

# Att studera symbolpolitik

## — fyra problem och tänkbara lösningar<sup>1</sup>

Peter Santesson-Wilson

But why is actually leading to something so much better than symbolizing something that symbolization should not count at all? “Because that’s the bottom line, what actually occurs; all the rest is talk.” But why is the bottom line so much better than all other lines?

Robert Nozick, *The Nature of Rationality*

Den 12 augusti 2000 sjönk den ryska atomubåten *Kursk* utanför Murmansk. Den efterföljande veckan utspelades ett förstklassigt drama inför världspresen. Det sades att man uppsnappat signaler från förmodade överlevande, som flottan nu förgäves försökte rädda. Samtidigt började hård kritik riktas mot den tidigare utomordentligt populära ryske presidenten Vladimir Putin. Han uppfattades som likgiltig inför besättningens öde, mer bekymrad över det förlorade fartyget än över manskapet, och dröjde mycket länge med att avbryta sin semester vid Svarta Havet (Economist 2000). Putins officiella förklaring till agerandet var att hans närvaro vid räddningsoperationen inte skulle öka sannolikheten till framgång.

Det vanliga sättet att betrakta politik är i instrumentella termer, det vill säga att man vidtar åtgärder därför att man eftersträvar de konkreta effekter som åtgärderna har. Politisk kritik i denna instrumentella värld riktar in sig på att vidtagna åtgärder skulle vara ineffektiva eller ha oönskade effekter. Men den kritik som drabbade Putin tycktes vara av helt annat slag. Den bestod inte primärt i att han skulle ha någon kausal skuld till besättningsmännens öde, eller att hans uteblivna personliga insatser skulle kunna ha varit avgörande i räddningsarbetet. Kritiken gällde snarare den attityd som man ansåg att Putin givit uttryck för genom sitt agerande, arrogans och likgiltighet. Därför blev också Putins förklaring, som åtminstone till det yttre utgick från ett instrumentellt perspektiv, missriktad och verkningslös. Kritiken tilltog och Putin tvingades till en snöplig, senkommen Murmanskresa och sitt första stora politiska nederlag. Vad Putin hade gjort var att begå ett symbolpolitiskt misstag.

### Symbolpolitik i statsvetenskapen

Det är någonting märkligt med symbolpolitik. Termen förekommer regelbundet i den politiska debatten. På dagstidningarnas ledarsidor är ’symbolpolitik’ den etikett som placeras på politiska beslut som förenar grandiosa målsättningar med klena förutsättningar till framgång. Några referat exemplifierar:

- Prostitutionsförbudet är en symbolpolitisk ”signal” som kommer att motverka sitt eget syfte (Svenska Dagbladet 1998).
- EU-medlemmarnas bilaterala sanktioner mot Österrike är symbolpolitik som sätter hedern i kläm och riskerar att skada unionens östutvidgning (Dagens Nyheter 2000).
- Moderaternas misstroendevotum mot den socialdemokratiska regeringen 1998 är oansvarig symbolpolitik eftersom votumet saknar parlamentariskt stöd och regeringen inte är konstitutionellt tvingad att avgå (Aftonbladet 1998).
- Regeringens handlingsplan för att öka den etniska mångfalden på regeringskansliet är symbolpolitik som hotar både kompetensen och integriteten hos regeringstjänstemännen (Svenska Dagbladet 2000).
- Beslutet att sätta en maximiavgift inom barnomsorgen är symboliskt och kommer att leda till ökad efterfrågan som sänker servicekvaliteten (Finansstidningen 2000).
- Regeringen kommer med tomma symbolpolitiska uttalanden om att begränsa EUs inflytande samtidigt som man försöker föra upp nationella frågor på unionens agenda (Expressen 1999).

Att någonting betecknas som ’symbolpolitik’ tycks innebära att det är meningslöst, rent av skadligt och en smula bedrägligt, alltid någonting icke-önskvärt. När symbolpolitik efterfrågas brukar andra termer föredras. Man begär att politiker skall ”visa medkänsla,” ”statuera exempel” och ”se det principiella” i en politisk fråga. På ett teoretiskt plan är skillnaden obefintlig.

Syftet med denna uppsats är att diskutera problem med den statsvetenskapliga forskningen kring symbolpolitik. Jag kommer att argumentera för att forskningen lider av fyra olika svagheter och lämna förslag på hur man kan komma till rätta med dessa. Innan problemdiskussionen börjar bör lämpligen en kort forskningsöversikt göras.

## Befintlig forskning

Samtidigt som symbolpolitik är förhållandevis omskrivet i den politiska journalistiken, så för termen en undanskymd tillvaro i statsvetenskapen.<sup>2</sup> Det finns vissa tidiga arbeten som berör fenomenet (Lasswell 1930; Arnold 1935; Lasswell *et al.* 1952; Hofstadter 1955; Lipset 1955), men det äldsta standardverket på området, ett av få, är Murray Edelmans *The Symbolic Uses of Politics* (1964). Det är svårt att hitta några tydliga utvecklingslinjer och temata i symbolforskningen. Jag skall här göra ett antal representativa nedslag i litteraturen.

Edelman har publicerat ett antal arbeten om symbolpolitik eller, mer precist uttryckt, arbeten om betydelsen av symbolisk output och om symbolismens roll i opinionsbildning (t.ex. 1964; 1971; 1988; 1998). Ett återkommande tema i hans skiftande produktion är att politiska krav som regel är känslomässigt grundade. Den centrala funktionen för politiska program blir att signalera försäkringar om goda avsikter, inte de konkreta former som dessa försäkringar och krav på försäkringar tar sig. Detta får som karaktäristisk följd att uppfyllda politiska krav leder till stegrade kravnivåer, eftersom det psykologiska behovet

kvarstår även sedan dess materiella manifestation blivit åtgärdad. ”It is /.../ only some form of symbolic reassurance that can be expected to satisfy a symbolic goal” (1964: 165). Ofta är det just de policies som vänder sig till mindre privilegierade grupper som har symboliska funktioner, medan välorganiserade särintressen lyckas säkerställa policies med konkreta effekter. Enkelt uttryckt: eliten får det materiella, medan massan får hålla tillgodo med symboler. Edelman gör *inte* gällande att symbolpolitiken vilar på sanningslösa grunder och endast kommer till stånd för skens skull. Det är verkliga känslomässiga behov som får verklig tillfredsställelse genom verkliga symboliska utspel. Men substansen skall sökas annorstädes än i det manifesta resultatet av politiken. Edelmans produktion har sin tyngdpunkt i den teoretiska argumentationen; det empiriska materialet består i referat till andra studier, ofta utanför symbollitteraturen. Empiriska studier som följer och stöder Edelmans tankegångar återfinns bland annat i Olsen (1970), Merelman (1992) och Yanow (1996).

Ett centralt symboliskt behov som tar sig uttryck i konkreta policykrav är behovet av status. Joseph Gusfield har i en studie av den amerikanska nykterhetsrörelsen visat hur en policy förändras när den övergår från att vara instrumentellt motiverad till att drivas av statusmotiv, s.k. *status politics* (1963; jfr Hofstadter 1955: 43ff). Initialt, när nykterhetsrörelsens livsstil var allmänt accepterad, utmärktes attityden mot alkoholens offer av sympati och viljan att hjälpa dem att ta kontroll över sina liv, vilket ledde till instrumentella åtgärder. I ett senare skede, när nykterhetsrörelsens livsstil inte längre var den dominerande i samhället och deras status därmed kommit att hotas, förändrades attityden. Alkoholisten var inte längre ett offer utan någon som tagit avstånd från rörelsens livsstil, en dålig människa. Nu aktualiserades tvångsmetoder, genom att tvinga fram konformism från alkoholisten återupprättades rörelsens status symboliskt. Hofstadter (1955) och Lipset (1955) för liknande resonemang kring grunderna för McCarthyismen.

Charles Elder och Roger Cobb (1983) för fram teoretiska argument som ligger nära Edelmans, men förankrar dem i nyare forskning, återigen utan att genomföra någon egen empirisk undersökning. Vidare lanserar de ett mycket abstrakt förslag till analytiskt ramverk för politisk symbolism. Det är svårt att utvärdera ramverket. Författarna konstaterar själva att ”its ultimate utility can be demonstrated only through much more extended and repeated inquiry” (1983: 142). Några sådana undersökningar har, så vitt jag känner till, inte kommit till stånd. En möjlig anledning är att ramverket inte tycks lösa något av de fyra problem som jag kommer att behandla senare i uppsatsen.

Under senare år har det kommit flera monografier som behandlar symbolpolitik. Wedeen (1999) och Kertzer (1996) är två arbeten som i stort ligger inom Edelman–Gusfield-traditionen. Kertzer gör en fallstudie av det italienska kommunistpartiets traumatiska förändring 1989–91. Sovjetimperiet hade fallit och med det även livskraften i många av de viktigaste symboler som partiet använde sig av. Studien av konflikterna kring vad partiet skulle göra med dessa symboler är empiriskt noggrann och övertygande, men är tyvärr teoretiskt tämligen ostrukturerad och essäistisk. O’Neills spelteoretiska analyser av säkerhetspolitik och symbolism (1999) representerar däremot någonting helt nytt.

Begreppsbildningen är noggrann och empiriskt välunderbyggd, och O'Neill visar hur symbolism mycket väl kan kombineras med annan statsvetenskaplig teori.

Termen 'symbolic politics' har också använts som egentlig beteckning för en konkurrerande hypotes till plånboksröstningsteori (att väljarna skulle belöna och bestraffa politiker i enlighet med vad som gynnar den egna plånboken). I en serie kvantitativa studier har David O. Sears med kollegor visat hur röstningsmönster mer styrs av tidig socialisering än av personliga materiella intressen (Sears *et al.* 1979; Sears *et al.* 1980; översikt i Sears & Funkt 1990). Emellertid är definitionen av symbolism – "symbols which resemble the attitude objects to which similar emotional responses were conditioned or associated in earlier life" (Sears *et al.* 1979: 371) – så vag i dessa studier att det är oklart om de överhuvudtaget är studier av symbolpolitisk opinion. Studierna visar att egenintresset inte är allenarådande som motiv, men det betyder *inte* att man därmed visat att opinioner skulle vara *symboliskt* grundade. Distinktionen mellan egoism och altruism separeras lämpligen från distinktionen mellan instrumentalism och symbolism. Det tidigare är olika slags motiv, det senare är olika slags handlingar.<sup>3</sup>

### Problem i studiet av symbolpolitik

Trots att det uppenbarligen finns många, mycket varierande arbeten på området, och trots att betydelsen av fenomenet är allmänt erkänd, så förblir symbolpolitik ett jämförelsevis utforskat område. Burnier anger två huvudsakliga orsaker.

The reasons for this include the failure of earlier research either to differentiate among symbolic theories or to clarify concepts, and the failure to develop theories and methods appropriate for doing symbolic political research (Burnier 1994: 239).

Delvis i linje med Burnier ser jag åtminstone fyra huvudsakliga problem i studiet av symbolpolitik.<sup>4</sup> (i) Definitionsproblem. (ii) Abstraktionsgraden och avsaknaden av typologisering. (iii) Bristande kopplingar till övrig politologisk teori. (iv) Metodologiska svårigheter med att fastställa symbolism. Problemen är allmänt förekommande och är av allvarlig karaktär. Jag kommer nu kort att utveckla vad dessa problem består i. Återstoden av uppsatsen ägnas därefter åt att diskutera möjligheter att lösa problemen.

#### *Problem (i): Att definiera symbolpolitik*

Ett första hinder, som skapat mycket huvudbry i forskningen, är att reda ut vad politiska symboler, för att inte tala om symbolpolitik, är för någonting egentligen. Åtskilliga grumliga definitioner har producerats i det arbetet. Ofta heter det att symboler "står för" någonting och har "mening" som går utöver deras omedelbara, fysiska attribut.

[A] symbol "stands for something other than itself" to which it corresponds (Edelman 1964: 6). That is, symbols assume meaning in relation to the objects, events, beliefs, values, or attitudes to which they refer (Burnier 1994: 240).

Problemet är att den precisa innebörden av att "stå för" och ha "mening" och förhållandet mellan att (1) handling A "betyder" och har "meningen" X, och föreställningen om att (2) handling A orsakar X, är oklart och i lika stort behov av definition som "symboler" (jfr O'Neill 1999: 3). En okänd entitet tycks få ersätta en annan.

#### *Problem (ii): Avsaknad av typologisering*

Som en direkt följd av svårigheten att definiera symbolpolitik tenderar symbolbegreppet att användas i vitt skilda sammanhang för att beteckna sinsemellan mycket olika fenomen. Jämför följande användningar:

1. "Through symbols we confront the experiential chaos that envelops us and create order" (Kertzer 1988: 4). "Part of what is involved in the struggle for power is a struggle over the *naming* of conflict, over whose symbolic definition of a situation will prevail" (Klatch 1988: 148).
2. "By linking the crisis to the forces near the center of political society, they were able to elevate Watergate and generalize it as a symbol of national concern" (Klatch 1988: 150).
3. "Modern war depend on a sense of national allegiance, but the nation itself has no palpable existence outside the symbolism through which it is envisioned. /.../ Far from being window dressing on reality that is the nation, symbolism is the stuff of which nations are made" (Kertzer 1988: 6).
4. "The laws may be repealed in effect by administrative policy, budgetary starvation, or other little publicized means; but the laws as symbols must stand because they satisfy interests that are very strong indeed: interests that politicians fear will be expressed actively if a large number of voters are led to believe that their shield against a threat has been removed" (Edelman 1964: 37).

Användningen i citaten under punkt 1 tycks gälla någon form av mentala sorteringsprocesser. Under punkt 2 talar man om hur en politisk fråga kan länkas till en annan och betraktas som ett exempel på ett större problemkomplex, vilket i sin tur får frågan att framstå som viktigare än den skulle göra på egen hand. Citatet under punkt 3 gäller de många samhälleliga storheter som får sin existens genom blotta föreställningen om dem, såsom löften, pengar, schackpjäser och nationer (Searle 1997). I punkt 4 gäller det hur en policy kan vara viktig, inte därför att den åstadkommer någonting praktiskt utan därför att den uttrycker goda intentioner och signalerar säkerhet. Jag har svårt att förstå hur teoribildningen kan främjas av att "symboler" tillåts beteckna så olikartade företeelser.

#### *Problem (iii): Bristande kopplingar till övrig politologisk teori*

Ett tredje problemområde är förhållandet mellan symbolpolitik och ordinär, instrumentell politik. Två närliggande aforismer förekommer regelbundet i litteraturen. För det första påpekas att distinktionen mellan symbolisk och instrumentell politik inte är en dikotom indelning. Det är svårt att hitta exempel på policies som helt saknar symboliska dimensioner, och en frågas symboliska dimensioner kan i sin förlängning ha konkreta effekter. Vad problemet handlar om är grader av symbolism, inte frånvaron eller närvaron av den. För det andra kan inte symbolpolitik studeras som en isolerad företeelse, avskuren från övrig

statsvetenskaplig teoribildning. Om studieobjektet är *grader* av symbolism, så fordras modeller för hur symboliska dimensioner interagerar med de instrumentella. Symbolpolitiken bör inte studeras med ett särskilt slags teoriapparat, utan bör inkluderas som en dimension i mer generella modeller.

Detta må vara aldrig så okontroversiella önskemål, de återstår likväl att realisera. Symbollitteraturen har hämtat riklig inspiration från språkfilosofi, postmodernism, semiotik, psykologi och antropologi, men förhållandet till den statsvetenskapliga huvudfåran, om uttrycket tillåts, förblir svalt. Det har länge varit oklart hur symbollitteraturen skall kunna kopplas till övrig statsvetenskaplig teori. O'Neill (1999) demonstrerar emellertid hur det kan göras med spelteori. Jag tänker här visa hur det kan göras med avbruten jämviktsteori i public policyforskningen.

#### *Problem (iv): Hur fastställs symbolpolitik?*

Det fjärde och sista problemområdet som jag ämnar diskutera, detta av snarast olöslig karaktär, är hur det går till att fastställa symboliska dimensioner i politiska frågor. I studiet av symbolpolitik stöter man snabbt på det klassiska filosofiska problemet om hur man får tillgång till andra människors psyken. Att uttala sig om symbolpolitik är att uttala sig om hur andra människor subjektivt relaterar till en politisk fråga, ofta mot deras eget nekande. På vilka grunder och med vilken säkerhet kan forskaren göra detta?

Jag skall nu gå över till att diskutera vad som kan göras för att komma till rätta med dessa fyra problemområden.

#### **Problem (i): en definition av symbolpolitik**

Vad är det egentligen man menar med 'symbolpolitik'? Frågan måste besvaras i flera led. O'Neills förklaring till oredan är att symbolism egentligen är ett antal olika fenomen som delar en familjelikhet (1999: kap. 1). Ingen definierande egenskap delas av alla medlemmar (Lakoff 1987; jfr Wittgenstein 1958). Istället handlar det om ett antal olika fenomen som påminner om varandra. Vad som behövs är inte en definition av symbolpolitik – en sådan blir ohjälpligt tunn och utslätad och kan inte användas till mycket – utan en *typologisering* av olika symbolpolitiska manövrar och tekniker. Vid genomgången av befintlig symbolpolitisk forskning finner man att behovet av sådana typologier är stort.

Ett andra problem i definitionen och typologiseringen av symbolpolitik är risken för sammanblandning mellan symbolpolitik och politiska symboler. Symboler, hur nu dessa kommer att definieras, återfinns överallt i samhället och självfallet även inom politiken. De flesta av dessa symboler är synnerligen praktiska verktyg, men av begränsat statsvetenskapligt intresse. Siffrorna på voteringsstavlorna i riksdagens plenisal är symboler med politisk innebörd; den svenska flaggan, socialdemokratins röda ros och ordalydelsen i riksdagsordningen är alla symboler som representerar någonting politiskt. Det är inte detta man menar när man talar om symbolpolitik. Symbolpolitik inbegriper alltid att vidta åtgärder, om än effektlösa sådana. Symbolpolitik är en mycket speciell sorts politisk symbol, nämligen när man använder politiska åtgärder för att

symbolisera någonting politiskt (annat än den konkreta åtgärd som vidtagits). Socialdemokratins röda ros är en politisk symbol, men inte symbolpolitik. Beslutet att ändra utseendet på rosen och inkludera en leende gubbe skulle däremot kunna vila på symbolpolitisk grund.

Det hela kan göras betydligt klarare genom att angripa problemet från motsatt håll. Låt oss ställa frågan vad för slags politiska beslut som *inte* är symbolpolitik. Den renodlade symbolismens motsats är instrumentet, och motsatsen till renodlad symbolpolitik är politik som helt vilar på instrumentella bevekelsegrunder. Motivet till det instrumentella handlandet är handlingens konkreta resultat, effekten av handlingen. Detta är ett så intuitivt sätt att betrakta politik att det sker omedvetet. Beslut fattas därför att man önskar effekten, alternativt önskar effekten av effekten (osv.) i en kausal kedja som leder fram till beslutsfattarens grundläggande målsättningar. De yttersta målsättningar som kedjan hakas fast i, det som har ett egenvärde och som inte bara eftersträvas som medel för att uppnå någonting annat, brukar kallas preferenser. Det värde effektkedjan, som saknar egenvärde, får brukar kallas för härledda preferenser (jfr Elster 1998: 7). Preferenser vilar på smak, härledda preferenser vilar på föreställningar om orsak och verkan. Dessa effektkedjor korsas ofta, vilket får till följd att olika preferenser kommer att kollidera med varandra – en kedja som påverkar ett mål positivt påverkar ett annat negativt. Vidare kan beslutsfattaren sällan vara säker på exakt vilka effekterna av ett beslut är. Den principiella utgångspunkten förblir ändock densamma: i instrumentellt beslutsfattande har man vissa mål och söker efter bästa förmåga att välja handlingsalternativ vars konkreta effekter i sin förlängning uppfyller dessa mål.

Politiska beslut, i synnerhet större sådana, fattas därför att beslutsfattarna av någon anledning finner frågan viktig (är det detta man menar med att frågan har en 'mening?'). I en instrumentell värld, en sådan som beskrevs i det föregående stycket, är frågor viktiga därför att de leder till någonting viktigt, de har viktiga konkreta effekter. Denna viktighet fortplantar sig genom kausala länkar: X påverkar Y som påverkar Z, och eftersom Z är viktig, kanske rentav har ett egenvärde, så blir även X och Y viktiga genom sina kausala länkar till Z. Politisk argumentation består karaktäristiskt nog av att göra sådana länkar gällande. Förslag rättfärdigas genom beskrivningar av hur de påverkar frågor som debattörerna uppfattar som viktiga, exempelvis normativa värden eller andra politiska program som redan uppfattas som viktiga.<sup>5</sup> Vore den politiska världen rent instrumentell och dessa kausala länkar de enda som funnes, så skulle symbolpolitik vara synonymt med bedrägeri.

Symbolpolitik kan mot bakgrund av detta definieras negativt, som politiska bevekelsegrunder som *inte* är instrumentella.

Having a symbolic meaning, the actions are treated as having the utility of what they symbolically mean /.../ The action (or one of its outcomes) symbolizes a certain situation, and the utility of this symbolized situation is imputed back through the symbolic connection, to the action itself. /.../ What the current view adds is that utility can flow back, be imputed back, not only along causal connections but also along symbolic ones (Nozick 1993: 26f).

X kan kopplas ihop med Y och Z på fler sätt än genom kausalitet, och kan därmed bli viktig trots att X inte i direkt mening påverkar Y och Z. Utöver instrumentella kopplingar mellan frågor, som den traditionella synen bygger på, så inför det symbolpolitiska perspektivet även symboliska kopplingar. Symbolpolitik är att tillskriva politiska frågor viktighet och egenskaper som går utöver frågornas konkreta egenskaper. Detta innebär självfallet att symbolpolitiken är socialt skapad och att betydelsen av en symbolpolitisk fråga kan variera mellan olika subjekt och över tiden.

Vi kan nu sluta oss till en viktig principiell skillnad mellan instrumentella och symboliska aspekter i ett beslutsärende. De instrumentella kopplingarna i ett beslut är de delar som är beroende av yttre data – det är föreställningar om orsakssamband som kan vara felaktiga och tvingas revideras. Man kan ha fel. De symboliska kopplingarna däremot är de delar som vilar på subjektiv tolkning och som därför är oåtkomliga med sakargument, men fullt åtkomliga med omtolkning. Man kan inte ha fel, bara ett annorlunda perspektiv (tolkningen av *andras* agerande kan däremot naturligtvis vara djupt kontextberoende).

Detta betyder att man kan förvänta sig olika slags argumentation beroende på om det är instrumentella eller symboliska kopplingar som ifrågasätts. En annan konsekvens av skillnaderna mellan instrumentella och symboliska kopplingar är att de tycks påverkas olika av osäkerhet. Överföringsförmågan i en instrumentell koppling minskar som en funktion av osäkerheten i kopplingen (Om X uppnår målet Y med  $p = 0,5$  så värderas X lägre än vid  $p = 0,6$ ). För en riskneutralperson anses överföringsförmågan minska proportionellt mot  $p$  medan riskaverta nedskriver överföringsförmågan oproportionerligt mycket. Jag ställer mig frågande till om symboliska kopplingar kan påverkas av osäkerhet på samma sätt. Osäkerhet är ett gissel i beslutsfattande, inte minst på grund av människans behov av trygghet (Marris 1996). Ett intressant forskningsproblem blir därför om symbolpolitik kan vara ett framgångsrikt substitut för instrumentalism i tider av osäkerhet.

## Problem (ii): en symbolpolitisk taxonomi

I den symbolpolitiska litteraturen görs ibland distinktionen mellan refererande och kondenserande symboler (Sapir 1934; Edelman 1964: 6f). Refererande symboler är rent tekniska kommunikationsverktyg (det är praktiskt att använda krumelurerna 'K' och 'O' för att beteckna det kreatur som köpekontraktet gäller); kondenserande symboler har däremot en känslomässig, subjektiv betydelse (fotografiet av min hustru har för mig större innebörd än den rent refererande, till skillnad från hennes personnummer). Det är de kondenserande symbolerna som ägnas uppmärksamhet i symbolpolitiska studier. Medan en distinktion som denna förvisso är intressant, så är den otillräcklig för att studera symbolpolitik.<sup>6</sup> Vissa viktiga symboliska inslag är svåra att sortera som kondenserande eller refererande, exempelvis bruket av principer. Vidare finns det stora skillnader mellan olika slags kondenserande symboler. Jag föreslår därför en alternativ indelning. Min klassifikation är en taxonomi snarare än en typologi, eftersom den inte logiskt uttömmar en egenskapsrymd. Det vill säga, man kan

inte a priori utesluta att symbolpolitiken rymmer fler varianter än dem som här behandlas. Taxonomin bygger delvis på tre tidigare arbeten, O'Neill (1999), Nozick (1993) och Stone (1997: kap 6). Avsikten är att taxonomin skall vara lättoperationaliserad och ha tydliga kopplingar till övrig statsvetenskaplig teori. Jag kommer i nästa avsnitt att visa hur sådana kopplingar kan se ut.

Med den föreslagna avgränsningen av symbolpolitik, de delar av ett beslutsärende som inte vilar på instrumentella/kausala grunder, så kan vi hitta ett tydligt verksamhetsområde för taxonomin. Vi söker svaren på frågan: "Hur kan en politisk fråga göras viktig utan att kausalt påverka politiska mål?". Jag har fyra svar. Frågan kan placeras i samma kategori som någonting viktigt, frågan kan göras *principiellt* viktig, frågan kan ses som ett *exempel* på någonting viktigt och frågan kan ses som ett *uttryck* för någonting viktigt. Jag ser dessa fyra varianter som graderade på en skala, där uttryck är den mest avancerade formen av symbolism och kategorisering den mest grundläggande. Alla fyra varianter visar sig icke desto mindre vara besläktade.

## Kategorier

X kan vara symboliskt kopplad till Y därför att de hör till samma kategori av företeelser. Y är en viktig fråga, och eftersom X är av samma slag som Y, så blir även X viktigt. Man talar om politiska problem som *något slags* fråga, och implicerar därmed att de har någonting att göra med andra ärenden av samma slag, om än inte i någon direkt kausal mening. Så snart vi skall tala om politiska ting i annat än egennamn så måste vi tillgripa kategorier: när vi talar om Hans Hansson är det som varande arbetslös eller som bidragsfuskare, som demonstrant eller som huligan. Det är kategoriseringen som placerar in händelsen på den politiska kartan (jfr Stone 1997: kap. 7).

The terms in which we name or speak of anything do more than designate it; they place it in a class of objects, thereby suggest with what it is to be judged and compared, and define the perspective from which it will be viewed and evaluated (Edelman 1964: 131).

Förelåg det ett linjärt förhållande mellan kategorier och kategoriserbara element så vore detta inte mycket till politiskt verktyg att arbeta med. Om X alltid hörde till samma kategori som Y så vore kategorisering någonting apolitiskt och självklart. Så är förstås inte fallet. Variationer i sättet att beskriva och kategorisera ett fenomen och det sätt vi betraktar fenomenet på hänger samman (se översikt i Hacking 1999). Det tycks finnas ett samband mellan språk och politik.

Här behövs det omedelbart göras en reservation. Under 1900-talet har det odlats en föreställning om att språket styr tanken och att olika vokabulärer därmed skulle leda till ojämförbara tankemönster, den antropologiska s.k. Sapir-Whorf-hypotesen (man ser inte färger som saknar namn, eskimåer har X st. ord för snö och upplever därför snön annorlunda osv.). Inom modern kognitionsforskning saknas det däremot inte värtaliga kritiker av denna hypotes. Pinker konstaterar ironiskt: "Apaches speak differently, so they must think differently. How do we know that they think differently? Just listen to the way they speak!" (1994: 61). Tvärt emot Sapir-Whorf-hypotesen tycks mycket av

den grundläggande kognitionen vara fysiologiskt betingad av rent evolutionära skäl (Pinker 1994: kap. 14; 1997). Vid närmare eftertanke kan naturligtvis all kategorisering inte vara socialt betingad, påståendet är absurt. Ett djur som saknade distinktionen mellan föda och egna fekalier eller ett rovdjur som saknade distinktionen mellan bytesdjur och egna lemmar skulle svårligen kunna sprida sina originella arvsanlag till eftervärden. Det betyder bara att vissa kategorier är medfödda, inte att det finns kategorier ”där ute”.

Men det politiska livet bygger inte på triviala distinktioner mellan färger, fötter, bytesdjur och blötsnö. Politiska frågor är uppbyggda kring avancerade abstraktioner – arbetslösa, inte person A och B, miljöproblem, inte den döda almen på Linnéplatsen – och dessa abstraktioner är, till skillnad från de direkta synintryck som Pinker talar om, språkliga konstruktioner. Dessa konstruktioner påverkar i sin tur hur man tänker på problemen (Lakoff & Johnson 1980: kap. 21–22).

[E]very name is a metaphor. It specifies some property which a class of objects has in common. It thereby calls attention to that property and by the same token draws attention away from other properties (Edelman 1964: 158).

Jag kan tänka mig tre principiellt olika effekter av en kategorisering. Antag att X med egenskaperna  $[e_1, e_2, e_3]$  bildar en kategori tillsammans med Y som har egenskaperna  $[e_2, e_3, e_4]$ . Det är egenskaperna  $e_2$  och  $e_3$  som man kategoriserat efter och poängen med kategoriseringen är att framhäva dessa. Vi kan kalla det för *framhävningseffekten*, det att kategoriserade egenskaper hos X  $[e_2, e_3]$  framhävs. Men framhävning sker alltid på bekostnad av att någonting annat döljs, i detta fall de egenskaper som ligger utanför kategoriseringen, nämligen X  $[e_1]$ . Vi kan kalla det för *maskeringseffekten*. Att kategorisera är att påtala likhet, men likhet är alltid begränsad till vissa aspekter. Tendensen att betrakta kategorins medlemmar som identiska kan vi kalla för *smittoeffekten*. Det innebär för X vidkommande en tendens att tillskriva X egenskapen  $[e_4]$  som i själva verket enbart återfinns hos en annan kategorimedlem och som ligger utanför kategoriseringen. För att summera: framhävningseffekten riktar uppmärksamheten mot vissa egenskaper, maskeringseffekten drar bort uppmärksamheten från vissa egenskaper och smittoeffekten lägger till vissa egenskaper.

Framför allt smittoeffekter utnyttjas som retorisk teknik. Genom att medvetet placera någonting i en kategori som har klandervärda medlemmar och rikta uppmärksamheten mot dessa kan man framkalla en negativ smittoeffekt, *guilt-by-association* (“I likhet med Miljöpartiet är även Front National EU-motståndare”). Motsatsen är att framkalla positiva smittoeffekter genom att fokusera på framstående kategorimedlemmar, *innocence-by-association* (“Uppropet har undertecknats av Astrid Lindgren”).

Maskeringseffekter kan framkallas genom *eufemismer*. Man bombar inte en departementsbyggnad, utan ”neutraliserar ett mål” – genom att använda mer abstrakta begrepp och tala i kategorier istället för enskildheter blir krutlukten i just denna konkreta neutraliseringsåtgärd mindre påtaglig. Kraftiga maskeringseffekter kan få mycket drastiska konsekvenser. Löjtnant William W. Calley ställdes inför rätta på grund av sitt sätt att arbeta med kategorier under Vietnamkriget. Under rättegången förklarade han:

I was ordered to go in there and destroy the enemy. That was my job on that day. That was the mission I was given. I did not sit down and think in terms of men, women and children. They were all classified the same, and that was the classification that we dealt with, just as enemy soldiers (Citerad i Graber 1976: 306).

Maskeringseffekter av den storleksordningen torde höra till undantagen. Calleys svar låter onekligen som en efterhandskonstruktion.

