

Peter Heyn Nielsen

Ministre og regerings økonomiske ressourcer: Tager medlemmerne af de centrale regeringsudvalg fra resten og giver til sig selv?¹

Centrale regeringsudvalg udgør inderkredsen i danske regeringer og dermed den absolutte top af dansk politik magtpyramide. Desuagtet har de stort set ikke været inddraget i kvantitative statskundskabsstudier. I denne artikel fokuserer jeg på individuelle ministre og deres rolle i regeringers politikudvikling afhængig af, om de er medlemmer af sådanne udvalg eller ej. For årene 1995-2023 undersøger jeg, om bestemte ressortområders andel af de samlede offentlige udgifter øges, hvis den ansvarlige minister har været medlem af enten regeringens økonomiudvalg eller koordinationsudvalg. I analysen ses en signifikant positiv effekt for ministres medlemskab af centrale regeringsudvalg – navnlig af Økonomiudvalget. Det indikerer, at udvalgenes medlemmer har bedre forudsætninger for at skabe politiske forandringer med deres ministerpost end de øvrige ministre. Dertil har et stort antal udskiftninger på ministerposten den modsatte effekt. Resultaterne er vigtige bidrag til vores forståelse af magtkoncentrationen i det danske politiske system, af ministerrollen, og af regeringer og disses interne beslutningsgange.

Nøgleord: regeringer, regeringsudvalg, minister, partiadfærd

Hele processen med at udforme en ny finanslov går i gang, når Økonomiudvalget er blevet enige om den overordnede ramme for, hvad der kan bruges af penge i ministerierne (Mogens Lykketoft 2003, bl.a. finansminister 1993-2000 i Larsen, 2003: 147-148).

Mange ministre frygtede regeringens koordinationsudvalg, hvis de havde store og mange gange udgiftskrævende forslag på dagsordenen. Når vi sad der [...] blev der ikke delt småkager ud og ministrene skulle være forberedt til tænderne for at få grønt lys (Bendt Bendtsen 2019, økonomi- og erhvervsminister 2001-2008 i Bendtsen, 2019: 257).

Årtierne efter anden verdenskrig bød på en markant udbygning af velfærdsstater i mange OECD-lande. Det betød også en ekspansion i de offentlige udgifter, ikke mindst i Danmark hvor der kom mange mere og mindre universelle velfærdsydelser finansieret af det offentlige. Det medførte også fokus på, ”hvordan det politiske system bedst kontrollerer de offentlige finanser” (Christiansen, 2011: 29). Men styringen er ikke kun et økonomisk spørgsmål. Styringen indebærer en kombination af at besvare økonomiske og politiske udfordringer (Christiansen, 2011). Fokus i denne artikel er på det politiske aspekt af den statslige styring af de offentlige udgifter.

I en til enhver tid siddende regering vil de fleste ministre ønske sig flere ressourcer til deres ressortområde. De har bedre forudsætninger for at initiere ny politik, desto flere penge de kan bruge. Men med det ovenfor nævnte fokus på styringen af statens økonomi er ministres ressourcer sjældent ubegrænsede, så i en regering vil der være et konkurrenceforhold mellem ministre og ministerier om knappe ressourcer (Herzog og Mikhaylov, 2020: 409). Givet disse forhold stilles spørgsmålet i denne artikel derfor, hvornår og hvordan nogle ministre lykkes med at øge udgifterne relativt mere indenfor deres ressortområde end andre ministre? Eller med andre ord, who gets what, when, and how?

Formelt set kan ministerier betragtes som autonome enheder med en minister i spidsen, der er politisk og juridisk ansvarlig for anliggender under sit ressortområde (Grundloven § 14). Men som de to indledningsvis præsenterede citater illustrerer, er danske ministre i realiteten underlagt stram styring internt i regeringen, herunder i forhold til løbende bevillinger og budget på finansloven (se også Nielsen, 2020; Dybvad-udvalget, 2023: bilag 6). Regeringens koordinationsudvalg og økonomiudvalg udgjort af en inderkreds af ministrene kontrollerer de øvrige ministre og ministerier. Det kan medføre kampe internt i regeringen. Mogens Lykketoft, den længst siddende danske finansminister siden systemskiftet, fremhæver ovenfor, hvordan regeringens økonomiudvalg spillede en central rolle i den indledende fase af udformningen af finansloven. Finansloven er definerende for udgifterne på diverse ministeriområder. Bendt Bendtsen var fast medlem af begge udvalg fra 2001 til 2008. I hans gengivelse skal man bemærke, hvordan ”vi”, som ikke delte ud, ville sige de få faste medlemmer af Koordinationsudvalget, mens de frygtsomme, der fik foretræde herfor, var det flertal af regeringens ministre, som ikke var faste medlemmer af udvalget, der derfor skulle kæmpe for deres udgiftskrævende initiativer.

Spørgsmålet i denne artikel er, om de faste medlemmer af disse to regeringsudvalg måske kan udnytte deres privilegerede position i regeringens beslutningshierarki til, populært sagt, at tage penge fra flertallet af ministrene, der ikke er faste medlemmer, og give dem til sig selv? Giver det en minister en mål-

bar komparativ økonomisk gevinst at være fast medlem af et af disse regeringsudvalg? Netop Koordinationsudvalget og Økonomiudvalget, kan betragtes som centrale regeringsudvalg i Danmark (Dybvad-udvalget, 2023: 93-97, bilag 6). De afgrænser ministerholdets inderkreds fra periferien, hvor medlemmer tilhører førstnævnte (Rhodes og Salomonsen, 2021: 76; Nielsen, 2020). I litteraturen om ministre finder man typisk, at ministre forventes at kæmpe deres ministeriums sag internt i regeringen, herunder for at få flere penge (Headey, 1974: 68; Herzog og Mikhaylov, 2020: 413). Hvis vi således antager, at ministrene er policy-seeking individer, der bestræber sig på at få flere ressourcer til deres eget ministerium (se også Nielsen, 2023b: 482), vil vi forvente, at medlemmer af de to centrale udvalg vil forsøge at bruge deres privilegerede placering i regeringens interne hierarki til at øge deres ministeriums udgifter. Men forskningsmæssigt har vi endnu ikke belæg for, at det skulle være tilfældet (jf. Nielsen, 2024: 294). Bojar (2019: 2) fremhæver, at “we lack a coherent account of the main drivers of spending shares across different budgetary categories”.

I denne artikel undersøger jeg på den ene side, om der er en sammenhæng mellem offentlige udgifter anvendt indenfor givne policyområder, og på den anden side om den relevante ressortminister er fast medlem af Økonomiudvalget og/eller Koordinationsudvalget. Jeg undersøger årligt anvendte udgifter for 1995-2023 med data tilgængelig hos Danmarks Statistik (OFF29). Fokus er ministerier med en nogenlunde afgrænset ressortprofil (bl.a. undervisning, transport, kultur) i modsætning til ministerier, der pr. definition har en mere tværgående profil (fx erhverv, finans, skat, indenrigs). De inddragede ministerområder kan modsvares en budgetkategori i data for årligt anvendte udgifter (se fx Herzog og Mikhaylov, 2020).

Emnet er vigtigt for vores forståelse af regeringers interne beslutningsgange, af individuelle ministres rolle i regeringers politikudvikling og af ministres muligheder for at realisere deres politiske initiativer. Hvordan fordeling af offentlige udgifter foregår på statsligt niveau i parlamentarisk demokrati, det må i enhver henseende siges at være vigtigt – ikke mindst i Danmark i kraft af vores omfattende skattebetaling.

Hvorfor koordinere og kontrollere i en regering?

Hvis ikke du sidder i Koordinationsudvalget – måske i nogle tilfælde Ø-udvalget eller Sikkerhedsudvalget – så har du jo ingen indflydelse på regeringens politik ud over på det ministerområde, du selv sidder med. Og den er måske også på lange stræk ret begrænset (Simon Emil Ammitzbøll-Bille 2022, økonomi- og indenrigsminister 2016-2019, citeret i Nielsen, 2023b: 480).

I den internationale litteratur har regeringsudvalg typisk indgået i studier af enten regeringsledelse og/eller specifikt styringsredskaber i koalitionsregeringer (Bergman, Bäck og Hellström, 2021), der skal muliggøre samarbejde mellem forskellige partier i samme regering. Blandt sådanne styringsredskaber (eller kontrolinstanser) er de mest udbredte dels nedskrevne, detaljerede regeringsgrundlag (Klüver, Bäck og Krauss, 2023; Moury og Timmermans, 2013), der dikterer retningen for de enkelte ministre *forud* for ministerudnævnelserne, dels regeringsudvalg hvor en inderkreds af ministre løbende *efter* regeringsdannelsen kontrollerer ministrenes aktiviteter (Andeweg og Timmermans, 2008). Samme topstyret kontrol kan også forekomme i en etpartiregering, måske særligt i tilfælde af et internt splittet regeringsparti (Nielsen, 2024: 283; se også Salomonsen og Trangbæk, 2022).

Analysen af sådanne styringsmekanismer har oftest det udgangspunkt, at statsministre og partiledere (principalen) har en interesse i at installere nogle sådanne til at overvåge og kontrollere ministrene, fordi udnævnelse af ministre (agenterne) indebærer en risiko for, at de valgte kandidater ikke følger den af principalen ønskede kurs (fx Müller og Meyer, 2010; Krauss, 2018). Ministre har efter udnævnelse en unik adgang til information fra deres eget ministerium, som de potentielt kan bruge til egen – eller eget partis – fordel på bekostning af, hvad der ellers måtte være indgået kompromis om i regeringen (Bergman et al., 2024; Martin og Vanberg, 2020). Ministre kan bruge deres komparative informationsmæssige fordel proaktivt til at påvirke nogle initiativer indenfor deres ressortområde og reaktivt ved at bremse andre initiativer (Bäck et al., 2022: 257). Det kontroltab, der uundgåeligt ligger i at uddelegere ansvar til en minister (Strøm, 2000: 270), kan top-down styringsmekanismer bidrage til at inddæmme. Dertil kan der også være mere administrative eller forvaltningsmæssige årsager til at koordinere ministres og ministeriers arbejde (Peters, 2015: 8-9).

Helt tilbage fra 1800-tallet blev det i Danmark til, at regeringers koordination foregik i ministermøder, hvor alle ministre var til stede og kunne deltage i koordinationsprocessen (Knudsen, 2021: 16). Dertil var der udbredt ressortautonomi, hvor ministre selv forvaltede deres embede, uden at andre ministre intervenerede. Flere udviklingstræk har umuliggjort den fremgangsmåde (Nielsen, 2020: 411ff). For det første er mængden af lovgivning steget eksplosivt i omfang og kompleksitet siden ministerialsystemets indførelse, herunder ikke mindst fra efterkrigstiden og til i dag, jf. indledningen. I en moderne velfærdsstat som den danske vedtages mere end 200 love om året, der er stadig mere komplicerede. For det andet og i forlængelse heraf har danske regeringer med tiden fået flere ministre blandt andet som konsekvens af stigende arbejdspress.

Så sent som i 1922 havde en dansk regering blot 10 ministre, mens det tal siden 1970'erne typisk har ligget på omkring 20 delvist afhængig af antallet af regeringspartier. Med de mange komplicerede initiativer, der kører igennem en moderne dansk regering, kan omkring 20 ministre ikke sidde i fællesskab på ministermøder og diskutere alt tilbundsående, og da slet ikke hvis alle skal komme til orde (Nielsen, 2020: 427; Jensen, 2018: 109-110).

I Danmark har der siden i hvert fald besættelsestidens første år været tradition for at nedsætte mindre regeringsudvalg (Nielsen, 2020: 429-430). De har med tiden fået en stærkere rolle i den interne regeringskoordination, og enkelte af dem har længe udgjort en inderkreds i regeringen. Ministermøderne med alle ministres deltagelse eksisterer stadigvæk, men som central koordinationsinstans har enkelte regeringsudvalg overtaget deres funktion. Der er efterhånden kommet en del studier – primært deskriptive og/eller kvalitative – med fokus på bl.a. regeringsudvalgs funktion i moderne dansk regeringsarbejde (Nielsen, 2024; Rhodes og Salomonsen, 2021; Salomonsen og Trangbæk, 2022; se også Dybvad-udvalget, 2023; Christiansen, 2021; for ældre studier se Nielsen, 2020: 409). Som det også er udlagt af en tidligere økonomi- og indenrigsminister i indledningen af dette afsnit, peger studierne entydigt på øget centralisering og hierarkisering af beslutningsprocesserne i danske regeringer som konsekvens af den rolle, enkelte regeringsudvalg har fået.

Regeringsudvalgs kontrol med ministre og udgifter relateret til deres ressortområde

En af de vigtigste grunde for mig til at gå ind i politik er netop muligheden for at have et helhedssyn på samfundet, ikke for at være en enkeltsagspolitiker. Det er man selvfølgelig, når man er minister for et enkelt helt bestemt område. Men ved at sidde i Koordinationsudvalget får jeg mulighed for at beskæftige mig med miljøpolitik, uddannelsespolitik, forskningspolitik – ja, alt muligt, fordi alt muligt kører over scenen i det udvalg (Lene Espersen 2006, minister 2001-2011, i Roijer, 2006: 129-130).

Den centrale uafhængige variabel i dette studie angår ministres medlemskab af regeringsudvalg. Der er gode grunde til at forvente, at en plads i et centralt regeringsudvalg kan medføre relativt flere økonomiske ressourcer til et ministerium. Siden 1993 har danske regeringer konsekvent nedsat både et økonomiudvalg og et koordinationsudvalg. Det er disse to udvalg, der er fokus for denne artikel. I artiklens undersøgelsesperiode har danske regeringer haft mellem 17 og 23 ministre, mens Økonomiudvalget typisk haft 4-6 medlem-

mer, og Koordinationsudvalget som regel et par flere end Økonomiudvalget. Koordinationsudvalgets møder har været ledet af statsministeren med dennes ministerium som sekretariat, hvorimod Økonomiudvalget har været forankret i Finansministeriet med finansministeren som formand. Statsministeriet er pr embedsmænd repræsenteret i Økonomiudvalget, mens statsministeren ikke deltag personligt i møderne her. Rhodes og Salomonsen (2021: 83) konkluderer om reformen af danske regerings udvalgsarbejde i 1993, at "centralization was a response to economic crisis and failures of coordination. It sought to ensure that budgets remained within bounds by the ministries". Som sådan må kontrol med ministres udgifter forventes at være fokus for de centrale regeringsudvalg.

Arbejdsfordelingen mellem de to udvalg kan variere på tværs af statsministre og regeringskoalitioner. Men begge udvalg har i denne periode udgjort en art de facto indre kabinet i danske regeringer, hvor udvalgene ikke blot skal forberede og indstille beslutninger til den samlede regering, men derimod træffe beslutninger på vegne af regeringen (Nielsen, 2024), som også Lene Espersen-citatet ovenfor understreger. Alene den fremtrædende position i regeringen, som en plads i et af de to udvalg pr definition giver, kan forventes at placere ministeren stærkere i forhold til at få øgede ressourcer, fx i noget så vigtigt som regeringens finanslovsudspil.

Nielsen (2024: 282) argumenterer for, at "ministers appointed to certain central cabinet committees enjoy an advantage in the pursuit of realizing their policy goals". Dette studie viser, at medlemskab af Økonomiudvalget i danske regeringer øger individuelle ministres antal årligt fremsatte lovforslag. Det gælder særligt blandt ministre, der har relativt få lovforslag på det årlige lovprogram. Argumentet er, at udvalgsmedlemmer har større frihedsgrader i regeringens daglige arbejde til eksempelvis at fremsætte lovforslag, og at ikkemedlemmers initiativer blokeres og/eller forhales af udvalgene. Denne logik må forventes også at påvirke ministres anvendte udgifter. De faste medlemmer vil antageligt være mere tilbøjelige til at give indrømmelser til hinanden internt, mens ikke-medlemmernes initiativer vil være underlagt strammere kontrol. Det vil i sidste ende bidrage til relativt større budgetforøgelser for medlemsministerierne end for de øvrige ministerier (se Nielsen 2023b: 482). Møderne i regeringsudvalgene forberedes af embedsmænd, der fungerer som vetoled for ministre ift. at få sager på dagsordenen på et møde. Har et ikkemedlem ønske om løbende at få flere ressourcer til sit ministerium, kræver det først, at denne får sin sag på dagsordenen i et møde i et regeringsudvalg. Det kan i sig selv være en tidskrævende proces (Jensen, 2018: 111ff; Bo Smith-udvalget, 2015: 85ff). Omvendt mødes de faste medlemmer jævnligt, og de vil måske være tilbøjelige til at behandle deres egne sager først (se fx Nielsen, 2023b: 482). Det er forventeligt, at det er

til de faste medlemmers fordel ift. at øge udgifterne på deres ressortområder relativt mere.

Til sidst kan man også nævne, at hvis en minister er medlem af et centralt regeringsudvalg, får ministerens departementschef dertil en allround viden om forhold i de øvrige ministerier ifm. forberedelsen af udvalgsmøderne (Trangbæk, 2021: 251). Det sætter de faste medlemmer i en langt bedre forhandlingsposition overfor ikkemedlemmerne, når økonomiske ressourcer skal fordeles mellem ministerierne.

Overordnet set har det været bestræbelsen, at man ved at have disse to udvalg kunne foretage den mest dybdegående detaljefokuserede behandling af ministres sager i Økonomiudvalget, mens Koordinationsudvalget så kunne forbeholdes større og mere principielle diskussioner (Jensen, 2003: 204, 2008: 463ff). Det har den iboende logik at friholde en travl statsminister fra mange mindre sager, da statsministeren ikke personligt deltager i Økonomiudvalgets møder. Hvis der imidlertid ikke kan opnås enighed i Økonomiudvalget, må en sag gå videre til Koordinationsudvalget. Givet den arbejdsfordeling mellem de to udvalg kan det måske være en større økonomisk fordel for en minister at være medlem af Økonomiudvalget end af Koordinationsudvalget. Dertil kommer, at Koordinationsudvalget også behandler større principielle og politisk-taktiske overvejelser såvel som udenrigspolitik, hvilket i ringere grad vil have store økonomiske konsekvenser på den helt korte bane. Men det er vigtigt at fastholde, at sidstnævnte udvalg også beskæftiger sig med økonomiske spørgsmål, og at det har de facto kompetence til at blande sig i andre ministres sager, som det eksempelvis fremgik af Bendt Bendtsen-citatet i artiklens indledning. I Koordinationsudvalget kan mere omfattende reformer eksempelvis blive udarbejdet, som også vil have store økonomiske implikationer.

På ovenstående baggrund fremsætter jeg to hypoteser:

H1: Andelen af de årligt anvendte offentlige udgifter vil øges indenfor et givent ministeriums område, når ministeriets minister er fast medlem af regeringens koordinationsudvalg.

H2: Andelen af de årligt anvendte offentlige udgifter vil øges indenfor et givent ministeriums område, når ministeriets minister er fast medlem af regeringens økonomiudvalg.

Det ovenstående indikerer og forudsætter, at der i de to udvalg ex post ministerudnævnelse kan øves indflydelse på regeringens interne beslutningsprocesser, herunder om fordeling af økonomiske ressourcer. Teoretisk set kan man sup-

plerende tilføje, at et centralt formål med regeringsudvalg og indre kabinetter er at koordinere sager løbende, som de opstår, fordi alt ikke kan forudsiges, afklares og koordineres ved regeringsdannelsen, herunder med at lave et mere eller mindre omfattende regeringsgrundlag (se Andeweg og Timmermans 2008: 298). Principielt set kunne man måske forestille sig, at overvejelser om hvilke ressortområder, der skulle have relativt flere ressourcer, var truffet ex ante ministerudnævnelsen, og at de særligt prioriterede poster blev givet til bestemte personer, der i kraft af disse ressortområders prioritet havde øget sandsynlighed for at blive medlemmer af Økonomiudvalget og/eller Koordinationsudvalget. I så fald ville udvalgenes arbejde ikke have nogen effekt på fordeling af økonomiske ressourcer i sig selv, men medlemmer ville muligvis kunne have det i kraft af, at de på forhånd var tiltænkt flere ressourcer givet deres ministerområders højere prioritet.

Jeg udelukker ikke, at det kan være sket i nogle tilfælde. Jeg er imidlertid ikke bekendt med empiriske eksempler herpå (på linje med Nielsen, 2024: 286).² Det er også spørgsmålet, om det ville være hensigtsmæssigt og muligt at realisere en plan om øgede ressourcer på bestemte områder på denne vis. Problemer opstår som nævnt løbende, og de skal håndteres løbende. Prioriteter kan også nå at ændre sig i løbet af en hel valgperiode, hvorfor særligt øgede budgetter næppe kun ville være udtryk for prioriteter foretaget ved regeringsdannelsen. I så fald ville det forudsætte en indskiftning af nye medlemmer i udvalgene, hvis prioriteterne måtte ændre sig, hvilket udvalgenes medlemssammensætning over årene ikke indikerer. Den indikerer snarere, at der er mange ministerier, som ikke umiddelbart har forekommet at være højeste prioritet for skiftende regeringer, der har været repræsenteret som faste medlemmer i begge udvalg (se også næste afsnit om variation i udvalgsmedlemmer). Ministre fra mindre ministerier forekommer undertiden især at blive udvalgsmedlemmer pga. særlige personlige kvalifikationer eller relationer, og/eller fordi balancer skal opretholdes mellem partier i koalitionsregeringer eller internt i regeringspartier, men ikke fordi de forud for deres udnævnelse er tiltænkt at få deres budget forøget.³

Data og undersøgelsesdesign

Det er langt fra altid, at Forsvarsministeriet er repræsenteret i Koordinationsudvalget. Det var en styrke og et lille skub for ministeriet [...] på det tidspunkt, hvor man skulle kæmpe for flere penge til vores forsvar! (Thomas Ahrenkiel 2023, departementschef i Forsvarsministeriet 2016-2020, i Hegelund, 2023: 224).

Studiets afhængige variabel angår offentlige udgifter. Nærmere bestemt undersøger jeg årligt anvendte offentlige udgifter indenfor bestemte kategorier knyttet til ministerområder afhængig af, om den relevante minister er medlem af et centralt regeringsudvalg. Data er tilgængelige hos Danmarks statistik ("Offentlig forvaltning og service, funktionel fordeling af udgifter (COFOG) efter funktion og tid") for udgifter anvendt fra og med 1995 og inddrages herfra i dette studie til og med 2023. Her er offentlige udgifter fordelt på en række områder, hvoraf en række af dem men ikke alle direkte kan modsvares ressortministerier. Jeg er kun bekendt med to tidligere studier, der kobler udgifter på enkelte områder fra COFOG-data til ministre og ministerområder og undersøger ministerrelaterede faktorer, der kan påvirke disse (Bojar, 2019; Herzog og Mikhaylov, 2020). Fremgangsmåden i min analyse er især inspireret af disse to studier, hvor jeg som noget nyt fokuserer på forskelle mellem medlemmer og ikkemedlemmer af centrale regeringsudvalg.

Jeg inddrager udgifter på følgende ministerområder (se appendiks A for operationalisering):

- Udviklingsbistand
- Forsvar
- Justits
- Fødevarer
- Transport
- Miljø
- Sundhed
- Kirke
- Undervisning
- Forskning og videregående uddannelse
- Kultur
- Bolig

Jeg operationaliserer denne variabel som årlige anvendte udgifter på et givent område relateret til ministres ressortområde i procent af de samlede udgifter det år (som Bojar, 2019: 3; se også Herzog og Mikhaylov, 2020: 415). At det på denne måde er et relativt mål, det har den fordel, at der ikke behøver at blive taget hensyn til eksempelvis inflation og årligt varierende offentlige udgifter.

Jeg anvender fixed effects OLS modeller i analysen (se Herzog og Mikhaylov, 2020: 418). I studiets primære analyse inkluderes udvalgsmedlemskab i modellerne som dummyvariable (medlem/ikkemedlem). Her undersøges effekten af udvalgsmedlemskab dels med variable for Økonomiudvalget og Koordinations-

udvalget hver for sig, dels med en samlet variabel hvor ministre er kodet for, om de blot var medlem af et af de to udvalg.

At identificere én ministers indflydelse på anvendte udgifter afhængig af dennes placering i det interne regeringshierarki vanskeliggøres af udskiftninger på ministerposterne og ændringer i regeringsudvalgenes sammensætning. I de modeller, der er analysens primære fokus, er cases ministre for de ovenfor nævnte områder, der er kodet for, om de var medlem af regeringsudvalg ved fremlæggelsen af det finanslovsforslag, som sidenhen endte med at gælde for de år, der undersøges anvendte udgifter for. Fremlæggelsen af et finanslovsforslag finder sted i august jf. Grundloven (og finansåret) i året før det givne finansår for opgjorte anvendte udgifter. I tilfælde af folketingsvalg kan der dog blive fremlagt et nyt forslag til finanslov senere, som også ender med at blive vedtaget og gældende.⁴

Det inddragede er langt fra et perfekt mål for en ministers indflydelse på udgifterne indenfor sit ressortområde. Der er imidlertid grund til at forvente, at en minister kan drage fordel af at være medlem af et centralt regeringsudvalg ved fremlæggelsen af finanslovsforslaget – og endnu større hvis denne har været det i hele kalenderåret op til – fordi så vigtigt et emne kan være genstand for diskussioner i begge udvalg, om end mere i Økonomiudvalget end i Koordinationsudvalget. Helt grundlæggende må ingen udgift afholdes uden hjemmel i en vedtaget finanslov eller midlertidig bevillingslov (jf. Grundloven § 46). Dertil styrer regeringsudvalgene regeringens politikudvikling, hvilket uløseligt er forbundet med økonomiske prioriteringer (Rhodes og Salomonsen, 2021: 78). Ifølge Bo Smith-udvalget (2015: 112): ”Politikudvikling vil ofte involvere økonomiske prioriterings- og finansieringsproblemer, som forudsætter politisk stillingtagen. Den er derfor også i betydeligt omfang koblet sammen med budgetforberedelse og budget- og finanslovsforhandlinger”. At få indflydelse på et finanslovsforslag og være med i forberedelsen af dette antages således at være definerende for det kommende års udgifter, uanset at der efter fremlæggelsen af udspillet kan gives væsentlige bidrag til bestemte områder som indrømmelser til støtte- og forligspartier.⁵

Som supplement til disse modeller analyserer jeg, hvor stor en andel af et givet år (0-1) et ministerium har en minister som fast medlem af udvalgene. I disse modeller er den afhængige variabel den samme. Med denne anderledes operationaliserede variabel tilføjes nuancer til de primære analyser, mens det imidlertid er sværere at inkludere yderligere kontrolvariable (se nedenfor). Som citatet ovenfor fra den tidligere departementschef i Forsvarsministeriet antyder, har der i den undersøgte periode været nogen variation i, hvilke ministre der har været faste medlemmer af de centrale regeringsudvalg (se også appen-

diks B). 2005-2007 er den eneste valgperiode, hvor medlemskredsen undervejs ikke ændrede sig i nogen af de to udvalg. Ofte har eksempelvis Justitsministeriet og Udenrigsministeriet været medlemmer af Koordinationsudvalget, og i Økonomiudvalget har man ofte kunnet finde Erhvervsministeriet og Skatteministeriet, men ingen af de nævnte eksempler gælder konsekvent for den periode, der undersøges i denne artikel. Ved udgangen af 2023 sad derimod kirkeministeren og undervisningsministeren i Økonomiudvalget, hvad skatteministeren ikke gjorde, og fra 1995 til og med 2023 har ministerier som transport, kultur, samt forskning og videregående uddannelser været repræsenteret i begge udvalg.

Det skal bemærkes, at COFOG-data og disses struktur er brede kategorier af udgifter. Forskellige typer af udgifter vil forventeligt være af varierende interesse for en minister. Den svaghed er det ikke muligt helt at korrigere for. Dog kan man tilføje, at jo større COFOG-summen er på et givent område relateret til et ministerium, desto større er sandsynligheden for at det vil være til gavn for ministeren. Som nævnt indledningsvis vil man i litteraturen finde, at det er en succes for en minister at skaffe ressourcer til sit ministerium, og det vil blive indfanget af COFOG-data og med den anvendte operationalisering. Det skal også bemærkes, at udgifter på tværs af mange af de inddragede områder er knyttet op på langvarige forlig, der går på tværs af udskiftninger på ministerposter. Det vil forventes at kunne påvirke udgifterne på de forskellige områder – positivt såvel som negativt. Men selv indenfor et eksisterende forlig kan der godt tilføjes yderligere ressourcer, og derudover vil forlig sjældent – måske aldrig – dække et helt ressortområde. Så selvom et område under en ministers ressort er forligsbelagt, vil der stadig være mulighed for at øge såvel som begrænse den samlede sum, som udgør COFOG-data.

Kontrolvariable

I studiets primære analyse inkluderer jeg en række forklarende og kontrollerende variable i regressionsmodellerne. Flere knytter sig til kontinuiteten på ministerområdet. Der inddrages en variabel for hvor stor en andel af det givne finansår (0-1), hvor udgifterne anvendes, at ministeren, der sad ved finanslovsfremlæggelsen, beholdt sin post (*Tid på ministerposten i udgiftsåret*). Dernæst inkluderes en variabel for stabiliteten på ministerposten de forudgående tre år før en given finanslovsfremlæggelse (*3-års ministerstabilitet i ministeriet*). Den er målt som antallet af ministre inkl. den, der sad ved den givne finanslovsfremlæggelse. Forventningen er, at en minister, der har haft en vis tid på posten, har bedre forudsætninger for at påvirke ministeriets budget (se Chabal, 2003: 30). Til sidst kontrolleres der for, om ministerområdet er gået fra et parti til et andet

indenfor det seneste år (dummy) forud for en finanslovsfremlæggelse (*Partiskift på ministerposten*).

Hvilket parti, ministeren kommer fra, må forventes at kunne påvirke den politiske og økonomiske prioritering af et givent område. For at kontrollere for partifaktoren inkluderer jeg en variabel for partiets placering på en højre-venstre-skala. Det er målt på en skala fra 0-10, hvor 0 står for mest venstreorienteret, og 10 står for mest højreorienteret. Data stammer fra de officielle valgundersøgelser, hvor respondenterne er blevet bedt om at placere alle partier på en sådan skala.⁶ Det mål vil i nogen grad fungere som en proxy for partiernes holdning til enkelte issues.

Politisk erfaring må alt andet lige forventes at være til en ministers fordel i den interne kamp i regeringen om udgiftskrævende forslag (Bo Smith-udvalget, 2015: 80; Headey, 1974: 79). Flere variable introduceres derfor som mål for ministrenes politiske erfaring. Det gælder dels, om ministrene har haft andre ministerposter tidligere i karrieren (dummy), dels deres anciennitet på den gældende post og dels deres folketingserfaring – de to sidstnævnte målt i antal måneder bagud fra en given fremlæggelse af finanslovsforslag. Jeg kontrollerer også for, om ministeren på det givne tidspunkt er valgt til Folketinget.

Jeg antager, at jo flere ministre der er i en regering, desto færre midler vil en minister relativt set have til sin rådighed, fordi der er flere om at deles om det fælles budget. Derfor inddrages en variabel for antallet af ministre i regeringen. Som kontrolvariable introduceres til sidst ministerens partis størrelse (procent) målt som resultatet ved sidste folketingsvalg samt ministerens køn og fixed effects for hhv. policyområde og finansår.

Analyse

Det siger jo sig selv, at hvis en ressortminister sidder med i et centralt økonomiudvalg, så bliver der lyttet mere, end hvis man bare inviteres ind, når nu ens dagsordenspunkter er på (Karsten Lauritzen 2018, daværende skatteminister, i Nielsen, 2018).

I tabel 1 ses resultaterne af regressionsmodellerne. Den afhængige variabel er den relative andel af årligt anvendte udgifter indenfor de givne policyområder. For de inddragede fagministerier ses det i model 1, at der er en positiv effekt forbundet med udvalgsmedlemskab ved finanslovsfremlæggelsen, men at effekten kun er signifikant for Økonomiudvalget. Undersøges de to udvalg under et (model 2), findes der tilsvarende en signifikant positiv effekt, som dog er mindre. Andelen af de anvendte udgifter øges med 0,48 procentpoint for fagmini-

strene, der var fast repræsenteret i Økonomiudvalget, mens medlemskab af blot et af de to udvalg medfører 0,27 procentpoints forøgelse. Det skal understreges, at der er kontrolleret for både år og policyområde. Vi kan på den baggrund med størst sikkerhed vurdere, at hvis en minister skal have større forøgelse af sin andel af de årligt anvendte offentlige udgifter, så sker det bedst gennem medlemskab af Økonomiudvalget under forberedelsen af finanslovsudspillet. Det bekræfter H2, mens vi ikke entydigt kan bekræfte H1.

Hvis man antager, at muligheden for at øge udgifterne på ens ressortområde betyder bedre mulighed for at realisere politiske initiativer, så er det en vigtig ressource, uanset hvor stort et ministerium en minister er ansvarlig for. Særligt for de ministerier, der kun lejlighedsvis er faste medlemmer af Økonomiudvalget, vil det være en mærkbar forskel (fx kultur eller justits, se appendiks B). Ser man på hele perioden samlet, så har 2,3 procent af de totale årlige udgifter gennemsnitligt været anvendt på kulturområdet. En stigning på næsten et halvt procentpoint indebærer dermed en betragtelig styrkelse.

Som supplement til disse analyser præsenteres model 3-6, hvor udvalgsmedlemskab er opgjort som andel tid af et udgiftsår med fast medlemskab for et *ministerium*, uanset antallet af *personer* det angår (se også appendiks D). Disse modeller skal tolkes varsomt, da langt færre kontrolvariable er inkluderet, og dertil rummer model 5-6 en vis grad af multikollinearitet (variablene for udvalgsmedlemskab). Udvalgsmedlemskab har i model 3-4 en positiv effekt, der for Økonomiudvalget er ikke signifikant, mens den mere overraskende er det for Koordinationsudvalget. I model 5-6 er disse modeller suppleret med variabelen for ministres udvalgsmedlemskab ved fremlæggelse af finansloven. Når de variable inkluderes, står kun den positive effekt af medlemskab af Økonomiudvalget tilbage som værende svagt signifikant (se dog appendiks D model 4). Det bestyrker argumenter for, at dels finansloven, dels medlemskab af Økonomiudvalget er afgørende for, om et ministerium kan øge sin andel af de samlede offentlige udgifter. Men det indikerer også, at Koordinationsudvalget ikke er uvæsentligt i den forbindelse som tidligere nævnt. Mht. model 3 kunne en ganske forsigtig konklusion måske være, at store udgiftskrævende reformer har været forhandlet i Koordinationsudvalget, som ikke var planlagt året forinden, siden effekten forsvinder i model 5. Der kan imidlertid ikke konkluderes noget skråsikkert herom. Samlet set indbyder resultaterne til yderligere studier af regeringsudvalgs betydning for individuelle ministres politiske resultater.

Resultaterne indikerer dog, at den mest dybdegående kontrol med ministres udgifter internt i danske regeringer synes at blive udført af Økonomiudvalget, hvilket igen er til dette udvalgs faste medlemmers (ministeriers) fordel. Det kan være en bevidst intention fra ledende politikere i skiftende regeringer, at

Økonomiudvalget i højere grad end Koordinationsudvalget skal have den rolle. Det kan være ud fra et ønske om at friholde Koordinationsudvalget til at fokusere på de større overordnede linjer og måske udenrigs- og sikkerhedspolitik, mens man så kan overlade den mere dybdegående udgiftsmæssige kontrol til Økonomiudvalget. Denne konstruktion forudsætter et tillidsfuldt forhold mellem stats- og finansminister, som man da også oftest ser i danske regeringer (se dog Nielsen, 2023b: 484). Dertil skal man bemærke, at der i denne undersøgelse indgår flere ministre, som har været medlem af begge udvalg (fx justitsministeren 2008-2010, ministeren for forskning, innovation og videregående uddannelser 2011-2014, kulturministeren 2022-). De har givetvis haft en særligt favorabel position, som ikke indfanges i indeværende studie.

Især tre af de øvrige variable i model 1-2 er værd at hæfte sig ved. Ministerens partis placering på en højre-venstre-skala har ikke signifikant effekt i model 1 og 2. Det skal understreges, at antallet af cases er begrænset. Hvis man ikke inkluderer udgifter anvendt i 2023, altså under SVM-regeringen, har denne variabel signifikant negativ effekt, mens variablene for udvalgsmedlemskab ikke ændrer sig betydeligt (ikke vist). Jo længere partiet vurderes at ligge mod højre, desto mindre er andelen af udgifterne på ministerens policyområde. Forholdet mellem partiers og ministres ideologiske profil på den ene side og på den anden side udgifter indenfor givne policyområder kunne være vigtigt at afdække mere dybdegående i fremtidige studier.

Dernæst ses det, at stabiliteten på ministerområdet påvirker udgifterne indenfor de forskellige områder. Det har en signifikant negativ effekt på de anvendte udgifter jo flere ministre, der har varetaget et ministerområde de forudgående tre år før en given finanslovsfremlæggelse (se også appendiks D). Det kunne være et tegn på, at en kontinuerlig ledelse af ministeriet er afgørende for, hvordan udgifterne bruges indenfor givne policyområder. Høj udskiftning af ministre kan måske også være udtryk for, at ressortområdet anses for mindre betydningsfuldt. Det ses også i, at jo længere en minister beholder sin post i året efter, at denne var minister ved finanslovens fremlæggelse, desto højere er udgifterne på det givne område. En forklaring herpå kunne være, at nye ministre kan have relativt sværere ved at kæmpe deres ministeriums sag internt i regeringen. Det er en hidtil overset konsekvens af den i det lange historiske perspektiv stigende tendens til, at samme person sidder kortere og kortere tid på samme ministerpost i Danmark.

Til sidst er det værd at bemærke, at den relative andel i de offentlige udgifter falder, når ministeren ikke er valgt til Folketinget. Det kan skyldes begrænsede forhandlingsevner i kraft af mindre erfaring. Det kan også skyldes, at en sådan minister anses for mindre vigtig eller måske som en udefrakommende, som der-

Tabel 1. Ministres andel af et finansårs anvendte udgifter 1995-2023

	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4	Model 5	Model 6
Ø-udv. v. finanslov	0,477*** (0,155)				0,354* (0,205)	
K-udv. v. finanslov	0,115 (0,125)				0,154 (0,178)	
Mindst et af udv. v. finanslov		0,273** (0,110)				0,265 (0,162)
Andel tid af året i Ø-udv.			0,190 (0,154)		-0,083 (0,213)	
Andel tid af året i K-udv.			0,258** (0,127)		0,138 (0,182)	
Andel tid af året i udv.				0,224** (0,114)		0,011 (0,172)
Partiets venstre-højre placering	-0,025 (0,102)	0,009 (0,103)				
Ministerstabilitet i udgiftsåret			-0,149* (0,087)	-0,147* (0,088)	-0,143 (0,087)	-0,134 (0,088)
3-års ministerstabilitet i ministeriet	-0,211*** (0,072)	-0,204*** (0,073)				
Antal ministre	-0,064 (0,096)	-0,042 (0,097)				
Tid på ministerposten i udgiftsåret	0,280** (0,116)	0,278** (0,117)				

Kvinde	0,049 (0,078)	0,037 (0,078)				
Første minister- post	-0,030 (0,100)	-0,012 (0,101)				
Folketingserfaring	0,000 (0,001)	0,000 (0,001)				
Anciennitet på nuværende post	-0,002 (0,003)	-0,002 (0,003)				
Ikke MF	-0,332** (0,136)	-0,315** (0,136)				
Partiets valg- resultat	0,003 (0,005)	0,002 (0,005)				
Partiskift på ministerposten	0,148 (0,152)	0,119 (0,152)	0,270 (0,165)	-0,261 (0,166)	0,286* (0,165)	-0,274* (0,165)
Policyområde fixed effects	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Finansår fixed effects	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Constant	2,533 (1,927)	1,943 (1,929)	1,123*** (0,248)	1,684*** (0,433)	1,064*** (0,248)	1,670*** (0,431)
N	332	332	332	332	332	332

Note: Generalized Linear Models. Standardfejl i parentes; * p < 0.10, ** p < 0.05, *** p < 0.01. I model 3-6 dækker Partiskift på ministerposten over partiskift på posten i udgiftsåret.

for forfordes, eller endelig at disse i udgangspunktet mere uerfarne ministre placeres på poster, der har lavere prioritet for partiledere.

Konklusion og diskussion

Nogle gange er kampen på de indre linjer den hårdeste, når alle ministre [...] vil have hver deres luns af finansloven. Så er det vigtigt, at man kan banke hårdt nok i bordet over for regeringens økonomiudvalg eller Koordinationsudvalget (Henriette Kjær 2005, minister 2001-2005, i Munk-Petersen, 2005).

Individuelle ministre kan være i et rivaliserende forhold med hinanden, endda selvom de er fra samme parti (Peters og Helms 2012: 34), som det også fremgår af Henriette Kjær-citatet ovenfor. Ikke mindst kan der opstå kampe mellem ministre i en regering om, hvem der får lov til at øge udgifterne relativt mere på sit ressortområde. For at der fra ledende ministres side kan holdes kontrol med de øvrige ministre, herunder økonomisk kontrol, har danske regerings koordinationsudvalg og økonomiudvalg i det regi fået en afgørende funktion, jf. tidligere studier af emnet. Studier af regeringsudvalg har imidlertid overvejende været deskriptive og/eller kvalitative (for undtagelser se Nielsen, 2024, 2022), hvorfor vi hidtil har haft begrænset viden om konsekvenserne forbundet med deres virke. Denne artikel er et beskedent forsøg på at udvide vores viden om konsekvenserne forbundet med at give visse regeringsudvalg en afgørende koordinerende rolle i danske regerings politikudvikling.

Afsættet for artiklens empiriske analyse er den årlige anvendelse af offentlige udgifter, der kan kobles til enkelte ministres ressortområder. Jeg har fokuseret på udvalgte ministerområder, hvor vi har data for en modsvarende budgetkategori for årlige offentlige udgifter. Det centrale spørgsmål var, om det giver en minister en målbar komparativ økonomisk gevinst at være fast medlem af et af de centrale regeringsudvalg. De centrale resultater angår, om der er en sammenhæng mellem andelen af årligt anvendte offentlige udgifter indenfor et givent område på den ene side, og på den anden side om den relevante minister var medlem af et af de to nævnte regeringsudvalg ved fremlæggelsen af den sidenhen vedtagne finanslov forud for et givent udgiftsår. Hvis medlemskab af de to udvalg undersøges under et, ses en signifikant positiv påvirkning på årlige udgifter på de relevante budgetkategorier. Undersøger man imidlertid medlemskab af udvalgene hver for sig, springer to ting i øjnene. For det første ses en signifikant positiv effekt af medlemskab af Økonomiudvalget, som er større end den for de to udvalg undersøgt under et. For det andet viser medlemskab af Koordinati-

onsudvalget en svag positiv effekt på anvendte offentlige udgifter, men den er ikke signifikant.

Resultaterne indikerer, at Økonomiudvalgets medlemmer kan bruge deres privilegerede position i regeringens interne hierarki til deres egen fordel, når det kommer til at bruge relativt flere penge indenfor eget ressortområde, eller at de forhindrer ikkemedlemmer i at øge deres udgifter. Det kan også være en kombination af de to. Det er vigtigt for vores forståelse af ministres rolle i regeringers politikudvikling og deres muligheder for at realisere deres politiske initiativer. Årsagen til, at partier ønsker sig regeringsansvar, kan netop være, at de er policy-seeking (Strøm, 1990: 586). Disse resultater viser, at der kan være forskelle på, hvor policy-seeking individuelle ministre kan være selv indenfor samme parti, forudsat antagelsen om at øgede udgifter under en ministers ressortområde kan ses som øget indflydelse på policy. Det er en pointe, der ofte overses i litteraturen om såvel motivationer for at påtage sig regeringsansvar som regeringers politiske resultater, fordi regeringers politiske resultater – i især koalitionsregeringer – oftest undersøges med udgangspunkt i partier som enhedsaktører (Bäck et al., 2022: 255; Alexiadou, 2015: 1052). Med fokus på individuelle ministre udgør denne artikel derfor et væsentligt bidrag til forståelsen af denne tematik, og det bekræfter, at det mere end blot regeringer i sig selv kan være fornuftigt at se på de ”interne dynamikker mellem aktørerne”, der udgør disse regeringer (Peters og Helms, 2012: 32).

Det er måske ikke overraskende, at resultaterne indikerer en større ”økonomisk gevinst” for medlemmer af Økonomiudvalget og ikke Koordinationsudvalget givet førstnævntes navn og dets sekretariats placering i Finansministeriet. Men som nævnt beskæftiger Koordinationsudvalget sig også med beslutninger, hvis udfald kan have endog vidtrækkende økonomiske konsekvenser (tør man sige mink?). Resultaterne i denne artikel kan være et tegn på, at Koordinationsudvalget som nævnt har mere overordnede og langsigtede dagsordener, herunder udenrigs- og sikkerhedspolitik. Ethvert kvalitativt såvel som kvantitativt studie af motiver for og konsekvenser forbundet med allokering af faste medlemmer i centrale regeringsudvalg ville være et velkomment fokus for fremtidige studier.

Regeringsudvalg givet denne position kan siges at udfordre det tidligere nævnte principal-agent-forhold, der kendetegner relationen mellem statsminister/partileder på den ene side og på den anden side ministre (Strøm, 2000) – særligt de ministre, der ikke er udvalgsmedlemmer. De centrale regeringsudvalg bliver på sin vis skubbet ind som et særskilt led mellem de to. Det gælder i hvert fald for Økonomiudvalget, når der er tilfælde, hvor ingen partiledere er faste medlemmer heraf (som eksempelvis ultimo 2024). Det er særligt in-

trikat, fordi ressortministeren stadig skal stå politisk og juridisk til ansvar for trufne beslutninger, uanset at medlemmerne af et regeringsudvalg og ikke den vedkommende minister kan have truffet beslutningen, og ministeren kan være uenig. Det gør også magt- og ansvarsforholdene uklare, herunder for offentligheden, når indflydelsen på beslutningen ligger ét sted, mens ansvaret placeres et andet sted (Knudsen, 2023: 543ff, 570ff; se også Hegelund, 2023: 181).

To væsentlige forbehold for artiklens konklusion er værd at understrege. For det første er det svært at isolere ansvaret for øgede udgifter hos en bestemt minister. Jeg har undersøgt problemstillingen med udgangspunkt i, hvem der var minister på tidspunktet for fremlæggelsen af regeringens forslag til finanslov, og dertil har jeg i regressionsmodellerne inddraget kontrollerende variable for udskiftninger på ministerposten. Sammenhængen mellem ministerholdbarhed og økonomiske ressourcer indenfor ressortområder vil være et særdeles relevant fokus for fremtidige studier. For det andet har data den begrænsning, at ikke alle ministre kan inddrages. Særligt interessant ville et lignende studie være med en afhængig variabel, der tillod at inddrage flere eller alle ministerier. Det kunne oplagt være finanslovsdata, hvilket imidlertid er udenfor rammerne af dette studie. Med fokus på individuelle ministre – fremfor partier – ville et sådant studie kunne bidrage afgørende til vores viden om ministres rolle i især koalitionsregeringers politikudvikling. Som supplement til de to forbehold kunne man nævne, at der kan være usikkerheder forbundet med den forventede kausalitet, hvor udvalgsmedlemskab påvirker udgifter. Som også nævnt tidligere kan det være, at nogle ministerposter er tiltænkt store udgifter i fremtiden og derfor bliver udpeget som medlemmer af regeringsudvalg, snarere end at selve udvalgsmedlemskabet i sig selv har nogen indflydelse på ministres til rådighed stående midler. Der er imidlertid ikke hverken empirisk eller i litteraturen et klart grundlag for at forvente en sådan sammenhæng, men det understreger blot, at der er behov for mere systematiske studier af, hvordan allokering af faste pladser til regeringsudvalg foregår.

Supplerende materiale

Supplerende materiale findes her samt via links i teksten.

Noter

1. Forfatteren ønsker at takke især professor Peter Bjerre Mortensen (Aarhus Universitet), samt professor emeritus Tim Knudsen (Københavns Universitet) og professor emeritus Jørgen Grønnegård Christensen (Aarhus Universitet) for kommentarer ifm. arbejdet med artiklen. Arbejdet med artiklen er støttet af Carlsbergfondet (CF21-0380).

2. Ved flere lejligheder har ministre beholdt deres udvalgspladser, selvom de har skiftet mellem to meget forskellige ministerier (bl.a. Bertel Haarder 2005, Brian Mikkelsen 2008, Per Stig Møller 2010, Troels Lund Poulsen 2011, Mette Frederiksen 2014). Der er også en række eksempler på ministre, der har tiltrådt deres post midt i en valgperiode, hvor forgængeren havde fast regeringsudvalgsplads, men hvor den tiltrædende ikke overtog denne plads (eksemplerne er talrige, heriblandt: kirkeminister Johannes Lebech 2000, kulturminister Carina Christensen 2008, forsvarsminister Gitte Lillelund Bech 2010, erhvervsminister Henrik Sass Larsen august 2013, justitsminister Karen Hækkerup december 2013, beskæftigelsesminister Henrik Dam Kristensen 2014). Hvem, der er udvalgsmedlemmer, synes i højere grad at være personbåret og ikke umiddelbart knyttet til forudgående stillingtagen til ressortområders fremtidige økonomiske allokering.
3. Studier af partiers interne fordeling af ministerposter (*intra-party portfolio allocation*) har i udpræget grad været fraværende (Smith og Martin, 2017: 131; se også Bäck, Debus og Dumont, 2011: 442). Det gælder også i en dansk kontekst, og det gælder derfor også udnævnelser faste regeringsudvalgsmedlemmer (se Hansen, 2020: 219), der er et emne, vi mangler systematiske studier af. Der har umiddelbart været en tendens til i nogle koalitionsregeringer, at mindre partier kan have fx én minister som fast medlem (Knudsen, 2020: 290-292; Nielsen, 2023b: 482), mens et større parti kan have flere (Knudsen, 2021: 277; Nielsen, 2016: 231). For opretholdelse af balancer internt i partier ved udpegning af medlemmer til centrale regeringsudvalg se især Nielsen (2016: 263, 294; 2023a: 418-419).
4. Det gælder for analysen i denne artikel, at udgifterne anvendt i årene 2002, 2008, 2012 og 2023 tager udgangspunkt i finanslovsforslag fremlagt og vedtaget senere.
5. Karsten Lauritzen var skatteminister i små fire år, hvoraf han var medlem af Økonomiudvalget i de tre. Han mener om afslutningerne på finanslovsprocesser, at de er ”et iscenesat opgør, som kan dramatiseres og fylde medierne” men ”reelt forhandles der dog om en ubetydelig del af statens budget” (Lauritzen, 2023: 11).
6. Spørgsmålet blev ikke stillet i 1990-valgundersøgelsen, så for ministre i 1993 og 1994 er tal fra 1994-undersøgelsen inddraget.

Litteratur

- Alexiadou, Despina (2015). Ideologues, partisans, and loyalists: Cabinet ministers and social welfare reform in parliamentary democracies. *Comparative Political Studies* 48: 1051-1086.
- Andeweg, Rudy B. og Arco Timmermans (2008). Conflict management and coalition governance, pp. 269-300 i Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller og Torbjörn Bergman (red.), *Cabinet governance: Bargaining and the cycle of democratic politics*. Oxford University Press.

- Bendtsen, Bendt (2019). *Fra bondedreng til vicesstatsminister. Erindringer*. Forlaget Mellemgaard.
- Bergman, Matthew E., Mariyana Angelova, Hanna Bäck og Wolfgang C. Müller (2024). Coalition agreements and governments' policy-making productivity. *West European Politics* 47 (1): 31-60.
- Bergman, Torbjörn, Hanna Bäck og Johan Hellström (2021). Coalition governance patterns across Western Europe, pp. 680-726 i Torbjörn Bergman, Hanna Bäck og Johan Hellström (red.), *Coalition governance in Western Europe*. Oxford University Press.
- Bo Smith-udvalget (2015). *Embedsmanden i det moderne folkestyre*. Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Bojar, Abel (2019). With a little help from my friends: Ministerial alignment and public spending composition in parliamentary democracies. *Political Research Exchange* 1: 1-21.
- Bäck, Hanna, Marc Debus og Patrick Dumont (2011). Who gets what in coalition governments? Predictors of portfolio allocation in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 50: 441-478.
- Bäck, Hanna, Wolfgang C. Müller, Mariyana Angelova og Daniel Strobl (2022). Ministerial autonomy, parliamentary scrutiny and government reform output in parliamentary democracies. *Comparative Political Studies* 55: 254-286.
- Chabal, Pierre M. (2003). Do ministers matter? The individual style of ministers in programmed policy change. *International Review of Administrative Sciences* 69 (1): 29-49.
- Christiansen, Flemming Juul (2011). Regeringen har brug for et flertal. Parlamentariske effekter af institutionelle ændringer i Sverige, Norge og Danmark ved vedtagelsen af statsbudgetter. *Politica* 43 (1): 27-47.
- Christiansen, Flemming Juul (2021). Denmark: How to form and govern minority coalitions, pp. 124-164 i Torbjörn Bergman, Hanna Bäck og Johan Hellström (red.), *Coalition governance in Western Europe*. Oxford University Press.
- Dybvad-udvalget (2023). *Bedre samspil mellem Folketing, regering, embedsværk og medier*. DJØF.
- Hansen, Martin Ejnar (2020). The government and the prime minister: More than primus inter pares?, pp. 107-123 i Peter Munk Christiansen, Jørgen Elklit og Peter Nedergaard (red.), *The Oxford handbook of Danish politics*. Oxford University Press.
- Headey, B. W. (1974). The role skills of cabinet ministers: A cross-national review. *Political Studies* 22 (1): 66-85.
- Hegelund, Susanne (2023). *Livvagten*. Gyldendal.

- Herzog, Alexander og Slava Jankin Mikhaylov (2020). Intra-cabinet politics and fiscal governance in times of austerity. *Political Science Research and Methods* 8 (3): 409-424.
- Jensen, Henrik (2018). *Minister – mellem ministerium og Folketing*. DJØF Forlag.
- Jensen, Lotte (2003). *Den store koordinator. Finansministeriet som moderne styringsaktør*. DJØF Forlag.
- Jensen, Lotte (2008). *Væk fra afgrunden. Finansministeriet som økonomisk styringsaktør*. Syddansk Universitetsforlag.
- Klüver, Heike, Hanna Bäck og Svenja Krauss (2023). *Coalition agreements as control devices. Coalition governance in Western and Eastern Europe*. Oxford Academic.
- Knudsen, Tim (2020). *Statsministeren 3. Fra krigstid til samarbejdende folkestyre 1942-1972*. Samfundslitteratur.
- Knudsen, Tim (2021). *Statsministeren 4. De folkelige statsministre 1972-2001*. Samfundslitteratur.
- Knudsen, Tim (2023). *Statsministeren 5. Mellem almagt og afmagt 2001-2019*. Samfundslitteratur.
- Krauss, Svenja (2018). Stability through control? The influence of coalition agreements on the stability of coalition cabinets. *West European Politics* 41: 1282-1304.
- Larsen, Thomas (2003). *Lykketoft*. Børsen.
- Lauritzen, Karsten (2023). *Lad det gå langsomt*. Forlaget 28B.
- Martin, Lanny W. og Georg Vanberg (2020). Coalition governance, legislative institutions, and government policy in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science* 64: 325-340.
- Moury, Catherine og Arco Timmermans (2013). Inter-party conflict management in coalition governments: Analyzing the role of coalition agreements in Belgium, Germany, Italy and The Netherlands. *Politics and Governance* 1: 117-131.
- Munk-Petersen, Trine (2005). Penge er mere tabu end sex. *Berlingske Tidende*, 4. september.
- Müller, Wolfgang C. og Thomas M. Meyer (2010). Meeting the challenges of representation and accountability in multi-party governments. *West European Politics* 33: 1065-1092.
- Nielsen, Morten (2018). Regeringens yngste minister har kæmpet med skandalerne – og han har brugt cognac til at skylle dem ned. *Tv2.dk*, 15. juli. (lokaliseret 1. maj 2024).
- Nielsen, Peter Heyn (2016). *Fra kronprinsesse til statsministerkandidat – Historien om Mette Frederiksen og Socialdemokraterne siden 2001*. Forlaget Mellemsgaard.
- Nielsen, Peter Heyn (2020). Ledelse og koordination i danske regeringer fra 1848 til i dag. *Historisk Tidsskrift* 120: 407-445.

- Nielsen, Peter Heyn (2022). Public popularity as a part of the job description? Dismissing unpopular ministers. *West European Politics* 45: 360-380.
- Nielsen, Peter Heyn (2023a). En vingeskudt Lars Løkke Rasmussen tilbage i Statsministeriet, pp. 403-424 i Tim Knudsen (red.), *Statsministeren 5. Mellem almagt og afmagt 2001-2019*. Samfundslitteratur.
- Nielsen, Peter Heyn (2023b). Statsminister med erfaringer – men blev de brugt?, pp. 467-486 i Tim Knudsen (red.), *Statsministeren 5. Mellem almagt og afmagt 2001-2019*. Samfundslitteratur.
- Nielsen, Peter Heyn (2024). Control from the core? The impact of cabinet committees on ministers' legislative activity. *European Political Science Review* 16 (2): 281-297.
- Peters, B. Guy (2015). *Pursuing horizontal management: The politics of public sector coordination*. University Press of Kansas.
- Peters, B. Guy og Ludger Helms (2012). Executive leadership in comparative perspective: Politicians, bureaucrats and public governance, pp. 25-55 i Ludger Helms (red.), *Comparative political leadership*. Palgrave MacMillan.
- Rhodes, R. A. W. og Heidi Houlberg Salomonsen (2021). Duopoly, court politics and the Danish core executive. *Public Administration* 99: 72-86.
- Roijer, Gunilla (2006). *Borgens dronninger: Kvindeliv, politikerliv*. Schultz.
- Salomonsen, Heidi Houlberg og Amalie Trangbæk (2022). The Danish core executive: From “duopoly” to “monopoly”?, pp. 235-254 i Kristoffer Kolltveit og Richard Shaw (red.), *Core executives in a comparative perspective: Governing in complex times*. Palgrave Macmillan.
- Smith, Daniel M. og Shane Martin (2017). Political dynasties and the selection of cabinet ministers. *Legislative Studies Quarterly* 42: 131-165.
- Strøm, Kaare (1990). A behavioral theory of competitive political parties. *American Journal of Political Science* 34 (2): 565-598.
- Strøm, Kaare (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research* 37: 261-289.
- Trangbæk, Amalie (2021). *Life at the top: Understanding top bureaucrats' roles as the link between politics and administration*. Forlaget Politica.

Om forfatteren

Peter Heyn Nielsen, cand.scient.pol., ph.d., postdoc, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitet. Forsker i forhold angående ministre, regeringer og regeringsledelse i parlamentariske demokratier. E-mail: pheyenn@ruc.dk