

Magtens mekanismer

– Regeringens udvalgsstruktur og koordineringspraksis under Nyrup og Fogh

Mediernes fremstilling af magtforhold i regeringer fokuserer ofte på personer. Lige så vigtigt er det, hvordan regeringsapparatet struktureres og styringen af det praktiseres. Denne artikel belyser Finans- og Statsministeriets rolle i regeringskoordinationen under Nyrup og Fogh.



■ Niels Fuglsang

Stud. scient. pol. ved Københavns Universitet



■ Lotte Jensen

Professor, Dr. scient. pol., Copenhagen Business School

1. Fra person til struktur og proces

Regeringens interne processer er lukket land for de fleste. Samtidig vækker regeringsinterne magtrelationer stor nysgerrighed, som ofte imødekommes gennem persontegninger af centrale politikere. I tråd med mediernes og bogmarkedets generelle personfokus, har en lavine af politikerbiografier om centrale figurer i regeringen også ramt bogmarkedet i det forløbne årti.¹ Interessante er mange af dem, men titler som 'Fyrsten' og 'Præsidenten' (Holstein, 2003; Mylenberg og Steensbeck, 2009) efterlader en meget personcentreret opfattelse af den politiske hverdag i regeringsapparatet. Samfundsstyring er imidlertid en kompleks aktivitet, som kun lader sig gøre ved at opbygge og styre de systemer, som den endeløse række af beslutninger forløber igennem. Derfor er der også - i alle lande - kamp om mekanismernes opbygning og funktion, både blandt politikere og i embedsværket (Dahlström, Pierre og Peters (red) 2010).

Betyder det noget for politikken i sidste ende? Er de forskellige ministerier ikke en del af den samme regering og det samme maskineri? Det er de naturligvis, og den officielle fremstilling af en samlet regering vil altid betone samarbejde og arbejdsdeling. Men ministeriernes opbygning, vægtning og samspil betyder noget for hvordan et politikområde opfattes, formidles, dagsordenssættes og prioriteres i den politiske proces. Og dermed også for accenten i den politik, vælgerne præsenteres for. Det er almen organisationsteoretisk lærdom, at ministerier er politiske organisationer. De lever af og i et politisk system, og er strukturelt og kulturelt bygget op, ikke bare om opgaveløsning på et funktionelt område, men også omkring forskellige opfattelser, værdier, fagligheder og kulturer. Samtidig hænger politikområder sammen, selvom ministeransvarlighedsloven og finansloven opdeler ansvar og budget entydigt mellem ministerier. Derfor kan flere vinkler kastes ind over tværgående temaer og prioriteringer. Et dugfrisk eksempel er det netop overståede klimatomøde, hvor det holdt hårdt at finde et ministerområde, der ikke var involveret, og hvor der til det sidste var debat om, hvilket ministerium, der havde sat dagsordenen og kørt processerne på klimaområdet (Nielsen, 2010).

Statsministeriet og Finansministeriet

Forholdet mellem Statsministeriet og Finansministeriet er et særligt knudepunkt i regeringsarbejdet. I alle avancerede økonomier, lever de to ministerier i en paradoksal symbiose af samarbejde og konkurrence om regeringens samlede dagsorden (se f.eks. Wanna et al 2003; Smith,

1999; Premfors og Sundstrøm, 2008). De to ministerier behøver hinanden (Olsen, 1989; Østergaard 1998). Statsministeren behøver finansiering af regeringens samlede politik og finansministeren behøver statsministerens opbakning til samtidig at begrænse den samme politiske virkekrang, som netop politikken består af. Og parterne er i samme åndedrag i strukturel opposition til hinanden. Finansministeriet kan udsende kedelige økonomiske 'servicemeddelelser', på de politisk værste tænkelige tidspunkter. Og regeringschefen kan finde det politisk uomgængeligt at love guld og grønne skove, just som Finansministeriet har fået skrabet den sidste femøre op fra kistebunden for at lukke det forrige hul. Sat på spidsen afgør styrkeforholdet mellem dem spørgsmålet, om politikken skal determinere økonomien eller økonomien determinere politikken.

I 90'erne satsede det danske finansministerium stort på rollen som regeringens 'store koordinator' (Jensen, 2003). Forskning har vist, at et væsentligt element i ministeriets styringsstrategi var at sikre sig en central strukturel placering i regeringens permanente udvalgsarbejde (Jensen, 2008). Nye opgørelser viser et ændret mønster efter 2001 (Fuglsang, 2009). I artiklen ser vi på, hvordan Statsministeriet under Fogh indtog en mere aktiv og styrende rolle i regeringskoordination og reformarbejdet. Vi bruger regeringens strukturelle beslutningsmekanismer som indikator for, hvordan beslutningskraften i regeringen har været struktureret. Konkret ser vi især på mødeaktiviteten i regeringens Koordinationsudvalg (K-udvalget) under Statsministeriet og regeringens Økonomiudvalg (Ø-udvalget) under Finansministeriet.² Til slut diskuterer vi forskellige bidrag til fortolkning af den forskydning i magtens mekanismer, som mødedata viser. Bidrag, som sætter personfaktoren ind i en større sammenhæng.

■ ■ ■

Note 1 Herunder f.eks. Heinesen (2006); Holstein (2003); Kragh (2004); Larsen (2003); Larsen (2003a); Mortensen (2005); Mylenberg, og Steensbeck (2009); Mørch (2004); Ulvemann og Lauritzen (2003).

Note 2 Mødefrekvens data fra Nyrupperioden stammer fra en større undersøgelse af Finansministeriets rolle i 1990'ernes regeringskoordination, hvor også andre indikatorer er undersøgt fra 1993 - 2000: Mødekadencer, dagsordensvolumen, dagsordens typologier, mødedeltagere. I denne undersøgelse indgår også det forberedende embedsmandsudvalg for Økonomiudvalget - Styregruppen (Jensen, 2008). For metodiske forhold i relation til opgørelserne, se denne, kapitel 10. Datamaterialet for perioden efter 2001 omfatter alene mødefrekvensen for de centrale udvalg, indhentet i Finansministeriet og Statsministeriet i 2009 (Fuglsang, 2009).

2. Nyrupregeringerne: Finansministeriet som den store koordinator³

Fra bremseklods til igangsætter

Da Nyrupregeringen trådte til i 1993 havde Finansministeriet allerede længe været i gang med en strategi for at transformere ministeriet 'fra bremseklods til igangsætter' (Eldrup, 1998). Farvet af erfaringerne i 70'ernes socialdemokratiske regeringer, de følgende års kamp med budgetunderskud og under indtryk af magtkampe med Skatteministeriet i den sene Schlüterperiode, var man i Finansministeriet nået til den konklusion, at man ikke kunne bygge en magtbase op omkring den klassiske rolle, hvor hovedpointen var at sidde på låget af statskassen og sige nej. Hvis man skulle have indflydelse på den udgiftspolitiske udvikling, skulle man ind langt tidligere i processen, der hvor politikken - der siden ville vise sig som udgifter - blev undfanget. Altså: Man skulle blive policyproducerende på de centrale områder, som regeringen var interesseret i, så som arbejdsmarked, skat, miljø og uddannelse. Derfor omstrukturerede man organisationen og rekrutteringspolitikken. De klassiske budgetopgaver blev nedtonet, mens analyse og publikation kom i højsædet. Man ville være med til at sætte dagsordenen og definere debatten. Ministeriet opfattede sig som 'Danmarks største tænketank' (Østergaard, 1998), og jobannoncerne stillede ansøgere et job tæt på de politiske beslutningsprocesser i udsigt. Man var samtidig klar over, at det ikke var nok at producere policy. Den skulle også afsættes til det politiske system. Derfor blev succeskriteriet ikke bare fagligt men nok så meget procesmæssigt. Analyser skulle times, så de blev færdige på et relevant tidspunkt og kunne kobles på en relevant dagsorden eller figurere ved en relevant beslutningsanledning. Opmærksomheden på afsætningsmulighederne for Finansministeriets synspunkter og policy afspejlede sig derfor i interessen for regeringens beslutningsstruktur og -processer. Hvor var det, beslutningerne blev drøftet? Af hvem? Og hvornår?

Regeringsudvalg og regeringskoordination – de historiske erfaringer

Koordinationen i det danske ministerstyre foregår bl.a. gennem regeringsudvalg, hvoraf nogle gennem årene har opnået permanent status.⁴ Det gælder bl.a. regeringens Ø-udvalg, som blev oprettet i 1947. Ø-udvalget tæller de økonomiske ministre, men derudover har udvalgets sammensætning varieret over årene (Knudsen, 2000: 77). Udvalget mødtes frem til de sene 80'ere under ledelse af økonomiministeren som en reminiscens fra dengang, hvor først Det Økonomiske Sekretariat og siden Økonomiministeriet var det sted, hvor de overord-

nede økonomiske tanker blev formuleret, mens Finansministeriet snare var fokuseret på finansloven og budgettet (Østergaard, 1998). I den sene Schlüterperiode døde aktiviteten i Ø-udvalget ud. I stedet oprettedes, i forbindelse med den såkaldte 'Århundredets plan' i 1988, et uformelt samordningsudvalg af de økonomiske ministre: økonomi, finans og skat. Med tiden blev udvalgets aktivitet mere struktureret og polstret med en forberedende gruppe af embedsmænd fra de pågældende ministerier. På samme tid udviklede der sig en skarp konkurrence mellem Skatteministeriet og Finansministeriet om fortolkningen af den økonomiske politik og indflydelse på statsministerens dagorden. Det blev her klart, at deltagelse i og indflydelse på forberedelse til ministrenes møder var afgørende for ministeriernes respektive strategiske positioner (Asmussen, 2007; Jensen, 2008, kap 2).

Den nye pipeline: Ø-udvalget, Styregruppen og Finansministeriet

Da Nyrup kom til, var arbejdsløsheden høj og den økonomiske strukturpolitik lå centralt i regeringens strategi. Samtidig havde Nyrup den udfordring, at han ovenpå 70'erne skulle bevise over for vælgerne, at Socialdemokratiet var i stand til at føre en ansvarlig økonomisk politik, mens oppositionen repeterede, at pengene fossede ud af statskassen (Jensen, 2008: 514-515). I Finansministeriet så man den socialdemokratiske bevisbyrde som et 'politisk scoop', fordi den bragte ministeriets dagsorden frem på den politiske bane (Jensen, 2003, kap 6). Ved regeringsskiftet i 1993 foreslog ministeriet i det lys to strukturelle ændringer i regeringens beslutningspraksis (Jensen, 2003). Dels, at Ø-udvalget blev genoprettet - men nu med finansministeren som formand. Dels, at der blev oprettet en 'styregruppe' bestående af de i Ø-udvalget siddende ministres departementschefer og med finansministeriets departementschef som formand. Begge råd blev fulgt. Beslutningsprocessen var således, at en sag ikke kom på dagsordenen i Ø-udvalget, før den havde været gennem styregruppen. Og videre, at en sag, for at komme på styregruppen, skulle gennem Finansministeriet, der agerede som sekretariat. Denne konstruktion skabte en unik position for Finansministeriet. Dels var det en god udkigspost til at danne sig et overblik over, hvilke emner regeringen interesserede sig for; hvad der var på vej; hvilke alliancer der kunne dannes om hvad; hvad der blev opfattet som kontroversielt osv. Dels var det - som en del heraf - en oplagt markedsføringsplatform for Finansministeriets beslutningsprodukter. Ydermere betød dagsordenskontrollen et betydeligt overblik over andre aktørers

Boks 1: Ø-udvalget og K-udvalget under Nyrup

Ø-udvalget

Finansministeren (formand)
Økonomi
Erhverv
Skat (1993-94 og 1998-2001)
Bolg (1993-96)
Undervisning (1998-2001)

K-udvalget

Statsministeren (formand)
Økonomi
Finans
Erhverv
Energi (1993-94)
Landbrug (1993-94)
Udenrigs (1997-2001)
Miljø (1997-2001)

■ ■ ■

Note 3 Fremstillingen bygger på feltarbejde foretaget i forbindelse med Jensen, (2003 og 2008).

Note 4 Christensen (1989); Knudsen (2000). I sidstnævnte findes historisk oversigt over medlemmer i errata ark.

sager, udspil osv. og en vis kontrol over hvornår og i hvilken form, de ramte beslutningsdagsordenen. Samtidig var det Finansministeriet, som samlede op på beslutningerne. Der blev ikke udsendt referater. Et væsentligt træk ved konstruktionen var, at Ø-udvalget både omfattede de økonomiske ministre og partiledere for koalitionsregeringens deltagere⁵ (se boks 1).

Ø-udvalgets komposition betød, at når først en sag var afsluttet i Ø-udvalget, var den umådeligt vanskelig at bryde op. Finansministeriet havde i denne sammenhæng blikket stift rettet mod Statsministeriet, som i Finansministeriets historiske erindring bar en stor del af skylden for, at Finansministeriet blev sat til vægts gang på gang i 70'ernes socialdemokratiske regeringer, fordi de øvrige ministre, hvis de fik nej hos finansministeren i stedet appellerede til statsministeren.⁶ Den trafik ønskede man ikke at genopleve og ville derfor gøre det politisk svært for statsministeren at gå imod Ø-udvalget. Var statsministeren så sat helt udenfor døren? Nej. Dels var statsministeren formand for regeringens andet centrale udvalg, ofte benævnt 'det fine udvalg': K-udvalget. I dette udvalg var de fleste politisk centrale ministre medlemmer, en del af dem også med sæde i Ø-udvalget. Og dels beroede Ø-udvalgets rolle på, at finansministeren og statsministeren løbende slog de centrale hegnspæle i, indenfor hvilke Ø-udvalgets beslutningsaktivitet kunne udfolde sig. Endelig deltog statsministerens departementschef i Ø-udvalget og kunne informere frem og tilbage. Men hvordan var arbejdsdelingen?

Mødeinteraktionen

Tabel 1 viser mødeinteraktionen i de to udvalg i Nyrup perioden.⁷ Her fremgår det, at mens aktiviteten for begge udvalg var højest i starten af perioden og derefter faldende, var den konsekvent højere i Ø-udvalget end i K-udvalget, hvor den nogle år nåede så langt ned, at det er vanskeligt at tolke mødeaktiviteten som løbende strategisk diskussion af regeringens politik. I stedet steg anvendelsen af en skriftlig procedure, hvor i starten dagsordener til aflyste møder, og efterhånden i stigende grad enkeltpunkter, blev sendt ud til ministrenes individuelle kommentar med en frist. En central forskel var, at kun Ø-udvalget var procesmæssigt polstret af et forberedende embedsorgan på tværs af de centrale ministerier. Sager til K-udvalget sendtes derimod direkte til Statsministeriet.

Tabel 1: Antal møder i Ø-udvalget og K-udvalget pr. år i Nyrup-perioden

Årstal	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Gennemsnit for perioden
Ø-udvalg	48	43	36	27	26	33	33	33	34,9
K-udvalg	33	17	28	20	15	2	16	9	17,8

Nu kunne forskellen mellem de to udvalgs interaktion jo skyldes, at Ø-udvalget var travlt optaget af finanslovsrelaterede sager. Men mødedata viser for det første, at mødeaktiviteten i de analyserede år ikke svinger entydigt med finanslovsprocessens logistik. Dagsordensanalyser viser videre, at finanslovsrelaterede emner figurerede på omkring 1/3 af møderne, med visse udsving gennem perioden. Lægger man andre sager fra Finansministeriets portefølje til så som kommuneøkonomi, privatisering og administrationspolitik indgik, hvad der kan betegnes som finansministerielle punkter kun i enkelttilfælde på over 1/3 af årets møder i Ø-udvalget. Nedbrydes materialet på antal dagsordenspunkter fyldte de økonomiske politikområder samlet set ikke mere end mellem en fjerdedel og en tredjedel af den samlede dagsordensvolumen. Hvad beskæftigede Ø-udvalget sig så med?

Ø-udvalgets brede felt – strategi og reformer

Dagsordenstypologierne viser, at det var en lang række af de reformemner, der optog regeringen indenfor arbejdsmarked, socialpolitik, undervisningspolitik og miljøpolitik, herunder grønne afgifter. Sammenlignet hermed, var K-udvalgets dagsordensportefølje, udover at være knyttet til det enlige ressortområde, Nordatlanten, ikke styret af nogen overgribende emner. Den var præget af forskellige alvorlige sager, der krævede handling fra regeringen, som f. x. Spar Nord og Færøbank sagerne. Arbejdsmarkedsområdet, som var regeringens helt centrale strategiområde, ramte kun top 4 i to ud af otte år. Efterhånden blev den samlede regeringsstrategi og især kommunikation central. Den fyldte begge møder i 1998.

Dagsordensanalysen for Styregruppen afspejler tillige, at det netop var repræsentanter for både strategiske satsningsområder som erhvervs- og miljøpolitik; for dyre områder (social-, undervisnings-, og indenrigsområdet) og for kerneområdet arbejdsmarked, som var inkluderet i mødeaktiviteten på højt niveau. Ses der endelig på mødekadencen viser den, at Ø-udvalg og Styregruppe var den regelmæssige og permanente beslutningsmekanisme, som kørte jævnt igennem perioden og udgjorde den faste beslutningsarkitektur.

The only game in town

Groft trukket op var Ø-udvalgets beslutningsstruktur dén beslutningsmekanisme, de fleste ministerier ikke kunne komme uden⁸ om og der-

■ ■ ■

Note 5 I 1998-2001 figurerer både Margrethe Vestager og Marianne Jøved i Økonomiudvalget.

Note 6 Se bl.a. Heinesen (2006).

Note 7 Afsnittet bygger på datagennemgangen i kapitel 7 i Jensen (2008).

Note 8 For undtagelserne, se Jensen (2008) kapitel 5,6 og 7.

med den centrale forankring af den indenrigspolitiske beslutningsstrøm i regeringerne Nyrup. Forklaringen på dette er trefoldig. Udover de politiske magtforhold i regeringen, som var præget af stærke bånd og derfor stor indbyrdes tillid mellem Lykketoft og Nyrup efter formandsvalget samt en stærk alliance mellem finansminister Mogens Lykketoft og økonomiminister Marianne Jelved, byder to andre forklaringer sig til. Den første er, at Finansministeriet i løbet af perioden og igennem den her beskrevne kombination af intern analyseaktivitet og ekstern beslutningsaktivitet formåede at gøre den strukturpolitiske og økonomiske dagsorden til det afgørende politiske beslutningskriterium. I samme åndedrag inviterede – eller tvang – dette andre ministerier til at gøre sig selv økonomisk relevante. Hermed blev begrebet økonomisk politik – og dermed relevansstrukturen for økonomisk beslutningstagning bredt ud, klar til at gribe for Finansministeriet, som samtidig agerede i lyset af presset på regeringen for at "performe" som økonomisk ansvarlig. Den anden er, at beslutningsmekanismen dels var effektiv, fordi den var centraliseret og dels ikke havde nogen konkurrence i statsapparatet. I et travlt beslutningsmiljø, hvor hver dag fylder den politiske indbakke med nye beslutningsbehov, er efterspørgselen efter driftsikre processer høj. Systemets grundlæggende økonomidiskurs og proceseffektivitet kombineret med finansministerens autoritet, giver derfor på kort formel en samlet forklaring på Ø-udvalget og Finansministeriets stærke position i 90'erne. En position som på mange måder blev så stærk, at den blev ministeriets eget problem. Da efterløns sagen rasede i efteråret 1998, blev det af mange set som et symbol på Finansministeriets dominans i regeringsarbejdet og af den kommende statsminister som udtryk for på en teknokratisk og bedrevidende procesopfattelse af politik (Larsen, 2003a).

3. Fogh-regeringerne: Statsministeriet tager tæten

Hvad betød regeringsskiftet i 2001 for regeringsarbejdets strukturer, roller og processer?

Vi har ikke et sammenligneligt datagrundlag ift. 90'erne men søger at belyse forskydningerne ud fra strukturelle data af mødeaktiviteten suppleret med interviews med udvalgte centrale embedsmænd i Stats- og Finansministeriet.⁹

■ ■ ■

Note 9 Seminaropgave, Institut for Statskundskab, KU, juni 2009 (Fuglsang, 2009), som følgende afsnit bygger på.

Note 10 Baseret på Kjølbye, 2008 og Statsministeriets hjemmeside i 2001 før og efter valget i 2007: Ministeriet fører ikke systematisk arkiv over udvalgskonstellationerne

Boks 2: Ø-udvalget og K-udvalget under Fogh

Ø-udvalget

Finansministeren (formand)
Økonomi- og erhvervsministeren
Justitsministeren
Skatteministeren (2001-4 og 2007-9)
Indenrigs- og sundhedsministeren (2005-2007)
Kulturministeren (2005-8)

K-udvalget

Statsministeren (formand)
Økonomi- og erhvervsministeren
Udenrigsministeren (fra 2005)
Finansministeren
Kulturministeren (til 2008)
Justitsministeren (fra 2005)
Undervisningsministeren (til 2007)

Skatteministeren (fra 2007)
Klima- og energiministeren (fra 2008)

Svækkelse af Ø – styrkelse af K

Ud fra en strukturel betragtning er der sket en samtidig svækkelse af Ø-udvalget og styrkelse af K-udvalget. Mens 90'ernes Ø-udvalg var bygget op omkring de økonomiske ministre med finans-, økonomi-, skat- og erhverv som gennemgående figurer, garneret med behovet for at tage udvalgte politiske ledere i ed, blev det økonomiske kriterium nedtonet efter 2001. Skatteministerens deltagelse har været afbrudt, så finansministeren var frem til skatteministerens genindtræden i 2007 reelt den eneste økonomiske minister i udvalget. Økonomiministeriet blev, efter porteføljeomlægningen i 2001 reelt et ressortministerium, ligesom hverken Justits-, Kultur- eller Indenrigs- og sundhedsministeriet kan betegnes som økonomiske ministerier. Rationalet for hvilke parter der indgik i Ø-udvalget fremstod snarere som Finansministeriet plus 2 til hvert regeringsparti.¹⁰

Der eksisterer ikke dagsordensanalyser for de respektive udvalg efter 2001, men interviewdata indikerer dog både stabilitet i Ø-udvalgets rolle og visse forskydninger. De fleste sager forblev under Fogh besluttet i Ø-udvalget, og de sager, der gik til K-udvalget, blev i betragtelig grad fortsat forberedt i Finansministeriet (Fuglsang, 2009: 14). Men de meget detaljerede regeringsprogrammer og kontraktpolitikken betød at mange strategiske – og dermed økonomiske – prioriteringer lå fast, og var kommunikeret ud. Det begrænsede Ø-udvalgets og dermed Finansministeriets manøvrerum. Var der lovet penge til givne formål, kunne der ikke omprioriteres. Statsministeriets ledelse var i begge perioder repræsenteret i Ø-udvalget, men blev efter 2001 mere aktivt til at udtrykke sin holdning på møderne; gøre Finansministeriet opmærksom på, hvordan statsministeren ønskede sagen landet eller opfange de sager, som man gerne ville have over i K-udvalget fra start eller undervejs (Fuglsang, 2009: 10). I Nyrup-perioden gik en beslutning i Ø-udvalget som hovedregel ikke videre til K-udvalget (Jensen, 2003), mens vigtige sager efter 2001 som regel blev startet op i Ø-udvalget og de allervigtigste bagefter behandlet i K-udvalget (Fuglsang, 2009: 10). De tunge politiske udspil som grøn vækst, kvalitetsreform og klima blev under Fogh yderligere fulgt meget tæt af K-udvalget, som var inde over både kommissorium, implementering og evaluering (Fuglsang, 2009: 10). Ser man på dagsordenstypologierne fra 90'erne, ville erhvervs politik, administrations politik og miljø- og

Tabel 2: Antal møder i Ø-udvalget og K-udvalget pr. år i Fogh-perioden

Årstal	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Gennemsnit for perioden
Ø-udvalg	38	39	43	36	35	39	31	37,3
K-udvalg	34	26	37	24	26	16	18	25,9

energipolitik være naturlige strategiske emner i Ø-udvalgets beslutningsstruktur, mens de stort set var fraværende på K-udvalgets dagsordener. En yderligere ændring efter 2001 var, at vigtige reforminitiativer blev styret fra ad hoc sekretariater i Statsministeriets regi, hvorfra analyser, ekspertise og mandskab blev rekvireret i de relevante ministerier i reformens levetid.¹¹ I sammenligning med 90'erne måtte Finansministeriet, selvom ministeriet fik en central position i udvalgene, skifte rollen som hovedarkitekt og koordinator ud med rollen som leverandør i samspil med andre.

Samtidig blev K-udvalget efter 2001 forsynet med en pendant til styregruppen – det såkaldte "Forberedende K-udvalg". Ifølge interviewdata udsprang behovet for et sådant forberedende udvalg af, at K-udvalget fik flere sager. Det nødvendiggjorde en højere grad af systematik (Fuglsang, 2009: 9). Mens analysen ikke bygger på dagsordensdata for K-udvalget under Fogh, viser mødefrekvensen,¹² at aktiviteten i K-udvalget steg betragteligt fra Nyrup til Fogh, som det fremgår af Tabel 2.

Samlet set taler tilgængelige data altså for en forskydning i magtbalancen mellem de to ministerier og deres koordinationssystemer fra Finansministeriet og Ø-udvalget hen mod Statsministeriet og K-udvalget. Slutningen skal dog ikke overfortolkes. Samspillet mellem de to systemer baserer sig som sagt på et tæt samarbejde, hvilket bl.a. afspejles i en betragtelig udveksling af medarbejdere (Jensen, 2008:532; Fuglsang, 2009: 14-15). Ligeledes betyder kapacitetsforskellen mellem de to systemer, at Statsministeriets behov for Finansministeriets koordinations- og analysekapacitet ikke forsvandt med regeringsskiftet. Men den finansministerielle beslutningsstrukturens rolle som 'the only game in town' blev nivelleret og Finansministeriet måtte i højere grad end i 90'erne agere på præmisser sat af andre end ministeriet selv og søge indflydelse gennem samspil med andre ministerier.

4. Personfaktoren i relief

Hvordan kan den iagttagne forskydning fortolkes? Er svaret så simpelt som et skift fra den ene stærke mand til den næste – tilfældigvis placeret i to forskellige ministerier? Fra Lykketoft-effekten til Fogh-effekten, eller fra 'fyrsten' til 'præsidenten'. Vi kommer ikke udenom personfaktoren. Fogh er righoldigt og stort set enslydende beskrevet i medier og bøger.¹³ Fogh som perfektionist med stort overblik, kontrolbehov, og –kapacitet, afspejlet allerede ved tiltrædelsen ved en avanceret plan for omorganiseringen af centraladministrationen samt en oversigt over regeringsinitiativer de første 100 dage (Krag, 2004: 230-232). En logisk konsekvens af denne tilgang er en beslutningsarkitektur, der understøtter muligheden for dagsordensætning og beslutningskraft i eget regi.

I modsætning til Nyrup, som kom hovedkulds ind i gernen som nyslået formand, kort folketingskarriere og uden ministererfaring (Mørch, 2004: 441-477), var Fogh en af de historisk bedst forberedte statsministre med lang folketingserfaring; partiformandserfaring, ministererfaring og erfaring fra centrale ordførerskaber for Venstre. En hel valgperiode var medgået til at forberede sig på embedet med drejebøger og planer, da han i 2001 blev valgt som statsminister (Kragh, 2004: 276-281). Fogh havde således enestående forudsætninger for at sætte sig i statsministerstolen og skabe en beslutningsstruktur, som kunne understøtte statsministerens rolle som regeringens overhoved i praksis (Knudsen, upubl). Men andre forhold må også tages i betragtning, når den ændrede strukturelle rollefordeling skal forklares.

Generel styrkelse af statsministerembedet og tendens til præsidentialisering

I Danmark har statsministerembedet gennem de sidste 100 år fået flere formelle institutionelle ressourcer (Knudsen, upubl), hvortil kommer mere uformelle ressourcer og værktøjer, hvor Regeringsprogrammet er det seneste i rækken, som efter 2001 i takt med kontraktpolitikken fik decideret programmatisk karakter og blev fulgt op med publicerede resultatoversigter. Den generelle udvikling er ikke særegen for Danmark eller drevet af enkeltpersoner. Styrkelsen af regeringslederen og hans system kan ses som et led i en historisk tendens til "præsidentialisering" af politikken i en lang række vestlige parlamentariske demokratier, hvor magten i stigende grad koncentrerer hos parti- og regeringslederne. Statsministre træffer i dag flere egenhændige beslutninger om regeringspolitik (Webb og Poguntke, 2005: 2-11). Udviklingen skyldes blandt andet, at de traditionelle partiskillelinjer er mindre faste i dag, og der er derfor kommet mere fokus på partileders karisma og styrke for at sikre partiet tilslutning. Mediernes stigende interesse for personer frem for partiprogrammer understøtter dette (Webb og Poguntke, 2005: 13-17).

■ ■ ■

Note 11 Om strukturreformen: "http://www.ism.dk/strukturkom_BindI/kap01" www.ism.dk/strukturkom_BindI/kap01; om velfærdsreformen: www.velfaerd.dk; om globaliseringsreformen; www.globalisering.dk; om kvalitetsreformen; www.kvalitetsreform.dk; om klimatopmødet: www.stm.dk).

Note 12 Mødefrekvensen rekvireret fra Statsministeriet og Finansministeriet til brug for Fuglsang (2009).

Note 13 Ulvemann og Lauritsen, (2003); Larsen, (2003a); Kragh; (2004); Hegelund og Mose, 2006; Mylenberg og Steensbæk (2009).

Fra person til relation

Det er blevet sagt, at *"en finansminister aldrig er stærkere end hans forhold til statsministeren"* (Knudsen, 2007: 278; Olsen, 1989). Lykketoft havde et tæt forhold til sin statsminister. De var studiekammerater, gamle naboer og havde fælles sommerhus og samme kone – dog ikke samtidig. Politisk havde Lykketoft været en central støtte for Nyrup i formandskabsopgøret mod Svend Auken i 1992 (Mortensen, 2005: 36-37, 139-143; Mørch, 2004: 462). Tilsammen lagde det grunden til et tilidsforhold mellem dem, som førte til en udstrakt arbejdsdeling, hvor finansministeren levedes stor autonomi. Til det nævnte mundheld kan der for Lykketofts periode føjes '.. og økonomiministeren', idet netop denne strategiske alliance med den radikale partileder var væsentlig for gennemslagskraften og legitimiteten af finansministerens projekt. Der har ikke eksisteret det samme tætte forhold mellem statsministeren og finansministrene i Fogh-regeringerne som i 90'erne. Foghs nærmeste allierede i regeringen har været beskæftigelsesministeren, Claus Hjort Frederiksen (Kragh, 2004: 200-204), som tillægges æren for den strategiske drejning i partiet væk fra 'minimalstaten' og hen mod et vælgersensitivt velfærdsparti (Hardis og Mortensen, 2010). Yderligere har hierarkiet mellem statsministeren og hans skiftende finansministre været entydigt signaleret. Efter 2001 havde finansministeren ikke samme slagkraftige allierede i økonomiministeren, hvis ministerium på samme tid blev gigantisk og tømt for økonomi efter 2001, samtidig med at økonomiministeren ikke kunne veksle sin vice-statsministerpost til nær den samme autoritet i regeringen som sin forgænger.

Skift i politisk bevisbyrde – fra økonomisk ansvarlighed til velfærd

Modsat Nyrup trådte Fogh til i en favorabel økonomisk situation. Arbejdsløsheden og inflationen var lav, og der var overskud på de offentlige budgetter og betalingsbalancen. De stadig bedre nøgletal og betragtelige olieindtægter, lettede det politiske pres på den offentlige økonomi (Vestergaard, 2006; Jensen, 2008: 507). Det betød at en finansministeriel 'pas på pengene'- dagsorden generelt fik ringere gennemslagskraft. 90'ernes 'politiske scoop' var definitivt lagt på hylden. Hvorfor skulle man lytte specielt til Finansministeriet, når pengene ikke var et problem? Foghs politiske bevisbyrde var omvendt Nyrups at overbevise vælgerne om, at hans regering var bedre til velfærd end oppositionen, som på sin side gentog at projektet var sat i scene af en falsk 'julemand' udenpå en 'hulemand', der ved først kommende lejlighed ville indføre minimalstaten (Jensen, 2008: 514-515). Velfærdskapløbet blev yderligere accelereret af, at regeringens støtteparti på sin side lå i konkurrence med socialdemokraterne om velfærdsstemmer. Hvor adelsmærket for velfærdspolitikken og forvaltningsreformerne i 90'erne var, at de var udtænkt og fremlagt af Finansministeriet, blev det under Fogh en selvstændig pointe at signalere, at der ikke var nogen sparedagsorden involveret. Globaliseringsrådet og Kvalitetsreform blev således statsministerens politiske projekt og koordination og formidling heraf rykket over i hans regi (Fuglsang, 2009: 19-20). Fogh tog eksplicit afstand fra reformer fostret og aftalt for nedrullede gardiner og introducerede en række styreformer, hvor også vetospillere og kritikere blev inkluderet i processen (Christensen, 2008).

Kvalitetsreformen er det tydeligste eksempel på, at en basalt set udgiftspolitisk dagsorden, som i starten hed mere velfærd for de samme penge igennem en storstilet proces blev til mere velfærd for flere penge.

Operativt flertal

En væsentlig forskel på styringsforudsætningerne i 90'erne og 00'erne var den stabile finanslovskoalition i VKO blokken. Mens Nyrup i høj grad var henvist til finanslovsprocessen som motor og beslutningsvindue for større reformer og forlig, kunne Fogh i højere grad indgå aftaler i andre sammenhænge, blot flertallet var sikret. Herefter kunne prisen for enighed skibes ind i finanslovsprocessen. Den finansministerielle finanslovsordination tabte derfor 90'ernes procesmonopol som stedet, hvor alle tråde med nødvendighed måtte samles (Hansen, 2007). Opgaven blev i højere grad at finde finansiering til aftalerne i en kontekst uden at øve vold på de løfter, kontraktpolitikken havde udstedt via regeringsprogrammerne.

Medialisering

Foghs egen spindoktor Michael Kristiansen (2005) har forklaret at: *'Hvis det ikke er kommunikeret, eksisterer det ikke; Hvad der ikke kan forklares, kan ikke forsvares og timingen er 95% minimum'*. Fogh tog konsekvensen af udviklingen i mediebranchen; satte regeringens kommunikation i system og gjorde mediernes præmisser til sine men samtidig også sine til mediernes med systematiserede pressemøder og indførelse af pressemedarbejdere (Esbensen og Lund, 2007: 156ff). I den nye form for timingsfølsom kommunikation kom Finansministeriets traditionelle dagsordenssættende kerneprodukter og analyser under pres. Hvor Finans- og budgetredegørelserne historisk blev betragtet som regeringens årlige udmelding om dansk finans- og udgiftspolitik helbredstilstand og udfordringer, forsvandt de gradvist efter 2001 og dermed også en væsentlig institutionaliseret taleposition og legitimitetsbase for Finansministeriets økonomiske dagsorden.

