

# Översikter och meddelanden

## Dagordningsbegreppet – Ordning eller kaos?

### Problemet: Har dagordningsbegreppet någon substans?

Ingen som kommit i kontakt med begreppet dagordning (agenda) kan undgå att fundera över vad det står för.<sup>1</sup> Begreppet brukar användas för att fånga något väsentligt av vad som kallats "makten över tanken" (Petersson-Carlberg 1986:23 ff), men användningsområdet är inte omedelbart begränsat. Med tiden har innebörden blivit allt lösligare. Se t ex på dessa definitioner:

...dagordningen (the agenda) – vilken uppmärksamhet olika sakfrågor får i den politiska debatten. (Asp 1986:48)

...a particular organizational structure is, in effect, the organization's agenda. (Hammond 1986:381)

Det är troligt att vi här har att göra med en storhet som uppträder i de mest skilda skepnader. De två författarna skulle inte känna igen sig om de bytte definitioner med varandra. Asp och Hammond har haft olika syften. De problematiserar helt olika fenomen. Trots det väljer de samma term.

Det finns uppenbarligen olika bud om vad som bör inkluderas i begreppet dagordning. Definitionerna varierar, inte minst efter vilket syfte det aktuella dagordningsprojektet haft. Samtidigt är begreppet centralt för en rad skiftande statsvetenskapliga frågeställningar.

Denna centralitet gör det önskvärt att identifiera och bestämma om begreppet har en "hård kärna", som alla användare oavsett syfte kan ansluta sig till. Denna kärna skulle kunna berika möjligheterna till fruktbar utbyte över

projekt- och ämnesgränser i samhällsvetenskaperna. Kumulativiteten i forskningen skulle öka.

I syfte att bedöma i vad mån någon hård kärna kan identifieras presenterar och diskuterar jag i det följande ett antal dagordningsdefinitioner som emanerar från företrädare för de forskningstraditioner som normalt brukar inkluderas i litteraturoversikter. (Albæk 1991:396ff, Asp 1983:333ff, Korsmo 1990, McClain 1990, Milward-Laird kommande, Stone 1989)

Till hjälp vid bedömningen använder jag ett antal kriterier med vilka dagordningsbegreppets kärna skulle kunna identifieras.

Dessutom diskuterar jag kriterier för hur den politiska agendan bör definieras när syftet med dess användning avgränsas till empiriska undersökningar av dagordningskontroll på elitnivå.

### Bedömningsgrunderna

Massmedieforskaren Maxwell McCombs publicerade 1972 vad som anses vara den första empiriska dagordningsstudien. Han koncentrerade sig ensidigt på massmediernas dagordningsstyrande funktion. Det föreligger, menade han, en orsaksrelation mellan vad som behandlas i massmedierna och vilka politiska sakfrågor allmänheten uppfattar som väsentliga. Dessa sakfrågor kallade han "agendan". (McCombs 1972:177)

McCombs har bildat skola för hela den gren av dagordningsforskningen som kallas den pluralistiska. Den kännetecknas av att pröva om – och hur – allmänhetens, intressegruppers och massmediers uppfattningar och beteenden påverkar den politiska dagordningen. Sambanden studeras med hjälp av opinionsundersökningar i olika aktörsgrupper och/eller inne-

hållsanalyser av mediematerial. Därvid erhålls frekvensfördelningar för ett antal "frågor". Dessa fördelningar jämförs med fördelningen av de ämnesområden som med motsvarande metoder identifieras på politisk elitnivå, tex i partiets budskap inför en valrörelse. (Asp 1986, Gilljam 1984, McCombs-Shaw 1972)

Till skillnad från den pluralistiska skolan problematiserar den sk elitistiska skolan förhållanden inom och mellan aktörsgrupper på enbart elitnivå. En variant använder metoder som tex relaterar grad av centralisering eller decentralisering inom en viss organisationsstruktur till variationer i agendan. Andra "dagordningselitister" söker förklara förekomsten av frågor på dagordningen genom att tex studera politikernas mål- och medelbedömningar. De som använder förhandlingsansatser jämför förmågan att fästa sakfrågor på dagordningen med olika aktörers styrkeförhållanden i de förhandlingar de deltar i. (Albæk 1991, Cohen-March-Olsen 1972, Milward-Laird kommande)

Mats Sjölin invänder att studiet av den politiska dagordningen inte bör begränsas till elitnivån:

Riksdagsbehandlingen av regeringsförslag utgör slutpunkten i en politisk beslutsprocess. Där kan det vara rimligt att diskutera frågan om makt över politikutformningen enbart i termer av relationen mellan regering och opposition. Ifråga om makten över den politiska dagordningen är detta emellertid uppenbart orimligt. Kampen om dagordningsmakten är en allas kamp mot alla. Oppositionspartierna i riksdagen är ju bara en bland en mångfald aktörer i det svenska politiska systemet som försöker påverka regeringen att starta en politisk beslutsprocess genom att tillsätta en utredning. (Sjölin 1991:144)

Man kan uppenbarligen låta begreppet politisk dagordning omfatta *alla* frågor som diskuteras i politiska termer på elit- och massnivå. Den pluralistiska ansatsen kan t o m slås samman med den elitistiska ansatsen. Men implikationen härav är inte alldeles tilltalande: Om "allt"

som diskuteras "politiskt" är "dagordningskamp", begränsas begreppets diskriminerande förmåga. En sådan hållning riskerar därmed att leda till en alltför "extensiv" bestämning av den "politiska dagordningen".

Samtidigt torde önskan om en central, eller t o m formell, kärna föresväva såväl Sjölin som andra med inklusiva anspråk. Men de övergår tämligen omgående till mer oprecist angivna bestämningar. De avstår t ex från att utpeka en viss plats till förmån för en allomfattande bestämning. Platsen där den politiska dagordningen befinner sig söks "överallt där politik diskuteras".

Hur ska vi då kunna nå fastare mark? Termen "dagordning" är ursprungligen mötesteknisk. Ett antal punkter är satta på pränt för att ange vad som skall avhandlas där några samlas till möte. Dagordningen anger tid och plats för behandling av vissa angivna ärenden. Indirekt anger den också vem som skall behandla frågan (de som får kallelsen). Varje steg i riktning från denna ursprungliga, mötestekniska, definition försämrar möjligheten att klart avgränsa begreppet. Bevisbördan och kraven på klarhet i formuleringarna läggs allt tyngre på den som vill vidga begreppets innehåll.<sup>2</sup>

Låt oss nyttja det mötestekniska ursprunget i sökandet efter begreppets substans. Dagordningen upptar något som ordnas av någon. Vi kan alltså fråga oss *vad* dagordningen avser. Vidare kan man fråga *vem* som ordnar detta vad. *Var* befinner sig den eller de aktörer som ordnar agendan? Och *när* kan vi tala om en sådan? Hur kan vi skilja på det som är ordnat och det som ännu är "kaos"?

I sökandet efter en bestämning av begreppet skulle man även kunna ställa frågan *hur* ordnandet går till. Dessutom kan man fråga sig *varför* dagordningen fått ett visst innehåll vid en viss tidpunkt, d v s fundera över aktörernas skäl, makt, inflytande etc.

Ju fler frågor som ställs, desto vidlyftigare blir svaren. Svårigheterna att avgränsa en begränsad substantiell kärna ökar. Därför lämnar jag för ögonblicket frågan därhän, huruvida dagordningsbegreppet *måste* specificeras vad gäller hur och varför. Den diskussionen återtas när jag granskat svaren på de övriga frågorna.

Min första uppgift består alltså i att identifiera vilka svar de existerande agendadefinitionerna – utformade för olika syften – ger på dessa enkla, men klassiska frågor. Med ledning av svaren vaskar jag sedan fram gemensamma element i definitionerna i syfte att söka avgränsa en eventuell hård kärna. (Albæk 1991:397, Durant-Diehl 1989:179, Lasswell 1958)

### Dagordningsbegreppets agenda

Både den pluralistiska och den elitistiska traditionen inom dagordningsforskningen räknar sitt ursprung till 1970-talets början. Föregångsfiguren för den pluralistiska skolan är, som tidigare nämnts, McCombs. Han har haft stort inflytande på den efterföljande massmedieforskningen. I den elitistiska skolan finns flera företrädare med tämligen skilda definitioner.

Den allmänt hållna formulering McCombs och Donald Shaw använde 1972 var följande:

(“McCombs/Shaw”)

The mass media set the agenda for each political campaign, influencing the salience of attitudes toward the political issues. (McCombs-Shaw 1972:177)

I stora drag har dess innehåll bevarats oförändrat sedan dess:

(“McCombs”)

The idea of agenda-setting influence by the mass media is a relational concept specifying a positive – indeed, causal – relationship between the emphases of mass communication and what members of the audience come to regard as important. In other words, the salience of an issue or other topic in the mass media influences its salience among the audience. (McCombs 1981:126)

I Sverige har massmedieforskaren Kent Asp byggt vidare på McCombs' forskning genom att använda såväl fler orsaksvariabler som fler effektvariabler. Definitionen är dock snarlik:

(“Asp”)

... dagordningen (the agenda) – vilken upp-

märksamhet olika sakfrågor får i den politiska debatten. (Asp 1986:48)

Som det *politiska* agendabegreppets ”fäder” räknas Roger Cobb och Charles Elder. De har ägnat mer omsorg åt själva begreppets definition än McCombs. I fråga om antaganden om kausalitet hör även Cobb och Elder till den pluralistiska skolan. Deras ursprungsdefinition från 1972 lyder som följer:

(“Cobb/Elder – ursprunglig”)

...we have used the term *agenda* at this point to refer to a general set of political controversies that will be viewed at any point in time as falling within the range of legitimate concerns meriting the attention of the polity. (Cobb-Elder 1972:14)

Denna allmänna definition delar de sedan upp i två: the systemic agenda och the formal (ibland kallad institutional eller governmental) agenda:

(“Cobb/Elder – allmän”)

The systemic agenda consists of all issues that are commonly perceived by members of the political community as meriting public attention and as involving matters within the legitimate concern of existing governmental authority. (Cobb-Elder 1972:85)

(“Cobb/Elder – beslutsfattarnivå”)

...the formal agenda which may be defined as that set of items explicitly up for active and serious consideration of authoritative decision makers. (Cobb-Elder 1972:86)

Cobb har senare återkommit med liknande definitioner:

(“Cobb m fl – allmän”)

The public agenda consists of all issues which (1) are the subject of widespread attention or at least awareness; (2) require action, in the view of a sizeable proportion of the public, and (3) are the appropriate concern of some governmental unit, in the perception of community members. (Cobb-Ross-Ross 1976:127)

(“Cobb m fl – beslutsfattarnivå”)

The formal agenda is the list of items which decision makers have formally accepted for

serious consideration. (Cobb-Ross-Ross 1976:126)

Den pluralistiska skolan koncentrerar sig på frekvensmätningar av sakfrågeutsagor hos olika aktörsgrupper. Föregångaren inom den elitistiska skolan, John Kingdon, förklarar i stället variationer i agendan genom att studera systematiska drag i det politiska spel som föregår inom och mellan beslutande elitgrupper. Han söker mönster i den ström av problem aktörerna konfronteras med. Under vissa förhållanden – s k "policy windows" – överensstämmer problemen med aktörernas allmänna policylösningar. Den s k "garbage can"-modellen har många likheter med Kingdons idéer. Hans agendadefinition är, i likhet med Cobbs, tvådelad:

("Kingdon – allmän")

The list of subjects that are getting attention. (Kingdon 1984:4)

("Kingdon – beslutsfattarnivå")

The list of subjects within the governmental agenda that are up for an active decision. (Kingdon 1984:4)

Jack Walker formulerar en definition som enbart rör aktörer på elitnivå. Den förefaller ligga mellan Kingdons två versioner:

("Walker")

...the Senate's agenda can be best understood as a continuum that ranges from items with which the Senate is required to deal, either by law or political necessity, to another set of items that arises mainly from the promotional efforts of activist senators and their allies. (Walker 1977:424-425)

I många agendastudier används antingen Cobbs eller Kingdons definitioner. (Durant-Diehl 1989:179-183, Milward-Laird kommande:63-64, Stone 1989:283) Barbara Sinclair har formulerat en mellanvariant:

("Sinclair")

I define the political agenda as the set of problems and policy proposals being seriously debated by the attentive public and by policy makers. Agenda setting is the process through which issues attain the status of

being seriously debated by relevant actors. (Sinclair 1986:35-36 jfr 44)<sup>3</sup>

Slutligen återger jag här en definition av Thomas Hammond. Till skillnad från de föregående låter han agendan vara oberoende variabel och avser någon form av "organisationsstruktur":

("Hammond")

...a particular organizational structure is, in effect, the organization's agenda. ... It follows that different organizational structures (agendas) should be expected to produce different outcomes. (Hammond 1986:381, jfr Bendor-Moe 1986:1187 ff)

#### Bestämningsskriterium 1: "Vem"

McCombs'/Shaws (namnen refererar till de beteckningar som häftats vid definitionerna i föregående avsnitt) definition saknar delvis svar på frågan vems dagordning de avser undersöka. Agendan rör "the political campaign", varför det troligen handlar om någon sorts "politiska" aktörer. Om de befinner sig på elit- eller massnivå lämnas obesvarat. Författarnas syfte är ju att skapa ett begrepp som kan användas oavsett aktörsgrupp. Kvalificeringen till "the political campaign" bidrar dock till att avgränsa vilka aktörer som är relevanta. I McCombs' svar på vem aktören är sakna däremot all hänsyftning på det politiska. Det är "the audience's" dagordning som undersöks.

Det har inte heller syntts relevant för Asp att ange vems agenda som undersöks. Därav följer att det saknas information om på vilken nivå de underförstådda aktörerna tänks befina sig. Formuleringen "den politiska debatten" diskriminerar inte mellan "all debatt som förs i politiska termer" och "all debatt förd av politiker".<sup>4</sup>

Enligt Cobbs ursprungliga definition ("Cobb/Elder – ursprunglig") är det såväl allmänhetens som "the polity's" agenda som undersöks. Det är likväl oklart vilken aktörsvariant som avser "viewed at any point in time". Cobb kan mena antingen "allmänhetens view"

eller "the polity's" egen "view". Kanske menar han båda grupperna.

I Cobbs m fl "allmänna" definition ("Cobb m fl – allmän"; jämför "Cobb/Elder – allmän") är det "the publics"/"community members" agenda som undersöks. Underförstått skärps kravet på "det politiska"; enbart "uppmärksamhet" räcker inte. Den måste också vara "widespread". Trots vitt spridd uppmärksamhet kan frågan ändå falla utanför dagordningen. Det krävs nämligen att "a sizeable proportion of the public" anser att någon form av åtgärd måste till från en "appropriate ... governmental unit".

Om allmänheten debatterar frågan livligt, men inte kräver att beslutsfattare någonstans i det politiska systemet skrider till handling, ligger frågan fortfarande tydligen enligt "Cobb/Elder – ursprunglig" utanför dagordningen. Det samma gäller de frågor som visserligen behandlas av "the polity" eller annan aktör på politisk elitnivå, men som inte av allmänheten uppfattas som ett legitimt frågeområde för "the polity". Denna tvetydighet vidlåder inte McCombs' och Asps definitioner ("McCombs/Shaw", "McCombs" och "Asp").

I likhet med de föregående definitionerna skall frågorna enligt Sinclair vara "seriously debated" av såväl "the attentive public" som "policy makers". Enbart en av dessa aktörskategorier räcker inte. Som samlande term för dessa två aktörskategorier används "relevant actors". Huruvida "relevant actors" väljs med subjektiva eller objektiva kriterier framgår inte av definitionen. Formuleringarna "relevant actors" och "policy makers" villkorar hur som helst tydligare än de föregående att det är fråga om elitaktörer.

Cobbs "formella" agendadefinitioner kan användas för att pröva påverkansförhållanden inom grupper av elitaktörer. Definitionerna har anpassats till detta syfte ("Cobb m fl – beslutsfattarnivå"; jämför Cobb/Elder – beslutsfattarnivå") men det framgår inte vem som räknas till skaran av "decision makers". Avses ett genomsnitt av alla tänkbara beslutsfattare eller enbart avgränsade individer? Denna del

av definitionen är uppenbarligen menad mest som ett allmänt diskussionsunderlag.

Även i Kingdons definitioner skiljs mellan "the governmental agenda" och "the decision agenda". På den specifika förutsätts uppenbarligen att någon har mandat att fatta vissa beslut. Ehuru det inte är utskrivet torde aktören vara "the government" i betydelsen "auktoritativ värdeallokerare". På den allmänna nivån är kravet däremot vagt angivet (trots den något förvirrande beteckningen "governmental agenda"). Frågorna skall "röna uppmärksamhet", men av vem framgår inte.

Walker, slutligen, diskuterar enbart agenda på elitnivå. Svaret på frågan vems agenda som undersöks lyder i hans fall kort och gott senatens.

Dagordningsförfattarna har haft olika syften med sina definitioner och har velat undersöka skilda aktörers dagordningar. Detta avspeglas i definitionerna. Aktörerna anges efter en glidande skala från liten till stor närhet till det regelrätta politiska systemet. Bestämningarna går från "allmänheten", över "intresserad allmänhet" till "the polity" och "decision makers" och slutligen "the Senate".

Vissa definitioner rör sig med endast en enda aktörskategori. Andra pekar ut flera aktörer. Den enda som utpekar en aktör med formell auktoritativ beslutsmyndighet är Walker. Några till ("Cobb/Elder – beslutsfattarnivå", "Cobb m fl – beslutsfattarnivå", "Kingdon – beslutsfattarnivå" och "Sinclair") anger formellt bestämda aktörer, men i allmänna och indirekta termer.

### Bestämningsskriterium 2 och 3: "Var" och "När"

Som delvis antytts i föregående avsnitt överlappar frågan "var" med frågan "vem"; "public", "policy maker", "polity", "governmental unit" ger såväl rumsliga som aktörsmässiga associationer. De flesta agendadefinitioner underförstår en plats, ett forum, där sakfrågorna görs till föremål för debatt och/eller kanske avgörande. Det märks i uttryck som "bland den politiskt intresserade allmänheten", "den ansvariga politiska eliten", "någon enhet på

politisk nivå” etc. En utpekad grupp av aktörer debatterar frågor på en viss arena.

McCombs’ och Asps definitioner (“McCombs/Shaw”, “McCombs” och “Asp”) innehåller två krav för när det skall vara möjligt att tala om en dagordning. För det första ställs vissa krav på sakfrågor; de måste vara föremål för uppmärksamhet i en viss, ej närmare specificerad grad. För det andra ställs villkoret att av alla tänkbara debatter är det den politiska som är relevant. Detta senare villkor innebär underförstått att ett *arenakriterium* har introducerats. Men i övrigt saknar deras definitioner explicita svar på frågan “var”. Bestämningen av “var” till “överallt där politik diskuteras” kännetecknar även Cobbs och Kingdons allmänna definitioner (“Cobb/Elder – ursprunglig”, “Cobb/Elder – allmän”, “Cobb m fl – allmän” och “Kingdon – allmän”).

I Cobbs, Kingdons och Walkers definitioner av den “formella dagordningen” (“Cobb/Elder – beslutsfattarnivå”, “Cobb m fl – beslutsfattarnivå” och “Kingdon – beslutsfattarnivå”) är det skenbart lätt att svara på var agendan är lokaliserad. Den noggranna bestämningen till trots framgår det likväl inte var “the active decision” sker. Avses en viss konkret arena, t ex parlamentet, som är förbehållet vissa formellt utpekade aktörer? Eller avses en abstrakt arena, t ex det abstrakta mötet mellan partier och väljare? Endast i Walkers fall är bestämningen otvetydig – “senaten”.

Frågan “när” agendan förekommer besvaras inte i någon definition. Trots det kan man i flertalet fall urskilja indirekta svar. De minst preciserade finns i “Asp” (när uppmärksamhet förekommer), “Cobb/Elder – ursprunglig” (när en fråga uppfattas höra till “the polity’s legitimate concern”), “Cobb/Elder – allmän” (när “issues are perceived”), “Cobb m fl – allmän” (när det förekommer “issue-awareness”), “Kingdon – allmän” (när frågor “get attention”) och “Sinclair” (när “issues are debated by relevant actors”).

Sinclair använder uttrycket “agenda setting”. Specificeringen av “setting” lämnas dock öppen. Det måste vara rimligt att utgå från att om dagordningen inte är fastställd (= “set”), så existerar den ännu inte. Enligt defi-

nitionen har “the setting process” slutförts när “problems” och “policy proposals” är föremål för debatt bland “relevant actors”. Således består agendan av de “problems” och “policy proposals” som “relevant actors” uppmärksammar.

De definitioner vars upphovspersoner avsett att problematisera förhållanden inom aktörsgrupper på elitnivå har anpassats till detta syfte även beträffande svaren på “när”-frågan. Det gäller “Cobb m fl – beslutsfattarnivå” och “Walker” (när beslut om att behandla frågan i ett formellt organ fattats). Tidsangivelsen är ytterligare insnåvad i “Cobb/Elder – beslutsfattarnivå” (ett visst beslutstillfälle i ett formellt organ) och “Kingdon – beslutsfattarnivå” (ett visst beslutstillfälle i ett formellt organ). Några definitioner saknar information att besvara frågan “när” (“McCombs/Shaw” och “McCombs”).

#### Bestämningsskriterium 4: “Vad”

När Asp och andra massmedieforskare (“McCombs/Shaw”, “McCombs”) använder agenda har de ett specifikt syfte. De vill pröva om det föreligger ett kausalt förhållande mellan mediernas innehåll och “den politiska agendan”. Det som förenar definitionerna är att vad som “tas upp på” agendan är “issues”/“sakfrågor”.

Nyckelordet i Asps definition utgörs mycket riktigt av “sakfrågor”. Dagordningen består enligt Asp av de sakfrågor som får “uppmärksamhet”. Detta bör rimligtvis kunna tolkas så att alla frågor i “den politiska debatten” med en frekvens större än noll räknas till agendan. Definitionen famnar m a o allt som yttras i den politiska debatten. Asps definition är därmed vag i konturerna, men utpekar ändå ett visst “objekt” som anger “vad” dagordningen består av.

Ett förslag till agendasynonym, använd i Asps bemärkelse, skulle kunna vara “frekvensprofil”. Detsamma gäller Kingdons allmänna definition (“Kingdon – allmän”) som enbart talar om de “subjects that are getting attention”.

I massmedieforskningen används ofta uttryck som "medieagendan". Denna forskningsinriktning syftar till att jämföra förekomsten av opinioner/uppfattningar i olika aktörsgupper. En komplikation med McCombs' definitioner är att uttrycket "medieagendan" inte täcks av definitionen. Definitionerna talar ju om en agenda som påverkas av massmedierna. Det framgår dock inte explicit huruvida det som behandlas i massmedierna utgör en egen agenda. Denna komplikation gäller inte Asps definition. Priset Asp fått betala är att definitionen blivit mer allmänt hållen än i McCombs' fall.

Gemensamt för de hittills anförda definitionerna är att det är *förekomst* av ämnesområden som utgör undersökningsenhet. Mediernas utbud operationaliseras till de ämnesområden som är vanligast förekommande i pressen (mätt i spaltcentimeter e l). På motsvarande sätt utgörs den "politiska" agendan av de ämnesområden om vilka politiker (partiledare eller på annat sätt specificerad enhet) talar mest (vid t ex valmöten eller i riksdagsdebatter).

Definitionerna använder det insnävande begreppet "sakfråga" (d v s insnävat i förhållande till alla tänkbara frågor). De ger dock ingen vägledning om vilken intensitet som är tillräcklig för att en fråga skall kunna sägas finna sig på och inte utanför agendan.

Huruvida de på agendan förekommande ämnesområdena är kontroversiella eller inte, faller utanför definitionernas ("McCombs/Shaw", "McCombs", "Asp" och "Kingdon – allmän") kriterier på vad som hör till agendan. Det avgörande kriteriet är förekomst.

I Cobbs allmänna definitioner ("Cobb/Elder – allmän" och "Cobb m fl -allmän") är "vad" lika med "issues", d v s sakfrågor. Där refereras emellertid inte till den politiska debatten per se.

Cobb och Elder introducerade redan i sin ursprungsdefinition ett insnävande element: "The term *agenda* .... refer/s/ to a general set of political controversies". Denna definition är inte anpassad till syftet att jämföra enbart förekomsten av frågor mellan aktörsgupper. Den är i stället anpassad till syftet att pröva

skillnaden mellan politiskt kontroversiella frågor och övriga frågor.

I Sinclairs definition används termerna "problems" och "policy proposals" för att beteckna vad som tas upp på agendan. Dessa beteckningar kombineras med uttrycket "seriously debated". Detta krav vetter, i likhet med syftet hos Cobb/Elder, mot kontroversialitet som ett kriterium på vad som hör till agendan.

I "Cobb m fl – beslutsfattarnivå", "Kingdon – beslutsfattarnivå" och "Walker" består dagordningens objekt av en formell lista av frågor. Ingen av dessa tre definitioner kräver emellertid att de listade frågorna skall vara kontroversiella.

#### "Varför" och "Hur": Bestämningsskriterier?

Varför får då agendan sitt utseende? Varför strider aktörerna? Den centrala agendaskapande aktiviteten är rimligen den där aktörerna definierar vad de betraktar som ett problem "with attributing bad conditions to human behavior instead of to accident, fate, or nature". Att utpeka mänskligt handlande snarare än "opåverkbara" naturkrafter som orsak till klandervärda förhållanden är likvärdigt med att göra frågan politiskt kontroversiell. (Stone 1989:299)<sup>5</sup>

Utgångspunkten för ett sådant synsätt är självfallet att aktörerna är utrustade med ett visst mått av handlingsfrihet. Givetvis står striden het kring fördelningen av konkreta företeelser. I det politiska spel som föregår själva fördelningen rör tvisten dock mer abstrakta ting. Genom att framställa saken med bruk av sitt eget ideologiska språk kan aktören forma dagordningens innehåll. (Edelman 1967)

Frågan "varför" rör implicit frågor kring "processen" "agenda control". Uttryck som kontroll, styrning, bestämning (setting) eller problemformuleringsprivilegium används ofta synonymt. De inger oss tanken att någon eller några aktörer har "makt", "resurser", "skicklighet" eller "inflytandeposition" nog för att ge agendan det innehåll den/de önskar.

"Kontroll" och "privilegium" konnoterar i viss mån tillstånd (man *har* kontroll, *äger* privilegium). "Styrning" är å andra sidan ett "processuellt" inriktat begrepp. Det sjuder av aktivitet, av aktörers handlande, medan "kontroll" och "privilegium" pekar ut en resurs, en egenskap hos aktören.

Agenda control .... extends much beyond determining the list of issues at the forefront of concern. In fact, objective circumstances were much more important than Reagan's campaign in making the economy the most salient issue on the national political agenda. .... agenda control can be said to exist when one set of political actors has its definition of the problem – its assumptions and rationales – widely accepted and can therefore define the policy choices. (Sinclair 1985:293-294, 297, 311-312)

Alltså, "agenda control" är en aktörs förmåga att forma agendans innehåll med avseende på såväl innehållets omfång som dess riktning, dvs hur de i agendan innefattade frågorna politiskt bör lösas. En sådan avgränsning här fördelar. Den aktualiserar principer enligt vilka den dominerande aktören (den som har kontroll och kan kontrollera) vill släppa in eller mota bort frågor.

Även om man godtar att aktören har förmåga att kontrollera dagordningen vill jag hävda, skapas fler problem än man löser om det i definitionen byggs in hur denna kontroll går till.

Aktörerna konkurrerar om problemformuleringsprivilegiet, för att få sina preferenser accepterade som bindande offentlig politik. (Bennett 1980:257-258, Edelman 1977:23, 36, Gilljam 1988:27, Sinclair 1985:294) Denna kontroversialitet skulle i en mening kunna likställas med "hur" agendan formas. Men lika gärna skulle "hur" kunna avse hur agendan i rent formellt och tekniskt hänseende förändras och formas. Sådana formella tekniker måste skiljas från aktörens innehållsliga "skäl för förändring". Aktören antas ju söka förändra dagordningen för att genomföra sina intentioner i sakfrågan.

Använt i den första bemärkelsen skulle vi få en definition med orimlig teknikalitetsgrad. I

den andra bemärkelsen vetter "hur" mot "varför". Att i definitionerna bygga in svar på frågan "varför" vore emellertid att inkludera det som skall prövas. Detsamma gäller för kriteriet "hur". Hur författaren än tänkt besvara "varför" rör svaret teorier om kausala samband mellan variabler där agendan utgör *en* variabel. Och vilken teori författaren än avsett att använda, tex någon form av organisationsteori eller rationalistisk teori, krävs välgrundad argumentation. Men denna argumentation kan självfallet inte byggas in som en del av definitionen.

Min slutsats blir att frågorna "varför" och "hur" *inte* bör ingå som bestämningskriterier. Kriterierna lämnas i fortsättningen åt sidan. Det har även flertalet av de här gränskade definitionerna gjort. De definitioner som har vaga aktörsbestämningar håller sig i allmänhet naturligt nog på rätt sida rågången. Utan aktör ingen intention. Walkers definition, som har en klar aktörsbestämning, är den som har svårast att hålla rent från inslag av "hur" och "varför".

### En hård kärna?

Kan man då säga att definitionerna i den befintliga dagordningslitteraturen visar på en hård kärna? Svaret måste preliminärt bli nekande. Dagordningsförfattarna har formulerat sina definitioner med olika syften. Syftena påverkar definitionerna och därmed svaren på de frågor jag ställt till litteraturen.

Dagordningsförfattarna är inte eniga om "vems" dagordning som skall undersökas. Tre likstora grupper av definitioner kan urskiljas. Den ena består av dem som studerar "alla aktörer (utom massmedier) med utsagor om politik". Hit hör definitionerna "McCombs/Shaw", "McCombs", "Asp" och "Kingdon – allmän". Den andra gruppen studerar "det politiska samfundet" i vid bemärkelse. Hit hör definitionerna "Cobb/Elder – ursprunglig", "Cobb/Elder -allmän", "Cobb m fl – allmän" och "Sinclair". Den tredje gruppen studerar "beslutsfattare". Den består av definitionerna



"Cobb/Elder – beslutsfattarnivå", "Cobb m fl – beslutsfattarnivå", "Kingdon – beslutsfattarnivå" och "Walker".

I den första gruppen är aktören således vald på basis av att denne uttrycker vissa "uppfattningar" snarare än innehar en viss formell position. De båda andra grupperna vänder på bestämningen. Aktören väljs på basis av att inneha en formell position snarare än uttrycka vissa uppfattningar.

Även svaren på "var" dagordningen är lokaliserad uppträder i tre varianter. I den ena ytterligheten undersöks dagordningar som har liten grad av närhet till det regelrätta politiska systemet ("McCombs/Shaw", "McCombs", "Asp" och "Kingdon – allmän"). I den andra ytterlighetsgruppen ingår dagordningar med stor grad av närhet till det regelrätta politiska systemet ("Cobb/Elder – beslutsfattarnivå", "Cobb m fl – beslutsfattarnivå", "Kingdon – beslutsfattarnivå" och "Walker"). Mellan dem finns ytterligare en grupp ("Cobb/Elder – ursprunglig", "Cobb/Elder – allmän", "Cobb m fl – allmän" och "Sinclair"). "Var"-grupperna är fördelade på samma sätt som "vem"-grupperna. Bestämning av aktör och arena är uppenbarligen två sidor av samma mynt.

Oenigheten försvinner nära nog när definitionerna grupperas efter "vad" som utgör dagordningen. Visserligen framträder även här tre delar, men de är inte likstora. Den dominerar, vars författare undersöker dagordningar som är explicit relaterade till "det politiska". Endast i två definitioner ("McCombs" och "Kingdon – allmän") saknar dagordningen varje antydning om en sådan relation.

Den hårda kärnan i dagordningslitteraturen är därmed identifierad. Avskalad allt som skulle ha kunnat tillhöra den återstår inte mycket. Det råder inte enighet kring "vems" dagordning författarna velat undersöka. Inte heller finns någon enighet om "var" dagordningen är lokaliserad. Kärnan består i stället av att nästan alla författare – trots olika syften – framhåller relationen till "det politiska". Denna hårda kärna borde därför vara användbar även vid en definition som skall användas i en undersökning av dagordningskontroll på elitnivå.

Trots samstämmigheten om "det politiska" är de undersökta författarna knappast eniga om denna kärnas närmare innebörd. Vi bör därför söka en användbar specificering.

"Politik" skulle kunna avse *alla* utsagor som avser allt som på något vis kan relateras till det politiska systemet. Det vore att använda en *inklusive* bestämning. Motsatsen, *d v s en exklusiv* bestämning, vore att enbart avse "problem" o l som är av sådan karaktär att de görs till föremål för en "allom bjudande", *d v s* auktoritativ värdeallokering.

Det kan ifrågasättas om en inklusiv bestämning är användbar för den som söker avgöra vilka frågor som är "politiska" i den nyss angivna meningen.

Definitioner som enbart baseras på "förekomst av frågor" erbjuder ett trubbigt verktyg för den som skall skilja "relevanta frågor" från "irrelevanta frågor". Med enbart kvantitetskriterier blir uttrycket "tas upp på dagordningen" liktydigt med att frågan helt enkelt har börjat debatteras mera. Frågan faller innanför ett – i bästa fall – på förhand angivet kriterium på de mest debatterade frågorna. Tillsammans utgör dessa frekvent debatterade frågor agendan.

Massmediedefinitionerna kännetecknas av en inklusiv bestämning av "vad" agendan består av. Det framgår att frågorna skall höra till den *politiska* debatten, men specificeringen av "politisk" är oklar (antingen "all debatt förd i politiska termer" eller "all debatt förd av politiker"). För att tillgodose sina egna syften använder de ofta tilläggsbestämningar utanför definitionen. Bruket av definitionen riskerar då att reduceras till ett kosmetiskt arrangemang.

Jag vill här dra en lans för den exklusiva bestämningen. En sådan förmår peka ut den verksamhet som faktiskt kan åstadkomma "politiska" resultat i den meningen att bindande beslut kan fattas och formellt leda till åtgärder. Med detta krav tillgodosett ges fortfarande frihet att studera olika aktörers möjligheter att påverka dagordningen, liksom även de platser där dagordningen förekommer. Men det skulle samtidigt medföra entydighet, över projekt- och ämnesgränser, om föremålet för dessa skilda aktörers intresse.

Låt oss betrakta tabell 1, i vilken svaren på frågorna "vem", "var", "när" och "vad" har förtecknats. Tabellen har ordnats så, att definitioner som bedömts ge *inklusive* svar sorterats för sig och definitioner som givit *exklusive* svar grupperats för sig.

Tabell 1. Tolv agendadefinitioners svarskombinationer på frågorna "vem", "var", "när" och "vad".

Fråga:	Svarstyp:		
	Inklusivt svar	Mellan-svar	Exklusivt svar
"Vem":	1,3,9	2,4,5,7,12	6,8,10,11
"Var":	2,9	1,3,4,7,12	5,6,8,10,11
"När":	3,4,5,7,9,12	8,11	6,10
"Vad":	1,2,3,9	4,5,7,11,12	6,8,10

Kommentar: Siffrorna i tabellen motsvarar definitionerna enligt följande:

1) McCombs/Shaw, 2) McCombs, 3) Asp, 4) Cobb/Elder-ursprunglig, 5) Cobb/Elder – allmän, 6) Cobb/Elder – beslutsfattarnivå, 7) Cobb m fl – allmän, 8) Cobb m fl – beslutsfattarnivå, 9) Kingdon – allmän, 10) Kingdon – beslutsfattarnivå, 11) Walker, 12) Sinclair.

Hammonds definition registreras ej i tabellen. Definitionerna (1) och (2) saknar svar på "när".

Definitionerna i tabellens första grupp drar vagt likhetstecken mellan agendan och förekomsten av politiska uppfattningar hos allmänheten.

Likheterna mellan de mest exklusiva ("Cobb/Elder – beslutsfattarnivå", Cobb m fl – beslutsfattarnivå", "Kingdon – beslutsfattarnivå" och "Walker") är betydande. De utpekar någon form av formellt beslutsforum och därav definierade aktörer.

Jag vill av det föregående dra denna slutsats. På *varje* definition av den politiska dagordningen bör ställas kravet att *avstå från att besvara* frågorna "hur" och "varför" (jfr ovan). *Varje* definition bör däremot innehålla element som relaterar definitionen till var och en av de frågor jag ställt. För att jämförelser över ämnesgränser skall underlättas bör svarens karaktär dessutom vara exklusivt bestämda. Vilken konkret empirisk referens dessa svar får måste däremot bero på varje dagordningsförfattares specifika syfte.

Åt svaret på frågan "vad" reserverar jag ett starkare krav än på övriga frågor. *Varje* definition bör innehålla en explicit bestämning av det "politiska" som diskriminerar gentemot alla andra företeelser.

En nöjaktig definition av "politisk dagordning" bör, med ledning av ovanstående krav, innefatta följande allmänt angivna element:

Vad? *Utsagor om specifika sakfrågor som bör bli/eller är föremål för samhällets auktoritativa värdeallokering...*

Vem? *...av specificerade aktörer...*

Var? *...på specificerade arenor...*

När? *...vid bestämda tidpunkter i denna allokeringsprocess.*

### Dagordningsbegreppet vid elitstudier

Vilka implikationer får de nyss nämnda slutsatserna för en definition på elitnivå? När de existerande dagordningsdefinitionerna behandlas *som om* deras syfte var att studera dagordningskontroll på elitnivå kan de kritiseras för att inte klara av de ovanstående specificerade kraven.

Det som debatteras av "alla medborgare" eller "allmänheten" framställs varken i politiska termer eller får direkt inflytande över den formella beslutsapparaten. Samtidigt omfattar ett så inklusivt aktörskriterium just de grupper, där den kvantitativt mest omfattande diskussionen av politiska frågor förs. De frågor som tas upp av dem som är satta att fatta beslut bindande för alla är däremot mycket få. Så exklusivt bestämda grupper har å andra sidan makt att faktiskt bestämma en frågas formella öde, t ex att den åtgärdas. Detta exklusivitetskrav bör vara ett minimikrav för den som tänker använda begreppet för dagordningsbestämning på elitnivå.

Frågor som är eller skulle kunna bli partipolitiskt kontroversiella utpekar indirekt aktörer på elitnivå i demokratier – partier. Inget hindrar att sakfrågor debatteras på massnivå, men det kan knappast vara rimligt att hävda att "alla medborgares" diskussion av en fråga kan göra skillnad i formellt hänseende, i den mening

Easton avser. Att det är just i formellt hänseende diskussionen "bör" göra skillnad förefaller självklart om de aktörer som, med Sinclairs term, är relevanta (= "vem"), befinner sig på politisk elitnivå. De söker eller har en för hela samhället auktoritativ, d v s formellt bindande värdeallokeringsauktoritet.

När medieforskare talar om att vissa frågor är mer "salient" (framträdande) än andra, avser de saliency på vissa "arenor". Enligt Harold Lasswell strävar aktörer efter inflytande över varandra för att förverkliga sådant de värderar högt. "Interaktion" betecknar själva mötet mellan aktörerna i deras strävan efter inflytande. "Arena" är ett mönster av interaktioner med en viss stabilitet beträffande tidsutdräkt och aktörskombination. (Lasswell-Kaplan 1950:78-80)<sup>6</sup>

Massmedieforskarnas användning av begreppet arena skiljer sig från Lasswells. I stället för att avse interaktion i ett forum mellan aktörer, avser medieforskarna just de aktörer som förknippas med ett visst forum. På mediearenan finns enbart medier, på väljararenan enbart väljare och på partiarenan enbart partier. När aktörerna på mediearenan yttrar sig, skapas medieagendan o s v.

Till skillnad från medieforskarna innehåller Cobbs ("Cobb/Elder – ursprunglig", "Cobb/Elder – allmän" och "Cobb m fl – allmän") och Sinclairs allmänna definitioner element som understryker att mötet mellan aktörer är centralt. Det framgår av hänsyftningar på "controversies" ("Cobb/Elder – ursprunglig") eller på möten mellan aktörer ("Cobb/Elder – allmän", "Cobb m fl – allmän" och "Sinclair").

Används arena i Lasswells bemärkelse, inser vi att "föremål för politisk uppmärksamhet" utgör den springande punkten i den definition vi är ute efter. Detta krav tillgodoser visserligen mediedefinitionerna, men dessa är inklusivt utformade och därför mindre lämpade för studiet av "auktoritativa värdeallokeras" agenda. Minimikravet är att frågorna måste avgöras på politisk väg. Men en sådan definition skulle fortfarande skapa problem. "Hela" politiken, hela det politiska debatterandet blev då liktydigt med agendan. Något måste begreppet diskriminera, annars är det värdelöst!

"Politisk uppmärksamhet" måste därför bestämmas så att politiskt "snack i största allmänhet" utesluts. Detta sker genom att skärpningar genomförs i kraven på vad uppmärksamhet ("vad") ska innefatta. Då blir också frågan om forum ("var"), men även om aktör ("vem") brännande.

För att uppfylla kravet på politisk relevans måste vår agendadefinition rimligtvis villkora platsen, så att auktoritativ värdeallokering diskriminerar. De aktörer som här är relevanta skall därför verka i ett visst bestämt *formellt avgränsat politiskt forum* (= "var"). Vidare torde ett minimikrav vara att definitionen anger en tidpunkt som ligger någorlunda nära den "kritiska" agendaskapande punkten. Ingen av de här granskade definitionerna klarar detta krav tillfredsställande. Jag vill bestämma begreppet så att det avser den del av samhällets beslutsprocess, som faktiskt legitimt gör skillnad mellan det som tillhör och det som inte tillhör agendan (= "när"). Att föra till dagordningen ska vara att föra till ett ställe där auktoritativ värdeallokering snart skall ske och kan ske enligt vissa beslutsregler.

Två saker framgår klart:

- Man måste klargöra skillnaden och gränserna mellan platser och frågor, d v s mellan arenor och agendor.
- Man måste skilja mellan formell procedur – regler – för avgörandet av en fråga och den innehållsliga politiska kampen för att få en fråga till föremål för debatt och avgörande.

Medan arena definieras med ledning av vilka aktörer som deltar i utformandet av vissa beslut definieras agenda snarare med ledning av karaktären hos det dessa aktörer strider om.

Uttrycket "politisk uppmärksamhet" bör skärpas därhän att det likställs med "föremål för behandling och beslut i organ som kan fatta, eller medverka till att fatta, för hela samhället (på en viss nivå; nationell, regional, lokal) bindande beslut".

Detta medför att vi krymper forum och skärper uppmärksamhetskriteriet vad beträffar den politiska dimensionen. Det som "är på" agendan är de frågor som görs till föremål för politisk, d v s auktoritativ värdeallokering.

"Politisering" i den mening Björn Molin avsåg med begreppet syftade på frågor som "är ett element i partiernas propaganda inför valjarna". (Molin 1965:141) Molin undersökte partiets strategiska handlande i förhållande till väljarkåren. Partipoliisering i fora där formellt bindande beslut kan fattas föreligger i stället när partierna där framlägger konkurrerande förslag genom sina ledande företrädare. Agendan är alltså inte summan av de i Molins mening politiserade frågorna.

Undersöker man ett speciellt forum som t ex riksdagsutskottet, befinner sig naturligtvis rent språkligt alla frågor som väcks av riksdagens ledamöter på utskottets formella dagordning. Den definition jag söker är dock inte identisk med den "språkliga". Alla frågor på ett riksdagsutskotts bord bör inte automatiskt falla innanför utskottets politiska agenda. Detaljfrågor under en viss nivå berör inte hela samhället, d v s faller utanför Eastons värdeallokeringskriterium.

Det är uppenbart orimligt att tala om tid, plats, objekt och aktör om bestämmningarna är inklusivt utformade. Den som föreslår så allomfattande bestämmingar att de aktörer som bestämmer dagordningen inte kan urskiljas från alla andra aktörer vinner inte i klarhet. På samma sätt riskerar tanken på en viss plats att förlora i innehåll om platsen där den politiska dagordningen befinner sig söks "överallt där politik diskuteras". Likaledes urvattnas tanken på ett visst objekt om dagordningen närmar sig en bestämming som i sig inkluderar "alla" frågor. Kan inte tidpunkten för dagordningens tillkomst skiljas från alla andra tänkbara tillstånd löper ävenledes definitionen risken att förlora skärpa. Dessa invändningar borde övervägas oavsett vilket syfte definitionens upphovsperson ställt upp för sin undersökning.

Vissertligen fångar de definitioner som i sig inkluderar t ex etermediers och/eller varierande delar av allmänhetens debatt något i högsta grad väsentligt i det politiska livet. Men dessa definitioners författare har inte uppmärksammat att i sin mest inklusiva form kommer frågan var dagordningen befinner sig, vem som påverkar den och vad den består av, att sakna

svar. En politisk agendadefinition bör därför innehålla formellt och exklusivt bestämda element om definitionen av "politik" skall bibehålla sin betydelse.

Med ledning av de krav som ställts upp på en undersökning på *formell elitnivå* föreslås följande *specifika definition* av politisk dagordning:

*Politisk dagordning = De frågor som är föremål för behandling och beslut i organ som kan fatta, eller medverka till att fatta, för hela samhället (på en viss nivå; nationell, regional, lokal) bindande beslut och om vilka de politiska partierna har olika uppfattningar vad gäller hur värdeallokeringen bör bli.*

Den debatt som förs på partiledarnivå på t ex tidningarnas debattsidor kommer inte att finnas på den så bestämda dagordningen. Här måste forskaren göra ett val. Antingen väljs ett exklusivt bestämt begrepp som diskriminerar mellan det som är och inte är på agendan, eller ett inklusivt bestämt begrepp som fångar hela den politiska debatten men saknar precision.

Jonas Hinnfors

## Noter

1. Uppsatsens problemställningar har utarbetats inom ramen för ett större projekt.

I detta projekt drivs tesen att regeringen söker "inteckna den framtida politiska dagordningen". Projektmedarbetarna söker driva hem denna tes genom att i propositioner och huvudmotiveringar för avslag i riksdagsutskottet söka efter klausuler som anger principer för framtida legitima beslutstillfällen. Förekomst av sådana klausuler tolkar vi som regeringens och utskottsmajoritetens försök att slå vakt om problemformuleringsprivilegiet, d v s att styra genom att "inteckna den framtida politiska dagordningen".

Objektet för den större undersökningen utgörs av riksdagsutskottets behandling av fem sektorer: bostadspolitik, forskningspolitik, miljöpolitik, näringspolitik och socialpolitik, särskilt socialförsäkringar. Vårt huvudantagande är att det finns en viss systematik i utskottsmajoriteternas avslags-

motiveringar med avseende på ett antal specificerade "intekningsprinciper".

2. Jag hävdar självfallet inte att den här sökta dagordningen bör vara identisk med den "mötetekniska". Det vore att begå det sk "Language-in-Use-Fallacy". Däremot förmår den mötetekniska definitionen ge *precisa och otvetydiga* svar på ett antal frågor. Samma förmåga stipulerar jag för den här sökta definitionen. (Sartori 1984:57, 28 ff, 63)

3. Jämför: "The political agenda may be defined as 'the set of problems and policy proposals being seriously debated by the attentive public and by policy makers and the terms of that debate'. By 'terms of the debate,' I mean the assumptions and rationales that link problems with policy proposals. /.../ ...agenda control can be said to exist when one set of political actors has its definition of the problem – its assumptions and rationales – widely accepted and can therefore define the policy choices." (Sinclair 1985:291, 293)

4. I uppsatsen "The Struggle for the Agenda, Party Agenda, Media Agenda, and Voter Agenda, in the Swedish Election Campaign" skiljer Asp på olika agendor. Kriteriet på att tillhöra endera agenda är: "the number of messages devoted by the party leader to each issue /in opening campaign speech/" (= party agenda). "Issues given priority in the news media in the month before an election" (= media agenda). "issues which are important /to the voters/ in determining which party /the voters/ will vote for on election day" (= voter agenda). (Asp 1983:336-337, 338, 343)

5. Jämför Kingdon: "Conditions become defined as problems when people believe they can do something about them". (Kingdon 1984:4)

6. Lasswells distinktion tangeras av Cobb och Elder när de menar att "(t)he public arena is not a field on which all play on equal terms: some have greater access than others and greater power and ability to shape the definition of public issues". (Cobb-Elder 1983:179)

## Referenser

- Albæk, E, 1991. Den politiske dagsorden – en skraldespand? AIDS som illustrativ case, *Politica* 28, 396-417.  
Asp, K, 1983. The Struggle for the Agenda, Party Agenda, Media Agenda, and Voter Agenda in

the 1979 Swedish Election Campaign, *Communication Research* 10, 333-355.

Asp, K, 1986. *Mäktiga massmedier*. Stockholm: Akademitratur.

Bendor, J – Moe, T, 1986. Agenda Control, Committee Capture, and the Dynamics of Institutional Politics, *American Political Science Review* 80, 1187-1207.

Beñnett, W L, 1980. *Public Opinion in American Politics*. New York: Harcourt Brace Jovanovich inc.

Cobb, R – Elder, C, 1983. *Participation in American Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Cobb, R – Ross, J-K – Ross, M H, 1976. Agenda-Building as a Comparative Political Process, *The American Political Science Review* 70, 126-138.

Cohen, M – March, J – Olsen, J, 1972. A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly* 17, 1-25.

Durant, R – Diehl, P, 1989. Agendas, Alternatives, and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena, *Journal of Public Policy* 9, 179-205.

Edelman, M, 1967. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.

Edelman, M, 1977. *Political Language: Words That Succeed and Policies That Fail*. New York: Academic Press.

Gilljam, M, 1984. Pluralist and Marxist Agenda-Setting Research, The Possibilities for a Convergence Between Traditions, *Gazette* 34, 77-90.

Gilljam, M, 1988. *Svenska folket och löntagarfonderna. En studie i politisk åsiktsbildning*. Lund: Studentlitteratur.

Hammond, T, 1986. Agenda Control, Organizational Structure, and Bureaucratic Politics, *American Journal of Political Science* 30, 379-420.

Kingdon, J, 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.

Korsmo, F, 1990. Problem Definition and the Alaska Natives: Ethnic Identity and Policy Formation, *Policy Studies Review* 9, 294-306.

McClain, P, 1990. Agenda Setting, Public Policy, and Minority Group Influence: an Introduction, *Policy Studies Review* 9, 263-272.

McCombs, M, 1981. The Agenda-Setting Approach, s 121-140 i Nimmo, D – Sanders, K

- (red) 1981, *Handbook of Political Communication*. Beverly Hills: Sage.
- McCombs, M – Shaw, D, 1972. The Agenda-Setting Function of Mass Media, *Public Opinion Quarterly* 36, 176-187.
- Milward, H B – Laird, W, kommande. "Where Does Policy Come From?". Manuskript, i Peters, G – Rockman, B (red) kommande, *The Discipline of Public Administration*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Molin, B, 1965. *Tjänstepensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik*. Göteborg: Akademiförlaget.
- Lasswell, H, 1958. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books.
- Lasswell, H – Kaplan, A, 1950. *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Petersson, O – Carlberg, I, 1990. *Makten över tanken*. Stockholm: Carlssons.
- Sartori, G, 1984. Guidelines for Concept Analysis, s 15-85 i Sartori, G (red) 1984, *Social Science Concepts*. Beverly Hills: Sage.
- Sinclair, B, 1985. Agenda Control and Policy Success: Ronald Reagan and the 97th house, *Legislative Studies Quarterly* X, 291-314.
- Sinclair, B, 1986. The Role of Committees in Agenda Setting in the U.S. Congress, *Legislative Studies Quarterly* XI, 35-45.
- Sjölin, M, 1991. 'Decline of Parliaments'-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 94, 125-148.
- Stone, D, 1989. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas, *Political Science Quarterly* 104, 281-300.
- Walker, J, 1977. Setting the Agenda in the U.S. Senate: A Theory of Problem Selection, *British Journal of Political Science* 7, 423-445.