

Statsministermagt har skabt sjuskede ministerrokader

Danmarks grønne nationalprodukt

Danske statsministre har gennem tiden fået stadig større muligheder for egenhændigt at hyre og fyre ministre – dog med den begrænsning, at de i koalitionsregeringer må dele denne magt med partiledere fra andre regeringspartier, når det gælder koalitionsparternes ministre. Frigjort fra tidligere tiders forventninger om, at ministre skulle have særlig forudsætninger på deres områder fagligt eller politisk, har de i stadigt hurtigere tempo flyttet især de perifere ministre fra post til post. Eller fyret dem. Mange

ministerposter er derfor blevet udsat for hurtige kavalkader af skiftende ministre uden dybere kendskab til deres område og med begrænset tid til at få den fornødne indsigt. Det underminerer det politiske lederskab og det politiske ansvar i en række ministerier. Derfor bør statsministre forberede ministerskift bedre og undgå impulsive rokader. Eventuelt må Folketinget gennemføre forebyggende høringer af nye ministre om deres baggrund og hensigter.

For mange og for tilfældige ministre

De mindre magtfulde ministerier i Danmark er udsat for meget gennemtræk i ministerkontorerne. Det sætter spørgsmålstegn ved, hvor stabilt og velfungerende det danske demokrati er. Et af de mest grelle eksempler har vi set i Skatteministeriet. Da den overrumplede Karsten Lauritzen (V) i 2015 uforberedt og ikke uden betænkelighed blev minister i det kriseramte ministerium, var han den niende skatteminister på fem år. En af dem, Jonas Dahl, var kun minister i 53 dage. Politisk lederskab og magt forvandles let til afmagt, hvis en minister reelt ikke får lejlighed til at fordybe sig i komplicerede spørgsmål på sit område. Det skaber selvsagt problemer for Folketinget med at gøre ministeransvaret til mere end noget rent formelt overfor en hurtig kavalkade af ministre fra en række regeringsbærende partier. Risikoen for, at ministeransvaret reelt tømmes for indhold, er stor. Virkeligheden overgik i øvrigt langt Karsten Lauritzens værste anelser. Hans forhåndskendskab til skatteområdet var overskueligt. Det var et krævende embede. Han måtte i hemmelighed søge psykologhjælp for at bestride ministerhvervet i en hel valgperiode. Som blot 35-årig trak han sig siden ud af aktiv politik (Lauritzen, 2023).

Andre ministerier har også i perioder været udsat for et stort gennemtræk. Her andre grelle eksempler: Jesper Petersen (S) blev i 2021 den niende videnskabsminister på 10 år. 16 måneder senere måtte han gå. Transportministrene har levet op til deres titel, når det gælder transport ind og ud af ministre ved at lægge sig på samme niveau som videnskabsministrene. Forsvarsministeriet har set et tilsvarende antal ministre. Kulturministeriet havde otte ministre fra 2010 til 2022. Der har fra 2010 været 12 ligestillingsministre. Ministrene for Nordisk Samarbejde har med 11 personer med denne titel i samme periode

TIM KNUDSEN

Lic. adm. pol. et cand. mag.,
professor emeritus
i statskundskab,
timk@privat.dk

været tæt på samme kadence. Især i tidligere perioder har blandt andet også Sundhedsministeriet og Boligministeriet været udsat for store gennemtræk.

Det kan naturligvis være nødvendigt at ændre opgavefordelingen i regeringerne i takt med samfundsudviklingen. Antallet af ministerier er vokset fra oprindeligt syv for i de senere årtier at svinge omkring 20. Nogle ministerier er efterhånden hyppigt blevet sammenlagt og delt igen, eventuelt nedlagt for at blive oprettet igen (f.eks. Boligministeriet og Økonomiministeriet). Men en del af den type ændringer synes mest at ske for at få ministerkabler til at gå op. Eller af overvejende symbolske grunde. Også det sætter spørgsmålstejn ved det overordnede billede af den demokratiske stabilitet.

Mange nye ministre kender ikke deres nye områder fra et ordførerskab eller et udvalgsmedlemskab i Folketinget. Nogle nye ministre har overhovedet ingen politisk erfaring. Tidligere ministre har peget på, at ministre, der kun sidder i kort tid, får svært ved at sætte deres præg på noget og når ikke at følge op på det, hvis de alligevel forsøger at påvirke politikprocessen. Og hvis man vil være en seriøs minister, der når at komme ind i substansen på sit område, går det ikke at skifte fra ministerpost til ministerpost, har en tidligere minister sagt. Statsminister Mette Frederiksen var kun delvist i tråd hermed, da hun engang sagde: ”Det er en enorm svaghed, at vi så tit udskifter ministre” (Knudsen 2023: 397). Hun har kun i begrænset grad fyret flere ministre end nødvendigt. Men hun har til gengæld på få år kastet flere ministre fra post til post (især Mattias Tesfaye, Morten Bødskov og Ane Halboe Jørgensen). Siden 1973 har der været ministre, der blev kastet fra post til post op til seks-syv gange (Erling Jensen, Ivar Nørgaard, Knud Enggaard, Jan Trøjborg, Morten Bødskov og Troels Lund Poulsen). Metoden er effektiv, hvis man løbende vil have mange ministre, der ikke ved noget særligt om de områder, de skal bestrebe. Den kan også få landspolitikere til at søge en borgmesterpost (Jan Trøjborg). Eller til at droppe politik efter at have sat helbredet på spil på den tredje uønskede ministerpost og derefter at have fået den fjerde ministerpost (Pind, 2019: 285f, 334ff).

Ministerhvervet er hårdt og usikkert. Man kan måske undre sig over, at kun få takker nej til et tilbud om at blive minister. Men talrige politikere har beskrevet, at de spændt venter på at få en (oftest kort) opringning med et tilbud om at blive minister. Hvis telefonen ringer, drejer det sig oftest om en post, som de ikke har drømt om. Langt de fleste takker alligevel ja. Formentlig af frygt for aldrig at få tilbuddet igen.

Ministerstabiliteten har beskrevet en faldende kurve siden mellemkrigstiden (Kirk og Knudsen, 1996; Tvilde, 2000; Kjølbye, 2008; Sørensen, 2010; Nielsen, 2012). I tiåret 2010-2019 har ministre i gennemsnit en erfaring på kun 1,4 år i deres ministerium (Østrup, Jørgensen og Zwisler, 2020). Faldet kan ikke kun forklares med en faldende regeringsstabilitet. Ganske vist er der over tiden kommet mere ustabilitet i regeringer på den måde, at vi ikke siden har set så holdbare partisammensætninger som den socialdemokratisk-radikale

regering fra 1929 til 1940. Vi har heller ikke siden 1953 til 1968 set, at det samme parti sad på statsministerposten, som Socialdemokratiet gjorde det dengang. Men danske regeringer er relativt holdbare, hvis vi ser på deres partisammensætning eller holdbarheden hos statsministre og finansministre. Til en vis grad gælder det også udenrigsministre og økonomiministre. Også andre ministre med plads i regeringens centrale udvalg kan holde ret længe. For på sådanne ministerposter finder vi partiledere og andre meget centrale og magtfulde medlemmer af regeringspartierne. Det er statsministeren, der siden 1929 normalt altid har været en partileder, og eventuelle andre partiledere i regeringen, der faktisk bestemmer, hvem der i øvrigt skal være ministre, hvem der ikke skal være det, og hvem der eventuelt skal fyres. De synes oftest at have lettere ved at fyre andre end sig selv. Upopulære ministre risikerer især fyringer (Nielsen, 2022).

Yderligere en udviklingstendens har styrket statsministrene. Det er den *elektorale præsidentialisering*. For første gang gennemførte Danmarks Radio i 1964 efter forbillede fra amerikanske præsidentvalg en duel mellem en statsminister og oppositionens statsministerkandidat. I stigende grad er valg defineret som valg mellem statsministerkandidater. Flere partier er fulgt med. De har i valgkampe ofte defineret et valg som et spørgsmål om at vælge deres leder til statsminister (særligt tydeligt med Anders Fogh Rasmussen og Mette Frederiksen). Hvis de får et godt resultat og vinder regeringsmagten, styrker det dem internt i regering og folketingsgruppen, hvor mange kan opleve, at de skylder partilederen respekt og taknemmelighed. Det begunstiger deres frihed til at rokere med personer uden videre modstand. Så den voksende ministerustabilitet hænger sammen med den magtøgning, som statsministerembedet og partilederne med tiden har fået overfor de perifere ministre. Om statsministerembedets magtvækst nu først noget generelt.

Statsministerembedets magtvækst

Ovenstående betragtninger bygger hovedsageligt på mit fembindsværk ”Statsministeren”, der dækker mere end 175 års politisk historie (fra tiden før 1848 til 2023), 42 statsministre, omkring 1100 ministre og talrige begivenheder (Knudsen, 2020a, b og c; Knudsen, 2021; Knudsen, 2023). Det er selvsagt ikke muligt her at referere hele værket. Men værkets røde tråd bag det store konkrete stof er en metahistorie om statsministerembedets voksende magt. Den første statsminister bar to titler, nemlig ”premierminister” i relation til kongeriget, ”konsejlspræsident” i forbindelse med hertugdømmerne. Den sidste titel blev fra 1855 den faste betegnelse, indtil statsministertitlen erstattede den i 1918. Premierministeren/konsejlspræsidenten kan oprindeligt ikke kaldes regeringsleder. Titlen viser ret præcist, hvad hans opgave var: Han var mødeleder ved møder i Statsrådet, hvis kongen var fraværende. Konsejlspræsidenten varetog desuden kontakten mellem ministrene og kongen. Rollen som regeringsleder i det konstitutionelle monarki var tiltænkt kongen. Men ingen konge kom nogensinde til at udfylde den rolle helt. Usikker ledelse skabte hyppigt dybe konflikter i regeringen. Det kunne også ske, at ministrene

stemte imod hinanden i Rigsdagen. Intrigerne i regeringen kunne gå så vidt, at nogle desperate ministre op til den tabte krig i 1864 var parat til højforræderisk at indsætte den svensk-norske konge som konge i Danmark for at få et stærkt Skandinavien (Knudsen, 2020a).

I begyndelsen havde kongepræsidenten intet ministerium, kunne ikke egenhændigt hyre og fyre ministre, kunne ikke ændre ved antallet af ministre, kunne ikke ændre ved fordelingen af ministrenes og ministeriernes opgaver og kunne ikke udskrive valg. Der blev ikke skrevet noget regeringsgrundlag til at sætte regeringens kurs allerede inden ministrene blev udnævnt. Da der ikke eksisterede velorganiserede partier, kunne der være stor usikkerhed om regeringens kurs. Der opstod hyppigt dybe konflikter i regeringen om dens politiske kurs, der derfor kunne blive stærkt slingrende. Det kunne også ske, at de gik bag ryggen om hinanden eller stemte imod hinanden i Rigsdagen. Konflikterne kunne være svære at komme ud af, fordi ingen bortset fra en politisk uinteresseret konge kunne fyre ministre. Hvis kongen ikke greb ind, kunne uenige og gensidigt illoyale ministre blive siddende længe og kæmpe om magten.

Trin for trin blev statsministerembedet styrket og kongen yderligere svækket. Her nogle af de vigtigste eksempler: I slutningen af 1800-tallet blev det muligt for regeringerne frit at øge antallet af de oprindeligt syv ministre og oprette nye ministerier. Men først efter Påskekrisen 1920 opgav kongen at udskrive valg. Først i 1914 oprettedes Statsministeriet, som siden er vokset fra et par akademikere og lidt kontorpersonale til i dag omkring 65 akademikere plus en lang række andre medarbejdere. På basis af blandt andet de fra 1993 institutionaliserede regeringsgrundlag og statsministerens beslutninger styrer og koordinerer regeringsledelsen de øvrige ministre. Statsministrene har også udviklet en række andre instrumenter. Her skal kun nævnes åbningstalen i parlamentet (1925), nytårstalen i radio og siden også fjernsyn (1940), kontrol med regentens internationale korrespondance og taler mm (1943). Statsministerens påvirkningsmuligheder af Folketingets dagsorden er også øget stærkt siden slutningen af 1960'erne, bl.a. fordi Statsministeriet selv til stadighed har fået bedre overblik over, hvilke lovforslag der er på vej fra fagministrene.

Indtil 1940 var der ikke faste ministerudvalg. Det gav også ministre på mindre betydningsfulde poster lejlighed til at deltage i beslutninger. Nu er der en række ministerudvalg. Ledelsesudvalget, Koordinationsudvalget, Økonomiudvalget og Sikkerhedsudvalget er blandt de vigtigste. De har medført en stigende hierarkisering mellem ministrene. Udvalgene har reduceret ministermøderne til ritualer i stedet for som for nogle årtier siden at være beslutningstagende. Nævnes skal også Ansættelsesudvalget, der siden 1977 gradvist har centraliseret kontrollen med topembedsfolks karrierer. Det er især statsministeren og finansministeren og deres øverste embedsmænd, der udøver denne kontrol.

Fra 1990'erne er det blevet meget tydeligt, at regeringen ledes af en inderkreds af ministre. Den omfatter statsministeren og finansministeren. De udgør et duopol i regeringen. I koalitionsregeringer vil ledelsen normalt også omfatte partiledere fra andre partier end statsministerens parti.

Men nu til statsministerembedets hyring og firing af ministre. For også her har statsministerembedet trin for trin udbygget sin magt. Den første statsminister (konseilspræsident), der blev faktisk chef for ministrene, var Jacob Estrup (1875-1894). Han sagde nej til at blive konseilspræsident, indtil kongen lovede ham, at han selv måtte udvælge de øvrige ministre. Han havde også mulighed for at komme af med ministre, der af den ene eller anden grund var blevet uønskede. Det blev dog gerne kamufleret overfor offentligheden, så en firing tog sig ud som en frivillig afgang.

I juli 1908 foretog konseilspræsident J.C. Christensen den første egentlige ministerrokade i den forstand, at flere ministre blev udskiftet ved samme lejlighed uden, at der for offentligheden fremstod en helt klar anledning. Baggrunden var ganske vist kritikken af justitsminister P.A. Alberti, der halvanden måned senere meldte sig som storbedrager, og formentlig også utilfredshed med en anden minister. Men rokaden blev pakket ind i hædersbevisninger til de fjernede ministre.

Regeringsledelsen nu lå dog fortsat ikke helt fast hos konseilspræsidenten. Ganske vist med aftagende hyppighed blandede kongen sig indtil 1940 i, hvem der skulle være ministre. Med Frederik IX (1947-1972) fik Danmark den første regent, som ikke synes at have involveret sig i personvalg af ministre.

I forbindelse med regeringsdannelser kunne der fortsat foregå forhandlinger uden klare spilleregler mellem flere politikere i et kommende regeringsparti. Der måtte ofte også tages hensyn til relevante interesseorganisationer. For Socialdemokratiets vedkommende fagbevægelsen, for Venstres vedkommende landboorganisationerne.

Langt oppe i tiden var statsministeren også hæmmet af, at der på en række områder forventedes udnævnt mennesker med faglige kvalifikationer. Allerede i 1905 forsvandt dog traditionen for, at krigs- og marineministre skulle være officerer. Men Handelsministeriet skulle langt oppe i tiden bestrides af en handelskyndig. Og indtil 1950 var flertallet af udenrigsministre fagdiplomater. Kirkeministre var ofte teologer. Indtil 1970 havde alle landbrugsministre arbejdet med landbrug, til nød gartneri. Hvis ikke de kendte til praktisk arbejde "med jord", kunne man vente kritik fra organisationer og medier. Indtil 1975 var alle justitsministre uddannede jurister. Helt frem til 1998 havde alle undervisningsministre virket i uddannelsessektoren. Men efter 1970 kan vi dog tale om, at statsministerembedet har haft en stor frihed til at udpege ministre. For ingen venter længere, at en ny minister ved noget særligt om deres områder. Også statsministrene synes i almindelighed ikke at lægge vægt på, om en kommende minister har beskæftiget sig med det tiltænkte ressortområde som ordfører eller medlem af et relevant folketingsudvalg. Til tider kan man

få indtryk af, at det endog skader en ministerkandidat at have fordybet sig i et område. To mangeårige kulturpolitikere i Socialdemokratiet var således først Søren Hansen og siden Mogens Jensen. De blev begge konsekvent forbigået ved besættelsen af kulturministerposten. Jensen har dog bestridt andre ministerposter, indtil han i 2020 måtte trække sig i kølvandet på minkskandalen som minister for fødevarer, fiskeri og ligestilling og nordisk samarbejde.

Da Carsten Koch i 1998 blev sundhedsminister, jokede han med, at han havde været så god til forebyggelse af sygdom, at han kun havde haft lidt kontakt med sundhedsvæsenet. Forgængeren Birte Weiss trøstede ham: ”Du skal ikke være ked af, at du ikke ved så meget om det. Jeg kendte heller ikke meget til den verden, da jeg kom.” (Knudsen, 2021: 561). Det så ud til, at medierne og alle andre syntes, at det var morsomt og hyggeligt med ministre, der ikke var belastet af viden og fordomme.

Hvorfor så mange og så uforberedte ministre?

Vi må se på statsministrene og eventuelle andre partilederes voksende frihed til at disponere, hvis vi vil forstå de mange ministerskift. Fra 1973 er det tilmed sket flere gange helt uden en helt åbenlys anledning (f.eks. et valgresultat, en ministers sygdom eller en oplagt skandalesag som tvinger en minister til at gå). I nogle tilfælde har statsministeren end ikke søgt et påskud som figenblad for at foretage en rå rokade med mange fyringer. Det var tilfældet i 1973, 1986, 2000, 2007, 2010 og 2013. Det er også sket, at statsministeren ikke takker fyrede ministre. Eller overhovedet siger farvel (Knudsen, 2021: 21 og 335ff). Det overlades til dronningen. I øvrigt modtager de fyrede bare besked om øjeblikkelig at fjerne deres ting fra ministerkontoret. En halv time senere har de sammen med ministersekretæren samlet ministerens personlige sager.

Er det hensigtsmæssigt at foretage langt flere fyringer af ministre end strengt nødvendigt? Sikkert er det, at der vil gå tid, inden nye ministre får sat sig ind i deres områder og dermed bliver mindre afhængige af embedsfolk. Endvidere risikerer man træthed hos de ministre, der for femte, sjette eller syvende gang uden eget ønske skal begynde forfra i et nyt ministerium. Yderligere risikerer statsministeren at skabe en utryk stemning i regeringen, således at ministrene af frygt for at blive fyrede ikke tør være oprigtige. Endelig bliver det svært for ministrene at opbygge kendskab og eventuelt netværk med interessenterne på området. De kan også få svært ved at hamle op med erfarne ordførere og embedsfolk på deres område. Og ikke mindst kan det tænkes at være et problem i EU, fordi danske ministre jævnligt deltager i forhandlinger i EU's ministerråd. Mulighederne for at opnå gode forhandlingsresultater øges, hvis en minister har fået tid til at opbygge gode kontakter til kolleger fra andre lande (Østrup m.fl., 2020: 272).

Der er også risiko for, at utilfredse vragede ministre i deres egenskab af folketingsmedlemmer bliver besværlige for regeringen. Nogle har betragtet en ministerpost som kulminationen på deres politiske karriere. Nogle forlader, hvad de efterfølgende har kaldt ”deres bedste år”. Det kan være en stærkt fø-

lelsesladet proces i fuld offentlighed brutalt at blive fjernet fra det ene øjeblik til det næste. En tidligere minister har omtalt det som et ”breakdown”. Andre taler om at få blanke øjne eller en klump i halsen (Knudsen, 2021: 335). Man kan gå fra at være et centrum for offentlighedens og ikke mindst sine embedsfolks opmærksomhed til at være et anonymt folketingsmedlem – eller i ekstreme tilfælde direkte ud i arbejdsløshed. Man kan gå fra en fyldt kalender til en tom kalender. Ministerbilen med chauffør henter og bringer ikke en forhenværende minister. Den afgående minister afkræves nøgler og eventuelt også frikort til nogle institutioner. Koder i ministeriet omstilles for det tilfælde, at ministeren skulle forsøge at få adgang. Pludselig får ministeren ikke hver eneste dag leveret en stribe aviser til sin privatadresse. Hvis en fyret minister bliver bitter, så er det snublende nært at rette bitterhed og vrede mod statsministeren. Statsministerværket giver en række eksempler på det.

Oftest vurderes det, at toppolitikere nødvendigvis må være brutale. Det er dog sket, at en statsminister har udvist meget lidt brutalitet. En af de mest succesrige statsministre nogensinde var den svenske socialdemokrat Tage Erlander. I sine verdensrekordlange 23 år (1946-1969) som socialdemokratisk statsminister bad han ifølge den svenske politolog Olof Ruin kun en eneste gang en minister om at gå af på baggrund af kritik af den pågældendes embedsudøvelse (vedkommende fik dog lejlighed til formelt selv at tage sin afsked). Det skete på baggrund af en ubestridelig utilfredshed i Socialdemokratiet med ministerens handling i en ømfindelig sag, men endda gav Erlander sig god tid til at træffe beslutningen (Ruin, 1990: 113).

Erlander flyttede også kun sjældent ministrene fra område til område. Mange fik dermed mange trygge år til at fordybe sig i deres områder, tænke langsigtet og følge deres initiativer til dørs. Når ministre selv forlod regeringen, drøftede Erlander spørgsmålet om en ny minister i mange konsultationer med andre (Ruin, 1990: 106). Derved forebyggede han, at der opstod mere utilfredshed end nødvendigt hos dem, der gik med en minister i maven, men måtte se sig fravalgt. I alt brugte Tage Erlander på 23 år 57 personer som ministre. Og mange sad på de samme poster i en længere årrække (Ruin, 1990: 108).

Man kan ikke uden videre overføre alle erfaringer fra en af historiens mest succesrige statsministre i en ret stabil parlamentarisk situation til danske statsministre under vanskeligere parlamentariske vilkår. Men man kunne bruge kontrasten mellem Erlander og nyere danske statsministre til at overveje, hvorfor der er indtrådt et foruroligende gennemtræk i mange ministerkontorer. Og om danske statsministre ikke kunne ”gøre det lidt bedre”. For de fleste nyere danske statsministre er i sammenligning med Tage Erlander blevet improviserende og egenrådige storforbrugere af mennesker.

Anker Jørgensen (1972-1973 og 1975-1982) foretog i 1973 den første danske ministerrokade, hvor det er svært at se anden anledning end, at statsministeren ønskede at få sine egne ministre i stedet for dem, han havde overtaget fra forgængeren Jens Otto Krag. Anker Jørgensen talte minimalt med andre

socialdemokrater, inden han gennemførte rokadene. Han undlod også at kontakte fagbevægelsen i den forbindelse. Formentlig fordi han selv kom fra fagbevægelsen og mente, at han selv kunne tolke fagbevægelsens interesser. Det var LO-formand Thomas Nielsen ikke enig i. Også i folketingsgruppen var der utilfredshed, fordi veteraner ikke følte sig tilgodeset med ministerposter. Senere foretog Anker Jørgensen ganske ofte ændringer i ministerlisten. Men nu valgte han at dække sig bedre ind ved at inddrage en uformel gruppe af ledende socialdemokrater kaldet ”kredsen” i drøftelserne af ministeremnerne. I hvad der ligner misforstået åbenhed undlod han her ofte blot at fremsætte forslag til ministernavne. En af den tids mest betroede ministre, Knud Heinesen, har sagt, at Jørgensen ”var ufattelig letsindig i sine udnævnelser. Han tog ofte beslutningen i sidste øjeblik.” (Knudsen, 2021: 127). Jørgensen var heller ikke omhyggelig med at mildne slaget med en smuk tak for indsatsen, når en minister blev fyret (Knudsen, 2021: 213).

Poul Schlüter (1982-1993) brugte på 10 år og fire måneder 51 personer som ministre. De første succesår af regeringstiden rørte Schlüter ikke mere end højst nødvendigt ved ministerlisten. Han fik skabt en enestående begejstring i en regering af fire sammensplejsede partier. Den gode stemning forsvandt for evigt, da han i foråret 1986 pludselig flyttede med ministre på ni poster. Schlüter skadede tilmed ved denne og senere rokader ofte fremtidige politiske samarbejds muligheder unødigt meget, fordi han havde en ejendommelig hævning mod at takke afgangende ministre for deres arbejde (Knudsen, 2021: 335ff).

Poul Nyrup Rasmussen (1993-2001) brugte på otte år og 10 måneder 45 personer som ministre. I gennemsnit sad de tre år og to måneder på hver post. Men politikere, som ikke stod i forreste række, blev rask flyttet rundt på op til seks vidt forskellige poster. Der var fem trafikministre, fem kirkeministre, seks forskningsministre og seks sundhedsministre. Personvalgene virkede ofte improviserede og uden overvejelser om de pågældende personer havde forudsætninger for netop den post, de blev tildelt (Knudsen, 2021: 615).

Lars Løkke Rasmussen satte tempoet op i ministermøllen. Han brugte på kun lidt over to år (2009-2011) 29 personer. Det var samme tal, som Anders Fogh Rasmussen nåede på mere end tre gange så lang tid (mere om Fogh Rasmussen snart). Lars Løkke Rasmussen gennemførte i februar 2010 den største og vildeste rokade nogen sinde. Næsten alle ministre blev enten flyttet eller fyret. Af de syv fyrede har kun en senere haft en længere politisk karriere. Kun Løkke Rasmussen selv finansminister Claus Hjort Frederiksen og integrations- og kirkeminister Birthe Rønn Hornbech forblev uberørt af rokadene, men sidstnævnte blev senere fyret. Rokaden i februar 2010 skabte stor utilfredshed i Jylland, hvor der i forvejen var tilløb til et udbryderparti i Venstre. Løkke Rasmussen har senere erkendt, at rokadene var en uigennemtænkt skævert, fordi han havde glemt, at de jyske venstrefolk ikke var tilgodeset. Løkke: ”Pludselig var der en landsdel, hvorfra der ikke kom en minister.

Jeg bør egentlig ikke indrømme det, men det var hamrende uprofessionelt” (Knudsen og Nielsen, 2023: 272).

I Lars Løkke Rasmussens anden regeringsperiode (2015-2019) blev regeringens kontinuitet afbrudt af, at regeringen i 2016 blev omdannet fra en etpartiregering til en trepartiregering. I alt 31 personer var ministre. Flere af dem kom på ret forskelligartede poster. Løkke Rasmussen er beskrevet som påfaldende impulsiv ved besættelsen af ministerposter (Nielsen 2023: 464). Ved flere lejligheder fyrede han i øvrigt ret populære ministre (Nielsen, 2023: 464 og 476). Andre trak sig selv som aktive politikere (Esben Lunde Larsen, Søren Pind, Brian Mikkelsen).

Helle Thorning-Schmidt (2011-2015) brugte på knap fire år 35 personer som ministre på 50 forskellige poster. Der var også en meget stor trafik gennem regeringens centrale ministerudvalg. En væsentlig del af de mange minister-skift skyldes i dette tilfælde, at regeringens partisammensætning var ustabil. Koalitionspartneren Socialistisk Folkeparti (SF) havde store interne modsætninger. Til sidst trak SF sig ud af regeringen (Knudsen og Nielsen, 2023: 397). Andre ministre trak sig til sidst ud af regeringen for at finde anden beskæftigelse. Det var ikke altid attraktivt at være minister i en samspilsramt regering (Karen Hækkerup, Margrethe Vestager).

En undtagelse var *Anders Fogh Rasmussens* statsministertid (2001-2009). Han brugte på ca. 7½ år ”kun” 29 personer. Og de fleste ændringer fandt ikke sted blandt Venstres ministre, men hos den konservative koalitionspartner. Fogh Rasmussen holder fortsat rekorden for det længst uændrede personel siden 1953 (27.11.2001 til 24.04. 2004). Fogh havde i måneder og år før regeringsovertagelsen forberedt, hvordan ministerposterne skulle besættes. Kun i et enkelt tilfælde takkede den udsete person nej til en ministerpost. Så måtte Fogh improvisere. Dermed fik han dansk histories mest upopulære og formentlig også uegnede kirkeminister, Tove Fergo (Knudsen 2004). I øvrigt var ministerudvælgelsen ret vellykket. I al fald hvis vi måler på ministerholdbarhed. For Fogh syntes det vigtigt at støtte også kritiserede ministre ved ikke at give efter for kritik. Man kan udlægge det som et forsøg på at undgå at udvise svaghed ud fra Fogh Andersens ofte gentagne ord om, at ”der ikke er noget at komme efter.” Man kan også formode, at Fogh Rasmussens standhaftighed fik ministrene til at føle sig tryggere på deres i øvrigt krævende poster. Men også for Fogh kunne det ske, at det blev skiftet ud blandt ministrene efter alvorlig kritik (Svend Aage Jensby, Hans Christian Schmidt).

En forståelig forklaring på ministerskift opstår, hvis regeringen ændrer partisammensætning, eller hvis ministre ikke vil fortsætte f.eks. pga sygdom. Andre ministerskift kan henføres til sjusket regeringsledelse. Man har f.eks. ikke foretaget en grundig screening af ministeremnerne, inden de udnævnes. Derfor må der efterfølgende foretages korrektioner af ministerudpegningerne, når en skandalesag afdækkes, eller fordi en minister virker åbenlyst inkompetent (Hans Larsen-Bjerre, Bente Juncker og Tove Fergo).

Det kan også ske, at man ikke har forberedt nye ministre på, hvor krævende det er at være minister. Især er der risiko for det, hvis ministeren ikke tidligere har været politiker. Nogle få af den type nye ministre har alligevel klaret sig godt som politikere (f.eks. Mogens Lykketoft, Hans Engell, Torben Rechendorff og Claus Hjort Frederiksen). Typisk for dem var, at de i forvejen havde været aktive i deres parti. Men der er også en del eksempler på, at nye ministre først melder sig ind i et regeringsparti, når de bliver ministre (f.eks. Lise Østergaard, Nils Wilhjelmsen, Grethe Rostbøll, Arne Rolighed, Lykke Friis, Charlotte Sahl-Madsen, Jørn Neergaard Larsen, Tommy Ahlers, Mia Wagner). Oftest fører det kun til en kort politikerkarriere. I 2023 Mia Wagner, der var kendt som erhvervskvinde fra en TV-udsendelse, meldte sig først ind i Venstre, da hun en uge før sin udnævnelse vidste, at hun skulle sidde i regeringen. Enhver, der bliver minister, får af medierne straks endevendt deres fortid. En ny minister overvældes også spørgsmål fra journalister. Den nye minister bliver desuden i ministeriet ofte præsenteret for talrige problemer. En tætpakket kalender kan vise, at de ikke får meget tid til at løse dem. Mia Wagner måtte allerede efter en uge som digitaliserings- og ligestillingsminister melde sig syg. En uge senere gav hun helt op. ”Noget tyder nu på, at kroppen ikke vil”, forklarede hun. Man vidste, at hun var en pacemaker, men hun havde ikke mærket helbredsproblemer i fem år. Ingen forudså, at chokket over at blive minister kunne aktivere helbredsproblemer (Berlingske, 9.12.2023).

På baggrund af seks reelle arbejdsdage skulle Wagner have eftervederlag i seks måneder svarende til ca. 700.000 kr. Altså en måneds løn pr. faktisk arbejdsdag. Andre ministre nåede at sidde lige godt et år (f.eks. Svend Bergstein, Tina Nidergaard). Det gav ministerpension. Med risiko for forargelse.

En anden forklaring på ministerrokader kan være, at statsministeren ønsker en stærk topstyring og er bange for ikke at have autoritet til at få alle ministre til at følge sig. Derfor kan ministerfyringer bruges som en demonstration af statsministerens magt. I mildere grad bruges det til at indsætte statsministerens loyalister i stedet for dennes kritikere. I grovere form er det ”management by fear”, dvs. lejlighedsvis magtdemonstrationer af, at ingen skal føle sig sikker. Hyppige fjernelser/flytninger af ministre forhindrer, at ministrene i statsministerens øjne bliver *for* selvsikre og vidende på deres poster og måske drømmer om at erstatte statsministeren. En rocade kan minde dem om, at de kun er ministre på statsministerens nåde (det er svært at fortolke en del af Mette Frederiksens flytninger, men det kunne være en måde at se dem på).

Der er store forskelle på, hvor stor magt og prestige de enkelte ministerposter giver (Nielsen, 2020). Det kan i sig selv føre til, at en minister forlader politik, hvis statsministeren degraderer eller helt vrager en minister. Rokader kan også fremme en meget risikabel beslutningsmodel: kommandomodellen, hvor alt for mange taler statsministeren efter munden og tilbageholder dårlige oplysninger. I forbindelse med diktatorer omtales forhold, der kan aktualisere ordet spytslikkere, som en ”diktatorfælde”. I al fald risikerer en politisk leder, der i sine nærmeste omgivelser kun har anbragt ukritiske loyalister, at træffe

helt urealistiske beslutninger. Som den respekterede britiske forfatningshistoriker Peter Hennessy har udtrykt det: ”Hvis man styrer en kommandomodel, kan man fortsætte tåbeligt ad en lang vej, før nogen rejser et flag” (Knudsen, 2023: 525).

En tredje forklaring kan være, at en statsminister ser dårlige opinionsmålinger og i et afmægtigt håb om at vende udviklingen ændrer på ministersammensætningen. Intet tyder på, at en regeringsrokade er en sikker vej til at øge en regerings popularitet. Erfaringen viser, at en rokade ofte efterfølges af dårligere meningsmålinger (Nielsen og Mose, 2020). Det er dog sket, at en rokade har hjulpet på meningsmålingerne. Et eksempel herpå er, at statsminister Anders Fogh Rasmussen (V) den anden august 2004 indsatte flere kvinder i regeringen efter en periode med dårlige meningsmålinger. Baggrunden var den, at Venstre i meningsmålinger kunne konstatere, at partiet havde sværere ved at tiltrække kvindelige end mandlige vælgere (Knudsen, 2023: 172ff). Denne rokade ser ud til at have hjulpet Fogh til at komme sejrrigt ud af et valg et halvt år senere. Det kan også tænkes at hjælpe på meningsmålingerne at skille sig af med en skandaleramte minister. Men det er i øvrigt sjældent, at det ser ud til, at en rokade påvirker regeringens opinionstal positivt. En statsminister løber til gengæld den risiko, at nogle vælgere ser en rokade som en indrømmelse af, at det ikke går godt for regeringen. Set med statsministerøjne kan det påvirke meningsmålingerne i den gale retning.

Grundighed efterlyses

Danske statsministre bør være mere omhyggelige, når de udpeger ministre. Der må et større forarbejde til, hvor ministeremnernes fortid og kvalifikationer overvejes. Så forebygger man især, at gamle skandalesager, dårligt helbred og åbenlys inkompetence nødvendiggør snarlige ministerskift. Man kan tilmed være heldig med at finde rigtig kompetente ministre, som selv store dele af oppositionen kan være tilfredse med. Det er klogt af en (eventuelt kommende) statsminister at inddrage andre ledende politikere i sit parti samt partiansattes screeninger af ministeremner i forbindelse med regeringens sammensætning. Det er endvidere nødvendigt med langt mere grundige ”ansættelsessamtaler” end de korte telefonopringninger, de fleste danske statsministre hidtil har gennemført uden at sige noget om, hvad de forventer af nye ministre. Endelig bør statsministre lade være med at foretage panikprægede ændringer af ministerlisten alene på grund af dårlige meningsmålinger.

Et mere vidtgående tiltag kunne være, at nye ministre skulle gennemgå en høring i Folketinget om deres forudsætninger og hensigter i lighed med samme måde som kommissærer i EU må i høring i EU-parlamentet. Det kunne forebygge sjuskede og uholdbare ministerudpegninger.

Referencer

- Kirk, Anders og Tim Knudsen (1996), "Danske regeringers og ministres holdbarhed", *Administrativt Tidsskrift*, nr. 4: 325-30.
- Kjølbye, Rikke Jo (2008), "Førstegangsministre", Institut for Statskundskab, KU: Arbejdsrapport 2008/04.
- Knudsen, Tim (2004), "Fergo og fanden", i Jens Blom-Hansen, red., *Politik ukorrekt. Festskrift til Jørgen Grønnegård Christensen*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Knudsen, Tim (2020a), *Statsministeren bd. 1: Kampe om regeringsledelsen*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Knudsen, Tim (2020b), *Statsministeren bd. 2: De første demokratiske statsministre*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Knudsen, Tim (2020c), *Statsministeren bd. 3: Fra krigstid til samarbejdende folkestyre*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Knudsen, Tim (2021), *Statsministeren bd. 4: De folkelige statsministre*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Knudsen, Tim (2023a), *Statsministeren bd. 5: Mellem almagt og afmagt*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Knudsen, Tim og Peter Heyn Nielsen (2023), "På jagt efter en game changer", i Tim Knudsen, red., *Statsministerens bd. 5: Mellem almagt og afmagt*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Lauritzen, Karsten (2023), *Lad det gå lidt langsomt*, Forlaget 28 B.
- Nielsen, Kenneth Thue og Peter Mose (2020), "Analyse", *Politiken*, 20. juni.
- Nielsen, Peter Heyn (2012), "Førstegangsministre 2007-2011 og ministerholdbarhed 2001-2011", Institut for Statskundskab, KU: Arbejdsrapport 2012/5.
- Nielsen, Peter Heyn (2022), "Public Popularity as a part of the Job Description? Dismissing Unpopular Ministers", *West European Politics*, 45(2): 360-80.
- Nielsen, Peter Heyn (2023a), "Prisen for statsministerposten: regeringsudvidelse", i Tim Knudsen, red., *Statsministeren bd. 5: Mellem almagt og afmagt*, Frederiksberg: Samfundslitteratur, pp. 447-66.
- Nielsen, Peter Heyn (2023b), "Statsminister med erfaringer – men blev de brugt"? i Tim Knudsen, red., *Statsministeren bd. 5: Mellem almagt og afmagt*, Frederiksberg: Samfundslitteratur, pp. 467-86.
- Pind, Søren (2018), *Frie ord*, København: Gyldendal.
- Ruin, Olof (1990), *Tage Erlander. Serving the Welfare State, 1946-1969*, University of Pittsburgh Press.
- Sørensen, Anna Solvej Bach (2010), "Førstegangsministre 2007-2010 og ministerholdbarhed 2001-2010", Institut for Statskundskab, KU: Arbejdsrapport 2010/07.
- Tvilde, Jesper (2000), "Førstegangsministres udvalgs erfaring", Demokratiprojektet, Arbejdsrapport 21/2000.
- Østrup, Finn, Jørgen Jørgensen og Jesper Zwisler (2020), *Fornyelse eller kollaps*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.