5. Perspektivering – hvad betyder skiftet?

Selvom der er, og altid vil være kontinuitet i mange aspekter af regeringsarbejdet, hævder vi her, at den strukturelle forskydning i mødedata afspejler en bredere magtfor skydning i regeringsapparatet mellem de to perioder. Samlet afspejler forskydningen en relativ svækkelse af Finansministeriets organisation, selvstændige dagsorden og position i regeringsapparatet fra Nyrup- til Foghperioden, som skyldes mere end udskiftningen af en stærk person med en anden. Personfaktoren i de to perioder skal ikke bortforklares, men derimod udbygges for at forstå samspillet mellem den politiske ledelse, det apparat den betjener sig af, de processer der finder sted i det og den kontekst styringen foregår i. Hvad betyder det så for politikken? Ovenpå kriserne i 70'erne og 80'erne så man i mange lande en lignende styrkelse af det samfundsøkonomiske perspektiv og i forskellig grad en tilsvarende styrkelse af finansministeriernes rolle. Perioden fra 80'erne og frem er i Danmark som i mange andre lande opfattet som 'økonomismens tidsalder', som magtbastioner blev bygget op omkring (Wanna, et al, 2003). En modreaktion satte ind efter valget i 2001. Skal man være så firkantet som en

kort tidsskriftartikel kræver, kan man formulere det sådan, at mens økonomien definerede det politiske rum i 90'erne, kom politikken til at determinere det økonomiske efter 2001. Spørgsmålet er, hvad der sker i det nye årti, hvor samfundsøkonomien er radikalt forværret, og hvor politikerne på den ene side kæmper om adkomsten til at definere sig som samfundsøkonomisk ansvarlige og på den anden er ualmindelig tilbageholdne med at tage ejerskab til ansvarlighedens konkrete udtryk, i hvert fald i velfærdssektoren, som fylder langt det meste af økonomien.

■■■ Litteraturliste

- Asmussen, Balder (2007): Drivkræfterne bag den økonomiske politik 1974-94. PhD afhandling. Ålborg Universitet.
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (1989) Centraladministrationen: organisation og politisk placering. Charlottenlund: DJØF Forlag
- Christensen, Jørgen Grønnegaard (2008): Korporatismens genkomst. Pp 10-13 i. Administrativ Debat Nr 4. Dec. 2008
- Dahlström, Pierre og Peters (red) udkommer 2010. Steering from the centre. University of Toronto Press
- Eldrup, Anders (1988): Budgetdepartementet før og nu. S 51-56 i: Finansministeriet (red): Udviklinger 1975-88. Budgetdepartementet under Erling Jørgensens ledelse.
- Fuglsang, Niels (2009): Finansministeriet, Statsministeriet og magten, København: Seminaropgave ved Institut for Statskundskab.
- Hansen, Brian Arreborg (2007): Den store koordinator på udebane. Specialeafhandling. Institut for Statskundskab. Københavns Universitet.
- Hardis og Mortensen(2010) Hjort doktrinen. Weekendavisen 15.01.10
- Hegelund, Susanne & Mose, Peter (2006): Håndbog for statsministre - Politik, magt og ledelse, København: Gyldendal
- Heinesen, Knud (2006) Min krønike. København: Gyldendal
- Holstein, Erik (2003): Fyrsten - et portræt af Mogens Lykketoft, København: Aschehoug
- Jensen, Lotte (2003): Den store koordinator, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Jensen, Lotte (2008): Væk fra afgrunden, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kjølbye, Rikke Jo (2008) Førstegangsmministre 2001-2007. Institut for Statskundskab. Arbejdsrapport 2008/4
- Knudsen, Tim (2007): Fra folkestyre til markedsdemokrati, København: Akademisk forlag
- Knudsen, Tim: Den stærke statsminister upubliceret manus.
- Kragh, Anne Sofie (2004): Fogh, København: People's Press
- Kristiansen, Mikael (2005). Interview med Mikael Kristiansen (Administrativ Debat, nr 4. Dec 2005:2).
- Larsen, Thomas (2003): Lykketoft. København: Børsen
- Larsen, Thomas (2003a) Anders Fogh Rasmussen. I godtvejr og storm. København: Gyldendal
- Mortensen, Hans (2005): De fantastiske fire, København: Gyldendal
- Mylenberg, Troels & Steensbeck, Bjarne (2009): Præsidenten - Foghs Danmark 2001-2009, København: Gyldendal
- Mørch, Søren (2004): 25 statsministre, København: Gyldendal
- Nielsen, Jørgen Steen (2010): Ond vilje, uduelighed, teknisk uheld eller cirkelns kvadratur? Information 08.01.10.
- Olsen, Erling (1989): I magtens korridorer. Regeringsstyre eller ministerstyre? S. 120-134 i Statsministeriet i 75 år. Jubilæumsskrift. www.stm.dk
- Poguntke, Thomas & Paul Webb (2005): "The presidentialisation of contemporary democratic politics: evidence, causes and consequences", i Thomas Poguntke & Paul Webb: The Presidentialisation of Politics, New York: Oxford University Press.
- Premfors, Rune og Sundström, Göran 2007: Regeringskansliet. Malmø: Liber
- Smith, Martin (1999): The Core Executive in Britain. Palgrave.
- Ulveman, Michael & Thomas Lauritzen (2003): I spidsen for Europa. Det danske EU-formandskab. En historie om triumf og magtopgør. København: People's Press
- Vestergaard, Frede (2006): Det syder og bobler. Weekendavisen 24.05.06
- Wanna, John et al (2003): Controlling public Expenditure. Edward Elgar Publishers
- Østergaard, Hans Henrik (1998): At tjene og forme den nye tid. København: Finansministeriet.