusion of the excluders by the excluded“ (Castells, 1996: 9).

Gennem sin påpegning af at magt i informationssamfundet handler om både adgang/ikke-adgang og anerkendelse/ikke-ankendelse, får Castells forenet de to spor, som en betydelig del af diskussionen om magt i informationssamfundet har kørt i indtil for nyligt. Adgangsdiskussionen er således den diskussion, vi kender så godt herhjemme fra som diskussionen om (det teknologiske) A- og B-hold, som har raset siden 1980'erne, og som for alvor blev sat på den politiske dagsorden i forhold til informationssamfundet med Dybkjær-Christensen rapporten i 1994. I udlandet har dette spørgsmål været diskuteret under overskriften „the digital divide“, og en større mængde EU- og nationale europæiske forskningsprojekter har været specielt rettet mod denne problematik (se fx www.cordis.lu). En forsker som Pippa Norris, der har arbejdet meget med denne problemstilling, sondrer mellem, hvad hun kalder „the global divide“, „the social divide“ og „the democratic

divide“ (Norris, 2001). Efter min mening er hendes forsøg på at viderebearbejde spørgsmålet om adgang/ikke-adgang imidlertid ikke særlig vellykket, i alt fald ikke som et forsøg på at sige noget om magt i informationssamfundet, på grund af hendes meget snævre afgrænsning af politik og demokrati som noget, der foregår i eller er rettet mod repræsentative politiske institutioner i nationalstaterne.

Diskussionen om anerkendelse eller identitetsdannelse i relation til det globale kommunikationssystem har hovedsageligt kørt i et spor, der har haft en tendens til at lægge vægt på: 1) informationssamfundets stærkt øgede overvågningskapacitet; dets „Orwellske“ aspekter, hvor informations- og kommunikationsteknologien påvises at styrke især eksisterende bureaukratier og regeringer (se Davies, 1996; Lyon, 1994; Robins & Webster, 1999; van de Donk et al., 1995) og dermed verificere den såkaldte „reinforcement-hypotese“ (Danziger et al., 1982), eller 2) den form for tilpasning eller selvdisciplinering, som individer må underkaste sig, hvis de skal tilpasse sig kommunikationssystemets logik eller „koder“. Undertiden forenes de to perspektiver i en Foucault-inspireret analyse, der lægger vægt på informationssamfundets stærkt øgede muligheder for anonym overvågning gennem indsamling af information om den enkelte og automatisering af magtudøvelsen gennem registrering, klassificering og standardiseret kommunikation med kunder, brugere eller klienter (Mehta & Darier, 1998).

Det er Castells' fortjeneste at have forenet de to spor i debatterne om magt i informationssamfundet og klargjort, at magt i informationssamfundet handler om adgang og anerkendelse. Som vi skal se nedenfor, kan også de „traditionelle“ magtanalyser siges at have handlet om adgang og anerkendelse, så det er ikke anvendelsen af dette begrebspar, som adskiller analysen af magt i informationssamfundet fra tidligere magtanalyser. Forskellen knytter sig derimod for det første til spørgsmålet om, hvad det er vigtigt at have adgang til. I den traditionelle magtanalyse var det selvindlysende, at det gjaldt om at have adgang til den politiske autoritet, som så at sige var givet på forhånd som parlamentet eller en lokal repræsentativ politisk enhed (amtsråd eller kommunalbestyrelse). I det globale kommunikationssystem er det imidlertid ikke givet på forhånd, hvad eller hvor den eller de politiske autoriteter er. Tværtimod synes der at finde processer og kampe sted, som handler om forsøg på at *konstruere politiske autoriteter*. En sådan politisk autoritet kan udmærket, som fx Bjerke (2003) argumenterer for, være et privat firma som Microsoft.

Det andet spørgsmål vedrørende adgang, som Castells ikke når så langt med i sin analyse, der hovedsageligt beskæftiger sig med økonomiske, kultu-

relle, medie- og identitetsmæssige transformationer i informationssamfundet, er spørgsmålet om, hvorvidt adgang er en tilstrækkelig betingelse for at kunne udøve magt i informationssamfundet. Har fx frimærkesamleren, der diskuterer frimærker på nettet med andre filatelister over hele verden, magt? Svaret herpå viser, at der er en ting, som Castells mangler at præcisere i forbindelse med adgangsdiskussionen; nemlig at magt hænger sammen med adgangen til *politiske* processer; dvs. processer, der omhandler en autoritativ fordeling af værdier, der har gyldighed, om ikke for samfund, så dog for fællesskaber eller grupper på nettet. Castells mangler med andre ord en diskussion af forholdet mellem politik, autoritet og magt, hvilket vi skal se nærmere på nedenfor.

Også når det drejer sig om anerkendelse, er der behov for en præcisering af, at anerkendelsen må rette sig imod den politiske autoritet for at være magtmæssigt effektiv. Det må handle om accept og vedkendelse (eller det modsatte) af de fordelinger af værdier, som finder sted af og ved de politiske autoriteter, som forsøger at etablere sig som sådanne i det globale kommunikationssystem. Gennem accepten og vedkendelsen/anerkendelsen sker der en *konstruktion af politisk identitet*, samtidig med at den politiske autoritet autoriseres/legitimeres.

Castells mangler med andre ord en definition af politik og en forståelse af sammenhængen mellem politik og magt i det globale kommunikationssystem. Samtidig ligger det latent hos ham, men det bliver kun delvist tydeligt i hans analyse, at hverken politiske autoriteter eller identiteter er noget, der kan tages for givet i informationssamfundet, men tværtimod konstrueres/dekonstrueres i en løbende proces.

Før vi vender blikket mod de traditionelle magtanalyser for at se, hvorledes de angriber spørgsmålet om politisk autoritet og anerkendelse/identitet, er der grund til at nævne, at Castells også bringer handlende aktører ind i analysen. Dermed rejser han spørgsmålet om den „transformative kapacitet“, disse aktører får gennem de nye ressourcer og muligheder i informationssamfundet. Dette spørgsmål skal vi også se nærmere på nedenfor.

LANGT FRA NEW HAVEN. MAGT SOM ADGANG OG ANERKENDELSE

Hensigten med dette afsnit er for det første at vise, at også de traditionelle magtteorier – magtens tre ansigter – kan ses som struktureret ud fra kategorierne adgang og anerkendelse. For det andet er det hensigten at vise, at de

begrænsninger i forståelsen af, hvad adgang og anerkendelse drejer sig om, som ligger i de traditionelle magtteorier, har ført til en nyudvikling i magt-teorien i form af bl.a. Giddens' og Foucaults bidrag, og at disse nyere magt-teorier er betydelig bedre egnet end de traditionelle til at indfange aspekter af magt i informationssamfundet.

Som bekendt anlægger Robert Dahl i sit „community power study“ af New Haven fra 1961 (Dahl, 1961) et behavioristisk syn på magt, hvor magt defineres som det, at A får sine præferencer eller interesser igennem på trods af B's modstand. Man undersøger derfor, hvem der har magt i et lokalsamfund ved at se på politiske beslutninger. Jo flere beslutninger en aktør får igennem, jo større magt har aktøren. Dahl konstaterede så på baggrund af empiriske studier af en række politikområder i New Haven, at det var forskellige aktører, eller koalitioner af aktører, der fik deres interesser igennem og derfor havde magt. Dette, kombineret med eksistensen af forskellige politiske niveauer (lokalt, delstatsligt, føderalt), fik ham til at kendetegne det amerikanske samfund som pluralistisk.

Adgang er derfor også hos Dahl et centralt element i hans magtteori, men hos ham drejer det sig om adgang til et centralt repræsentativt politisk/demokratisk forum som fx en kommunalbestyrelse. Anerkendelsen af de politiske beslutninger eller det, nogle ville kalde det politiske styres legitimitet, problematiseres ikke hos Dahl. Den politiske autoritet fungerer på baggrund af, hvad Dahl selv kalder en underliggende konsensus (Dahl, 1956). Politik ses som et overfladefænomen af konflikter og forhandlinger, der udspiller sig inden for rammerne af en normativt integrerende politisk kultur. Politikken er så at sige indkapslet i repræsentative politiske institutioner, hvorfor den vigtigste politiske ressource bliver stemmeafgivning, og det vigtigste led mellem institutioner og politisk kultur bliver de politiske partier.

Den videre udvikling af magtteorien er præget af, at der i stigende grad sættes spørgsmålstejn ved denne underliggende konsensus. Bachrach & Baratz' (1972) begreb „non-decisions“ er således et forsøg på at indfange de forhold, der gør, at bestemte emner ikke/aldrig sættes på den politiske dagsorden, hvorfor der ikke kan træffes beslutninger om dem. Adgangen drejer sig altså her stadig væk om adgang til repræsentative politiske institutioner, men anerkendelse er problematiseret på den måde, at den ikke ses som spontant genereret af den politiske kultur, men som noget der finder sted gennem, hvad Bachrach & Baratz kalder mobilisering af fordom („mobilization of bias“). Med dette begreb forsøger de at beskrive det forhold, at den dominerende konsensus som oftest er organiseret eller afgørende præget af eliter,

som kan sørge for, at sager eller emner, der er ubelejlige for dem, ikke dukker op på den politiske dagsorden eller kun dukker op i en form, der kan indkapsles eller udgrænses.

Lukes' arbejde (1986) repræsenterer en videreudvikling af denne tankegang. Hos ham tolkes mobilisering af fordom som en del af en generel ideologisk påvirkning, som forstås af bestemte aktører, og som ytrer sig i en bevidsthedskontrol over andre. Der bliver her tale om en (skjult) systemisk magtpåvirkning, som bevirker, at nogle aktører kommer til at handle mod deres virkelige interesser, hvilket giver sig udslag i såkaldte „no-decisions“.

For Lukes såvel som for Dahl og Bachrach & Baratz, gælder det imidlertid, at spørgsmålet om magt især drejer sig om adgangen til repræsentative politiske institutioner. Herudover er fællestræk ved disse teorier, at de taler om magt som „magt over“, hvilket indebærer, at magt ses som uløseligt forbundet med konflikt, og at magtudøvelse er en form for dominans (som hos Weber), samt at de ser magt som forbundet med præferencer eller interesser.

Hos Giddens (1984; 1987), som yderligere udvider og kontekstualiserer magtbegrebet, er magt ikke længere forbundet med præferencer eller interesser. Hos ham ses magt derimod som en transformativ kapacitet; som evnen til at gøre en forskel. Magt er lokaliseret i aktørernes praksis; i deres evne til at producere resultater gennem strategisk handlen under bestemte institutionelle betingelser. Magt ses derfor ikke længere som en bestemt handlingstype; noget der finder sted, når A får B til at gøre noget, B ellers ikke ville have gjort, men som dagligdags handlen, der finder sted kontinuerligt og rutinemæssigt, og som virker gennem reproduktionen (eller ændringen) af institutioner (strukturer). Giddens bryder på denne måde med modsætningen mellem determinisme og voluntarisme og idéen om, at autonomi kun kan forekomme uden for institutioner (strukturer). Hos ham kan både institutioner og aktører virke hæmmende, fremmende eller neutrale, når det gælder om at gøre en forskel. På denne måde får Giddens flyttet perspektivet på magt væk fra realiseringen af interesser og hen imod produktionen af resultater. Dette har Bang, Dyrberg og Hoff (2003) kaldt magtens fjerde dimension. Magten har her stadig sit udspring i aktører, der reflektivt griber ind i sociale processer, dog uden at kende alle betingelser, hvorved de skaber såvel intenderede som ikke-intenderede konsekvenser for sig selv og andre.

Det gælder imidlertid stadig hos Giddens som i de tre traditionelle magtdimensioner, at magt ses i termer af *adgangsbetingelser* til de beslutningsprocesser, der foregår inden for rammerne af en gældende social og politisk orden. Dog er fokus, på grund af den rolle, Giddens tillægger den reflektive

og handlende aktør, i nogen grad forskudt væk fra repræsentative politiske institutioner i retning af de formelle normer og værdier, som de politiske autoriteter bygger på. Adgang drejer sig altså også om adgang til hegemoniet eller de betydningsstrukturer, som en given politisk autoritet bygger på. Med hensyn til *anerkendelsen* betyder dette, at den derfor heller ikke i så høj grad er rettet mod en accept af givne politiske beslutninger, men i højere grad drejer sig om, hvordan man som refleksivt individ tilpasser (eller ikke-tilpasser) sig gældende normer, værdier, regler og rutiner i hegemoniet.

Også Foucault definerer i en vis forstand magt som transformativ kapacitet eller evne til at gøre en forskel. Men hvor denne større eller mindre evne hos Giddens ses som et grundtræk hos alle aktører, forstår Foucault evne som et spørgsmål om, hvordan subjektet er konstitueret. I Foucaults magtanalytik lægges der vægt på at se magt som konstitution af identitet, som finder sted i forskellige praksiser i forskellige sammenhænge. Denne konstitution kan ikke forklares ud fra noget mere fundamentalt. Magt kan således ikke afledes af struktur eller aktør, fordi disse kategorier allerede er specifikationer af magt. Tilblivelsen af identitet *er* magt og er i den forstand konstitutiv.

Magt kan af denne grund ikke gives form og indhold uafhængigt af de komplekse strategiske situationer, i hvilken den optræder. I disse konkrete kontekster må man så undersøge de praksiser, hvorigennem magten kommer til udtryk. Hos Foucault gøres dette konkret ved at se, hvilke teknologier magten udøves gennem, og hvorledes disse legitimeres – gøres til sande og rigtige. Magt ses på denne måde ikke som intentionel eller kausal; den er ikke nødvendigvis ond eller villet af bestemte aktører. Men den har klare effekter på individets krop og psyke og er i den forstand produktiv. Samtidig er den på én gang determinerende og ikke-determinerende. Determinerende, fordi den disciplinerer de „dovne kroppe“, men også ikke-determinerende, fordi disciplineringen altid kun er ét forsøg, én magtform, som kan give anledning til oprør eller skabelse af modmagt. Denne opfattelse af magt betyder imidlertid, at magt kun kan bestemmes tilbagevirkende eller *ex post*, som en forøgelse eller reduktion af de handlemuligheder, som subjektet kan vælge (Foucault, 1984). Magt hos Foucault bliver derfor som hos Giddens „magt til“ mere end „magt over“, men naturligvis med de begrænsninger, som identitetsdannelsen/disciplineringen har nedfældet i det enkelte individ (Foucault, 1979).

Disse antagelser om magt hos Foucault har store konsekvenser for, hvordan man kan se politisk magt. I denne optik bliver det således problematisk at se politisk magt som noget, der har en specifik lokalisering i fx nationalsta-

tens repræsentative politiske institutioner, og at opfatte magt som hierarkisk og opererende ved hjælp af dominans. Den politiske magt (politiske identitetsdannelse) er i stedet lokaliseret i historisk specifikke konfigurationer af teknologi (i bredeste forstand), viden og sandhed(skonstruktion), eller hvad Foucault kalder diskurser. Foucault bruger også begrebet „governmentality“ (se Dean, 1999) som betegnelse for denne politiske magt, som altså orienterer sig mod forholdet mellem selvet og andre eller mellem individualiteten og fællesskabet, mere end mod repræsentative politiske institutioner.

Denne opfattelse af magt rummer umiddelbart to problemer for analysen af politik, som må klargøres: For det første kan det være vanskeligt at se, hvor grænsen går mellem politisk magt og magt i almindelighed, og om Foucault overhovedet laver en distinktion mellem de to, og for det andet mister distinktioner som fx stat/civilsamfund eller offentlig/privat deres status som organiserende begreber for politiske processer og politisk identitetsdannelse. Med hensyn til det første problem kan man sige, at Foucault ikke umiddelbart sonderer mellem politisk magt og magt i almindelighed, men man kan læse ham sådan, at den politiske magt/politiske identitet er den del af identiteten, som omhandler forståelsen, viljen og evnen til at indgå i de processer, der drejer sig om den autoritative fordeling af værdier i givne fællesskaber. Hvad der er autoritativt, vil hos Foucault ikke kunne defineres a priori, men må fastlægges kontekstuel og historisk specifikt. Der vil således være et gensidigt betingelsesforhold mellem den politiske autoritative og politiske identitet. Herudover kan den politiske autoritet ikke kun ses som staten eller repræsentative politiske institutioner. Disse institutioner repræsenterer kun én strategi for monopoliseringen og indkapslingen af det politiske, og der vil kunne være flere andre strategier både aktuelt og historisk.

Denne korte gennemgang af de traditionelle magtteorier skulle gerne have gjort det klart, hvorfor Giddens' og Foucaults magtteorier synes bedre egnede til at forstå magt i informationssamfundet end de traditionelle magtteorier. I forhold til de spørgsmål vedrørende politisk autoritet, regime og fællesskab (Easton, 1965), som blev rejst indledningsvis, og som blev illustreret gennem Castells' analyse af informationssamfundet, bringer Giddens' og Foucaults magtanalyse følgende fremskridt:

- Hvor den politiske autoritet i den traditionelle magtanalyse udgøres af repræsentative politiske lag i form af enten politikere eller bureaukrater, åbner de nyere magtanalyser op for, at også aktører fra den frivillige eller

private sektor eller netværker, der går på tværs af sektorer, kan fungere som politiske autoriteter. Det kan ikke på forhånd tages som givet, hvem eller hvad den politiske autoritet er. Dette må fastlægges i analyser af konkrete situationer, der tager højde for, at der kan finde kampe og processer sted, som netop tager sigte på at konstruere sådanne (nye) politiske autoriteter. Diskussionen om adgang eller ikke adgang i informationssamfundet må derfor rette sig mod adgangen til disse politiske autoriteter og ikke blot mod adgang/ikke-adgang til fx internettet som sådan.

- Anerkendelse eller ikke-ankendelse af den politiske autoritet kan ikke, som i de traditionelle magtteorier, formuleres som et spørgsmål om et givet politisk styres legitimitet. Anerkendelsen må derimod ses som funderet i den politiske identitet, som bliver til i et gensidigt betingelsesforhold mellem udøvelsen af politisk autoritet og selvsamme identitet.

I den antologi om politik, magt og demokrati i informationssamfundet, som jeg har redigeret for Magtudredningen, tages der især udgangspunkt i Giddens' og Foucaults analyser af magt. Ovenfor har jeg dog fået de overvejelser vedrørende magtanalysen, som blev gjort i forbindelse med udarbejdelsen af antologien, til at fremstå mere gennemarbejdede og sammenhængende, end de oprindeligt var. Men det var klart for alle forfatterne, at der i analysen af informationssamfundet var behov for en aktørforståelse, der overskred aktørforståelsen i de traditionelle magtanalyser. Læses informationssamfundet „nedefra“, er det interessante jo spørgsmålet om det enkelte individs autonomi, handlemuligheder og ressourcer, og hvordan disse påvirkes gennem adgangen til det globale informationssystem. Denne tilgang er i fin overensstemmelse med Giddens' magtforståelse, der ser magt som lokaliseret i aktørernes evne til at producere resultater gennem strategisk handlen under bestemte institutionelle betingelser.

Da det imidlertid især er spørgsmålet om *politisk* magt, der har interesseret os, har vi også haft brug for en magtteori, der kunne sige noget om den politiske magts udseende og placering i informationssamfundet. Her har Foucault været velegnet, fordi han i første omgang flytter den politiske magt væk fra et spørgsmål om adgangen til repræsentative politiske institutioner eller staten og gør den til et spørgsmål om politisk identitetsdannelse. Denne finder dog ikke sted i et vakuum, men i et gensidigt betingelsesforhold med en politisk autoritet, der må fastlægges kontekstuel og historisk specifikt.

KONKLUSION

Informationssamfundet eller det informationsteknologiske paradigme illustrerer med særlig tydelighed de problemer, som den traditionelle magtanalyse står over for i dag. Disse problemer kan kort opsummeres i følgende:

- Politiske autoriteter er ikke givne på forhånd, men der finder processer og kampe sted, som drejer sig om at konstruere nye politiske autoriteter. Af denne grund er politikens område udvidet voldsomt, idet det er blevet klart, at politisk autoritet er det, der udstyrer kommunikation med en politisk dimension. Politiske processer finder således sted på områder, som tidligere blev betragtet som tilhørende markedet eller privatlivet.
- Hegemonier udfordres på samme måde som politiske autoriteter, og der vil være en kamp om demokratiske værdier og normer, der kan medvirke til opbygning af nye politiske autoriteter.
- Det er ikke længere selvindlysende, hvad det er for fællesskaber, hvis interesser skal formuleres i forhold til en given politisk autoritet. Fællesskaber i informationssamfundet synes at etablere sig som kommunikations- eller samarbejdsfællesskaber, som kan være både lokale, nationale, transnationale og globale.

Disse problemer blev eksemplificeret gennem Castells' analyse af netværksamfundet, og hans ansatser til at formulere en teori om magt i netværksamfundet blev præsenteret. Grundelementerne i en sådan teori er dels spørgsmålet om adgang eller ikke-adgang til det, han kalder det globale kommunikationssystem, og dels spørgsmålet om anerkendelse af systemets måde at fungere på (dets „kodning“), ligesom systemet skal anerkende én (den dobbelte anerkendelse). Dette formulerer Castells også som et spørgsmål om identitetsdannelse eller -konstruktion.

At formulere spørgsmålet om magt som et spørgsmål om adgang og anerkendelse er der imidlertid ikke noget nyt i, idet også de traditionelle magt-teorier er struktureret ud fra dette begrebspar. Det nye er dels problematiseringen af, hvad det er vigtigt at have adgang til, og dels problematiseringen af identitetsdannelsen og dermed legitimeringen af politiske autoriteter. I den traditionelle magtanalyse ansås det således som selvindlysende, at det gjaldt om at have adgang til politiske autoriteter som parlament eller kommunalbestyrelser. I det globale kommunikationssystem er det imidlertid ikke givet på forhånd, hvad eller hvor de politiske autoriteter er. Her synes der tvært-

imod at finde kampe sted, som handler om forsøg på at konstruere politiske autoriteter. Også for den politiske identitet gælder det, at denne ikke længe-re på forhånd kan antages at være orienteret mod givne politiske autoriteter, men at den må handle om accept og vedkendelse af de fordelinger af værdi-er, som finder sted af og ved de politiske autoriteter, som forsøger at etablere sig i det globale kommunikationssystem.

Denne præcisering af spørgsmålet om politisk autoritet og politisk identi-tetsdannelse er en videreudvikling af Castells' analyse, der mangler en dis-kussion af forholdet mellem politik, autoritet og magt i det globale informa-tionssystem. I forsøget på at bringe disse begreber ind i Castells' analyse af magt i informationssamfundet vendte vi os derfor mod nyere magtteorier, især Giddens og Foucault, som vi fandt betydelig bedre egnede til at beskri-ve magt i informationssamfundet. Foucaults analyse har således den fordel, at den netop ikke tager for givet, hvem eller hvad den politiske autoritet er. Den lægger derimod op til, at dette fastlægges i konkrete situationer, hvor man kan analysere de processer og kampe, som finder sted med henblik på at konstruere sådanne politiske autoriteter. Giddens' magtforståelse bringer en nødvendig aktørdimension ind i analysen; idet Giddens jo ser magt som aktørers evne til at producere resultater gennem strategisk handlen under bestemte institutionelle betingelser.

En måde at nærme sig analysen af magt i informationssamfundet på er derfor ved at tage udgangspunkt i spændingsfeltet mellem nye politiske autoriteter og aktørernes evne til at gøre en forskel i forhold til disse autori-teters beslutninger og at analysere adgang og anerkendelse i forhold hertil. En sådan tilgang er derfor brugt i Magtudredningens antologi om *Danmark som informationssamfund. Problemer og muligheder for politik og demokrati*.

NOTER

1. Der er tale om EPO, som er det europæiske patentkontor, og WIPO, som er World Intellectual Property Organisation.

2. CEN er en forkortelse for European Committee for Standardization. ETSI står for European Telecommunications Standards Institute, ISO er International Organization for Standardization, og IEC er International Electrotechnical Commission.
3. ICANN står for The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers og er et teknisk koordineringsorgan for internettet dannet i oktober 1998. ICANN koordinerer tildelingen af internet-domænenavne, IP-adresser og protokolparametre og portnumre og står endvidere for koordineringen af vedligeholdelsen af internettets grundlæggende server-system (se www.icann.org). ICANN er en privat, non-profit organisation. W3C står for World Wide Web Consortium, som udvikler interoperative teknologier (specifikationer, guidelines, software mv.), som skal fremme nettets tekniske udvikling. W3C-team'et ledes af Tim Berners-Lee, som regnes for internettets „opfinder“ (se www.w3.org).
4. Det er anslået, at internettet rummer over to milliarder hjemmesider, og at det vokser med 7,3 millioner sider om dagen. Se Norris (2001: 4) eller www.cyveillance.com/newsroom/3012.asp
5. Med traditionelle magtopfattelser forstår jeg magtens tre ansigter, som de er fremstillet af Dahl (1961), Bachrach & Baratz (1962) og Lukes (1986).
6. Castells (1996: 65) taler om dem som „multi-edged“.
7. G7-landene er USA, Tyskland, Japan, Frankrig, Storbritanien, Canada og Italien og er traditionelt blevet anset for verdens førende økonomier. Landene afholder topmøder vedrørende verdensøkonomien med jævne mellemrum. I midten af 1990'erne blev gruppen udvidet med Rusland, og der tales nu om G8-landene.
8. Det er Castells' opfattelse, at det globale kommunikationssystemets gennembrud repræsenterer et historisk skift på linje med betydningen af alfabetets opfindelse omkring år 700 f.Kr., som muliggjorde en kumulativ, vidensbaseret kommunikation (Castells, 1996: 327-328).

LITTERATUR

- Bang, Henrik, Torben Bech Dyrberg & Jens Hoff (red.) (2003). *Magt, identitet og politisk fællesskab. Studier af magten i lokalsamfund i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1962). „Two Faces of Power“. *American Political Science Review*, 56:947-955.
- Bjerke, Flemming (2003). „Softwarepatenter og magt“, i J. Hoff (red.). *Danmark som informationssamfund. Problemer og muligheder for politik og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Castells, Manuel (1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Castells, Manuel (1997). *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- Castells, Manuel (2000). „Materials for an Exploratory Theory of the Network Society“. *British Journal of Sociology*, 51, 1: 5-24.
- Dahl, Robert A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.

- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven & London: Yale University Press.
- Danziger, James N. et al. (1982). *Computers and Politics*. New York: Columbia University Press.
- Davies, Simon (1996). *Big Brother: Britain's Web of Surveillance and the New Technological Order*. London: Pan Books.
- Dean, Mitchell (1999). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Easton, David (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley and Son.
- Forester, Tom (1993). *Silicon Samurai: How Japan Conquered the World Information Technology Industry*. Oxford: Blackwell.
- Foucault, Michel (1979). *Discipline and Punishment. The Birth of the Prison*. New York: Vintage.
- Foucault, Michel (1984). „Preface to the History of Sexuality“, pp. 333-339 i Paul Rabinow (ed.). *The Foucault Reader*. New York: Pantheon Books.
- Freeman, Christopher (1988). „Preface to Part II“, i Giovanni Dosi et al. (eds.). *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1987). *Social Theory and Modern Sociology*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (1991). *Modernity and Self-Identity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, Anthony (2000). *Runaway World*. New York: Routledge.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt & Jonathan Perraton (1999). *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- Hoff, Jens (red.) (2003). *Danmark som informationsamfund. Problemer og muligheder for politik og demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Kuhn, Thomas (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Luhmann, Niklas (1995). *Social Systems*. Stanford, CA: Stanford University Press. [Original tysk version 1984].
- Lukes, Steven (ed.) (1986). *Power*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Lyon, David (1994). *The Electronic Eye: The Rise of Surveillance Society*. Cambridge: Polity Press.
- Mehta, Michael D. & Eric Darier (1998). „Virtual Control and Disciplining on the Internet: Electronic Governmentality in the New Wired World“. *The Information Society*, 14, 2: 107-116.
- Norris, Pippa (2001). *Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Robins, Kevin & Frank Webster (1999). *Times of the Technoculture*. London: Routledge.
- van de Donk, Wim B. H. J., Ignace Th. Snellen & Pieter W. Tops (eds.) (1995). *Orwell in Athens. A Perspective on Informatization and Democracy*. Amsterdam: IOS Press.
- Wittel, Andreas (2001). „Towards a Network Sociality“. *Theory, Culture and Society*, 18, 6: 51-76.