## Principer

X kan vara symboliskt kopplat till Y därför att de omfattas av samma princip. Vad är poängen med att kategorisera? En av rättstatens grunder är att lika skall behandlas lika. Ledstjärnan kan ses på två sätt. Dels är det ett gott råd att behandla lika fall lika eftersom det som fungerar i det ena fallet även torde fungera i det andra (de är ju ”lika”), dels är det en grundläggande normativ princip. Att behandla lika fall olika är ad hoc-mässigt och orättvist (är det inte just förmågan att resonera principiellt som vi menar med ”rättvisa”?).

Innan man kan resonera principiellt krävs kategorier. Det är genom kategoriseringen, genom att flera element hör till samma kategori, som någonting blir ”lika” någonting annat och kan behandlas enhetligt. Likheten består i att det inte finns några *relevanta* skillnader, relevanta givet de egenskaper som man kategoriserat efter.

Vad principen åstadkommer, som inte kategoriseringen gör, är att ge denna likhet normativa implikationer. Eftersom alla fall är lika så hänger de ihop, det jag gör med ett fall är jag även beredd att göra med ett annat eftersom det inte finns några relevanta skillnader mellan fallen. När X omfattas av samma princip som Y så får X därför en principiell viktighet överförd från Y.

By adopting a principle, we make one action stand for many others and thereby we change the utility or disutility of this particular action. This alteration of utility is the result of exercising our power and ability to make one action stand for or symbolize others. /.../ Before we adopted the principle it was not true that doing the act this one time would involve doing it always. Adopting the principle forges that connection, so that the penalty for violating the principle this time becomes the disutility of violating it always (Nozick 1993: 18f).

Principen höjer insatserna för X till att gälla alla andra fall som omfattas av samma princip. En retorisk teknik för att göra detta är *slippery slope-argumentet*. ”They begin by acknowledging that the phenomenon /.../ is not in itself wrong or bad or dangerous. But then they proceed to declare that permitting the phenomenon would inevitably lead to situations or cases that are wrong or bad or dangerous” (Stone 1997: 151). Detta sätt att resonera har fått dåligt rykte och brukar anses vara ohederligt.

Det finns dock en viktig rationell funktion för principer, nämligen i situationer där den omedelbara nyttan av alternativ A är större än nyttan av alternativ B, men den totala nyttan av att systematiskt välja B under en längre tid är större än nyttan av att systematiskt välja A. Till exempel, njutningen av att röka ytterligare en cigarett är antagligen större än obehaget av den marginella riskökningen för cancerdöd. Däremot är nog den totala onyttan av tobaksrelaterade

sjukdomar större än den totala njutningen av cigaretterna. Genom att principiellt låta varje cigarett representera ett totalt liv som rökare – det finns ingen relevant skillnad mellan att röka denna cigarett och att röka nästa och nästa – blir det möjligt att göra ett rationellt val (Nozick 1993: kap. 1). Med hjälp av principer desarmeras salamtaktik i beslutssituationer (ta ännu en tunn skiva tills korven är borta).

### Exempel

X kan vara symboliskt kopplat till Y genom att X exemplifierar Y. Om kategorier vore som olika lådor med identiska stenkulor i, varje färg i sin låda, så skulle ingen stenkula vara bättre än någon annan på att representera innehållet i lådan, alla skulle vara lika goda exempel på vad som fanns i. Kategorisering bygger här på strikta regler för medlemskap: kula av nyans 1 i låda A, kula av nyans 2 i låda B.

Men många kategorier fungerar inte som lådor med identiska stenkulor. Istället för lådor med likvärdiga medlemmar, har det experimentellt visats hur en kategori kan vara uppbyggd kring en prototypisk idealmedlem som övriga medlemmar mer eller mindre liknar. Det betyder att det finns ett slags mittpunkt i kategorin och mer eller mindre representativa medlemmar som ligger på ett visst avstånd från mittpunkten (Lakoff 1987). Det innebär att en koltrast är en mer typisk fågel än strutsen, att en ogift 21-årig student med vidlyftigt spritkonto är en mer typisk lundabo än min fyraårige nevä, att en blå Volvo 740 är en mer typisk bil än en italiensk formel 1-bil. Med lådmodellen ovan skulle ett sådant resonemang vara obegripligt, antingen är det en bil eller så är det inte. Precis hur dessa prototyper skapas och var begreppets gränser går, var olikheten blir så stor att elementet slutar att höra till kategorin, är föremål för avancerat teoretiserande i andra discipliner. Vi kan nöja oss med poängen, många kategorier har vissa prototypiska medlemmar som kategorin är modellerad efter. När man ber någon att spontant ge ett exempel från en sådan kategori, så får man i allmänhet prototypen till svar.

Att låta en del representera helheten kallas för *metonymi*. Tekniken är mycket vanlig i politisk debatt. "[E]xamples are offered up as 'typical instances' or 'prototypical cases' of a larger problem. These typical cases then define the entire problem and frame the policy response" (Stone 1997: 145). Metonymier gör den abstrakta kategorin konkret och underlättar identifikation och engagemang. Miljöförstörelsen politiska sprängkraft i svensk politik ökade markant när döda, fotogeniska sälungar sköjdes upp på badstränderna sommaren 1988 och gav en bild av människans övergrepp på den oskuldsfulla naturen (jfr Johansson 1990: 132). Resultatet blev 20 miljöpartistiska riksdagsmandat. I den avslutande partiledardebatten inför valet 1998 försökte sig mp-ledaren Birger Schlaug på att skapa en ny metonymi och lanserade bromerade flamskyddsmedel som ett nytt prototypiskt miljöproblem. Partiet tappade två mandat i riksdagsvalet. Vilket miljöproblem var allvarligast? Varken jag eller den svenska väljarkåren torde kunna svara, men tveklöst är döda sälungar ett bättre symboliskt exempel på miljöförstörelsen än flamskyddsbehandlade kretskort.

Faran med metonymier är, enligt Stone (som använder närliggande begreppet synekdoke), att åtgärder riktade mot helheten utformas efter det exempel som får representera helheten (1997: 146f). Stone nämner skräckexemplens betydelse i detta sammanhang. När det prototypiska exemplet är värre än den problemkategori som det representerar så kan resultatet bli ett symboliskt *overkill*, med en lösning lämplig för det skräckexempel som diskuterats, men kraftigt överdimensionerad för alla de andra problem som faller under samma kategori. Logiskt borde även den motsatta effekten vara möjlig. Om det prototypiska exemplet är mindre allvarligt än det större problem som det representerar så blir resultatet i så fall ett symboliskt *underkill*. En variant på underkill är att lösa problemet genom att lösa exemplet på problemet. Trots att det större problemkomplexet kvarstår oförändrat, så kan åtgärder som riktar sig mot problemets mest prototypiska uttryck upplevas tillfredställande.

Even if it is questionable whether governmental officials have solved a problem, they sometimes feel that they have addressed it by passing legislation or making an administrative decision. If they have, they turn their attention elsewhere, and then that subject drops from their agenda (Kingdon 1995: 103).

I ett sådant läge kan det av taktiska skäl vara fördelaktigare med icke-beslut för grupper som är intresserade av att få problemet substantiellt åtgärdat.

### Uttryck

X kan vara symboliskt kopplat till Y genom att X är, eller tolkas som, ett uttryck för aktörens intentioner beträffande Y. Gemensamt för kategorier, principer och exempel är att de utgör *organiserande* tekniker, metoder att reda ut vad som hänger ihop. Men det man starkast förknippar med symbolpolitik är försöket att sända utomspråkliga signaler och *uttrycka* någonting genom den politiska åtgärden. Jag skall här försöka besvara två frågor: Vad är och hur skapas ett uttryck i symbolpolitiska sammanhang? Vilka effekter kan man förvänta sig av dessa uttryck?

Enligt O'Neill är det sändarens intentioner bakom handlandet som skapar uttrycket. Sändaren måste ha en intention om att mottagaren skall tolka handlingen som ett uttryck och inse att sändaren valt att handla på detta sätt i avsikt att det skall uppfattas som ett uttryck: "[t]he sender must hold the intention that the action will cause the receiver to become aware of that very intention and that, on account of recognizing that intention, the receiver will believe or do something" (1999: 27).

Denna definition är för restriktiv för mina syften. Betänk följande situation. Omedveten om var han befinner sig gjuter en berusad turist sitt usla vatten på Klagomuren i Jerusalem varefter han snabbt blir ihjälslagen av den uppretade mobben. Turistens handling kommer i högsta grad att uppfattas som symbolisk av omgivningen, men ingen kommunikativ intention ligger bakom handlingen. I andra situationer kan symboliska handlingar gå den tänkta mottagaren obemärkta förbi, och rent av uppfattas som ineffektivt instrumentellt handlande. Vi måste hålla isär om handlingen är ett uttryck för aktörens eller för omgivningens räkning. O'Neills definition gäller det förra. Det senare fallet inne-

bär att A tolkar B:s handlande som ett uttryck från B (i enlighet med O'Neill definition), oavsett om tolkningen är riktig eller inte. Båda dessa varianter är att betrakta som uttryck, eftersom de innebär att en politisk handling kommer att uppfattas som ett uttryck för någonting annat *av någon inblandad* aktör och därmed skapa en symbolisk koppling mellan handlingen och det den uttrycker.

Vidare kommer definitionen att inkludera uttrycksfullt handlande som i sin förlängning vilar på instrumentella grunder. Om vi stannar kvar vid den olycklige turisterna och blir upplysta om att han i själva verket var en raffinerad självmördare, så ser vi nu hans agerande på ett nytt sätt. Ett vanligare, och mer politiskt relevant fall är offentliga program som visserligen är verkningslösa, men vars starka uttrycksfullhet beräknas att påverka den allmänna opinionen i en för beslutsfattarna önskvärd riktning (jfr Eriksen 1987). Även detta är att räkna som symboliskt uttrycksfullt handlande. Skillnaden mellan det genuina uttrycket och det beräknade instrumentella uttrycket är primärt en i uppriktighet, och lögn är lika mycket budskap som sanningar.

Hur kommer det sig att en handling kan uttrycka någonting annat, hur ser dess grammatik ut? O'Neill ger två svar, ett långt och ett kort. Vi börjar med det långa. *Symboliska uttryck* bygger på en kombination av prototyper och metonymier. Sändaren väljer sitt agerande som en metonymi från ett prototypiskt scenario för det som han vill uttrycka (O'Neill 1999: 28–32). Vad betyder detta? Säg att Putin skulle ha velat signalera omtanke och omsorg med besättningen ombord på *Kursk*. Det prototypiska scenariot för en oroad vän är att höra av sig, komma på besök, tala med släktingar osv. Den symboliska gesten väljs ut från det prototypiska scenariot och kommer genom metonymi att representera hela scenariot och därmed den intention som scenariot är prototypiskt för. Det vill säga, Putin gör något som är typiskt för oroad vänner, därigenom signalerar han omsorg.

O'Neill's korta svar är att många *konventionella uttryck* har blivit så standardiserade att deras användning inte går igenom denna chifferings- och dechifferingsprocess, det har utvecklats etablerad konvention för vad handlandet uttrycker. När ett uttryck använts tillräckligt många gånger blir det vedertagen praxis när och hur det används. Första gången ett land drog tillbaka sin ambassadör för att signalera ovilja var det ett symboliskt uttryck (givet att de inte fruktade för ambassadörens liv), idag är det fastlagd konvention. Symboliska uttryck är som regel mer effektfulla och förmedlar känslor bakom handlandet effektivare än konventionella uttryck gör. Samtidigt är de mer tvetydiga, eftersom de kan vara metonymier från många olika prototypiska scenarier och uttrycka många olika saker. Detta kan både vara en fördel och en nackdel (O'Neill 1999: 43f). Jag återkommer snart till det.

Vilka effekter kan man förvänta sig av symbolpolitiska uttryck? En framträdande effekt tycks vara *värdeöverföring* motsvarande den som diskuterades beträffande principer. Uttrycket får värdet av det budskap som uttrycks. Putins uteblivna Murmanskresa fick värdet av det bristande engagemang som det tolkades som ett uttryck för. En present värderas efter den vänskap som presenten uttrycker (åtminstone påstår vi det när vi besvikna öppnar paketet). Denna värdeöverföring tycks till stor del vara unik för uttrycksfullt handlande

– Putins Murmanskresa hade betydligt större betydelse än hans verbala uttryck för oro. Det är handlingar som räknas.

En annan intressant effekt är att uttryck kan seriekopplas. Handlingar som riktar sig mot ett uttryck tycks tolkas som handlingar riktade mot det som uttrycks. Det vill säga, om din handling X är avsedd att uttrycka Y så tenderar min handlande riktat mot X att tolkas som ett uttryck för mina intentioner angående Y. Ofta är det denna mekanism som skapar problem vid interaktion över kulturgränser. Att inte ta emot en present, eller ge rätt feedback på andra uttryck för välvilja, tolkas som uttryck för avståndstagande, vare sig det är avsett att vara det eller ej. Steele konstaterar beträffande positiv särbehandling att "you cannot be against it without seeming to be against what it purports to represent" (1995 citerad i Stone 1997: 161). Liknande problem uppkommer när man skall avveckla policies som fungerat som uttryck. EU-blockaden mot Österrike kan tolkas som ett symboliskt uttryck för avståndstagande. Blockadens upphävande riskerar då att tolkas som ett symboliskt uttryck för acceptans. Formellt uttryckt tycks mönstret vara att om X uttrycker Y, så kommer därefter -X tendera att tolkas som uttryck för -Y.

Uttryck är ofta mångtydiga. Detta kan utnyttjas i många situationer. Genom att formulera målsättningar i termer av mångtydiga uttryck underlättas kollektiv organisering där intressesmottagningar finns. Om krav uttrycks i konkreta termer blottläggs interna konflikter, uttrycken låter varje sida läsa in sina behov och målsättningar i organisationen (Stone 1997: 157; jfr Elder & Cobb 1983: 28). Strategin fungerar till dess det är dags att omsätta målen i praktisk handling.

På samma sätt kan uttryck utnyttjas i förhandlingar. Genom att formulera förhandlingsresultatet som mångtydiga uttryck kan båda sidor i en förhandling framstå som vinnare.<sup>7</sup> En variant är att lösa besvärliga förhandlingsituationer genom att låta ena förhandlingsparten få materiell framgång medan motparten får prestigefyllda uttryck för eftergifter (Manners 2000). Senator George Aiken föreslog denna strategi som lösning på Vietnamkriget: "all that needed to be done was to declare ourselves the winners and bring our troops home" (Elder & Cobb 1983: 24). EU:s medlemsstater förefaller nu ha resonerat likadant i fallet Österrike.

### Problem (iii): att förena 'symbol-' och '-politik'

Symbolpolitik är inte, och kan aldrig bli, ett teoretiskt ramverk.<sup>8</sup> Symbolpolitik kan analyseras som en uppsättning variabler, men det är variabler i en kontext som inte är symbolpolitisk. Handen på hjärtat, politik består till största delen av annat än symbolpolitik, och det senare kan därför inte studeras på annat sätt än i sin naturliga miljö, som en variabel bland många i det politiska livet. Projektet att förstå politisk symbolism per se tycks mig därför vara besynnerligt.

Om symbolpolitik skall studeras som variabler i politiska processer, och inte som ett särskilt slags politik, så krävs ett övergripande teoretiskt ramverk. Valet av ramverk måste naturligtvis variera från forskare till forskare beroende på



studieobjekt. O'Neill (1999) demonstrerar hur symboliska variabler kan inkluderas i spelteoretiska förklaringar av säkerhetspolitik. Enär mitt forskningsintresse är symbolpolitikens betydelse i större nationella beslutsärenden så väljer jag ett ramverk från public policy-området, Jones och Baumgartners teori om avbrutna jämviktstillstånd (Baumgartner & Jones 1991; 1993; Jones 1994). Jag skall nu kort presentera teorin, för att sedan visa hur symbolpolitiska variabler kan inkluderas i den.

### Teorin om avbrutna jämvikter

Inkrementalismen förutspår att policies förändras långsamt och gradvis över tiden, ett beslut har regelmässigt det tidigare beslutet som förebild. Anledningen är både kognitiv och politisk. Dels är det praktiskt ogörligt att genomföra den sortens omfattande analyser som krävs för att i grunden ompröva stora politiska program, dels är det politiskt svårt att skapa erforderliga koalitioner för att fatta dessa beslut. Resultatet är en beslutsstil som är satisfierande snarare än optimerande (Lindblom 1959; Wildavsky 1992). Teorin kämpar med delvis motsträviga data. Många policies förändras inte enbart på det gradvisa sätt som förutspått utan genomgår även perioder av kraftig förändring (Jones *et al.* 1998). Teorin om avbrutna jämvikter [TAJ] försöker förklara, såväl de långa inkrementella perioderna av status quo, som de korta perioderna av snabb förändring, utan att avskrika någondera som avvikande fall.<sup>9</sup>

Det politiska systemet möter ett grundläggande problem. "Politicians cannot simultaneously deal with all important issues, but governments must" (True *et al.* 1999: 100). TAJ beskriver lösningen på problemet som en tudelning i två olika politiska delsystem. Det makropolitiska delsystemet är välbekant. Parlament, statsråd och ledande politiska kommentatorer diskuterar och fattar beslut i aktuella frågor som bevakas i rikspresen. Det andra delsystemet, som i olika tappningar kallas för järntrianglar, issue networks och i TAJ för *policysubsystem*, består av samfälligheter av specialister inriktade på just den fråga som subsystemet hanterar och verkar normalt under mycket liten medial uppmärksamhet. Det makropolitiska systemet arbetar seriellt, endast ett begränsat antal frågor ryms på agendan samtidigt. Köbildningen hanteras genom policysubsystemen, där politiska frågor processas parallellt i många olika subsystem under de perioder då de står utanför blickfånget. Den makropolitiska arenan och policysubsystemen fungerar på helt olika sätt, och en politisk frågas växlingar mellan stabilitet och snabb förändring kan knytas till hur frågan rör sig mellan de båda delsystemen.

Ett policysubsystem arbetar med väldefinierade problem. Väldefinierade är problem med tydliga beslutsdimensioner. Det är etablerat vilka mål som står i fokus, vilken expertis som är relevant och vilka grupper som är berörda. Subsystemet fungerar inom ett institutionellt ramverk – vissa lagrum, rutiner och delegeringsordningar gör just dessa aktörer, myndigheter och experter till de som äger frågan. I subsystemet delar man normalt en policybild, en gemensam problemdefinition och ett sätt att förstå och diskutera den politiska frågan (Baumgartner & Jones 1993: kap. 2; jfr Hall 1993).<sup>10</sup> Policybilden innebär inte

att subsystemet är konfliktfritt, men att konfliktlinjerna är fastlagda och att en viss uppsättning aktörer är mobiliserade (jfr Schattschneider 1957; 1960). Det finns en vedertagen arbetsordning. Därför fungerar subsystemet inkrementellt, och så länge en politisk fråga begränsas till ett policysubsystem så är det inkrementella förändringar i policyn som kan förväntas.

Allting är förgångligt, så även subsystemen. Ibland bryter något av de parallella subsystemen samman och den politiska frågan måste föras upp i det seriella makropolitiska systemet och den nationella dagordningen, ett *seriellt skifte* (Jones 1994: kap. 8). "When a policy shifts to the macropolitical institutions for serial processing, it generally does so in an environment of changing issue definitions and heightened attentiveness by the media and broader publics" (Jones 1994: 185). Skiftet kan vara resultatet av att den förlorande sidan i policysubsystemet medvetet väljer att appellera till en bredare publik, det som Schattschneider beskrev som konfliktexpansion (1960). Det kan också vara resultatet av spektakulära händelser och något slags kriser som underminerar den rådande policybilden.

Större policyförändringar inträffar när frågan hanteras på det makropolitiska planet. Förändringarna inbegriper inte sällan att nya beslutsdimensioner och nya aktörer gör sig gällande. TAJ förklarar inte detta med att aktörernas preferenser förändrats. Vad som skett är att aktörerna börjat förknippa frågan med andra mål än tidigare och fokuserar på nya aspekter av frågan. Preferenser beskrivs som multidimensionella, och det är inte a priori givet vilken fråga som skall utvärderas efter vilka mål.

Formella politiska institutioner spelar en avgörande roll i TAJ. De nya problemdefinitioner som skapas i seriella skiften förblir inte fritt flytande idékomplex, utan sedimenteras i institutionella förändringar som ligger till grund för nya policysubsystem. Myndigheter skapas, lagrum ändras, kommittéer tillsätts, intresseorganisationer bildas. Detta betyder att de nya problemdefinitionerna får bestående effekter som kvarstår även sedan uppmärksamheten försvunnit och det allmänna sättet att betrakta frågan delvis förändrats.

### Symbolpolitik i avbrutna jämvikter

Är symbolpolitiska variabler, så som jag definierat dem, förenliga med teorin om avbrutna jämviktstillstånd? Frågan behöver besvaras på två sätt. Å ena sidan handlar det om det finns en principiell konflikt mellan symbolism och jämviktsteorins utgångspunkter. Å andra sidan handlar det om huruvida symboliska variabler kan tillföra någonting till jämviktsteorin.

Den avbrutna jämviktsteorin beskriver beslutsfattandet som en form av bunden rationalitet (True *et al.* 1999: 103f). Det vill säga, givet de målsättningar som aktualiseras, den information som analyseras, de kognitiva förmågor som används och den policybild som beslutsfattaren arbetar med, så kommer han att försöka fatta ett så ändamålsenligt val som möjligt. Simon summerar, "they usually have reasons for what they do" (1985: 297). Är denna beslutsteori förenlig med symbolpolitiska variabler? Jag menar att den är det. Vad teorin gör gällande är att individen beslutar ändamålsenligt i *problemdefinitionen*, det

vill säga givet det sätt som individen kopplar frågan till andra politiska frågor och målsättningar. Enligt ett traditionellt synsätt sker sådana kopplingar instrumentellt, genom individens föreställningar om orsak och verkan. Den taxonomi som jag föreslagit beskriver symbolpolitiska aspekter som symboliska kopplingar vid sidan av de instrumentella. Det innebär att symboliska kopplingar tillkommer som variabler i beslutssituationen, men det betyder *inte* att individen skulle handla mot eller oberoende av sina behov och målsättningar.<sup>11</sup> Man kan verka för dessa målsättningar på fler sätt än genom instrumentellt agerande. Symbolism är inte irrationell, den är arationell.

Vad kan då symbolpolitiska variabler tillföra teorin om avbrutna jämvikter? *Kategorier* och kategorisering spelar en uppenbart central roll i TAJ, men diskuteras inte explicit. Problemdefinieringen sker delvis genom att en fråga definieras som ett visst slags fråga. TAJ beskriver förändringar av preferenser som resultatet av förändrat fokus (Jones 1994: kap. 4). Kategoriseringsbegreppet låter oss analysera fokusförändringen i termer av framhåvnings- maskerings- och smittoeffekter när problemet placeras i en ny kategori och nya egenskaper framträder. När t.ex. DDT-frågan omklassificerades från att vara en arbetsmiljöfråga (tänk om bonden tar skada?) till att bli en miljöfråga (tänk om rovfågarna dör?) mobiliserades helt nya grupper, frågan utvärderades i nya dimensioner och subsystemet förändrades från grunden (Bosso 1987).

*Principer* fungerar som en konfliktexpanderande teknik. Den framstår som användbar för en aktör som försöker bryta ned ett policysubsystem och mobilisera hittills passiva grupper. Genom att visa hur ett politiskt problem principiellt hänger ihop med andra politiska frågor, så blir det möjligt att engagera nya grupper som bevakar dessa andra frågor. Policysubsystemens sammanbrott hänger enligt TAJ ihop med att nya aktörer intresserar sig för frågan. Principer är en teknik att åstadkomma detta. Ett vanligt motdrag från exempelvis skånska småsjukhus och andra offentliga organisationer som hotas av minskade anslag eller nedläggning, är att göra gällande att neddragningen innebär att nya policyprinciper införs. Principerna sägs i sin förlängning även hota en lång rad andra verksamheter. ”Hjälp oss, för idag är det vi, men imorgon kommer det att vara er tur. Låt oss stämma i bäcken.” Därmed representerar neddragningen inom en organisation neddragningar inom alla organisationer av samma slag.

*Exempel* och metonymier fungerar som en teknik för att katapultera politiska frågor på dagordningen. Subsystemen bryter ofta samman när någon form av kris uppträder.<sup>12</sup> Kriser fungerar som blickfångande metonymier, där en enskilda händelse representerar ett helt problemkomplex, en egenskapskategori som det rådande subsystemet inte kan hantera. Metonymier är också användbara för att få upp en fråga på agendan. Det konkreta har större medial dragningskraft än det abstrakta, och när en spektakulär händelse tolkas som en metonymi för ett större frågekomplex så kan frågan ta sig in i det makropolitiska delsystemet. Listan på samtida politiska metonymier, stora som små, kan göras lång: Tjernoby, Estonias förlisning, mordet i Klippan och Kode, Öresundsbron, korruptionsskandalerna i Motala och Gävle, gruppvåldtäkterna i Stockholm, svenska popgruppers utlandsframgångar, Jonas Birgerssons klädstil.

*Uttryck* kan fungera som en konfliktexpanderande eller -kontrakterande teknik. En aktör som försöker bryta ned ett policysubsystem kan lansera en beskrivning av rådande policyer som uttryck för intentioner som hotar andra, ännu ej mobiliserade grupper. Aktörer som försöker bevara det rådande subsystemet kan använda uttryck för att låta goda intentioner kompensera för kläna prestationer. Exempelvis motiveras det svenska prostitutionsförbudet ibland med att man vill ”visa” att det är fel med könshandel (t.ex. RD prot. 1997/98:114 Anf. 6). Uttryck framstår också som en användbar konsensusbevarande teknik i subsystemet, och som en metod att lösa makropolitiska konflikter och kunna etablera nya subsystem. Socialdemokraterna kunde samarbeta med Folkpartiet och Moderaterna i EU-omröstningen genom att förorda ett ”socialdemokratiskt” EU-medlemskap. Samma åtgärd uttryckte två olika intentioner.

Svagheten i TAJ ligger i beskrivningen av subsystemens sammanbrott och hur nya policy images etableras. Baumgartner och Jones talar om ”emotive appeals” och politiska frågor ”tone” (1993: 26). Med hjälp av symbolpolitiska variabler kan analysen göras grundligare. Min uppfattning är sålunda att det är fullt möjligt att föra in symbolpolitiska variabler i TAJ och att sådana variabler kan utgöra värdefulla nyanseringar av teorin.

#### Problem (iv): att fastställa symbolpolitik

Det är besvärligt att fastställa närvaron av symbolpolitiska variabler. Vi har sett att ordet klingar illa – det är alltid *andra* som sysslar med symbolpolitik, medan ens egna motiv är instrumentella och därmed hederliga. Vi kan inte förvänta oss att aktörerna själva tillstår att egna politiska beslut präglas av symbolpolitiska aspekter.

Problemet drabbar inte alla delar av min symbolpolitiska taxonomi på samma sätt. Någorlunda tydligt manifesterar sig kategoriseringar, principer och exempel i text och tal. Kategoriseringar visar sig i de termer som aktörerna använder för att formulera sina politiska krav och lösningar. På samma sätt är det lätt att se både appeller till principer och hur enskilda händelser lyfts fram som typiska exempel på större problem. Svårare blir det att fastställa att någonting används som uttryck. Att X uttrycker Y för aktör Z är ett rent subjektivt förhållande, som inte kan *bevisas* med mindre än tankeläsning av aktören.

I avsaknad av utrustning som ger oss direkt tillgång till aktörernas själsliv är det omöjligt att i egentlig mening bevisa att ett beslut vilar på symbolpolitisk grund. Studier måste därför vila på någon form av plausibilitetsresonemang och visa att den symbolpolitiska förklaringen är den rimligaste, givet föreliggande data, men inte nödvändigtvis den korrekta. Studiet av symbolpolitik är naturligtvis inte unikt i det avseendet, så gott som all samhällsanalys använder sig av kulturellt skapade begrepp (såsom ”valhandling,” ”löfte,” ”förhandling,” ”norm” osv.). Jag kan tänka mig två huvudsakliga strategier för att göra den symbolpolitiska förklaringen rimlig, kontrafaktiska idealtyper och tolkning.

## Kontrafaktiska idealtyper

Symbolpolitik kan studeras genom kontrafaktiska idealtyper. Forskaren visar, genom att rekonstruera aktörernas mål och beslutsunderlag, att beslutet kraftigt avviker från vad som skulle vara ett rimligt rationellt beslut om beslutet vore baserat uteslutande på det underlag och de officiella och inofficiella motiv som aktörerna rimligen har. Med ett grundantagande om att folk resonerar ungefär som vi själva sluter sig forskaren till att beslutet istället vilar på symbolpolitisk bevekelsegrund. Sådant sätt att resonera angående symbolpolitik är mycket vanligt, även om det sällan eller aldrig formuleras som en uttrycklig metodologisk princip. Symbol litteraturen är bemängd med anekdoter om mer eller mindre irrationellt politiskt handlande, vars rimlighet äntligen uppdragas när författaren för fram den symboliska grunden för agerandet.

Metoden är behäftad med ett allvarligt problem. Antag att vi studerar en anfallande fotbollsspelare och frågar varför skottet missade målet. Vi vet att spelaren var fri, att han såg målet och antar att han inte tagit emot mutor från ett tipsbolag. Kan vi nu belägga att skottet i planket var ett symboliskt uttryck? Knappast, med största sannolikhet missade förstås spelaren högst ofrivilligt. Det förekommer felgrepp, stress, rutiner och glömska i politiken och självfallet begår politiker ofrivilliga misstag, ibland allvarliga sådana. Den indirekta metoden riskerar att klassificera sådana misstag som ”symboliska”. Man kan inte heller säkerställa att beslutsfattaren inte har outtalade motiv som ger beslutet en instrumentell förklaring.

Metoden riskerar också att skapa fel av omvänt slag. Vissa frågor är i sådan total avsaknad av instrumentella egenskaper att det är uppenbart att de måste vara symboliska – ritualer kring monarkin och handhavandet av landets flagga är kanske de bästa exemplen. Men dessa renodlade exempel är både få och ointressanta. Vi har sett att symbolism kan studeras som variabler i beslutsfattande, inte som ett särskilt slags beslut. Resultatet blir blandformer, som både bygger på symboliska och instrumentella aspekter, och som vi antagligen misssar på det här sättet.

## Tolkning

Symbolpolitik kan studeras genom tolkning, dvs. genom att närma sig beslutet hermeneutiskt (Taylor 1985). Tolkning av handlingar liknar tolkning av texter. Handlingen är någonting luddigt och oklart som skall göras begripligt genom att forskaren tolkar den. Begripligheten som jagas, det som skall uttolkas, är vad handlingen betyder för den handlande.

Hur gör man när man tolkar? Normalt utgår man från att folk fungerar ungefär som en själv och ställer frågan ”vad skulle få mig att handla på det här sättet, vad skulle handlingen betyda för mig under motsvarande omständigheter?”. I den hermeneutiska tolkningen rör sig forskaren som bekant mellan del och helhet. Vi söker svaret på vad den enskilda handlingen, delen, kan betyda för aktören, och tolkningen gör vi med hjälp av vår bild av aktörens bakgrund, världsbild, kulturella sammanhang etc., helheten. Problemet är att vår bild av helheten bygger på vår tolkning av de delar som utgör den – bilden av aktörens

bakgrund består av vår tolkning av alla de enskildheter som bildar denna bakgrund. Vi tvingas röra oss mellan tolkningen av delen och tolkningen av helheten tills det hela kan pusslas ihop som en rimlig, koherent bild av vad handlingen kan betyda, en tolkning som gör den begriplig och som får handlingen att passa ihop med aktören. Följdfrågan infinner sig omedelbart.

But how does one know that this interpretation is correct? Presumably because it makes sense of the original text: what is strange, mystifying, puzzling, contradictory is no longer so, is accounted for (Taylor 1985: 17).

Den som inte låter sig övertygas av tolkningen, den som inte ser luddigheten försvinna, kan man i princip inte erbjuda mycket annat än ytterligare appeller till rimligheten, kanske säga samma sak igen men litet långsammare och med höjd röst.

Även tolkning för med sig flera svåra bekymmer. En scen ur Shakespeares *Julius Caesar* illustrerar detta på ett utmärkt sätt. På morddagens morgon kommer konspiratören Decius för att hämta Caesar till senaten, men upptäcker att kejsaren inte har någon större lust att gå till jobbet. När den orolige Decius frågar efter orsaken berättar Caesar att hans hustru Calpurnia har haft en dröm av mindre trevligt slag. Frågan är bara vad drömmen betyder.

*Decius:* Most mighty Caesar, let me know some cause, lest I be laugh'd at when I tell them so.

*Caesar:* The cause is in my will: I will not come, that is enough to satisfy the Senate. But, for your private satisfaction, because I love you, I will let you know. Calpurnia here, my wife, stays me at home; she dreamt tonight she saw my statue, which, like a fountain with an hundred spouts, did run pure blood, and many lusty Romans came smiling and did bathe their hands in it. And these does she apply for warnings and portents and evils imminent, and on her knee hath begg'd that I will stay at home today.

*Decius:* This dream is all amiss interpreted; it was a vision fair and fortunate. Your statue spouting blood in many pipes, in which so many smiling Romans bathed, signifies that from you great Rome shall suck, reviving blood, and that great men shall press for tinctures, stains, relics, and cognizance. This by Calpurnia's dream is signified.

*Caesar:* And this way have you well expounded it. /.../ How foolish do your fears seem now, Calpurnia! I am ashamed I did yield to them. Give me my robe, for I will go.

Tolkningen kan knappast kallas för annat än misslyckad. Hur kunde det gå så fel? Caesar brottades med ett antal metodologiska besvärigheter i sin drömtydning. Låt oss räkna upp de svåraste. (i) En symbol är öppen för omtolkning. Caesar kunde inte veta när tolkningen var färdig. (ii) Han visste inte när tolkningen var färdig eftersom det inte finns något tillgängligt oberoende kriterium för vad som är en korrekt tolkning. Därför upptäckte Caesar senare under dagen att det är komplicerat att använda tolkningar i prediktivt syfte. (iii) En tolkning präglas av förväntningar. Eftersom Caesar redan fruktade sina fiender var det naturligt att inledningsvis tolka drömmen som ett ont järkecken. (iv) En tolkning präglas också av känslomässiga behov. När Decius vädjade till Caesars fåfänga fann Caesar den nya och felaktiga tolkningen mer attraktiv än den

första och riktiga. (v) Tolkningen av en symbol är beroende av tolkningen av andra symboler. När blodet gavs en ny betydelse så förändrades även betydelsen av de glada romarna som sköljde sina händer däri. En felaktig tolkning ger följdfe. (vi) Det är svårt att fastställa att det finns någonting alls att tolka. Caesar utgick från att drömmen bar ett viktigt budskap som kunde dechiffreras, men drömmen kunde mycket väl ha varit frukten av slumpmässiga neurologiska processer. I tolkningsbranschen gäller ofta att den som söker, han skall finna.

### Kontrafaktiskt bestämd tolkning

I brist på direktaccess till andra människors psyken tvingas vi tillgripa en kombination av provisoriska lösningar på det problemet. Jag förordar att man i görligaste mån använder en kombination av tolkning och kontrafaktiska idealtyper.

Om vi inte finner något beteende som är svårt att begripliggöra med rent instrumentella motiv så möter vi Caesars sjätte problem: Hur vet vi att det finns någonting alls att tolka? Avvikelse från ett idealtypiskt instrumentellt beteende ger oss ett tolkningsutrymme. Men alla avvikelser är inte symboliska. För att förhindra att misslyckade målchanser beskrivs som symboliska så måste vi använda oss av tolkning. De avvikelser som vi finner måste kunna ges en rimlig tolkning. Den symboliska tolkningen måste framstå som rimligare än alternativet att se dem som instrumentella misslyckanden.

När vi kombinerar den kontrafaktiska metoden och tolkningen får vi en egenkapsrymd med fyra olika extremsituationer (figur 1). Handlingar som är instrumentellt rationella och som inte lätt kan tolkas som uttryck är med största sannolikhet instrumentella verktyg, det förefaller långsökt att se dem som uttryck. Om handlingarna förvisso saknar instrumentellt rationell grund, men är svårtolkade, så förblir uttrycket osannolikt. De är rimligen misstag. Mellanformen hittar vi i handlingar som är instrumentellt rationella, men som dessutom är lätta att tolka som uttryck. Här framstår uttrycksalternativet som rimligare, men är fortfarande osäkert. Bara för att någonting *kan* tolkas som uttryck så betyder det inte att det är det. De fall där man med största sannolikheten kan belägga att handlingarna måste fungera som uttryck är förstas lättolkade handlingar med låg instrumentell rationalitet.

Studiet av symbolpolitik, och framför allt beläggen för att någonting fungerar som uttryck, kommer således med nödvändighet att vila på grader av plausibilitet, inte på verifikation. Edelman anser att man kan känna sig nöjd ändå. "Reasons for support or for doubt are all mortals can hope for. Final conclusions, like final solutions, are for dogmatists" (Edelman 1988: 5).

### Slutsatser

Trots att symbolpolitik är ett vanligt och erkänt viktigt fenomen, så bedrivs det förhållandevis litet forskning kring frågan. Jag har argumenterat för att mycket som gjorts på området lider av fyra svagheter: oklara definitioner, avsaknad av

	Instrumentellt rationellt	Instrumentellt irrationellt
Svårtolkat beteende	1. Låg sannolikhet "Verktyg"	1. Låg sannolikhet "Misstag"
Lättolkat beteende	2. Medel sannolikhet "Symboliska verktyg"	3. Hög sannolikhet "Symboler"

Figur 1.

typologier, otydliga kopplingar till övrig statsvetenskap och metodologiska svårigheter att fastställa symbolism.

Symbolism förblir svårdefinierad, förmodligen därför att begreppet bygger på familjelikhet mellan flera olika fenomen. Jag gör en negativ definition av begreppet, som beslutsdimensioner som inte är instrumentella. Problemet med en sådan residualdefinition blir väsentligt mindre i och med att begreppet delats upp i en taxonomi. Termen 'symbolpolitik' har visat sig vara mindre användbar än dess olika yttringar. Symbolpolitik har separerats i fyra underavdelningar: kategorier, principer, exempel och uttryck. Till skillnad från 'symbolpolitik' är det möjligt att tydligt definiera underavdelningarna.

Mötet mellan symbolpolitiska begrepp och övrig statsvetenskaplig teoribildning kan vara till ömsesidig nytta. Jag har visat hur symbolpolitik och avbruten jämviktsteori väl låter sig förenas. Studiet av symbolpolitik hängs upp på ett teoretiskt ramverk som hanterar institutionella aspekter och intressekonflikter, vilket gör teoribildningen väsentligt mindre esoterisk. Samtidigt kan de symbolpolitiska begreppen bidra till att nyansera teorin på vissa punkter där den tidigare varit oklar.

De metodologiska problemen med att studera symbolism, som kan hanteras provisoriskt men knappast lösas, gör att variablerna inte kan användas prediktivt. Symbolism fastställs ex post. Vad Putin beträffar har statsvetenskapen med andra ord inte mycket att erbjuda. Men vad annat var att vänta?

### Noter

1. Uppsatsen presenterades i en tidigare version i arbetsgruppen för politisk teori på Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Örebro, oktober 2000. Uppsatsen har i olika versioner förtjänstfullt kommenterats av bland andra Per Janson, Lennart Lundquist, Måns J Molin, Lars-Göran Stenelo, Linus Broström, Jonas Tallberg, Mikael Sundström, seminariedeltagare på Statsvetenskapliga institutio-

nen vid Lunds universitet samt seminariedeltagare i arbetsgruppen för politisk teori på Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Örebro 2000. Forskningen har finansierats av Sydskraft AB:s forskningsstiftelse.

2. I exempelvis *A New Handbook of Political Science* (Goodin & Klingemann 1996) återfinns endast ett fåtal referenser till några äldre studier genom indexordet 'Symbolic politics'.

3. Ett exempel på instrumentell egoism hittar man hos *tjuven*, som så praktiskt som möjligt uppfyller egna intressen. *Tvååringen* är precis som *tjuven* egoist, men agerar kontraproduktivt och manifesterar sitt ego genom symboliskt trots. *Martyren* liknar tvååringen i sitt symboliska handlande, men

stys däremot av högre, altruistiska principer. I likhet med martyren är *den hjälpsamme granen* altruist, men har ett mer praktiskt sinnelag i sitt handlande.

4. Till skillnad från Burnier (1994: 241) tror jag att orsakerna till det bristande genomslaget utslutande skall sökas i symbollitteraturens tillkortakommanden och inte i behavioralismens förmenta hegemoni.

5. Politiska förslag rättfärdigas *inte* genom hänvisningar till preferenser. "Falling back upon the subjective plea, 'It is what I want,' fails to serve as a justification at all. If challenged, the egoist can do little more than continue to repeat that simple claim" (Stoker 1992: 371).

6. Jag lutar åt att uppdelningen i refererande och kondenserande symboler liknar den mellan politiska symboler och symbolpolitik, och används för att avgränsa forskningsproblemet, inte för att göra distinktioner inom det.

7. Hyresgästerna på Askersundsgatan i Rågsved fick en hyressänkning på 400 kronor i månaden. Hyresgästerna tolkade detta som en eftergift från värden sedan de krävt kompensation för att de stått ut med missbrukande grannar. Värden hävdade att hyran var en "anpassning till hyresnivåerna i bolagets övriga fastigheter". "Hyressänkningen är en kompensation. Allt annat är skitsnack," sade en av hyresgästerna. Vem vann? (Stark 2000)

8. "Frameworks provide a foundation for inquiry by specifying classes of variables and general relationships among them, that is, how the general classes of variables loosely fit together into a coherent structure" (Schlager 1999: 234). När vi erkänner att det politiska livet består av mer än symbolism, erkänner vi därför samtidigt behovet av ett ramverk som består av mer än symbolpolitiska variabler.

9. De viktigaste teoretiska verken inom *punctuated-equilibrium theory* är Baumgartner & Jones (1991), Baumgartner & Jones (1993) och

Jones (1994). Empiriska studier finns, förutom i dessa, även i Jones *et al* (1998); Baumgartner & Jones (1994); Baumgartner (1987); studier av problemdefinitioner i Rochefort & Cobb (1994); Cobb & Ross (1997); Cobb (1998); Burnstein & Bricher (1997); Portz (1996); Weiss (1989); Nelson (2000); Nelson (1999); Nelson & Kinder (1996). Debatt om teorin finns i Howlett (1998); Soroka (1999) och Howlett (1999). Översikt i True *et al.* (1999).

