

Jens Peter Frølund Thomsen

Politisk magt og pluralisme

Hvad er politisk magt? Spørgsmålet blev stillet af Robert A. Dahl i bogen *Who Governs?* fra 1961. Dahls svar er aktuelt i lyset af den danske magtudredning. Dahl definerer indledende magt som evnen til at kontrollere politiske beslutninger på forskellige områder – magt som direkte kontrol over beslutninger. Han fremlægger tillige en relevant, indirekte magttype: Ressourcestærke grupper behøver ikke være aktive for at udøve magt. For at undersøge den indirekte magtform må man se på beslutningsprocessens resultat. Beslutningsmetoden bør suppleres med et stærkere fokus på politiske afgørelses videre konsekvenser.

Hvordan undersøger man politisk magt i det moderne samfund? Det er et aktuelt spørgsmål, eftersom Folketinget igangsatte en omfattende magtudredning i 1997. Mange samfundsforskere er i gang med at undersøge magtrelationerne i det danske samfund. Senest har ledelsen af magtudredningen undersøgt den danske elite og identificeret en række potentielt magtfulde personer (Christiansen, Møller og Tøgeby, 2001). Hvorvidt disse personer også har magt over politiske beslutninger undersøges dog ikke. Offentlighedens og journalisternes forventninger til magtudredningen er store, måske *for* store. En magtudredning er en vigtig, men også vanskelig opgave. Mange forventer enkle og skråsikre svar på, hvem der har fået mere, og hvem der har fået mindre magt i det danske samfund.

Spørgsmålet er imidlertid, om ikke man bør se nærmere på magtbegrebets mange facetter og fortolkninger. Magt er et komplekst fænomen og derfor yderst vanskeligt at håndtere videnskabeligt. I lyset af de store forventninger og emnets karakter er der god grund til at rette blikket mod de allerede eksisterende empiriske magtanalyser. Der er flere store undersøgelser, men der er især én, som er instruktiv med hensyn til de muligheder og problemer, som empirisk magtanalyse indebærer. Det drejer sig om den undersøgelse, den amerikanske politolog Robert A. Dahl udgav i 1961 med titlen *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Dahl havde sat sig for at undersøge magtfordelingen i et amerikansk lokalsamfund for at teste teorier om magtens fordeling. Dahl konkluderede, at magten var spredt ud på mange grupper. Byen New Haven, som var det konkrete undersøgelsesobjekt, karakteriserede han som et pluralistisk demokrati (Dahl, 1961: 86).

Dahls bog er værd at genlæse, fordi den indeholder en central problemstilling og ikke er rent tankespind. Med få undtagelser (Flyvbjerg, 1991) har nyere afhandlinger om magt været enten teoretiske eller rettet mod andre emner end politisk magt over offentlige myndigheder (Dyrberg, 1997; Haugaard, 1997). Visse forskere har den principielle holdning, at offentlige myndigheder ikke bør være udgangspunkt for studiet af magt (Sørensen og Torfing, 1999). New Haven-undersøgelsen, derimod, drejer sig om et empirisk og stadig aktuelt spørgsmål: *Hvem påvirker udformningen af samfundets politiske beslutninger?* I besvarelsen af det spørgsmål fremsætter Dahl nogle betragtninger, som både er originale og anvendelige. Dahls bidrag består i, at han udvikler en metode til at måle, hvordan forskel-

lige aktører har magt over politiske beslutningsprocesser. Metoden tilsiger, at magt bør måles som synlige og direkte forsøg på at kontrollere politiske beslutninger.

Dahls metode er analytisk nødvendig, men også kritisabel. Han har ret i, at man må undersøge de beslutninger, som den politiske magt rettes mod. Magt er ikke et mål, men et middel til at påvirke fordelingen af goder. Men her tager Dahl ikke højde for, at magten har "flere ansigter" (Bachrach og Baratz, 1962; Lukes, 1974). Magtudøvelse kan være skjult og indirekte. Ressourcestærke grupper demonstrerer ikke deres styrke hver dag, men skaber ofte føjelighed ved deres blotte tilstedeværelse. Politiske beslutningsprocesser involverer synlige såvel som usynlige magthavere. I forhold til den aktuelle danske debat om magten er det påkrævet at gå videre i Dahls fodspor og gøre magtens forskellige afskygninger til det centrale forskningsemne. Nedenfor vil bogen blive drøftet med det dobbelte formål at vise relevansen af den indirekte såvel som den direkte magtform samt at udvikle Dahls metode, så den bliver i stand til at måle indirekte magt.

Dahls kritik af eliteteoretikerne

Der er en grund til, at Dahl gav sig i kast med empirisk at afdække magtforhold i et bysamfund i USA. Han var fortørnet over de dengang indflydelsesrige magt- og eliteteorier inden for amerikansk samfundsvidenskab (Merelman, 1968: 451; Ricci, 1971: 126; Burtenshaw, 1968: 577-578; Clark, 1975: 271; Dahl, 1961: 185-189). Sociologen Floyd Hunter konkluderede i 1953 i en undersøgelse med titlen *Community Power Structure*, at byen Atlanta var styret af nogle få, sammenspiste og ideologisk enstænkende eliter (Hunter, 1953: 247-261). En anden sociolog, Wright Mills, udgav i 1956 bogen *The Power Elite*, hvis budskab var, at USA blev kontrolleret af tre overlappende eliter, primært rekrutteret fra regeringsorganet, militæret og store private virksomheder (Mills, 1956: 269-297). Ifølge eliteteoretikerne har det demokratiske ideal om folkestyre meget lidt med virkeligheden at gøre.

Dahl var ikke uenig i, at det moderne samfund til en vis grad styres af eliter, og at nogle grupper har mere magt end andre (Dahl, 1961: 161, 229). Men han afviste forestillingen om, at samfundet styres af få, meget integrerede eliter. Det moderne samfund har ikke noget enkeltstående magtcenter. Dahls opfattelse er, at tilstedeværelsen af eliter ikke udelukker, at der kan være tale om et demokratisk samfund. Demokratiet opretholdes, hvis magten deles af forskellige eliter og autoriteter. Endvidere mener Dahl, at eliteanalytikerne undervurderer vælgernes magt over den politiske proces. Eliternes magt er altid underlagt en vis demokratisk kontrol.

Den måde, hvorpå Dahl formulerer sine indledende overvejelser, tydeliggør, at New Haven-studiet styres af to konkurrerende hypoteser. Dahl ønsker at teste, om byen styres af få eller mange grupper. Problemstillingen er eksemplarisk klar og baserer sig på to sammenhængende spørgsmål: Er det politiske system i New Haven elitært eller pluralistisk? (Dahl, 1961: 7). Det er Dahls opfattelse, at stærkt elitære træk er uforenelige med demokratiets idealer, hvorfra følger, at hvis New Haven er pluralistisk af karakter, er det pågældende lokalsamfund også demokratisk indrettet. Dahls forskningsdesign er altså på samme tid demokrati- og magt-analytisk (Dahl, 1961: 311-325).

En politisk-sociologisk problemstilling

For at teste sine hypoteser på New Haven opstiller Dahl nogle spørgsmål af politologisk og sociologisk art:

1. Hvilke grupper og personer har afgørende kontrol over lokalsamfundets offentlige myndigheder?
2. Ændrer magtfordelingen sig over tid i takt med samfundsudviklingen?
3. Er det de samme grupper, der træffer vigtige beslutninger inden for forskellige sagområder?
4. Er der forskellige slags magtressourcer inden for forskellige områder således, at ressourcer ikke er kumulative?
5. Hvilke sociale lag rekrutteres aktører med megen magt fra?
6. Findes der socialt betingede forskelle i den politiske rekruttering?
7. Hvilken magt har vælgerne over politiske beslutninger?