MAGTANALYSE AF POLITISKE PROCESSER: WHO GOVERNS, WHAT GOVERNS, HOW GOVERNANCE

JØRGEN GOUL ANDERSEN

Arbejdet med at analysere beslutningsprocesser i dansk politik, herunder ikke mindst „policy-processer“, dvs. de beslutningskæder, der ligger bag langsigtede politikændringer inden for et område, giver anledning til at reflektere over de klassiske diskussioner om tilgangsvinkler til studiet af magt og indflydelse i forbindelse med politiske beslutningsprocesser. For det første er der behov for en række tilføjelser og udvidelser af det traditionelle perspektiv, så det kan tage højde for den senere udvikling i politologisk forskning. For det andet er der en række erkendelser, som vanskeligt kan indfanges med det traditionelle, aktørorienterede hovedperspektiv: Ud over at spørge, „Who governs?“, som titlen på et klassisk værk lød (Dahl, 1961), må man i dag også spørge, „What governs?“ og „How governance“?

„WHO GOVERNS?“ – KLASSISK OG UDVIDET

Selv om empiriske undersøgelser egentlig er forbløffende få, er beslutningsprocesser *locus classicus* for analyser af og magt og indflydelse, og i særdeleshed for det aktørorienterede magtbegreb (Dahl, 1961). Fremgangsmåden er både ligetil og plausibel: Hvilke aktører er involveret, hvilke præferencer har de, hvilke strategier anvender de for at få indflydelse, og i hvor høj grad får de deres vilje over for de andre aktører? Det er i reglen også denne type af spørgsmål, der sigtes til, når forskere i anden sammenhæng fx søger at vurdere interesseorganisationers, virksomheders eller andre aktørers indflydelse.

Den klassiske kritik er, at man risikerer at glemme en række magtformer, hvis man udelukkende fokuserer på beslutningsprocessen og de aktører, der er involveret i den. Nogle præciserer, at man i særlig grad bør interessere sig for, om potentielle aktører er *holdt ude* fra de beslutningsfora eller de netværk, hvori beslutninger foregår. En anden klassisk indvending er, at man

må se på, om bestemte potentielle sager (*issues*) bliver holdt ude fra den politiske dagsorden – det såkaldte *nondecision*-problem (Bachrach & Baratz, 1962). En tredje indvending er, at aktører godt kan have indflydelse, selv om de slet ikke deltager i beslutningerne, fordi beslutningstagerne kender deres præferencer og foruddiskonterer deres eventuelle reaktion. Fx kan stærke organisationer, erhvervslivet og – ikke mindst – vælgerne på den måde godt have stor *indirekte* indflydelse i kraft af deres ressourcer, selv om de ikke deltager. Og endelig kan magt bestå i at kunne styre andres *præferencer* eller *valgmuligheder* (Lukes, 1974).

Nondecisions, indirekte indflydelse og kontrol med præferencer og valgmuligheder har det til fælles, at sådanne magtformer er svære at måle. Men de repræsenterer fortrinsvis en udvidelse af den traditionelle approach: Vi må tage højde for, at politikere og andre direkte involverede aktører kan foruddiskontere andres reaktioner, vi må tage højde for, at aktører kan påvirke eller i nogle tilfælde ligefrem styre den politiske dagsorden, og vi må tage højde for, at aktører ikke altid danner deres præferencer frit. Det er vidtrækende udvidelser, men de bryder strengt taget ikke med det aktørorienterede magtbegreb. Det gør en række strukturelle magtteorier inden for sociologien derimod (Thomsen, 2000). Men de har til gengæld ikke meget med beslutningsprocesser at gøre, så dem skal vi forbigå her.

En anden type af argumenter vil henvise til, at klassiske beslutningsprocesanalyser er tilbøjelige til at fokusere for snævert på selve beslutningsprocessen, dvs. starte for sent i beslutningsprocesforløbet og slutte for tidligt. Efter Pressman & Wildavsky's berømte bog om *Implementation* (1973) er det almindelig viden, at man ikke kan nøjes med at se alene på beslutningsprocessen frem til vedtagelsen af en lov eller en beslutning. Man må også se på, hvordan den føres ud i livet, dvs. hvordan den *implementeres*. Syretesten på magt er ikke at få sine forslag vedtaget, men at få dem implementeret med det tilsigtede resultat. Denne proces fra beslutning til effekt – fra *output* til *outcome* – er en selvstændig politisk proces, hvor nye aktører tager over – offentlige institutioner, interesseorganisationer og andre, ofte i indbyrdes konflikt – og til sidst mødet mellem offentligt ansatte (*street-level bureaucrats*) og den offentlige sektors klienter eller brugere. Sådanne aktører, der hver for sig forfølger deres egne mål, kan være mangfoldige (Winter, 1985). Men tilgangen er præcis den samme: Hvilke aktører er involveret, hvilke præferencer har de, hvilke strategier anvender de for at få indflydelse, i hvor høj grad får de deres vilje over for de andre aktører – og hvad bliver der tilbage af de oprindelige intentioner?

Tilsvarende er man blevet mere bevidst om de faser, der går forud for den egentlige beslutningsproces, bl.a. idéudvikling. Et stykke ad vejen kan man også anvende den samme tilgang i idé- og forberedelsesfasen, hvor vi atter støder på nye aktører, der hver for sig har deres egne målsætninger. Kort sagt: Skal man i dag studere beslutningsprocesser, må man anlægge et længere tidsperspektiv. Fra idéer undfanges, til de føres endeligt igennem med større eller mindre held.

Selv med disse udvidelser er det dog ikke altid nok at spørge „who governs“. Vi skal i det følgende inddrage teorier og empiriske erfaringer fra studiet af politisk beslutningstagen, som normalt ikke er relateret til magtdiskussionen, men som har implikationer for, hvordan man kan analysere magt i beslutningsprocesser. De har det til fælles, at de udvider spørgsmålet om, *who governs* med spørgsmålet om, *what governs*, som er en faktor, der ikke kan reduceres til magtforhold mellem aktører. I det følgende angives nogle skitser til, hvordan dette kan gribes an ud fra en magtsynsvinkel.

„WHAT GOVERNS?“ – FOKUS PÅ MEDIER, IDÉER OG INSTITUTIONER

Den traditionelle synsvinkel på magt og beslutningsprocesser ser beslutninger som udfald af et samspil mellem aktører med mere eller mindre modstridende interesser. Idéers magt, mediers magt og mere generelt institutioners magt lader sig imidlertid ikke altid beskrive under denne synsvinkel. Og aktørers magt og indflydelse kan ofte være vanskelig at analysere uden at inddrage samspillet med sådanne mere anonyme determinanter for magt. Vi ser først på enkeltbeslutninger og derefter på længere beslutningskæder.

ENKELTBESLUTNINGER

Idéer udgør en vigtig faktor, som ikke altid er så fast koblet til aktører. Simon (1985) beskriver i polemik med *rational choice* teori – teorien om egennyttige, rationelt handlende aktører – hvorledes aktører handler under usikkerhed: De tilstræber at handle rationelt, men ved ofte ikke, hvordan de gør det. På et helt abstrakt plan er præferencerne klare nok, men de operationelle præferencer, der styrer adfærd, bliver til under indtryk af givne virkelighedsopfattelser. Et dansk eksempel kunne være det udbudsøkonomiske paradigme inden for økonomien, hvis syn på arbejdsløshed som et strukturproblem tidligt (1988-1992) blev dominerende her i landet (Goul Andersen, 1993;

Goul Andersen & Halvorsen, 2002). Synet på arbejdsløshed som et strukturproblem kom til at danne en referenceramme, hvorindenfor alle aktører måtte definere og omdefinere deres interesser. Fx kunne fagbevægelsen argumentere for, at mismatch mellem lønforskelle og forskelle i produktivitet ikke skulle løses ved at tilpasse lønstruktur og sociale ydelser, men ved at løfte kvalifikationerne for de arbejdsløse og de lavtuddannede.

Netop muligheden for, at også lønmodtagersiden kunne formulere sine interesser i udbudsøkonomiske termer, var medvirkende til, at paradigmet så hurtigt blev accepteret her i landet, og sagen er en glimrende illustration af, at kampen om problemdefinitioner i høj grad også er en politisk, interessebestemt kamp. Men at reducere idéer, herunder økonomiske filosofier, til blot og bar interesselegitimering, eller at ignorere idéers selvstændige betydning for, hvordan aktører oplever deres interesser, sådan som både marxisme og *rational choice* traditionen kan have tilbøjelighed til, ville være en uacceptabel reduktionisme.

Traditionelle beslutningsprocesanalyser knyttede sig til situationer med konflikt og forhandling mellem aktører med klare præferencer, som de forfulgte på temmelig rationel vis. Der findes dog også situationer, hvor beslutninger ikke udelukkende kan henføres til en sådan bevidst interessekamp mellem aktører. Én type af sådanne situationer er metaforisk beskrevet med den såkaldte skraldespandsmodel (Cohen, March & Olsen, 1972), der ser problemer, løsninger, beslutningsanledninger og aktører som uafhængige strømme, hvor det er den tidsmæssige og ikke den logiske kobling mellem disse strømme, der fører til beslutninger. Problemer søger løsninger, begge dele søger beslutningsanledninger, og aktørers præferencer er usikre.

Danske beslutninger, der har været analyseret under et skraldespandsperspektiv (Riiskjær, 1988; Skou Andersen & Hansen, 1991; Albæk, 1993; 1999), tegner et knapt så anarkisk billede: De har snarere det til fælles, at et pludseligt opstået pres fra medierne, sekunderet af en politisk opposition og/eller andre aktører parate til at udnytte situationen, overrumpler regering eller bystyre, så de er tvunget til at træffe hastige og ikke altid lige fornuftige beslutninger. Men inden for disse begrænsninger finder man ganske rationelle aktører i et indbyrdes taktisk spil.

Det nye er mere erkendelsen af, at beslutningsanledninger, bl.a. ved mediers mellemkomst, kan opstå hurtigt – og forsvinde hurtigt igen. Det er den situation, Kingdon (1995) har beskrevet i sin bog om dagsordensfastsættelse, der opererer med, at der hele tiden er en såkaldt „suppe“ af problemopfattelser, løsninger og aktører, der flyder rundt. Men det er kun sjældent, der

åbner sig et vindue for beslutningstagen, nemlig når der kommer et problem op (typisk i medierne), der kan kobles med sådanne løsninger, og der samtidig er handlemulighed i parlamentet. Så kan der pludselig handles og undertiden træffes vidtrækkende beslutninger. Det kan i nogle tilfælde skyldes en bevidst kampagne i medierne, og i så fald kan man tale om medierne som en aktør, der påvirker begivenhederne. Men i hverdagen er det anonyme nyhedskriterier og nyhedsrutiner, der styrer mediernes udvælgelse (Lund, 2002; Goul Andersen, 1993). Der er tale om institutionelle vilkår, der påvirker politiske beslutninger, uden at det kan henføres til bestemte aktører. Det er ikke så meget „who governs“ som „what governs“.

Det er et blandt mange eksempler på institutionelle vilkår, som ikke entydigt kan henføres til bestemte aktørers interesser og bevidste handlinger. Både den marxistisk-leninistiske tradition og *rational choice* traditionen har være tilbøjelige til at se institutioner som udtryk for aktør- eller gruppeinteresser, jf. fx Knight (1992): „institutioner skabes af aktører, som søger at sikre sig selv fordelingsmæssige fordele“. Ud fra et sådant perspektiv anfægter en institutionel synsvinkel ikke aktørperspektivet. Man kan – helt i overensstemmelse med Bachrach og Baratz (1962) – sige, at institutioner er *nondecision*-mekanismer, og at den politiske kamp ikke blot drejer sig om fordeling her og nu, men også om fremtidssikring via institutionsopbygning. Ligesom ved idéer fører det dog til en uacceptabel reduktionisme *udelukkende* at se institutioner som udtryk for gruppeinteresser.

Institutioner betyder i nærværende sammenhæng først og fremmest to ting: Dels politiske institutioner, dvs. regler og formelle/uformelle procedurer for politisk beslutningstagen – kort sagt de politiske spilleregler – dels den programmatiske struktur for et givet policy område (fx pensionssystemets opbygning). Begge typer af institutioner har en indbygget træghed, og det er netop derfor, de bliver en vigtig kampplads for aktører, der ønsker at fremtidssikre deres interesser. Men institutioner har også ofte effekter, som hverken var tilsigtede eller forudset af de aktører, der gennemførte dem. Ofte er det blot præmisser overleveret fra fortiden, som aktører må tage for givne, og som begrænser eller undertiden fremmer bestemte typer af handlinger.

Således vil man i en moderne aktør-centreret institutionalisme (Scharpf, 1997) ikke kun betone interesser, men også struktureringen af valgmuligheder, samt perceptioner/virkelighedsopfattelser, herunder problemopfattelser. Et eksempel på strukturering af valgmuligheder er, at ufaglærte arbejdere, der længe var skeptiske over for indtægtsgraderet pension, herunder arbejdsmarkedspension, i dag har pensionsforbedringer højt på ønskelisten

til overenskomstforhandlingerne. Den klassiske præference for forhøjelse af folkepensionen er ikke længere realistisk, og systemet med arbejdsmarkedspensioner lader sig ikke ændre. Derfor er man nødt til at tilgodese sine interesser, så godt det nu kan lade sig gøre, inden for gældende institutioner, ved at udnytte de valgmuligheder, der nu må tages for givne.

Men det rækker også videre rent bevidsthedsmæssigt. Aktørers perceptioner, herunder deres problemopfattelser, er ikke kun påvirket af diskurser (jf. ovenfor om idéers betydning), men også af institutioner. Aktører, herunder beslutningstagere vil ikke blot handle, men også typisk tænke inden for rammerne af eksisterende institutioner. Et prægnant eksempel er igen pensions-systemer: Har man et bidragsfinansieret offentligt pensionssystem, vil beslutningstagere naturligt tænke på offentlige pensioner som en ret, bidragyderne har „gjort sig fortjent til“. Bidragene er reelt skatter, men de er øremærkede til pensionsformål.¹ Har man et skattefinansieret offentligt folkepensionssystem, hvor skatten til pension går ned i en stor fælles kasse, er det naturligt at tænke på pension som en ret for alle medborgere *qua* medborgere. I begge tilfælde vil aktører dog tænke på pensionen som et folkeforsikringsssystem, der omfatter alle (og omfordeler fra alle til alle). Men får man et mere og mere privat finansieret system, herunder med arbejdsmarkedspensioner, kan det blive naturligt at tænke på pension som noget, den enkelte selv må sørge for, mens det offentlige så må tage sig af de svage. Princippet om, at „alle betaler for alle“ – som vi også kender det fra sundhedsvæsenet og uddannelsessystemet – kan under disse institutionelle vilkår ligefrem komme til at fremstå som en form for systemfejl. Kort sagt: Eksisterende institutioner styrer i vid udstrækning virkelighedsopfattelserne.

Hvis idéer og institutioner kunne reduceres til udslag af interesser, ville spørgsmålet „who governs“ for så vidt være tilstrækkeligt til at belyse magtforhold – vel at mærke i en udgave, der tager højde for *nondecisions*, præferencedannelse og strukturering af valgmuligheder. Faktisk giver netop moderne analyser af idéers og institutioners effekter glimrende illustrationer af disse klassiske udbygninger. Men spørgsmålet „what governs“ kommer i sådanne analyser netop før „who governs“.

POLICY-PROCESSER: KÆDER AF BESLUTNINGER

Dette bliver endnu mere tydeligt, når man ser på længere beslutningskæder inden for et sagsområde, serier af beslutningsprocesser, eller hvad man normalt kalder policy-processer. Her er et nøglebegreb i moderne policy-ana-

lyser *path dependency*, eller på dansk sporafhængighed: Er man først kørt ind på et bestemt spor, er det svært at komme af det igen. Fx kan man som nævnt ikke i dag forestille sig et skifte tilbage til folkepensionssystemet og væk fra arbejdsmarkedspensionssystemet; ændringen er irreversibel. Man kan heller ikke forestille sig et skifte over til et pensionssystem som det svenske eller det tyske, fordi der nu er opbygget så store pensionsfonde i pensionskasser.

Begrebet sporafhængighed har mange forskellige betydninger og defineres sjældent præcist; den bredeste er, at tidligere beslutninger bestemmer senere beslutninger. Som Pierson (2000) bemærker, er det dog for vagt og altomfattende: Det betyder så at sige blot, at man har genopdaget historien, der betragter ethvert forløb som unikt. I stedet må man, siger Pierson, identificere de underliggende *mekanismer*, der frembringer en sådan sporafhængighed. Han betjener sig her af forskellige analogier inden for økonomisk teori samt Stinchcombes (1968) klassiske diskussion af forskellige forklaringstyper, herunder funktionalistiske. I stedet for som Pierson (2000) at lede efter én mekanisme forekommer det dog mere hensigtsmæssigt – bl.a. inspireret af Stinchcombes (1968) forskellige typer af feed back-mekanismer – at opstille flere typer af sporafhængighed (Goul Andersen, 2002; Goul Andersen & Albrekt Larsen, 2002).

Grundlæggende kan man sondre mellem tre typer: Statisk, dynamisk og ultradynamisk. Den *statiske* version, der prægede megen velfærdsstatsforskning i 1990'erne, ser velfærdsinstitutioner som noget nær uforanderlige. Det var også den version, der gav anledning til, at institutionalisme blev beskyldt for at have svært ved at forklare – og i særdeleshed forudsige – forandring. Men man kan godt specificere typen af mekanisme bag en sådan type sporafhængighed. Hvis politikken kommer til at afvige fra den hidtidige kurs, vil forskellige mekanismer – ligesom en termostat – næsten omgående blokere forandringer eller korrigere afvigelsen. Det kan være interesseorganisationer, vælgerutilfredshed eller andre mekanismer, fx økonomiske. Velfærdsinstitutioner ændres sjældent, siger teorien, undtagen i få, store „path-breaking reforms“, om hvilke der står stor politisk strid (jf. også Hall, 1993). Men det er kun én type af sporafhængighed, og den gælder langt fra på alle områder.

Den næste type er en *dynamisk* version, som er mere på linje med Piersons (2000) opfattelse af *path dependency*. Her er den underliggende trend en dynamisk proces, som fx tendensen frem mod stadig mere universelle velfærdsordninger i den danske velfærdsstat. De underliggende mekanismer er velbeskrevne. Den første mekanisme var arbejderbevægelsens ønske om at

gøre sociale ydelser til en ret for alle for at undgå stigmatisering. Men arbejderbevægelsen har altid været ambivalent på dette punkt, og andre (Baldwin, 1990) har beskrevet mekanismen bag universalisme som et kompromis mellem arbejderbevægelsen og (social-)liberale eller ligefrem konservative kræfter. Arbejderbevægelsen har altid været fristet til at målrette ydelserne til „deres egne“, mens borgerlige partier egentlig hellere ville begrænse ydelserne. Men når ydelserne nu er der, dvs. under de givne institutionelle vilkår, er den næstbedste løsning for borgerlige partier at udstrække ydelserne til deres eget bagland. Det er den anden underliggende mekanisme. For det tredje er samspillet mellem skatter og social sikring også en mekanisme, der korrigerer målretning. Det var bl.a. en vigtig politisk målsætning for borgerlige regeringer i 1980'erne at reducere sådanne samspilsproblemer. Med andre ord har universalismen været selvopretholdende eller endog selvforstærkende, men i et dynamisk spil mellem højre og venstre (Goul Andersen, 1999).

Imidlertid er der en lidt overset, tredje type af ultra-dynamisk sporafhængighed, som blev beskrevet under overskriften *martingale*² allerede i den artikel af March og Olsen (1984), som gav navn til betegnelsen nyinstitutionalisme. Tilsvarende idéer kan dog spores også hos Korpi (2002) og Esping-Andersen (1990), hvor de diskuterer, hvad der sker med universelle „flat-rate“ pensionssystemer, der ikke bliver reformeret i tide (jf. også Myles & Pierson, 2001; Hinrichs, 2000; 2002; Bonoli, 2003). Den grundlæggende idé er, at mindre ændringer, der længe går upåagtet hen, gradvist akkumulerer til et „point of no return“, hvor de bliver selvforstærkende og irreversible, således at en ny dynamik tager over. Det svarer lidt til Marx' klassiske pointe om „kvantitetens omslag i kvalitet“. På pensionsområdet er typeeksemplet private pensioner, herunder arbejdsmarkedspensioner: De lande, der ikke i tide får justeret folkepensionssystemet med en indtægtsbestemt del, der også kan sikre tilstrækkelig dækning for bedrestillede grupper, kommer i virkeligheden til at underminere systemet, fordi der opstår en stor vækst i private pensionsordninger, så der opstår et „dualt pensionssystem“ (Vesterø-Jensen, 1985). Det gør det (næsten) uundgåeligt, at fremtidige udbygninger kommer til at følge i samme spor, således at man får opbygget et flerstrengt pensionssystem med private pensioner (især arbejdsmarkedspensioner) som bærende element. Konsekvensen er (næsten) uundgåeligt stigende ulighed blandt fremtidens pensionister.

Spørgsmålet er så, om sådanne institutionelle inertier og dynamikker kan rummes inden for et aktørorienteret magtbegreb. I den udstrækning, insti-

tutioner kan ses udelukkende som resultat af aktørers bevidste handlinger, er det i princippet muligt – med de omtalte tilføjelser i form af *nondecision*-mekanismer og styring af valgmuligheder. For så vidt angår det sidste, var ufaglærte arbejdere oprindeligt betænkelige ved arbejdsmarkedspensionerne, men kom hurtigt til at støtte pensionsforbedringer som overenskomstkrav, fordi forbedringer af folkepensionen ikke længere er en realistisk mulighed. I Esping-Andersens (1990) udlægning er den institutionelle udvikling i høj grad et spørgsmål om interessekamp: Det svenske socialdemokrati var stærkere end det danske og kunne derfor bedre sætte sine præferencer for indtægtsbestemt tillægspension igennem. Det var ikke muligt i Danmark, og forudsigelsen var, at dette ville åbne op for en stor vækst i private pensionsordninger, der ville destabilisere folkepensionssystemet.

Problemet er, at det var de danske aktører ikke klar over. Socialdemokraterne regnede med og satsede på en forbedring af folkepensionssystemet (Kjær Rasmussen, 1996). I øvrigt var det i Norge en borgerlig regering, der indførte indtægtsbestemt tillægspension delvist efter svensk forbillede – efter et oprindeligt forslag fra Arbeiderpartiet, der havde et rent kortsigtet, valgtaktisk sigte (Overbye, 2001). Da de danske arbejdsmarkedspensioner blev indført, forestillede de fleste aktører sig det også mest som et supplement, ikke som nogen konkurrent, til folkepensionssystemet, selv om det sidste i dag nok er det sandsynligste (Cox, 1997).

Selv om man bestemt ikke skal ignorere interesseelementet i den institutionelle udvikling, kan interesser ikke alene forklare udviklingen af institutioner. Institutionsudviklingen har sin egen logik. Som ovenfor beskrevet sker institutionsudviklingen i et dynamisk samspil med aktørinteresser og perceptioner. Hvad det sidste angår, er det endda nærliggende at forestille sig, at udviklingen af en stor „privat“ pensionssektor vil føre til, at aktører gradvist kommer til at se virkeligheden på nye måder. Det er sandsynligt, at man lidt efter lidt vil komme bort fra at se folkepension som en hellig ret til i højere grad at se den som en mindstesikring. Allerede i dag diskuteres det, ikke mindst blandt unge, om pensionister er en „svag“ gruppe, om de som sådan har krav på særbehandling, og om de alle bør have ret til folkepensionens grundbeløb. Nærliggende konsekvenser er stigende målretning af folkepensionen ud over, hvad der ligger i gældende regler, samt en sænkning af de facto mindstepensionen i kraft af fjernelse eller begrænsning af særordninger for pensionister. Sådanne diskursive dynamikker er endnu et sandsynligt element i en oprindeligt ikke fuldt tilsigtet og ikke fuldt forudset institutionsudvikling.

„HOW GOVERNANCE?“ – HVORDAN TRÆFFES DER BESLUTNINGER?

Medier, idéer, institutioner og institutionelle dynamikker er faktorer, der i høj grad kan påvirke politiske beslutninger, ofte uden at det kan reduceres til et simpelt udtryk for aktørers interessevaretagelse. Derfor må spørgsmålet „who governs“ suppleres med spørgsmålet „what governs“. Der er imidlertid andre aspekter af politiske beslutningsprocesser, som heller ikke helt kan indfanges med „what governs“-spørgsmålet, selv om de er vigtige ud fra et magt- og demokratiperspektiv. Det er spørgsmålet om normer og praksisser for, hvordan der træffes beslutning. Hertil hører på nationalt plan fx spørgsmål om berørte interessers inddragelse, vægt på legitimering af beslutninger over for borgerne, brug af forudgående udredningsarbejde, brug af „pakkeløsninger“, „lovgivning over finansloven“ mv.³

Ikke mindst i komparative analyser er sådanne forskelle iøjnefaldende. Nogle er åbenbart relateret til aktørinteresser. Varierende former for samspil med interesseorganisationerne – faste forhold eller løse forbindelser (Christiansen & Nørgaard, 2003) kan i nogen grad beskrives under dette perspektiv. Andre, såsom en tilsyneladende stigning i tilbøjeligheden til at knytte store reformer sammen med forlig om finansloven, eller variationer mellem lande og over tid i omfanget af forudgående udredningsarbejde, kan ikke uden videre forbindes hermed. Sådanne tendenser kan hænge sammen med mekanismer i samfundsudviklingen, der kræver hurtigere beslutningsprocesser. Det kan være en bekvem metode til at bryde et dødvande og gøre det lettere at træffe undertiden vidtrækkende beslutninger, fordi hovedparten af aktørerne har svært ved at overskue hele processen og må koncentrere sig om de politiske grundinstinkter for studehandler og imødekommelse af mærkesager. Eller der kan slet og ret være tale om ændringer i „politisk kultur“ på eliteniveau: Hvad der i første omgang er nødvendigt eller i det mindste „praktisk“, kan i næste omgang blive en vane. Under alle omstændigheder er konsekvenserne vigtige. Det gælder bl.a. for sådanne parametre som innovationsevne og beslutningskvalitet, men også i høj grad for muligheden for demokratisk debat i offentligheden (Loftager, 2003).

WHO GOVERNS, WHAT GOVERNS, HOW GOVERNANCE?

Studiet af politiske beslutningsprocesser på nationalt plan, herunder langsigtede kæder af beslutninger, er en glimrende anledning til at gøre status over

klassiske tilgangsvinkler i analysen af magt og indflydelse. Med opdateringer holder det klassiske aktørperspektiv ganske langt. Man er i dag langt mere bevidst om nødvendigheden af at inddrage både idéfasen forud for beslutningsprocesserne, herunder specielt problemdefinitioner, og implementeringsfasen efter beslutningerne. Man er i dag mere bevidst om betydningen af dagsordensfastsættelse / *nondecisions* og påvirkning af præferencer og valgmuligheder – magtens andet og tredje ansigt, som Lukes (1974) kaldte det. De bedste illustrationer af det sidste er netop idéers og institutioners indflydelse, som ikke var særligt indgående analyseret på daværende tidspunkt.

På denne måde kan man sige, at studiet af politiske beslutningsprocesser udfylder de klassiske diskussioner om magt og indflydelse. Men de rækker også ud over, selv med den ovenstående udvidelse af aktørperspektivet. Idéer og institutioner er i høj grad knyttet til aktørers forsøg på at varetage deres interesser, men de lader sig ikke reducere hertil. Det er samspillet mellem idéer, institutioner og interesser, der er det interessante, og her er interesser både afhængig og uafhængig variabel. Mediers indflydelse kan normalt heller ikke formuleres inden for et sådant aktørperspektiv. Og studerer man langsigtede kæder af beslutninger, finder man institutionelle dynamikker, der ofte gør sig gældende forholdsvis uafhængigt af og undertiden bag om ryggen på de involverede politiske aktører. Det er kort sagt nødvendigt at udvide diskussionen om „who governs“ med et „what governs“.

Videre er der behov for endnu et begreb til at beskrive hele den måde, hvorpå beslutninger bliver til, samt eventuelle ændringer heri. Det omfatter ikke kun forholdsvis traditionelle spørgsmål om fx samspillet med interesseorganisationer og andre offentlige eller private aktører, men også spørgsmål om karakteren og omfanget af forudgående udredningsarbejde, hastigheden i beslutninger, brug af pakkedninger, lovgivning over finansloven mv. Ikke mindst i et demokratisk perspektiv er sådanne faktorer vigtige aspekter. „How governance“ forekommer at være det rette spørgsmål at stille, når sådanne forhold skal belyses.

NOTER

1. Der er dog ikke tale om opsparing: De penge, den enkelte betaler som øremærket bidrag til sin egen pension, sendes omgående videre til de nuværende pensionister. Der er med andre ord tale om et „pay as you go“-system, ligesom i Danmark. Men den enkelte erhverver rettigheder, som om der var tale om et opsparingsbaseret system.
2. Betegnelsen *martingale* henviser til spil, hvor man bestandigt fordobler indsatsen.
3. Listen kan forlænges betydeligt. Lovgivning, der satser på brug af incitamenter som styringsinstrumenter, decentralisering mv. er andre aspekter, som imidlertid ikke har været berørt i det projekt, der danner grundlag for refleksionerne i artiklen her.

LITTERATUR

- Albæk, Erik (1993). „Den politiske dagsorden – en skraldespand? AIDS som illustrativ case“. *Politica*, 23:396-417.
- Albæk, Erik (1999). „The Never Ending Story? HIV and the Blood Supply in Denmark“, pp. 161-89 i Ron Bayer & Eric Feldman (eds.). *Blood Feuds: AIDS, Blood and the Politics of Medical Disaster*. Oxford: Oxford University Press.
- Bachrach, Peter & Morton S. Baratz (1962). „Two Faces of Power“. *American Political Science Review*, 56:947-955.
- Baldwin, Peter (1990). *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bonoli, Giuliano (2003). „Two Worlds of Pension Reform in Western Europe“. *Comparative Politics* (under udgivelse).
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Cohen, Michael D., James March & Johan P. Olsen (1972). „A Garbage Can Model of Organizational Choice“. *Administrative Science Quarterly*, 1:1-25.
- Cox, Robert Henry (1997). „The Consequences of Welfare Retrenchment in Denmark“. *Politics & Society*, 25, 3:303-326.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven and London: Yale University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Goul Andersen, Jørgen & Christian Albrekt Larsen (2002). *Pension Politics and Policy in Denmark and Sweden: Path Dependencies, Policy Style, and Political Outcome*. Paper Presented at XV World Congress of Sociology, Brisbane, July 7-13.
- Goul Andersen, Jørgen & Knut Halvorsen (2002). „Changing Labour Markets, Unemployment and Unemployment Policies in a Citizenship Perspective“, pp. 1-20 i Jørgen Goul Andersen et al. (eds.). *Europe's New State of Welfare. Unemployment, Employment Policies and Citizenship*. Bristol: Policy Press.

- Goul Andersen, Jørgen (1993). *Politik og samfund i forandring*. København: Columbus.
- Goul Andersen, Jørgen (1999). „Den universelle velfærdsstat er under pres – men hvad er universalisme?“. *GRUS*, 56–57:40–62.
- Goul Andersen, Jørgen (2002). „Change Without Challenge? Welfare States, Social Construction of Challenge and Dynamics of Path Dependency“, pp.121–38 i Jochen Clasen (ed.). *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-national Perspectives*. Bristol: Policy Press.
- Hall, Peter (1993). „Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain“. *Comparative Politics*, 25, 3:275–296.
- Hinrichs, Karl (2000). *Elephants on the Move: Patterns of Public Pension Reform in OECD Countries*. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
- Hinrichs, Karl (2002). *Basic Security Plus Private Employment-Related Pensions: Do Australia, Denmark, the Netherlands and Switzerland Show the Way For Public Pension Reform in European Social Insurance Countries?* Paper presented at XV World Congress of Sociology, Brisbane, July 7–13.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins College Publishers.
- Kjær Rasmussen, Henning (1996). *Medborgerskabets standhaftighed*. Speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Korpi, Walter (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt perspektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Loftager, Jørn (2003). *Politisk offentlighed og demokrati i Danmark*. (Manuskript under udarbejdelse).
- Lukes, Steven (1974). *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- Lund, Anker Brink (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1984). „Rediscovering Institutions“. *American Political Science Review*, 78, 3:734–749.
- Myles, John & Paul Pierson (2001). „The Comparative Political Economy of Pension Reform“, pp. 305–33 i Paul Pierson (ed.). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Overbye, Einar (2001). „Norge: Mitt mellan den svenska och den danska pensionsmodellen“, pp. 61–86 i Joakim Palme (ed.). *Private och offentliga pensionsreformer i Norden – slut på folkpensionsmodellen?*. Stockholm: Pensionsforum.
- Pierson, Paul (2000). „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics“. *American Political Science Review*, 94, 2:251–267.
- Pressman, Jeffrey & Aaron Wildavsky (1973). *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Riiskjær, Erik (1988). *Når lofterne drysser i kommunen*. Århus: Forlaget Politica.
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Simon, Herbert A. (1985). „Human Nature in Politics“. *American Political Science Review*, 79, 2:293–304.

- Skou Andersen, Mikael & Michael W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen. Fra forhandling til symbol*. Harlev: Niche.
- Stinchcombe, Arthur L. (1968). *Constructing Social Theories*. New York: Harcourt, Brace & World.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2000). *Magt og Indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Vesterø-Jensen, C. (1985). *Det tvedelte pensionssystem*. Roskilde: Forlaget Samfundsøkonomi og Planlægning.
- Winter, Søren (1985). „Iværksættelsesbarrierer“. *Politica*, 17: 467-487.

DEN ØKONOMISKE MAGTS POLITISKE AFMAGT? ET STUDIE I DANSK KONKURRENCELOVGIVNINGS UDFORMNING I DET 20. ÅRHUNDREDE

PER BOJE

Kontrol over kapital giver magt. Det gælder i mange sammenhænge og uanset, hvilket af magtens ansigter vi taler om (Thomsen, 2000). Det gælder den form for magtudøvelse, hvor den, der kontrollerer kapital, kan få andre uden eller med mindre kapital til direkte at handle på en bestemt måde, eller kan sørge for, at sager ikke bliver taget op til afgørelse. Det gælder også strukturelle former for magt, hvor kapitalmagten indirekte påvirker andres tankesæt eller får andre til, uanset politiske præferencer, at tilgodese private kapitalinteresser for at bevare den private kapitalmagt i samfundet. Og det gælder den diskursive magt, hvor kapitalmagtens stærkeste bastion utvivlsomt er normen om den private ejendomsret.

Kapitalens magt har gennem historien været et centralt politisk stridspunkt og har påkaldt sig mange samfundsforskeres interesse.¹ Lidt firkantet udtrykt har interessen blandt samfundsforskerne nok især samlet sig om at belyse kapitalens magt og ikke så meget grænserne for dens magt. Det kan forstås på baggrund af mange samfundsforskeres kritisk-demokratiske værdigrundlag, der udfordres af kapitalens ulige fordeling og de deraf følgende implikationer for en skæv magtfordeling i samfundet. Derfor har det bl.a. været et mål for mange samfundsforskere at belyse kapitalens koncentration og at fokusere på den magt, som de få, der kontrollerer de største formuer, har. Det er der kommet en lang række spændende undersøgelser ud af, som har vakt nok så megen opmærksomhed i mediekredse som de undersøgelser, der har betonet pluralismen og grænserne for kapitalens magt.²

Min opfattelse er, at der fortsat er en udbredt og overdreven opfattelse af kapitalens magt i det moderne Danmark. Vel har de, der kontrollerer kapital, en større magt, end de, der er uden kapital, men kapitalens magt er på en

række områder blevet stærkt indkapslet. Det gælder i hvert fald, når jeg ser på et område, som er særdeles vitalt for erhvervslivet, nemlig udformningen af dansk konkurrencelovgivning, som jeg senere skal vende tilbage til.

ØKONOMISK MAGT

I det foregående er udtrykket kontrol over kapital brugt som udtryk for økonomisk magt. Det er en formulering, der skal søge at fange, at økonomisk magt kan opnås på forskellig måde. Der kan opregnes forskellige typer af økonomisk magt.

En person vil besidde økonomisk magt, hvis omgivelserne tror, at den pågældende har kontrol over kapital, også selv om det reelt ikke er tilfældet. Det er dog en magtbase, der sjældent varer i længere tid. Mere varig indflydelse tilkommer personer, der faktisk kontrollerer kapital. Passivt ejerskab af kapital vil dog typisk kun give begrænset indflydelse. Derimod vil udtalelser fra personer med store formuer, der er kendte, i en række sammenhænge blive tillagt særlig vægt som udtryk for, at et flertal accepterer, at den pågældende besidder magt til at påvirke andre og ikke mindst samfundets produktionsressourcer. Hermed nærmer vi os også kernen i økonomisk magt i et privatkapitalistisk samfund, nemlig kontrol med samfundets produktionsressourcer. Denne kontrol foregår gennem direkte ejerskab eller gennem juridisk baseret kontrol med virksomheder.³

I personligt ejede og ledede virksomheder vil kontrollen med den enkelte virksomhed være entydigt placeret. I mange virksomheder vil der dog være tale om en adskillelse mellem ejerskab og daglig kontrol med virksomheden. I privat ejede virksomheder kan den daglige kontrol med virksomhedens produktionsressourcer være overdraget en ansat direktør, der fungerer som agent for ejeren. Et sådant agent-principal forhold vil typisk gøre sig gældende i selskabsejede virksomheder. I dansk aktieselskabslovgivning opereres således med en tredeling af ledelsesfunktionen, nemlig direktionen, der er bemyndiget til at varetage den daglige drift, bestyrelsen, som ansætter og løbende kontrollerer direktionen samt er med til at træffe større beslutninger, og den årlige generalforsamling, der udgøres af virksomhedens ejere, og som vælger bestyrelsen til at repræsentere deres interesser i årets løb. Principal-agent forholdet kan således være suppleret med et ekstra led. Det er dog værd at bemærke, at dansk lovgivning åbner mulighed for personssammenfald mellem direktion, bestyrelse og ejerskab. Ikke mindst i det store antal familieejede virksomheder er personsammenfald snarere reglen end

undtagelsen, således at kontrollen med den enkelte virksomhed både på direktionniveau og i bestyrelsen udøves af ejeren eller ejerne.

Det er omdiskuteret i litteraturen, hvem der har den afgørende kontrol med virksomhederne. Fremvæksten af storvirksomheder, ikke mindst i USA, førte allerede i mellemkrigstiden til, at nogle forskere argumenterede for, at magten over virksomhederne var skiftet fra ejerne til de ansatte direktører.⁴ Denne såkaldte *managerial revolution* begrundedes med, at ejerskabet til den ny tids storvirksomheder var blevet så opsplittet, at ingen enkeltejer længere havde afgørende indflydelse på bestyrelsens sammensætning og dermed udpegningen af direktionen. Det var vanskeligt for ejerne at finde sammen i større koalitioner, hvorfor de ansatte ledere i samspil med den til enhver tid siddende bestyrelse havde store muligheder for at styre valget af nye bestyrelsesmedlemmer. Det var endvidere opfattelsen, at direktørernes råderum udvidedes gennem virksomhedernes voksende kompleksitet, der vanskeliggjorde bestyrelsens kontrol med direktionen.

I en undersøgelse af dansk konkurrencelovgivning, der ligger til grund for de her fremlagte resultater, er der ikke skelnet mellem principaler og agenter (Boje & Kallestrup, 2003). Det er åbenbart, at principal-agent diskussionen er vigtig vedrørende den interne magtfordeling i virksomhederne, og det omgivne samfund er også opmærksom på den enkelte virksomhedsleders position. Ejeren af en storvirksomhed har et større magtpotentiale end en ansat direktør. Direktøren er dog også ganske magtfuld, ikke kun i kraft af den bemyndigelse, ejeren har givet ham, men også fordi han giver udtryk for interesser, der er sammenfaldende med ejerens. Han forventes at formidle principalens eller virksomhedens interesser, og hans indflydelse vil være nært forbundet med omfanget af de produktionsressourcer, virksomheden råder over. Virksomheden er så at sige magtressourcen.

Kontrol over produktionsressourcer er udtryk for økonomisk magt, men det er samtidig klart, at ikke kun principal-agent forholdet kan være med til at sløre billedet af, hvem der har den egentlige magt over virksomhederne og de dermed tilknyttede produktionsressourcer. Virksomhedsejerne og deres agenter har ikke uindskrænket magt over virksomhederne. Det har de fx ikke, hvis virksomheden er belånt. Långiver kan, hvad enten det er en privatperson eller en finansiel institution, kræve indsigt og måske endog medindflydelse på virksomhedens drift. Forholdet til andre parter af betydning for virksomhedens drift, det være sig leverandører, kunder og ikke mindst de ansatte, sætter ligeledes begrænsninger for ejerne og deres agenter. Hertil kommer, at lovgivningsmagten gennem lovgivningen sætter ram-

mer for udøvelsen af den økonomiske magt, ligesom samfundets normer og sædvaner har betydning for den indflydelse, som virksomhedslederne kan opnå. Kontrol med produktionsressourcer vejer forskelligt i forskellige samfund.⁵

Historisk har lokaliseringen af økonomisk magt skiftet i takt med den teknologiske udvikling, ligesom de institutionelle rammer har ændret vilkårene for udøvelsen af økonomisk magt. I det traditionelle samfund var de centrale produktionsressourcer knyttet til landbruget og den tertiære sektor med handels- og finansvirksomhed. Dyrkning af jorden var den centrale økonomiske aktivitet, og den gav samtidig status og prestige. Indtil liberalismens gennembrud i slutningen af 1700-tallet blev handels- og finansvirksomhed omgærdet med en vis reservation som moralsk mindre respektabel, hvilket mindskede kapitalejernes magt. Den politiske magt lå hos den enevældige konge. Handels- og finanskapitalister stillede ikke sjældent kapital til rådighed for kongen, men typisk uden at opnå afgørende garantier eller politisk indflydelse til gengæld. Rådgiverne søgte kongen blandt det jordejende aristokrati, der dog i flere tilfælde kombinerede landbruget med handels- og finansvirksomhed.

Med vedtagelsen af Grundloven i 1849 og den økonomiske liberalisering skiftede de politiske og økonomiske magtcentre i Danmark, om end den politiske demokratisering og økonomiske liberalisering kun skete gradvis. Demokratiseringen og den økonomiske liberalisering af det danske samfund var begyndt før 1849 og er fortsat frem til i dag. Udviklingen kan ikke beskrives lineært, idet der undervejs har været tilbageslag for begge tendenser, men det er slående, at de to tendenser samlet har betydet mindre politisk magt til den økonomiske magt. Den økonomiske liberalisering har medvirket til, at den økonomiske magt er flyttet fra storlandbrugerne og ejerne af de traditionelle handels- og finansvirksomheder, der med relativt få ansatte formåede at opbygge betydelige formuer, til lederne af storvirksomheder inden for især fremstillingsvirksomhed og den tertiære sektor. Privatejede storvirksomheder er vokset frem i Danmark i det 20. århundrede, hvilket har forlenet ejerne og deres agenter med en stærk økonomisk magt. Denne magt er imidlertid i stigende grad blevet indkapslet af det øvrige samfund. Den er fortsat betydelig indadtil i virksomhederne, men den politiske indflydelse er blevet svækket.

Indadtil har ejerne siden Septemberforliget i 1899 holdt fast i retten til at lede og fordele arbejdet inden for den enkelte virksomhed. Deres magtposition over for de ansatte svækkedes gennem anerkendelsen af de ansattes ret

til organisering, men fagbevægelsens senere angreb på ledelsesretten med støtte fra Socialdemokratiet er blevet afvist. Det gjaldt årene lige efter Første Verdenskrig og igen efter Anden Verdenskrig, ligesom fagbevægelsens og Socialdemokratiets forslag om økonomisk demokrati i slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne bl.a. strandede på intern uenighed inden for venstrefløjen om spørgsmålet om central eller decentral kontrol med den kapital, som lønmodtagerne efter forslaget skulle opbygge. De institutionelle rammer for forholdet mellem ejere og ansatte er blevet ændret, ikke mindst gennem reglerne om oprettelse af samarbejdsudvalg lige efter Anden Verdenskrig og reglerne om medarbejderrepræsentation i bestyrelser fra begyndelsen af 1980'erne. Men selv om de ansattes informationsgrundlag er blevet styrket, så har disse regler ikke afgørende ændret ved den magtfordeling, der aftaltes ved Septemberforliget. Det er dog åbenbart, at nye tendenser i relationerne mellem ejere og ansatte er på vej. Udviklingen i de seneste årtier med en forskydning mod mere vægt på immateriel frem for materiel kapital har betydet en generel styrkelse af mange ansattes position over for virksomhedsledelsen.

ØKONOMISK MAGT OG DEN POLITISKE BESLUTNINGSPROCES

Samfundets institutionelle rammer sætter grænser for udøvelsen af økonomisk magt. Virksomhedsledere har derfor en afgørende interesse i at påvirke den politiske beslutningsproces omkring ny lovgivning og i det hele taget at påvirke samfundets normer og diskurs. Virksomhedslederne er traditionelt optaget heraf, men historiske studier viser også, at virksomhedslederne har forfulgt meget forskellige strategier for at opnå direkte politisk indflydelse (Boje, 1997).

I slutningen af 1800-tallet opfattede mange ledere af større virksomheder, at de havde et særligt ansvar og interesse i at deltage aktivt i formningen af samfundets institutioner. I forlængelse af tanken om husstandsoverhovedets særlige ansvar for de ansatte følte mange virksomhedsejere et ansvar for lokalsamfundet og i enkelte tilfælde også for det nationale fællesskab. Ansvarret fulgtes i deres øjne af en selvfølgelig ret til at udøve en betydelig politisk indflydelse. Det er imidlertid også karakteristisk, at denne sammenkædning på personplan mellem økonomisk og politisk magt har været aftagende gennem 1900-tallet (Christiansen, Møller & Togeby, 2001). En arbejdsdeling mellem den økonomiske og politiske magt er i stigende grad trådt frem,

uden at det dog har betydet, at virksomhedslederne har valgt at afstå fra at påvirke den politiske beslutningsproces. I stedet for egen direkte deltagelse i den politiske beslutningsproces har de søgt indflydelse ved at oprette egne interesseorganisationer, der har haft til opgave at varetage virksomhedsledernes interesser over for politikere, partier, forvaltning og medier, lokalt og nationalt samt i stigende grad også internationalt.

**DANSK KONKURRENCELOVGIVNING I DET 20.
ÅRHUNDREDE – ET STUDIE I DEN ØKONOMISKE
MAGTS POLITISKE INDFLYDELSE**

Det store erhvervslivs ledere har i hele det 20. århundrede – trods aftagende direkte deltagelse i det politiske liv – ønsket politisk indflydelse og at påvirke samfundets institutionelle rammer. Men i hvor høj grad har de egentlig haft succes hermed? Er det lykkedes dem gennem deres ressourcestærke interesseorganisationer at sætte den politiske dagsorden og afgørende påvirke udfaldet af politiske sager, der er blevet rejst af de politiske partier? Og er den politiske indflydelse blevet styrket eller svækket i løbet af det 20. århundrede? Svarene på disse spørgsmål er afgørende for vurderingen af forholdet mellem samfundets økonomiske og politiske magtsfærer.

Svarene vil efter min mening fordre omfattende empiriske undersøgelser af den politiske beslutningsproces og offentlige administration over længere perioder inden for områder af særlig relevans for erhvervslivet. Sådanne undersøgelser er imidlertid en mangelvare, hvorfor målet for denne artikel ikke er at komme med nogle generelle svar, men alene ud fra en konkret undersøgelse af tilblivelseshistorien for et enkelt lovgivningsområde at bidrage til en vurdering af det store erhvervslivs politiske indflydelse over tid. Jeg har derfor i samarbejde med Morten Kallestrup valgt at undersøge den politiske kamp i det 20. århundrede om udformningen af dansk konkurrencelovgivning, dvs. lovgivning vedrørende statens regulering af erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter bl.a. i form af monopoler og kartelaftaler (Boje & Kallestrup, 2003). Konkurrencelovgivningen opfattedes af erhvervslivet som et særdeles centralt lovgivningsområde.

Undersøgelsen har været tilrettelagt som et studie af den politiske beslutningsproces i Rigsdagen/Folketinget. Ved at følge debatterne i den lovgivende forsamling gennem det 20. århundrede er de politiske partiers synspunkter og argumenter for udformningen af en dansk konkurrencelovgivning afdækket. Samtidig er det store erhvervslivs synspunkter fulgt dels på

grundlag af tidligere litteraturs omtale heraf dels gennem egne studier af Industrirådets politiske initiativer på området. Industrirådet, der oprettedes i 1910, var sammen med Grosserer-Societetets Komité og Rederiforeningen talerør for det store erhvervsliv. Industrirådets medlemmer repræsenterede nogle af landets største virksomheder, enten i kraft af ejerskab eller ansættelse som direktør, og siden oprettelsen var Industrirådet, senere Dansk Industri, den mest aktive af erhvervslivets interesseorganisationer i arbejdet med at påvirke den politiske debat om udformningen af den danske konkurrencepolitik. Det har derfor været særdeles nyttigt, at Dansk Industri har stillet Industrirådets arkiv til rådighed for tiden indtil 1972. Synspunkter fra andre organisationer er inddraget i undersøgelsen på grundlag af tidligere litteratur og betænkninger fra rigsdagsudvalg og kommissioner.⁶

Undersøgelsen peger på, at det store erhvervsliv har mistet politisk indflydelse i løbet af det 20. århundrede. I første tredjedel af det 20. århundrede lykkedes det for det store erhvervsliv at forhindre vedtagelsen af en lov om offentlig kontrol med erhvervslivets egne konkurrencebegrænsende aktiviteter. Det radikale Venstres forsøg på i årene efter Første Verdenskrig med støtte fra Socialdemokratiet at få gennemført en lovgivning byggende på kontrolprincippet blev forpurret, til trods for at både Venstre og Det konservative Folkeparti i deres partiprogrammer gik ind for, at det var statens opgave at gribe ind over for urimelige konsekvenser af monopoler og anden form for konkurrencebegrænsning. Ikke mindst det store erhvervsliv var aktivt i kampen mod et radikalt trustlovsforslag i 1919, der ville indebære en styrkelse af statsmagten til sikring af en fri markedsökonomi. Dette var stærkt medvirkende til, at de to borgerlige partier til sidst væltede lovforslaget i Landstinget, efter at det havde opnået Venstres støtte i Folketinget. De to borgerlige partier var internt uenige, hvilket udnyttedes af det store erhvervsliv i kampen mod lovforslaget.

I 1931 vedtog Rigsdagen den første prislov. Loven fik ikke større praktisk betydning, men den var udsat for stærk kritik af det store erhvervsliv og ikke mindst Det konservative Folkeparti, der betegnede loven som et første afgørende skridt mod en styrkelse af statsmagten i relation til markedet, som nu ikke længere blot skulle være overladt til erhvervslivet. Misbrug af konkurrencebegrænsning blev gjort strafbart, men loven indeholdt kun svage bestemmelser om offentlig kontrol med markedet og ingen sikring af offentlighedens indseende med erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. Det blev overladt til private at gøre myndighederne opmærksom på eventuelle misbrug ved forskellige former for konkurrencebegrænsning.

Et særligt udvalg skulle i så tilfælde træde i funktion og undersøge klagen nærmere samt beslutte, om der eventuelt skulle rejses sag ved domstolene.

1931-loven var resultatet af et langt forhandlingsforløb i Rigsdagen, hvor den socialdemokratisk-radikale regering først havde fremlagt et mere vidtgående forslag byggende på kontrol- og offentlighedsprincippet vedrørende konkurrencebegrænsning suppleret med bestemmelser, der muliggjorde offentlig prisregulering. Regeringen kom ikke igennem med sit forslag, og i stedet kom loven til at bygge på et reguleringsmæssigt langt svagere lovfor-slag fremsat af Venstre. Som liberalistisk parti mente Venstre ikke, at det i længden kunne holde til at modsætte sig offentlig regulering af konkurren-cebegrænsning, sådan som det bl.a. med støtte fra danske borgerlige politi-kere var blevet anbefalet gennem vedtagelsen af en resolution på en inter-parlamentarisk konference i London i sommeren 1930.

Efter at flertallet i Landstinget var skiftet til fordel for den socialdemokra-tisk-radikale regering, vedtog Rigsdagen i 1937 lov om prisaftaler mv. med de to regeringspartiers stemmer. Loven kan som trustlov vurderes som svag, nå man tager hensyn til, hvad den ikke indeholdt. Den kan imidlertid også anskues som et væsentligt skridt i udviklingen af en dansk konkurrencelov-givning. Den indebar oprettelsen af et administrativt ministerielt udpeget organ, Priskontrolrådet, der blev tillagt kompetence til at foretage undersø-gelser og komme med pålæg over for private virksomheder. Kontrolprin-cippet blev dermed gjort effektivt, og posekiggeriet, som de borgerlige poli-tikere og erhvervslivet havde kæmpet imod, blev legaliseret uden at være begrundet i en ekstraordinær krigssituation. Publicitetsprincippet, som blev bærende for dansk monopollovgivning helt frem til slutningen af 1990'erne, blev også indført med 1937-loven. Det havde ikke ligget i de tidligere trust-lovforslag, men var kommet på den politiske dagsorden med et socialdemo-kratisk-radikalt trustlovforslag i 1929 med henvisning til norsk lovgivning og London-resolutionen fra 1930.

Erhvervslivet og ikke mindst det store erhvervsliv var stærke modstandere af 1937-loven. Det fremgik ikke blot af de offentlige reaktioner på lovforsla-get, men også af de interne reaktioner i Industrirådet efter lovens vedtagelse. Industrirådets medlemmer mente, at loven primært var rettet mod industri-en. Det er imidlertid slående, at sprogbrugen hos erhvervslivets ledere og til dels også de borgerlige politikere var langt mere afdæmpet i 1937 end under drøftelserne af lovforslagene i årene omkring 1930. Det store erhvervsliv bøjede sig for de nye magtforhold på Rigsdagen og søgte ved forhandling at få det bedst mulige ud af situationen.

Lovgivningen om konkurrencebegrænsning trådte i baggrunden fra udbruddet af Anden Verdenskrig, da spørgsmålet om pris- og avanceregulering blev det centrale som følge af den ekstraordinære situation. Det var fortsat tilfældet i de første efterkrigsår, men med forhandlingerne fra begyndelsen af 1950'erne om en ny monopollov til afløsning af 1937-loven fik spørgsmålet om offentlig regulering af konkurrencebegrænsning fornyet aktualitet. Det er imidlertid karakteristisk, at forhandlingerne om lovens udformning og administrationen af den afslørede betydelige interessekonflikter, men at princippet om offentlig kontrol og indseende med erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter ikke var genstand for større diskussion og videreførtes i den ny monopollov fra 1955. Erhvervslivet så det uændret som prisen for at bevare en privatkapitalistisk økonomi og for i størst mulig udstrækning at få afviklet den uønskede pris- og avanceregulering. Allerede med 1937-loven, men yderligere cementeret med 1955-lovens bestemmelser om lovens administration med repræsentation for både forbruger- og erhvervsinteresser, var der skabt en afvejning mellem de to interesserede parter. Balancen mellem dem blev dog gradvis forskudt til fordel for forbrugerne, der i udgangssituationen var svagere repræsenteret end erhvervene.

Situationen efter 1955 var præget af betydelig inertie. Fra 1980'erne var der imidlertid et opbrud på vej i lovgivningen. Prisen for at bevare en relativ fri markedsøkonomi forhøjedes for det store erhvervsliv, da offentlighedsprincippet udbyggedes først gennem en øget undersøgelsesvirksomhed muliggjort ved en ny pris- og avancelov i 1979 og dernæst gennem vedtagelsen af en ny konkurrencelov i 1989 til afløsning af 1955-loven. Den nye lov med virkning fra 1990 havde i modsætning til 1955-loven som erklæret formål at skabe samfundsmæssig effektivitet ved fremme af virksom konkurrence. Flere af lovens nye bestemmelser skulle i konsekvens heraf skabe større markedsgennemsigtighed, således at de hidtidige kontrol- og offentlighedsprincipper blev udbygget med et gennemsigtighedsprincip. Der skulle ikke længere kun være offentlighed omkring erhvervslivets konkurrencebegrænsninger, men gennemsigtighed og offentligt kendskab til erhvervslivets konkurrenceforhold generelt. Statens kompetence udvidedes dermed, men med det klare formål at styrke markedsøkonomien. Andre hensyn, som havde spillet en væsentlig rolle ved tidligere konkurrencelovgivning, blev nedtonet ved denne lovændring.

Til gengæld for denne styrkelse af staten kunne erhvervslivet glæde sig over, at statens muligheder for at foretage egentlig markedsstyring gennem

pris- og avanceregulering svækkedes ganske betydeligt med den nye lov. Set fra det store erhvervslivs side er det vanskeligt at vurdere, om den nye konkurrencelov betød et frem- eller tilbageskridt i århundredets lange kamp om at begrænse statens regulering af markedet. Det er dog åbenbart, at loven yderligere begrænsede erhvervslivets muligheder for at dække over konkurrencebegrænsende aktiviteter. Og det er lige så klart, at prisen for at bevare markedsøkonomien set fra erhvervslivets side skærpedes voldsomt i slutningen af 1990'erne, da konkurrencelovgivningen ændredes fra kontrol- og offentlighedsprincippet til forbudsprincippet.

Et nyt skridt i udviklingen af dansk konkurrencelovgivning blev taget i 1997, da der trods modstand fra det store erhvervsliv var bred politisk enighed om at ændre den danske lovgivning fra kontrolprincippet til forbudsprincippet. Hermed blev dansk lovgivning bragt i overensstemmelse med de fleste EU-landes lovgivning og princippet for EU's fælles konkurrencelovgivning. Denne tendens til øget EU-konformitet er senere blevet bekræftet gennem indførelse af fusionskontrol og hjemmel til anvendelse af EU-traktatens artikel 85 og 86 ved ændring af konkurrencelovgivningen i år 2000 samt ved hævelse af bødeniveauet og skærpelse af sanktionsmulighederne i 2002.

For det store erhvervsliv var kampen om dansk konkurrencelovgivning særdeles central. Kampen stod bl.a. om, hvorvidt den politiske magt overhovedet skulle tillades at fastsætte rammer for erhvervslivets ageren på markedet. Og den stod om, hvorledes en eventuel lovgivning i givet fald skulle udformes. Det store erhvervsliv arbejdede konsekvent for en så svag lovgivning som muligt og for en så stor indflydelse på administrationen heraf som muligt. Kampen stod i den forbindelse om, hvilke principper statsmagten skulle følge i sit forsøg på at sætte rammerne for erhvervslivets konkurrencebegrænsende aktiviteter. Det store erhvervsliv foretrak offentligheds- og kontrolprincippet frem for forbudsprincippet. Medmindre landet befandt sig i en ekstraordinær situation som under de to verdenskrige, var det store erhvervsliv principielt en stærk modstander af offentlig pris- og avanceregulering, der blev opfattet som den direkte vej til et socialistisk samfund. Ophøret af den offentlige pris- og avanceregulering fra 1980'erne har derfor været en væsentlig imødekommelse af det store erhvervslivs ønsker, men i næsten alle andre henseender har udviklingen i dansk konkurrencelovgivning været den stik modsatte af, hvad det store erhvervsliv ønskede.

DEN ØKONOMISKE MAGTS POLITISKE AFMAGT?

Det er en udbredt opfattelse, at det store erhvervsliv har en mere ressourcestærk og effektiv interessevaretagelse end andre grupper i samfundet. Dansk Industri vurderes således i dag som en af det danske samfunds stærkeste interesseorganisationer (Christiansen & Nørgaard, 2003). Det kan også forventes at gælde Industrirådet, som Dansk Industri er fortsættende organisation for.⁷ Undersøgelsen af det store erhvervslivs rolle ved udformningen af den danske konkurrencelovgivning viser da også, at det store erhvervsliv har opnået betydelige resultater i dets kamp mod indførelsen af en stærk konkurrencelovgivning.

Det opnåede at blive centralt placeret i administrationen af lovgivningen. Det har der senest fra OECD's side været rejst kritik af, og det er blevet fremført, at det måske er en af forklaringerne på, at konkurrencen inden for dansk erhvervsliv efter prisniveauet at dømme gennemsnitligt er svagere end i andre lande. Det er da også ved sammenligning med andre lande iøjnefaldende, at Danmark så relativt sent fik en konkurrencelovgivning, og at den var svagere end flere andre landes. USA gik således tidligt over til forbudsprincippet, og herfra kom det ind i de fleste EU-landes lovgivning lang tid, før det skete i Danmark. Ved vurderingen heraf må det dog tages i betragtning, at prisen for den relativt svage danske konkurrencelovgivning har været en i international sammenhæng usædvanlig omfattende pris- og avanceregulering, som varede indtil begyndelsen af 1980'erne.

Det store erhvervsliv og dets interesseorganisationer havde generelt succes med at få udskudt vedtagelsen af en dansk konkurrencelovgivning i mellemkrigstiden. Og erhvervslivet undgik den socialisme, som det så stærkt frygtede, og som det argumenterede for, at konkurrencelovgivningen var det første skridt i retning af.

Det store erhvervsliv undgik imidlertid ikke stadige skærper af den danske konkurrencelovgivning – stik imod dets ønsker – og ironien er, at gennemførelsen af den tidlige konkurrencelovgivning og skærperne efter Anden Verdenskrig var et væsentlig argument i de økonomiske liberalisters kamp mod socialismen. Når Adam Smiths idéer om fuldkommen konkurrence som den økonomisk mest effektive form for allokering af samfundets ressourcer foreløbig har sejret i det danske samfund under bred politisk opbakning, er en del af forklaringen, at de økonomiske liberalister med henvisning til konkurrencelovgivningen kunne argumentere for, at markedskræfterne fungerede, og at lovgivningen sikrede, at erhvervslivet

ikke på urimelig måde modvirkede markedskræfterne til egen fordel på bekostning af almenvellets interesser.

Den danske konkurrencelovgivnings historie er et vidnesbyrd om, at liberalisternes sejr ikke er sket med opbakning fra erhvervslivet, uagtet dettes lovprisning af fri konkurrence. Det store erhvervsliv har ikke ønsket en lovgivning, der gav staten magtmidler til at sikre en fri markedsøkonomi, på tværs af erhvervslivets egne forsøg på konkurrencebegrænsning. Det store erhvervsliv har imidlertid måttet bøje sig for sin egen retorik i et stadig mere demokratisk Danmark, hvor forbrugerne vejer politisk tungere end det store erhvervsliv. Forbrugerne har i stigende grad kunnet få tilgodeset deres interesser. De politiske partier appellerer alle til vælgerne som forbrugere. Det har betydet øget hensyntagen til forbrugerne gennem en kraftig udbygning af forbrugerlovgivningen, ligesom hensynet til forbrugerne til stadighed har ligget bag de politiske diskussioner om konkurrencelovgivningens udformning. Den liberale økonomiske teori har i denne sammenhæng foreløbig sejret i Folketinget, idet det store flertal følger de økonomiske eksperter, der i forlængelse af Adam Smiths teori mener, at den største økonomiske effektivitet og dermed største produktion til fordeling blandt borgerne opnås ved fuldkommen konkurrence.

Vurderet alene ud fra konkurrencelovgivningens historie er det store erhvervslivs magt blevet svækket. Det store erhvervsliv formåede kun i begyndelsen af århundredet at forhindre vedtagelsen af en monopol- eller konkurrencelovgivning, men gik siden fra nederlag til nederlag i kampen mod en stærkere konkurrencelovgivning. Der var sejre undervejs, men de var overskuelige i sammenligning med nederlagene. Erhvervslivet har dog undgået den socialisme, som det i perioder frygtede lå lige om hjørnet. Almenvellets interesser har fået stadig større vægt. Erhvervslivet har i vid udstrækning affundet sig med, at en stærk stat opbygget gennem politisk magt er prisen for at bevare markedsøkonomien, uden at det dog får det til at glemme forfølgelsen af økonomiske særinteresser, når muligheden byder sig.

Den økonomiske magt har ikke været politisk afmægtig, men den økonomiske magt har i løbet af det 20. århundrede mistet politisk magt. Det store erhvervsliv har i spørgsmålet om dansk konkurrencelovgivnings udformning måttet erkende, at der er snævre grænser for dets indflydelse over for lovgivningsmagten.

NOTER

1. Litteraturen er omfattende. Der kan henvises til marxisters generelle opfattelse af lovgivningsmagten som en del af samfundets ideologiske overbygning til varetagelse af kapitalens interesser og til snævrere empiriske undersøgelser af den økonomiske elites stærke indflydelse, bl.a. ved at den indgår i en form for fællesskab med samfundets øvrige eliter, som C. Wright Mills betonedede i sit klassiske arbejde *The Power Elite* (1956). Den danske økonomiske elites netværk er senest belyst i Schøtt (2003).
2. Undersøgelser af koncentrationen inden for erhvervslivet og kapitalens ulige fordeling vækker generelt opmærksomhed. Af danske historiske undersøgelser kan fx henvises til Ole Langes spændende biografier om C.F.Tietgen og H.N.Andersen, jf. Lange (1978; 1980; 1986; 1988). For en mere fylldig redegørelse for litteraturen om dansk erhvervsliv med særligt sigte på ledelses- og dermed magtaspektet henvises til litteraturoversigten i Boje (1997: 246-254).
3. De institutionelle rammer for magten i danske virksomheder kan bl.a. findes beskrevet i Boje (1997).
4. Klassikeren på dette område er Berle & Means (1932).
5. Om institutionernes betydning for de økonomiske aktørers handlemuligheder kan henvises til North (1990).
6. Det anvendte materiale er yderligere beskrevet i Boje & Kallestrup (2003). Af tidligere litteratur om den danske konkurrencelovgivning og den politiske beslutningsproces i forbindelse hermed kan specielt fremhæves Fink (2000), Thomsen (1983; 1987a; 1987b) samt Larsen (1989). Den politiske kamp om konkurrencelovgivningen i andre lande er behandlet i flere nyere værker, jf. Mercer (1994; 1995), Freyer (1992), Espeli (1999) og Maddox (2001).
7. Med medlemmer rekrutteret fra en mindre, men samtidig økonomisk ressourcestærk population opfylder Industrirådet netop Olsons (1965) kriterier for at kunne blive en særdeles slagkraftig interesseorganisation.

LITTERATUR

- Berle, Adolf A. & Gardner C. Means (1932). *The Modern Corporation and Private Property*. New York: Harcourt Brace & World (rev. ed. 1968).
- Boje, Per & Morten Kallestrup (2003). *Marked, erhvervsliv og stat. Udformningen af dansk konkurrencelovgivning og det store erhvervsliv, 1900-2000*. Århus: Aarhus Universitetsforlag (under udgivelse).
- Boje, Per (1997). *Ledere, ledelse og organisation*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller & Lise Togeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

- Espeli, Harald (1999). *A National Competition Policy Model? Perspectives on the Distinctiveness of Norwegian Price and Competition Policy in the 20th Century*. Oslo: Utrykt konferencepaper.
- Fink, Jørgen (2000). *Storindustri eller middelstand. Det ideologiske opgør i Det konservative Folkeparti 1918-1920*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Freyer, Tony (1992). *Regulating Big Business. Antitrust in Great Britain and America 1880-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lange, Ole (1978). *Finansmænd, stråmænd og mandariner: C.F.Tietgen, Privatbanken og Store Nordiske: etablering 1868-76*. København: Gyldendal.
- Lange, Ole (1980). *Partnere og rivaler: C.F.Tietgen, Eastern Extension og Store Nordiske: ekspansion i Kina 1880-86*. København: Gyldendal.
- Lange, Ole (1986). *Den hvide elefant: H.N.Andersens eventyr og ØK 1852-1914*. København: Gyldendal.
- Lange, Ole (1988). *Jorden er ikke større-: H.N.Andersen, ØK og storpolitikken 1914-37*. København: Gyldendal.
- Larsen, Henrik (1989). *Klassisk regulering. Dansk monopolregulering 1978-1988*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Maddox, Robert Franklin (2001). *The War Within World War II. The United States and International Cartels*. Westport, CT: Praeger.
- Mercer, Helen (1994). „The State and British Business Since 1945“, pp. 287-314 i Maurice W. Kirby & Mary B. Rose (eds.). *Business Enterprise in Modern Britain*. London: Routledge.
- Mercer, Helen (1995). *Constructing a Competitive Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mills, C.Wright (1956). *The Power Elite*. London: Oxford University Press.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur (1965/1971). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schott, Thomas (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.
- Thomsen, Birgit Nüchel (1983). „Trustlovsforslaget af 1919. En analyse af den politiske beslutningsproces“, pp. 335-358 i Ole Feldbæk & Niels Thomsen (red.). *Festskrift til Kristof Glamann*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Thomsen, Birgit Nüchel (1987a). „Kampen om monopollovgivningen“, pp. 311-411 i Birgit Nüchel Thomsen et al. (red.). *Samspillet mellem organisationer og stat*. København: Rigsarkivet.
- Thomsen, Birgit Nüchel (1987b). „Erhvervene og prisaftaleloven af 1931. En undersøgelse af organisationsindflydelse“, pp. 393-411 i *Festskrift til Vagn Dybdahl*. Århus: Universitetsforlaget i Aarhus.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2000). *Magt og Indflydelse*. Århus: Magtudredningen.

POSITIONEL MAGT – OM AT SLUTTE FRA AT VÆRE (TIL STEDE) TIL AT HAVE OG TIL AT GØRE

PETER MUNK CHRISTIANSEN & ASBJØRN SONNE NØRGAARD

I politologiske studier er positionel magt nok den form for magt, som oftest gøres til genstand for empirisk analyse. I undersøgelser af vælgeradfærd er præmissen, at udpegningen af repræsentanter til landets lovgivende forsamling og indirekte til regeringen er afgørende for landets politiske ledelse og den førte politik. Det gør en forskel – antages det – om pladserne fyldes med venstrefolk, socialdemokrater eller SF'ere. I traditionelle velfærdsstudier opfattes forskellige partiers parlamentariske styrke og deres besiddelse af regeringsmagten som en afgørende forklaring på velfærdsstaters vækst og udvikling. Socialdemokratiernes store vælgeropbakning og mange år ved magten antages at være én af hovedårsagerne bag udviklingen af en stor skandinavisk velfærdsstat. Idéen er igen, at det gør en forskel, om det ene eller andet parti er indehaver af magtens positioner. I studier af forvaltningens strukturer er et centralt analyseobjekt ligeledes positionel magt. Er eksperter, organisationer, politikere eller brugere til stede i den administrative beslutningsproces og i implementeringen af politiske beslutninger, vil det få konsekvenser for den måde, hvorpå politikken administreres.

Disse studier bygger i reglen på en mere eller mindre udtalt præmis om, at forskellige aktørers *positioner i politiske og administrative beslutningsstrukturer og -processer* har afgørende betydning for, hvilke beslutninger der træffes. Men ofte gøres denne antagelse ikke til genstand for selvstændig analyse.

I det følgende diskuteres først, hvad positionel magt er, og hvorfor det er en central magtkategori. Den nyinstitutionelle teori giver en god teoretisk begrundelse for, at det er vigtigt at studere positionel magt. Dernæst følger en diskussion af, hvordan positionel magt kan gøres til genstand for systematisk analyse. Vi fokuserer især på, hvordan positionel magt er undersøgt i vores bog *Faste forhold, flygtige forbindelser: Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede* (2003). Afslutningsvis overvejes det, hvordan de centrale antagelser og påstande om den positionelle magts betydning kan testes.

HVORFOR POSITIONEL MAGT?

Positionel magt vedrører ikke i sig selv magtens udøvelse. Der gøres i stedet nogle plausible antagelser om, at det at være til stede og det at have adgang til visse ressourcer knyttet til en position har konsekvenser for adfærd og beslutninger. Positionerne kan i princippet vedrøre hvad som helst. Det kan være erhvervslivets top, der i kraft af deres adgang til at disponere over store økonomiske ressourcer har mulighed for at træffe beslutninger, som har vidtrækkende konsekvenser for mange mennesker. Det kan være patriarken i familien, der har en position, hvor hans ønsker og beslutninger sætter rammer for de øvrige familiemedlemmers gøren og laden. Det kan være styrelsesdirektøren, der i kraft af sine instruktionsbeføjelser kan beslutte, hvad styrelsen mener i konkrete sager, som har konsekvenser for en borger. Og det kan være bestyrelsesformanden i den lokale fodboldklub, der har større eller mindre handlefrihed til at træffe dispositioner, som vedrører klubben.

Positionel magt har konsekvenser for, hvilke ressourcer aktører råder over i samspil med andre. Positionel magt er i denne optik en af flere *ressourcer*, der kan bruges til at *kontrollere eller begrænse andres adfærd*. Der er altså en klar teoretisk forbindelse mellem positionel magt og klassiske magtbegreber (jf. Lund, 1977; Thomsen, 2000).

Når fokus er på politiske myndighedsstrukturer og -processer, er de ressourcer, som den positionelle magt er knyttet til, forskellige former for autoritet, dvs. adgang til at få indflydelse på beslutninger, der er bindende for andre grupper end en selv, og som i et eller andet omfang under offentlige myndigheders medvirken kan gennemtvinges i forhold til de grupper, som beslutningerne vedrører (Moe, 1989). Positionel politisk magt er således i reglen en institutionelt givet magtposition. De institutioner, der giver positionerne magt, foreskriver antallet og typen af deltagere, specificerer, hvordan deltagelsen foregår, og hvordan der besluttes, samt hvilke funktioner, kompetencer og sanktioner der er knyttet til bestemte positioner (jf. Ostrom, 1986: 19).

Man kan som McCubbins et al. (1989: 431-432; jf. Weingast, 1996) skelne mellem et strukturelt og et processuelt aspekt ved disse magtpositioner. Strukturer handler om allokeringen af ressourcer og beslutningsautoritet, mens processer vedrører de regler og standarder, som anvendes, når der træffes beslutninger.

Politiske aktører – det være sig de politiske partier, interesseorganisationer, offentlige institutioner eller andre – er meget optaget af beslutninger, der vedrører fordelingen af magtpositioner. Efter folketingsvalg kæmper

partierne om formandsposterne for udvalgene, og man ser i den forbindelse ellers politisk usandsynlige valgforbund (Jensen, 2002: 49). Interesseorganisationer kæmper på samme måde for at opnå og forsvare positioner i den administrative beslutningsproces og i klage- og ankenævn (Nørgaard, 1997). Og universiteterne slår sig i tøjret, når der skal indføres bestyrelser med et flertal af eksterne medlemmer. Den store politiske opmærksomhed om de strukturer og processer, der definerer den positionelle magt, viser, at aktørerne opfatter dem som betydningsfulde for deres mulighed for senere at gøre deres indflydelse gældende.

De formelle indflydelsespositioner er ikke altid så magtfulde, som kampene om dem kan tyde på. Beslutningstagere kan gå uden om de formelle kommandoveje, og de kan i et vist omfang vælge at se bort fra regler og procedurer. Og selv om nogen har en formel position, kan man ikke altid slutte, at de har haft indflydelse på konkrete beslutninger. Man må derfor altid vurdere, i hvilket omfang konkrete positioner giver aktørerne ressourcer, som er relevante for at kontrollere andres adfærd.

Generelt er tre forhold afgørende herfor. For det første, om der til positionerne er knyttet reel beslutningskompetence og beskyttelse i forhold til andre aktørers indblanding. Hvis der er mange begrænsninger på beslutningerne, få alternativer at vælge imellem, og få eller ingen muligheder for at gennemtvinge sine beslutninger, vil den positionelle magt være begrænset. Eksempelvis er beskæftigelsesministerens beføjelser i arbejdsmarkedspolitikken de facto stærkt begrænset af det udbredte partsstyre.

For det andet må det vurderes, om positionen giver indehaveren informationsmæssige fordele i forhold til andre aktører. Selv om der til en given magtposition ikke er knyttet stor reel beslutningskompetence, kan adgangen til tidlig og bedre information være en afgørende ressource i den videre beslutningsproces. Det gælder eksempelvis professionelle grupper i den offentlige sektor. Skønt underlagt politisk styring har læger og universitetslærere stærke positioner i kraft af en langt bedre viden om hospitaler og universiteter end minister og embedsmænd.

For det tredje må man vurdere, om indtagelsen af en bestemt magtposition begrænser adgangen til og anvendelsen af andre ressourcer og indflydelseskanaler – eventuelt i senere faser af beslutningsprocessen, samt i hvilket omfang disse begrænsninger er så afgørende, at positionerne kun giver aktørerne adgang til begrænsede ressourcer. I vurderingen af om besiddelsen af en given magtposition er interessant og attraktiv for en aktørkreds, må man derfor også lægge til grund, i hvilket omfang øvrige ressourcer og

muligheder for at kontrollere andres adfærd påvirkes. Hvis eksempelvis Dansk Industri har indgået i et udvalgsarbejde, der har resulteret i et kompromis om et nyt regelsæt, er organisationen afskåret fra at tage afstand fra de nye regler i medierne.

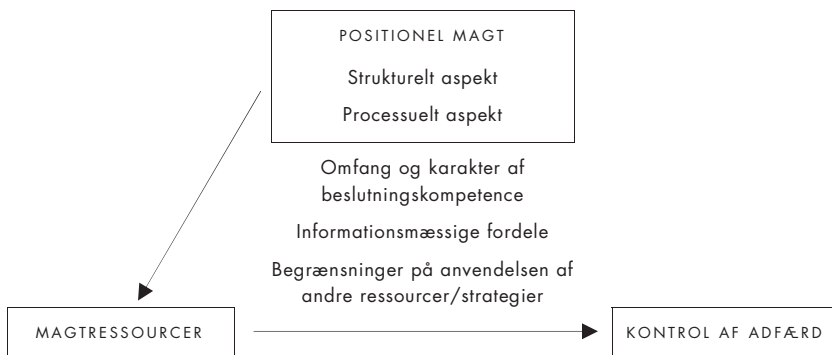
Alle tre aspekter ved den positionelle magt bør vurderes i forhold til de interesser og præferencer, indehaveren af den positionelle magt kan tænkes at have. Når det for de fleste partier er attraktivt at opnå regeringsmagten, selv om regeringen har en svag parlamentarisk opbakning, skyldes det, at regeringsmagten giver regeringspartierne bedre mulighed for at planlægge og forberede politiske beslutninger end oppositionen. Dertil kommer, at der altid er et vist spillerum for selv svage regeringer til at præge beslutningernes implementering, og at ledelsen af embedsapparatet giver regeringen mulighed for at få information om de forhold, den selv er mest optaget af. Folketingsets øvrige partier har sværere ved at sikre, at deres politiske ønsker nyder fremme. Når der alligevel er partier, som vil afstå fra regeringsmagten, skyldes det, at de bindinger, som følger – af eksempelvis deltagelse i en svag koalitionsregering – vurderes at være for store i forhold til partiets politik, og at vælgermæssige og andre omkostninger kan blive for store.

Argumentationen for den positionelle magts vigtighed og de faktorer, der er afgørende herfor, er sammenfattet i figur 13.1.

I liberale demokratier, hvor den politiske magt altid er reguleret og institutionelt begrænset, er studiet af positionel magt vigtigt. Magt og ansvar går ideelt set hånd i hånd, og magten *over* er typisk tæt forbundet med magten *til* at gøre. De teoretiske forudsætninger for, at positionel magt er betydnings-

FIGUR 13.1.

Positionel magt: begrebsmæssige relationer, dimensioner og konsekvenser



fuld og har konsekvenser, vil i reglen være opfyldt i et eller andet omfang. Ellers ville anarkiet og den stærkes magt råde.

Analysen af positionel magt er også vigtige og frugtbare, fordi de er velegnede til at belyse problemstillinger, der dækker et stort tidsrum, eller som har stor rumlig udstrækning (mange aktører, politikområder eller lande). Eksempelvis beskæftiger forskning om velfærdsstaten, der har til sigte at afdække flere politikområder i mange lande over en lang periode, sig typisk med konsekvenserne af forskellige aktørers positionelle magt (fx Esping-Andersen, 1990; Hicks et al., 1995).

HVORDAN STUDERE POSITIONEL MAGT? STAT OG INTERESSEORGANISATIONER I DANMARK I DET 20. ÅRHUNDREDE

Der er både gode teoretiske og empiriske grunde til at opholde sig ved magtens positioner. Spørgsmålet er dernæst, hvordan dette kan lade sig gøre.

Det korte svar er, at stort set alle samfundsvidenskabens metoder og datatyper kan anvendes, hvis de bruges med omtanke. Undersøgelser kan organiseres som komparative casestudier, som komparative studier med mange enheder eller som statistiske analyser. Og de kan have en lang eller kort tidsmæssig udstrækning. Det afgørende er, som for alle andre typer studier, at man kan belyse systematisk variation og eventuelt tillige denne variations årsager eller konsekvenser. Etableringen af data kan ske på baggrund af historiske dokumenter, der analyseres og kodes med henblik på at afdække centrale aspekter ved den positionelle magt. Man kan også selv fabricere data ved hjælp af surveys eller interviews. Alle fagets metodemæssige og kildekritiske overvejelser er relevante, uanset hvilken type design og data man benytter sig af.

I det følgende diskuterer vi, hvordan vi har studeret positionel magt i den bog, vi har skrevet om forholdet mellem stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede (Christiansen & Nørgaard, 2003). Det giver også lejlighed til at redegøre for nogle af vore forskningsmæssige valg og deres implikationer for rækkevidden af vore konklusioner.

Bogens fokus er samspillet mellem organisationer og statslige myndigheder. Vi interesserer os for, hvem der deltager i dette samspil, i hvilket omfang samspillet er institutionaliseret og formaliseret, hvilke funktioner det varetager, og i hvilket omfang organisationernes integration i den politiske og administrative beslutningsproces kan forklares med de ressourcer, organisa-

tioner har til rådighed. Formålet med analysen er dels at undersøge tidligere forestillingers gyldighed historisk og aktuelt, dels at afdække udviklingen på de udvalgte egenskaber. Til disse forskellige egenskaber ved samspillet stiller vi en række spørgsmål: Hvorfor etableres og ændres samspillet, hvilken rolle spiller regeringens farve og styrke, hvordan ser samspillet ud på forskellige sektorområder, hvilken rolle spiller forskellige typer af organisationer, og hvilke typer af beslutninger er samspillet genstand for? Disse spørgsmål vedrører en række af de faktorer, som litteraturen om forholdet mellem stat og organisationer, herunder især teorier om korporatisme, har anset for afgørende for samspillets karakter. Der er således tale om en undersøgelse af forskellige uafhængige variables evne til at forklare variationer i samspillet.

Bogens udgangspunkt er, at karakteren af de strukturer og processer, hvorigennem samspillet mellem organisationer, embedsmænd og politikere foregår, fortæller noget vigtigt om magtens organisering i Danmark. Analysens genstandsfelt er positionel magt, sådan som det er defineret og diskuteret ovenfor. Mere konkret er det teoretiske ræsonnement, at organisationerne varetager deres egne interesser bedre, jo tættere de selv er involveret i de politiske beslutningers tilblivelse og/eller implementering. *Tæthed* dækker over en række aspekter: Jo *tidligere* organisationerne er med, jo *oftere* de er med, jo *flere faser* af den politiske og administrative beslutningsproces de er med i, og jo *flere beslutninger* de deltager i, desto flere relevante magtressourcer har de, og desto større indflydelse på offentlige beslutninger. Ved selv at være med, der hvor beslutninger forberedes, træffes og iværksættes, kan organisationerne få adgang til vigtig information om tiltag, som berører dem; de kan selv vurdere konsekvenserne; de kan selv udvirke forslag til, hvad der bør ændres; og de kan selv handle strategisk med henblik på i størst muligt omfang at få tilgodeset egne ønsker.

Rigtigheden af disse antagelser undersøges ikke systematisk i bogen. Med de metoder, vi har brugt, kan man ikke måle organisationernes indflydelse direkte og konkret i forhold til enkeltbeslutninger. Der vil således helt givet være tilfælde, hvor organisationer ikke har haft stor indflydelse på konkrete beslutningsforløb, også selv om de har været involveret i et tæt samspil med myndighederne.

Der er en række faktorer af situationel, politisk og institutionel karakter, som også har betydning for udfaldet af konkrete beslutningsforløb, og som kan forstærke, svække eller måske helt annullere den teoretiske sammenhæng mellem positionel magt – målt ved tætte samspil – og organisationernes indflydelse. Argumentet er derfor i sin kerne probabilistisk og hævder

kun, at de positioner, som opnås i kraft af et tæt samspil mellem organisationer og myndigheder, i gennemsnit og alt andet lige vil have en positiv effekt på organisationernes indflydelse. Det undersøges ikke, om visse former for tæt integration er vigtigere end andre. For eksempel kan man ikke vide, om en tidlig inddragelse i beslutningsforberedelsen gør deltagelsen i senere faser mindre afgørende. De forskellige aspekter ved samspillet tæthed analyseres således i hovedreglen, som om de er kumulative. I nogle tilfælde kan der dog være et substitutionsforhold mellem forskellige former for samspil.

Endelig er det ikke blevet systematisk undersøgt, om alle organisationer har en interesse i at deltage i de offentlige beslutningsprocesser gennem tætte samspil. Der kan være organisationer, som har en profil og en dagsorden, der gør, at de ikke maksimerer deres magtressourcer og indflydelsesmuligheder ved at indgå i tætte samspil med myndighederne. Det kunne for eksempel være en ideel enkeltsagsorganisation, som kan være afhængig af at have en meget klar profil i offentligheden for at få stor medlemsopbakning, som igen kan være afgørende for organisationens langsigtede indflydelse. Hvis man i et samspil med myndighederne er nødt til at indgå kompromiser, sådan som litteraturen typisk vil hævde, er det meget muligt, at denne type organisationer vil vælge de fordele fra, som et tæt samspil vil kunne give. I bogen diskuteres denne mulighed kun sporadisk.

Til at undersøge samspillet mellem organisationer og statslige myndigheder er der brugt en række forskellige metoder og datakilder (for en nærmere beskrivelse af data se Christiansen & Nørgaard, 2003: 228–240). Vi har etableret eller suppleret seks databaser, som på forskellig vis kan udnyttes i analysen af positionel magt, jf. tabel 13.1.

De forskellige datakilder bruges dels til at afdække samme aspekter af den positionelle magt, hvorved konklusionernes robusthed kan valideres (jo flere uafhængige kilder og undersøgelsesmetoder, der peger på samme konklusion, des mere sikker er den), og dels til at undersøge forskellige aspekter ved organisationernes positionelle magt. Tabel 13.1 sammenfatter, hvilke aspekter af positionel magt de forskellige typer data er blevet brugt til at analysere, samt mere specifikt, hvilke spørgsmål de har bidraget til at afdække.

I det følgende illustrerer vi, hvordan vi ved bogens studier af råd, nævn, udvalg og kommissioner – i det følgende blot omtalt som udvalg – har kunnet kortlægge væsentlige træk ved interesseorganisationernes positionelle magt op gennem det 20. århundrede.

Organisationernes medlemskab af udvalg er en stærkt institutionaliseret form for samspil. Antagelserne er, at aktørerne – organisationer, embeds-

TABEL 13.1.

Analysen af positionel magt i *Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*: magtasppekter og centrale forskningsspørgsmål

UNDERSØGELSER	POSITIONEL MAGT	CENTRALE SPØRGSMÅL/KODNINGER
Udvalgsarkiver - udvalgte år 1912-2000 - data suppleret	Formelle strukturer - objektive indikatorer	Antallet af udvalg Udvalgenes funktion Sammensætning Ressortområde/sekter År/regeringsfarve og -type
Organisationsinddragelse i lovforberedelsen - udvalgte år 1912/13-1998/99 - data etableret	Formelle processer - objektive indikatorer	Organisationernes inddragelse Karakter af inddragelse Ressortområde År/regeringsfarve og -type Parlamentariske konsekvenser
Organisationsurveys - 1976, 1981, 1993 og 2000 - data suppleret	Formelle og uformelle processer og strukturer - subjektive indikatorer	Kontakter med myndighederne Hyppighed og karakter af kontakter Initiativ til kontakter Myndighedstype Organisationstype Organisationers ressourcer
Folketingsurveys - 1979/1980 og 2000/2001 - data suppleret	Formelle og uformelle processer og strukturer - subjektive indikatorer	Omfang og karakter af kontakt med organisationerne Organisationstype Organisationsdeltagelse i beslutningsprocessen Konsekvenser af deltagelse (indflydelse) Vurdering af organisationers rolle
Interview med topchefer i centraladministrationen - 1979 og 2001/2002 - data suppleret	Formelle og uformelle processer og strukturer - subjektive indikatorer	Omfang og karakter af organisationernes deltagelse i beslutningsprocesser Strukturers og processers organisering Organisationstype Konsekvenser for indflydelse

mænd, eksperter og politikere – opfatter udvalgenes aktivitet som vigtige i relation til deres interessevaretagelse, og at deltagelsen i udvalgene giver dem ressourcer og indflydelsesmuligheder. Det er ikke altid tilfældet. Der kan eksempelvis forekomme udvalg, hvori der er ganske lille aktivitet, og hvor der ikke sker noget, som aktørerne tillægger større betydning. Da vi imidlertid er mest interesserede i udviklingen over tid, er dette næppe et større problem.

Vi har brugt udvalgene til at sige noget om, hvornår inddragelsen af organisationerne i den politiske og administrative beslutningsproces blev institutionaliseret som et permanent træk ved den måde, hvorpå man træffer beslutninger på Slotsholmen. Studiet af den tidlige udvalgsinstitution viste sig i øvrigt at være en noget sværere opgave, end vi havde forudset (Christiansen & Nørgaard, 2003: 42ff.).

Den etablerede visdom sagde, at der ved Første Verdenskrigs udbrud eksisterede i alt 18 udvalg, som stort set alle sammen havde administrative opgaver. Det vil sige, at der på det tidspunkt kun var tale om en sporadisk udviklet institution. Denne viden, som stammede fra Administrationsudvalget af 1960, var imidlertid ikke fyldestgørende, fordi A-1960 kun havde medtaget de udvalg, som var opregnet i *Hof & Statskalenderen*. Da denne stort set kun modtager permanente udvalg, var det muligt, at den undervurderede det samlede antal udvalg, herunder ikke mindst de udvalg, der forberedte politiske beslutninger.

Det viste sig, at det ikke kun er den nuværende VK-regering, der har interesseret sig for antallet af udvalg. Det gjorde Folketinget allerede i begyndelsen af det 20. århundrede. Med ujævne mellemrum afkrævede Folketingets Finansudvalg derfor konseilspræsidenten, senere statsministeren, oversigt over centraladministrationens udvalg og de dermed forbundne udgifter. Vi endte derfor med at tilbringe nogle dage et sted, hvor politologer ikke plejer at komme, nemlig Rigsarkivet. Med held.

Da vi havde fundet de fleste af indberetningerne, kunne vi faktisk tegne et andet billede af udvalgsinstitutionen end det etablerede. Det viser sig, at der eksisterede 43 udvalg i 1913, at 74 pct. af dem havde repræsentanter for interesseorganisationerne, og at næsten to tredjedele af dem (63 pct.) – hvilket vil sige næsten alle de nyfundne – havde beslutningsforberedelse som hovedopgave. Organisationerne var altså ikke kun med til hist og her at administrere politikernes beslutninger. De var også med til at forme disse beslutninger. Allerede i 1916 var der 80 udvalg – i vidt omfang en konsekvens af de mange ekstraordinære reguleringer, som blev iværksat under Første Verdenskrig

under Den Overordentlige Kommission. Og krigsafslutningen bragte ikke væksten til ophør. I 1921 var der i alt 118 udvalg. Og organisationerne var fortsat medlem af tre ud af fire udvalg.

Alt i alt kunne vi ved at studere udvalgene og deres sammensætning og funktion tegne et billede af en udvalgsinstitution, som var skabt før Første Verdenskrig og ikke blot var en konsekvens heraf. Organisationerne havde allerede før krigen skabt sig positioner som faste samarbejdspartnere, når beslutninger skulle udformes og gennemføres.

Vi har kunnet validere resultatet af analysen af udvalgsdatabasen gennem undersøgelse af organisationernes inddragelse i den administrative lovforberedelse. Her er vi endda lidt tættere på beslutningsprocesserne, fordi vi undersøger organisationsinddragelsen i forbindelse med de enkelte loves tilblivelse. Oplysningerne afdækker et formelt, processuelt aspekt ved samspillet og ved magtens positioner. Antagelsen er, at organisationer alt andet lige har lettere ved at varetage deres interesser, hvis de har været involveret i forberedelse af lovgivning. Det viser sig, at helt fra 1912-13 havde en tredjedel af alle vedtagne lovforslag på en række udvalgte ministerområder (ministrene for handel, landbrug, trafik og undervisning samt indenrigsministerens lovgivning på arbejdsmarkedsområdet) været behandlet i et udvalg forud for fremsættelsen for Folketinget. Da organisationerne kun var medlemmer af tre ud af fire udvalg, har udvalgsbehandlingen ikke i alle tilfælde indebåret inddragelse af organisationerne. Der er imidlertid andre måder, hvorpå organisationerne kan blive inddraget, eksempelvis gennem afholdelse af møder, brevveksling mv. På baggrund af en gennemgang af ministrenes fremsættelsestaler, bemærkninger til lovforslag og Folketingets forhandlinger har vi kunnet registrere, at organisationerne allerede i 1912-13 havde været inddraget i den administrative forberedelse af lovgivningen i to tredjedele af alle de undersøgte love.

Springer vi et halvt århundrede frem til perioden efter 1975, kan vi ved hjælp af data for udvalgene vise et andet centralt træk ved organisationsinddragelsen. Antallet af udvalg voksede pænt i årene efter Anden Verdenskrig. Toppunktet blev nået i 1980 med i alt 715 udvalg, der reduceredes op gennem 1980'erne og holdt sig nogenlunde stabilt på 360-70 udvalg indtil den sidste halvdel af halvfemserne, hvor der var en kraftig vækst. Og udvalgenes funktion ændrede sig i denne periode. Traditionen for at forberede lovgivning og andre beslutninger i udvalg blev langsomt, men sikkert ændret i årene efter 1975 – og det gælder også i den sidste halvdel af 1990'erne. I 1975 var der over 300 udvalg, der beskæftigede sig med beslutningsforberedelse, i

2000 var der under 100. Interesseorganisationerne har altså mistet en række positioner i de beslutningsforberedende udvalg, som tidligere gav dem gunstige muligheder for at påvirke fremtidige beslutninger.

Vore udvalgsdata kan ikke give nogen forklaring på denne udvikling. Vi har dog kunnet komme en forklaring nærmere gennem de interview, som vi har gennemført med en række topembedsmænd i centraladministrationen, som vi i øvrigt har kunnet sammenligne med svarene fra en interviewundersøgelse gennemført i 1979. Undersøgelsen viste, at eksempelvis lovforberedende kommissioner tidligere gav organisationerne så gode positioner, at der ofte var meget begrænsede politiske handlingsmuligheder for regeringen og Folketinget, når en kommission havde afleveret sit arbejde. Det svarer kun dårligt til de manøvrebehov, som ministrene i dag ønsker sig i forhold til de politiske forhandlinger. Med mindre tætte forbindelser mellem organisationerne og partierne og med den mere intense kamp om vælgernes gunst, der kendetegner dansk politik i dag, kan det være en fordel at holde organisationerne lidt på afstand, når udkastene til lovtæst skal forfattes.

Når lovgivningen sjældnere forberedes i udvalg, og organisationerne derfor også sjældnere inddrages gennem denne institutionaliserede kanal, vil organisationerne søge indflydelse på den administrative lovforberedelse på anden vis. Surveyundersøgelser til alle landsdækkende organisationer gennemført i 1976, 1981, 1993 og 2000 viser, at organisationerne har flere, ofte mere uformelle kontakter til centraladministrationen. Igen måler vi positionel magt ved blandt andet at spørge organisationerne, hvor hyppigt de har kontakter med forskellige typer af myndigheder – politiske som administrative. Her har vi ganske vist ikke samme sikkerhed for materialets objektivitet som ved udvalgsundersøgelsen, men vi finder et billede, som er helt foreneligt med det, vi tegner ved hjælp af de andre datakilder, blandt andet folketingsmedlemmernes vurderinger. Vi konkluderer derfor, at mange organisationer med tætte og ofte uformelle kontakter også i dag har betydelig indflydelse på centraladministrationens beslutningsforberedelse.

Vi har i øvrigt kunnet konstatere et skift i organisationernes fokus siden midten af 1970'erne. Hvor kun få organisationer havde kontakter med Folketingets partier, udvalg og medlemmer i 1976, er det i dag langt mere almindeligt, at organisationerne har sådanne kontakter. Samtidig finder organisationerne disse politiske kontakter langt mere betydningsfulde i dag end for 25 år siden. Organisationerne har tabt nogle positioner – som medkoncipister af lovforslagene – men de har fundet og vundet andre.

KAN DEN POSITIONELLE MAGTS ANTAGELSER UNDERSØGES?

Vi kan ikke direkte undersøge de antagelser, der ligger bag det positionelle magtbegreb, nemlig at tilstedeværelsen i et beslutningsforløb giver mulighed for at påvirke/kontrollere andres adfærd. Det er imidlertid muligt at undersøge, om det gør en forskel for de beslutninger, der træffes, om organisationerne er involveret eller ej.

Hvis det eksempelvis forholder sig sådan, at LO's og DA's indflydelse på arbejdsmarkedspolitikken er lige stor eller lille, uanset om de har siddet i et lovforberedende udvalg eller ej, måske fordi de to parter på grund af en række andre ressourcer alligevel er umulige at komme uden om, ja så har den positionelle magt (her deres medlemskab af et lovforberedende udvalg) ikke nogen selvstændig betydning for parternes indflydelse. Hvis det derimod gør en forskel, om de har været involveret i et lovforberedende arbejde, så styrkes tiltroen til den positionelle magt.

I bogen om staten og interesseorganisationerne har vi kun i begrænset omfang undersøgt konsekvenserne for den videre beslutningsproces af forskellige former for samspil mellem statslige myndigheder og organisationerne. Imidlertid har vi i bogens kapitel 8 undersøgt, om organisationernes inddragelse i lovforberedelsen fører til større konsensus mellem Folketingets partier i beslutningsfasen, sådan som korporatismeteorien antager. Det viser sig at være tilfældet. Især viser oppositionspartierne sig oftere at stemme for lovforslag, når de organisationer, regeringen inddrager i lovforberedelsen, står oppositionen nær. Under denne betingelse kan regeringen altså lægge en dæmper på den politiske kappestrid partierne imellem. Er båndene mellem de deltagende organisationer og oppositionen svagere, er der ingen effekt.

Det gør altså en forskel, om organisationerne er med eller ej – i dette tilfælde målt ved at undersøge partiernes stemmeadfærd i Folketinget. Når de organisationer, der står oppositionen nær, har været med i lovforberedelsen, er oppositionen overbevist om, at nogle af dens interesser er varetaget. Derfor lader den sin afstemningsadfærd i Folketinget påvirke af organisationernes deltagelse. Vel vidende, at dette er tilfældet, har en regering altså visse muligheder for at styre den politiske beslutningsproces i Folketinget. Organisationerne spiller i reglen gerne med, hvis de som modydelse for at tage et medansvar får indflydelse på lovforslagene. Den positionelle magt har således nogle af de konsekvenser, som teorien antager. Antagelsen om, at magtens positioner har konsekvenser for politisk indflydelse, har helt givet noget for sig.

LITTERATUR

- Christiansen, Peter Munk & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hicks, Alexander, Joy Misra & Tang Nah Ng (1995). „The Programmatic Emergence of the Social Security State“. *American Sociological Review*, 60: 329-349.
- Jensen, Henrik (2002). *Partigrupperne i Folketinget*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lund, Anker Brink (1977). „En videnskabshistorisk skitse af magt-teoriernes udviklingen inden for politologien“, pp. 187-212 i *Festskrift til Erik Rasmussen*. Århus: Forlaget Politica.
- McCubbins, Matthew, Roger G. Noll & Barry R. Weingast (1989). „Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies“. *Virginia Law Review*, 75, 2:431-482.
- Moe, Terry (1989). „The Politics of Bureaucratic Structure“, pp. 267-329 i John E. Chubb & Paul E. Peterson (eds.). *Can the Government Govern?*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*. Århus: Forlaget Politica.
- Ostrom, Elinor (1986). „An Agenda for the Study of Institutions“, *Public Choice*, 48:3-25.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2000). *Magt og Indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Weingast, Barry R. (1996). „Political Institutions: Rational Choice Perspectives“, pp. 167-190 i Robert E. Goodin & Hans-Dieter Klingemann (eds.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.

MAGT OG MYNDIGHED

JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN

Studiet af magt er statskundskabens kerne. Det er magten, der definerer den og adskiller den fra andre samfundsvidenskaber. Juristerne interesserer sig for beslutninger, der bliver truffet i henhold til regler, og økonomerne for beslutninger, der optimerer brugen af knappe ressourcer. Politologerne interesserer sig derimod for de beslutninger, der bliver truffet, selv om der ikke er regler, der bestemmer deres indhold, eller kriterier for den optimale beslutning. Politisk er problemet at beslutte, hvad reglernes indhold skal være, dernæst om man skal følge reglerne eller et andet generelt beslutningskriterium, og endelig hvem der skal bestemme det. Politik handler med andre ord i høj grad om, hvornår man skal træffe beslutninger i henhold til en generel norm, og hvornår man skal sætte sig ud over den. I begge tilfælde er magten i spil. I den første situation gælder det, hvem der bestemmer, hvad politikken skal være, og hvem der skal administrere den, i den anden situation, hvem der kan sætte sig igennem inden for eller på trods af regler og normer.

Robert Dahls (1957) klassiske definition af magtbegrebet fangede kernen i problemstillingen, når spørgsmålet om magtens lokalisering rettede søgelyset mod de situationer, „hvor A kan få B til at gøre noget, som B ellers ikke ville have gjort.“ Den har, som Dahl selv gjorde opmærksom på, intuitivt noget for sig. Men den har ikke desto mindre været udsat for heftig diskussion. Indvendingerne har været teoretisk stærke, men hvor konstruktive har de været? De har i det mindste ikke givet mange anvisninger på, hvordan man i empirisk analyse skulle håndtere det centrale, men svære problem om, hvem der har den politiske magt. Dahl, og før ham både Carl J. Friedrich (som pegede på den anticiperede reaktion som et analytisk relevant, men empirisk svært håndterligt aspekt af magtens udøvelse) og Herbert Simon, gjorde magten til et adfærdsfænomen, som skulle studeres på mikroniveau, altså i politiske aktørers samspil med andre aktører. Som Simon skrev allerede i 1953, er „fænomenet, som vi ønsker at måle, en asymmetrisk relation

mellem to personers adfærd. Vi ønsker at iagttage, hvordan en ændring i en persons adfærd ændrer adfærden hos den anden person“ (Simon, 1953/1969: 77).

En stor del af den senere magtteoretiske debat havde ikke denne adfærdsmæssige ambition, men koncentrerede sig om begrebets definition. De empiriske referencer var få, analyserne stort set fraværende, og det har næppe hjulpet, at kritikerne flyttede debatten fra adfærds- og mikroniveauet til struktur- og makroniveauet, som (ofte) unddrager sig mere præcis empirisk analyse.

Emnet for dette essay er magten over og i forvaltningen. Den mismodige indledning til trods har man i analyserne af den offentlige forvaltning og styring i høj grad interesseret sig for magten, dens fordeling og konsekvenserne heraf, og man er kommet ganske langt uden andet end en underforstået accept af og respekt for Simons og Dahls intuitive karakteristik af fænomenet. Ja, som oftest beskæftiger man sig med magtproblemet uden overhovedet at forholde sig til begrebet eller bruge ordet. Det gælder også i det, der følger. Påstanden er, at magtrelationer i den dahl-simonske forstand er aldeles centrale i en forvaltningssammenhæng. Men i såvel analyse som praksis er fokus ikke rettet mod A's udøvelse af magt over B, men derimod mod de rammer, der begunstiger A's, henholdsvis B's mulighed for at udøve magt, alternativt skærmer dem mod udøvelsen af magt. Med den vinkel fjerner essayet sig fra de klassiske modstillinger af konkurrerende magtbegreber for i stedet at diskutere mulighederne for gennem forvaltningens organisatoriske indretning at institutionalisere magtrelationerne mellem politikere, embedsmænd og interessenter.

Der er tre vinkler. Den første definerer helt magtproblemet bort, når det gælder den offentlige sektor. Ifølge den har forvaltning ikke noget med magt at gøre. Den er politikens neutrale redskab, og udøvelsen af magt er knyttet til politikerne og deres beslutninger. Ifølge den anden og mere moderne er det ikke så enkelt. Politikerne kan ikke udtømmende normere alle beslutninger. Derfor gælder det om at programmere forvaltningen til at handle på deres vegne. Men hvis man kan programmere forvaltningen til at handle på en bestemt måde, er der også nogle, der kan bruge forvaltningen til at cementere deres egen magt med. Det skaber rum for den tredje vinkel, hvor problemet er, hvordan man bruger politik og forvaltning til at beskytte sig selv mod andres magt.

Diskussionen hviler på to forenklinger. I overensstemmelse med klassikerne er perspektivet aktørcentreret. Men der indgår kun tre typer aktører i dis-

kussionen; de folkevalgte politikere, forvaltningens interessenter, altså klienter og brugere, og endelig dens medarbejdere. Den anden forenkling ligger i begrebet forvaltningen. Begrebet dækker i denne sammenhæng over hele den offentlige sektor med dens myndigheder og institutioner og de sæt af styringsrelationer, der kobler politikerne og deres beslutninger sammen med sagsbehandling og serviceproduktion på alle niveauer inden for den offentlige sektor.

FORVALTNING UDEN MAGT

Forvaltningens opgave er at føre forretning. Den er fjernet fra politisk hastværk og politisk strid. ... Den indgår kun i det politiske liv på samme måde som bogholderiets metoder er en del af samfundslivet, og kun som maskineriet indgår i slutproduktet (Wilson, 1887: 210).

Synspunktet, der er citeret her, blev formuleret i slutningen af det 19. århundrede og var et indlæg i en amerikansk forfatnings- og forvaltningsdebat. Den simple logik er, at en skarp adskillelse af politik og forvaltning er forudsætningen for både effektivitet (det var Wilsons logik) og for retssikkerhed (det var Webers logik).

Synspunktet, i hvert fald hos Wilson, er tillige, at politikerne med den skarpe adskillelse af politik og administration bevarer magten over politikens indhold og over dens administration. Webers analyse er mere dybtgående og mere nuanceret, men grundsynspunktet i hans bureaukratiske idealtipe er, at politikerne formulerer deres politik i form af generelle regler, og at forvaltningens opgave alene er at anvende lovgivningens regler på konkrete tilfælde. Forvaltningen er i begge tilfælde et neutralt redskab for politikerne, og magten er samlet hos dem og ikke forvaltningspersonalet. Det rejser spørgsmålet om, og i så fald hvordan, politikerne kan være sikre på, at forvaltningens medarbejdere følger den politik, som de har besluttet.

For Wilson var der ingen problemer heri. Man må læse ham sådan, at han ønskede at styrke regeringen, og hans models skarpe adskillelse af politik og administration forudsatte, at parlamentarikerne delegerede en omfattende kompetence til regering og forvaltning. De to andre klassikere, Weber og Simon, erkender derimod i høj grad problemerne. Det gælder også, selv om de har hver sit fokus og løsninger, der er afpasset deres analytiske problemstilling. Webers interesse knyttede sig til den klassiske forvaltningsstat, hvis

opgave var at regulere rettigheder og pligter for borgere og virksomheder. Politikken blev derfor formuleret som generelle retsregler, og en specialiseret forvaltning havde den kombination af saglig og juridisk indsigt, som var forudsætningen for, at dens medarbejdere kunne omsætte de generelle regler i konkrete forvaltningsakter. Logikken bag Webers forvaltningsbureaucrati var en kombination af formelle og stærkt specialiserede roller og et tjenestemandssystem, der gennem sindrige økonomiske incitamenters knyttede forvaltningens medarbejdere til ikke så meget den til enhver tid siddende regering, som til lovgivningen, der var blevet til gennem legitime forfatningsmæssige procedurer. Forvaltningens medarbejdere var i modellen rolle- eller organbærere, og de handlede med hans berømte formulering „uden vrede og forudindtaget“ . Alligevel havde Weber sine tvivl med hensyn til den magtfri forvaltning. Den tvivl kom til udtryk på to måder. Den ene bundede i forholdet til borgere og virksomheder, hvor forvaltningen og ikke politikerne stod som magthaveren. Den anden gik på forholdet til politikerne, hvor embedsmændene i kraft af deres specialviden havde mulighed for at manipulere politikerne, hvis man ikke så bort fra den mulighed, at forvaltningens embedsmænd havde en selvstændig vilje til magt (Weber, 1918; 1919).

Samtidig er der et andet problem, som den klassiske bureaukratiteori slet ikke havde fat i. Det opstår, fordi forvaltningens opgave ikke kun er at træffe afgørelser i medfør af generelle lovregler. Den er også at drive institutioner og virksomheder, som producerer og leverer serviceydelser til borgerne. Den politiske regulering af institutioner og virksomheder sker kun i begrænset omfang ved hjælp af lovgivning og regler. De definerer højst institutionernes opgaver og organisatoriske rammer, og gennem finanslove og budgetter fastsættes de bevillingsmæssige rammer for deres drift. Det betyder to ting. For det første at den politiske styring af denne del af forvaltningen beror på et hierarki, hvor en politisk chef eller kollektiv ledelse fungerer som politisk forvaltningschef, for det andet at institutionernes medarbejdere, som i modsætning til Webers ikke er forvaltningsjurister, men professionelle teknikere og behandlere, får et stort og skønspræget spillerum, som man ikke kan regulere gennem en generelt formuleret politik. Dertil kommer et tredje problem, som ikke indgik i Webers problemstilling, men som i høj grad har fået relevans med en mere intens retlig regulering af samfundet. Det opstår, fordi lovgiverne enten af politiske grunde (politiske transaktionsomkostninger) eller på grund af deres begrænsede forudseenhed (begrænset rationalitet) er ude af stand til at formulere til-

strækkeligt præcise regler, der dækker enhver situation, som er omfattet af lovgivningen. Det føjer endnu en dimension til spørgsmålet om, hvordan politikerne kan sikre sig magt over forvaltningen.

Simon (1945: 128) gav et svar på de problemer, da han ved siden af magtbegrebet introducerede begrebet myndighed. Den definerede han som „alle situationer, hvor forslag er accepteret uden nogen kritisk efterprøvelse eller overvejelse. Accepterer man definitionen, følger det, at når A er overordnet B i et øjeblik, kan B optræde som overordnet for A i det næste øjeblik“. Det handler med Simons ord om, hvem der har det sidste ord i en konkret sag eller sammenhæng, og det er ikke givet, at det er den hierarkisk overordnede. For ham er det adfærd, der tæller. Om der er sanktioner, er ikke afgørende, for de er bare ét myndighedsinstrument inden for en organisation. En anden mulighed er, at den i sammenhængen underordnede retter sin afgørelse eller disposition til, fordi han eller hun har en klar forventning om, hvad der vil ske, hvis han ikke gør det. Der er samtidig grænser for myndighedsudøvelsen, som bliver sat af, hvad den underordnede er villig til at acceptere. Et tredje instrument for myndighedsudøvelsen er derfor at sikre sig, at forvaltningspersonalet har et acceptområde, som udvider deres villighed til at rette ind efter deres overordnede og træffe forvaltningsafgørelser eller driftsmæssige dispositioner, som er i overensstemmelse med, hvad de i situationen finder rigtigt. Der er flere instrumenter, men de vigtigste er ifølge Simon udvælgelsen af medarbejdere, deres forudgående uddannelse, efterfølgende træning på jobbet og efteruddannelse samt den interne kommunikation af praksis og holdning til organisationens politik.

DEN PROGRAMMEREDE FORVALTNING

I analysen ligger to erkendelser. På den ene side kan det være svært politisk at realisere idealet om en forvaltning uden magt, men på den anden side er der muligheder for at få magt over den, som ikke udelukkende bygger på hierarkisk styring. Der er tre praktiske anvendelsesområder for tankegangen: Forvaltningens rådgivning af den politiske ledelse, forvaltningens afgørelse af konkrete sager i henhold til lovgivningen, og forvaltningens drift af institutioner og virksomheder. Hvis man erkender, at det politisk er svært at normere forvaltningens virksomhed med tilstrækkelig præcision, bliver spørgsmålet, om man i alle tre henseender kan programmere den på en sådan måde, at man løser eller minimerer Simons myndighedsproblem, hvor udfordringen er at undgå, at forvaltningen tager magten fra politikerne.

Politiske udnævnelser til de stillinger i forvaltningen, som har ansvaret for rådgivningen af den politiske ledelse, eller til stillinger, hvis indehavere har afgørelses- og ledelseskompetence, er et bud på en løsning. Modellen er kendt fra en række lande, men politiseringen er mindre omfattende, end debatten ofte giver indtryk af. Forklaringen er ligetil, for følger man Simons logik, flytter en politisk rekruttering af rådgivere og chefer blot rundt på problemerne, og nye afhængigheder bliver skabt i forhold til forvaltningspersonale med en ekspertise, som hverken den politiske ledelse eller dens politiske medarbejdere kan tjekke. Samtidig er der et andet problem. Det opstår, fordi forvaltningens interesser kan have en frygt for den politiske ledelses brug af forvaltningen til formål, som strider mod deres interesser. Spørgsmålet er da, om man kan programmere forvaltningen på en måde, der tilgodeser den politiske ledelses ønske om en forvaltning, der er lydhor over for dens politik, men uden at ty til politiske udnævnelser. Problemet er dernæst også, om man kan programmere forvaltningen på en måde, som beskytter interessenterne mod, hvad de vil opleve som politiske indgreb i deres interesser.

Der er to løsninger på programmeringsproblemet, som begge har fået stor opmærksomhed i nutidens institutionelle litteratur. Den ene og tilsyneladende mest moderne løsning ser problemet som et spørgsmål om økonomiske tilskyndelser, eller som det man kalder mekanismedesign. Det består i en indretning af forvaltningens belønningssystem (løn og karriere), således at det harmoniserer medarbejdernes præferencer med den politiske ledelses. I en let anderledes, men alligevel afgørende forskellig udgave består det i at indrette det på en sådan måde, at embedsmændene får en tilskyndelse til at disponere langsigtet og i overensstemmelse med den politiske koalition bag den formelt gældende politik, som på ingen måde behøver at være sammenfaldende med den aktuelle politiske ledelse. I den første situation handler det om at indrette systemet på en sådan måde, at embedsmændene her og nu kan opnå en økonomisk og karrieremæssig belønning ved at rette ind efter deres politiske herrer. Det vil sige fleksible lønsystemer med hurtige belønninger, bonusordninger og tidsbegrænsede ansættelser på kontrakt. I den anden situation handler det om at indrette systemet som et klassisk tjenestemandssystem (Horn, 1995).

Incitamentløsningen har ikke desto mindre sine grænser. Dem støder man ind i, når ledelsen, f.eks. den politiske ledelse, har det sidste ord. Den kan da, uanset hvordan den har indrettet tilskyndelserne, sætte dem ud af kraft i konkrete situationer, men gør den det, spolerer den tilskyndelsernes trovær-

dighed (Miller, 2000; Hood, 2002). To eksempler gør anskueligt, hvad det drejer sig om. Man kan forestille sig, at den politiske ledelse (en minister eller en kommunalbestyrelse) har vedtaget budgetregler, som giver den administrative ledelse en betydelig dispositionsfrihed, som ledelsen faktisk udnytter. Så opstår der diskussion, om det var en korrekt disposition, og den politiske ledelse blander sig og omgør den. Får det konsekvenser for spillereglernes troværdighed? Man kan dernæst forestille sig, at den politiske ledelse ikke bare omgør ledelsens disposition, men offentligt også kritiserer den. I yderste fald sker det ved at fjerne den ansvarlige chef, altså den embedsmand, der brugte sin formelle kompetence og traf den oprindelige afgørelse. Hvordan påvirker det embedsmændenes adfærd i forhold til politikerne?

Den anden løsning opstiller spilleregler for forvaltningen. Bag den ligger den dobbelte erkendelse af, at man hverken kan specificere politikken, så den præcist dækker enhver fremtidig situation, eller indrette et system for efterfølgende kontrol og korrektion af forvaltningens afgørelser. Løsningen er at regulere forvaltningens virksomhed enten gennem indretningen af organisationen (ledelsesstruktur, hierarki, specialisering) eller at regulere dens arbejdsgange gennem formelle procedurer, der bestemmer, hvem der skal høres i forbindelse med sagsbehandlingen, hvilket grundlag beslutningerne skal træffes på samt stiller krav med hensyn til offentlighed, henholdsvis fortrolighed i sagsbehandlingen (Horn, 1995; McCubbins et al., 1987; 1989; Moe, 1989). Det er løsninger, som ikke mindst har tiltrukket sig opmærksomhed i forbindelse med både analysen og diskussionen af, hvordan man etablerer en offentlig regulering, som de regulerede har tillid til, og som de derfor opfatter som troværdig. Udfordringen er da at indrette organisation og sagsbehandlingsprocedurer på en måde, der programmerer forvaltningen til at træffe forudsigelige afgørelser. Man nærmer sig altså det weberianske ideal om en forvaltning uden magt ved at programmere den gennem formel organisering.

Programmeringstankegangen har endnu et anvendelsesområde. Den klassiske bureaukratiteori interesserede sig alene for den regelstyrede forvaltning og ignorerede som nævnt helt de offentlige opgaver, som består i produktion og leverance af service. Det er opgaver, hvis løsning kun i begrænset omfang lader sig regelstyre, og det er samtidig opgaver, der i høj grad har konsekvenser for brugernes velfærd. Politikernes mulighed for at styre driften af offentlige institutioner og virksomheder står og falder derfor med indretningen af et hierarkisk styringssystem, hvor politikerne på vegne af vælgerne kan sætte sig igennem over for ledelse og medarbejdere. Der er

sat spørgsmålstegn ved, hvor effektiv denne styring er. Risikoen er, som det ligger i Simons myndighedsbegreb, at styringen bliver vendt på hovedet. Det bliver institutionernes professionelle behandlere og de offentlige forsyningsvirksomheders teknikere, der kommer til at styre deres foresatte, de folkevalgte politikere, og ikke omvendt (Dich, 1973). Den demokratisk-bureaukratiske styringskæde bliver erstattet af producent-kontrol eller „provider capture“, som reformatorerne af den new zealandske offentlige sektor kaldte det i 1980'erne (Boston et al., 1996).

Løsningen på det problem er en tredje form for programmeret forvaltning. Den sammenkobler procedure- og strukturdesign med økonomiske incitamenter. Man har klare set det i bestræbelser på at gennemføre reformer på uddannelses- og sundhedsområderne. Første led i reformen bliver da at ruste borgerne til en rolle som aktive forbrugere. De skal have frit valg mellem leverandører af offentlig service. Andet led bliver at ændre de formelle ejerforhold til institutioner og virksomheder. De skal trækkes ud af delegationskæden, og i deres sted træder selvejende eller private institutioner med en ledelse, som repræsenterer ejere og/eller brugere. Endelig skal de have en stærk økonomisk tilskyndelse til at rette ind efter brugerne. Opskriften er her frit valg, tildelte budgetter, der bliver erstattet af et salgsprovenu, som igen bliver skabt ved, at institutionerne indbyrdes kæmper om en levedygtig andel af et reguleret marked (Blomquist & Rothstein, 2000; Boyne et al., 2003; Steuerle, 1998).

ADMINISTRATIV OG POLITISK BESKYTTELSE MOD MAGT

Et fællestræk ved analyserne af forvaltningens indretning og specielt af spillet mellem den politiske styring og forvaltningen har været en vedholdende kreds om to forskellige spørgsmål:

- Hvordan maksimerer man forvaltningens politiske lydhørhed?
- Hvordan inddæmmer man risikoen for, at den siddende politiske ledelse bruger forvaltningen som instrument for sine egne øjeblikkelige politiske mål?

Siden det 19. århundrede er der givet en række teoretiske bud på udfordringen, bud, som finder deres genspejling i politikeres, embedsmænds og interesseorganisationers kredsen om de samme problemer. De har alle sam-

men fat i rigtigt meget, og fælles for dem er deres bestandige kredsen om institutionelle mekanismer, der kan neutralisere forvaltningen som politisk magtbase for andre, det være sig politikerne eller forvaltningspersonalet selv. Dette essay har foreløbig anlagt et historisk perspektiv, hvor man bevæger sig fra historiske (det klassiske bureaukrati) til moderne (den regulerede forvaltning og det regulerede marked) modeller, men det er misvisende, for så vidt som alle modellerne i sig blander klassiske forbilleder med moderne varianter, og ofte har nutidens modeller, der i dag fremstår som moderne, historiske fortilfælde, som teoretisk er identiske med dem (Hood, 1998).

Alligevel løber man hurtigt ind i nogle paradokser. Det kommer frem på to forskellige måder, som begge knytter sig til bestræbelserne på at løse såvel lydhørheds- som misbrugsproblemet. Hvad enten løsningen er en klar arbejdsdeling mellem politik og forvaltning eller en institutionel programmering af forvaltningen, viser det sig i praksis svært at realisere dem. Umiddelbart hænger det sammen med vanskelighederne ved at formulere klare og præcise materielle eller institutionelle spilleregler for forvaltningen. Men bag det ligger andre forhold.

De kommer frem, hvis man antager, at alle tre grupper af aktører (politikere, interessenterne og forvaltningspersonalet) hver for sig er interesseret i at sikre sig en så høj grad af autonomi som muligt. Med den antagelse skulle man forvente, at politikerne værnede om deres egne muligheder for at træffe beslutninger, mens interessenter og forvaltningspersonale hver for sig forsøgte at holde politikerne på afstand. Empirisk viser det sig at være mere indviklet end som så.

Der er så meget ræson bag antagelserne, at man sjældent oplever en betingelsesløs delegation af kompetence fra politikerne til forvaltningen. Altid efterlader de en kattelem, der tillader dem at gribe ind, hvis situationen tilsiger det, eller hvis de bliver gjort opmærksom på, at man her risikerer afgørelser eller dispositioner, der hviler på en administrativ praksis eller interne rutiner, som ikke tager hensyn til sagsspecifikke omstændigheder. På den måde bliver der en bestandig politisk kerne tilbage i forvaltningens afgørelser eller dispositioner, som viser, at politik til forskel fra retlige afgørelser og økonomisk optimering i sidste ende handler om at afgøre en sag på dens specifikke præmisser og ikke efter en generel regel eller et operationelt kriterium.

Så vidt er alt godt. Situationslogikken svarer til billedet af politikerne med den korte tidshorisont, der er afstemt efter mulighederne for i enhver situation at kunne gøre det, som de tror er populært. Det er det, som både

modellen med forvaltning uden magt og modellen med programmeret forvaltning angiveligt værner imod. Det skaber forudsigelighed og troværdighed. Det sker i forhold til interessenterne, fordi forvaltningen får kompetence til at træffe afgørelser uden politisk intervention efter forud fastlagte regler eller procedurer. Der er altså på forhånd taget stilling til, hvor myndigheden til at træffe afgørelser i sager, som berører interessenterne, skal ligge. Det sker tilsvarende i forhold til forvaltningspersonalet, som ikke behøver at frygte for, at politikerne gennem den demokratisk-bureaukratiske styringskæde griber ind i forvaltningens, institutionens eller virksomhedens interne forhold.

Empirisk tegner der sig imidlertid et kompliceret mønster. Interessenterne har erfaringsmæssigt vist en stærk forkærlighed for løsninger, som giver dem del i forvaltningsmyndigheden eller en høj grad af vished for, hvordan den bliver brugt. Ideelt er det opfyldt, hvis man delegerer myndigheden til dem selv. Det forekommer, men er trods alt undtagelsen. Normalt skal de dele den med andre, og da er muligheden for i en trængt situation at kunne appellere til en anden instans af stor værdi. Det kan være i form af ankeadgang, men det kan også være i form af en regel, som gør det muligt at bringe politikerne tilbage på banen. I det perspektiv er politikernes ambivalente holdning til delegation ikke kun et udslag af, at de forbeholder sig det sidste ord, når det er politisk opportunt. Ankeadgang til et organ uden for det politisk-administrative hierarki imødekommer således et krav hos interessenter, som nærer en grundlæggende skepsis over for politikere og deres kriterier for, hvad der er en god beslutning. Adgang til at bringe en sag op til politisk afgørelse imødekommer imidlertid interessenternes ønske om at kunne genforhandle en hvilken som helst generel politik, hvis situationen tilsiger det. Empirisk har begge strategier interessenternes bevågenhed, og begge strategier værner dem alt efter situationen mod forvaltningens og politikernes myndighedsudøvelse.

For forvaltningspersonalet tegner der sig et tilsvarende mønster. Ganske vist giver institutionelle løsninger, som etablerer en form for reguleret marked, umiddelbart en høj grad af autonomi til forvaltningens virksomheder og institutioner. Anliggender, der i styringskæden var genstand for handling op og ned, er nu gjort til et organisationsinternt anliggende for ledelse og medarbejdere. Men også her viser politikerne en uvilje mod at slippe forvaltningen fri. Den første forklaring er endnu en gang, at politikerne forbeholder sig det sidste ord, fordi det tillader dem at gribe ind, når det er opportunt. Men den anden er endnu en gang, at heller ikke forvaltningspersonalet

altid ønsker den fulde myndighed. Hierarkisk styring og de regler, der omgærder den, er en væsentlig del af beskyttelsen af dem selv mod dels brugere og klienter, dels forvaltningens daglige ledelse. Som for forvaltningens interessenter giver den mulighed for at aktivere regler på et højere institutionelt niveau, til at appellere til en højere hierarkisk myndighed og i sidste instans til at politisere en sag, så den bliver afgjort ikke i henhold til en abstrakt regel eller kriterium, men efter en politisk forhandling, der er afstemt efter situationen. Det er ikke sikkert, den bliver brugt, men den er igen rar at have i baghånden som en udvej, forvaltningspersonalet i sidste instans kan ty til.

MAGTENS USIKRE LOKALISERING

For adskillige år siden gennemførte Michel Crozier (1963: 211-231) en analyse af to franske organisationer, en statslig virksomhed og en statslig forvaltningsmyndighed. Hans udgangspunkt var en adfærdsbaseret magt- og myndighedsanalyse i Simons og Dahls forstand. Grundlæggende viste han to ting.

En høj grad af usikkerhed er et grundvilkår for alle aktører i en organisation. Alle er de ganske, men ikke fuldt rationelle, og således fuldt ud bevidste om, hvad der er på spil for dem. De har blot ingen vished for, hvad der kan og vil ske. Ganske vist er der både et system af økonomiske tilskyndelser og et hierarkisk system, men det fjerner ikke usikkerheden. Dens kilde er nemlig i høj grad samspillet mellem forskellige personalegrupper, der er sideordnede i henholdsvis myndighedens og virksomhedens hierarki.

Den interne usikkerhed, som præger samspillet mellem sideordnede såvel som over- og underordnede grupper, får dernæst spørgsmålet om fordelingen af magt og myndighed til at overskygge alle andre problemer. Man kan bare ikke sige noget præcist om, hvor magten er lokaliseret. Den er ikke fuldt ud fordelt gennem den formelle struktur og hierarkiet, og den er heller ikke reguleret gennem belønningssystemerne i organisationen. Det er snarere sådan, at usikkerheden om, hvad andre grupper kunne foretage sig, og som negativt kunne berøre ens egne vilkår, skaber en dobbelttilskyndelse. Den ene består i uden skelen til hierarkiet og den formelle struktur at etablere en *modus vivendi*, eller en ligevægt, som Crozier kalder det, i forhold til andre grupper, hvor man på den ene side accepterer gensidig afhængighed, på den anden side sikrer sig mod indgreb fra deres side. Den er resultatet af en form for politisk forhandling, som aldrig har fundet sted, men stiltiende tager

bestik af den gensidige ressourceafhængighed mellem grupperne. Organisationen bliver på den måde en form for autonomt politisk system. Men det slutter ikke der. Usikkerheden skaber nemlig også en anden tilskyndelse, som gør, at ingen kan undvære hierarkiet med dets procedurer og regler. Det bliver til en politisk rekursinstans, som de enkelte grupper hver for sig kan aktivere, hvis den uformelt etablerede deling af magten truer med at udvikle sig i deres disfavør.

En klassisk bureaukratianalyse som Croziers er for det første adfærdsbaseret, for det andet sætter den magten i centrum for empirisk analyse uden præcist at ville og kunne lokalisere den, og for det tredje henleder den opmærksomheden på det aspekt af magt- og myndighedsrelationerne, som knytter sig til livet i komplekse organisationer. Dens pointe er, at magtfordelingen er så central i enhver analyse af organisatoriske og forvaltningsmæssige problemer, fordi den ikke lader sig regulere udtømmende og forudsigeligt ved hjælp af formelle strukturer, som fordeler positioner og roller, økonomiske incitamenter, som manipulerer aktørernes præferencer, eller kulturelle normer, som giver forskrifter for, hvad der er passende og sømmeligt. Det sætter den klassiske magt- og bureaukratianalyse op mod den moderne form for strukturanalyse, som inden for institutionel teori har både sin rationelle og sin sociologiske variant. Samtidig fastholder den det stærke element af politik, der knytter sig til forvaltningens virksomhed, uanset om perspektivet er politikernes, interessenternes eller forvaltningspersonalets.

Nyinstitutionelle teorier har siden slutningen af 1980'erne sat dagsordenen for ikke bare forvaltningsanalysen, men en stor del af den politologiske analyse. Inspirationen er kommet fra økonomisk, henholdsvis sociologisk teori og metode, mens politologiens eget bidrag har fortonet sig. Måske demonstrerer det de to klassiske samfundsvidenskabers relative overlegenhed, men det efterlader også nogle spørgsmål, som kalder på et politologisk bidrag. Afsættet for essayet var Dahls og Simons adfærdsbaserede magt- og myndighedsbegreber. Så forkætrede deres synspunkter end er, ligger deres magt- og myndighedsbegreber implicit bag nutidens vedholdende forsøg på at forstå, hvorfor man i givne situationer foretrækker en organisationsform for en anden, og hvad konsekvenserne af disse valg er for dels de demokratiske styringsmuligheder, dels for forvaltningens interessenter. Den generelle påstand er, at formel organisation og formelle institutioner er et resultat af politiske aktørers bestræbelser på at cementere egne og begrænse andres magt- og myndighedspositioner. Organiseringen af forvaltningen handler med andre ord i høj grad om at regulere myndighedsudøvelsen. Det er

imidlertid en ufuldstændig løsning. Ingen har, som rationalisterne siger, „sikkert fremsyn“ (*perfect foresight*). Det forklarer på en og samme tid interessen i at institutionalisere myndighedsrelationerne og interessen i at sikre sig en mulighed for at dispensere fra de bånd, som aktørerne har pålagt sig selv for at binde andre aktører med andre interesser.

Her har Crozier på ny noget at sige. Han påviser, hvordan ufuldkomne institutioner lader aktørerne alene, og henleder i stedet opmærksomheden på organisationens interne processer, hvor medarbejdere og medarbejdergrupper agerer politisk i forhold til hverandre og i forhold til hierarkiet for at begrænse den usikkerhed, som andres formelle og uformelle magt- og myndighedspositioner skaber for dem selv. Med Simons noget senere ord afspejler det, at „de fleste af os ikke er handelsfolk, men funktionærer“ (1998: 7). Resultatet er en analyse på mikroniveau med fokus på aktører, som er rationelle (de har intentioner), men kun til dels (usikkerheden er et grundvilkår for deres virksomhed). De har samtidig komplekse, men realistiske præferencer, for de har (som han skriver) både et hjerte og en hjerne (Crozier, 1963: 185). Konsekvenserne for forståelsen af, hvordan forvaltningens myndigheder, institutioner og virksomheder fungerer, er perspektivrige: De indgår i et ufuldkomment styringssystem, som giver plads til, ja, direkte tilskynder til et magt- og myndighedsbetonet politisk spil. For den politiske styring af forvaltningen betyder det, at politikerne må indstille sig på kun i begrænset omfang at kunne kontrollere, hvordan opgaven bliver løst, og i det omfang de ønsker det, må de forhandle sig til den, for som Crozier med Simon påpeger, er myndighedsudøvelsen i forvaltningen ikke ensrettet.

LITTE R A T U R

- Blomqvist, Paula & Bo Rothstein (2000). *Välfärdsstatens nya ansikte*. Stockholm: Agora.
- Boston, Jonathan et al. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Boyne, George A. et al. (2003). *Evaluating Public Management Reforms*. Buckingham: Open University Press.

- Crozier, Michel (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Éditions de Seuil.
- Dahl, Robert A. (1957/1969). „The Concept of Power“, pp. 79–93 i Roderick Bell et al. (eds.). *Political Power*. New York: The Free Press.
- Dich, Jørgen (1973). *Den herskende klasse*. København: Borgen.
- Hood, Christopher (1998). *The Art of the State*. Oxford: Clarendon Press.
- Hood, Christopher (2002). „Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public Service Reform“. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12:309–332.
- Horn, Murray J. (1995). *The Political Economy of Public Administration*. New York: Cambridge University Press.
- McCubbins, Mathew D. et al. (1987). „Administrative Procedures as Instruments of Political Control“. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3:243–277.
- McCubbins, Mathew D. et al. (1989). „Structure and Prococes, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies“. *Virginia Law Review*, 75:431–482.
- Miller, Gary J. (2000). „Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies“. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10:289–328.
- Moe, Terry M. (1989). „The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy“, pp. 116–153 i Oliver E. Williamson (ed.). *Organization Theory. From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press.
- Simon, Herbert (1945/1976). *Administrative Behavior*. New York: The Free Press.
- Simon, Herbert (1953/1969). „Notes on the Observation and Measurement of Power“, pp. 69–78 i Roderick Bell et al. (eds.). *Political Power*. New York: The Free Press.
- Simon, Herbert (1998). „Why Public Administration?“. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8:1–11.
- Steuerle, C. Eugene et al. (1998). *The Government We Deserve*. Washington, DC: The Urban Institute.
- Weber, Max (1918/1988). „Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland“, i *Gesammelte Politische Schriften*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Weber, Max (1919/1988). „Politik als Beruf“, i *Gesammelte Politische Schriften*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Wilson, Woodrow (1887). „The Study of Administration“. *Political Science Quarterly*, 11, 2:197–222.

INSTITUTIONEL MAGT

PETER MUNK CHRISTIANSEN & LISE TOGEBY

Sammenlignet med langt de fleste vestlige lande har Danmark, Sverige og Finland en meget høj organisationsgrad på arbejdsmarkedet. Andelen af arbejdsstyrken, som er medlem af en fagforening, er 76 pct. i Danmark, 88 pct. i Sverige og 79 pct. i Finland. I andre lande, som vi ofte sammenligner os med, er den væsentligt lavere. 30 pct. i Storbritannien, 26 pct. i Tyskland, 10 pct. i Frankrig vidner ikke om stærke fagforeninger i disse lande. Og deres organisationsgrad har i modsætning til de nævnte tre nordiske landes været for nedadgående siden 1990. I Norge ligger organisationsgraden på 55 pct., det vil sige pænt under de tre andre nordiske lande (Det økonomiske Råd, 2001: 246).

Der kan være mange forklaringer på forskellene i organisationsgrad. En af dem knytter sig til den måde, arbejdsløshedsunderstøttelsen er organiseret på. Lande, der som Danmark administrerer arbejdsløshedsunderstøttelsen gennem fagforeningstilknyttede a-kasser, der modtager statsstøtte, har gennemgående en høj organisationsprocent på arbejdsmarkedet (Lange & Scruggs, 2002; Rothstein, 1992). En sådan model findes i Danmark, Sverige og Finland, men ikke i Norge eller i nogen af de andre lande, der er nævnt ovenfor. Fagbevægelsen i Danmark er som en følge heraf stærkt interesseret i at opretholde administrationen af arbejdsløshedsundersøgelsen i a-kassernes regi og i at sikre fortsat tætte forbindelser mellem fagforeningerne og a-kasserne. Men faktisk har den borgerlige regering med loven om tværfaglige a-kasser fra juni 2002 udfordret fagforeningernes monopol på a-kasser inden for deres respektive fagområder.

Der er således magt indbygget i arbejdsløshedsunderstøttelsens organisering. Den nuværende organisation er til fagforeningernes fordel, og de vil gøre meget for at opretholde den, mens de borgerlige partier ser deres interesse i at ændre den. Eksemplet kan også illustrere et andet forhold, der knytter sig til *institutionel magt*. Man kunne tro, at når nu fagforeningerne har fordele af a-kassesystemet, så er systemet også skabt af fagbevægelsen.

Fagbevægelsen og dermed Socialdemokratiet ville ganske vist gerne have a-kasserne, men uden borgerlig støtte kunne det ikke ske. A-kasserne er skabt i 1907, hvor fagbevægelsen ikke var særlig stærk, og hvor Socialdemokratiet var svagt repræsenteret i Rigsdagen. A-kassernes fødsel var resultatet af et kompromis mellem Højre og Venstre. Lidt forenklet sagt ville Højre gerne have løst de sociale problemer i byerne, som var forårsaget af arbejdsløshed, men partiet ville helst ikke betale, og Venstre ville sikre, at et tungt offentligt forvaltningsapparat ikke skulle dække hele landet. Ved at gøre arbejdsløshedsforsikringen delvist brugerfinansieret og organiseret af fagbevægelsen selv ville Venstre begrænse forsikringen til byerne (Nørgaard, 1997: kap. 5). Magtfulde aktører kan skabe institutioner, der tjener deres interesser, men de har ikke uden videre kontrol over institutionerne, når de er etableret. De har derfor heller ikke garanti for, at institutionerne ikke har konsekvenser, som er utilsigtede.

Gennem opbygningen af institutioner skaber de politiske aktører nye institutionelle ressourcer, der på lang sigt kommer til at fungere som en form for strukturel magt. Vi vil derfor i dette kapitel først se på de institutionelle valg og deres konsekvenser og derefter anskue institutionerne som en form for strukturel magt.

INSTITUTIONELLE VALG

Der har i de seneste 20 år været en betydelig interesse for studiet af institutioner inden for statskundskaben og en række andre samfundsvidenskabelige discipliner. *Institutions matter* – institutioner betyder noget – har været en fælles programerklæring for de i øvrigt meget forskellige tilgange, hvormed institutionerne er blevet studeret.

Institutioner er kollektivt delte og accepterede sæt af regler og normer, som påvirker menneskelig handling. Færdselsloven får os til fortrinsvist at køre bil i højre side af vejen. Valgloven gør det muligt at afgive personlige stemmer, hvorfor minoritetsgrupper får gode muligheder for at stemme på repræsentanter for minoriteterne. Grundloven får regeringen til hvert år at fremsætte forslag til finanslov inden udgangen af august måned. Normer om, hvordan man spiser sammen med andre, får børn til at opføre sig nogenlunde civiliseret under familiens måltider. Sidstnævnte eksempel viser, at institutioner ikke nødvendigvis er formelle regler, men at de også kan være normer. Det kan de også være i det politiske liv. En væsentlig del af samspillet mellem interesseorganisationer, embedsmænd og politikere sker inden

for rammerne af uskrevne, men nogenlunde veldefinerede normer. Ministre, der ikke inddrager organisationerne i situationer, hvor de plejer at gøre det, vil hurtigt mærke, at også (brud på) uformelle normer kan have væsentlige konsekvenser i det politiske liv.

Institutioner binder menneskers adfærd sammen, og de reducerer usikkerheden ved mellem menneskelige handlinger (North, 1990: 6). Institutioner tilskynder mennesker til en bestemt adfærd, men de determinerer den ikke – mennesker har mulighed for at vælge, om de vil følge institutionelle tilskyndelser, eller om de med risiko for sanktioner vil handle modsat de tilskyndelser, som er bygget ind i institutionerne.

De vidt forskellige teoretiske udgangspunkter for studiet af samfundsmæssige institutioner¹ betyder, at der ikke er enighed om så meget andet end de ovenfor kort refererede aksiomer. Derfor vil vi i det følgende kun trække på en del af de mange institutionelle teorier – de *rational choice*-inspirerede – fordi nogle af disse teorier forholder sig eksplicit til magt og interesser, hvad eksempelvis de teorier, der tilhører den sociologiske nyinstitutionalisme, ikke gør.

Vi skal her holde os til tre teoretisk begrundede påstande, inspireret af Jack Knight (1992), om forholdet mellem magt og institutioner. De tre påstande er: (1) Institutioner afspejler magtforholdene mellem de aktører, der har medvirket ved deres tilblivelse. (2) De fleste institutioner er diskriminerende i den forstand, at de har konsekvenser for den måde, hvorpå goder fordeles. (3) Institutioner er relativt stabile og ændres derfor ikke automatisk, fordi magtrelationerne mellem dem, der oprindeligt etablerede institutionen, har ændret sig.

Mens alle er enige om, at institutioner er etableret som et resultat af interaktion mellem mennesker, er der ikke enighed om, hvilket rationale der ligger bag deres etablering. I *rational choice*-inspirerede teorier om institutioner fremhæves det, at institutioner er skabt af individer eller kollektiver af individer, som søger at sikre sig selv fordele (North, 1990: 48; Knight, 1992). Når partier eller koalitioner af partier skal udforme politiske institutioner eller blot almindelig lovgivning, søger de altså at tilfredsstille bestemte interesser. På arbejdsmarkedsområdet vil det være de partier, der indgår i et forlig, samt de arbejdsmarkedsorganisationer, som opnår indflydelse, som tilsammen får størst indflydelse på lovgivningen. Men der vil sjældent være fuldstændig overensstemmelse mellem de vedtagne beslutninger og de magtfulde aktørers interesser, det vil sige interesserne hos de aktører, der besidder flest ressourcer.² I et liberalt demokrati vil også mindretal have indflydelse, vinderen

får sjældent det hele (Moe, 1989). Der skal indgås kompromiser, og i politik skal man argumentere for det rimelige i sine ønsker. Men et langt stykke hen ad vejen vil politiske institutioner afspejle de mest magtfulde aktørers præferencer.

Institutioner har diskriminerende effekter på de aktører, de vedrører (Knight, 1992: 21ff.). Sagt på en anden måde er institutioner sjældent fordelingsmæssigt neutrale. Har de aktører, der etablerede den pågældende institution, båret sig klogt ad, har de også sikret sig fordelingsmæssige konsekvenser nogenlunde i overensstemmelse med de ønsker, de selv har haft. Helt så enkelt er det imidlertid sjældent.

For det første vil institutioner oftest være til gavn for mange andre end dem, der har medvirket ved deres etablering. De mindre ressourcestærke aktører får som regel også noget igennem ved politiske beslutninger, og det er sjældent muligt at skabe institutioner, der kun fordeler goder til ganske få aktører. Påstanden er alligevel, at magtfulde aktører alt i alt vil have størst fordel af den pågældende institution. Venstre accepterede arbejdsløshedsforsikringens institutionelle struktur, fordi de ville undgå arbejdsløshedsforsikring på landet, og de Konservative gjorde det, fordi de ikke ville bidrage til arbejdsløshedsforsikringen, men forsikringen var naturligvis til glæde for Socialdemokratiet, der kæmpede for bedre forhold for arbejderne og for, at fagforeningerne fik en central rolle i forhold til arbejdernes sociale sikring.

For det andet vil institutioner ofte have utilsigtede konsekvenser (Knight, 1992: 27). Det er umuligt at forudse alle fremtidige konsekvenser af institutionelle valg. Derfor vil der optræde effekter, som ikke var forudsatte ved etableringen. Den danske struktur for arbejdsløshedsforsikringen styrkede i det lange løb fagforeningerne, fordi a-kasserne er bundet sammen med fagforeningerne. Det var næppe Venstres og de Konservatives hensigt.

For det tredje har ikke alle institutioner store fordelingsmæssige konsekvenser, fordi de primært er et udtryk for en hensigtsmæssig koordinering af menneskers adfærd. Færdselslovgivningen er langt hen ad vejen udtryk for, at det er hensigtsmæssigt, at man kan stole på andre trafikanters adfærd.

Når først institutioner er etableret, er de i de fleste tilfælde relativt stabile. De opretholdes og reproduceres, fordi de institutionelle spilleregler former en incitamentsstruktur, som tilskynder aktørerne til en adfærd, som reproducerer selv samme spilleregler (North, 1990: 7). Den institutionelle struktur for arbejdsløshedsforsikringen tilskynder medlemmerne til også at være medlemmer af en fagforening. Derfor bliver fagforeningerne stærke, og der-

for vil de også kunne medvirke til at opretholde en organisering af arbejdsløshedsforsikringen, der er baseret på a-kasserne.

Selv om institutioner oftest er stabile, sker der jo ganske ofte ændringer af de fleste institutioner, men det er sjældent, at det er de grundlæggende spilleregler, der laves helt om. Man kan med Elinor Ostrom (1990: 50–55) skelne mellem regler på forskellige niveauer, som er bundet ind i hinanden. Således er de operationelle regler forankret i det, hun kalder regler for kollektive valg, der igen er forankret i de konstitutionelle regler. Sidstnævnte er de mest grundlæggende, fordi de er med til at bestemme de basale spilleregler på det pågældende område. Typisk vil de konstitutionelle regler være stabile over lange perioder, mens der ret ofte sker ændringer af de operationelle regler. Den institutionelle struktur for arbejdsløshedsforsikringen er ændret utallige gange siden begyndelsen af 1900-tallet. I nogle tilfælde endda ganske markant, som da arbejdsgivernes fik plads i Arbejdsløshedsnævnet – på baggrund af den medfinansiering af den ordinære arbejdsløshedsunderstøttelse, som arbejdsgiverne var blevet pålagt i 1958³ (Nørgaard, 1999: 48). Alligevel består nogle af de grundlæggende træk, nemlig administration gennem private foreninger – a-kasserne – hvoraf de fleste har tilknytning til fagforeningerne.

Når nu institutioner afspejler de magtfulde aktørers interesser, skulle man tro, at magtfulde aktører også kan ændre de gældende spilleregler, når de ikke længere frembringer de ønskede resultater. Helt så enkelt er det dog ikke. Selv magtfulde aktører kan være i den situation, at de vælger – rationelt – at bidrage til at opretholde en institution, selv om de ikke er tilfredse med den. Det vil de gøre, hvis alternativerne er værre. Man kunne forestille sig, at arbejdsgiverne var utilfredse med de eksisterende institutionelle rammer på arbejdsløhedsområdet. Det ville dog næppe være en løsning for arbejdsgiverne at trække sig ud af samarbejdet. Det ville formentlig blot betyde, at arbejdsgiverne mistede den indflydelse, de har i dag.

Det er tilsvarende ikke en nem manøvre for de to store borgerlige partier, der stod bag etableringen af den institutionelle opbygning af arbejdsløshedsunderstøttelsen, at få reorganiseret denne struktur. En rent offentlig organisering af arbejdsløshedsunderstøttelsen ville uden tvivl svække fagforeningerne, men det er svært at komme til det, så længe fagforeningerne – bl.a. på grund af den høje organisationsprocent – er så stærke, som tilfældet er. Hermed er den institution, som de to borgerlige partier kunne ønske at svække, med til at opretholde betingelserne for, at der ikke sker grundlæggende institutionelle ændringer. Den borgerlige regering foreslog efter valget i

2001 i første omgang at oprette en statslig arbejdsløshedskasse, men da dette forslag ikke kunne samle flertal, valgte man i anden omgang at øge konkurrencen ved at gøre det muligt at vælge en anden a-klasse end den til faget knyttede. Da loven er vedtaget i juni 2002, er det endnu for tidligt at sige, hvor meget den vil svække de fagforeningstilknyttede a-kasser.

Problemet for forandringslystne aktører er ofte, at der også er andre aktører, der er indgået i etableringen og opretholdelsen af en institution, og at de færreste aktører har magt til egenhændigt at ændre institutionen. Resultatet bliver derfor ofte, at institutionen opretholdes.

Det sker dog, at der gennemføres større ændringer af de konstitutionelle spilleregler på et område. Knight (1992: 183) angiver to betingelser, hvorunder en sådan institutionel forandring kan finde sted. (1) Det kan ske, hvis de relative magtrelationer mellem magtfulde aktører ændres, og/eller (2) hvis en institution producerer et output, som ikke længere er acceptabelt for en eller flere aktører, som har magt til at ændre institutionen. I mange tilfælde er det ganske restriktive forudsætninger – tilstrækkelige til at sikre, at der sjældent sker sådanne grundlæggende ændringer.

Det er således karakteristisk for institutioner, at de, når de en gang er oprettet, ofte får et forholdsvis langt liv og fastlægger rammerne for aktørernes senere adfærd. Institutionerne kommer hermed til at udøve en form for strukturel magt.

STRUKTUREL MAGT

I praktisk empirisk forskning er magt ofte defineret som enten en handlingskapacitet eller en relation imellem aktører. Ud fra den første synsvinkel har aktører, hvad enten de er individer, interesseorganisationer eller stater, magt i kraft af adgangen til ressourcer som kapital, et stort sekretariat eller en stor hær – jf. de magtfulde aktører ovenfor. Ifølge den anden synsvinkel optræder der magt, når den ene aktør kan få den anden aktør til at gøre noget, som vedkommende ellers ikke ville have gjort (Dahl, 1957). Her er det ikke nok at have adgang til ressourcer, man skal faktisk bruge dem til at påvirke andre aktører.

Der findes imidlertid også et begreb om magt, som fokuserer på strukturer. I én variant heraf er magt knyttet til den måde, hvorpå samfundets institutioner er indrettet. Institutioner er som nævnt kollektivt delte og accepterede sæt af regler og normer, som påvirker menneskelig handling. Vi har allerede nævnt organiseringen af arbejdsløshedsunderstøttelsen, valglovens

regler om fordeling af stemmer og det normbestemte samarbejde mellem interesseorganisationer, embedsmænd og politikere som eksempler. Når vi hævder, at der er magt bygget ind i institutionerne, hævdes der en årsags-sammenhæng mellem de tilskyndelser, som institutionerne indeholder, og menneskers handlinger. Men der er ikke noget handlende subjekt som i Dahls relationelle magtbegreb. A er ikke en person, men en institution, som får B til at handle på en måde, som B ellers ikke ville have gjort.

Institutioner er nok et resultat af aktørers beslutninger, men fordi de i reglen er relativt stabile og sjældent kan ændres efter magthavernes for-godt-befindende har institutioner også deres eget liv, og derfor kan vi forbinde magt med institutioner.

Der findes en anden variant af det strukturelle magtbegreb. Magten over andres tanker – diskursiv magt – er også en form for strukturel magt. Denne forståelse af magt indebærer, at der er magt knyttet til de begreber, som former vore forestillinger om et fænomen, og til de argumenter, der i en given situation opleves som legitime. I eksemplet med arbejdsløshedsunderstøttelsen ovenfor indgår der også diskursiv magt. Mange mennesker har svært ved at adskille a-kasse og fagforening. „Jeg får understøttelse fra fagforeningen“, kan nogen sige, endskønt man modtager sin understøttelse fra a-kassen og kan være medlem af a-kassen uden at være det af fagforeningen. Fagforeningerne gør ikke noget for at opklare folks fejlopfattelse – den lille misforståelse er med til at opretholde et højt fagligt medlemskab.

Begrebet strukturel magt anvendes langt fra altid i nogen præcis betydning. Selv om Lukes (1974) primært holder sig til en relationel bestemmelse af magt, har han også en afstikker til et strukturelt magtbegreb. Det er dog ikke klart, hvad der mere præcist ligger i hans påstand om, at „... menneskers ønsker kan selv være et produkt af et system, som arbejder imod deres interesser ...“ (s. 34). Også Lindbloms (1977) påstand, at erhvervslivet har en særlig privilegeret position i relation til de politiske beslutninger, er udtryk for strukturel magt. Det er imidlertid ikke særlig klart hos Lindblom, præcist hvori erhvervslivets privilegerede position består, eller hvorfor det er særligt begunstiget af politiske beslutninger.

Begrebet strukturel magt får indimellem en næsten mystisk status, hvor anonyme kræfter sætter sig igennem bag om ryggen på aktørerne. Det er økonomiske strukturer, kønsrollemønstret, valgloven eller a-kassesystemets opbygning, der udøver magten. Magtudøvelsen består i, at personer eller grupper tvinges til at acceptere institutionelle rammer, som de i de fleste tilfælde ikke selv har valgt. Der er imidlertid ingen konkrete personer, som

man kan give æren eller skylden for handlinger og konsekvenser, medmindre man da går tilbage til de aktører, der – ofte for længe siden – har skabt et sæt af spilleregler. Magtudøvelsen bliver hermed nemt usynlig og vanskelig at påvise. Indvendingen mod det strukturelle magtbegreb har da også været, at magtudøvelsen ikke lader sig måle og teste. Jens Peter Frølund Thomsen konkluderer således næsten sørgmodigt sin diskussion af magtbegrebet med at sige, at „der eksisterer et markant, omvendt proportionalt forhold mellem definitionernes teoretiske information på den ene side og deres metodiske stringens på den anden side“ (2000: 54).

Den amerikanske politolog Matthew Crenson viste imidlertid allerede med sin bog fra 1971, *The Un-Politics of Air-Pollution: A Study of Non-Decision-making in the Cities*, at man ved brug af helt almindelige metodiske redskaber kunne påvise eksistensen af strukturel magt og endda af en ikke-begivenhed. Crenson stillede sig det spørgsmål, hvorfor der i Gary, Indiana, der var hårdt plaget af luftforurening, ikke blev grebet ind over for forureningen, mens der i East Chicago – også Indiana – allerede tidligt var gjort en indsats mod en ligeledes massiv luftforurening. Svaret var, at der i Gary var en enkelt, meget stor forurenende virksomhed, som havde en helt dominerende placering i byens erhvervsliv, mens erhvervsstrukturen i det ligeledes industrialiserede East Chicago bestod af mange mindre virksomheder. Hverken borgerne eller politikerne i Gary vovede at begrænse virksomhedens forurenende aktiviteter af frygt for byens beskæftigelse. Forklaringen på det manglende indgreb var altså byens erhvervsstruktur og den privilegerede position, som en enkelt stor virksomhed havde fået. Den komparative analyse af indgrebene over for luftforurening i de to byer suppleres i bogen med en statistisk analyse af 51 byer af nogenlunde samme størrelse, men med forskellig erhvervsstruktur. Der viste sig at være en meget klar sammenhæng mellem indgreb over for luftforureningen og tilstedeværelsen af en enkelte dominerende og forurenende virksomhed.

Crenson demonstrerede hermed, at det var muligt at teste forekomsten af strukturel magt på samme måde, som man vil teste alle mulige andre samfundsvidenskabelige hypoteser. Fremgangsmåden består i at sammenligne forholdene i samfund, der i bestemte henseender har forskellige strukturer. Herefter kan man anvende de metoder for behandling af data, som man i øvrigt anvender.

Det gælder også, når det drejer sig om institutionernes magt. Institutionernes magt kan påvises ved at sammenligne samfund med forskellige institutioner, fx forskellige lande, forskellige kommuner eller det samme land til

forskellige tider. Sammenligningen muliggør en påvisning af forskellige institutioners forskelligartede effekter.

Bedst er det naturligtvis, hvis man har så mange cases, at man kan foretage statistiske analyser, sådan som Crenson gjorde med inddragelsen af 51 amerikanske byer. De 271 danske kommuner byder på gode muligheder for at lave statistiske undersøgelser af sammenhængen mellem erhvervsstruktur og den kommunale miljøindsats eller af de økonomiske effekter af udlicitering. Statistiske analyser er indimellem også mulige ved sammenligning af lande, hvis man eksempelvis undersøger de demokratiske effekter af større eller mindre decentralisering eller effekterne af forskellige udformninger af valglovene, hvor man har mulighed for at inddrage en stor del af verdens lande.

Ønsker man at sammenligne institutioner i forskellige lande, må man imidlertid ofte nøjes med færre cases eller lande, end hvad der kræves for en statistisk analyse. Ved en bevidst udvælgelse af sammenlignelige cases kan man imidlertid også med færre enheder sandsynliggøre institutionelle effekter (Lijphart, 1971; 1975). Ved at sammenligne forholdene i de fem lande i Europa, der har givet udenlandske statsborgere valgret til kommunalvalgene, kan man sandsynliggøre valgreglernes betydning for både indvandrernes valgdeltagelse og repræsentation. Ved at sammenligne lønmodtagernes organisationsgrad i de vesteuropæiske lande kan man sandsynliggøre effekten af, at arbejdsløshedsforsikringen er organiseret af fagforeningerne. Ved at sammenligne ligestillingen mellem kønnene i de nordiske lande kan man sandsynliggøre betydningen af formelle organer til håndhævelse af ligestillingen.

På samme måde vil man også kunne påvise effekten af strukturelle forandringer. Ved at sammenligne kommuner før og efter den kommunale inddelingsreform kan man sandsynliggøre effekterne af at reducere antallet af kommuner og øge deres kompetence. Ved at sammenligne ældrerådernes indflydelse før og efter reformen i 1996, der gav ældrerådene formel høringskompetence, kan man sandsynliggøre den formelle kompetences betydning for indflydelsen på kommunale beslutninger. Og ved at sammenligne integrationsrådene med ældrerådene vil man kunne forstå arten af de problemer, som integrationsrådene i øjeblikket slås med.

INSTITUTIONER GØR EN FORSKEL

Institutioner har magt, fordi de påvirker menneskers adfærd. Samtidig er de selv et resultat af menneskers valg, men de er ikke simple redskaber i hænderne på dagens magthavere. Mange samfundsmæssige institutioner er stabi-

le over lang tid; de er ikke uden videre nemme at ændre. En stor del af de politiske konflikter, som kendetegner ethvert levende demokrati, knytter sig til kampen om de politiske institutioners indretning. Skal vi have en ny grundlov? Hvordan skal den fremtidige kommunale og amtskommunale inddeling og opgaveportefølje se ud? Hvorfor er det almene gymnasium amtsligt, mens de faglige ungdomsuddannelser er statslige? Skal flygtninge og indvandreres integrationsproblemer på arbejdsmarkedet løses ved at øge lønspredningen blandt de lavtlønnede? Hvordan sikrer universiteterne sig, at de påtænkte effekter af den nye universitetslov får mindst mulige konsekvenser? Og så videre. Og så videre. De institutionelle valg, som træffes, når institutioner opbygges og ændres, har væsentlige konsekvenser for det politiske liv og for mange menneskers hverdag. Disse valg indebærer, at institutionerne får magt. Der er dog intet mystisk ved institutionel magt, og det er hverken sværere eller lettere at undersøge institutionel magt end alle andre former for magt.

NOTER

1. For oversigter over de forskellige approaches kan vi henvide til Hall & Taylor (1996) og Peters (1999).
2. Knight specificerer ikke sit ressourcebegreb præcist. Han definerer magt som et traditionelt relationelt magtbegreb, hvor en aktør har magt over en anden aktør, såfremt den første aktør kan kontrollere den anden aktørs handlingsalternativer (1992: 41-42). Aktørernes relative magt bestemmes primært af deres adgang til ressourcer, men typen af ressourcer specificeres ikke nærmere (1992: 129ff.).
3. Arbejdsgiverne blev allerede i 1921 pålagt bidrag til ekstraordinære arbejdsløshedsunderstøttelsesforanstaltninger, men altså først den ordinære understøttelse fra 1958 (Nørgaard, 1999: 46ff.).

LITTERATUR

- Crenson, Matthew (1971). *The Un-Politics of Air-Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*. Baltimore & London: The Johns Hopkins Press.
- Dahl, Robert A. (1957). „The Concept of Power“. *Behavioral Science*, 2:201-205.
- Det økonomiske Råd (2001). *Dansk økonomi. Efterår 2001*. København: Det økonomiske Råd.
- Hall, Peter & Rosemary C.R. Taylor (1996). „Political Science and the Three New Institutionalisms“. *Political Studies*, XLIV:936-957.
- Knight, Jack (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lange, Peter & Lyle Scruggs (2002). „Where Have All the Members Gone?: Globalization and National Labor Market Institutions“. *Journal of Politics*, 64, 1: 126-153.
- Lijphart, Arend (1971). „Comparative Politics and Comparative Method“. *American Political Science Review*, 65, 3:682-693.
- Lijphart, Arend (1975). „The Comparable-Cases Strategy in Comparative Research“. *Comparative Political Studies*, 8, 2:158-177.
- Lindblom, Charles (1977). *Politics and Markets. The World's Political-Economic System*. New York: Basic Books.
- Lukes, Steven (1974). *Power: A Radical View*. London: Macmillan.
- Moe, Terry (1989). „The Politics of Bureaucratic Change“, pp. 267-329 i John E. Chubb & Paul E. Peterson (eds.). *Can the Government Govern?* Washington, DC: The Brookings Institution.
- North, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1997). *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*. Århus: Politica.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne (1999). „Arbejdsmarkedspolitik: Korporatisme til alle tider og alle sider“, pp. 36-60 i Jens Blom-Hansen & Carsten Daugbjerg (red.). *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York etc.: Cambridge University Press.
- Peters, Guy B. (1999). *Institutional Theory in Political Science. The „New Institutionalism“*. London & New York: Pinter.
- Rothstein, Bo (1992). „Labor Market Institutions and Working Class Strength“, pp. 33-56 i Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2000). *Magt og Indflydelse*. Århus: Magtudredningen.

MAGT MELLEM PRINCIPAL OG AGENT

ERIK DAMGAARD

Et principal-agent perspektiv på forholdet mellem aktører har i de senere år bredt sig fra analyser af relationer mellem foresatte og ansatte i private virksomheder til analyser af magt- og indflydelsesforhold mellem aktører i den offentlige sektor. Det har i første omgang skabt et forfriskende pust, men derefter også rejst spørgsmål om tilgangsvinklens hensigtsmæssighed på specielt det politiske område. Grundbetragtningen er, at chefer (principaler) kan opnå store fordele ved at delegere kompetence til ansatte (agenter), der handler på chefens vegne. Til gengæld er der så altid en risiko for, at de ansatte i praksis forfølger egne, og ikke chefens, interesser. Principal-agent teorien indeholder derfor en række forslag til instrumenter, der kan reducere risikoen for såkaldte „agentproblemer“.

Tankegangen synes umiddelbart at være frugtbar i forholdet mellem chefer og ansatte i den offentlige administration. Spørgsmålet er, om den også er hensigtsmæssig i demokratiske systemer mere generelt. I nærværende forbindelse er det endvidere interessant, hvorledes principal-agent betragtningen forholder sig til forskellige begreber om magt.

For cirka ti år siden tog Herbert Döring fra Mannheim (senere Potsdam) initiativ til et komparativt forskningsprojekt om parlamenternes situation i vesteuropæiske lande, der viste sig ikke at være helt så prekær som ofte antaget (Döring, 1995). I projektmøderne fremførte Kaare Strøm (1995) et interessant, og for nogle dengang måske lidt provokerende, synspunkt. Han argumenterede således for, at mange af de traditionelle emner i statskundskaben om parlamenter, partier, regeringer og parlamentarisk demokrati i almindelighed med fordel kunne studeres under en helt ny synsvinkel, der efterhånden var blevet udbredt i USA. Kernen i Strøms amerikansk inspirerede argument var, at „rationel choice“ modeller fra den „ny-institutionelle revolution“ efter sidste halvdel af 1980'erne kunne kaste et nyt og frugtbart lys over gængse problemstillinger.

Mere konkret var Strøms synspunkt, at et parlamentarisk demokrati – i hvert fald idealtypisk set – kendetegnes ved en forfatningsmæssig delegation af autoritet gennem flere led i en ret enkel kommandokæde:

Parlamentet delegerer autoritet til en statsminister (kansler, etc.), som igen vælger et hold af ministre med specialiserede opgaver. Hver minister overlader endvidere implementeringen til et bureaukrati af embedsmænd. Typisk er kun lovgivningsmagten direkte valgt af folket (den endelige principal) (Strøm, 1995: 57).

Tankegangen minder, måske af gode grunde, ikke så lidt om Johan P. Olsens (1978) parlamentariske styringskæde. Men i den konkrete sammenhæng diskuterede Strøm primært „agentproblemer“ i forholdet mellem parlamentet som principal og regeringen som agent. Han behandlede især mulige problemløsninger med udgangspunkt i specielt Kiewiet & McCubbins (1991), der var optaget af at vise, hvordan partierne i den amerikanske kongres kunne styre udviklingen på trods af udbredte påstande om det modsatte.

Sammen med andre forskere forfulgte Strøm derefter den generelle idé om delegation og ansvarlighed i det parlamentariske demokratis forskellige principal-agent relationer. Et særnummer af *European Journal of Political Research* (2000) om „parlamentarisk demokrati og delegationskæden“ med Torbjörn Bergman, Wolfgang C. Müller og Kaare Strøm som gæsterektører er det første synlige resultat heraf. Bergman & Damgaard (2000), der specielt fokuserer på EU-medlemskabets konsekvenser for demokratisk delegation og ansvarlighed i de nordiske lande, kan betragtes som et andet resultat, jf. Damgaard & Nørgaard (2000) om specielt den danske case i projektet. Det mest markante forsøg på systematisk at afprøve den generelle idé om delegation og ansvarlighed, er dog uden sammenligning det store værk om *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (Strøm, Müller & Bergman, 2003). Ud over 17 landestudier, der er skrevet efter en fælles skabelon, indeholder værket en række indledende, teoretiske og sammenfattende kapitler. Dette store projekt, der endvidere har etableret en omfattende empirisk database om parlamentariske demokratier, strakte sig over en periode på seks år fra start til publikation.

Jeg bidrog til projektet med blandt andet input fra Danmark og fik i den forbindelse idéen om at se lidt nærmere på projektkonceptets anvendelighed i en noget grundigere og mere samlet fremstilling af dansk politik, uanset at det til formålet mest velegnede datamateriale nok ikke var til rådighed.

Resultatet blev bogen under Magtudredningen om *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik* (Damgaard, 2003). I det følgende redegøres først nærmere for denne bogs teoretiske udgangspunkt. Derefter diskuteres relevante begreber om magt og indflydelse. Endelig drøftes erfaringerne fra projektet med hensyn til spørgsmålet om magt og demokrati i Danmark.

PRINCIPALER OG AGENTER: DELEGATION OG ANSVAR

Selv om jeg i udgangspunktet var skeptisk med hensyn til at anlægge en principal-agent betragtning på *forholdet mellem vælgere og folkevalgte repræsentanter*, mente jeg ikke desto mindre, at synsvinklen burde afprøves (Damgaard, 2003: kap. 1–2, 9). Men selv med opbydelse af den største velvilje måtte konklusionen dog blive, at principal-agent teorien ikke kan føje noget nyt eller væsentligt til den gængse repræsentationsteori, som i bogen primært er knyttet til Hanna F. Pitkins klassiske fremstilling fra 1967. Kort sagt giver det ikke megen mening at opfatte forholdet mellem vælgere og repræsentanter som en principal-agent relation. Folkevalgte repræsentanter er ikke kun agenter, men også politiske ledere, der søger tilslutning til et politisk program for samfundets udvikling. Dybest set kan repræsentanter altid opfattes som agenter for vælgerbefolkningen. Det er måske særlig tydeligt i forbindelse med afgørende folkeafstemninger i EU-spørgsmål, hvor vælgerne kan stemme ja eller nej, som det passer dem, da de ikke er ansvarlige over for nogen som helst, medens folkerepræsentanter altid har et ansvar for at bringe udviklingen videre frem. Vælgerne har endvidere altid mulighed for at udskifte magthaverne (Riker, 1982), hvilket er kernen i den politiske kontrol i liberale demokratier. Generelt må på dette punkt konkluderes, at principal-agent teorien ikke kan bidrage med noget, der ikke allerede er indeholdt i klassisk politologisk repræsentationsteori.

Et andet hovedpunkt i analysen er – i overensstemmelse med forventningerne – at principal-agent teorien faktisk viser sig at være nyttig og frugtbar i analysen af *relationer mellem Folketing og regering* samt ikke mindst i *forholdet mellem ministre og embedsmænd*. Teorien fokuserer på forholdet mellem en principal eller foresat og en agent eller repræsentant, der inden for fastsatte rammer er bemyndiget til at handle på principalens vegne. Principalen besidder i udgangspunktet magten eller kompetencen, men kan se store fordele i at delegerer en vis kompetence til en agent, fx fordi agenten har ressourcer i form af viden, færdigheder og tid, som principalen ikke selv

råder over. Til gengæld for delegationen forudsættes, at agenten er ansvarlig og kan stilles til regnskab over for principalen.

Enhver delegation af kompetence indebærer imidlertid en risiko for, at agenten ikke trofast forfølger principalens interesser (se fx Strøm, 2000, jf. Rasch, 2000: kap. 4). Hvis agenten ikke har helt de samme interesser som principalen, kan han eller hun i givne situationer befrygtes at forholde sig passiv og dermed ikke at handle i principalens interesse („forsømmelse“), eller endog direkte at modarbejde principalens interesser („sabotage“). Disse såkaldte „agentproblemer“ forstærkes under to omstændigheder:

- Hvis der foreligger „skjult information“, dvs. at agenten råder over oplysninger, som principalen ikke, eller kun med store omkostninger til følge, kan skaffe sig, kan agenten være tilskyndet til at holde dem for sig selv. Det kan føre til udvælgelse af „forkerte agenter“ og senere til svigtende kontrol.
- Hvis der er tale om „skjulte handlinger“, dvs. at agentens handlinger ikke fuldt ud kan observeres, vil principalen ikke kunne vurdere, om de er i overensstemmelse med delegationens krav og forudsætninger. Det kan lede til skødesløshed („moral hazard“) fra agentens side i forhold til principalens interesser.

Det næste led i ræsonnementet er spørgsmålet om, hvorledes de nævnte agentproblemer kan tænkes løst, modvirket eller begrænset. Et ofte citeret svar er givet af Kiewiet & McCubbins (1991), der analyserer partierne i den amerikanske kongres. De peger på fire former for kontrolinstrumenter, som i princippet er generelt anvendelige, men dog også vil indebære omkostninger, som følgelig må tages i betragtning af principalen.

De fire kontrolinstrumenter er: (1) kontraktudformning, (2) screenings- og udvælgelsesmekanismer, (3) overvågnings- og rapporteringsprocedurer, samt (4) institutionelle kontrolinstanser. De to førstnævnte instrumenter er *ex ante* mekanismer, der virker før en aftale mellem principal og agent træder i kraft. De sigter på henholdsvis at udforme kontrakten mellem de to parter på en måde, der er i begge parter interesse, og at sikre valget af den for principalen bedste agent blandt de eksisterende muligheder. De to sidstnævnte instrumenter er *ex post* mekanismer, der virker efter, at en aftale er indgået mellem parterne. De sigter på henholdsvis løbende at skaffe principalen information, som vedkommende måske ellers ikke ville få, og på at inddrage en tredje part i kontrollen med agentens handlinger.

MAGT OG INDFLYDELSE

Med det valgte udgangspunkt giver det næsten sig selv, at det relevante magtbegreb knytter sig til relationer mellem politiske aktører. Magt (eller indflydelse) opfattes her i overensstemmelse med Robert A. Dahls senere skrifter (1976; 1982; 1991) som en relation mellem to (individuelle eller kollektive) aktører. Kernen i denne magtrelation er, at den ene aktørs (A's) ønsker eller præferencer får en anden aktør (B) til at handle i overensstemmelse med den første aktørs ønsker, der således bliver imødekommet i større eller mindre grad. Robert A. Dahl taler generelt om indflydelse som en relation, hvori „... en eller flere aktørers behov, ønsker, præferencer eller intentioner påvirker en eller flere andre aktørers handlinger, eller tilbøjelighed til at handle“ (Dahl, 1991: 32). Afhængig af sammenhængen er det undertiden naturligt at bruge ord som autoritet, kontrol eller styring i stedet for magt eller indflydelse, men basalt set er der tale om samme fænomen.

Der må imidlertid sondres skarpt mellem to væsensforskellige former for udøvelse af magt, indflydelse eller kontrol. *EksPLICIT* eller direkte indflydelse forekommer, når den ene aktør (A) åbenlyst tilskynder den anden (B) til at udføre den ønskede handling, det være sig ved hjælp af trusler om alvorlige sanktioner, ved manipulation eller måske blot ved rationel argumentation byggende på den anden aktørs (B's) bedste interesse. *Implicit* eller indirekte indflydelse forekommer, når den anden aktør (B) i sin handling foregriber, hvad den første (A) ville ønske, selv om vedkommende (A) ikke foretager sig noget som helst. *Implicit* magtudøvelse (også kaldt anticiperet reaktion) er fuldt så vigtig som *eksPLICIT* magtudøvelse, men er i sagens natur vanskeligere at påvise i praksis, fordi der ikke forekommer (iagttagelig) kommunikation mellem aktørerne.

Magtudøvelse kan ifølge Dahl hvile på forskellige politisk relevante ressourcer, såsom information, stemmer, økonomiske midler og formel kompetence. Men ressourcer er ikke lig med indflydelse, og magt er ikke noget, der findes enten det ene eller det andet sted i sin fulde udstrækning. Magt og indflydelse er snarere fordelt mellem flere eller mange aktører, akkurat som indkomster eller formuer. For så vidt angår den demokratiske styringskædes centrale aktører, vil ikke mindst de formelle, retlige kompetencer til at træffe beslutninger være vigtige. De muliggør nemlig udøvelse af (delegeret) magt i form af demokratisk legitimeret autoritet. Fuldt så vigtig i demokratiske systemer er imidlertid „magtens anden side“, nemlig ansvaret for magtudøvelsen, idet demokrati kort sagt forudsætter, at magt altid ledsages af ansvar. Magtudøvelsen skal kunne kontrolleres i et demokratisk samfund. Hvis

ansvaret for magtudøvelsen ikke kan gøres gældende, foreligger der en ubehagelig og demokratisk set uacceptabel form for „magt uden ansvar“. Omvendt er det næppe rimeligt at drage nogen til ansvar for noget, vedkommende ikke har, eller kan have, indflydelse på („ansvar uden magt“). Magt kan altid delegeres på fuldt demokratisk vis, men skal også kunne tilbagekaldes.

Selv om det måske ikke umiddelbart virker sådan, er det anvendte magtbegreb ganske rummeligt. Det kan i princippet omspænde for eksempel konkrete beslutningsprocesser, *non-decisions*, indirekte indflydelse, dagsordensfastsættelse og idéudvikling (jf. Goul Andersens samt Christiansens & Tøgebys bidrag til denne bog). Det er vel kun en rendyrket strukturelt betinget magtudøvelse, der falder udenfor (jf. Thomsen, 2000). Dette var Dahl (1982: 18) dog også opmærksom på i sin diskussion af den indflydelse, der udøves af sociale strukturer, hvilket vil sige „forfatninger, økonomiske ordener, uddannelsesordninger, statussystemer, straffesystemer og så videre“. Da man jo ikke kan tilskrive sociale strukturer „præferencer, ønsker og interesser“, valgte Dahl i dette tilfælde at tale om social regulering af adfærd. Man kan for eksempel meget vel sige, at A har kontrol over den økonomiske orden, der regulerer B's adfærd i overensstemmelse med A's interesser.

Projektets hovedidé var nu at anvende det omtalte magtbegreb på to måder. For det første skulle der ses på udviklingen i forholdet mellem den parlamentariske magt- og ansvarskæde på den ene side og aktører i kædens nationale og internationale *omgivelser* på den anden side. Kunne man fx påvise magtfor skydninger til ugunst for de parlamentariske aktører i forhold til omgivelsernes eksterne aktører? For det andet skulle magtproblematikken analyseres *inden for* den nationale magt- og ansvarskædes rammer med udgangspunkt i et principal-agent perspektiv. De to hovedspørgsmål – der selvsagt står centralt i en analyse af demokrati og magt i Danmark – skulle vel at mærke i det væsentlige udredes ved benyttelse af den eksisterende litteratur uden store nye dataindsamlinger.

Den eksisterende litteratur er naturligvis ikke skrevet med henblik på besvarelse af undersøgelsens to magtspørgsmål. Litteraturen anvendes imidlertid, hvor det er muligt og hensigtsmæssigt. Den relevante litteratur spænder temmelig vidt. Den rummer således politologiske emner vedrørende valg- og vælgeradfærd, politiske holdninger, partiforskning, politiske institutioner, forvaltningsforskning, international politik og EU-forskning. Hertil kommer nogle spørgsmål, som hidtil primært har interesseret økonomer og jurister.

ÆNDREDE OMGIVELSER

I projektet blev det på forhånd antaget, at udviklingen i dansk politik ikke fuldt ud kan forstås inden for en snæver parlamentarisk styringstankegang. Det er også nødvendigt at inddrage udviklingen i magt- og ansvarskædens politiske omgivelser, der giver visse rammer, muligheder og begrænsninger for parlamentariske beslutninger. Eksempler på nationale eksterne aktører, hvis indflydelse kan veksle over tid, er interesseorganisationer, journalister og massemedier, domstole, Nationalbanken og selvstændige statsvirksomheder. Hertil kommer internationale aktører, herunder især EU, der har skabt nye rammebetingelser for dansk parlamentarisk demokrati. Sådanne institutioner og aktører benævnes i litteraturen normalt „external constraints“ (jf. Strøm et al., 2003) i forhold til den parlamentariske styringskæde.

Idéen med anvendelse af udtrykket „external constraints“ er naturligvis, at de pågældende aktører kan begrænse parlamentarisk-demokratisk beslutningstagning. Men det er ofte overset, at sådanne aktører i princippet lige så vel kan forsyne parlamentariske aktører med information og synspunkter, der styrker disses indflydelsesmuligheder, hvilket principal-agent teorien kan åbne øjnene for. Parlamentariske aktører kan undertiden benytte eksterne aktører som midler i overvågningen af deres agenter og som netop eksterne kontrolinstanser over for samme agenter. Der er trods alt en sammenhæng mellem aktørerne i styringskæden og dens omgivelser, selv om det analytisk og fremstillingsmæssigt er hensigtsmæssigt at sondre mellem de to aspekter.

Der er ingen tvivl om, at den danske styringskædes omgivelser er ændret markant i de seneste årtier (Damgaard, 2003: kap. 3-5). Massemediernes spiller således en langt større rolle end tidligere. Domstolene har i 1990'erne på flere måder markeret deres uafhængighed. Nationalbanken havde i 1980'erne held til at placere sig stærkere som „uafhængig centralbank“ i forbindelse med indførelse af et „nyt regime“ med fast valutakurs, liberalisering af valutabestemmelser og øget markedsstyring. Etablering af selvstændige statsvirksomheder og privatiseringer passer endelig godt ind i dette mere markedsøkonomiske regime, medens interesseorganisationerne, der traditionelt betragtedes som indflydelsesrige i Danmark, derimod synes at stå lidt svagere end tidligere.

Alle disse ændringer, der gennemgående giver eksterne aktører mere indflydelse, er dog ikke specielle for Danmark. Det samme kan siges om de stadig flere påvirkninger, nationalstaterne modtager fra aktører i de internationale omgivelser. Traditionelle forestillinger om national suverænitet har ikke

længere megen mening, og skellet mellem udenrigs- og indenrigspolitik er delvis udvisket. EU-medlemskab kan paradoksalt nok øge de enkelte staters „suverænitet“, da EU har kollektiv kapacitet til at løse i det mindste nogle af de grænseoverskridende problemer, medlemsstaterne ikke selv kan håndtere. Selv om staterne nok så meget indretter sig med nationale demokratiske kontrolinstrumenter, er det stadig et spørgsmål, om de overnationale beslutningsprocesser kan gøres mere demokratiske. Denne betragtning sættes i relief af en analyse af de nordiske lande, der både har medlemmer (Danmark, Sverige, Finland) og ikke-medlemmer (Norge, Island) af EU (Bergman & Damgaard, 2000). Alle fem nordiske lande påvirkes meget stærkt af EU's beslutninger, men kun de tre medlemslande har reelle muligheder for at påvirke beslutningerne, før de træffes. Den forestående store udvidelse af EU kan imidlertid resultere i, at beslutningseffektiviteten prioriteres højere end demokratisering af beslutningsprocesserne.

I relation til et principal-agent perspektiv er pointen vedrørende de eksterne aktører i den parlamentariske styringskædes omgivelser, at der ikke blot er tale om „eksterne begrænsninger“. Undertiden kan parlamentariske aktører også få hjælp i forbindelse med overvågning af deres agenter og benytte eksterne aktører som institutionelle kontrolinstanser.

MAGT- OG ANSVARSKÆDEN

I *Folkets styre* (Damgaard, 2003: kap. 2) argumenteres for, at partier med et fast sammenhold er en forudsætning for, at styringskæden kan fungere tilfredsstillende. Endvidere konkluderes, at den politiske repræsentation fungerer ganske godt i Danmark, selv om det kan være svært for vælgerne at placere ansvaret i et flerpartisystem med mindretalsregeringer og skiftende lovgivningskoalitioner. Den største udfordring i forholdet mellem partier og vælgere er i dag nok udviklingen i den europæiske integration, idet vælgerne som „principal“ undertiden har sat „agenten“ (Folketinget) på plads i folkeafstemninger om EU. I et repræsentationsteoretisk perspektiv er den politiske opgave at overbevise vælgerne om det fornuftige i dansk deltagelse i europæisk samarbejde, hvad angår grænseoverskridende spørgsmål. I et principal-agent teoretisk perspektiv er opgaven snarere at fastholde parlamentarikerne på et synspunkt, der stort set afviser yderligere integration.

Folketinget kan ses som principal og kontrollerende instans i relation til regeringen og dens ministre (og samtidig som agent eller repræsentant for vælgerne). Principal-agent teorien peger på faren for, at agenten ikke altid

lever op til principalens ønsker, og angiver en række instrumenter, der kan bidrage til at sikre principalens kontrol med agenten. Principal-agent perspektivets styrke er, at det konsekvent og systematisk opfordrer til søgen efter effektive kontrolmidler. Derfor er det også relevant i relationen mellem Folketing og regering. Det bør imidlertid understreges, at principaler og agenter ikke forefindes i naturligt afgrænsede kategorier. Ofte kan en aktør være både agent og principal i forhold til forskellige andre aktører. Det primære spørgsmål må være, om det i sammenhængen er fornuftigt eller giver god mening at tale om en aktør eller institution som principal, respektive agent, i forhold til en anden aktør eller institution.

Ovenfor blev fremhævet, at det kun i begrænset udstrækning er frugtbart at betragte folketingsmedlemmer og partier som agenter for vælgerne. Men også i forholdet mellem Folketing og regering er der grund til at lufte en vis forsigtighed. Folketinget har ganske vist et rigt arsenal af kontrolmidler i forhold til regeringen, men omvendt er regeringen udstyret med kompetencer over for Folketinget, som ikke bør undervurderes. Det gælder i særlig grad retten til at udskrive nyvalg, hvilket indebærer, at „agenten“ kan afsætte „principalen“ eller i det mindste anmode vælgerne om at sammensætte et nyt Folketing. Det er umiddelbart indlysende, at denne kompetence er et stærkt magtmiddel i regeringens hænder, hvilket ikke er i den bedste overensstemmelse med en principal-agent tankegang.

Bortset fra dette forbehold er der ikke tvivl om, at Folketinget står stærkt over for regeringen, ikke mindst fordi danske regeringer som hovedregel er mindretalsregeringer (Damgaard, 2003: kap. 6-7). Der er ikke tale om, at Folketinget har mistet magt i forhold til regeringen i de seneste årtier. Folketinget delegerer ikke magten til regeringen for en fireårig periode, og oppositionspartier bevarer indflydelsesmuligheder i forhold til (mindretals)regeringer. Ud over kontrollen med regeringsdannelser (forhåndskontrol) har Folketinget mulighed for at fremkalde forskellige former for redogørelser som led i overvågningen af regeringen (efterfølgende kontrol). Medlemmerne kan kræve svar på forespørgsler og stille spørgsmål til mundtlig og skriftlig besvarelse i sal og udvalg, herunder i forbindelse med samråd med udvalgene. Hertil kommer muligheden for at nedsætte særlige undersøgelseskommissioner, som senest demonstreret i forbindelse med Farum-sagen. Desuden kan Folketinget inddrage eksterne aktører i kontrolbestræbelserne, fx Ombudsmanden og Rigsrevisionen. Men andre procedurer spiller også en rolle: deputationer og skriftlige henvendelser til udvalgene, nye former for høringer i udvalgene, såvel som lovforberedende udvalg

og høringsprocedurer vedrørende ministrenes lovforslag. Endelig må nævnes, at interesseorganisationer og massemedier kan bidrage med nyttige oplysninger og synspunkter. Over tid har udviklingen resulteret i flere efterfølgende kontrolmidler at spille på og i mange tilfælde øget anvendelse af dem.

Forholdet mellem ministre og embedsmænd er nok den relation mellem styringskædens aktører, der er mest velegnet til analyse i et principal-agent perspektiv. Ministrene er politisk udnævnte chefer for deres respektive områders upartiske embedsmænd, der ikke har et selvstændigt demokratisk mandat. Et af problemerne er her, at ministre har behov for politisk rådgivning og aflastning, der i Danmark (i modsætning til næsten alle andre lande) ikke gives af politisk udnævnte statssekretærer, juniorministre eller lignende. I stedet har udviklingen, med politisk velsignelse, gradvis ændret de regulære embedsmænds rolle i rådgivningen, der i dag ikke blot omfatter saglige og faglige spørgsmål, men også „politisk-taktiske“ problemer. Det uafklarede spørgsmål er i et overordnet perspektiv, om denne udvikling i virkeligheden indebærer en utilsigtet og uønsket politisering af forvaltningen.

Også på andre måder synes „kontrakten“ mellem ministre og embedsmænd at have ændret karakter. Indførelse af „særlige rådgivere“ er et forsøg på at tilfredsstille et rådgivningsbehov, vel at mærke uden for det almindelige embedshierarki, og på det seneste især i forbindelse med håndteringen af medierne. Ministrene udnytter endvidere i højere grad end tidligere deres mulighed for „karierekontrol“ via udnævnelser, afskedigelser og forflytninger af embedsmænd, og topchefer bevarer ikke deres stilling så længe som tidligere. Ministrene forventer også mere politisk præget rådgivning end tidligere. Det synspunkt er endog fremført, at embedsmændene af karriermæssige grunde måske er blevet for loyale over for ministeren. Under alle omstændigheder kan siges om disse udviklingstendenser, at ministerens kontrolmuligheder som principal i hvert fald ikke er blevet mindre. Det udelukker ikke, at ministeren fortsat kan have kontrolproblemer i forhold til embedsmændene, selv når ministeren har klare mål for udviklingen på sit område, hvilket aktualiserer spørgsmålet om efterfølgende kontrolinstrumenter.

De forskellige former for redegørelser og svar fra ministre til Folketinget er også relevante i forholdet mellem minister og embedsmænd. I mange tilfælde vil sagerne ikke kun angå ministeren, men også de embedsmænd, der har et delegeret ansvar for de pågældende områder. Udkast til redegørelser og svar på spørgsmål kan forsyne ministeren med oplysninger om begiven-

heder og tilstande på områder, han eller hun er ansvarlig for over for Folketinget, men måske kun har begrænset indblik i. Tilsvarende gælder om undersøgelser af skandalesager.

Det er åbenbart, at Ombudsmanden og Rigsrevisionen også er relevante som institutionelle kontrolinstanser i forholdet mellem ministre og embedsmænd. Det samme gælder massemedier, interesseorganisationer og domstolene. Endelig giver loven om offentlighed i forvaltningen, med visse begrænsninger, interesserede mulighed for at kontrollere embedsmændene. Med en vis reservation angående EU-relaterede beslutningsprocesser tyder alt derfor på, at danske ministres kontrol med forvaltningens embedsmænd i hvert fald ikke er blevet mindre i løbet af de seneste årtier.

K O N K L U S I O N

Det af Dahl inspirerede magt- eller indflydelsesbegreb forekommer generelt betragtet at kunne føre meget langt i analyser af magt og demokrati i Danmark. Problemet i forbindelse med min analyse er i nærværende sammenhæng, at undersøgelsen benytter og tolker litteratur, som ikke – eller kun implicit – er skrevet med dette magtbegreb som udgangspunkt.

Det kan også konkluderes, at det er frugtbart at føre debatten om magt og demokrati på to niveauer, nemlig a) forholdet mellem styringskæden og eksterne aktører og b) forholdet mellem aktører inden for den parlamentariske styringskæde. Man kan i den forbindelse måske efterlyse et mere bevidst forsøg på en nærmere sammenkobling af de to niveauer, men efter min mening er dette problematisk, hvis formålet til syvende og sidst er at vurdere demokratiets tilstand i det danske samfund og politiske system. Man *må* simpelthen sondre mellem de to aspekter, hvis man vil forstå demokratiets tilstand og muligheder i dagens situation på baggrund af de empiriske undersøgelser, der er foretaget. Noget andet er, at man naturligvis kan føre teoretiske diskurser om demokrati på flere niveauer og med en lang række abstrakte betragtninger om diverse demokratiopfattelsers fortræffeligheder og mangler. Mere praktisk eller empirisk orienterede forskere tænker nok mere på, hvad der vil ske i Danmark, EU og den øvrige verden i 2003 og årene derefter.

Mere specifikt må konkluderes, at principal-agent teorien, der er fuldt forenelig med Dahls magtbegreb, ikke er særlig frugtbar i analysen af forholdet mellem vælgere og folkerepræsentanter. Den er derimod egnet til at belyse vigtige aspekter af forholdet mellem parlament og regering, og sær-

deles velegnet til at indfange væsentlige aspekter af forholdet mellem ministre og embedsmænd. Fremtidige undersøgelser vil kunne vise, om disse konklusioner holder stik.

LITTERATUR

- Bergman, Torbjörn & Erik Damgaard (eds.) (2000). *Delegation and Accountability in European Integration. The Nordic Parliamentary Democracies and the European Union*. London: Frank Cass.
- Dahl, Robert A. (1976). *Modern Political Analysis*. 3rd ed. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Dahl, Robert A. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1991). *Modern Political Analysis*. 5th ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Damgaard, Erik (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Damgaard, Erik & Asbjørn Sonne Nørgaard (2000). „The European Union and Danish Parliamentary Democracy“, pp. 33–58 i Torbjörn Bergman & Erik Damgaard (eds.). *Delegation and Accountability in European Integration*. London: Frank Cass.
- Döring, Herbert (ed.) (1995). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.
- European Journal of Political Research* (2000). 37, 3. Special issue: Parliamentary Democracy and the Chain of Delegation.
- Kiewiet, D. Roderick & Mathew D. McCubbins (1991). *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriation Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Olsen, Johan P. (1978). „Folkestyre, byråkrati og korporativisme“, pp. 13–114 i Johan P. Olsen (red.). *Politisk organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pitkin, Hanna F. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: UCLA Press.
- Rasch, Bjørn Erik (2000). *Demokrati – ideer og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Riker, William H. (1982). *Liberalism Against Populism*. San Francisco: W. H. Freeman.
- Strøm, Kaare (1995). „Parliamentary Government and Legislative Organisation“, pp. 51–82 i Herbert Döring (red.). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Strøm, Kaare (2000). „Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies“. *European Journal of Political Research*, 37, 3:261–289.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman (eds.) (2003, under udgivelse). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Thomsen, Jens Peter Frølund (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.

OM FORFATTERNE

PER BOJE

Professor ved Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold, Aalborg Universitet.

ANETTE BORCHORST

Lektor ved Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold, Aalborg Universitet.

ANN-DORTE CHRISTENSEN

Lektor ved Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold, Aalborg Universitet.

JØRGEN GRØNNEGÅRD CHRISTENSEN

Professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

PETER MUNK CHRISTIANSEN

Professor ved Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, Odense, og medlem af Magtudredningens forskningsledelse.

ERIK DAMGAARD

Professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

JØRGEN GOUL ANDERSEN

Professor ved Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet, og medlem af Magtudredningens forskningsledelse.

JENS HOFF

Lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

JØRN LOFTAGER

Lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

MARTIN MARCUSSEN

Lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

NILS MORTENSEN

Lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

ASBJØRN SONNE NØRGAARD

Lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

BIRTE SIIM

Lektor ved Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold, Aalborg Universitet.

INGER SJØRSLEV

Lektor ved Institut for Antropologi, Københavns Universitet.

JENS PETER FRØLUND THOMSEN

Lektor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

LISE TOGEBY

Professor ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, og formand for Magtudredningens forskningsledelse.

SIGNILD VALLGÅRDA

Lektor ved Institut for Folkesundhed, Københavns Universitet, og medlem af Magtudredningens forskningsledelse.

ANETTE WARRING

Lektor ved Institut for Historie og Samfundsforhold, Roskilde Universitetscenter.

UDGIVELSER FRA MAGTUDREDNINGEN

PR. 30. JUNI 2003

B Ø G E R

Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen, Lise Tøgeby & Signild Vallgård (red.) (1999). *Den demokratiske udfordring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Peter Munk Christiansen, Birgit Møller & Lise Tøgeby (2001). *Den danske elite*. København: Hans Reitzels Forlag.

Anette Borchorst (red.) (2002). *Kønsmagt under forandring*. København: Hans Reitzels Forlag.

Martin Marcussen (2002). *OECD og idespillet – Game Over?* København: Hans Reitzels Forlag.

Lise Tøgeby (2002). *Grønlandere i Danmark. En overset minoritet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen & Kurt Klaudi Klausen (red.) (2002). *Territorial dynamik – streger på landkort, billeder i vore hoveder*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Flemming Mikkelsen (red.) (2002). *Bevægelser i demokrati. Foreninger og kollektive aktioner i Danmark*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Jens Blom-Hansen (2002). *Den fjerde statsmagt? Kommunernes Landsforening i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Margaretha Järvinen, Jørgen Elm Larsen & Nils Mortensen (red.) (2002). *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Anker Brink Lund (2002). *Den redigerende magt – nyhedsinstitutionens politiske indflydelse*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Finn Sivert Nielsen & Inger Sjørlev (red.) (2002). *Folkets repræsentanter. Et antropologisk blik på Folketinget*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Thomas Pedersen (red.) (2002). *Europa for folket? EU og det danske demokrati*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Peter Munk Christiansen & Asbjørn Sonne Nørgaard (2003). *Faste forhold – flygtige forbindelser. Stat og interesseorganisationer i Danmark i det 20. århundrede*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.) (2003). *Internationaliseringen af den offentlige forvaltning i Danmark – forandring og kontinuitet*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Gorm Winther (red.) (2003). *Demokrati og magt i Grønland*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Lise Tøgeby (2003). *Fra fremmedarbejdere til etniske minoriteter*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Torben Beck Jørgensen (red.) (2003). *På sporet af en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Erik Damgaard (2003). *Folkets styre. Magt og ansvar i dansk politik*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

- Hans Mouritzen (red.) (2003). *Er vi så forbeholdne? Danmark over for globaliseringen, EU og det nære*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hans Sode-Madsen (2003). *Farlig ungdom. Samfundet, ungdommen og ungdomskommis- sionen 1945-1970*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Lars Bille & Jørgen Elklit (red.) (2003). *Partiernes medlemmer*. Århus: Aarhus Univer- sitetsforlag.
- Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (red.) (2003). *På sporet af magten*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.

SKRIFTER

- Erik Oddvar Eriksen (1999). *Is Democracy Possible Today?* Århus: Magtudredningen.
- Ole Hammer & Inger Bruun (2000). *Etniske minoriteters indflydelseskana- ler*. Århus: Magtudredningen.
- Jens Peter Frølund Thomsen (2000). *Magt og indflydelse*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Elklit, Birgit Møller, Palle Svensson & Lise Togeby (2000). *Hvem stemmer – og hvem stemmer ikke?* Århus: Magtudredningen.
- Jacob Gaarde Madsen (2000). *Mediernes konstruktion af flygtninge- og indvandrerspørgs- målet*. Århus: Magtudredningen.
- Karsten Vrangbæk (2001). *Ingeniørarbejde, hundeslagsmål eller hovedløs hane? Ventetids- garantier til sygehusbehandling*. Århus: Magtudredningen.
- Søren Laursen (2001). *Vold på dagsordenen. Medierne og den politiske proces*. Århus: Magtudredningen.
- Jørgen Goul Andersen & Mette Tobiasen (2001). *Politisk forbrug og politiske forbrugere. Globalisering og politik i hverdagslivet*. Århus: Magtudredningen.
- Erik Albæk, Peter Munk Christiansen & Lise Togeby (2002). *Eksperter i medierne. Dagspressens brug af forskere 1961-2001*. Århus: Magtudredningen.
- Helle Porsdam (2002). *Fra pax americana til lex americana? En diskussion af dansk ret- liggørelse som en påvirkning fra USA*. Århus: Magtudredningen.
- Eva Østergaard-Nielsen (2002). *Politik over grænser: Tyrkeres og kurderes engagement i det politiske liv i hjemlandet*. Århus: Magtudredningen.
- Jonathan Schwartz (red.) (2002). *Medborgerskabets mange stemmer*. Århus: Magtudred- ningen.
- Walter Korpi (2002). *Velfærdsstat og socialt medborgerskab. Danmark i et komparativt per- spektiv, 1930-1995*. Århus: Magtudredningen.
- Steen Thomsen, Torben Pedersen & Jesper Strandskov (2002). *Ejerskab og indflydelse i dansk erhvervsliv*. Århus: Magtudredningen.
- Frank Rasmussen & Peder Andersen (2002). *Globaliseringens økonomiske konsekvenser for Danmark*. Århus: Magtudredningen.
- Carsten Greve (2002). *Privatisering, regulering og demokrati. Tølestyrelsens funktion som uafhængig reguleringsmyndighed*. Århus: Magtudredningen.
- Ann-Dorte Christensen (2003). *Fortællinger om identitet og magt. Unge kvinder i senmoderniteten*. Århus: Magtudredningen.
- Thomas Schøtt (2003). *Den økonomiske elites netværk*. Århus: Magtudredningen.

Peter Dahler-Larsen & Niels Ejersbo (2003). *Djøficering – myte eller realitet?* Århus: Magtudredningen.

Jan H. Hermansen, Lars Bille, Roger Buch, Jørgen Elklit, Bernhard Hansen, Hans Jørgen Nielsen & Karina Pedersen (2003). *Undersøgelsen af medlemmerne af de danske partiorganisationer. Dokumentation.* Århus: Magtudredningen.

www.magtudredningen.dk