



Statsministerens magtvækst

På forlaget Samfundslitteratur har jeg udgivet et fembindsværk om de danske statsministre og deres embede fra 1848 til nutiden. Værket kan læses som en politisk Danmarkshistorie med statsministrene som omdrejningspunkt. Det siger sig selv, at jeg ikke her kan præsentere et værk på næsten 3000 sider med 42 statsministre, omkring 1000 ministre og en mængde begivenheder og underhistorier gennem op mod to århundreder. Men jeg kan give en kort oversigt over værkets metahistorie, som handler om statsministerembedets magtvækst, som i de seneste år har været til debat i Danmark.

AF TIM KNUDSEN, PROFESSOR EMERITUS, INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, KØBENHAVNS UNIVERSITET

Magtvæksten begyndte ikke længe efter 1848. Det uformelle ministermøde blev skabt, så ministre kunne bearbejde deres uenigheder i håb om at sætte kongen skakmat i statsrådsmøderne med fælles standpunkter (enighed kunne dog i begyndelsen ikke altid oparbejdes, når det drejede sig om hertugdømmerne eller forfatningsforhold). Frem til 1918 var statsministerens titel konsejlspræsident. Denne titel afspejler embedets oprindelige indhold. Konsejlspræsidenten var mødeleder både i ministermødet og i Statsrådet, når kongen var fraværende i det sidstnævnte, hvad Frederik VII gerne var, fordi han hverken havde evner eller interesse for politik (for nemheds skyld bruges i det følgende konsekvent titlen statsminister). Indtil 1935 havde statsministeren normalt også et fagministerium på linje med andre ministre, for ingen ventede oprindeligt, at statsministerembedet kunne tage indehaverens fulde tid.

Statsministerembedets magtvækst

Statsministerembedets magtvækst skyldes fire kræfter: de politiske partier, medieudviklingen, den offentlige sektors vækst og internationaliseringen. I de første 100 år efter enevældens fald i 1848 førte disse dynamikker til, at kongens magt til at lede regeringen overgik til statsministeren. For statsministeren kunne oprindeligt ikke hyre og fyre ministre, kunne ikke udskrive valg, kunne ikke egenmægtigt omorganisere ministerierne, kunne ikke styre ministrenes arbejde og havde intet statsministerium. Beslutningssystemet kom nært på kaos, hvis ministre både kæmpede indbyrdes og mod kongen. Magtkampe i regeringen truede i 1864 Danmarks

eksistens. Siden blev statsministerembedet skridt for skridt styrket – delvist i parløb med finansministerembedet – med de voksende massepartier i ryggen. Siden 1929 har hovedreglen i fredstid været, at en statsministerkandidat var sit partis leder, når man gik i valgkamp.

Det afgørende grundlag for at være regeringsleder er magten til at hyre og fyre især ministre. I 1875 var Jacob Estrup den første statsminister, der krævede og fik den magt (om end det først var i 1947, at Danmark fik en konge, som konsekvent holdt sig uden for). I slutningen af 1800-tallet fik statsministeren mulighed for frit at kunne bestemme antallet af ministre og ministerier. Det gav magt til at oprette og nedlægge ministerier, slå dem sammen eller frit flytte opgaver, kontorer og organisationer rundt.

Statsministeriet blev skabt i 1914. Men frem til 1965 havde sidstnævnte – med få medarbejdere med talrige kuriøse opgaver – kun ringe betydning for ledelsen af regeringen. I 1916 brugte statsministeren for første gang en *vejledende folkeafstemning* før salget af Dansk Vestindien.

Stort set alle danske hjem frem mod år 1900 begyndte at holde *aviser*. Efter første verdenskrig bragte radioudsendelser og taler vælgerne tættere på *partilederne*. Det skabte mellemkrigstidens førerdyrkelse.

Statsministerens *åbningstale* skabt i 1925 blev holdt i embedsmandssætninger i passiv, uden metaforer og med et højt lixtal. Den blev udarbejdet i samarbejde med alle ministre og holdt på vegne af regeringen. Først i 1962 sagde en statsminister “jeg” i talen. Regeringens lovplaner blev i 1966 skilt ud i et skriftligt bilag. Siden 1998 har lovkataloget

» Første gang dansk tv præsenterede to statsministerkandidater i en “duel”, var i 1964. I de seneste årtier er alle partier blevet presset til at forholde sig til typisk to statsministerkandidater, som var de kandidater ved et amerikansk præsidentvalg.

også rummet tidsangivelser for lovforslagenes fremsættelse og kan således indgå i statsministerens tiltagende påvirkning af Folketingets dagsorden. I slutningen af 1990'erne samarbejdede statsministeren ikke længere med de øvrige ministre om talen. De blev på et ministermøde blot orienteret om dens indhold. Nøgternhed kan nu erstattes af polemik, kategoriske virkelighedsantagelser, patos og sentimentalitet.

Ved årsskiftet 1939-40 blev statsministerens *nyårstale* første gang sendt i radioen. I 1943 kom kongens taler og korrespondance under Statsministeriets kontrol. I 1953 blev statsministerembedets magt til at udskrive valg indskrevet i Grundloven.

Forandringer især efter 1945

Forbindelsen mellem tilhørsforhold til en samfundsklasse med et bestemt erhvervstilhørsforhold og et bestemt parti er eroderet. Forholdet mellem vælgere og partier er blevet mere påvirket af de helt øjeblikkelige udsigter, som partiernes stadig mere professionaliserede kampagner lover vælgerne. Statsministerkandidater får større opmærksomhed. De *elektroniske medier* er bedre til at fokusere på personligheder end på partiprogrammer og ideologier. Første gang dansk tv præsenterede to statsministerkandidater i en "duel", var i 1964. I de seneste årtier er alle *partier* blevet presset til at forholde sig til typisk to statsministerkandidater, som var de kandidater ved et amerikansk præsidentvalg. Det disciplinerer statsministerens folketingsgruppe, hvis medlemmer tror, at de skylder en succesrig leder deres valg. Politikernes respons på medieudviklingen har været øget koncentration på det personlige image. De sociale medier har givet politikerne mulighed for på deres helt personlige måde at kommunikere direkte med deres potentielle vælgere og fans.

Statsministeren har taget udenrigsministerens rolle som Danmarks vigtigste repræsentant på den politiske verdensscene.

Den offentlige sektors vækst har ført til en styrkelse af overblikket over en dyr og kompliceret sektor. Det har ført til en øget magt hos statsministeren og finansministeren og deres ministerier. Der er også udviklet et system af ministerudvalg, som skaber en inderkreds af ministre omkring statsministeren, der træffer mange af regeringens centrale beslutninger. Statsministeriet blev reformeret til statsministerens politiske sekretariat i 1965 og er siden vokset. Hermed har statsministeren

fået bedre muligheder for at overvåge ministrenes arbejde og påvirke Folketingets dagsorden. Regeringens udnævnelsesudvalg blev etableret i 1977. Statsministeriet og Finansministeriet har oparbejdet en stadig stærkere styring af udnævnelser til topembeder.

Fra 1993 er stadig mere præcise og detaljerede regeringsprogrammer blevet et fast værktøj til at styre ministrenes arbejde, allerede inden de udpeges. Fra 2001 er brede og centrale politiske initiativer forsøgt udviklet i Statsministeriets regi. De perifere fagministre er mere og mere reduceret til regeringsledelsens håndlangere og underleverandører.

Den statsstøttede professionalisering af partierne, som har vundet indpas i de senere årtier, har styrket partiledernes magt i de politiske partier. Især fra slutningen af 1990'erne er politikudviklingen og markedsføringen i stigende grad lagt hos professionelle i stedet for partiernes medlemmer og folketingsgrupper.

I de tidlige 1970'ere havde statsministrene gjort sig mere uafhængige også af interesseorganisationerne, når der skulle udpeges ministre. I stigende grad undlod de også at drøfte ministerudpegninger med deres parti og folketingsgruppe. Sideløbende forsvandt forestillingen om, at visse ministre skulle være "fagministre" (indtil 1964 var alle landbrugsministre aktive landmænd, indtil 1975 var alle justitsministre jurister). Indtil 1973 fyrede statsministre heller ikke ministre uden videre påskud (et valg, en ministers ønske om at trække sig, sygdom, dødsfald osv.).

Jo friere statsministrene blev stillet, jo hyppigere skiftede de ministre. I værket stiller jeg mig kritisk til de ofte meget hyppige ministerskift. Statsministeriet har siden 1965 med PET's hjælp screenet ministre inden udnævnelsen. Men man må undre sig over, at flere statsministre har udpeget ministre, som de vidste uhyre lidt om. I andre tilfælde ministre, som vidste uhyre lidt om deres områder. En mere omfattende screening af ministeremner burde gennemføres i partiregi, hvor man kan gå tættere på vurderinger af personer.

Om fremtiden

Nogle har håbet, at den såkaldte minkskandale ville stimulere selvlæringen i især Statsministeriet om ikke at centralisere og topstyre så meget, at statsministeren og Statsministeriet bliver til en prop i systemet, som

» **Jo friere statsministrene blev stillet, jo hyppigere skiftede de ministre. I værket stiller jeg mig kritisk til de ofte meget hyppige ministerskift.**

»» **Nok kan der ske ændringer i udviklingsretningen. Og nok kan kommende statsministre have en ny stil. Men dynamikkerne bag magtvæksten og centraliseringen i Statsministeriet (og Finansministeriet) virker fortsat.**

tilmed stresser ministerier og styrelser i en sådan grad, at de også mister overblik. Granskningskommissionens beretning om minkskandalen er endog kaldt et "gravskrift" over Mette Frederiksens forsøg på at indføre "semi-præsidentialisme". Mette Frederiksens tid er også udråbt til en unormal tid, hvor embedsfolk i usædvanlig grad blev politiseret. Snart vil vi vende tilbage til normale forhold, lyder håbet. Mon dog? Nok kan der ske ændringer i udviklingsretningen. Og nok kan kommende statsministre have en ny stil. Men dynamikkerne bag magtvæksten og centraliseringen i Statsministeriet (og Finansministeriet) virker fortsat.

Det er svært at se for sig, at fremtidige statsministre skærer ned på antallet af embedsfolk i Statsministeriet. Og indtil videre er der ingen grund til at forvente, at det pres, der gennem de seneste årtier har været for at inddrage regeringsledere i internationale forhold på udenrigsministrenes bekostning, ikke vil fortsætte. Der er ingen grund til at forvente, at det økonomiske pres, som har fremmet topstyringen af de offentlige finanser, ikke vil fortsætte. Tværtimod. Der er ingen grund til at forvente, at vi ikke fremover kan få pandemier, krige, flygtningekriser, økonomiske kriser og andet, som kræver handlekraft, der kan få regeringsledere til at handle overilet. Den tiltagende udskiftning af departementschefer med faldende ansættelsestryghed siden 1970'erne gør det heller ikke lettere at sige fra, hvor der bør siges fra. Måske kan det triumvirat, som for tiden står i spidsen for regeringen, medføre lidt større omtanke, men tre partiledere i spidsen med hver især udslagsgivende mandater i Folketinget i ryggen giver til gengæld endnu mere topstyring, fordi det er svært at rokke ved deres eventuelt hårdt oparbejdede enighed.

Der er ingen grund til at forvente, at de politiske partier igen vil blive brede ideologiske

klassepartier i stedet for små professionaliserede, delvist statsfinansierede partier, som på baggrund af markedsanalyser og vælgergevinstmaksimerende kalkuler markedsfører skiftende slagtilbud om fx mere velfærd, mere sundhed, lavere skatter, strengere straffe (aldrig mildere straffe), tvangsarbejde til flygtninge og mere "grønt". Partiernes ideologiske profiler er ved at blive erstattet af deres ledes profiler. Erhard Jakobsen og Mogens Glistrup var i 1970'erne banebrydere for denne udvikling af personaliserede medie- og markedspartier. Senere fulgte blandt andre Pia Kjærsgaard og Uffe Elbæk med i en lignende retning. Partiet Danmarksdemokraterne er et nyt eksempel på et parti bygget på lederens person, her Inger Støjberg. Partiets officielle navn er tilmed "Danmarksdemokraterne – Inger Støjberg". Nye Borgerlige synes at stå og falde med personen Pernille Vermund. Og ikke mindst er Lars Løkke Rasmussens nye parti Moderaterne et eksempel herpå. Partiprogrammerne er tendentielt blevet kortere. Det kan roligt antages, at de færreste vælgere læser en række partiprogrammer før et valg. Partiernes landsmøder er ofte reduceret til glansmøder uden politisk debat. Selv om statsministerembedet i al fald *endnu* aldrig er overgået til et af de nye flygtige partier, så er disse tendenser heller ikke gået uden om de gamle statsbærende partier.

Medieudviklingen har også fremmet den person- og lederfikserede politiske markedsføring. Som Anders Fogh Rasmussen gjorde det under valgkampe, har Mette Frederiksen med avisannoncer og plakater personificeret regeringen og sit parti. Det er ved at brede sig til permanent markedsføring i hele valgperioden. Og mediernes definition af folketingsvalg som valg mellem statsministerkandidater er tiltagende. Hvad skulle vende den voksende politiske volatilitet med vælgerne som tilbudsjagende forbrugere?