

Anmeldelse af

Magt i et forandret Danmark

af David Nicolas Hopmann, Nanna Mik-Meyer og Michael Bang Petersen

Anmeldt af **Adam Wolf**, bestyrelsesmedlem i Forum for fremtidens folkestyre

Anmeldelsen udtrykker kun anmelderens egne holdninger

Den tredje bog i rammesætningen af Magtudredningen 2.0 handler om de forandringer i det danske samfund, der kan være relevante for at forstå magten og demokratiet i dagens Danmark. Fokus er på udviklingen de seneste 25 år, siden den første magtudredning (1998-2003), og bogen dækker ganske forskellige temaer som stigende ulighed, indvandringen, fremkomsten af digitale og sociale medier, professionalisering af den politiske proces, centralisering af magten og Danmarks placering i en mere usikker verden. Alle helt relevante temaer, som naturligvis ikke udtømmer emnet, men dog giver et koncentrat af de markante forandringer, som må antages at påvirke magt og demokrati i første fjerdedel af dette århundrede.

Forfatterne er alle professorer og medlemmer af forskningsledelsen, men også med hver deres speciale i hhv. journalistik/politisk kommunikation, sociologi og den bredere statskundskab. En god kombination, som også afspejler sig klart i bogens kapitler. Bogens tematiske bredde med karakter af baggrundstæppe gør den velegnet til at skabe overblik, og den vil sikkert være anvendelig som undervisningsmateriale, f.eks. i samfundsfag i gymnasiet. Den indledende og afsluttende perspektivering i forhold til selve magtudredningens fokus og program er kort og åben for fortolkning, hvilket er helt rimeligt i denne indledende fase, hvor de mange planlagte publikationer forventes at uddybe forandringernes konkrete betydning for forståelsen af magten og demokratiet.

Det vil føre for vidt at resumere de enkelte udviklingstræk i detaljer, så jeg vil i stedet dykke ned i nogle udvalgte temaer, som giver anledning til spørgsmål, der kan være relevante i det videre arbejde med Magtudredningen 2.0. Det første er det teoretiske blik, som breder magtbegrebet ud som ramme for den samlede udredning. Det andet emne i denne anmeldelse – og bogens hovedtema – er de hovedtendenser, som sammenfatter udviklingen de seneste ca. 25 år.

Det teoretiske blik på magten

Bogen skitserer fire former for magt med henblik på at begribe magtens kompleksitet:

- Beslutningsmagt
- Dagsordenssættende magt
- Definitionsmagt
- Strukturel magt

Det er velgørende, at forfatterne – med det sociologiske blik – sætter sig ud over den formelle beslutningsmagt og dagsordenssættende magt, som er de mest intuitive og synlige former for magtudøvelse. I disse to mere klassiske former

gælder det den magt, som består i at træffe beslutninger - ofte med bindende konsekvenser for borgerne – og den magt, som skaber de politiske dagsordener, dvs. bestemmer hvad der overhovedet kommer op til beslutning og måske især, hvad der aldrig kommer op. Her har vi en mere skjult arena for politikere, men også embedsfolk, organisationer, lobbyister, journalister og kommunikationsfolk.

Den definitoriske magt angår den måde vi taler om samfundet, de kategorier, vi anvender til at opdele mennesker og verden omkring os, og de positive og negative værdier, som vi kollektivt knytter til de enkelte kategorier. Eksemplerne er mange: en "sund" livsstil med motion og grøn mad i stedet for rygning og alkohol forbindes med noget positivt, "digitalisering" forbindes med noget moderne og effektivt – og dermed i samfundets blik noget positivt, selv om det for nogle er svært at følge med. Man kunne også have nævnt den måde, hvorpå vi taler om og forstår køn, som måske er noget af det, der har ændret sig mest de seneste 25 år – formentlig med væsentlige konsekvenser for magtudøvelsen og demokratiet.

Den strukturelle magt beskrives i bogen med fokus på den samlede lovgivning som en ramme, der sætter grænser for borgernes og politikernes handlemuligheder, og de økonomiske (kapitalistiske) strukturer, som skaber og vedligeholder strukturel magt i form af ulighed i adgangen til økonomiske ressourcer. De seneste 25 år har bragt nye globale fænomener som "Tech-giganterne" i spil, mens den danske udvikling bl.a. er præget af fondes voksende magt og ressourcer og boligmarkedet, hvor både lovgivning og markedsmekanismer skaber strukturel ulighed i adgangen til en bolig.

Måske er der ikke tale om den mest præcise udlægning af begrebet strukturel magt – forståeligt, når opgaven er et kortfattet overblik – men det er en vigtig rammesætning af den samlede magtudredning, at magt også kan være usynlig, ubevidst strukturerende og uden for vores rækkevidde – et "acquis", som ikke så let lader sig forandre. Man kunne tilføje, at dette også gælder den definitoriske magt, som over tid kan få strukturel karakter.

Forfatterne skal have ros for at vælge den brede forståelse af magten som ramme om udredningen. Spørgsmålet er så, om det reelt vil fungere som ramme og blive anvendt i de mange efterfølgende publikationer. I bogens senere beskrivelser af tendenser de seneste 25 år dukker begreberne sporadisk op, men forhåbentlig kan forfatterne – som medlemmer af forskningsledelsen – sikre, at udredningen som helhed ikke glemmer det brede magtbegreb, som med inspiration fra sociologien i stigende grad har vundet indpas i statskundskaben.

De vigtigste tendenser de seneste 25 år

a. Et mere ulige samfund med mere snævre grænser

Der er ingen tvivl om, at det danske samfund er blevet rigere de seneste 25 år, men også at rigdommen er blevet mere skævt fordelt – og at det har en betydning for vurderingen af magten og demokratiet i Danmark. Indtjeningen hos dem med de højeste indkomster er vokset langt hurtigere end hos dem med lavere indkomster. Dertil kommer formuerne, som igen er vokset mest hos de allerede

velhavende – bl.a. som følge af værdistigninger på boliger i de større byer. Alt dette dokumenteres fint og overskueligt. Men måske kunne kapitlet have haft mere fokus på sammenhængen mellem ulighed og bosætningsmønstrene, som gør at vi samler hos i områder, hvor uddannelse, indkomst og ressourcer er nogenlunde ens, mens uligheden til gengæld vokser områderne imellem. Social og geografisk ulighed følges i høj grad ad, og desværre følger fordelingen af arbejdsløshed, lavt uddannelsesniveau, sygdom og lav levealder ofte de samme sociale og geografiske skillelinjer. Et klart udtryk for strukturel magt – resultat af både markedsmekanismer og politisk regulering – eller mangel på samme.

Ulighed er uden tvivl et helt afgørende baggrundstæppe for arbejdet med Magtudredning 2.0.

I bogens indledende kapitel kædes kapitlet om ulighed sammen med et særskilt kapitel om flygtninge- og indvandrerpolitik, som gennemgås ganske detaljeret. Hovedpointen er relevant: at det danske samfund er kulturelt mere mangfoldigt i dag end for 25 år siden. Indvandrere og deres efterkommere udgjorde omkring årtusindeskiftet ca. 8 % af befolkningen, mens de i dag udgør knap 16 %. Dengang var knap 5 % fra ikke-vestlige samfund, mens det i dag gælder for 10-11 %. Kapitlet gennemgår ganske detaljeret de løbende stramninger af indvandrings- og flygtningepolitikken og berører også det stærke element af definitionsmagt, som har præget kulturkampen på dette policy-område. Af helt konkret betydning for de politiske institutioner oplyses det, at de 200.000 borgere, der ikke havde stemmeret ved valget i 2001, var vokset til 500.000 ved valget i 2022, dvs. at hver 12. af de borgere, der er fast bosiddende og dermed påvirket af lovgivningen i Danmark, ikke kan stemme ved et folketingsvalg.

Det er naturligvis helt relevant at belyse de ændringer, der er sket i sammensætningen af befolkningen som konsekvens af flygtninge- og indvandrerpolitikken, herunder de specifikke ændringer i balancen mellem vælgere og ikke-stemmeberettigede. Man kan dog undre sig over den meget detaljerede gennemgang af flygtningekriser og lovændringer på dette policy-område, hvor det måske havde været mere i tråd med publikationens formål også at belyse andre demografiske udviklingstræk. Det kunne f.eks. være den aldrende befolkning, der dels udfordrer velfærdsstatens finansiering og rekruttering, dels bliver nævnt som eksempel på, at flere er afhængige af velfærdsstatens ydelser og dermed politisk agerer mere ukritisk i.f.t. den offentlige sektors størrelse. Et relevant spørgsmål kunne også lyde, om en ældre befolkning, som er vokset op i en anden tid med andre normer, kan udgøre en konservativ faktor, der i en vis forstand beskytter de demokratiske institutioner og forlænger deres levetid? Eller om det i stedet er her, vi finder mange af de desillusionerede, der vender demokratiet ryggen? Der er givetvis allerede forsket ganske meget i dette emne, men spørgsmålet havde også været relevant at stille i baggrundstæppet for Magtudredningen 2.0.

b. Digitalisering og professionalisering af den offentlige samtale

Dette kapitel indledes med en konstatering af, at "danske politikere har besluttet, at Danmark skal være et af de mest digitaliserede lande i verden". Det er nok

nogenlunde korrekt, når det gælder virksomhedernes og de offentlige institutioners digitale omstilling, men når resten af kapitlet mest fokuserer på medierne, især de sociale medier, så tvivler jeg på, at man kan finde klare beviser på, at digitaliseringen er en konsekvens af konkrete politiske beslutninger. Der er nok snarere tale om beslutninger, der aldrig blev taget, jf. den dagsordenssættende magt, og endnu mere tydeligt om strukturel magt (markedsmekanismer), hvis usynlige hånd har skabt en virkelighed, der først i disse år fremkalder politiske reaktioner.

Men at den offentlige samtale er blevet mere digital, er det vist ingen tvivl om. Befolkningen får i stigende grad nyheder fra sociale medier, og mange af de traditionelle medier mister oplag og annoncer og får dermed færre ressourcer til klassisk journalistik og professionel, redaktionel håndtering af nyhedsstrømmen. Kapitlet slår dog også koldt vand i blodet på befolkning og politikere: Danmark har et relativt konservativt medieforbrug, og der nævnes eksempler på, at traditionelle medier klarer sig godt på nye digitale platforme, samtidig med at nye online-medier med redaktionelle ambitioner og professionel journalistik ser ud til at have et bæredygtigt publikum.

Kapitlet konkluderer, at det er mere retvisende at tale om en "hybrid" offentlige samtale end en "digital" ditto, men det er ifølge forfatterne for tidligt at konkludere endeligt på effekten af digitaliseringen – ikke mindst fordi den kunstige intelligens' betydning for magten og demokratiet endnu er svær at vurdere.

Et særskilt kapitel tager – i forlængelse af medieudviklingen – fat på "professionaliseringen af den politiske proces" de seneste 25 år. Det handler bl.a. om vækst i kommunikationsansatte (70 % ekstra i staten på 11 år), public affairs bureauer og tænketanke (fyldte stort set intet ved den første magtudredning) og særlige rådgivere, (som først blev formelt introduceret ved årtusindeskiftet trods en del uofficielle forløbere). Meget skyldes medieudviklingen, men også udviklingen i tilrettelæggelsen af den politiske proces, hvor interesseorganisationernes magt og indflydelse mere sjældent udøves gennem kommissioner og udvalg – den klassiske form for korporatisme – og hyppigere gennem dagsordenssættende aktiviteter i medierne og direkte indspil til policy-løsninger som inspiration for lovgiverne. Alt sammen er udtryk for en større pluralisme i påvirkningen af beslutningsprocesserne, men også udtryk for styrkelse af de ressourcestærke interesser, siger forfatterne. DA, LO og Landbrugsrådet var dog også ressourcestærke i forbums tid, kunne man indvende, så det handler måske mere om, at professionaliseringen betyder en specialisering, hvor nogle organisationer opretter egne afdelinger for lobbyisme og kommunikation, mens andre betaler tænketanke og public affairs bureauer for det samme. Uanset modellen, vokser antallet af professionelle politikmagere.

Kapitlet beskriver dog også en modstrøm i form af kommunernes inddragelse af borgerne i §17, stk. 4 udvalg og den nye mulighed for at stille borgerforslag i Folketinget. En klar kontravægt til professionaliseringen af politik, men med en indtil videre begrænset realpolitisk indflydelse og dermed effekt på magtstrukturerne.

c. Et mere centraliseret Danmark

Centralisering har – ikke mindst de seneste 10 år – været et centralt politisk tema, bl.a. som reaktion på det "lille jordskredsvalg" i 2015, som blev udlagt som udkantens oprør. De store reformer af kommune- og regionsstrukturen i midten af 00'erne var båret af ønsket om større kvalitet og kapacitet – kaldt det professionalisering – i velfærdsstatens udførende led, hvor kvaliteten af patientbehandlingen på små sygehuse var en af flere åbenlyse svagheder. Færre kommuner og regioner betød, at mere kunne lægges ud til beslutning lokalt, så der var også tale om decentralisering af beslutnings- og driftskompetence, men i en større geografi, der i hvert fald nogle steder skabte et tab af "nærhed". Kommunalreformen åbnede for en serie af parallelle reformer med færre politikredse, færre byretter og statslige forvaltningsenheder. Igen var faglig bæredygtighed og stordrift, kapacitet og kvalitet, i centrum for reformerne, men når rådhuset, politistationen, byretten – og dermed ofte den lokale sagfører – forsvandt, måske også seminariet og kasernen, så var det hele den akademiske elite, der forsvandt, og ikke mindst arbejdspladserne for de lokale med pæn prestige og god løn. Derefter kom der butiksdød og forladt bymidte i de tidligere så stolte købstæder og mindre byer, ligesom den lokale læge gik på pension uden at kunne finde en yngre afløser.

Ved valget i 2015 blev reaktionen tydelig, og retorikken hos flere af de større partier vendte. Udflytning af statslige arbejdspladser og støtte til landdistrikterne var ikke noget nyt, men fokus var anderledes intenst. Det svære var dog reelt at vende udviklingen, som også var båret af den strukturelle magt i form af en globaliseret økonomi, stigende krav til driftskvaliteten i både offentlig og privat virksomhed, flere veluddannede unge, der flyttede til byerne osv.

Men hov – det er faktisk slet ikke det, kapitlet handler om – i hvert fald næsten ikke. I bogens optik handler centraliseringen mest om centralisering beslutningsprocesserne internt i partierne, om flertalsregeringer og "magtfuldkommenhed" og dermed om styrkelsen af regeringen på bekostning af Folketinget. Forligsparlamentarismen, hvor aftalepartier forhandler for lukkede døre og sikrer sig en varig indflydelse på aftalens implementering og forvaltning af sektorområdet, breder sig på bekostning af de partier, som står uden for forliget og må se langt efter reelle debatter i Folketingssalen. Til slut nævnes kommunalreformerne, men primært for at fortælle, at der siden sidste magtudredning er sket en centralisering med vedtagelse af budgetloven, der reelt fratager kommunerne friheden til at fastsætte skat og udgiftsniveau.

Alt sammen er det vigtigt og relevant, men hvis magt og demokrati skal studeres i alle facetter, er udviklingen i lokaldemokratiets og lokalsamfundenes magt og indflydelse da nødvendige elementer. Og som tidligere regional lobbyist kan jeg tilføje: det er nu mærkeligt, at regionerne som demokratisk niveau ikke er nævnt med et ord – uanset hvad man måtte mene om de institutionelle begrænsninger, som regionerne er født med. Det ville klæde Magtudredningen 2.0, hvis den kunne få et bedre blik for det lokale og regionale demokratis udvikling og udfordringer, som trods alt er nævnt i kommissoriet. Måske kan man også nå at få den

seneste lokaldemokratiske fornyelse med, de 17 sundhedsråd, der er sammensat af kommunalt og regionalt folkevalgte og fra 2027 skal styre det nære sundhedsvæsen med eget budget og egne beføjelser. Et forvaltningsmæssigt eksperiment og en mulighed for at bringe ny ilt til det lokale og regionale demokrati.

d. En mere usikker verden

Det sidste kapitel om en mere usikker verden kan ses direkte i forlængelse af kapitlet om centralisering. Globaliseringen har medført flere afhængigheder for Danmark som for andre lande, og EU fylder mere og mere i den samlede regulering og dermed også i den nationale lovgivningsproces. Tech-giganternes dominans og den ændrede sikkerhedspolitiske situation, gør dansk politik endnu mere afhængig af beslutninger i globale virksomheder, internationale fora og en række stormagtsregeringer. Grønland og oprustning er bare to af de helt aktuelle eksempler – digital uafhængighed og adgangen til AI-teknologien og dens byggesten er andre, som vil præge os fremover. Internationale normer og institutioner er i opløsning, men skal et lille land som Danmark reagere med afsæt i nationale interesser og skille os ud, eller skal vi fortsat vise respekt for de internationale fora i en erkendelse af, at små lande har mest brug for netop dem? Det er en af de akser, som dansk politik drejer sig om lige nu.

Det er den globale udvikling, der sætter rammerne om det danske demokrati og den politiske diskurs i disse år. Forfatterne minder om, at det ikke kun angår beslutningsmagten og den dagsordenssættende magt, men også definitionsmagten: hvem er ven, og hvem er fjende – hvor skal vi f.eks. placere USA? Står vi over for en anspændt situation, en hybridkrig eller en åben krig, og hvad betyder det for vores oprustning, beredskab og krisebevidsthed?

Spørgsmålene er mange, og det bliver spændende at se, hvordan det påvirker vinkler og vægtninger i den videre udredning af magt og demokrati i Danmark.

Pjecen kan købes fra Aarhus Universitetsforlag eller [downloades gratis her](#)