10. Begreppet tycks ligga nära det som i andra sammanhang kallas för 'diskurs'.

11. Nozick påpekar: "[M]erely having ... symbolic meaning cannot alone explain the occurrence or persistence of an action or symptom. We have to add that what these actions and symptoms symbolize ... itself has some utility or value for the person; and moreover, that this utility ... which is symbolized is imputed back to the action or symptom, thereby giving it greater utility than it appeared to have" (1993: 26).

12. Termen 'kris' skall här läsas utan normativa undertoner. Det är en kris för de föreställningar som subsystemet bygger på, men därmed inte nödvändigtvis ett samhällsligt problem. Oväntat goda nyheter skapar svårigheter för den professionella problemlösaren.

## Referenser

Aftonbladet, 1998. Oseriös demonstrationspolitik, Bildt, *Aftonbladet* 1998-10-06, 2. Ledare.  
 Arnold, T W, 1935. *The Symbols of Government*. New Haven: Yale University Press.  
 Baumgartner, F R, 1987. Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France, *Legislative Studies Quarterly* 12, 33–54.  
 Baumgartner, F R – Jones, B D, 1991. Agenda Dynamics and Policy Subsystems, *Journal of Politics* 53, 1044–1074.

Baumgartner, F R – Jones, B D, 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.

Baumgartner, F R – Jones, B D, 1994. Attention, Boundary Effects, and Large-Scale Policy Change in Air Transportation Policy, i Rochefort, D A – Cobb, R W (red) *The Politics of Problem Definition*. Lawrence: University Press of Kansas.

Bosso, C J, 1987. *Pesticides & Politics: The Life Cycle of a Public Issue*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Burnier, D, 1994. Constructing Political Reality: Language, Symbols, and Meaning in Politics, *Political Research Quarterly* 47, 239–253.

Burnstein, P – Bricher, M, 1997. Problem Definition and Public Policy: Congressional Committees Confront Word, Family, and Gender, 1945–1990, *Social Forces* 76, 135–169.

Cobb, R W, 1998. "Are Elderly Drivers a Road Hazard?: Problem definition and political impact" *Journal of Aging Studies* 12: 411–428.

Cobb, R W – Ross, M H (red), 1997. *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, Redefinition*. Lawrence: University Press of Kansas.

Dagens Nyheter, 2000. EU-debatt om fel frågor, *Dagens Nyheter* 2000-05-11, A2. Ledare.

Economist, The, 2000. The Damage Done, *The Economist* August 26, 2000.

Edelman, M, 1964. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press.

Edelman, M, 1971. *Politics as Symbolic Action*. Chicago: Markham Publishing Company.

Edelman, M, 1984. Afterword, 1984: Reflections on Symbolism and Politics i Edelman, M, *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press. Nyutgåva 1985.

Edelman, M, 1988. *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.

Edelman, M, 1998. Language, Myths and Rhetoric, *Society* 35, 131–140.

Eriksen, E O, 1987. Symbols, Stratagems, and Legitimacy in Political Analysis, *Scandinavian Political Studies* 10, 259–278.

Elder, C D – Cobb, R W, 1983. *The Political Uses of Symbols*. New York: Longman.

Elster, J, 1998. Introduction, i Elster, J (red) 1998, *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Expressen, 1999. Man, kvinna, europé, *Expressen* 1999-11-05, 2. Ledare.

Finanstidningen, 2000. Barnverket borde byta spår, *Finanstidningen* 2000-05-27. Ledare.

Goodin, R E – Klingemann, H-D, (red) 1996. *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.

Graber, D A, 1976. *Verbal Behavior and Politics*. Urbana: University of Illinois Press.

Gusfield, J R. 1963. *Symbolic Crusade: Status Politics and the American Temperance Movement*. Urbana: University of Illinois Press.

Hacking, I, 1999. *The Social Construction of What? Cambridge, Mass.:* Harvard University Press.

Hall, P, 1993. Policy Paradigms, Social Learning, and the State, *Comparative Politics* 25, 275–296.

Hofstadter, R, 1955. The Pseudo-Conservative Revolt, i Bell, D (red) 1955. *The New American Right*. New York: Criterion Books.

Howlett, M, 1998. Predictable and Unpredictable Policy Windows: Institutional and Exogenous Correlates of Canadian Federal Agenda-Setting, *Canadian Journal of Political Science* 31, 495–524.

Howlett, M, 1999. Rejoinder to Stuart Soroka, 'Policy Agenda-Setting Theory Revisited: A Critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon', *Canadian Journal of Political Science* 32, 733–779.

Johannesson, K, 1990. *Retorik eller konsten att övertyga*. Stockholm: Norstedts.

Jones, B D, 1994. *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.

Jones, B D – Baumgartner, F R – True, J L, 1998. Policy Punctuations: U.S. Budget Authority, 1947–1995, *Journal of Politics* 60, 1–33.

Kertzer, D I, 1988. *Ritual, Politics, and Power*. New Haven: Yale University Press.

Kertzer, D I, 1996. *Politics and Symbols: The Italian Communist Party and the Fall of Communism*. New Haven: Yale University Press.

- Kingdon, J W, 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins College Publishers. Andra upplagan.
- Klatch, R E, 1988. Of Meaning & Masters: Political Symbolism & Symbolic Action, *Polity* 21, 137–154.
- Lakoff, G, 1987. *Women, Fire, and Dangerous Things*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lakoff, G—Johnson, M, 1980. *Metaphors We Live By*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lasswell, H D, 1930. *Psychopathology and Politics*. Chicago: University of Chicago Press. Midway Nyutgåva 1986.
- Lasswell, H D—Lerner, D—Pool, S, 1952. *The Comparative Study of Symbols*. Omtryckt i Sola Pool. *The Prestige Press: A Comparative Study of Symbols*. Cambridge, Mass.: The M.I.T. Press.
- Lindblom, C E, 1959. The Science of 'Muddling Through', *Public Administration Review* 19, 79–88.
- Lipset, S M, 1955. The Sources of the 'Radical Right', i Bell, D (red) 1955, *The New American Right*. New York: Criterion Books.
- Manners, I, 2000. *Substance and Symbolism: An anatomy of cooperation in the New Europe*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Marris, P, 1996. *The Politics of Uncertainty: Attachment in private and public life*. London: Routledge.
- Merelman, R M, (red) 1992. *Language, Symbolism, and Politics*. Boulder: Westview Press.
- Nelson, T E, 1999. "Public Rhetoric, Policy Goals, and Political Attitudes" Paper prepared for delivery at the 95<sup>th</sup> annual meeting of the American Political Science Association, September 2–5, 1999, Atlanta, Georgia.
- Nelson, T E, 2000. "Goals and Values in the Language of Issue Framing" Paper presented to 2000 annual meeting of the American Political Science Association, August 31–September 3, Washington, DC.
- Nelson, T E—Kinder, D R, 1996. Issue Frames and Group-Centrism in American Public Opinion, *Journal of Politics* 58, 1055–1078.
- Nozick, R, 1993. *The Nature of Rationality*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Olsen, J P, 1970. Local Budgeting, Decision-Making or a Ritual Act?, *Scandinavian Political Studies* 5, 85–118.
- O'Neill, B, 1999. *Symbols, Honor, and War*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Pinker, S, 1994. *The Language Instinct: The new science of language and mind*. London: Penguin Books.
- Pinker, S, 1997. *How the Mind Works*. London: Penguin Books.
- Portz, J, 1996. Problem Definitions and Policy Agendas: Shaping the Educational Agenda in Boston, *Policy Studies Journal* 24, 371–386.
- Rocheftort, D A—Cobb, R W (red) 1994. *The Politics of Problem Definition*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Sapir, E, 1934. Symbolism, i *Encyclopaedia of the Social Sciences* Vol. XIII: 492–495. New York: Macmillan.
- Schattschneider, E E, 1957. Intensity, Visibility, Direction and Scope, *American Political Science Review* 51, 933–942.
- Schattschneider, E E, 1960. *The Semisovereign People*. Hindsdale, Ill.: Dryden Press. Nyutgåva 1975.
- Schlager, E, 1999. A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes, i Sabatier, P A (red) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Searle, J R, 1997. *Konstruktionen av den sociala verkligheten*. Göteborg: Daidalos.
- Sears, D O—Funk, C L, 1990. Self-Interest in Americans' Political Opinions, i Mansbridge, J (red) *Beyond Self-Interest*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sears, D O—Hensler, C P—Speer, L K, 1979. Whites' Opposition to 'Busing': Self-Interest or Symbolic Politics? *American Political Science Review* 73, 369–384.
- Sears, J R—Lau, R R—Tyler, T R—Allen Jr, H R, 1980. Self-Interest vs. Symbolic Politics in Policy Attitudes and Presidential Voting, *American Political Science Review* 74, 670–684.
- Simon, H, 1985. Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science, *American Political Science Review* 79, 293–304.
- Soroka, S, 1999. Policy Agenda-Setting Theory Revisited: A Critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon, *Canadian Journal of Political Science* 32, 763–772.
- Stark, T, 2000. Sänkt hyra för grannar till missbrukare, *Svenska Dagbladet* 2000-07-02, 10.
- Steele, S, 1995. Affirmative Action Must Go, *New York Times* 1995-03-01, A19.
- Stoker, L, 1992. Interests and Ethics in Politics, *American Political Science Review* 86, 369–380.
- Stone, D, 1997. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company.
- Svenska Dagbladet, 1998. Könshandel. Felaktiga Messingaler, *Svenska Dagbladet* 1998-06-02, 2. Ledare.
- Svenska Dagbladet, 2000. Kvoterad eller lämpad?, *Svenska Dagbladet* 2000-05-12, 2. Ledare.
- Taylor, C, 1985. Interpretation and the Sciences of Man, i Taylor, C, 1985, *Philosophy and the Human Sciences. Philosophical Papers Vol. 2*. Cambridge: Cambridge University Press.
- True, J L—Jones, B D—Baumgartner, F, 1999. Punctuated-Equilibrium Theory, i Sabatier, P A (red), 1999, *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Wedeen, L, 1999. *Ambiguities of Domination*. Chicago: University of Chicago Press.
- Weiss, J A, 1989. The Powers of Problem Definition: The case of government paperwork, *Policy Sciences* 22, 97–121.
- Wildavsky, A, 1992. *The New Politics of the Budgetary Process*. New York: HarperCollins Publishers. Andra upplagan.
- Wittgenstein, L, 1958. *Philosophical Investigations*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Yanow, D, 1996. *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington D.C.: Georgetown University Press.