Dahl ønsker at belyse, hvad det er for grupper, der kontrollerer politiske beslutninger i New Haven. Betyder det så, at Dahl finder sit casestudie gyldigt med henblik på generalisationer? Ja, der findes tilløb til generelle konklusioner (Dahl, 1961: v, 227). Navnlig Dahls præciseringer af pluralisme-perspektivet rækker ud over den konkrete undersøgelse. Når man ser på Dahls øvrige forfatterskab, viser det sig, at han fastholder flere pluralistiske påstande fra *Who Governs?* (Dahl, 1989: 265-279).

Alligevel bør den empiriske og teoretiske rækkevidde af New Haven-studiet ikke overdrives. Flere overser, at Dahls teoretiske påstande er nøje afstemt efter de sociale og økonomiske forhold, der var særegne for dette bysamfund. Dahl hævder ikke, at hans teser eller for den sags skyld konklusioner holder stik under andre forhold (Dahl, 1963a). Han beskriver omhyggeligt New Havens politiske og socioøkonomiske karakteristika i nutidigt og historisk perspektiv (Dahl, 1961: v, 11-62, 329). Byen var præget af at have været pioner for moderniseringen og industrialiseringen i USA. Dahls magtteori er altså primært møntet på højtudviklede industrisamfund.

Magt: evnen til at forandre

Dahl gør i bogens metodeappendiks opmærksom på, at *Who Governs?* styres af den magtopfattelse, som han udviklede i den klassiske artikel fra 1957 med titlen "The Concept of Power". Det fremgik her, at Dahl ser begreberne magt og indflydelse som synonyme. Dahl definerer dem begge ved følgende formulering: "My intuitive idea of power, then, is something like this: A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do" (Dahl, 1957: 202-203). Begrebet magt angår de situationer, hvor en aktør får en anden til at gøre noget, som denne ellers ikke ville have gjort. Begrebet magt dækker over forskellige former for kontrol og tvang (Dahl, 1957: 203). Definitionen forudsætter, at påvirkningen skal være direkte, dvs. tilsigtet. Magtudøvelse indebærer en synlig og målrettet handling: A og B skal være direkte forbundet med hinanden via As bevidste påvirkningsforsøg (Dahl, 1957: 204). Dahls definition afføder et

behov for at præcisere, hvilken karakter påvirkningen skal have for at være magtudøvelse: Hvilke midler skal A anvende for at være magtudøver?

Definitionen betoner, at magtudøvelse udløser en forandring af en anden aktørs adfærd. En sådan påvirkning kan principielt antage to former. Den form indebærer, at A tvinger B til at gøre bestemte ting. Dermed defineres magt ved tvang og ved tilstedeværelsen af iagttagelig interessekonflikt (Dahl, 1957: 204). En empirisk undersøgelse af magtudøvelse må følgelig indeholde to led. For det første skal det dokumenteres, at A direkte påvirker B. A skal være årsag til Bs adfærd. For det andet skal det vises, at B ville have gjort noget andet, hvis ikke A havde handlet. A skal være den direkte årsag til, at B ikke kan realisere sine egne mål. Den første del af analysen er faktisk, mens anden del er kontrafaktisk. Det er imidlertid alene den kontrafaktiske analyse, der kan afdække konfliktaspektet (Dahl, 1958: 466-467).

En anden form for magtudøvelse refererer til situationer, hvor A kontrollerer Bs adfærd via opmuntringer, tilskyndelser og retoriske virkemidler af forskellig art (Dahl, 1957: 207). Hvis A anvender sådanne midler, er påvirkningen ikke umiddelbart tvangsbaseret, og relationen mellem A og B vil ikke være præget af synlig konflikt. I udgangspunktet foretrækker B et bestemt udfald, men A overtaler B til at gøre noget andet. A kan godt udøve magt, selv om A ikke møder modstand af i hvert fald vedvarende karakter. Dahl gør hermed opmærksom på, at magt kan involvere forskellige grader af konflikt. Konflikts intensitet vil være betinget af, hvor langt As og Bs ønsker er fra hinanden (Dahl, 1957: 205). Det følger heraf, at konflikten kan være usynlig, nemlig såfremt B ikke har kendskab til As reelle hensigter. Det er imidlertid ikke kun midlerne og konfliktintensiteten, der kan variere, men også magteffekten. A kan have mere eller mindre magt over B. Det må derfor afdækkes i empirisk analyse, hvorvidt B helt, delvist eller slet ikke retter sig efter As ønsker (Dahl, 1957: 205). Dahls definition leder derfor tanken i retning af mere komplekse situationer: Forsøg på magtudøvelse kan udløse undvigemanøvrer eller forsøg på at svare igen med tilsvarende midler. Dahl lægger her op til, at magt bør forstås som en relation: As magt kan strengt taget ikke måles uafhængigt af Bs handlinger eller "modmagt".

De forudsætninger, der ligger i Dahls teoretiske definition af magt, har flere vigtige konsekvenser. Når magtudøvelse defineres som direkte påvirkning, kan visse typer af indirekte påvirkning ikke karakteriseres som magtudøvelse. A udøver ikke magt over B, hvis B alene ændrer sin adfærd ud fra en formodning om, at A vil iværksætte bebyrdende sanktioner. A udøver ikke magt, hvis A er passiv (Dahl, 1957: 204). Dahl formulerede i 1957-artiklen en magtforståelse af positivistisk tilsnit – magt som målelige påvirkninger, der effektueres af individer. Helt positivistisk er magtopfattelsen dog ikke. Konfliktkriteriet harmonerer ikke nødvendigvis med et positivistisk krav om målelighed. Konflikten mellem A og B vil ofte være skjult (Frey, 1971: 1089). Det observerbare er ene og alene, at B indretter sig efter de påvirkninger, som udgår fra A. Dahl gjorde dog heller ikke konfliktkriteriet til en betingelse for at kunne tale om magtudøvelse. Derimod var det centrale at påvise, at en aktør forårsager forandringer, som ellers ikke ville være indtruffet.

Dahl formulerede i 1957 en anden ledetråd af betydning for empirisk forskning som New Haven-studiet. Han understregede, at magtudøvelse ikke lader sig undersøge uden en forhåndshypotese om, præcis på hvilke områder forskellige grupper formodes at udøve magt (Dahl, 1957: 203). Han lagde her afstand til eliteteoretiske og marxistiske påstande om, at bestemte grupper er i stand til at sidde på magten inden for nær sagt alle områder. Efter Dahls mening bør analyser tilrettelægges sådan, at man måler magtudøvelse inden for afgrænsede sagområder og først derefter går over til at belyse om, og i hvilken udstrækning, givne grupper har magt inden for andre områder.

New Haven-undersøgelsens metoder

Dahl anvendte flere metoder til at indsamle data. Et spørgeskema blev sendt til 1063 politisk betydningsfulde personer. På grund af en ret lav svarprocent foretog han en opfølgende interviewundersøgelse af 286 såkaldte ledere og mellemledere. Der indgik også en tilsvarende undersøgelse af 197 tilfældigt udvalgte, registrerede vælgere for at analysere nedstemningen af et såkaldt *city charter* for New Haven. Endelig rummer analysen en spørgeskemaundersøgelse baseret på 525 vælgere (Dahl, 1961: 337-339). Dahl ville her afdække forbindelsen mellem partivalg og en række sociale baggrundsvariabler såsom erhverv, indkomst, religiøst tilhørsforhold og etnisk baggrund. Dahl havde en stærk formodning om, at ændringer i den sociale struktur og forandringer i visse gruppers partivalg havde konsekvenser på det politiske ledelsesplan. Forandringerne virkede til Demokraternes fordel.

For at identificere New Havens højstatusgrupper og potentielt vigtige beslutningstagere – de såkaldte *Social and Economic Notables* – brugte Dahl flere teknikker. Dahl har senere fortalt, at han forsøgte at anvende Floyd Hunters reputationsmetode, hvorefter de magtfulde udpeges ud fra deres almindelige anseelse og omdømme. Men metoden måtte kasseres, fordi det hurtigt stod klart, at de personer, der i almindelighed blev set som magteliten, ikke udviste større politisk aktivitet i vigtige beslutningsorganer (Dahl, 1986: 181-182). Dahl valgte i stedet en art positionsmetode, hvor hovedkriterierne er af social og økonomisk art. Ud fra offentlige ejendomsvurderinger identificerede han de 50 rigeste ejendomsbesiddere. For at indkredse de sociale notabiliteter opregnedes de borgere, der havde adgang til generalforsamlingen i byens velrenommerede og eksklusive New Haven Lawn Club. Dahl fandt frem til, at 231 familier havde fast forbindelse til denne lukkede kreds (Dahl, 1961: 64). De økonomiske notabiliteter kortlagde han via særskilte kriterier for store ledelsesbeføjelser inden for det private erhvervsliv samt besiddelse af jord og fast ejendom (Dahl, 1961: 67-68). Ud fra disse egenskaber ved den sociale lagdeling fandt Dahl frem til 238 "økonomiske spidser" i New Haven (Dahl, 1961: 68). Dahl skelnede mellem forskellige dele af overklassen som følge af en empirisk observation: Der fandtes ikke en ensartet overklasse. Sociale notabiliteter henviser til New Havens gamle borgerskab og dignitarer, mens økonomiske notabiliteter i højere grad dækker de nyrige, altså det industrielle borgerskab. Dahl ville gøre opmærksom på, at sociale og økonomiske eliter i flere henseender må formodes at have divergerende interesser (Dahl, 1961: 63-69).

Samtidig gennemførte Dahl historisk anlagte analyser af udviklingen i New Havens magtfordeling. Over tid viste der sig markante ændringer i magtfordelingen. Før i tiden (1784-1900) var New Haven elitestyret, men efter 1900 – navnlig efter 1945 – udviklede byen sig mere og mere pluralistisk. Dahl kalder det en overgang fra "oligarki" til "pluralisme" (Dahl, 1961: 11-62). Det slående ved Dahl er hans dokumentation af, at de politisk toneangivende personer ikke rekrutteres fra de samme sociale grupper op gennem historien. Industrialiseringen og indvandringen af fremmed arbejdskraft ændrede vælgerkorpset og dermed det politiske rekrutteringsmønster (Dahl, 1961: 32-51). Hans diakrone analyser rokker således ved teorier om fastfrosne magtstrukturer.

Af særlig interesse er den metode, som han udvikler til at analysere den direkte magtudøvelse med – kendt som beslutningsmetoden. For at undersøge magtrelationerne i New Haven udvalgte Dahl tre politiske sagsområder: (1) forløbet vedrørende opstilling af politiske kandidater, (2) byplanpolitik, og (3) uddannelse. Inden for de tre områder udvalgte han adskillige nøglebeslutninger i perioden 1950-1959. I alt hviler den egentlige magtanalyse på en omfattende undersøgelse af 16 beslutninger vedrørende byplanpolitik og undervisning (Dahl, 1961: 334). Hertil kommer analysen af kandidatopstillinger, dvs. de 18 nomineringer, der fandt sted i perioden 1941-1957. Endelig foretog han en analyse af nedstemningen af forslaget til et *charter* for byen i 1958, hvori indgik seks separate beslutningsanalyser. Dahl udvalgte forskellige sagsområder som konsekvens af sin problemstilling, dvs. for at få et robust grundlag for at afgøre, om der findes en lokal og eksklusiv elite med megen magt og navnlig alsidig, *generel* magt.

Beslutningsmetoden er også motiveret af en anden teoretisk tese. Det er Dahls opfattelse, at ressourcer og magtudøvelse er to forskellige ting. Det, der tæller, er, om man bruger ressourcer (Dahl, 1961: 271-274). Beslutningsmetoden er netop velegnet til at teste, i hvilken udstrækning højstatusgrupper bruger deres ressourcer i politisk øjemed. Magtanalyse er for Dahl en analyse af enkeltbeslutninger, der er væsentlige for samfundets borgere. På dette konkrete grundlag var det hans hovederinde at identificere og karakterisere personer med stor vægt i de lokale beslutningsprocesser. På forhånd lavede han lister over mulige beslutningstagere inden for hvert område. Både personer med formel tilknytning til New Havens politiske organer og personer uden formelle beføjelser optrådte. Demæst blev de i alt 46 hovedpersoner på listerne interviewet i to omgange for at få dem til at beskrive beslutningsprocessen for de valgte *cases*. Det blev herefter sammenholdt med den skriftlige dokumentation, der forelå for hver enkelt beslutning (Dahl, 1961: 334).

Det afgørende er naturligvis ikke at registrere deltagere, men at få klarlagt hvem det er, der har magt over beslutningsprocessen. Dahl gør det, at han tildeler deltagerne i beslutningsprocessen forskellig vægt for at indkredse deres magt i forhold til hinanden (Dahl, 1961: 336). På den måde bliver det muligt for ham at rangordne forskellige beslutningstageres magtposition inden for ét eller flere sagsområder. Operationaliseringen af magt præciseres yderligere af Dahl: "A rough test of a person's ... influence is the frequency with which he successfully initiates an important policy over the opposition of others, or vetoes policies initiated by

others, or initiates a policy where no opposition appears" (Dahl, 1961: 66). Det er værd at dvæle ved denne operationalisering og sammenligne den med den teoretiske definition af magt. Metoden måler magt som evnen til at formulere eller blokere politiske forslag. Magt operationaliseres som evnen til at kontrollere beslutningsprocessens deltagere og navnlig beslutningernes indhold.

Heraf følger, at Dahls metode ikke tager sigte på at kortlægge hvilke effekter, de konkrete beslutninger har. Det er overraskende i lyset af hans magtforståelse, der tilsiger, at man bør fokusere på, hvordan aktørernes adfærd forandres, og være opmærksom på, at instrumentet ikke behøver være tvang. Dahls beslutningsmetode udelukker den mulighed, at politikens konsekvenser kan være væsentlige indikatorer på, at de direkte beslutningstagere ikke arbejder for deres egen, men andre gruppers sag, som man ofte ser det. Den før citerede operationalisering af magtbegrebet tydeliggør en anden vigtig ingrediens. Dahl arbejder med en meget bred opfattelse af, hvad der tæller som vellykkede forsøg på magtanvendelse. Formuleringen: "... initiates a policy where *no opposition occurs*" er iøjnefaldende, om end den er i overensstemmelse med 1957-artiklen. Magtudøvelse kan basere sig på både konflikt og enighed (Lukes, 1974: 13-14). At arbejde med to kriterier af så vidt forskellig karakter er dog ikke uden problemer.

Magt, konflikt og enighed

Man kan derfor diskutere, hvilke konsekvenser det har for Dahls analyse, at han vælger en så bred magtdefinition. Det er under alle omstændigheder ikke trivielt på baggrund af Dahls konklusioner som for eksempel, at borgmesteren i New Haven, Richard C. Lee, havde betydelig magt over andre grupper (Dahl, 1961: 181, 189, 200). Hvad Dahl mener med det, er et åbent spørgsmål, ligeledes hvordan han dokumenterer det.

Problemet synes at være, at de sager, Dahl udvælger, er karakteriseret ved et gennemgående lavt konfliktniveau. Det er ikke sager, hvor der har været dybe og åbenlyse konflikter mellem borgmesteren og andre lokale aktører. Alligevel fastholder Dahl, at borgmesteren var meget stærk især inden for den vigtige byplanpolitik. Dahl beskriver borgmesterens rolle således: "What Lee did as mayor was to push redevelopment and renewal to the center of focus and to hold it there year after year. He determined that a large share of energy, time, skills and money would go into redevelopment" (Dahl, 1961: 126). Borgmesteren besad også magt på den måde, at han formåede at mobilisere solid politisk støtte bag sine forslag: "The Mayor sought support for his redevelopment proposals from as strange a coalition as had ever existed in New Haven ... For the most part, the Mayor met a receptive audience and won the support and acquiescence he needed without serious or prolonged conflict" (Dahl, 1961: 129).

Spørgsmålet er, om den karakteristik af borgmesteren har noget med magt at gøre? Det mener Dahl, hvilket ikke er så overraskende, da han her sammenregner alle de tilfælde, hvor borgmesteren fik sine forslag igennem uanset, om de var omgærdet af enighed eller konflikt. Hvis man tværtimod insisterer på konflikt som kriterium for magt, kan man nå til en anden konklusion (Morriss, 1972: 462-463). Det er muligt, at borgmesteren introducerede politiske forslag, som i det

store og hele fandt accept. I flere situationer mødte han tilsyneladende ikke modstand. De stærke grupper anså hans forslag for ukontroversielle, så man kan næppe hævde, at borgmesteren havde megen magt. Han var snarere en konfliktsky strateg. Dahl burde have inddraget sager med højt konfliktniveau, hvad angår relationen mellem de politiske ledere og udvalgte sociale grupper. Eller han kunne have undersøgt mere systematisk, hvorfor der i mange tilfælde var stort interesse-sammenfald mellem borgmesteren og byens økonomisk mægtige. Det er derfor berettiget at kritisere Dahl for, at de valgte sagområder ikke i alle henseender gælder nøglebeslutninger (Bachrach og Baratz, 1962: 952).

Der er imidlertid gode grunde til, at Dahl afstod fra en rigoristisk fortolkning af borgmesterens rolle. Det var nødvendigt at bruge en bred definition af magt på netop dette undersøgelsesobjekt. Empirisk påviste Dahl, at borgmester Lee var en særdeles opfindsom og initiativrig bykonge. Lee skabte forandringer i lokalsamfundet, som ellers ikke ville være indtruffet. Han havde altså magt, uanset den manglende modstand. Borgmesteren betød fornyelse. Det ville være misvisende at kalde en sådan politisk entreprenør for magtesløs. Tilbage står dog, at Dahls karakteristik afslører nogle metodiske svagheder, som kan være forbundet med den vejede deltagermetode. Hvis en borgmester gennemfører en række forslag uden at møde modstand, har han så mere magt end eksempelvis erhvervsfolk, der blokerer for blot et enkelt, men meget samfundsgavnligt forslag? Måske den egentlige test på politikeres magt består i, om de til hver en tid har modet til at varetage almeninteressen frem for særinteresser. Det er noget, Dahl selv vendte tilbage til på et senere tidspunkt (Dahl, 1963b: 53). Under alle omstændigheder kan forsøget på at forbinde magt med såvel konflikt som enighed anfægtes.

Direkte og indirekte magt

Beslutningsmetoden og det direkte magtbegreb er ikke det eneste budskab fra Dahl i New Haven-studiet. Han tilføjer løbende gradueringer af magtbegrebet – ikke alle kan behandles her – og tilmed overvejelser, der antyder, at han er bevidst om begrænsningerne i hans eget udgangspunkt. Den afgørende nydannelse i forhold til Dahls udgangspunkt vedrører sondringen mellem direkte og indirekte magt. Den direkte magt er typen fra 1957-artiklen. "Direkte" vil sige, at A aktivt bruger sine magtressourcer til at kontrollere andre. Nok så vigtigt er det nye begreb om indirekte magt. For Dahl er indirekte magt relevant med henblik på at bestemme relationen mellem politikere og vælgere:

"We shall discover that in each of a number of key sectors of public policy, a few persons have great *direct* influence on the choices that are made; most citizens, by contrast, seem to have rather little direct influence. Yet it would be unwise to underestimate the extent to which voters may exert *indirect* influence on the decisions of leaders by means of elections" (Dahl, 1961: 101. Kursiv tilføjet).

Vælgernes magt kan naturligvis være direkte, hvis et stridsspørgsmål afgøres ved en bindende folkeafstemning. Vælgerne har imidlertid også en betydelig indirekte magt, eftersom de valgte politikere løbende *foregriber* vælgernes sanktioner på valgdagen (Dahl, 1961: 164). Politikere vil ofte afstå fra at gennemføre forslag,

som de formoder vil koste stemmer. Dahl har hermed skabt det vigtige begreb "anticiperede reaktioner". Personer ændrer adfærd, når de forudser ubehagelige reaktioner. En anticiperet reaktion udgør en indirekte påvirkning, fordi magtudøveren er passiv.

Men kan der så ikke tænkes andre grupper i lokalsamfundet, som er udstyret med en sådan betydelig indirekte magt? Dahl svarer bekræftende, idet han argumenterer for, at New Havens velstillede grupper stadig indtog en særlig position:

"The Social and Economic Notables of today, then, are scarcely a ruling elite such as the patricians were. They are, however, frequently influential on specific decisions, particularly when these directly involve business prosperity. Moreover, politicians are wary of their *potential* influence and avoid policies that might unite the Notables in bitter opposition" (Dahl, 1961: 84. Kursiv tilføjet).

De velstillede har politisk magt i kraft af deres status. Begrebet potentiel magt refererer til den mængde ressourcer, en given gruppe råder over. Logisk set er betegnelsen "potentiel" ikke så heldig. Hvis politikere imod deres vilje indretter adfærden efter velstillede og i øvrigt inaktive gruppers ønsker, kan der per definition ikke være tale om potentiel magt. Der er i stedet tale om aktuel, men indirekte magtudøvelse. Dahl synes at være i tvivl om, hvordan man bedst betegner velstillede gruppers magtposition.

Velstillede gruppers indirekte magt

På den ene side er Dahl tydeligvis klar over de begrænsninger, der ligger i beslutningsmetoden og det direkte magtbegreb. "Beviset" er hans tanker om indirekte magt og magt som anticiperede reaktioner. På den anden side fremhæver kritikerne, at Dahl ikke bruger den anticiperede magtform i den empiriske analyse (Bachrach og Baratz, 1962: 952; Morriss, 1972: 463-464). Har kritikerne ret? Magt som anticiperede reaktioner indgår faktisk i argumentationen vedrørende borgmesterens forhold til et af magtcentrene i New Haven, nemlig The Citizens Action Commission (CAC). Her sad repræsentanter for byens erhvervsliv og andre afgørende sektorer. Dahl konkluderer om CAC:

"The Mayor ... was particularly skilful in estimating what the CAC could be expected to support or reject. If none of the administration's proposals on redevelopment and renewal were ever opposed by the CAC, the explanation probably lies less in the Mayor's skill in the arts of persuasion than in his capacity for judging with considerable precision what the existing beliefs and commitments of the men on the CAC would compel them to agree to if a proposal were presented in the proper way, time and place" (Dahl, 1961: 137).

Borgmesteren var ekspert i at skræddersy politiske forslag, så de passede med de holdninger, som CAC-eliten havde. Men det er uklart, hvad Dahl bruger iagttagelsen til, eftersom han regner disse interessesammenfald med som "succeser" for borgmesteren. Dahl konkluderer, at det først og fremmest var borgmesteren og hans administratorer, der tog initiativ til de forslag, der blev vedtaget (Dahl, 1961: 124-125). Samtidig var den politiske og administrative ledelse yderst opmærksom på, hvad økonomisk stærke aktører måtte mene om de konkrete forslag.

Derfor er det svært at afgøre, om borgmester Lee var i lommen på de stærke grupper i New Haven. Men det er bemærkelsesværdigt, at Lee, der var demokrat, som den første borgmester opnåede at få byens erhvervsliv til at indbetale bidrag til demokraterne og ikke republikanerne (Dahl, 1961: 243). En mulig fortolkning er, at borgmesteren var i stand til at ændre erhvervslivets holdninger, da støtten først kom efter, at han var blevet genvalgt anden gang. Byplanpolitikken var borgmesterens ide, og den blev trumfet igennem af borgmesteren (Dahl, 1961: 79). Der er altså ikke tale om, at borgmesteren var sat ud af spillet på grund af erhvervslivets indirekte magt (McFarland, 1987: 137; Wolfinger, 1971: 1066-1067).

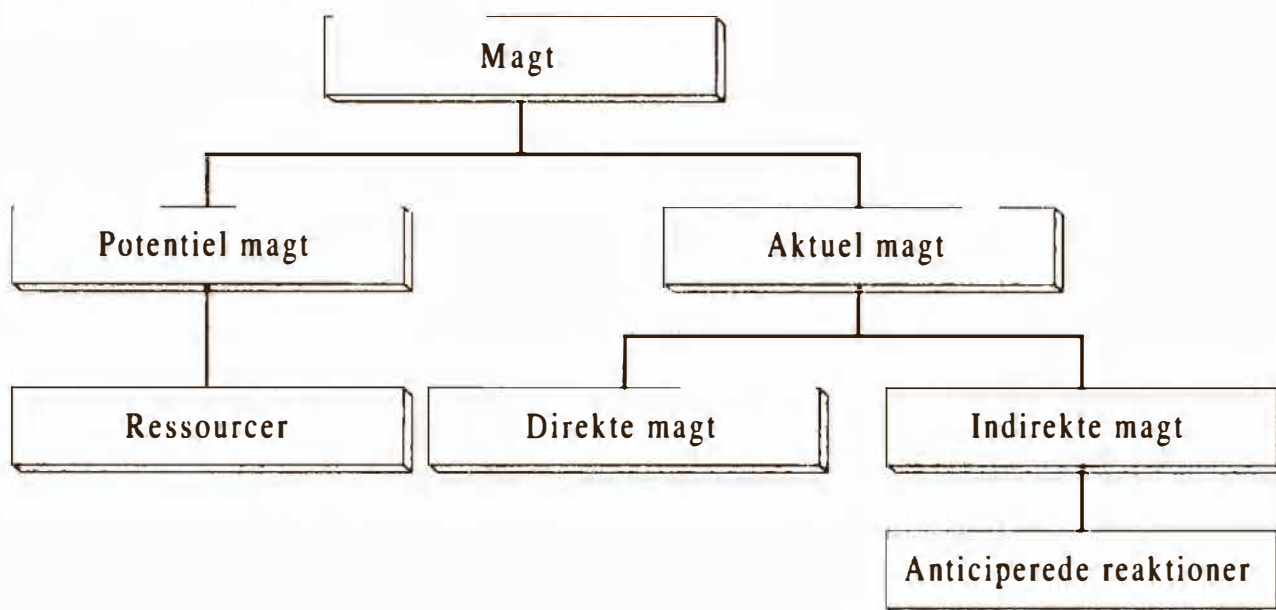
En modsat tolkning kunne finde støtte i oplysninger fra Dahl selv, hans antydninger af, at de økonomiske gruppers indirekte magt var ganske stor. Det er muligt, at navnlig den økonomiske støtte var ment som belønning for iværksættelsen af en erhvervsvenlig byplanpolitik, idet Lee udmærkede sig inden for dette område. Supplerende kan velviljen forklares med, at Lee havde udpeget ganske mange erhvervsledere til de organer, der skulle rådgive inden for byplanpolitikken. Ikke mindst havde han sørget for, at den økonomiske elite fik et flertal af pladserne i CAC. I 1958 havde CAC 25 medlemmer, hvoraf de 13 var rekrutteret fra dette segment (Dahl, 1961: 71, 123). Desuden havde borgmesteren udpeget en topleder fra den private sektor som formand for CAC. Det ser derfor ud til, at kritikerne har ret i, at Dahl ikke tager højde for anticiperede reaktioner, når det gælder lokal-samfundets højtstående grupper. På den ene side insisterer Dahl på et skarpt skel mellem potentiel og aktuel magt (Dahl, 1961: 271). Man har ikke magt, med mindre man anvender sine magtressourcer i et aktivt kontrolforsøg. Sondringen mellem potentiel og aktuel magt udgør kernen i Dahls afvisning af tesen om, at New Haven styres af skjulte og højtstående grupper. De sociale og økonomiske notabiliteter har ikke megen direkte magt, lyder hans klare konklusion. De anvender ikke deres ressourcer som pressionsmidler.

På den anden side anerkender Dahl delvist anticiperede reaktioners tilstedeværelse. Som antydnet vil anticiperede reaktioner ofte angå situationer, hvor magtudøveren er passiv. Det er derfor åbenbart, at anticiperede reaktioner som magttype ikke harmonerer fuldt ud med det passivitetskriterium, der ligger bag sondringen mellem potentiel og aktuel magt. Dahl gør gældende, at potentiel magt er lig med den situation, hvor A er passiv. Men A er også passiv i de situationer, hvor en anden aktør blot foregriber As reaktioner. En anticiperet reaktion udgør en indirekte magtudøvelse og karakteriserer den situation, hvor A er passiv, men hvor B alligevel tilpasser sig As ønsker. Det, der ser ud som potentiel magt på grund af As passivitet, er i virkeligheden aktuel og indirekte magt. I teoretisk henseende bliver det derfor vigtigt at skelne mellem den *aktuelle magts direkte og indirekte beskaffenhed* (se figur 1). Potentiel magt, derimod, refererer alene til den situation, hvor A er passiv, og hvor B ikke lader sig påvirke af As tilstedeværelse.

Det er den indirekte magttype, der udgør hovedproblemet i Dahls analyse af relationen mellem borgmesteren og erhvervsgrupperne på feltet byudvikling (Wrong, 1968: 679-680). Dahl dvæler for lidt ved den mulighed, at erhvervsgrupper direkte magt kan være ringe, fordi deres indirekte magt er betydelig. Erhvervsgrupper har så at sige ikke behov for at bruge ressourcer på direkte pression. Heri

består de riges privilegium. Omvendt har Dahl ingen betænkeligheder ved at bruge den indirekte magttype i den beskrevne form, når undersøgelsen beskriver forbindelsen mellem politikere og vælgere (Dahl, 1961: 101-102; Parenti, 1970: 32).

Figur 1. Magttyper



Det vil imidlertid være forhastet at afvise Dahls analyse af forholdet mellem borgmesteren og de ressourcestærke grupper. Bachrach og Baratz er urimeligt kritiske over for Dahl på det punkt, idet de nærmest konkluderer, at borgmesteren var helt uden magt (Bachrach og Baratz, 1962: 951-952). De mener, at det interessante er alt det, borgmesteren *ikke* gjorde. Borgmesteren fravalgte vigtige, kontroversielle beslutninger af frygt for reaktionen. Bachrach og Baratz har principielt ret i, at ikke-beslutninger kan være mindst lige så relevante som trufne beslutninger. Men deres udlægning sætter den kompleksitet over styr, som reelt ligger i Dahls analyse, når han argumenterer for, at magt ofte optræder som en gensidig påvirkning: Erhvervsgrupperne havde magt, men det havde borgmesteren også. Alle parter indgik i et kompliceret magtspil. Bachrach og Baratz synes at gå ud fra, at grupper, der har magt, sidder på al magt. Dahl derimod har blik for, at magten sjældent er så koncentreret. At nogle grupper udøver magt, forhindrer ikke andre i at gøre det samme inden for de givne rammer. I tilfældet New Haven kan det tænkes, at borgmesteren var sig yderst bevidst, hvilke kræfter han var omgivet af, og at han af den grund valgte en forsigtig, men udholdende taktik for fremlæggelsen af sine forslag og undgik at afsløre sine langsigtede mål. Borgmesterens magt var ringe i starten, men blev betydeligt større over tid. Han satsede på at øge sin personlige popularitet gennem den påtrængte byfornyelse og endte med at sidde på borgmesterposten i femten år.

Konkurrence og spredte ressourcer

Under anvendelse af sine magtbegreber når Dahl som nævnt frem til den overordnede konklusion, at New Haven havde udviklet sig fra et elitært til et pluralistisk

system. Med pluralisme introducerer han et begreb, som er forblevet centralt inden for politologien (Grant, 1989: 25-32; Smith, 1990: 311-319). Pluralisme vil ifølge Dahl sige, at magten deles af mange og, at ingen enkeltaktører indtager en dominerende position. Magten er spredt og fragmenteret. New Haven viste sig ikke at være styret af de rige (Dahl, 1961: 229). Dahl når dog frem til, at visse sociale grupper er klart overrepræsenteret i politiske partier og politiske organer, hvori mod arbejderklassen er underrepræsenteret i forhold til middelklassen (Dahl, 1961: 230-231). Det er også sådan, at indkomst og politisk deltagelse generelt hænger nøje sammen: Jo højere indkomst, desto højere deltagelse (Dahl, 1961: 283). Dahl er heller ikke mere pluralist end, at han er villig til at indrømme, at antallet af særdeles indflydelsesrige og ressourcestærke personer er ganske lille (Dahl, 1961: 282). Understregningen af sociale og politiske uligheder fører alligevel ikke frem til en eliteteoretisk konklusion. Dahl mener, at eliteteoretikerne fejlanalyserer en skæv ressourcefordeling som tegn på, at mindrebemidlede ikke råder over politisk relevante ressourcer overhovedet. Alle har ressourcer med politisk relevans, blot ikke i lige stort omfang. Hertil kommer, at Dahl dokumenterer, at der ikke er et ligefremt forhold mellem mange ressourcer og direkte magt. En af hovedpointerne i New Haven-studiet er, at de rige grupper i vidt omfang afstår fra at omsætte deres potentielle magt til aktuel og direkte magt (Dahl, 1961: 185).

Hvad angår de mange, der ikke deltager i den politiske proces, fremhæver Dahl, at de umiddelbart indflydelsesrige grupper – de professionelle politikere – er nødt til at tage højde for, at de mange inaktive borgere kan mobilisere deres eventuelle utilfredshed. Dahl taler om *slack resources* – dvs. ressourcer, der billedlig talt ligger brak – til at beskrive dette væsentlige aspekt ved det politiske system (Dahl, 1961: 305). Tankegangen er, at de stærke aktørers magt begrænses af, at der altid findes betydelige uudnyttede ressourcer blandt de politisk inaktive. De har med andre ord stor potentiel magt, som pludselig kan mobiliseres.

Dahl sammenfatter disse synspunkter i den nok mest interessante tese i *Who Governs?*: Han postulerer, at ressourcefordelingen ikke har noget kumulativt mønster, dvs. det er ikke sådan, at den ene ressource nødvendigvis avler den anden: "The revolution in New Haven might be said to constitute a change from a system of *cumulative inequalities* in political resources to a system of noncumulative or *dispersed inequalities* in political resources" (Dahl, 1961: 227-228). Det citerede udgør pluralismens hovedtese. Magten er ikke koncentreret, fordi ressourcerne er spredte. Dahls pluralisme betoner, at alle grupper har adgang til politisk relevante ressourcer, og at der ikke findes ressourcer, som generelt er vigtigere end andre (Dahl, 1961: 226). Dahl har en længere liste over politisk relevante ressourcer: tid, energi, penge, rigdom, prestige, kontrol over arbejdspladser, kontrol over information, legitimitet, karisma, popularitet, solidaritet, juridiske rettigheder, social anseelse mv. (Dahl, 1961: 226).

I modsætning til mange marxistiske teoretikere forfægter Dahl det synspunkt, at økonomiske ressourcer ikke er de eneste – eller nødvendigvis de vigtigste – ressourcer i det politiske system. Dahl får hermed sagt, at ikke-kumulativitet op hæver magtfordelingens karakter af nulsumsspil. At nogle har megen magt i kraft af økonomiske ressourcer betyder ikke, at andre med få økonomiske ressourcer

ingen magt har. Økonomisk svage grupper har muligvis flere ressourcer i form af tid, energi, popularitet og anseelse (Dahl, 1961: 239-245). Magtgrupperinger kan kompensere for fraværet af én type ressourcer gennem de andre ressourcer, de besidder. Borgmesterens ressourcer var ikke rigdom, penge og prestige, men i stedet karisma, popularitet og juridiske beføjelser. Spredningen af ressourcerne gør det således umuligt for bestemte eliter at monopolisere den politiske magt. Eliterne findes, men deres magt vil altid være begrænset af andre gruppers magt. Kernen i det politiske system vil altid være et sæt af gensidige kontrolrelationer, hvor alle grupper udøver (direkte eller indirekte) magt, og hvor alle grupper begrænser hinandens magt (Dahl, 1961: 152, 305). Magtressourcernes spredning befordres imidlertid af et andet fænomen, som Dahl kalder magtens specialisering.

Magtens specialisering

"Probably the most striking characteristic of influence in New Haven is the extent to which it is specialized; that is, individuals who are influential in one sector of public activity tend not to be influential in another sector; and, what is probably more significant, the social strata from which individuals in one sector tend to come are different from the social strata from which individuals in other sectors are drawn" (Dahl, 1961: 169).

Dahl mener hermed at have leveret yderligere belæg for, at magten er spredt. Inden for de områder, han ser på, er magteliten ikke simple gengangere: "With few exceptions any particular individual exerts a significant amount of direct influence in no more than one of the three issue-areas studied" (Dahl, 1961: 181). Det næste er så, om disse observationer entydigt bekræfter den pluralistiske teori? Dahl har naturligvis ret i, at specialisering – eller det, politologer i dag kalder "berørte interessers princip" – modvirker, at én elite kan sidde på magten inden for mange områder (Lowi, 1963: 689-690, 1972: 299). Specialisering forhindrer dannelsen af et integreret magtcenter (Dahl, 1961: 181-183). Lokale myndigheder og i sidste ende statsapparatet er ikke nogen enhedsaktør, men derimod mange forskellige interesse-segmenter. Specialisering udløser fragmentering (Dahl, 1961: 183).

Specialisering begrænser imidlertid pluralismen selv. En interessegruppe kan ikke få direkte indflydelse på enhver politisk beslutning. Specialisering indebærer, at mange udelukkes fra de centrale beslutningsorganer, som de ikke har nogen særlig tilknytning til. Dahl mener ikke, det forrykker magtbalancen af to grunde. For det første kan ingen ignorere vælgernes indirekte magt. For det andet viser analysen, at det især er de folkevalgte politikere, der har magt inden for flere sag-områder (Dahl, 1961: 182). Politikerne kontrollerer i sidste ende det moderne statsapparats råd, nævn og udvalg. Dahl giver her inspiration til de teoretikere, der senere har fremhævet statslige aktørers autoritet over for samfundets interessegrupper (Nordlinger, 1981: 1-41; Skocpol, 1986: 3-28). Men Dahls argumentation må hvile på to forudsætninger: dels, at vælgere har information om tingenes tilstand; dels, at politikere har mod til at sætte grænser for interessegrupperne. Begge forudsætninger forekommer noget naive.

Hertil kommer, hvordan specialisering påvirker fordelingen af magtressourcer. Dahls analyse af det spørgsmål er tankevækkende, men uden en samlet konklusion.

sion. I det omfang, statsapparatet er opdelt i specialiserede sektorer, har Dahl ret i, at der ikke kan være et generelt, selvforstærkende mønster: Rige industrifolk får ikke automatisk sundhedspolitisk indflydelse, men alene industripolitisk indflydelse – og så fremdeles. Opfattelsen understøttes af andre nationale og komparative undersøgelser af statsapparatets opbygning og funktionsmåde. Statsapparatet er stærkt specialiseret, understreger flere (Christensen, 1984: 125-190; Richardson og Jordan, 1982: 25-40).

Problemet er, at Dahls generelle betragtning vedrørende sammenhængen mellem ressourcer og magt ikke har gyldighed på sektorniveau. Inden for et konkret sagområde vil der være tendens til, at ressourcer avler ressourcer, som igen afføder politisk magt. Sagkyndige ender som beslutningstagere som følge af deres ekspertise og erfaring på deres gebet. *Politisk magt er dermed en funktion af specifikke ressourcer* (Newton, 1969: 214). Specialiseringen betyder tillige, at mange i praksis berøves den information og direkte magt, som ellers ligger i at have adgang til beslutningsorganerne. Statsapparatets specialisering og øvrige korporative træk medfører, at det samlede felt af interessegrupper splittes op i insidere over for outsiders. Relevansen af Dahls pluralistiske grundsyn kommer følgelig til at hvile på, hvor megen indirekte magt outsidersne reelt har over insidersne. Hvis den indirekte kontrol over eliteerne er svag, vil pluralismen skrumpes ind.

Sammenfatning og perspektivering

Dahls arbejde leder ikke frem til nogen entydig konklusion. Dahl understreger, at seriøs magtanalyse må være kompleks, hvorfor man må være på vagt over for de enkle og firkantede hypoteser. Dahl tog afsæt i visse forskeres kategoriske udsagn om, at det er "kapitalen", "bureaukraterne" eller "eksperterne", der kontrollerer alle politiske beslutninger. Når sådanne udsagn ikke kvalificeres, er de efter Dahls mening nærmest uvidenskabelige. Det skal ikke forstås sådan, at Dahl er teori-fjendsk eller imod provokerende hypoteser. Budskabet i *Who Governs?* er et ganske andet. Dahl kritiserer de forskere, der vedvarende raffinerer magtteorien uden at gøre sig metodiske overvejelser. Teorierne om, at hele samfundet styres af få eliter må forkastes, så længe de ikke ledsages af et metodisk forarbejde.

Dahl udvikler i *Who Governs?* sin egen metode i forlængelse af et vigtigt teoretisk postulat: Aktører med mange ressourcer anvender ikke altid deres ressourcer i den hensigt at få politisk magt. Det væsentlige består i at undersøge, hvem der forsøger at påvirke den politiske beslutningsproces. Måske vil det vise sig at være de ressourcestærke, der har magten. Det er blot ikke givet på forhånd. Dette fører Dahl over i beslutningsmetoden, der måler, hvem der træffer beslutninger i vigtige konkrete sager. Metoden er tillige egnet til at vise, om nogle eliter kontrollerer flere områder på en gang. Dahl tilslutter sig indirekte, at magtanalyse bør have et komparativt tilsnit, idet han dels analyserer magten på tre felter i New Haven, dels anlægger et diakront makroperspektiv på magtrelationernes udvikling.

Således underbygger Dahls dynamiske analyse hans kritik af de fordomsfulde, statiske teser om, at magtfordelingen er sat en gang for alle. I New Haven viste der sig radikale forandringer i magtstrukturen over tid. Magtfordelingen udviser sjældent et statisk mønster over en længere tidshorisont, i hvert fald ikke i samfund

præget af modernitet. Moderne samfund præges og udvikles derved, at mange og skiftende grupper konkurrerer om at få del i den politiske magt. Det er en indlysende relevant pointe i en dansk sammenhæng. Nye partier er opstået, nye sociale bevægelser er skabt, og lokalpolitisk ser man den ene tværpolitiske borgerliste efter den anden. Samtidig tyder meget på, at de etablerede partier over tid mister terræn.

Alligevel er der en akilleshæl hos Dahl, som vedrører sondringen mellem potentiel og aktuel magt. Med rette lader han det være et spørgsmål, der skal afgøres empirisk, om ressourcestærke personer også er dem, der sidder på den politiske magt. Men som påpeget ovenfor aktiveres potentielle ("brakliggende") ressourcer ofte indirekte via anticiperede reaktioner. Potentiel magt kan ved nærmere eftersyn vise sig at være aktuel magt. Det er derfor ikke sikkert, at Dahl – og senest repræsentanter fra den danske magtudredning – fremsætter en holdbar kritik af eliteteoretikerne. Anseelse, omdømme og formel råderet over mange ressourcer har i praksis ofte indirekte magtmæssige konsekvenser.

Både på det kommunale og nationale plan kan den indirekte magt illustreres meget konkret. Virksomhedsejerne på Grundfos i Bjerringbro, Lego i Billund eller Danfoss i Nordborg har næppe det store behov for at engagere sig politisk. Lokalpolitikere er på forhånd bevidste om, hvilken katastrofe sådanne virksomheders fraflytning i givet fald ville indebære. Landspolitisk er betydningen af den indirekte magtform øget gennem udbygningen af det Indre Marked og ØMUen. Det bliver stadig mere presserende for de folkevalgte at skabe så gunstige betingelser for erhvervslivet som muligt. I en videre forstand vil der således være grænser for, hvor pluralistisk et markedssamfund kan være (Lindblom, 1977). Meget ressourcestærke grupper får en art veto-magt, som harmonerer dårligt med demokratiets ideal om politisk lighed.

Hvis man metodisk skal følge i Dahls fodspor, er udfordringen at anvise, hvordan den indirekte magtform kan måles. Det er ikke ligetil, hvorfor man til dels må forlade sig på logiske ræsonnementer om udenforstående ressourcestærke aktørers kontrol med de synlige beslutningstagere. En anden mulighed er at supplere beslutningsmetoden, så den ikke begrænser sig til de indledende faser og forløb, dvs. selve processen angående formulering og vedtagelse af beslutninger (Bachrach og Baratz, 1970). Hvis Dahls metode udvides til en art *policy-outcome* metode, skabes et stærkere fokus på offentlige politiske beslutningers fordelingsmæssige konsekvenser. Under alle omstændigheder kan magtanalyse ikke se bort fra de videre følger af konkrete beslutninger – eller for den sags skyld ikke-beslutninger. Hvis tilsyneladende inaktive grupper systematisk opnår store fordele, kan det være belæg for, at de har stor indirekte magt. Herved kan beslutningsmetoden blive i stand til at måle både direkte og indirekte magt. Beslutningsmetoden er under alle omstændigheder solid og uundværlig, når det drejer sig om at belyse dannelsen af den offentlige politik ud fra en magtanalytisk synsvinkel.

Sluttelig kan man anføre, at mere fokus på politikens resultat giver et kvalificeret grundlag for at vurdere, om politiske eliter er et gode eller et onde. Dahl og navnlig eliteteoretikerne har ret i, at eliter er en eviggyldig problemstilling for magt- og demokratianalyse. For mange – eller for få – eliter strider imod normen om, at social status ikke bør betyde noget i et moderne demokrati. Eliter har ekssi-

steret alle dage, og når det moderne samfunds behov for eksperter tages i betragtning, bliver elitære tendenser næppe mindre fremover. Om det så er godt eller skidt, er en anden sag (jf. Etzioni-Halevy, 1993: 51-66). Det gives der ikke noget generelt svar på, da det afgørende er, hvad eliterne beslutter sig for at gøre. Det er karakteren af de politiske løsninger, der tæller, herunder om politiske eliter er bevidste om, at de formulerer løsninger på andres vegne. Eliter plejer undertiden deres egne interesser, men tilbyder også en viden og ekspertise, som er helt nødvendig for at løse politiske opgaver. Det centrale er eliternes demokratiske sindelag, og det aflæses i det politiske resultat.

Litteratur

- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz (1962). "Two Faces of Power", *American Political Science Review*, Vol. LVI, No. 4, pp. 947-952.
- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz (1970). *Power and Poverty*, New York: Oxford University Press.
- Burtenshaw, Claude J. (1968). "The Political Theory of Pluralist Democracy", *The Western Political Quarterly*, Vol. XXI, No. 4, pp. 577-587.
- Christensen, Jørgen Grønnegård (1984). *Centraladministrationen: organisation og politisk placering*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Christiansen, Peter Munk, Birgit Møller og Lise Tøgeby (2001). *Den danske elite*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Clark, Terry Nichols (1975). "Community Power", *Annual Review of Sociology*, Vol. 1, pp. 271-295.
- Dahl, Robert A. (1957). "The Concept of Power", *Behavioral Science*, Vol. 2, No. 3, pp. 201-215.
- Dahl, Robert A. (1958). "A Critique of the Ruling Elite Model", *The American Political Science Review*, Vol. 52, No. 2, pp. 463-469.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1963a). "Letter to the Editor", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 8, No. 2, pp. 250-256.
- Dahl, Robert A. (1963b). *Modern Political Analysis*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Dahl, Robert A. (1986). "Rethinking Who Governs?", pp. 179-196 in Robert J. Wasté (ed.), *Community Power. Directions for Future Research*, London: Sage.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- Dyrberg, Torben Bech (1997). *The Circular Structure of Power*, London: Verso.
- Etzioni-Halevy, Eva (1993). *The Elite Connection. Problems and Potential of Western Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Flyvbjerg, Bent (1991). *Rationalitet og magt*, bind I-II, København: Akademisk Forlag.
- Frey, Frederick W. (1971). "Comment: On Issues and Nonissues in the Study of Power", *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 4, pp. 1081-1101.
- Grant, Wyn (1989). *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, London: Philip Allan.
- Haugaard, Mark (1997). *The Constitution of Power*, Manchester: Manchester University Press.
- Hunter, Floyd (1953). *Community Power Structure*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Lindblom, Charles E. (1977). *Politics and Markets*, New York: Basic Books.
- Lowi, Theodore J. (1963). "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory", *World Politics*, Vol. XVI, No. 4, pp. 677-715.
- Lowi, Theodore J. (1972). "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4, pp. 298-310.

- Lukes, Steven (1974). *Power – A Radical View*, London: Macmillan.
- McFarland, Andrew S. (1987). "Interest Groups and Theories of Power in America", *British Journal of Political Science*, Vol. 17, No. 2, pp. 129-147.
- Merelman, Richard M. (1968). "On the Neo-Elitist Critique of Community Power", *The American Political Science Review*, Vol. 62, No. 2, pp. 451-460.
- Mills, C. Wright (1956). *The Power Elite*, New York: Oxford University Press.
- Morriss, Peter (1972). "Power in New Haven: a Reassessment of 'Who Governs?'"', *British Journal of Political Science*, Vol. 2, No. 4, pp. 457-465.
- Newton, Ken (1969). "A Critique of the Pluralist Model", *Acta Sociologica*, Vol. 12, No. 1, pp. 209-223.
- Nordlinger, Eric A. (1981). *On the Autonomy of the Democratic State*, London: Harvard University Press.
- Parenti, Michael (1970). "Power and Pluralism: A View from the Bottom", *The Journal of Politics*, Vol. 32, No. 3, pp. 501-530.
- Ricci, David (1971). *Community Power and Democratic Theory: The Logic of Political Analysis*, New York: Random House.
- Richardson, Jeremy and A. Grant Jordan (1982). *Governing under Pressure*, Oxford: Basil Blackwell.
- Skocpol, Theda (1986). "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", pp. 3-37 in Peter Evans, D. Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Martin J. (1990). "Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism: the Role of Pressure Groups in Policy-Making", *Political Studies*, Vol. 38, No. 2, pp. 302-322.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (1999). "Vi trækker på samme hammel! – en diskursiv magtanalyse af kulturhussagen i Skanderborg", pp. 14-49 i Anders Berg-Sørensen (red.), *Politologi i praksis*, Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Wolfinger, Raymond E. (1971). "Nondecisions and the Study of Local Politics", *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 4, pp. 1063-1080.
- Wrong, Dennis H. (1968). "Some Problems in Defining Social Power", *American Journal of Sociology*, Vol. 73, No. 6, pp. 673-681.