

princip samma ekonomiska politik med framgång i USA, Tyskland och Sverige, utifrån keynesianska recept, vilka föregreps av Stockholmskolan.

Vidare är välfärdsstaten från början ett nationellt projekt, vilket fångas i just Kjelléns folkhemsmetafor, framgångsrikt övertagen av Per Albin. Grundtemat är egentligen aristoteliskt, hur avgränsa *demos*, skilja mellan "vi" och "dom". Gunnars mycket aktiva antinazism gör att han kan se den yttersta domens dag an med stor tillförsikt. En arbetshypotes kan vara att Gunnar för en tid hade en "öppen nyfikenhet" beträffande den revolutionära vänsterflygeln (Strasser, Röhm) inom nazistpartiet, vilket det vore ohistoriskt att klandra honom för med facit i hand. Men detta är spekulation från min sida.

Däremot så är myrdalarnas sociala ingenjörskonst ett top down-företag i Saint-Simons anda, snarare än demokratiskt. Det har alltid förbryllat mig hur upplysningsrevolutionärerna ena timmen i liberal anda kan orera om frihet, jämlikhet och broderskap, för att i nästa skissa på närmast geometriska planer för hur det utopiska samhället borde ordnas, till allas bästa och in i minsta detalj. Det är en sorts social "jakobinism", som i viss mån vidlåder också Gunnar, som dock betonar att demokratisk gräsrotstryck legitimerar sociala reformsträvanden.

Enligt min mening så får "andra halvlek" i makarnas liv för stort utrymme – och Alva på Gunnars bekostnad. Fast jag tror även här att Vinterhed i och för sig har rätt i sina omdömen, att Gunnar blev ett monument över sig själv som mest citerade sig själv och inte tänkte några nya tankar efter 1940-talet. Han knäcktes av sviterna från trafikolyckan 1952. Men, *so what?* Att Gunnar nått parnassen och blivit en odödlig klassiker inom samhällsvetenskapen beror i ett långt perspektiv främst av den anti-metafysiska insatsen med *Vetenskap och Politik i Nationalekonomin* samt hans stora "Negerundersökning", som en nydanande socialpolitisk tillämpning av Axel Hägerströms "nihilistiska" värdefilosofi och Max Webers nykantianska "värdeorientering". Alva har dock del i Gunnars samhällsvetenskapliga gärning och gör en betydande egen insats. Det har t ex inte uppmärksamats efter förtjänst att hon aktivt bidrar till den svenska so-

ciologins institutionaliering, genom att förse Prof. Tegen i Lund med kursplaner och litteraturlistor, vilka hon av allt att döma plockat upp i Chicago.

Gunnar piggnar också till som Sveriges "grumpy old man" och hans kritik av vår nya monistiska författning leder också till viss revision. Hans kritik av storskalighet i det enligt hans mening alltför ohistoriska välfärdsbygget är träffande och föregriper också en nu pågående diskussion om demokratis urholkning, till förmån för ett okontrollerat expertvalde.

Den omvittnat egocentriske Gunnar Myrdal var väl ingen velournelle men han stöttade dock hustrun i hennes karriär och hjälpte henne skriva den på sin tid viktiga *Spelet om nedrustningen*. Han inspirerade också Simone de Beauvoir.

Sven Eliaeson

Artikeln är skriven inom projektet Analysing and Overcoming the Sociological Fragmentation i Europe (ANOVASOFIE) stött av EG-kommissionen inom det sjätte ramprogrammet (CIT2-CT-2004-506035).

SANTESSON-WILSON, PETER: *Studier i symbolpolitik*. Lund Political Studies 129, 2003.

Inledning

Termen "symbolpolitik" figurerar tämligen regelbundet i den politiska debatten. I likhet med en term som "taktik" har den vanligen en pejorativ innebörd. Några exempel från tidningarnas ledarsidor kan illustrera detta förhållande:

- Prostitutionsförbudet är en symbolpolitisk "signal" som kommer att motverka sitt eget syfte (*Svenska Dagbladet*, 1998-06-02).
- Moderaternas misstroendevotum mot den socialdemokratiska regeringen 1998 är oan-

svarig symbolpolitik (*Aftonbladet*, 1998-10-06).

– Beslutet att sätta en maximavgift inom barnomsorgen är symboliskt och kommer att leda till ökad efterfrågan som sänker servicekvalitén (*Finansstidningen*, 2000-06-27).

Att beteckna ett beslut som ”symbolpolitiskt” tycks innebära, hävdar Peter Santesson-Wilson i sin avhandling, att det är ”meningslöst, rent av skadligt och en smula bedrägligt, alltid något icke-önskvärt” (sid. 22). Den exakta innebörden blir emellertid i de flesta fall tämligen oklar.

Det är inte bara inom den allmänna debatten som man talar om symbolpolitik. Även inom statsvetenskapen har symbolpolitik ägnats uppmärksamhet. Enligt Santesson-Wilsons uppfattning har dock statsvetarnas intresse varit ganska förstrött. Detta sakernas tillstånd beklagas livligt av vår avhandlingsförfattare. Fenomenet är alltför viktigt för att betraktas som en politisk randföreteelse.

Syfte och frågor

Den hittillsvarande forskningen om symbolpolitik imponerar inte på Santesson-Wilson. Som han ser det lider denna av inte mindre än fyra allvarliga svagheter. Dessa är: oklara definitioner, avsaknad av typologi, otydlig koppling till övrig statsvetenskaplig forskning samt metodologiska svårigheter att fastställa fall av symbolism. Mot bakgrund härav formulerar Santesson-Wilson två syften med avhandlingen. Det första är att utveckla och systematisera en nödvändig uppsättning begrepp och mekanismer för att möjliggöra studium av symbolpolitik. Det andra syftet är att s a s provköra den av honom utvecklade teoretiska apparaten på konkreta fall. Dessa är den svenska regeringens satsning på bredband år 2000 och beslutet tre år tidigare att inleda avvecklingen av kärnkraften med stängningen av Barsebäck 1.

För att uppnå de angivna syftena ställer Santesson-Wilson fyra konkreta frågeställningar:¹

(1) Vad är symbolpolitik?

(2) Hur fungerar symbolpolitikens mekanismer?

(3) I vilken utsträckning och på vad sätt berodde bredbandsaffsningen på symbolpolitik?

(4) I vilken utsträckning och på vad sätt berodde avvecklingsbeslutet på symbolpolitik?

Definitionsförsök

Låt oss börja med frågeställning (1). Santesson-Wilson laborerar själv med ett flertal olika definitioner på symbolpolitik. Här några exempel:

Symbolpolitik är när man vidtar *en politisk åtgärd* för att symbolisera något annat än handlingen ifråga (sid. 16).

Symbolpolitik kan ... definieras negativt, som politiska bevekelsegrunder som *inte* är instrumentella (sid. 40).

Symbolpolitik är när politiska beslut blir viktiga, inte för att de nödvändigtvis har konkreta effekter som man vill uppnå, utan därför att de symboliserar någonting viktigt (sid. 2).

Ovanstående definitioner av symbolpolitik är inte alldeles glasklara. De kan indelas i två grupper: positiva och negativa. I den första gruppen försöker Santesson-Wilson tala om vad symbolpolitik *är*. I den andra gruppen handlar det om att ange vad det *inte* är. Den första definitionen ovan är positiv, den andra negativ och den tredje står med ett ben i varje grupp. Både de positiva och de negativa definitionerna är hos Santesson-Wilson problematiska. Hans positiva definition(er) rymmer omisskännliga drag av cirkularitet. Med en ”cirkeldefinition” menas då en definition där det som skall definieras (definiendum) ingår i det som definierar (definiens). ”The definiens should not contain any part of the definiendum”, förklarar filosofen Max Black i en klassisk lärobok i argumentationsanalys (Black, 1955, sid. 211). Skälet är uppenbart. Cirkeldefinitioner är innehållslösa.

I definiens av ”symbolpolitik” hos Santesson-Wilson ingår både ”symbol” och ”politik” (eller variationer av dessa termer som exempelvis ”symbolisk”). Definitionerna är därmed klart cirkulära.

Problemet med de negativa definitionerna är att de inkluderar alltför mycket. Om symbolpolitik definieras negativt som ”politiska bevekelsegrunder som inte är instrumentella” kommer

definitionen att inkorporera en mängd politiska bevekelsegrunder som inte här någonting alls med symbolpolitik att skaffa. Hit kommer då att räknas bevekelsegrunder som är ett utslag av ren galenskap. Som symbolpolitik kommer vidare att räknas annan typ av irrationalitet som inte är mentala störningar i vanlig mening, såsom exempelvis "group think". Andra exempel på frånavaro av instrumentell rationalitet, vilka inte heller har mycket med symbolpolitik att göra, kan lätt återopas.

Om man utgår från att definitioner är det *enda* instrument man har för att fastställa innebörden hos ett visst begrepp är Santesson-Wilsons begreppsbestämning av symbolpolitik inte så lyckosam. Jag tycker dock inte att man behöver ansluta sig till en sådan semantisk puritanism. Utöver definitioner kan begreppsliga innebörder klargöras också av karakteriseringar, klassifikationer, analyser, osv. Lägger vi de sistnämnda storheterna till de explicita definitionerna lyckas Santesson-Wilson tämligen väl ringa in innebörden, eller innebördena, hos det—obe- stridligen—komplexa begreppet symbolpolitik.

En ny taxonomi

Santesson-Wilson lägger ner stor möda på att utveckla en egen taxonomi för studiet av symbolpolitik. Utgångspunkten för detta systematiserande arbete är följande spörsmål: "Hur kan en politisk fråga göras viktig utan att kausalt påverka politiska mål?". Fyra svar erbjuds. För det första kan frågan placeras i samma *kategori* som någonting viktigt. Den kan för det andra göras *principiellt* viktig. Frågan kan vidare ses som ett *exempel* på något som är viktigt. Den kan för det fjärde—och slutligen—ses som ett *uttryck* för något betydelsefullt. För Santesson-Wilson utgör kategorier, principer, exempel och uttryck *mekanismer* med empirisk förklaringskraft.

Några exempel på taxonomins fyra grupper förtjänar att tas upp. Vi börjar med kategorisering. En fråga *x* görs viktig genom att kopplas samman med en annan fråga *y* vars politiska betydelse är självklar eller oomstridd. Om *x* står för—säg—kommunpolitikens vidlyftiga representerande kan denna typ av beteende göras viktig genom att knyta till ett *y* som "fall av korrup-

tion i det offentliga livet". Santesson-Wilson tänker sig att det finns tre effekter av en kategorisering. *Framhävningseffekten* riktar uppmärksamheten mot vissa egenskaper hos *x* genom jämförelsen med *y* medan *maskeringseffekten* härigenom drar bort uppmärksamheten från egenskaper som *x* faktiskt har. *Smittoeffekten*—slutligen—innebär en tendens att tillskriva *x* vissa egenskaper som i själva verket endast *y* är i besittning av.

Vad gäller mekanismen "principer" så placeras en fråga inte bara i samma kategori som en annan fråga. Vad som tillkommer är att denna likhet har normativa implikationer. När *x* omfattas av samma princip som *y* så får *x* en principiell viktighet överförd från *y*. Ett exempel kan illustrera vad som avses. Vissa myndigheter skaffar sig en egen "informationspolicy", vars syfte från ledningens sida är att kontrollera eller få kunskap om personalens mediekontakter. Ett sätt att göra detta förhållande politiskt viktigt är att sätta det i relation till meddelarfriheten, dvs. en rättighet som anses så betydelsefull av statsmakterna att den givits grundlagsskydd. Genom sammankopplingen med den principiellt viktiga meddelarfriheten får myndigheternas informationsmässiga riktlinjer en så att säga normativ statushöjning.

Frågan *x* kan—för det tredje—vara symboliskt knuten till *y* genom att *x* exemplifierar *y*. Många kategorier har sina prototypiska medlemmar. Mycket av den politiska striden handlar om vad som egentligen skall betraktas som sådana medlemmar av olika politiskt relevanta kategorier. Valrörelsen i Sverige 1988, där miljöfrågor blev dominerande, erbjuder ett tydligt åskådningmaterial. Döda sälungar kom att bli ett effektivt symboliskt exempel på miljöförstöringen. I de fall där det prototypiska exemplet är värre än den problemkategori som det representerar kan, enligt Santesson-Wilson, resultatet bli symboliskt "overkill". (Han tänker sig också möjligheten av symboliskt "underkill".)

Kategorier, principer och exempel har en viktig egenskap gemensam. De utgör organiserande tekniker, dvs. metoder att klargöra vad som hänger ihop med vad. Den sista av Santesson-Wilsons mekanismer—uttryck—är av ett annat

slag. Här handlar det om utomspråkliga signaler.

Enligt Santesson-Wilson är uttrycket den klassiska och mest avancerade formen av symbolpolitik. Två olika moment existerar här. Det ena momentet rör den handlandes avsikter, känslor, motiv och liknande sinnestillstånd. Det andra momentet gäller att andra människor tolkar aktörens handling som en ”markör” för just dessa psykiska tillstånd. Termen ”markör” kan i detta sammanhang ges olika innebörder. Den kan avse *symptom*, dvs. yttre iakttagbara fenomen som röjer förekomsten av specifika mentala tillstånd. Här behöver inte föreligga någon som helst kommunikativ avsikt. Ett enkelt exempel är tårar – synliga företeelser som avslöjar att någon är ledsen. Symptom måste skiljas från *poser* där en kommunikativ avsikt är för handen och där aktören försöker ge sken av att ett (genuint) symptom existerar. Ett klassiskt exempel på en pose är låtsad ledsnad – ”krokodiltårar”.

På basis av distinktionen mellan symptom och poser uppställer Santesson-Wilson en mycket intressant tes:

Symbolpolitikerns viktigaste problem och värdefullaste färdighet är att få sina poser tolkade som symptom. (sid. 53)

Santesson-Wilson ger olika exempel på effekterna av symbolpolitiska uttryck. Ett fall här är så kallade *inläsningseffekter*. En sådan effekt uppstår när handlingen *x* tolkas som ett uttryck för intentionen *y* och härigenom ger upphov till att handlingen icke-*x* tenderar att tolkas som ett uttryck för intentionen icke-*y*. Vi kan illustrera detta förhållande med EU:s initiala blockad av Österrike efter det att Jörg Haiders Frihetsparti kom att ingå i den österrikiska regeringen. Blockaden tolkades som ett uttryck för avståndstagande från den nya regeringskonstellationen. ”Blockadens upphävande riskerade därför att tolkas som ett uttryck för acceptans”, hävdar Santesson-Wilson (sid. 54).

Santesson-Wilson utvecklar, som framgått, en ny taxonomi för studiet av symbolpolitik. Den diskuteras grundligt. Att den representerar ett värdefullt tillskott till det statsvetenskapliga studiet av symbolpolitik är uppenbart. Här finns emellertid en begreppslig komplikation. Denna

gäller relationen mellan definition av symbolpolitik och dessa mekanismer. Santesson-Wilson tycks anse att denna relation är av empiriskt slag. Om så vore fallet vore det möjligt att först identifiera fall av symbolpolitik och sedan undersöka förekomsten av mekanismerna. Detta tror jag emellertid inte låter sig göras. Som jag ser det kan man inte identifiera några fall av symbolpolitik om man inte först konstaterar förekomst av kategorier, principer, osv. Om detta är riktigt blir då mekanismerna att se som definitionskomponenter.

Vad som däremot förefaller vara genuina empiriska mekanismer är de fenomen som Santesson-Wilson förknippar med kategorier, principer, osv. Jag syftar på framhävningseffekter, inläsningseffekter med flera. De sistnämnda tycks vara empiriskt men inte begreppsmässigt knutna till de förstnämnda.

Att studera symbolpolitik

Hur kan man då gå tillväga för att fastställa att fall av symbolpolitik föreligger? Ett första tänkbart svar avvisas prompt av Santesson-Wilson. Att fråga aktörerna om deras eget agerande är inte någon framkomlig väg. ”Vi kan inte förvänta oss att aktörerna själva tillstår att egna politiska beslut präglas av symbolpolitiska aspekter”, hävdar han (sid. 65).

Två andra metoder skisseras: Kontrafaktiska idealtyper och tolkning. Den första metoden innebär att forskaren gör ett tankeexperiment.² Den avgörande frågan gäller vad som vore ett ”rimligt rationellt” beslut om det vore baserat uteslutande på det underlag och de officiella och inofficiella motiv som aktören ”rimligen” har. Det är uppenbart att vad som här föresvävar Santesson-Wilson är någon idealtypisk form av instrumentell rationalitet. Om beslutet avviker markant från vad som vore rationellt under givna betingelser kan forskaren, enligt honom, sluta sig till att detta vilar på symbolpolitiska bevekelsegrunder.

Den andra metoden att studera symbolpolitik är genom tolkning, ”dvs. genom att närma sig beslutet hermeneutiskt” (sid. 68). För Santesson-Wilson innebär tolkning i denna mening att den begriplighet som efterfrågas är vad en poli-

tisk handling betyder för den handlande själv. Jag återkommer till en diskussion av den hermeneutiska dimensionen.

Teorianknytning

Efter genomgången av definitioner, taxonomi och metodologi övergår Santesson-Wilson till att förankra studiet av symbolpolitik i modern statsvetenskaplig forskning. Denna sammankoppling är ofrånkomlig, hävdas det. Man kan inte studera symbolpolitik utan att ha tillgång till modeller för politiska beslutsprocesser. Det faller sig naturligt att det är i första hand policyteorier som här kan erbjuda vägledning. I rask takt presenteras ett antal av de senaste decenniernas teoribildningar. Snabbporträtt av teorier om "jämtrianglar", "issue-networks", "advocacy coalitions", "serial shift", "venue shopping" m.m. ges.

Santesson-Wilson har ett dubbelt syfte med att länka samman symbolpolitik och policyteorier. Utöver vad som redan sagts – att studiet av symbolpolitik inte kan ske utan modeller av beslutsfattande – finns också syftet att visa att symbolpolitiska "variabler" kan berika och nyansera policyforskningen.

Efter avslutad teorigenomgång uppställer Santesson-Wilson en ny – och rimlig – tes. Han menar att det inte finns några renodlade fall av symbolpolitik eller av "substanspolitik". "Det handlar alltid om blandningar och graderade fenomen" (sid. 108). Som han ser det är därför en fråga som "hur vanligt är det med symbolpolitik?" felställd. Som statsvetare bör vi i stället fråga oss när symbolpolitiska faktorer förekommer, hur mekanismerna fungerar och vilka effekter de har på beslutsprocesserna.

Två empiriska testfall

Santesson-Wilsons ger en kortfattad motivering till valet av de två empiriska fallen. De har, hävdar han, utomvetenskapligt intresse och de utgör fall där man kan förvänta sig finna inslag av symbolpolitik. Bredbandsfallet motiveras dessutom med att hela IT-politiken är ett statsvetenskapligt utforskat område.

Santesson-Wilson lägger således inte ned mycket möda på att motivera sitt val av de två fallen. Hade hans syfte varit att testa en teori hade detta förhållande varit mycket otillfredsställande. De magra motiveringarna hade också varit otillräckliga om huvudsyftet varit att förklara beslutsutfallet. Nu ingår visserligen det sistnämnda i syftet men det är uppenbart att detta inte är den centrala uppgiften. Vad Santesson-Wilson i första hand är ute efter är att pröva om den symbolpolitiska metod- och teoriapparaten fungerar. Med ett sådant huvudsyfte hade man kunnat välja nästan vilka fall som helst som har haft någon politisk betydelse. Några starka skäl till kritik till valet av fall finns således inte.

Vad gäller materialsituationen är denna, enligt vår avhandlingsförfattare, olikartad i de två behandlade fallen. Den är god i kärnkraftsfallet men mindre god i bredbandsfallet. Han har därför i det senare fallet kompletterat det skriftliga materialet med ett tiotal intervjuer.

De två fallstudierna följer en gemensam mall. Först ges en fyllig beskrivning av hur den politiska process var beskaffad som ledde fram till besluten. Framställningen här vägleds av public policylitteraturens teoretiska perspektiv. Härfter sker en analys av politikernas instrumentella bevekelsegrunder. Slutligen skärskådas i vad mån de symbolpolitiska mekanismerna kan belysa, eller förklara, varför det gick som det gjorde.

Fall 1: Bredbandssatsningen

Den socialdemokratiska regeringen framlade våren 2000 en ambitiös satsning på IT-området. Slagordet var "informationssamhälle åt alla". Under fyra år skulle statsmakterna anslå över åtta miljarder kronor för att främja en landsomfattande utbyggnad av bredband. Hur skall denna satsning förstås?

Santesson-Wilson tecknar först en bild av hur frågan uppkom och utvecklades. Initiativtagare till att placera IT-frågorna på den politiska agendan var den borgerliga regeringen under Carl Bildts ledning. Våren 1994 tillsattes en statlig kommission för att främja IT-användningen i Sverige. För att markera frågans stora politiska betydelse blev statsministern själv ordförande i

kommissionen. Bildt lanserade en metafor som skulle bli viktig i efterföljande debatt, nämligen bredbandskommunikation som en järnväg. Eller som man ofta kom att säga – ”järnväg”. Den socialdemokratiska regeringen som tillträdde 1994 fortsatte på den inslagna vägen om än med en viss makropolitisk nedkylning. Nya IT-kommissioner tillsattes. Santesson-Wilson gör gällande att den ”advocacy coalition” som fanns i policysubsystemet under den borgerliga regeringen levde vidare och accepterades av den nya regeringen.

På den makropolitiska nivån skedde en upptrappning 1997. Carl Bildt riktade uppmärksamheten på en ny IT-fråga som snart skulle komma att helt dominera debatten, nämligen bredband. Han lanserade målet om att alla Sveriges skolor skulle få bredbandsuppkoppling senast år 2000. Nu myntades slagordet ”bredband åt alla”. Efter valförlusten 1998 bidrog Centerpartiet – i sin jakt på nya valvinnande frågor – att ytterligare makropolitiskt upgradera IT-frågan. I en uppmärksammat motion lanserades idén om ”digital allemansrätt”. Regeringen ställde sig inte avvisande. I propositionen ”Ett informationssamhälle åt alla” (1999/00:86) kopplas IT-politiken till en lång rad andra politikområden. Den antogs bland annat befrämja tillväxt, sysselsättning, regional utveckling, demokrati, livskvalitet och jämställdhet.

Så såg alltså huvuddragen ut i den policyprocess som ledde fram till bredbandspropositionen våren 2000. Vad var då av symbolpolitisk betydelse här? Santesson-Wilsons grundläggande metodgrepp är den avgörande testfrågan: Går regeringens engagemang att förklara utslutan- de med hjälp av instrumentella bevekelsegrunder? Och Santesson-Wilsons svar på denna nyckelfråga är ett resolut Nej.

Två typer av skäl anges för detta oreserverade omdöme. För det första var regeringens beslutsunderlag skäligen tunt. Det fanns helt enkelt inte några starka belägg för att bredbandssatsningen skulle kunna få alla de goda konsekvenser som regeringen angav som skäl för denna. För det andra fanns tungviktiga invändningar mot satsningen som tämligen lättsinnigt viftades bort. De senare handlade främst om bredbands- efterfrågan på landsbygden. Så menade exem-

pelvis statliga KFB att den aviserade IT-politiken snarare skulle påskynda urbaniseringen än motverka den.

Santesson-Wilson nöjer sig inte med att försöka visa att den analyserade IT-satsningen inte kan förklaras – eller försvaras – på instrumentella grunder. Hans syfte är också att visa att denna rymmer ett antal mekanismer hämtade från den symbolpolitiska verktygslådan. Vi kan med andra ord vänta oss hänvisningar till kategorier, principer, exempel och uttryck. Låt mig här ge ett par illustrationer.

Vi har redan återoppat hur bredbandssatsningen av politiska nyckelaktörer jämfördes med statens tidigare – och framgångsrika – ansvar för den fysiska infrastrukturen. Mest populär i detta sammanhang var parallellen med järnvägen. En smittoeffekt uppträdde här genom att låta bredbandsfrågan associeras med nationella framgångsprojekt.

Uttryck i form av poser och inläsningseffekter dokumenteras. Regeringens företrädare, och då främst dåvarande näringsministern Björn Rosengren, frottade sig gärna med IT-ekonomins stjärnskott som exempelvis Jonas Birgersson. Santesson-Wilson tolkar detta umgänge som en pose. Den skulle tolkas som ett symptom på att regeringen hade god inblick i de villkor som framtiden skulle komma att ställa på politiken.

En avgörande inläsningseffekt blev enligt Santesson-Wilson följden av att Carl Bildt så tidigt och energiskt grep sig an IT-politiken. Den socialdemokratiska regeringen kunde inte avvika från den utstakade vägen utan att framstå som teknikfientlig.

Kan man då sammanfattningsvis konstatera att bredbandsbeslutet berodde på symbolpolitik? Santesson-Wilsons svar är försiktigt. Han gör bedömningen att ”beslutet knappast kan förklaras utan att ta hänsyn till sådana /symbolpolitiska/ mekanismer” (sid. 212).

Det finns ett inslag i bredbandsfallet som kunde uppmärksammas mer. Santesson-Wilson noterar att regeringens intresse för bredbandssatsningen försvann snabbt. Någon diskussion av hur detta faktum skall tolkas (eller förklaras) görs inte. En möjlig tolkning är att det hastigt falnande intresset är ytterligare ett belägg för att frågan hade symbolkaraktär. Hade ett genuint

politiskt intresse funnits hade detta visat sig i ett mer långsiktigt engagemang. En annan tolkning kan ta fasta på den svåra kris i vilken hela IT-branschen hamnat. Denna kris visar, hade man kunnat resonera, att regeringen tvingades att sakpolitiskt ompröva sin inställning till bredband och andra IT-frågor. Enligt denna tolkning var regeringens engagemang sakligt motiverat av den stora betydelse som man (genuint) tillskrev bredbandsutbyggnad och andra IT-satsningar. Krisen fick med andra ord regeringen att här – på rationella grunder – tänka om.

Fall 2: Kärnkraftsavvecklingen inleds

Här är inte platsen att ens kortfattat beskriva den politiskt svåröverskådliga kärnkraftsfrågan. Jag nöjer mig med att ange några få nyckelelement i frågans utveckling. Under 1950- och 1960-talen hanterades kärnkraften, enligt Santesson-Wilson, av en uppsättning aktörer i ett välavgränsat tekniskt subsystem. Här verkar karakteriseringen "järntriangel" ligga nära till hands. Under första delen av 1970-talet skedde en "serial shift". Frågan blev föremål för intensiv politisk mobilisering. En ny konfliktdimension i svensk politik skapades. Dramatiska politiska makskiften ägde rum. Ett 44-årigt socialdemokratiskt regeringsinnehav gick i graven. En ny borgerlig regering sprängdes inifrån.

Under 1980-talet följde en folkomröstning i frågan och ett beslut om avveckling före år 2010 togs. "Oåterkalleliga" beslut om förtida avveckling av kärnkraften fattades senare under decenniet. I början av 1990-talet upphävdes detta beslut. Så småningom avskrivs även beslutet om året 2010 som en stupstock för denna kraftkälla. Energipolitiken är en politisk sektor där löften och utfästelser har haft en kort livslängd.

Den uppgörelse i kärnkraftsfrågan som intresserar Santesson-Wilson ägde rum i början av februari 1997. Den socialdemokratiska regeringen under Göran Perssons ledning gick in överenskommelse med centern och vänsterpartiet. Den första Barsebäcksreaktorn skulle stängas före den 1 juli 1998 och följas av en stängning också av den andra Barsebäcksreaktorn. Den senare avstängningen skulle ske före

den 1 juli 2001. Här var dock villkoret att elbortfallet kunde kompenseras.

Enligt Santesson-Wilson innebar överenskommelsen att regeringen lyckades krångla sig ur en tilltrasslad målkonflikt. Energipolitikens viktigaste målsättningar om bland annat minskade koldioxidutsläpp, bevarande av orörda älvar och billig el till den elintensiva industrin, utgjorde en "rävsax".

Liksom i fallet bredbandsatsningen börjar Santesson-Wilson analysen av det symbolpolitiska inslaget i avvecklingsbeslutet med att granska de instrumentella skälen för ett sådant beslut. Kan dessa ha haft att göra med att det nu fanns utrymme i elenergibalansen? Eller att det allmänna opinionsläget satte regeringen under tryck? Eller att danska påtryckningar låg bakom? Santesson-Wilson finner dylika instrumentella grunder föga övertygande.

Men, frågar han till sist, kan man inte se uppgörelsen med centerpartiet som ett fall av klassisk parlamentarisk kohandel? Han har faktiskt inte mycket att invända mot en sådan motivförklaring. Den behöver emellertid "nyanseras". För det första kan man fråga sig om inte det fanns andra möjligheter att säkra regeringsunderlaget till lägre politiska kostnader. För det andra finns det – enligt Santesson-Wilson – inte någon självklar motsättning mellan "kalkylerat beteende" och symbolism. Kohandeln blir en mer övertygande motivförklaring, hävdar han, när man analyserar den som ett fall av "instrumentell symbolism". Med detta till synes motsägelsefulla uttryck avses i detta fall att regeringen på ett kalkylerat sätt använde sig av "en uttrycksfull åtgärd i syfte att lösa ett konkret problem och ta sig ur rävsaxen" (sid. 195-6).

I likhet med bredbandsfrågan är den inledande kärnkraftsavvecklingen, enligt Santesson-Wilson, rik på symbolpolitiska inslag. Några få exempel räcker som illustration av detta förhållande.

När kärnkraftsmotståndet vaknade på 1970-talet var det mycket vanligt att koppla samman kärnkraft med kärnvapen. Denna kategorisering fungerade som ett slags "guilt by association". Under samma epok blev också kärnkraften ett prototypiskt exempel på all typ av teknologisk arrogans som förknippades med storskalighet,

miljöförstöring och bristande demokrati. Santesson-Wilson talar här om ett symboliskt "överkill". Det är emellertid inte hans uppfattning att symbolpolitiska mekanismer av detta slag låg bakom regeringens beslut i Barsebäcksfrågan. Snarare handlade det om att med hjälp av symbolpolitiska signaler komma ur de målkonflikter ("rävsaxen") som regeringen hade att tampas med. Olika signaler utsändes till olika inblandade grupper.

Genom två samtidiga åtgärder skulle rävsaxen "öppnas". Å ena sidan gällde det att signalera att man fortfarande menade allvar med avvecklingen av kärnkraften. Denna vilja demonstrerades genom att lägga ner en mindre reaktor. Å andra sidan var det viktigt att hålla modet uppe hos LO, den elintensiva industrin och kapitalmarknaden. Den bortre parentes (år 2010) avvecklades definitivt och fortsatt nedläggning av kärnkraftverk villkorades. Ersättningsenergi måste tillkomma i tillräcklig takt.

Santesson-Wilson menar inte att den besvärliga målkonflikten löstes på lång sikt. Snarare innebar avvecklingsbeslutet att den omedelbara målkonflikten kunde skjutas på framtiden. Han betonar att regeringens väg ur rävsaxen hade partitaktiska fördelar. Med den nya energiöverenskommelsen ökade splittringen i det borgerliga lägret.

Hur ser då en sammanfattande analys av avvecklingsbeslutet ut? Berodde det på symbolpolitik? Santesson-Wilsons svar här är mer komplicerat än vad gäller bredbandsbeslutet. Han hävdar – å ena sidan – att symbolpolitiska faktorer förklarar vägen fram till de målkonflikter som den socialdemokratiska regeringen stod inför efter valet 1994. Han gör – å andra sidan – inte den bedömningen att sådana faktorer "skulle vara av vikt för att förklara det som sedan hände" (sid. 214). Samtidigt hävdar Santesson-Wilson emellertid att beslutet att stänga Barsebäck 1 "kan förklaras som ett symboliskt uttryck för en politisk intention som regeringen inte kunde uttrycka trovärdigt på något annat sätt" (sid. 215). Han anser att beslutet kan förklaras som ett tydligt fall av "instrumentell symbolism".

I fallet kärnkraftsfrågan koncentrerar sig Santesson-Wilson på avvecklingsbeslutet. Betraktar man hela frågans utveckling det senaste hal-

va seklet går det att anlägga ett annat perspektiv än han gör. Utan att hemfalla åt några mer vidlyftiga konspirationshypoteser kan man i detta fall ana förekomsten av en hård och beslutsam elit som besuttit en häpnadsväckande förmåga att klara av alla kritiska utmaningar. Trots trettio år av intensiva ifrågasättningar och avvecklingsbeslut är nu kärnkraftens långsiktiga överlevnad (av allt att döma) långsiktigt säkrad. Och Sverige är det land i världen där mest elektricitet per capita kommer från kärnreaktorer (Kåberger, 2002).

Aktör, handling och hermeneutik

Santesson-Wilson ansluter sig inte explicit till någon tydlig aktörsteori. Hans positionsbestämningar är i första hand negativa. Han tar exempelvis avstånd från rational choice-teorin. Denna teori sägs sakna en realistisk mikroteori om mänskligt beslutsfattande.

Skall man göra det som Santesson-Wilson gör, nämligen att fastställa vad som är rationellt respektive irrationellt handlande i givna situationer, klara man sig inte utan en aktörsteori.³ Denna kommentar får inte förleda läsaren tro att han är ute i ogjort väder när han gör sina analyser. Santesson-Wilson håller sig *i praktiken* med en aktörsteori – rational choice. Denna teori används dock inte främst för att förklara vad aktörer gör. Hos honom blir rational choice i första hand en normativ modell för rationellt beslutsfattande. Den för Santesson-Wilson grundläggande kontrafaktiska metoden vilar på rationalitetsantaganden som är omisskännligt präglade av denna modell.

Ett viktigt inslag i rational choice handlar om informationssökning. Rationella aktörer söker information om handlingsalternativs egenskaper och konsekvenser så länge marginalkostnaden för denna aktivitet inte överstiger marginalnyttan. Det är naturligtvis mycket svårt att i praktiken avgöra var den punkt i informationsökningen befinner sig där marginalkostnad och marginalnytta är lika. Men, som bland andra Jon Elster påpekat, intuitiva bedömningar är möjliga (Elster, 2001). Det är just sådana intuitiva bedömningar som Santesson-Wilson gör. Vi kan konstatera att så är fallet genom att studera under

vilka omständigheter han påstår att svenska politiker brister i rationalitet. Gemensamt för dessa fall tycks vara att inblandade aktörer lägger ner mycket liten möda på att informera sig om olika förslags konsekvenser. Några fall handlar exempelvis om när politiker struntar i information (eller kunskap) som redan finns tillgänglig. I fall av denna typ hade informationssökningen uppenbarligen varit förknippad med obetydliga kostnader. Enligt rational choice är det naturligtvis irrationellt att bortse från relevant och lätt-tillgänglig information (eller kunskap). Det kan tillfogas att de intuitiva bedömningar om informationssökning som Santesson-Wilson gör förefaller mig helt rimliga.

Låt mig så övergå till att ta upp några problem förknippade med *tolkning*. Santesson-Wilson är medveten om att studiet av symbolpolitik kan göras genom att aktörers handlingar tolkas. Han säger själv att vi här har en hermeneutisk dimension. Denna dimension får hos honom inte riktigt den tyngd den förtjänar. Den ontologiska aspekten av att mänskliga handlingar har *innebörd* – och det är denna som tolkas – är mycket viktig i alla typer av samhällsvetenskapliga studier.⁴ Detta gäller alltså inte bara studiet av symbolpolitik. Det skall också betonas att vilken innebörd en handling har inte kan reduceras till frågan om vilka motiv eller intentioner aktören har.

Det ovan sagda medför att det existerar former av symbolpolitik som med Santesson-Wilsons synsätt tenderar att försvinna ur blickfånget. Jag tänker på politiska handlingar där det symboliska inslaget är själva kärnan i handlingen och där denna inte på något sätt kamouflerar mer substantiella aspekter. Denna form av symbolpolitik kan exemplifieras med vad som hände år 1970 när den dåvarande (väst)tyske förbundskanslern Willy Brandt var på officiellt besök i Polen. Vid monumentet över det av tyskarna förintade judiska gettot i Warszawa föll han på knä med knäppta händer och nedböjt huvud. Ingen kunde missförstå det djupt symboliska i Brandts handling. I fall som detta verkar det poänglöst att först undersöka om det här brast i instrumentell rationalitet innan man kan fastställa förefintligheten av symbolpolitik.⁵ För att tolka vad Brandt gjorde måste man (åtminstone) vara någorlunda förtrogen med ritualerna inom kris-

tenden.⁶ Utan en sådan förtrogenhet är Brandts handling obegriplig.

Normativa synpunkter

När man anlägger normativa synpunkter på symbolpolitik bör två olika slag av frågor hållas isär. (i) Kan forskaren på ett värderingsfritt sätt fastställa förekomst av symbolpolitik? Och (ii) Vilken normativ status har själva fenomenet symbolpolitik?

Santesson-Wilson diskuterar inte (i). Jag tror att han tar för givet att forskaren kan undersöka symbolpolitik utan att själv fälla några normativa omdömen. Denna uppfattning är inte självklart sann. Man kan med viss rätt hävda att själva utgångspunkten för Santesson-Wilson är normativ. Han utgår ju från en viss uppfattning av rationellt beslutsfattande, som är normativ. Den kontrafaktiska metoden går ut på att studera avvikelser från rational choice modellen. Valet av just denna modell kan diskuteras. Jag tror inte Santesson-Wilson kan berättiga detta val utan att tillgripa någon typ av normativa argument.

Det finns emellertid en annan aspekt av (i) där värderingsfrihet är möjlig. När väl modellen är vald är det möjligt att *tillämpa* den utan att värderingar behöver komma till användning. Det är i princip möjligt att empiriskt avgöra om avvikelser från denna modell i enskilda fall föreligger eller ej.⁷

Vad gäller (ii) intar Santesson-Wilson en något vacklande hållning. Å ena sidan hävdar han att "allt som är symbolpolitik är inte lögnaktigt" (sid. 65). Här medges alltså ett utrymme för en moraliskt anständig form av symbolpolitik. Å andra sidan gör han emellertid gällande att symbolpolitikens "viktigaste problem och värdefullaste färdighet är att få sina poser tolkade som symptom" (sid. 53). I detta fall medges knappast någon plats för en anständig form av symbolpolitik. Att försöka få poser tolkade som symptom är ju en typ av bedrägeri.

Under disputationen frågade jag Santesson-Wilson om han kunde ge något exempel på symbolpolitik utan bedrägliga inslag. Han gav då som exempel den kompensation som staten har utbetalat till offren för den statliga steriliseringspolitiken under åren 1935–1975. Jag är be-

redd att acceptera att vi här har ett exempel på en symbolpolitik som (i huvudsak) inte är något annat än den utger sig för att vara – och som är hedervärd.⁸

Avslutande synpunkter

Santesson-Wilsons utläggningar om begreppet symbolpolitik inte är alldeles tillfredsställande. Ett något större mått av begreppslig stringens hade varit önskvärd. Dessa kritiska synpunkter innebär emellertid inte att Santesson-Wilsons analyser av symbolpolitik är röriga eller oklara. Så är inte fallet. Hans taxonomi är genomtänkt – och mycket användbar.

Det har sagts att samhällsvetenskapens uppgift är att tala om fenomen som alla känner till på ett språk som ingen förstår. I Santesson-Wilsons fall stämmer detta bara till hälften. Han talar om välbekanta ting men han gör det på ett sätt som de flesta kan förstå. Klarhetens dygd hålls i ära. Språkbehandlingen i avhandlingen är genomgående god, delvis mycket god. En och annan formulering gör läsaren på riktigt gott humör.

Avhandlingen är inte bara välskriven. Den är dessutom mycket läsvärd och bitvis skarpsinnig. Slutsatserna är överlag solida. Och en myckenhet av goda analytiska kommentarer berikar framställningen. Som ett bland många exempel här kan jag hänvisa till analysen av skillnaden mellan lämplighetslogik och konsekvenslogik.⁹ Santesson-Wilson argumenterar övertygande för ståndpunkten att lämplighetslogiken kan omformuleras till en variant av konsekvenslogiken (sid. 81–84).

Det åligger opponenter att i ett framlagt alster registrera vetenskapliga brister och vetenskapliga förtjänster. Så har här skett. Santesson-Wilsons avhandling har – sammanfattningsvis – långt fler förtjänster än brister. Läs den!

Gunnar Falkemark

Recensionen ovan baseras på min fakultetsopposition i maj 2003.

Noter

1. Officiellt håller sig Santesson-Wilson endast med tre frågeställningar – här angivna som (2) – (4). Jag tar mig friheten att tillfoga en första frågeställning. Härigenom får vi bättre passning till vad han faktiskt gör.
2. Termen "tankeexperiment" är min egen. Santesson-Wilson talar själv om att "rekonstruera" aktörens mål och beslutsunderlag.
3. För en grundlig diskussion om aktörsteori, rationalitet och förklaring, se Martin och McIntyre (2001, särskilt del IV).
4. Goda introduktioner till hermeneutik och tolkningsproblem i samhällsforskning är Föllesdal, Wallöe och Elster (1993, kap. 4) och Martin och McIntyre (2001, del III).
5. Santesson-Wilson hävdar nämligen att "avvikelser från ett idealtypiskt instrumentellt beteende ger oss ett tolkningsutrymme" (sid. 72). För honom är således frånvaro av instrumentell rationalitet ett nödvändigt villkor för att symbolpolitik skall föreligga.
6. Det kan ha sitt intresse att notera att Brandts symbolmättade handling var oplanerad. Brandt beskriver själv händelsen i sina *Minnen* (1990). Han förklarar: "Jag hade inte planerat något, men jag hade lämnat slottet Wilanow, där jag inkvarterats, i en känsla av att jag måste ge uttryck för den speciella innebörd som tillkom minnesstunden vid monumentet över ghetton. Vid den tyska historiens avgrund och under bördan av de miljoner som mördats gjorde jag vad människor gör när orden inte räcker" (sid. 198).
7. Man kan möjligen säga att själva bedömningen om dessa avvikelser är "stora" eller "betydande" fordrar värdemässiga ställningstaganden från forskarens sida.
8. Regeringen ger rätt till personer som steriliserats mot sin vilja eller på någon annans initiativ att ansöka om en ersättning från staten om 175.000 kronor (Regeringens skrivelse, 2000/01:73).
9. En standardreferens vad avser denna distinktion är March och Olsen (1989, sid. 160-162).

Referenser

- Black, Max: *Critical Thinking*. Prentice-Hall, 1955.
 Brandt, Willy: *Minnen*. Bergh & Bergh, 1990.
 Elster, Jon: "The Nature and Scope of Rational-Choice Explanation", i Martin och McIntyre (2001).

Föllesdal, Dagfinn, Wallöe, Lars och Elster, Jon: *Argumentationsteori, språk och vetenskapsfilosofi*. Thales, 1993.

Kåberger, Tomas: "Swedish Nuclear Power and Economic Rationalities", *Energy and Environment*, Vol. 13, No.2, 2002.

March, James G. och Olsen, Johan P.: *Rediscovering*

Institutions. The Free Press, 1989.

Martin, Michael och McIntyre, Lee (eds.): *Readings in the Philosophy of Social Science*. The MIT Press, 2001.