

Anmeldelse

Frances Lee, *Insecure Majorities: Congress and the Perpetual Campaign*, Chicago/London: The University of Chicago Press, 2016 (266 sider).

Politisk og politologisk interesserede, som har været i USA eller eventuelt har kigget på amerikanske medier med en snes års mellemrum, vil formentlig notere sig et øget konfliktniveau mellem demokrater og republikanere, ikke mindst i forhold til den nuværende præsident. Og rammerne for, hvad præsidenten som politisk leder kan slippe af sted med at påstå i medierne, og også på sociale medier, er øjensynligt en del videre i forhold til tidligere, og for den sags skyld også i forhold til en tilsvarende dansk kontekst; det samme gør sig gældende for, hvad en del medier omvendt kan slippe af sted med at sige til kritik af eller til forsvar for den politiske leder.

Insecure Majorities rammer ned i denne problematik ved at analysere forholdet og konfliktniveauet imellem Kongressens to partier, demokraterne og republikanerne, i en større sammenhæng. Bogen kan ses i forlængelse af en tidligere bog fra Francis Lees hånd, *Beyond Ideology*, hvor hun i dialog med andre kongressforskere argumenterer for, at modsætningerne mellem kongressens to partier langtfra restløst kan forklares ud fra ideologiske faktorer. *Insecure Majorities* forfølger temaet fra *Beyond Ideology*, men gør det blandt andet ved at fokusere mere på forfatterens egen forskningsdagsorden og ikke skæve så meget til konkurrerende forklaringer.

Mere præcist argumenterer Frances Lee i *Insecure Majorities* for, at en udvikling i det seneste par årtier, hvor modsætningen mellem partierne er vokset, ikke kan forklares tilfredsstillende som resultat alene af ændrede ideologiske holdninger hos de enkelte medlemmer af Kongressens to partier på en konservativ-liberal skala. Ændringerne kan og skal i lige så høj grad spores tilbage i tiden. De har først og fremmest rod i skærpede konkurrencevilkår for de to partier. Med få undtagelser har der siden starten af 1930'erne været "a sun party and a moon party", hvor demokraterne opfattede sig selv som flertalspartiet og republikanerne som mindretalsparti, og hvor republikanerne vel at mærke gjorde det samme. Denne opfattelse har ændret sig. Nu ser begge partier sig selv som potentielt flertalsparti i begge Kongressens kamre og som potentiel leverandør af kandidater til præsidentposten. Valgene især til Kongressens to kamre er blevet tættere, og *divided government* er blevet dagens orden. Derved ændres strategier og incitamenter i partierne og i den løbende kamp mellem dem. *Party messaging* – hvad der nok kan kaldes partiprofilering – får

større vægt på bekostning af *bipartisan legislation*; partierne fokuserer mere på at udstille forskelle til det andet parti, angribe dette og tage konflikter og sager op i medier og anden offentlighed i et omfang og på en måde, som ikke kan forklares med ideologiske faktorer. Og det sker alt sammen som led i kampen om de institutionelle positioner som flertalsparti i Kongressens to kamre og i forhold til præsidentposten. Dette er i hovedsagen det billede, som Lee tegner, og som også begrundes bogens hovedtitel, *Insecure Majorities*.

Denne skærpede konkurrencesituation mellem de to partier sporer Lee via analyse af kvantitative kongres- og præsidentvalgresultater tilbage i tiden, ikke til 1994, hvor republikanerne med deres "Contract with America" og Newt Gingrich i spidsen ellers vandt en overraskende og solid sejr med flertal i begge Kongressens kamre, men derimod til 1980. Her fik republikanerne overraskende flertallet i Senatet, og Ronald Reagan blev præsident. Og her blev demokraternes quasi-dominans siden 1930'erne for alvor brudt ifølge Lee.

Det billede, som Francis Lee her tegner af Kongressens partier, er substantielt noget anderledes end analyser, der i første række vil fokusere på lovgivningsadfærd og ideologiske holdninger hos Kongressens individuelle medlemmer. Metodisk, teoretisk og metodologisk er bogen også lidt anderledes. I metodisk henseende er der tale om brug af forskellige og omfattende data- og undersøgelsestyper. Foruden kvantitative valg- og afstemningsdata er der også brugt indholdsanalyse og fortolkning af partipressemateriale og partidebatter samt interviews med et informantpanel. Interviewene og panelet bruges til at indfange udviklingen i subjektive, partistrategiske vurderinger af og reaktioner på partiernes ændrede konkurrencevilkår, men understøttes også kvantitativt med dokumentation for en mandskabsmæssig vækst i begge partiers antal af kommunikationsmedarbejdere. Metodisk er bogen dog ikke helt så stærk i dokumentationen som en række tidligere interviewbaserede analyser fra folk som eksempelvis Richard F. Fenno. Lees bog må for nogle informanternes vedkommende – de udgøres i hovedsagen af veteraner på administrativt topniveau i de to partier – trække på oplysninger og hukommelser, der i nogle tilfælde går 40 år tilbage for at indfange det begyndende skifte i konkurrencevilkårene i 1980. Det giver lejlighedsvis noget af dokumentationen en lidt anekdotisk karakter, men afspejler sandsynligvis også voksende vanskeligheder for amerikanske politologer med at få adgang til Kongressens medlemmer. Det er heller ikke nogen nem opgave, forfatteren har sat sig for. Det er ikke let at vise, at partierne som resultat af skærpede konkurrencevilkår over en generations tid har ændret strategier i retning af øget konflikt og party messaging på bekostning af lovgivningsarbejde og *bipartisanship*. Det rokker dog ikke ved, at Lees resultater generelt forekommer overbevisende.

Teoretisk står bogen lidt i modsætning til en tendens i den førende amerikanske kongresforskning. Denne har været præget af opstilling af deduktive principal-agent- eller andre rational choice-orienterede modeller og tilhørende mulighed for hypotesetestning. Lee går i stedet efter at ”tegne det store billede” uden brug af rational choice-teori. Og metodologisk bevæger bogen sig i sin analyse af konflikterne mellem de to partier under skærpede konkurrencevilkår mindst lige så meget på partiniveauet som på individniveauet. Det er også lidt usædvanligt for amerikanske kongresanalyser, der gerne lægger stærk vægt på individuelle motiver og især genvalgsmotivet, som dog også optræder hos Lee.

Bogen afsluttes med nogle overvejelser over det amerikanske politiske systems bevægelse i retning af et topartisystem med skarpere og mere markant partiprofilering, men også med mange institutionelle vetopunkter, herunder Senatets kvalificerede flertalsprocedure, som sætter grænser for, hvor meget et enkelt parti under *unified government* kan regere og stilles til ansvar. Lees analyse viser, at partiprofilering – eller party messaging – og *politics* frem for *policy* er nok så væsentligt for at forstå en central del af partiernes adfærd, og hvad der foregår i amerikansk politik i dag.

Henrik Jensen
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet