

Anmeldelser

Lanny W. Martin og Georg Vanberg, *Parliaments and Coalitions. The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*, Oxford: ECPR/Oxford University Press, 2011 (174 sider).

Bogens to forfattere, som har langvarig tilknytning til to amerikanske universiteter, demonstrerer solid interesse for europæiske forhold. Som bogens titel antyder, analyserer forfatterne relationer mellem parlamenter og koalitionsregeringer. Uden øjensynligt at være at være hardcore rational choice er deres teoretiske udgangspunkt principal-agent-teori og spilteori. Deres overordnede tankegang repræsenterer principielt spændende nytænkning: Forfatterne fokuserer på og argumenterer for, at stående udvalg har betydning både for lovgivningsprocessen internt i relation til regeringspartnere og for, hvad der foregår på regeringssiden mellem valgene i koalitionsregeringer. De forholder sig med andre ord ikke blot til koalitionsregeringer som noget, der primært er af interesse ved en regerings dannelse, et partis udtræden eller eventuelt ved ophør af en koalitionsregering. De ser heller ikke blot på stående udvalg som noget, der først og fremmest er af betydning på parlaments- og oppositionssiden: "Parliament becomes not simply a place in which opposition and government parties interact and debate policy, but also a site for resolving the intra-coalition tensions to which multiparty governments are subject" (p. 51). Og de gør meget ædrueligt opmærksom på, at de ikke påstår, at udvalg med nødvendighed spiller en rolle for relationerne mellem regeringskoalitionspartier, idet andre institutioner også kan have betydning for den interne koordination i regeringspartier (p. 31).

Som led i tilskæring af præmisserne for en model tager forfatterne udgangspunkt i, at koalitionsregeringer i sagens natur består af to eller flere partier, som skal samarbejde mellem valgene til trods for forskelle i policy-præferencer. Samtidig er regeringspartierne underlagt partikonkurrence, de går til valg og stilles vælgermæssigt til ansvar hver for sig ifølge forfatterne. Dette resulterer i et dilemma, der kan tilskynde de enkelte ministre, der har fået lovgivningskompetence uddelegeret og derved får agent-status i forhold til koalitionspartnere som principal (p. 10), til at underløbe fælles policy-kompromisser i regeringen for at profilere sig. På den baggrund spørger forfatterne, hvad det for mekanismer, der ikke desto mindre sætter forskellige partier i stand til at regere sammen. Og en del af svaret finder de på parlamentssiden, hvor stærke

parlamerter med stærke udvalgssystemer spiller en rolle som instrument for regeringspartiernes interne policy-udformning og kontrol med koalitionsparterneres ministre, mens det ikke er tilfældet for svage parlamerter.

Ræsonnementet udgør en del af præmisserne for opstilling af en formel model, hvori også indgår ministres monopollignende adgang gennem embedsværket til information om lovgivningsgrundlaget. Omvendt bliver det for regeringspartnere, som ikke har samme adgang, omkostningsfuldt at udøve kontrol med og eventuelt ændre policy-indholdet af en ministers lovforslag. Ved hjælp af en del supplerende antagelser og ræsonnementer indeholdende blandt andet spilteoretiske ligevægtsanalyser fremkommer forfatterne med to modelbaserede og testbare hypoteser: Jo større afstand der er mellem præferencerne hos regeringskoalitionsparterner vedrørende det emne, som en ministers lovforslag angår, jo større er sandsynligheden for, at: 1) forslaget underkastes kontrol (*scrutiny*) af koalitionsparterner, og 2) at koalitionsparterner fremsætter et policy-korrigerende ændringsforslag.

Herefter vender forfatterne sig mod empirien i form af fem udvalgte landecases til undersøgelse af samspillet i lovgivningsprocessen mellem regeringskoalitioner og parlamerter (eller deres kamre), nemlig tre ”stærke” parlamerter med stærke udvalgssystemer (Folketinget, hollandske Tweede Kamer og tyske Bundestag) og to svage, (franske Assemblée Nationale og irske The Dail). Dernæst afgrænses fem policy-områder eller *issue dimensions*, hvor forfatterne har data om partiernes holdninger, og hvor koalitionsregeringer har fremsat lovforslag, der kan relateres til de fem områder. Herefter står de så tilbage med ca. 1.300 regeringsforslag fra 28 forskellige koalitionsregeringer – hverken mere eller mindre! Dernæst vælger de i relation til deres to overordnede hypoteser behandlingstiden for regeringslovforslag som en proxy for parlamentarisk scrutiny (kontrol) af regeringsforslag, og ”graden” af ændring fra fremsættelse til endelig vedtagelse af en ministers lovforslag som indikator på forsøg på ændring. Og endelig fastlægger de på flere dimensioner partiernes policy-positioner og dermed policy-afstande mellem regeringskoalitionsparterner.

Martin og Vanberg konkluderer blandt andet, at regeringslovforslag har en væsentlig hurtigere gang gennem svage parlamerter end gennem stærke parlamerter. Som læser forventer man så, at noget tilsvarende gør sig gældende med hensyn til graden af ændringer, men her kommer Martin og Vanberg med en analytisk finte. Forventningen er i stedet rettelig, at på områder hvor der er afstande i policy-præferencer mellem koalitionsparterner, vil graden af ændringer være større, hvilket holder stik. I tråd med deres to hovedhypoteser konkluderer de også, at lovgivningsinstitutioner i stærke parlamerter bruges af koalitionsparterner til at indsamle information og dermed kontrollere enkeltministre

fra andre regeringspartier og til at ændre de pågældende ministres lovgivning. Mere forbeholdent konkluderer de også, at der i svage parlamenter ikke er samme mulighed at gøre brug af institutionelle redskaber.

