

Nyere tendenser inden for magtforskningen: Aspekter af begrebet nondecisionmaking

Finn Reske-Nielsen

1. Indledning

Begrebet nondecisionmaking blev første gang introduceret af de to amerikanske samfundsforskere Peter Bachrach og Morton Baratz i en lille artikel med titlen »Two Faces of Power« fra 1962¹). Artiklen var formentlig at opfatte som et konkret angreb på Robert A. Dahls undersøgelse af magtstrukturen i den amerikanske by New Haven²), hvor Dahl under anvendelse af den såkaldte beslutningsmetode var nået til det resultat, at byen ganske vist var styret af politiske eliter, men at disse var repræsentative for vælgerbefolkningen, ligesom de i vid udstrækning anticiperede dennes præferencer. Bachrach og Baratz' artikel kan også ses som et af de første generelle angreb på pluralistiske begreber og metode, som ellers af mange blev anset for at være epokegørende, idet det – sagde man – for første gang var blevet muligt at foretage en *empirisk* undersøgelse af magtstrukturen i et samfund. Bachrach og Baratz' artikel blev således et indlæg i den standende debat mellem pluralister og elitister omkring magtstrukturen i USA på lokalt og nationalt plan.

Artiklen forblev relativ upåagtet helt frem til slutningen af 1960'erne, men har siden da givet anledning til en voldsom debat, som på ingen måde kan siges at være afsluttet på indeværende tidspunkt. Det har været påpeget, at der er et nøje sammenfald mellem debattens opblussen og accentueringen af den sociale uro i det amerikanske samfund³). Man kan her fremhæve, at medens den pluralistiske teori umiddelbart så ud til at passe i 50'erne og i første halvdel af 60'erne, hvor det amerikanske samfund var præget af en betydelig stabilitet, så ændredes dette billede totalt i 60'ernes anden halvdel, hvor en række minoritetsgrupper i stigende grad begyndte at manifestere deres utilfredshed. Denne uro kan ses som udtryk for, at en række grupper i samfundet ikke – som forudsat af pluralisterne – havde været i stand til at få varetaget deres interesser ad de »normale« politiske kanaler. Det var derfor naturligt for flere amerikanske politologer at spørge sig selv, hvad det var for mekanismer, der forhindrede be-

1. *American Political Science Review*, vol. 56 (1962), pp. 947–52.

2. Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven 1961.

3. Geraint Parry & Peter Morriss, »When Is a Decision not a Decision?«, i Ivor Crewe (ed), *British Sociology Yearbook*, vol. 1, London 1974, p. 318.

stemte behov og krav i nogensinde at finde vej til den politiske beslutningsarena. Det har således været karakteristisk for debatten, at den primært er blevet ført inden for amerikansk statskundskab og dermed i det store og hele inden den såkaldt »borgerlige« videnskabstradition⁴).

2. Begrebsdannelse

Der har hersket en betydelig uklarhed omkring begrebsdannelsen i relation til nondecision-problematikken, hvilket nok til en vis grad skyldes, at der allerede i Bachrach & Baratz' 1962-artikel, men også i deres senere artikel fra 1963⁵) samt i deres bog fra 1970⁶) er en række uklarheder, for ikke at sige direkte inkonsistenser. Deres hovedtese er dog klar:

»Of course power is exercised when A participates in the making of decisions that affect B. But power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A.«⁷)

Det fremgår af citatet, at Bachrach & Baratz naturligt nok betragter det som magtudøvelse, når en person (magtsubjektet) træffer en beslutning, som påvirker andre (magtobjektet). Når en person derfor får en anden person til at handle anderledes, end vedkommende ellers ville have gjort, så er dette klart udtryk for magtudøvelse. Bachrach & Baratz' pointe er imidlertid, at magt også omfatter noget andet og mere end dette: De finder, at der i lige så høj grad er tale om magtudøvelse, når en person er i stand til at *forhindre*, at visse spørgsmål nogensinde kommer frem til politisk debat og endelig afgørelse. Det drejer sig med andre ord ikke om at gøre sin indflydelse gældende således, at et givet spørgsmål bliver afgjort på en bestemt måde, men om at gøre sin indflydelse gældende på en sådan måde, at det pågældende problem aldrig kommer frem til politisk debat overhovedet. Det er dette forhold de to forfattere betegner som nondecisionmaking. Ofte kan man forestille sig, at nondecisionmaking er langt den mest effektive form for magtudøvelse, idet den bedste måde at sikre sine egne interesser på naturligvis er at forhindre modsatrettede interesser i overhovedet at komme til orde. Som eksempel kunne man tage spørgsmålet om den private ejendomsret til produktionsmidlerne: Fortalerne herfor står givetvis i en langt stærkere position, såfremt de kan forhindre en politisering af spørgsmålet, fremfor at de skal involveres i en åben konflikt med grupper, som ønsker den private ejendomsret afskaffet.

4. En undtagelse herfra er den tyske politolog Claus Offe, som vil blive omtalt nedenfor, jvf. pp. 191-93.

5. Peter Bachrach & Morton Baratz, »Decisions and Non-Decisions: An Analytical Framework«, *American Political Science Review*, vol. 57 (1963), pp. 632-42.

6. Peter Bachrach & Morton Baratz, *Power and Poverty. Theory and Practice*, New York 1970.

7. Bachrach & Baratz 1962, *op. cit.*, p. 947.

I relation til denne problematik findes der flere forskellige begreber, som ofte bruges i flæng, men som i en analytisk sammenhæng bør holdes klart adskilt. Det overordnede begreb er *nondecisionmaking*, som mest hensigtsmæssigt kan defineres som den proces, hvorved der sker en undertrykkelse af visse potentielle »issues« i et samfund. Disse potentielle politiske spørgsmål betegnes ofte som *non-issues*⁸). Denne proces kan tænkes at finde sted på to principielt forskellige måder: For det første kan der være tale om en »normal« beslutningsproces, hvor et magtsubjekt træffer en beslutning, som resulterer i undertrykkelsen af visse potentielle issues. Man kan da sige, at der foreligger en *nondecision*⁹). Eksempelvis vil en beslutning om at henvise et forslag til nærmere behandling i en kommission med det resultat, at forslaget »begraves«, kunne karakteriseres som en *nondecision*. For det andet kan man forestille sig, at *nondecisionmaking* så at sige finder sted *autonomt* i den forstand, at der sker en undertrykkelse af visse potentielle spørgsmål uden at det umiddelbart er muligt at identificere et magtsubjekt, som træffer en beslutning. Det er i denne forbindelse at begrebet »*mobilization of bias*« bliver centralt. Dette begreb har Bachrach & Baratz overtaget fra E. E. Schnattsneider¹⁰), og de definerer det på følgende måde: »... the dominant values and the political myths, rituals and institutions which tend to favor the vested interests of one or more groups, relative to others.«¹¹) Det drejer sig med andre ord om, at visse normer, værdier eller institutioner på forhånd udelukker bestemte spørgsmål fra den politiske beslutningsarena, uden at det umiddelbart er muligt at påvise bestemte aktører, som skulle have forårsaget en sådan udelukkelse. Eksempelvis kan man forestille sig, at tillærte holdninger til (politiske) autoriteter kan forhindre visse grupper i at artikulere deres behov, ligesom man kan tænke sig, at den politiske beslutningsstruktur kan være således indrettet, at visse typer af krav let går igennem til den formelle beslutningsarena, medens andre på forhånd bliver stoppet.

Når *nondecisionmaking* defineres som den proces, hvorved der sker en undertrykkelse af visse potentielle issues i samfundet, er det naturligt at spørge: hvilke issues? Man kan hævde, at det i og for sig er banalt at påpege, at ikke alle de behov og krav, der findes i et samfund, bliver kanaliseret frem til den formelle politiske beslutningsarena – dertil er deres antal alt for stort i forhold til det politiske systems kapacitet¹²). Deraf følger, at *nondecisionmaking* ikke omfatter, hvad der kan betegnes som »tilfældig selektion« i det politiske sy-

8. Frederick Frey foreslår termen »suppressed issue«, idet denne bedre understreger, at det er som resultat af *nondecisionmaking*, at et spørgsmål ikke aktualiseres, jvf. »On Issues and Non-Issues in the Study of Power«, *American Political Science Review*, vol. 65 (1971), p. 1088.

9. En *nondecision* defineres med andre ord som en beslutning, der resulterer i undertrykkelsen af visse potentielle issues i samfundet.

10. E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People*, New York 1960.

11. Peter Bachrach & Morton Baratz 1962, *op. cit.*, p. 950.

12. Jvf. f. eks. David Easton, *A Framework for Political Analysis*, specielt pp. 119 ff.

stem. Begrebet dækker udelukkende den selektion, i forbindelse med hvilken der kan påvises en bestemt »bias« (skævhed) i den forstand, at det er *bestemte* typer af behov eller krav, som aldrig kanaliseres frem til beslutning i det politiske system. Tilsvarende er det i et vist omfang rimeligt at afgrænse non-decisionmaking negativt i forhold til, hvad Bachrach & Baratz betegner som »beslutningsløse beslutninger«¹³). Herved forstår de, at en række hver for sig marginale beslutninger tilsammen akkumulerer med det resultat, at der opstår store kvalitative ændringer i det omgivende sociale system, uden at disse ændringer på nogen måde er tilsigtet af nogen af de involverede aktører. Denne negative afgrænsning forekommer dog kun ubetinget rimelig, såfremt der udelukkende opereres med et personelt magtbegreb¹⁴).

3. *Magt som et personelt og et strukturelt fænomen*

Allerede i og med pointeringen af de to principielt forskellige måder, hvorpå nondecisionmaking kan tænkes at finde sted, er der åbnet op for et centralt problemområde. Det drejer sig om, hvorvidt man udelukkende skal knytte magtbegrebet til personer (det personelle magtbegreb), eller om det også er nødvendigt at operere med magt som noget andet og mere end personelle forhold (strukturelle magtbegreber).

Blandt pluralistiske magtteoretikere knyttes der udelukkende an til magt som et personelt fænomen. Robert A. Dahl fremhæver således, at magt og indflydelse normalt forbindes med »human actors«, og han definerer derefter indflydelse på følgende måde: »... influence is a relation among actors in which one actor induces other actors to act in some way they would not otherwise act«¹⁵). Dahls interesse samler sig først og fremmest omkring, hvad han kalder for manifest indflydelse, dvs. en situation hvor et magtsubjekt konkret udøver sin indflydelse over for et magtobjekt, f.eks. ved hjælp af trusler, overtalelse, eller lignende. Han mener, at man empirisk kan konstatere manifest indflydelse ved at udvælge nogle vigtige politiske spørgsmål (»key-issues«), hvorom der hersker uenighed mellem aktørerne, og derefter undersøge, hvilke(n) aktør(er) der konkret har fået deres vilje i disse sager¹⁶).

Det er ubestrideligt, at det, Dahl betegner som manifest indflydelse, omfattes af, hvad der normalt forstås ved magt eller magtudøvelse. Derimod kan der rejses berettiget tvivl om, hvorvidt dette begreb er tilstrækkeligt bredt, såfremt man ønsker at afdække et samfunds magtstruktur. Dette problem illustreres sommetider ved følgende 6-feltstabel:

13. Bachrach & Baratz 1970, *op. cit.*, pp. 42 f.

14. Jvf. diskussionen nedenfor, afsnit 3.

15. Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, New Jersey 1970, p. 17.

16. Denne metode betegnes normalt som deltagermetoden eller beslutningsmetoden og er anvendt af Dahl i undersøgelsen af magtstrukturen i New Haven, jvf. Dahl 1961, *op. cit.*

	<i>manifest indflydelse</i>	<i>implicit indflydelse</i>	<i>manipulation</i>
givne issues			
issuedannelsen			

Ved »givne issues« forstås spørgsmål, som *er* blevet politiseret og dermed gjort til genstand for politisk debat. »Issuedannelsen« dækker over den proces, hvorved det afgøres, hvilke potentielle spørgsmål der kommer op til politisk debat, og hvilke der ikke gør det. Kategorien »implicit indflydelse« dækker det fænomen, der normalt betegnes som anticiperet reaktion¹⁷). Det ses tydeligt, at Dahls analyseform kun vil »indfange« en del af virkeligheden, idet hans metode og begrebsdannelse udelukkende vil dække tabellens øverste venstre felt, medens alle de øvrige felter vil være »tomme«. Med hensyn til allerede givne issues vil han på forhånd afskære sig fra at behandle såvel anticiperede reaktioner som manipulation og dermed muligheden for eksistensen af falsk eller manglende bevidsthed, idet ingen af disse fænomener giver anledning til åbne politiske konflikter, hvilket som nævnt ovenfor er en forudsætning for anvendelsen af deltagermetoden. Når det drejer sig om issuedannelsen, så udelades dette problemområde pr. definition: der anvendes netop kun data omkring *givne issues*, hvorfor hele spørgsmålet om, hvorledes disse er blevet til, falder uden for forskerens interessefelt. Det forekommer derfor rimeligt at konkludere, at det er tvivlsomt, om en analyse af magtstrukturen i et samfund foretaget i overensstemmelse med de Dahl'ske principper vil kunne levere valide resultater. Derimod er det klart, at nondecisionmaking forstået som et personelt magtudøvelsesfænomen vil dække et langt videre spektrum af virkelighedsfænomener. Således vil man se, at med den begrebsdannelse, der foretages, og med de eksempler, der gives i »Two Faces of Power«, udfyldes praktisk talt alle tabellens felter¹⁸).

Også når det drejer sig om det strukturelle aspekt af magtbegrebet, bliver begrebet nondecisionmaking relevant. Pluralisterne afviser at operere med et strukturelt magtbegreb med den begrundelse, at man ikke ud fra det forhold, at en gruppe eller en person gavnes af visse strukturelle forhold, kan slutte noget om magtstrukturen i samfundet¹⁹). En række – også såkaldt »borgerlige« – politologer har imidlertid i de senere år fremført det synspunkt, at magtanalyser på ingen måde kan siges at være fuldstændige, hvis ikke et strukturelt

17. Jvf. nedenfor, pp. 199–200.

18. Jvf. nedenfor, afsnit 4.

19. Jvf. f. eks. Nelson Polsby, *Community Power and Political Theory*, pp. 132 ff. samt »On Intersections between Law and Political Science«, *Stanford Law Review*, vol. 21 (Nov. 1968), pp. 149 ff.

aspekt inddrages. Den japanske politolog Masao Maruyama giver en meget præcis karakteristik af problematikken, idet han sonder mellem et funktionelt magtbegreb, som betegner det personelle forhold mellem nogle aktører, og »the substantive concept of power«, som dækker over magt som noget, der besiddes af personer eller grupper. På baggrund af denne sondering påpeger han, at

»(t)he strenght of the substantive concept is that it seizes on the ineluctable fact that the forms of human behaviour will, by being socialized, become separated from mere mutual relations between individuals and become canalized in a definite objective pattern. When division of labour reaches a certain stage in its development, the control of human relations necessarily becomes organized and, to the extent that this organization develops, such control comes to be operated through a »system« abstracted from individual processes of interaction»²⁰).

Det vil være nærliggende at inkludere begrebet nondecisionmaking under Maruyamas »substantive concept of power«. Mere præcist er der tale om, at the mobilization of bias »af sig selv« (dvs. uden at det umiddelbart er muligt at identificere et personligt magtsubjekt) kan forhindre, at visse spørgsmål når frem til beslutning i det politiske system. Man kan derfor hævde det synspunkt, at bestemte samfundsmæssige normer, procedurer, strukturer, etc. ganske vist på et eller andet tidspunkt er opstået som resultat af en personlig magtudøvelse, men at de i den nuværende situation er blevet løsrevet herfra og dermed har opnået en vis autonomi, som betinger en selvstændig magtudøvelse. Det aspekt af problematikken, som man kan sige, at pluralisterne overser ved udelukkende at centrere omkring beslutningsprocesser, er, at det ikke på forhånd kan anses for givet, at aktørernes strukturelle omgivelser er neutrale i forhold til den enkelte beslutning, hvorfor man ikke kan danne sig et fuldstændigt billede af magtstrukturen i samfundet ved kun at undersøge konkrete beslutninger. Et eksempel på sådanne strukturer, der kan virke som nondecision-mekanismer, er det amerikanske magtdelings- og checks-and-balances system, hvori er indbygget en lang række »barrierer«, som kan hindre radikale krav i at nå frem til endelig afgørelse og vedtagelse²¹).

Der er imidlertid flere forskellige opfattelser af, hvad det strukturelle magtbegreb mere præcist indeholder. Den tyske politolog Claus Offe har gjort nogle overvejelser over strukturel magt, som er specielt interessante i denne sammenhæng, idet han eksplicit diskuterer problematikken i relation til begrebet nondecisionmaking. Som udgangspunkt betragter han staten som »ein selektives, ereignis-erzeugendes Regelsystem, als einen »Sortierprozess« ...»²²). Han ser

20. Masao Maruyama, »Some Problems of Political Power«, i *Thought and Behavior in Modern Japanese Politics*, Oxford University Press 1963, p. 271.

21. Jvf. f. eks. Thomas R. Dye & L. Harmon Zeigler, *The Irony of Democracy*, Belmont, Calif. 1975.

22. Claus Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt am Main 1975, p. 74.

m. a. o. staten som en nondecisionmekanisme, der frasorterer bestemte typer af potentielle issues, og han mener, at man kan operere med følgende typer af »ikke-hændelser«, som staten sorterer fra:²³⁾

1) »*Socialstrukturelt udelukkede hændelser*«, dvs. ikke-hændelser (»non-issues«), som er betinget enten af karakteristiske træk ved det sociale system eller af bestemte historiske præmisser. Offe bruger som eksempler fraværet af korstoge og heksebrændinger i moderne kapitalistiske stater.

2) »*Tilfældigt udelukkede hændelser*«, dvs. ikke-hændelser, som kunne være blevet aktualiseret inden for rammerne af det eksisterende politiske system, men som af tilfældige årsager ikke er blevet det. Set under en magtanalytisk synsvinkel er denne kategori naturligvis temmelig uinteressant.

3) »*Af systemet udelukkede hændelser*«, dvs. ikke-hændelser, som er betinget af karakteristiske træk ved selve det politiske system.

Mere specifikt finder Offe, at man kan operere med udvælgelsesmekanismer på i alt fire forskellige niveauer²⁴⁾. For det første taler han om et strukturniveau, hvorved forstås de forskelligartede *retlige og faktiske begrænsninger*, der findes på det politiske systems »aktionsradius«; som eksempler kan nævnes de liberale frihedsrettigheder, eksistensen af bureaukratiske organisationsformer samt selve det forhold, at aktørerne i den politiske proces altid må arbejde inden for rammerne af begrænsede ressourcer og informationer. For det andet finder Offe, at hele det *ideologisk-kulturelle normsystem* kan forhindre potentielle spørgsmål i at blive aktualiseret som politiske issues. For det tredje fremhæver han, hvad han kalder *formelle procedurestrukturer*, hvorved han f. eks. forstår »die Prozesse der parlamentarischen Beratung, des »collective bargaining«, der bürokratischen Planung und Verwaltung, der wissenschaftlichen Politikberatung, der Wahlkämpfe und der politischen Massenkommunikation«²⁵⁾. Han benægter med andre ord, at sådanne proceduremæssige forhold kan fraskrives et betydeligt politisk indhold. Endelig peger han for det fjerde på *anvendelse eller trussel om anvendelse af statslige tvangsmidler* som militær, politi og retsvæsen som middel til at sætte grænser for, hvilke spørgsmål, der kan rejses i det politiske system.

Det forekommer umiddelbart som om Claus Offe her har peget på nogle centrale – og ofte ignorerede – træk ved politiske systemer, som bør inddrages i en analyse af magtstrukturer. Samtidig er det imidlertid klart, også for Offe selv, at der er betydelige problemer forbundet med en empirisk konstatering af de fænomener, som han behandler abstrakt. Offes hovedproblem bliver, at det ganske vist er muligt for ham at påvise en »almen selektivitet« i den forstand, at det umiddelbart vil kunne lade sig vise empirisk, at de nævnte selektions-

23. *Ibid.*, pp. 74 f.

24. *Ibid.*, pp. 79–81.

25. *Ibid.*, p. 80.

mekanismer frasorterer en række behov og krav, men det er ikke muligt for ham at påvise, at selektiviteten er »skæv«, eller – sagt på en anden måde – at den er udtryk for et klasseherredømme. Offes manglende evne til at løse dette problem skyldes først og fremmest hans betænkeligheder ved at anvende et objektivt interessebegreb i videnskabelige analyser²⁶).

I »genuint marxistiske« statsanalyser spiller nondecision-problematikken ligeledes en væsentlig rolle, men på en måde som er væsensforskellig fra, hvad der er tilfældet i »borgerlige« analyser. Den væsentligste marxistiske kritik af borgerlige magtteoretikere går på, at disse i for høj grad fokuserer på *individer* og *individuel adfærd* som det primære analysesubjekt, ligesom der først og fremmest opereres med *finale forklaringer* baseret på individers motivation. Heroverfor vil marxistiske forskere hævde det synspunkt, at en valid analyse af et samfunds magtstruktur må tage sit udgangspunkt i de basale strukturer i samfundet, dvs. i en analyse af den dominerende produktionsmåde, idet det er denne, der til syvende og sidst vil være bestemmende for magtforholdene på alle niveauer i en given samfundsformation. Disse synspunkter finder man meget tydeligt hos Nicos Poulantzas i en polemik med den engelske politolog (og iøvrigt erklærede marxist) Ralph Miliband²⁷).

»Miliband, however, seems to reduce the role of the state to the conduct and »behaviour« of the members of the state apparatus. If Miliband had first established that the state is precisely *the factor of cohesion of a social formation and the factor of reproduction of the conditions of production of a system* that itself determines the domination of one class over the others, he would have seen clearly that the participation, whether direct or indirect, of this class in government *in no way changes things*«²⁸).

Marxister vil med andre ord se den kapitalistiske stat som en objektiv struktur i den forstand, at den er betinget af de basale forhold på det økonomiske niveau. Dette betyder, at nondecision-problematikken får en helt anden karakter: det følger næsten aksiomatisk, at der vil være tale om en »skæv« selektivitet i kapitalistiske systemer, idet en af statens væsentligste funktioner netop er at sikre den ene klasses dominans over den anden, dvs. sikre kapitalistklassens fortsatte udbytning af arbejderklassen.

Det ses således, at marxistisk samfundsteori som udgangspunkt betragter den kapitalistiske stat som en klassestat, der i hovedsagen gavner en bestemt klasse og er til skade for andre. Som kontrast hertil kan sættes den ovenfor omtalte borgerlige pluralisme, hvor staten nærmest betragtes som en neutral faktor i samfundet – eller mere præcist: hvor staten betragtes som værende i harmoni med

26. *Ibid.*, pp. 80 f.

27. Nicos Poulantzas, »The Problem of the Capitalist states«, *New Left Review*, no. 58 (Nov.-Dec. 1969), pp. 67-78, samt Ralph Miliband, »Reply to Nicos Poulantzas«, *New Left Review*, no. 59 (Jan.-Febr. 1970), pp. 53-60.

28. Poulantzas, *op. cit.*, p. 73.

i hvert fald størsteparten af borgerne i det omgivende samfund. Videre kan man eventuelt fremhæve det synspunkt, at forskere, der fremhæver nondecision-problematikken på denne dimension indtager en midterposition, idet de betoner, at det må være et empirisk spørgsmål, om staten har klassekarakter eller ej.

Vi har nu set, at pluralistiske metoder og begreber højest vil kunne give et ufuldstændigt billede af det personelle magtforhold mellem nogle politiske aktører, og at en supplerende med begrebet nondecisionmaking forstået som et personelt magtudøvelses-fænomen til en vis grad vil kunne afhjælpe disse mangler. Samtidig er det imidlertid også søgt vist, at analyser, som alene foretages under anvendelse af et personelt magtbegreb, ikke nødvendigvis vil give valide resultater m.h.t. et samfunds magtstruktur – tværtimod er der blevet argumenteret for, at det vil være nødvendigt at supplere med et strukturelt magtbegreb i én eller anden form. Der rejser sig imidlertid en lang række vanskeligheder, når man ønsker at anvende begrebet nondecisionmaking i konkrete empiriske undersøgelser, hvadenten det drejer sig om nondecisionmaking som et personelt eller som et strukturelt fænomen. Dette problemkompleks skal nu behandles nærmere.

4. *Nondecisionmaking relateret til »faserne i den politiske proces«*

En nærmere eksplicitering af begrebet nondecisionmaking samt af de problemområder, som begrebet åbner op for, vil vanskeligt kunne foretages uden en opsplitning af begrebet i forskellige aspekter. Det forekommer her hensigtsmæssigt at opdele den politiske proces i en række analytisk adskilte »faser«, i relation til hvilke begrebet nondecisionmaking kan bedømmes. Følgende »faser« synes at være relevante:

1) *Ikke-erkendte behov*, som dækker det forhold, at en person eller en gruppe har visse behov, men at disse (endnu) ikke er subjektivt erkendt. Der er m.a.o. tale om falsk eller manglende bevidsthed.

2) *Erkendte behov*. Her tænkes der på det forhold, at en række behov er subjektivt erkendt af personer eller grupper, men at disse behov undertrykkes, således at de aldrig artikuleres eksplicit til det politiske system i form af krav. Sagt på en anden måde er folk sig visse behov bevidste, men de »tør« på grund af pres af den ene eller den anden art ikke fremsætte disse åbent som krav til det politiske system.

3) *Transformation*. Herved forstås de artikulerede krav på deres vej gennem det politiske system frem til endelig vedtagelse eller forkastelse på den formelle politiske beslutningsarena. Det drejer sig med andre ord om behandlingen af politiske krav fra deres første fremsættelse til deres endelige vedtagelse eller forkastelse. Der vil i ethvert politisk system kunne påvises et større eller mindre antal mekanismer, som kan forhindre bestemte krav i nogensinde at nå frem til en formel afgørelse.

4) *Implementering*, dvs. den administrative gennemførelse af de politiske beslutninger. I denne fase kan man ligeledes let forestille sig en række nondecision-mekanismer, som kan betyde, at selv om et krav *er* nået frem til formel afgørelse (vedtagelse), så vil den administrative gennemførelse (eller mangel på samme) kunne forhindre, at de sociale konsekvenser bliver som tilsigtet.

Lad os starte med den første fase: Ikke-erkendte behov. I første omgang bliver problemet her, om der i samfundet findes et generelt af borgerne internaliseret normsystem, som forhindrer visse potentielle spørgsmål i at blive kanaliseret til det politiske system. Er borgerne sagt med andre ord i den grad »indhyldet« i bestemte normer og værdier, at det ganske enkelt ligger uden for deres forestillingsverden at rejse bestemte spørgsmål over for det politiske system. Det er i denne forbindelse interessant at konstatere, at også pluralisterne anerkender relevansen af denne problemstilling. En af de mest fremtrædende pluralistiske teoretikere Nelson Polsby, som medvirkede i Dahls New Haven undersøgelse, erkender endog, at den samfundsmæssige konsensus begrænser mængden af issues i det politiske system:

»Some, perhaps most, *possible* courses of action are never considered in community decision-making *simply because they are inconceivable to the actors involved* (min understregning). No one seems ever to have seriously considered turning the privately owned New Haven Water Company over to the city, for example, although there seems to be no reason why this could not be done. The array of alternatives presented for community decision-making seems likely, then, to be determined by consideration very different from a rational canvassing of all technically feasible possibilities«²⁹).

Det afgørende stridspunkt er derfor ikke, om der rent faktisk findes en sådan begrænsende konsensus – det er der enighed om, at der gør. Striden står i stedet om, hvorledes denne konsensus er opstået: Pluralisterne finder, at konsensus'en er »organisk fremvokset« i den forstand, at den stammer fra og er udviklet af borgerne selv så at sige autonomt, medens nondecision-teoretikere tager den mulighed i betragtning, at konsensus'en *kan* være fremmanipuleret udefra på en eller anden måde. Man kan derfor sige, at pluralisterne lægger en harmoni-model ned over samfundet, medens nondecision-teoretikerne enten sætter spørgsmålstejn ved det rimelige i a priori at tage udgangspunkt i en sådan model eller eksplicit opererer ud fra en konflikt-model³⁰).

Fremtrædende pluralister har i en række artikler siden midten af 1960'erne argumenteret mod specielt den del af nondecisionmaking-begrebet, der knytter

29. Polsby 1963, *op. cit.*, pp. 133 f.

30. For en tilsvarende udlægning af striden mellem pluralister (specielt Dahl) og elitister (specielt C. Wright Mills) se William E. Connolly, *Political Science and Ideology*, New York 1967, pp. 26 ff.

sig til fasen ikke-erkendte behov³¹). Hovedargumentet drejer sig i det store og hele om, at det ikke videnskabeligt er muligt at afgøre, om en given »bevidsthed« i befolkningen er falsk eller ægte. Som f.eks. Merelman siger det: Neo-elitisterne (således betegner han f.eks. Bachrach & Baratz) hævder, at konsensus'en i befolkningen er fremmanipuleret, men hvor ved de egentlig fra, at det ikke omvendt er den postulerede elite, der totalt er underlagt en konsensus som »af sig selv« er vokset frem blandt masserne³²)? Dette argument forekommer umiddelbart besnærende, men man bør gøre sig klart, at det hviler på i alt fald én central forudsætning, nemlig at det kun er muligt at operere med et *subjektivt* interessebegreb. Dette betyder, at pluralisterne a priori går ud fra, at folks interesser er, hvad folk selv siger er deres interesser, hvilket indlysende medfører, at forskeren på forhånd afskærer sig fra at anerkende relevansen af at diskutere, om en given bevidsthed er sand eller falsk.

Det er klart, at der kan rettes endog meget stærke indvendinger mod videnskabeligt ikke at benytte et subjektivt interessebegreb, men på den anden side må man ikke være blind for de meget store mangler, et subjektivt interessebegreb er behæftet med. Isaac D. Balbus har på fremragende måde fremhævet problematikken ved hjælp af følgende simple figur³³):

Objective interests	Subjective interests	
	<i>aware</i>	<i>unaware</i>
affected by	consciousness	lack of consciousness
unaffected by	false consciousness	—

Øverste venstre celle angiver »bevidsthed«, dvs. at man påvirkes af et eller andet, og at man er sig denne påvirkning bevidst. Øverste højre celle viser manglende bevidsthed, hvilket vil sige, at man er påvirket af et eller andet, men ikke er sig denne påvirkning bevidst. Endelig taler Balbus om falsk bevidsthed, som dækker over det forhold, at en person nok har en opfattelse af, at han påvirkes på en eller anden måde, men at denne opfattelse er forkert³⁴). Hvis det accepteres, at alle felter dækker over relevante virkelighedsfænomener, fremgår det, at man ved at operere med et subjektivt interessebegreb videnskabeligt kun kan beskæftige sig med en begrænset del af virkeligheden, idet man udelukkende kan behandle fænomener, der falder ind under kategorien »con-

31. Jvf. f.eks. Richard M. Merelman, »On the Neo-Elitist Critique of Community Power«, *American Political Science Review*, vol. 62 (1968), pp. 451–60, specielt pp. 453–55, samt Raymond E. Wolfinger, »Nondecisions and the Study of Local Politics«, *American Political Science Review*, vol. 65 (1971), pp. 1063–80, specielt pp. 1072–77.

32. Merelman, *op. cit.*, p. 453.

33. Isaac D. Balbus, »The Concept of Interest in Pluralist and Marxian Analysis« *Politics and Society*, vol. 1, no. 2 (Febr. 1971), p. 154.

34. *Ibid.*, p. 152.

sciousness«. Man kan naturligvis, således som bl.a. Nelson Polsby gør det, argumentere for, at pluralistisk teori på ingen måde forsøger at forklare *alle* fænomener, men netop begrænser sig til de konflikter, der kan identificeres blandt de politiske aktører³⁵), og at der derfor intet odiøst er i, at en række muligvis relevante områder ikke omfattes af teorien. Et sådant synspunkt er på sin vis uangribeligt, men på den anden side må det fremhæves, at den foretagne udvælgelse af virkelighedsfænomener ikke på afgørende måde må påvirke de resultater og påstande om virkeligheden, som den pluralistiske teori når frem til. Det er netop på dette punkt, pluralisternes kritikere har sat ind, idet Balbus³⁶), men også f.eks. William E. Connolly³⁷), fremfører det synspunkt, at pluralisterne på forhånd udelukker »ikke-artikulerede interesser«, hvilket leder frem til spørgsmålet, om man på forhånd kan gå ud fra, at alle »relevante« eller »berettigede« interesser virkelig *er* blevet artikuleret til det politiske system. Connolly påpeger således, at høj participation i det politiske system er knyttet til de højere socio-økonomiske lag i samfundet, hvilket betyder, at »this view of interests supports the claims of various segments of society in inverse proportion to their need«³⁸). På baggrund af en sådan kritik forekommer det ikke urimeligt, at konkludere, at der er en betydelig fare for, at det billede, som pluralistiske analyser giver af magtstrukturen i et samfund, meget let kan blive fordrejet eller i det mindste fortegnet.

Det er ubestrideligt, at der er mindst lige så store vanskeligheder forbundet med at benytte et objektive interessebegreb, som der er med at anvende det subjektive – specielt når der udelukkende opereres inden for en »borgerlig« videnskabelig ramme. Hovedproblemet med det objektive interessebegreb er naturligvis, at fastlæggelsen af en given persons objektive interesse må ske under anvendelse af i forhold til denne person eksterne standarder. Opstillingen af disse standarder overlades til forskeren, hvilket leder frem til det centrale problem: Hvorfra ved vi, at de interesser, forskeren tillægger en person, rent faktisk *er* i denne persons interesse? Hvis vi empirisk kan konstatere en diskrepans mellem en persons subjektivt erklærede interesse og hans »sande« interesse, således som denne er fastlagt af forskeren, hvorledes skal vi da afgøre, hvem der »har ret«?

Der er gjort mange forsøg på at løse dette problem³⁹), men et af de mere interessante er nok Balbus'. Han accepterer som udgangspunkt marxistisk samfundsteoris fastlæggelse af objektive klasseinteresser, men frakender samtidig teorien et egentligt empirisk indhold:

35. Polsby 1963, *op. cit.*, p. 122.

36. Balbus, *op. cit.*, p. 153.

37. William E. Connolly, »On »Interests« in Politics«, *Politics and Society*, vol. 2, no. 4 (1972), p. 462.

38. *Ibid.*, p. 463.

39. Jvf. f.eks. Christian Bay, »Politics and Pseudo-Politics: A Critical Evaluation of some Behavioral Literature«, i Charles McCoy & John Playford (eds.), *Apolitical Politics*, New York 1967, pp. 12–37, hvori der søges opstillet en teori om basale menneskelige behov.

»If however the goal is not the empirical measurement of power but rather the explanation of *changes* in the allocation of values in society, then it is useful to establish by *definition* the existence of contradictory latent or objective interests and thus latent conflicts as characteristic of the political system. Such an assumption does not require empirical proof that the absence of overt conflict is the product of elite manipulation, since it is not an empirical proposition at all, but rather an assumption whose utility can only be measured in terms of the degree to which it enables one to explain or predict political change«⁴⁰).

Balbus betragter hermed marxistisk teori som en model, ud fra hvilken der kan udledes hypoteser, som kan testes empirisk. Hvis de afledede hypoteser verificeres, kan man betragte modellen som hensigtsmæssig, men vil naturligvis ikke kunne udtale sig om dens sandhedsværdi. Først i det øjeblik, hypoteserne falsificeres, falder også modellen. Balbus gør dog selv opmærksom på den klare ulempe ved en sådan tolkning, at det kun bliver muligt at forklare *ændringer* i værdiallokeringen, medens det ikke kan lade sig gøre at foretage en empirisk måling af magt med henblik på en identifikation af den *eksisterende* magtfordeling i samfundet.

Ud over sådanne overvejelser omkring anvendelsen af et objektivt interessebegreb finder vi i debatten en mængde forsøg på at fastlægge forskellige »mellemformer« mellem det subjektive og det objektive interessebegreb. Disse skal ikke gøres til genstand for en nærmere behandling her, blot skal fremlægges den generelle vurdering, at de hidtil præsenterede mellemformer ikke kan siges at have løst de i det foregående beskrevne problemer i relation til det subjektive og det objektive interessebegreb⁴¹). Det ses herefter, at der rejser sig uhyre problemer m.h.t. interessebegrebet i fasen ikke-erkendte behov, hvilket i øvrigt har ført til at en række forskere ganske simpelt har bortdefineret dette problemområde, når de benytter sig af begrebet nondecisionmaking.

For fuldstændighedens skyld skal vi afslutte gennemgangen af denne fase i den politiske proces med kort at påpege de »mekanismer«, gennem hvilke nondecisionmaking kan tænkes at sætte sig igennem med det resultat, at der skabes en falsk bevidsthed, som resulterer i, at visse issues aldrig kanaliseres til det politiske system. Det, der umiddelbart springer i øjnene, er naturligvis egentlig *manipulation*. Påstande om manipulation finder vi både hos de klassiske elitister (som f.eks. Pareto og Mosca), men også hos moderne elitister som C. Wright Mills⁴²). Fra pluralistisk side afvises manipulationstankegangen kategorisk⁴³).

40. Balbus, *op. cit.*, p. 173.

41. For en nærmere behandling af disse problemer, se Finn Reske-Nielsen, *En analyse af nondecisionmaking med særligt henblik på en diskussion af de teoretiske problemstillinger og begrebets empiriske anvendelighed*, Århus 1976, specielt pp. 81-105.

42. C. Wright Mills, *The Power Elite*, Oxford 1956.

43. Robert A. Dahl, »A Critique of the Ruling Elite Model«, *American Political Science Review*, vol. 52 (1958), pp. 463-69.

Det forekommer imidlertid for snævert kun at tale om manipulation i forbindelse med diskussionen omkring sand eller falsk bevidsthed. Snarere bør man inddrage hele den proces, hvorved borgerne får deres politiske holdninger, idet det er via denne proces, de så at sige får defineret deres verdensbillede. Der findes rent faktisk inden for specielt den amerikanske politologi en hel selvstændig disciplin, *politisk socialisering*, som behandler dette problemfelt, men det er karakteristisk, at der praktisk taget aldrig er lavet undersøgelser over de politiske effekter af politiske socialiseringsprocesser⁴⁴). For fuldstændighedens skyld skal det også nævnes, at man inden for marxistisk teori opererer med en form for *strukturel determination* af bevidstheden, idet der foretages en udledning ud fra de af Marx fastlagte abstrakte økonomiske kategorier⁴⁵).

Lad os herefter vende os mod den fase i den politiske proces, som vi har betegnet som »erkendte behov«. Her er der som sagt tale om, at en gruppe eller en person ganske vist er sig nogle behov bevidst, men alligevel ikke artikulere disse som krav til det politiske system. Problematikken i denne fase er væsensforskellig fra problematikken i fasen ikke-erkendte behov. Dette skyldes først og fremmest, at når det drejer sig om erkendte behov, er det ikke forbundet med så store vanskeligheder at identificere folks *kontrafaktiske* holdninger eller adfærd, dvs. den adfærd, de ville have udvist, eller de holdninger, de ville have haft, såfremt de ikke havde været udsat for nondecisionmaking. Dette var netop det centrale problem i forbindelse med ikke-erkendte behov.

Problemerne i forbindelse med erkendte behov knytter sig derfor i første række til de mekanismer, hvorigennem man kan forestille sig, at nondecisionmaking kan sætte sig igennem. Disse mekanismer kan være af to principelt forskellige slags: personelle og strukturelle. Det personelle aspekt er identisk med, hvad der normalt betegnes som anticiperede reaktioner og er meget fremtrædende i »Two Faces of Power«⁴⁶). Begrebet er første gang anvendt af den tysk-amerikanske politolog Carl J. Friedrich, som vil tale om anticiperede reaktioner i situationer, hvor et magtobjekt foregriber, at magtresultatets reaktioner på en given adfærd vil medføre ubehageligheder og derfor handler på en anden måde end han ellers ville have gjort, uden at magtsubjektet direkte har foretaget sig noget for at påvirke magtobjektet. Friedrich finder, at det principelt er muligt at anticiperede reaktioner kan føre til en adfærd, der ændrer status quo, men normalt mener han, at fænomenet vil forhindre en ændring af status quo – der er m. a. o. klart tale om en konserverende faktor⁴⁷). Sat ekspli-

44. For en introduktion til forskningen på dette område, se Asger Munk & Finn Reske-Nielsen, »Introduktion til politisk socialisering«, *Politica*, 1975, no. 4-5, pp. 1-31.

45. Jvf. Anders Lundkvist, *Kapitalens bevidsthedsformer*, Århus 1973. For en kritik heraf, se John Martinussen, *En drøftelse af lighedsprincipper og social ulighed i borgerlige samfund*, Århus 1975, pp. 7 ff.

46. Flere af de eksempler, Bachrach & Baratz giver, er således blot eksempler på anticiperede reaktioner, jvf. Bachrach & Baratz 1962, *op. cit.*

47. Carl J. Friedrich, *Man and His Government. An Empirical Theory of Politics*, New York 1963, pp. 200 ff.

cit ind i en nondecision-sammenhæng dækker begrebet anticiperet reaktion det forhold, at en person afholder sig fra at artikulere et givet behov som krav til det politiske system, idet den pågældende forventer at en artikulering vil kunne medføre sanktioner (positive eller negative) fra andre personers side, uden at disse har ytret sig på det pågældende område. Ud fra en common-sense betragtning forekommer det umiddelbart nærliggende at fastslå, at man her har fat i en central nondecision-mekanisme. En nærmere undersøgelse viser imidlertid, at der rejser sig i alt fald ét væsentligt teoretisk problem: Robert Dahl har peget på, at det i virkeligheden er meget vanskeligt at slutte noget som helst om magtstrukturen i et samfund, selv om man empirisk kan konstatere fænomenet anticiperet reaktion (hvilket han i øvrigt stiller sig tvivlende overfor). Dette skyldes det forhold, at anticiperede reaktioner er processer, der udelukkende foregår inde i hovedet på »magtobjektet« og derfor let kan være grebet ud af den blå luft. Dette kan ifølge Dahl få absurde konsekvenser: »Carried to the extreme, then, this kind of analysis could lead to the discovery of as many different power structures in a political system as there are individuals who impute different intentions to other individuals, groups, or strata in the system«⁴⁸). Dahl har naturligvis ret i denne betragtning, men på den anden side kan dette ikke føre til den konsekvens, at man fuldstændig forkaster at inddrage anticiperede reaktioner i en analyse af politiske magtforhold – alene af den grund, at det i alt fald i visse tilfælde er muligt empirisk at konstatere en adfærd hos et magtsubjekt, som betinger magtobjektets anticiperede reaktioner. En anden central indvending mod begrebet anticiperet reaktion er, at det kan være vanskeligt empirisk at konstatere fænomenet. En række pluralister har fremført dette synspunkt⁴⁹), men det turde til en vis grad være tilbagevist i og med en empirisk undersøgelse foretaget af den amerikanske politolog Michael Parenti, hvor det viser sig, at de via f.eks. dybdeinterviews i vid udstrækning faktisk er muligt at konstatere anticiperede reaktioner empirisk⁵⁰).

Også strukturelle forhold vil kunne opstille barrierer, som kan forhindre subjektivt erkendte behov i at blive artikulert til det politiske system. Frederick W. Frey fremhæver således følgende formodet relevante fænomener:

»Especially important are inculcated conceptions of legitimacy, learned preferences among influential behaviours, expectations of failure, and confused perceptions of power processes and structures. Such orientations are less clear perhaps than anticipated negative reactions, but possibly no less effective as deterrence of influence attempts«⁵¹).

48. Robert A. Dahl, »Power«, i David L. Sills (ed.), *The International Encyclopedia of the Social Sciences*, bind 3, 1968, p. 413.

49. Se specielt Wolfinger, *op. cit.*, pp. 1068 f.

50. Michael Parenti, »Power and Pluralism: A View from the Bottom«, *The Journal of Politics*, vol. 32 (1970), pp. 501–30.

51. Frederick W. Frey, *op. cit.*, p. 1094.

Ud over disse eksempler kunne man desuden nævne normer vedrørende hvilke spørgsmål, der er »politiske« og hvilke der ikke er det. Sådanne normer vil kunne virke begrænsende på issuedannelsen i den forstand, at folk ikke artikulerer visse behov, fordi de opfatter behovene som faldende uden for, hvad eksempelvis staten kan tage sig af. Yderligere kan fremhæves de proceduremæssige regler, der gælder for behandlingen af krav til det politiske system: meget indviklede og uigennemsigtige procedureregler kan givetvis medvirke til, at visse behov aldrig artikuleres som krav. Der er altså i disse eksempler tale om, at the mobilization of bias af sig selv kan virke begrænsende på den politiske dagsorden.

Vender vi os dernæst til transformationsfasen, identificerer Bachrach & Baratz i deres empiriske undersøgelse her to barrierer: Den første består af »values, beliefs, and myths that the dominant portion of the community embraces«⁵²), medens den anden omfatter »procedures, customs, and organizational devices«⁵³). For den første kategoris vedkommende drejer det sig om alment accepterede normer og værdier, i relation til hvilke det er muligt at tale om legitime og illegitime krav; den anden kategori omhandler det forhold, at jo mere indviklede procedurer, jo flere udvalg og kommissioner, etc. et givet krav skal igennem førend det kan komme frem til endelig vedtagelse eller forkastelse, desto vanskeligere vil det være at ændre status quo. For begge barrierers vedkommende kan man igen tale om et personelt og et strukturelt aspekt. Man kan tale om personel nondecisionmaking (dvs. om egentlige nondecisions, jvf. ovenfor) i de tilfælde, hvor et magtsubjekt ved at henvise til generelle samfundsnormer eller ved at sende forslag i udvalg eller lignende bliver i stand til at forhindre et krav i at nå frem til den formelle beslutningsarena. Det strukturelle aspekt ses i de tilfælde, hvor krav autonomt »kvæles« af normer eller procedurer.

Endelig vil nondecisionmaking kunne tænkes at forekomme i implementeringsfasen, dvs. i den administrative gennemførelse af vedtagne forslag. Rent formelt er dette i og for sig ikke nondecisionmaking, idet en politisk beslutning rent faktisk er truffet. På den anden side vil implementeringsfasen i sine virkninger kunne være parallel til egentlig nondecisionmaking på den måde, at den administrative gennemførelse vil kunne hindre, at den trufne beslutning får de tilsigtede sociale konsekvenser. Man kan naturligvis forestille sig, at nondecisionmaking i denne fase finder sted derved, at de trufne politiske beslutninger »får en drejning« på en sådan måde, at de sociale konsekvenser bliver anderledes end tilsigtet fra politisk hold. Mere interessant forekommer imidlertid de effekter, der kan tænkes at flyde af selve det organisatoriske system, og de procedurer og rutiner, dette fungerer i overensstemmelse med. Der er ofte en

52. Bachrach & Baratz 1970, *op. cit.*, p. 58.

53. *Ibid.*, p. 60.

tilbøjelighed til at betragte sådanne strukturer som neutrale fænomener, der udelukkende er opbygget ud fra saglige hensigtsmæssighedshensyn, men i de senere år har flere forfattere påpeget det betænkelige i at frakende dem politiske konsekvenser⁵⁴).

5. Metoder til empirisk identifikation af nondecisionmaking

Som det fremgår af den netop foretagne gennemgang af begrebet nondecisionmaking i relation til forskellige faser af den politiske proces, har vi at gøre med et meget komplekst problemområde. De vanskeligheder, der rejser sig i forbindelse med de enkelte faser, er af forskellig karakter: I fasen ikke-erkendte behov centrerer problemerne sig omkring, hvilket interessebegreb der lægges til grund for en analyse af nondecisionmaking, og det viser sig, at der er betydelige validitetsproblemer knyttet til anvendelsen af såvel et objektivt som et subjektivt interessebegreb. Ser man på de konkrete empiriske undersøgelser, i hvilke nondecisionmaking indgår som et centralt begreb, viser det sig da også, at disse enten ser bort fra disse problemer eller eksplicit bortdefinerer dem fra analysen⁵⁵). Med hensyn til fasen erkendte behov rejser der sig problemer af en noget anden art; en af de væsentligste nondecision-mekanismer er her fænomenet anticiperet reaktion, der som påpeget af Dahl ikke nødvendigvis behøver at udsige noget om magtstrukturen i et samfund. Dette forhold har ført til, at visse forskere bortdefinerer også dette fænomen fra empiriske analyser⁵⁶). Efterhånden som vi bevæger os frem mod fasen transformation, bliver de teoretiske vanskeligheder og dermed problemerne med en empirisk identifikation af nondecisionmaking mindre, idet nondecisionmaking i denne fase i stigende grad får karakter af en proces, hvori der indgår et magtsubjekt, som træffer en beslutning, der resulterer i, at et magtobjekt handler anderledes end vedkommende ellers ville have gjort, m. a. o. bliver der tale om en »normal« beslutningsproces, hvor det vil være muligt at konstatere magtstrukturen under anvendelse af den velkendte pluralistiske deltagermetode.

Et væsentligt problem ved en undersøgelse af nondecisionmaking ved hjælp af denne metode er imidlertid, at man ifølge sagens natur ikke kan tage udgangspunkt i »givne issues« således som pluralisterne gør det – i stedet må der opstilles alternative kriterier til identifikation af de potentielle issues, der udelukkes ved hjælp af nondecisionmaking. En mulig, men ikke fuldt tilfreds-

54. Specielt Geraint Parry og Peter Morris har argumenteret for en inddragelse af den administrative struktur i magtanalyser. Man kan i denne forbindelse også henvise til Graham T. Allison, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston 1971, specielt kap. 3 og 4.

55. Et typisk eksempel er Bachrach & Baratz selv, som klart inkluderer »falsk bevidsthed« i deres artikel fra 1962, men som i deres empiriske arbejde fra 1970 eksplicit bortdefinerer spørgsmål om sand eller falsk bevidsthed fra analysen, idet de hævder det synspunkt, at problemet ikke lader sig behandle videnskabeligt, jvf. Bachrach & Baratz 1970, *op. cit.*, p. 49 f.

56. Se f. eks. *ibid.*, p. 46.

stillende løsning er en konkret empirisk undersøgelse af, om det kan konstateres, at visse *grupper* i samfundet mere eller mindre konsekvent får deres krav bremset, inden de når frem til den formelle beslutningsarena, eller at visse *typer af krav* (uanset hvilke grupper de fremsættes af) standses på et meget tidligt tidspunkt i det politiske system.

Vender man sig til slut til implementeringsfasen, vil det også her i en vis udstrækning være muligt at identificere nondecisions ved hjælp af deltagermetoden.

Det er fremgået af diskussionen, at der i alle faser af den politiske proces er tale om såvel et personelt som et strukturelt aspekt af begrebet nondecision-making. Med hensyn til det personelle aspekt vil man under anvendelse af deltagermetoden kunne udsige noget om nondecisionmaking (og dermed om magtstrukturen) i de to sidste faser, medens metoden vanskeligere lader sig benytte i de to første. Når det drejer sig om det strukturelle aspekt, er det ikke umiddelbart muligt at anvende deltagermetoden. Dog vil det i en vis udstrækning være muligt at kombinere denne metode med en historisk analyse på følgende måde: Indledningsvis klarlægges det, hvilke strukturer, normer eller værdier der virker hæmmende på issuedannelsen; dernæst søger forskeren at afdække, hvorledes disse historisk er opstået – specielt undersøges det, hvilke personer eller grupper der har bidraget til etableringen heraf, og hvilket formål de har haft med det. Kan man herefter konstatere, at bestemte strukturer, etc. er oprettet med det formål at beskytte specifikke interesser, vil man have blotlagt en betydelig magtressource for bestemte grupper også i det eksisterende samfund. Under alle omstændigheder vil man have afdækket en mekanisme, der – i det omfang den fortsat fungerer efter sin oprindelige hensigt – virker hæmmende på issuedannelsen på bestemte områder og dermed udelukker visse grupper af befolkningen fra det politiske system. En mere marxistisk præget analyse vil tage udgangspunkt i et strukturelt magtbegreb og dermed nedspille det personelle aspekt i betydelig grad.

Udover de hidtil nævnte metoder til empirisk identifikation af nondecision-making bør man også nævne *komparativ metode*, hvor forskeren helt forlader den beslutningsorienterede tilgang til magt-problematikken. Fremgangsmåden er den, at der foretages en systematisk sammenligning af *ensartede* politiske enheder (f.eks. kommuner, amter, delstater, stater); i det omfang man kan konstatere en systematisk samvariation mellem bestemte karakteristika i de politiske enheder og aktualiseringen/ikke-aktualiseringen af bestemte potentielle issues, vil man have et indicium for eksistensen af et non-issue og dermed for nondecisionmaking. Der er allerede foretaget i alt fald én empirisk undersøgelse efter disse retningslinier, nemlig Matthew A. Crensons undersøgelse af luftforureningsspørgsmålets politiseringsgrad i et større antal amerikanske byer⁵⁷).

57. Matthew A. Crenson, *The Un-Politics of Air Pollution*, Baltimore 1971.

Crensons undersøgelse viser, at det afgjort kan være frugtbart at benytte sig af komparation ved identifikation af nondecisionmaking. På den anden side bør man dog ikke være blind for, at der er betydelige problemer knyttet til anvendelse af denne metode: For det første må man operere med en alt-andet-lige forudsætning, hvilket som oftest må betragtes som urealistisk. For det andet er der den ulempe forbundet med komparativ metode, at den ikke muliggør en identifikation af en selektivitet, som er *fælles* for de komparerede enheder, dvs. metoden vil ikke være effektiv, hvis der hersker en fælles mobilization of bias i de analyserede systemer. Endelig for det tredje er der naturligvis ikke nogen der siger, at blot fordi man kan konstatere en statistisk samvarians mellem bestemte politiske fænomener, så kan man også slutte, at det ene fænomen forårsager det andet. Ikke desto mindre forekommer anvendelsen af komparation mere lovende end de beslutningsproces-orienterede metoder, der som nævnt kun er i stand til at indfange en begrænset del af formodet relevante virkelighedsfænomener.

6. *En alternativ synsvinkel*

Hidtil har vi udelukkende diskuteret nondecisionmaking i relation til spørgsmålet om et samfunds magtstruktur. Afslutningsvis skal imidlertid fremhæves en alternativ synsvinkel, som forekommer relevant, og som i et vist omfang kommer ud over de skitserede problemer m.h.t. empirisk at operere med et strukturelt magtbegreb. I stedet for at stille spørgsmålet: hvilke personer, grupper eller klasser har magten i samfundet, kunne man snarere spørge: er der nogen personer, grupper eller klasser, der konsekvent bliver forfordelt i det politiske system, og i bekræftende fald hvilke mekanismer kan man identificere som værende årsag til denne forfordeling? Det drejer sig med andre ord om empirisk at sætte spørgsmålstegn ved den pluralistiske påstand om demokratiske systemers »gennemtrængelighed«, dvs. påstanden om at alle »væsentlige« eller »relevante« interesser bliver varetaget i demokratiske samfund. Det afgørende bliver derfor at identificere barrierer (uanset om disse under den ene eller den anden synsvinkel betragtes som »magt-fænomener«), som betinger politisk afmagt i den forstand, at de forhindrer folk i at få varetaget deres interesser i det politiske system⁵⁸). En sådan synsvinkel vil samtidig mindske »afstanden« mellem pluralister og »neo-elitister« betydeligt, idet i alt fald visse pluralister erkender relevansen af at undersøge, om påstanden om gennemtrængelighed er empirisk holdbar⁵⁹). I en vis forstand forlades hele magtbegrebet, når der anlægges en sådan synsvinkel. Det bliver således af underordnet betydning, om normer, værdier og strukturer kan betegnes som magtfænomener: samfun-

58. En parallel tankegang finder man hos Gudmund Hernes, *Makt og avmakt*, Bergen 1975, specielt pp. 137-86, hvor forskellige »afmagtsfænomener« diskuteres.

59. Wolfinger, *op. cit.*, p. 1079.

det anskues så at sige »fra bunden« på den måde, at det centrale er borgernes evne til og muligheder for at føre deres behov og krav frem til formel afgørelse i det politiske system. Såfremt det konstateres, at visse grupper ikke er i stand til dette, kan det siges at være et mål i sig selv empirisk at afdække de mekanismer, som stiller sig hindrende i vejen herfor. Det bliver derfor ikke nødvendigt samtidigt at udtale sig om samfundets magtstruktur, hvadenten denne knyttes til personel magt udøvet af politiske eliter, eller den knyttes til strukturel magt, der så at sige sætter sig igennem uanset en personel magtudøvelse.