Bogen er som nævnt principielt udtryk for nytænkning, og den er godt formidlet. Den holder temmelig mange bolde i luften, uden at læsere eller forfattere taber overblikket, og der er redegjort for casevalg, policy-dimensioner, valg og operationalisering af indikatorer og datagrundlag mv., hvoraf nogle af valgene er delikate. Som et sidetema får forfatterne også sagt noget om betydningen af et i Danmark – hidtil – ukendt fænomen, nemlig juniorministre og disses rolle som et instrument til kontrol af regeringspartnere. Det er ganske imponerende gjort.

Det er dog ikke så imponerende, at der grund til at sluge resultaterne rå. Bogen rummer træk, som uvægerligt tilsiger nogle solide forbehold over for analysen i en dansk kontekst, og den holder jeg mig til her. Der ryger således flere finker af panden undervejs i analysen. Uagtet at Folketingets stående udvalg generelt ikke har været fora for deliberation og politiske forhandlinger, tilslutter forfatternes sig et synspunkt hos to forgængere, Lees og Shaw, fra 1979 om, at parlamentsudvalg er et skoleeksempel på en lille gruppe, som *face-to-face* forhandler og træffer vitale beslutninger (p. 34, jf. p. 69). Videre er et argument hos Martin og Vanberg, at ministre vil forsøge at fremsætte lovforslag og profilere sig på det for at tilgodese deres egne vælgere, sig selv og deres parti til næste valg. Selv om ministre nok godt kan vise flaget og promovere interne sejre i et regeringssamarbejde, er det generelt ikke god tone at lancere et lovforslag som ren partipolitik til fordel for ens eget parti og på bekostning af regeringspartnere. Ministre agerer generelt på vegne af regeringen. Forfatterne afgrænser endvidere det ene af fem policy-områder, nemlig socialpolitik (*social policy*) til emner omfattende dødshjælp, abort, homoseksuelles rettigheder og lignende. Her er tale om lovgivningsemner, hvor partigrupperne i Danmark hyppigst fritstiller medlemmer, og lovgivningsprocessen derved bliver atypisk. Et helt centralt element i deres ræsonnement er, at regeringskoalitionspartnere fremsætter ændringsforslag for at korrigere indholdet af lovforslag fra en minister, som laver *position taking* (profilering) og *signalling*, hen mod sit eget partis og sine egne vælgers præferencer og nærmest snyder lidt på vægten. Antagelsen er muligvis i fin harmoni med principal-agent-antagelser om egoistiske målsætninger og agent-problemer, men i en dansk sammenhæng er den kontraintuitiv. Ministre, der forsøger at snyde på vægten eller blot får ry for det, lægger sten ud på deres egen politiske vej, fordi de typisk skal forhandle med de samme ordførere igen og igen. På den baggrund forekommer det helt besynderligt, at forfatterne ikke undersøger, om det er regeringskoalitionspartnere, der stiller

ændringsforslag til ministres lovforslag. I en uperfekt politologisk verden er det formentlig det nærmeste, man kommer en perfekt indikator på Martin og Vanbergs teoretiske påstand herom. Uden at have kendskab til konkrete undersøgelser af den art, tilsiger et kvalificeret slag på tasken – det ”kvalificerede” består i cirka ti års erfaring med udvalgsarbejde med regeringslovforslag inden for den periode, Martin og Vanberg behandler, dvs. fra første del af 1980’erne til starten af 00’erne – at havde forfatterne undersøgt, hvor mange ændringsforslag der stilles af regeringskoalitionspartnere til en ministers ændringsforslag, ville de finde tal meget, meget tæt på nul. Endelig kan man hæfte sig ved et andet centralt synspunkt hos forfatterne, nemlig at udvalg spiller en rolle som redskab for regeringspartier for informationssamling i lovgivningsprocessen i forhold til deres regeringskoalitionspartnere. Også her må man tage solidt forbehold og sige, at det ikke harmonerer med tidligere undersøgelser. Danske regeringspartigrupper er for det meste – undtagelser kan opdrives – relativt passive i udvalgsbehandlingen af regeringens lovforslag og er meget tilbageholdende med at stille spørgsmål til regeringslovforslag. De har generelt helt andre kanaler til fremskaffelse af de fornødne oplysninger.

Det er metodisk vanskeligt at gennemskue, hvad konsekvenserne er af disse solide forbehold, der dog ikke rammer principal-agent-teori som sådan, men i værste eller bedste fald nok Martin og Vanbergs brug af den. Man kan dårligt undgå at sidde tilbage med en fornemmelse af, at forfatterne for Danmarks vedkommende ganske vist har datamønstre, der harmonerer med, men ikke tilfredsstillende kan forklares ud fra deres model, de ræsonnementer, som den bygger på, eller de heraf afledte hypoteser. Forfatterne får med andre ord ikke rigtigt skovlen under den danske case. Det udelukker ikke, at bogen, blandt andet ved nytænkning, som nævnt har andre kvaliteter. Det bliver således relativt diskret fremhævet på omslaget af paperbackudgaven fra 2013, at den har vundet den prestigøse APSA Richard F. Fenno Jr. Prize i 2012.

Henrik Jensen
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet