LUND UNIVERSITY

Studier i symbolpolitik

Santesson-Wilson, Peter

2003

Link to publication

Citation for published version (APA):
Santesson-Wilson, P. (2003). *Studier i symbolpolitik*. [Doktorsavhandling (monografi), Statsvetenskapliga institutionen]. Department of Political Science, Lund University.

Total number of authors:
1

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Download date: 18. Dec. 2025

Studier i symbolpolitik

Studier i symbolpolitik

PETER SANTESSON-WILSON

Lund Political Studies 129
Department of Political Science
Lund University

”I do not much dislike the matter, but
The manner of his speech.”

William Shakespeare, *Antony and Cleopatra*

© Peter Santesson-Wilson 2003

ISSN 0460-0037
ISBN 91-88306-31-3

Cover design and typography: Henrik Malmqvist

Printed in Sweden by Rahms, Lund 2003

Distribution:
Department of Political Science
Lund University
Box 52
SE-221 00 Lund, Sweden
email: svet@svet.lu.se
http://www.svet.lu.se/LPS/LPS.html

INNEHÅLL

FÖRORD IX

1. DE STORA BESLUTEN 1

1.1 Syftesformulering 4
1.2 Uppläggning och resultat 6
1.3 Metodologiska överväganden 8

2. SYMBOLPOLITIKENS MEKANISMER 21

2.1 Symbolpolitik i statsvetenskapen 22
2.2 Problem i studiet av symbolpolitik 32
2.3 En definition av symbolpolitik 35
2.4 Symbolpolitisk taxonomi 41
2.5 Symbolism i interaktion 60
2.6 Att fastställa symbolpolitik 65
2.7 Slutsatser 73

3. FRÅN SYMBOLER TILL POLITIK 75

3.1 Public policy 75
3.2 Beslut på individnivå 80
3.3 Politiska problem 88
3.4 Policysubsystemen 92
3.5 Oförutsägbara sammanbrott 97
3.6 Symbolpolitiska mekanismers roll 103
3.7 Slutsats: symbolpolitik 107

4. FÖRSTA FALLET: BREDBAND 111

4.1 1993–94: IT får vingar 113
4.2 1995–96: Vår beredskap är god 121
4.3 1997–2000: IT åt alla 126
4.4 Instrumentella beslutsgrunder 144
4.5 Symboliska beslutsgrunder 151
4.6 Avslutning 164

5. ANDRA FALLET: KÄRNKRAFT 168

5.1 1954–1990: Från framtidstro till svek 168
5.2 1991–1997: Byteshandeln 180
5.3 Instrumentella beslutsgrunder 189
5.4 Symboliska beslutsgrunder 196
5.5 Avslutning 208

6. DEN SYMBOLISKA POLITIKEN 211

6.1 Var bredbandsbeslutet symboliskt? 211
6.2 Var avvecklingsbeslutet symboliskt? 213
6.3 Symbolpolitikens mekanismer 216

NOTER 219

SUMMARY 229

REFERENSER 232

FÖRORD

Många som är sist skall bli först och många som är först skall bli sist, står det i Skriften. Som beskrivning av avhandlingsförfattandets natur och kronologi är det träffande. Jag har ett antal tacksamhetsskulder att lösa när det nu till sist har blivit dags att skriva de första orden i avhandlingen.

Tack till min handledare, professor Lennart Lundquist, som alltid har agerat entusiastisk moralförhöjare och tillåtit mig att arbeta självständigt, trots de märkliga skisser och idéer som han har tvingats ta del av. Professor Lars-Göran Stenelo har också varit till stor hjälp, både som mentor och tipsare i forskningsfrågor och som beskyddare i praktiska ärenden. Jakob Gustavsson och Stina Hall lämnade många värdefulla kommentarer som opponenter på slutseminariebehandlingen av manuskriptet. Jag vill vidare tacka Anette Ahrnens, Björn Badersten, Linus Broström, Gissur Ó Erlingsson, Martin Hall, Per Janson, Ulrika Jerre, Björn Johnson, Christer Jönsson, Fredrik Melander, Måns J. Molin, Joakim Nilsson, Tom Nilsson, Joakim Reiter, Mikael Sundström, Jonas Tallberg och Torbjörn Vallinder som alla på olika sätt har lämnat bidrag till avhandlingsarbetet. Forskningsprojektet har finansierats genom ett anslag från Sydkraft AB:s Stiftelse för Forskning, för vilket jag är djupt tacksam. Stort tack till Henrik Malmqvist som formgav avhandlingen och lyfte ett digitalt ok från mina axlar. Jag vill också ta tillfället i akt att tacka de informanter som avsatt tid till att svara på mina frågor. Jag har undvikit väldigt många genanta misstag genom den stora hjälp som jag har fått. Jag är plågsamt medveten om att jag själv bär ansvaret för alla ofullkomligheter som, assistansen till trots, ännu kvarstår.

Till sist och framför allt vill jag tacka min familj, och i synnerhet min fru Johanna. Det är osannolikt att jag skulle ha kunnat färdigställa avhandlingen utan hennes stöd och överseende. Lusten till forskning väcktes av min familj. Jag har sedan jag var barn ständigt diskuterat politik och vetenskap med min pappa, Johan. Han dog medan jag arbetade på avhandlingen. Det går inte en dag utan att jag saknar honom.

Lund i april 2003

Peter Santesson-Wilson

-I-

DE STORA BESLUTEN

Den första explosionen inträffade klockan 11:29 Moskvatid. Smällen var så stor att den observerades av seismologiska stationer i både Norge och Kanada. Det dröjde två minuter och fjorton sekunder, sedan kom ännu en explosion, denna motsvarande upp till två ton sprängämne. Det var vid lunchtid lördagen den 12 augusti 2000 som den ryska atomubåten K-141 *Kursk* sjönk i vattnen utanför Murmansk. Alla ubåtar är märkvärdiga, men Kursk hörde till de märkvärdigaste. Fartyget var uppkallat efter historiens största pansarslag, där Röda armén i juli 1943 slutgiltigt lyckades driva tillbaka de tyska ockupationsstyrkorna. Kursk gjorde skäl för namnet – hon var menad att bli krigsmaktens nya triumf. Över 150 meter lång, och med en besättning som just utnämnts till den skickligaste i hela den ryska Norra flottan, var hon bland de största och mest imponerande fartyg som Ryssland sjösatt sedan Sovjetunionens fall, ett högteknologiskt vidunder på 14 700 ton. Kursk skulle utgöra startskottet på landets återkomst som marin stormakt. Men efter att ha tjänstgjort i fem år låg hon nu utslagen på havets botten, kapsejsad under ett övningsuppdrag, och i den sjunkna ubåten fanns 118 personer instängda.

Under veckan som följde utspelades ett förstklassigt drama inför världspressen. Det sades att man uppsnappat signaler från förmodade överlevande, som flottan nu förgäves försökte rädda. Samtidigt började hård kritik riktas mot den tidigare så populäre 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

2000a). Putins officiella förklaring till agerandet var att hans närvaro vid räddningsoperationen inte skulle öka sannolikheten till framgång.[1]

Det vanliga sättet att analysera politik är i instrumentella termer, det vill säga att man värderar händelser och vidtar åtgärder med utgångspunkt från de konkreta effekter händelserna och åtgärderna antas ha. Politisk kritik i den instrumentella världen inriktar sig på att vidtagna åtgärder skulle vara ineffektiva eller ha oönskade effekter. Putin levde tydligen i den världen, men Kursk-dramat och den kritik som drabbade honom var av helt annat slag.

Vidden av det inträffade kunde inte rätt förstås genom att räkna liken och värdet på det förlorade fartyget. Nej, någonting långt värre hade hänt. Kursk skulle representera Rysslands återkomst som stormakt. Därmed representerade fartygshaveriet motsatsen: ett enormt fiasko, total impotens, tragedi och utplåning som stormakt. Den ilskna kritiken mot Putin 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 arroganta och ointresserade attityd som man ansåg att Putin givit utryck för genom sitt agerande, en inställning som ansågs vara typisk för forna dagars sovjetiska makthavare. Inte bara struntade han i att genast åka till olycksplatsen – karln fortsatte sin *semester*. Kan man bete sig mer likgiltigt? Kan man tydligare visa att man inte berörts av tragedin? Därför blev också Putins förklaring, som 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. Han utgick ifrån att det enda man är intresserad av i politiken är handlingars faktiska effekter. Om man inte kan hjälpa till i räddningsarbetet, varför bry sig om att åka dit? Men, som Putin upptäckte, resonerar vi inte alltid på det sättet. Läsaren behöver bara reflektera över sin egen vardag för att inse orimligheten. Varför tycker vi om hövligheter och små väntjänster – för att vi kan vila våra egna muskler när någon annan håller upp dörren eller för att vi uppskattar gesten? Varför gläds vi åt att få presenter – för att vi sparar pengar eller för att vi uppskattar omtanken?

Symbolpolitik är när politiska beslut blir viktiga, inte för att de nödvändigtvis har konkreta effekter som man vill uppnå, utan därför att de symboliserar någonting viktigt. Symbolpolitik är när man börjar *tolka* politiska beslut, precis som vi tolkar presenter, hövligheter och väntjänster.

Då blir det viktigt, ibland rent av viktigast, vad besluten uttrycker för attityder, inte bara vad de har för effekter.

Den här avhandlingen handlar om vad symbolpolitik innebär, när och hur det uppstår, och vilka effekter det får på den politiska beslutsprocessen. Avhandlingen studerar symbolpolitik på två sätt. Statsvetenskapen svårt att på ett rent teoretiskt plan hantera symbolpolitiska inslag och beskriva hur de hänger samman med andra typer av politiska fenomen. Därför är en av avsikterna med avhandlingen att försöka ta fram lämpliga begrepp och distinktioner för att fenomenet skall kunna studeras i framtiden.

Vidare bygger man inte hus med murbruk allena. I avhandlingen görs därför också två fallstudier av stora svenska politiska beslut där de retoriska svallvågorna var höga och där man kan förvänta sig att hitta just de slags symboliska fenomen som drabbade Putin. Det första fallet handlar om den socialdemokratiska regeringens initiativ till statliga subventioner av utbyggnaden av bredbandsförbindelser år 2000. Det andra fallet handlar om beslutet i 1997 års energiuppgörelse att inleda kärnkraftens avveckling med stängningen av den första reaktorn i Barsebäck.

De som säger sig vara ointresserade av politiskt beslutsfattande har bara inte tänkt efter ordentligt. Alla engageras av frågan om hur ens livsvillkor skall se ut, i synnerhet när de går att påverka. Beslutsfattande är valmöjligheter, vissa val är lyckade, andra dåliga. Många viktiga bindande beslut fattas av ett litet exklusivt fåtal personer för ett mycket större antal andra personers räkning. Trots att beslutsfattarna är så få, och de frånvarande är så många, handlar det ofta om viktiga valsituationer där stora värden står på spel och där meningarna går vitt isär om vad som är lämpligt att göra.

Situationen väcker flera frågor: Med vilken rätt besitter det lilla fåtalet denna makt över det stora flertalet? Hur avgörs vilka som skall ingå i den exklusiva skaran? Vad karaktäriserar de utvalda och vad karaktäriserar massan? Hur förnuftigt fattar det lilla fåtalet sina beslut, och vilka faktorer avgör detta? Det är alla statsvetenskapliga frågor, och de har det gemensamt att det är frågor som handlar om politisk maktutövning. ”When we speak of the science of politics, we mean the science of power. Power is decision-making” (Lasswell [1949] 1965: 8).

Kärnämnet för statsvetenskapliga studier har något abstrakt sammanfattats som ”auktoritativ värdefördelning genom offentlig maktutövning”

(Lundquist 1993: 29). Studiet av värdefördelning är egentligen ett studium av beslutsfattande. Lasswell sammanfattar grundfaktorerna:

> We think of politics in terms of *participants* (with identifications, demands, expectations; with control over base values) interacting in *arenas* (situations in which decision outcomes are expected) employing *strategies* to maximize value indulgences over deprivations by influencing *decision outcomes* and hence *effects* (Lasswell [1936] 1958: 208).

Det politiska livet kan med andra ord ses som en lång serie beslut på olika nivåer och interaktionen mellan de aktörer och faktorer som avgör besluten (jfr Parsons 1995: 245–246). Vi har goda skäl att intressera oss för vilka faktorer som ligger bakom lyckat politiskt beslutsfattande och vad vi egentligen menar med ett "lyckat" beslut (jfr Lupia et al. 2000). Därför måste vi också studera de symboliska aspekterna av beslutsfattandet.

1.1 SYFTESFORMULERING

Uppfattningen att känslor, kultur, symbolism och liknande svåroperationaliserade begrepp spelar en viktig eller ibland till och med avgörande roll i politiska beslutsprocesser torde vara spridd och okontroversiell. Samtidigt är det en uppfattning som har svårt att realiseras på ett bra sätt i befintlig statsvetenskaplig forskning.

> The difficulty is that although interpretive theories offer important conceptual resources, they also are plagued by serious, longstanding conceptual problems. In particular, they typically lack a plausible mechanism to account for how symbols, traditions, rituals, and myths influence social and political interaction (Johnson 2002: 227).

Det första syftet med avhandlingen är att utveckla och systematisera nödvändiga teoretiska begrepp och mekanismer för att kunna studera symbolpolitik. Man skall inte underskatta det vetenskapliga värdet av rent konceptuella analyser. Man behöver hålla terminologisk ordning och reda för att kunna bedriva något vetenskapligt arbete alls. Som kommer att framgå senare, är detta inte en enkelt avklarad uppgift. Det andra syftet är att genom praktisk användning göra en första empirisk bedömning av i vilken utsträckning de föreslagna begreppen och mekanismerna kan bidra till att förklara utfallet av politiska beslutsprocesser. Detta avser inte

att handla om ett strängt hypotetisk-deduktivt *test* av symbolpolitikens verkliga natur, utan om att, vardagligt uttryckt, inleda en provkörning av begreppsapparaten ute på fältet.

I avhandlingsarbetet har jag arbetat efter följande tre frågeställningar:

1. Hur fungerar symbolpolitikens mekanismer?
2. I vilken utsträckning och på vad sätt berodde bredbandssatsningen år 2000 på symbolpolitik?
3. I vilken utsträckning och på vad sätt berodde avvecklingsbeslutet år 1997 på symbolpolitik?

Frågeställningarna är redskap för att uppnå syftet. Givetvis är syftet det primära, men det är genom att jag arbetar med att besvara frågorna som syftet i görligaste mån kommer att uppnås. Vi kommer att återvända till frågeställningarna i sista kapitlet för att strukturera resultatdiskussionen.

Vad är då nytt i denna avhandling? Vad består det vetenskapliga bidraget i? För det första lämnar avhandlingen ett teoretiskt bidrag i den symbolpolitiska taxonomi som konstrueras. Det finns sedan tidigare vissa embryon till en sådan taxonomi i litteraturen, men inte något som syftar till att vara övergripande på det sätt som här görs. Vidare är taxonomin väsentligt mer systematisk och väldefinierad än de som finns sedan tidigare. Här definieras ett särskilt viktigt fenomen, som inte isolerats i tidigare studier, nämligen s.k. inlåsningseffekter, vilka tillskrivs stor symbolpolitisk betydelse.

För det andra lämnar avhandlingen metodologiska bidrag till det vetenskapliga studiet av symbolpolitik. Den symbolpolitiska taxonomin utformas på ett sätt som gör att den kan integreras i annan politologisk teori i termer av *mekanismer* (se vidare 1.3.1). Det vidgar användningsområdet för taxonomin långt utanför den föreliggande studiens ramar. Vidare diskuteras den grundläggande metoden att studera symbolpolitik, kontrafaktisk tolkning, på ett mer explicit sätt än vad som tidigare gjorts. Dessa båda bidrag, det teoretiska och det metodologiska, och den begreppsapparat som de mynnar ut i, gör att symbolpolitiska studier i framtiden kan göras mer stringenta och noggranna.

För det tredje lämnar avhandlingen vissa empiriska bidrag i form av de två fallstudier som genomförs, i synnerhet beträffande studien

av IT-infrastrukturpolitiken, som än så länge är ett statsvetenskapligt outforskat område.

1.2 UPPLÄGGNING OCH RESULTAT

Återstoden av det första kapitlet kommer att ägnas åt att redogöra för de metodologiska överväganden som ligger bakom avhandlingen, såsom val av fall och material och de avgränsningar som gjorts.

De symbolpolitiska studierna inleds i det andra kapitlet. Efter en presentation av det symbolpolitiska forskningsläget kommer jag här att argumentera för att den befintliga forskningen om symbolpolitik lider av flera svagheter. Symbolpolitik är oklart definierat, det saknas typologier, förhållandet mellan symbolpolitik och andra politiska fenomen är illa utforskat, och slutligen finns det metodologiska svårigheter med att fastställa symbolpolitik. Jag kommer att argumentera för att man kan analysera symbolpolitik genom att bryta ned fenomenet i fyra olika beståndsdelar – kategorier, principer, exempel och uttryck – som kan uppträda i blandningar tillsammans med instrumentella faktorer, dvs. politiska faktorer som inte är symboliska, utan som handlar om att man vill uppnå någonting konkret. Symbolpolitik måste nämligen studeras som blandningar. Det mest svulstiga symbolik kan bottna i instrumentella avsikter (det är lönsamt att förleda folket), samtidigt som även genuint symboliskt agerande kräver instrumentell planläggning (en flaggbränning tarvar förberedelser).

Det tredje kapitlet är en genomgång av politiska beslutsteorier inom den s.k. public policy-litteraturen. Symbolpolitik bör studeras som ett inslag i allmänna politiska beslutsteorier, inte som ett särskilt slags beslut. Därför försöker jag här att visa hur en sådan syntes kan se ut. Jag argumenterar för att mötet mellan symbolpolitik och beslutsteori är till ömsesidig nytta. Symbolpolitik måste studeras mot en allmän beslutsteoretisk fond för att kunna fastställas. Men samtidigt kan de symbolpolitiska begreppen nyansera vissa tidigare problematiska begrepp i beslutsteorierna.

De fjärde och femte kapitlen utgör avhandlingens båda fallstudier. Jag argumenterar tidigare, i avhandlingens andra kapitel, för att symbolpolitik bör studeras som en tolkande residualförklaring som förs in först sedan

man funnit en instrumentell förklaring till beslutet otillräcklig. Det vill säga, forskaren bör vänta med att avfyra den symbolpolitiska kanonen till dess det finns ett analytiskt utrymme som behöver fyllas. Fallstudierna är strukturerade enligt detta argument. Det innebär att de inleds som tämligen konventionella beslutsstudier som följer den politiska händelseutveckling som ledde fram till beslutet. Därefter diskuteras om beslutet kan förklaras med rent instrumentella motiv. Först efter detta introduceras de symbolpolitiska begreppen och mekanismerna i analysen, för att kunna se om de bidrar till att förklara beslutet.

I det fjärde kapitlet studeras bredbandssatsningen år 2000. Studien visar hur IT-frågor under termen ”bredband” gör en politisk kometkarriär under 1998–1999. IT-frågor hade länge varit statusfyllda, men det statliga engagemanget hade likväl varit begränsat. Bredband kom att fungera som ett konkret exempel som stod symbol för den digitala revolutionen. Därmed kom de politiska ställningstagandena i bredbandsfrågan också att tolkas som ett symptom på hur man ställde sig till hela IT-politiken.

I det femte kapitlet studeras 1997 års beslut att inleda avvecklingen av kärnkraften genom att stänga Barsebäck. Studien visar att den socialdemokratiska regeringen befann sig i en problematisk situation med flera målkonflikter. Dels var de av riksdagen fastlagda energimålen ömsesidigt oförenliga, dels var man sedan länge internt splittrade, samtidigt som status quo omöjliggjordes av det annalkande slutåret 2010. Genom att signalera engagemang för avvecklingen och avveckla en första reaktor kunde regeringen upphäva 2010 som slutår utan att attackeras av kärnkraftsmotståndarna. Den symboliska stängningen löste den omedelbara målkonflikten och sköt dess avgörande in i en obestämd framtid.

I det sjätte kapitlet återvänder vi till slutligen till avhandlingens frågeställningar. Symbolpolitiska inslag är en av flera faktorer som förklarar en politisk beslutsprocess. Vad vi har funnit i studierna är melerade blandningar av symboliska och instrumentella inslag. Genom de symbolpolitiska begrepp som föreslås i avhandlingen – kategorier, principer, exempel och uttryck – kan sådana blandningar analyseras.

1.3
METODOLOGISKA ÖVERVÄGANDEN

Liksom politiken, kan akademiska avhandlingar analyseras som en serie beslut. Jag skall i detta avsnitt redogöra för de metodologiska överväganden som jag gjort i utformningen av avhandlingen.

1.3.1 FÖRKLARINGAR OCH MEKANISMER

Inom samhällsvetenskapen förekommer ofta Webers distinktion mellan ambitionen att förklara och att förstå ett samhällsfenomen (Weber 1947: 88–112). Samhällsvetenskapliga *förklaringar* är försök att rekonstruera regelmässiga orsakssamband mellan förklaringsfaktorer och förklaringsobjekt (explanans och explanandum). *Förståelse*, som här används i hermeneutisk betydelse (till skillnad från att exempelvis ”förstå” integralkalkyler eller konstruktionen av ett svepelektronmikroskop), är inkännande försök att rekonstruera individers tolkningar av den verklighet de lever i och de handlingar de utför, s.k. mening eller betydelse, såsom matematikerns känslomässiga förbindelse till integralkalkylen eller svepelektronmikroskopets sociala status i laboratoriemiljön (jfr Winch [1958] 1994).

Många samhällsvetenskapliga studier, och för all del även den föreliggande, använder i praktiken en kombination av en förklarande och förstående ansats, där de förstående, tolkande inslagen ingår som ett inslag i en övergripande förklarande ambition. Den förstående delen av studien består då i att fastställa vissa kritiska variabler, vanligtvis handlingsmotiv, som byggs in i en större, kausalt uppbyggd ”hård” förklaringsmodell. Eftersom upplevelser är verkliga tillstånd som kan ha verkliga effekter, kan de föras in som en viktig komponent i en samhällsvetenskaplig förklaringsmodell. Det är därmed en mycket avmagrad variant av förståelse som förekommer i denna avhandling, när man jämför med det fullskaliga hermeneutiska förståelseprojektet: förståelse som utan förklaringsanspråk bygger på den terminologi som individen själv använder och behöver för att beskriva sitt liv (jfr Taylor 1989).

Vetenskapligt måste komplexiteten i den verklighet vi studerar alltid hanteras genom reduktionism. Reduktionism är någonting bra, det är en grundförutsättning för vetenskap. Förklaringar är alltid reduktionistiska i åtminstone en, men oftast två bemärkelser.

(1) För det första är förklaringar reduktionistiska i det att de utelämnar irrelevanta delar av verkligheten från förklaringen. Det är våra initiala föreställningar om studieobjektet, ”our prior belief about the essential elements of the situation” (Hedström & Swedberg 1998: 14) som avgör vad som inkluderas i en förklaring eller beskrivning. Den resulterande variabeluppsättningen kan kallas för ett analytiskt *ramverk*.

> The development and use of a general *framework* help to identify the elements and relationships among these elements that one needs to consider … They attempt to identify the *universal* elements that any theory relevant to the same kind of phenomena would need to include (Ostrom 1999: 39–40).

Man kan hävda att ett ramverk bara kan värderas i termer av användbarhet, inte som sant eller falskt – det innehåller nämligen inte några hypoteser. Ramverket är en anvisning om var det är fruktbart att leta och hur fynden bör sorteras, inte en gissning om vad man skall finna och hur dessa fynd är kausalt sammanbundna (däremot ligger i praktiken ofta sådana gissningar till grund för hur ramverket utformats). Föreställningar om hur variabler kausalt relaterar till varandra kan kallas för *teorier*. Teorierna är underordnade ramverket, de binder samman den variabeluppsättning som ramverket anvisar. I och med att teorier är hypoteser, så kan de vara sanna eller falska.

(2) Förklaringar är ofta reduktionistiska i en annan snarlik bemärkelse. De hanterar komplexiteten genom att försöka hitta en djupare förenande likhet mellan fenomen som på ytan tycks vara olika varandra. Den skenbara mångfalden reduceras till en begränsad uppsättning beståndsdelar som i skiftande kombinationer skapar alla de sammansatta fenomen som studeras. Genom att de grundläggande beståndsdelarna är begränsade till antalet blir de hanterliga studieobjekt som kan studeras ingående. Genom att olika fenomen sedan kan beskrivas som skiftande sammansättningar av de grundläggande beståndsdelarna kan de förklaras.

Vilka förklaringar kan samhällsvetenskapen åstadkomma? Var befinner sig studiet av politik på en tänkt skala från närmast perfekt förutsägbara klockor till plastiska, oförutsägbara moln (Popper 1972)? Den allmänna inställningen till prediktion inom samhällsvetenskapen brukar präglas av sund skepticism. Det finns välgrundad kritik av försöken att finna övergripande samhällslagar, och det är knappast nödvändigt att återge den här (Popper 1957).

Svårigheterna till trots finns det åtminstone tre, möjligen fyra, skäl till att *sträva efter* generaliserbarhet i samhällsvetenskapen. Ett skäl är att det bara är genom generaliseringar som man kan pröva om en teori är riktig. Ett annat skäl är ekonomiskt: Antalet möjliga studieobjekt är oändligt medan forskningsresurserna är begränsade. Det tredje skälet är praktiskt: Generaliserbara resultat är ofta mer användbara eftersom de även kan komma att omfatta framtida händelser, inte bara det förflutna. Det fjärde skälet, som kanske inte skulle accepteras av upplysningens kritiker, är att generaliserbara resultat är mer intellektuellt tillfredställande än avgränsade ad hoc-förklaringar. Det är en djupare form av kunskap om icke direkt observerbara men allmänt gällande principer och mekanismer.

I en ytlig mening kan man naturligtvis enkelt åstadkomma intuitivt trovärdiga samhällsvetenskapliga prediktioner, exempelvis: ”den sittande svenska regeringen kommer inte att försöka behålla makten med militära medel om den mister riksdagens förtroende”. Men storheten i Newtons genombrott bestod inte i att han lyckades förutsäga att äpplen faller till marken när de lossnar från trädet. För det slags frågor där vi verkligen skulle *behöva* samhällsvetenskapligt grundade prediktioner saknas de däremot ofta, exempelvis: ”Vad blir det samhällsekonomiska resultatet av ett eventuellt svenskt EMU-medlemskap?”, eller: ”Hur kan man åstadkomma en ny stabil regim i Irak?”. Problemet är att den sortens frågor inbegriper många svårobserverbara variabler (observationer med reliabilitetsproblem) som kan sammanfattas under etiketter som ”kultur” och ”Zeitgeist” (jfr Van Evera 1997: 43–48). En olycklig lösning vore att helt undvika sådana frågor. Det är nämligen just de frågorna som behöver svar!

> [S]tudy of the fundamentally unknowable is futile and should be avoided. However, the larger danger lies in pointlessly ”looking under the light” when the object sought lies in darkness but could with effort be found. Large parts of social science have already diverted their focus from the important to the easily observed, thereby drifting into trivia (Van Evera 1997: 47).

Men om vi på grund av reliabilitetsproblemen inte kan åstadkomma prediktion (i annat än begränsad omfattning eller i triviala frågor där god reliabilitet kan åstadkommas), vilket slags förklaringar återstår då?

Hos bland annat Jon Elster hittar man en mellanposition som framstår som förnuftig. ”Are there lawlike generalizations in the social sciences?

If not, are we thrown back on mere description and narrative? In my opinion, the answer to both questions is no" (Elster 1999: 1). Elster argumenterar för att förklaringar bör byggas upp som länkade kedjor av ett slags mycket korta kausala teorier som han kallar för mekanismer.

> [M]echanisms are *frequently occurring and easily recognizable causal patterns that are triggered under generally unknown conditions or with indeterminate consequences.* They allow us to explain, but not to predict (Elster 1999: 1).

En mekanismbaserad förklaringsansats ter sig attraktiv därför att den bibehåller en generaliserande ambition samtidigt som jakten på lagbundenheter läggs på en för samhällsvetenskapen rimlig nivå (Tilly 2001; jfr Stenelo 1972: 14–16). Man undviker att kasta ut barnet med badvattnet på det sätt som lätt blir fallet om man nöjer sig med ett traditionellt frontalangrepp på varje form av generaliserande anspråk och uteslutande ägnar sig åt deskriptiva eller "tolkande" studier.

> The mechanisms-based approach to social theory should not be confused with a purely descriptive approach that seeks to account for the unique chain of events that lead from one situation or event to another. All proper explanations explain the particular by the general, and … there are general types of mechanisms, found in a range of social settings, that operate according to the same logical principles (Hedström & Swedberg 1998: 2).

Mekanismer som förklaringsverktyg är därmed reduktionistiska i båda bemärkelserna som diskuterats ovan. De avgränsar vad som behövs för en förklaring och de skapar stordriftsfördelar genom att peka på grundläggande likheter mellan olika studieobjekt.

När symbolpolitiska effekter studeras i denna avhandling, görs det i just termer av mekanismer. Målet är att hitta en uppsättning generellt återkommande korta kausala kedjor som återfinns i de situationer där symbolpolitiska inslag förekommer. Det innebär att symbolpolitiska inslag kan, och kommer att, analyseras jämte andra mekanismer som *samtidigt* förekommer. Politik kan nämligen inte förklaras uteslutande som symbolpolitik. Vad som skall studeras är symbolpolitisk *inverkan* på beslutsprocesserna, det inflytande de symbolpolitiska mekanismerna har på processerna. Dessa övriga processer modelleras genom beslutsteorier från public policy-forskningen. Detta kommer att utvecklas i kapitel 2 och 3.

Avhandlingens teoretiska syfte är *inte* att skapa ett analytiskt ramverk byggt på symbolisk grund, om vi med ramverk avser stora övergripande förklaringsperspektiv av de slag (t.ex. rationellt beteende, organisatoriskt beteende och s.k. bureaucratic politics) som Allison kontrasterar mot varandra i sin klassiska studie (1999). Jag tror helt enkelt inte att symboliska faktorer är av ett sådant slag att de lånar sig till ramverksbyggen. Symbolismen kan uppträda som inslag i ramverk, men jag kan inte se någon möjlighet eller ens behov av att försöka skapa ett symboliskt ramverk. Det ställningstagandet betyder inte att symbolism i politiken skulle vara oviktigt eller omöjligt att studera vetenskapligt. Däremot måste angreppssättet bli annorlunda. Symboliska inslag uppträder i en mängd situationer och i olika blandningar som delfaktorer bland andra, mer välbekanta variabler i politiska processer. Men sällan tycks de utgöra den Enda Verkliga Förklaringen. Den lämpliga studiemetoden blir därmed primärt systematiserarens och katalogiserarens, den att klassificera och definiera olika slags symbolpolitiska fenomen och deras inbördes relationer. Den lämpliga förklaringsmodellen blir en i termer av mekanismer, med mycket korta kausala kedjor som kan kombineras med andra slags mekanismer i olika mönster till mer komplexa förklaringar av enskilda händelser.

Vad tjänar katalogiserandet till? Den politiska symbolismen studeras på så sätt som en systematiserad flora med definierade arter och tillhörande mekanismer, som kan uppträda som beståndsdelar i mer komplexa förklaringsmodeller (dvs. teorier och teoretiska ramverk). Därigenom ökar generaliserbarheten väsentligt. Vi kan söka efter samma slags fenomen och mekanismer i de mest skiftande sammanhang. Samtidigt tvingas man på detta sätt till ödmjukhet inför alternativa förklaringsmodellers potential. Den teoretiska pluralismen blir inbyggd i själva förfaringssättet.

1.3.2 OM FALLSTUDIERNA

Vetenskapliga resultat som bygger på ett stort antal fall är ofta, men inte nödvändigtvis, säkrare än resultat som bygger på ett eller ett fåtal fall. Allt annat lika är det naturligtvis önskvärt med höga n-tal. Men med begränsade forskningsresurser är den relevanta frågan när det är motiverat att minska n-talet för att därmed kunna öka mängden data om varje enskilt fall.

Inom forskningsområden där teoribildningen ännu är för oklar för att kunna genomgå stränga prövningar med höga n-tal, som läget

är vad beträffar symbolpolitik, rekommenderar exempelvis Lijphart fallstudier som forskningsstrategi (1971; jfr Eckstein 1992; Van Evera 1997: 67–71; Flyvbjerg 1991: kap. 8). Det fåtal undersökningar av symbolpolitik som valt motsatt väg, höga n-tal hellre än datarikedom, har visat sig säga litet eller ingenting om de kausala processerna i det politiska beslutsfattandet. En sådan undersökning är Brunner (1987), som är en studie i hur Watergate förvandlades till politisk symbol under Watergate-skandalen. Brunner kan genom kvantitativ innehållsanalys visa hur ofta och i vilken betydelse termen förekom i dagspressen, men han kan inte från materialet avgöra hur symboliseringsprocessen ägde rum eller vilka politiska konsekvenser den fick. Genom dataintensiva fallstudier kan man däremot anlägga ett processperspektiv där man följer det politiska händelseförloppet över tiden, s.k. process tracing. Detta innebär att man studerar en kedja av händelser och omständigheter som kausalt förbinder ingångssituationen med det resultat som skall förklaras, snarare än att relatera en uppsättning observerade oberoende variabler med den beroende (King et al. 1994: 226–228).

Vid valet av vilka fall som skall studeras har jag styrts av ett antal överväganden. Jag har begränsat mig till fall från samtida svensk politik. Det är den kontext som jag har bäst förkunskaper om, vilket drastiskt underlättar analysen, och materialsituationen är här god. Vidare har jag begränsat mig till ekonomiskt stora sakfrågor som avgörs på nationell nivå och som sträcker sig över flera år i tiden. Denna typ av policyfrågor är särskilt lämplig att studera med den beslutsteoretiska litteratur som jag använder mig av i kapitel 3.

Det tredje kriteriet jag haft kan förefalla kontroversiellt. Jag vill därför förklara det mer ingående. Jag har medvetet valt fall där besluten i den allmänna debatten beskrivits som symbolpolitiskt motiverade. Jag har försökt att välja fall där jag har *förväntat* mig att finna inslag av det fenomen som skall studeras – symbolpolitik. Är inte detta att ägna sig åt ett uppgjort spel? Om syftet med avhandlingen vore att torgföra det dramatiska avslöjandet att *x* % av alla politiska beslut är symbolpolitiskt motiverade, så vore det onekligen ett fult spel att välja sina fall på det sättet.

Nu är det emellertid inte någon sådan byggnad som här skall resas. Vi skall här studera *vad* symbolpolitik innebär och hur symbolpolitikens *mekanismer* ser ut. Det vore ett besvärligt projekt om man inte hade några fall av symbolpolitik att studera. Det är en naturlig strategi att på

detta sätt maximera sannolikheten för ett utfall när ett fenomen inte är grundligt undersökt och när begreppsapparaten och fundamentala hypoteser inte har prövats. Fallen är, med andra ord, inte valda i syfte att utgöra en inventering av hur vanliga symbolpolitiska inslag är i politiken i allmänhet. En sådan inventering har aldrig gjorts och vore värdefull

När forskaren väljer ut fall för att genomföra sina fallstudier finns ofta ett inslag av personligt intresse i bakgrunden. Jag har dock själv (tidigare) inte haft något särskilt intresse för vare sig IT- eller kärnkraftspolitik, annat än som exempel på samtida viktiga politiska sakfrågor. Däremot har jag vid valet av fall medvetet haft som ambition att studera fall som, ceteris paribus, kan vara utomvetenskapligt intressanta, det vill säga intresseväckande för den politiskt vetgiriga medborgaren av anledningar som går utöver de direkt statsvetenskapligt teoretiskt motiverade. Kärnkraftsfrågan har spelat en central roll i sentida svensk politisk historia. Statens hantering av IT-infrastrukturen kan mycket väl komma att ses som en ödesfråga i framtiden (och beskrivs av vissa redan idag som en sådan). Om man, allt annat lika, kan undersöka viktiga teoretiska frågor genom att studera politiskt omedelbart angelägen empiri istället för att studera perifera händelser, så tycker jag att det är självklart att välja just sådana fall.

1.3.3 MATERIAL

Forskningsläget skiljer sig betydligt åt mellan de olika fallen som har studerats. Det finns få sakfrågor i modern svensk inrikespolitik som renderat så ansenliga textmängder av skiftande slag som kärnkraftsfrågan. Dels finns det flera stora studier, både historiska, sociologiska, statsvetenskapliga och populära, av frågans politiska och diskursiva utveckling, dels har både ABB Atom och Sydkraft givit sitt perspektiv på händelseutvecklingen genom jubileumsböcker med historiskt perspektiv (Leijonhufvud 1994; Bergquist 1985). Den goda materialsituationen innebär att jag i kärnkraftsfallet i stor utsträckning kunnat ta denna befintliga sekundärlitteratur som utgångspunkt vad beträffar frågans utveckling under tiden fram till andra halvan av 1990-talet.

Den svenska IT-politiken har inte alls blivit studerad på samma ingående sätt. Ett samhällsvetenskapligt perspektiv på informationsteknikens utveckling finns anlagt i ett antal större studier (Lennstrand 2001; Johansson 1997; Sundström 2001). I Wihlborg (2000) och

Sundqvist (2001) studeras hur IT-policies uppstår och utvecklas i kommuner. I Ilshammar (2002) studeras vissa historiska IT-politiska skeenden, som datalagens och personuppgiftslagens tillkomst. Någon samhällsvetenskaplig studie av statens hantering av IT-infrastrukturfrågan har jag inte kunnat finna.

Materialet består i stor utsträckning av olika former av offentligt tryck, såsom motioner och propositioner, riksdagsprotokoll, pressmeddelanden betänkanden, remissyttranden och vissa handlingar som samlats in från regeringskansliets arkiv. Därtill kommer de politiska utspel som ägt rum på dagstidningarnas debattsidor. Detta material har i bredbandsfallet kompletterats med intervjuer med nyckelaktörer.[2] Intervjuerna, som genomförts på ett sent stadium i processen, har fyllt två syften. Dels har jag därigenom kunnat bekräfta eller avfärda vissa uppgifter som cirkulerat, dels har jag fått en bättre inblick och godare inlevelse i hur beslutsprocessen har gått till. Vidare har jag genom intervjuerna kunnat illustrera vissa skeenden genom citat från personerna som var med. Det har inte varit oviktigt att åstadkomma en levande berättelse i fallstudierna. Intervjuerna har spelats in. I två fall har jag använt uppgifter från intervjuer där källan har bett om anonymitet. I de fallen anges källan som ”Informant”. Anonyma källor är vanskliga och bör förstås användas med urskiljning. I just dessa fall har jag haft anledning att bedöma trovärdigheten i källorna som hög.

Det är lätt hänt att minnesbilder förvrängs med tiden. Vidare måste ett intervjumaterial hanteras kritiskt eftersom informanterna kan drivas av andra motiv än sin djupa kärlek till den hela och oförvanskade sanningen – det sker en filtreringsprocess där informantens svar naturligtvis utgör valda delar av en större minnesbild (Lundquist 1982 : 42–45). Informanternas svar har därför dels ställts mot varandra, men framförallt mot ett omfångsrikt material av pressklipp från de större dagstidningarna samt i bredbandsfallet även den branschspecifika dagstidningen *Computer Sweden*. Medan dagstidningarnas politiska bevakning ur metodologiskt hänseende givetvis uppfattas som otillfredsställande för statsvetaren, så har detta material ändå varit värdefullt av flera skäl. Härigenom har jag kunnat ta fram en noggrann kronologi över händelseförloppen. Ibland har denna motsagt beskrivningar som informanterna själva lämnat. Rapporteringen är *samtida* med händelseförloppet, vilket omöjliggör mycket av den efterklokhet som annars uppstår. Rapporteringen ger en god bild av det debattläge som besluten fattats under och

är särskilt i kärnkraftsfallet rik på direkt citerade politiska uttalanden. Jag har bedömt dessa som tämligen tillförlitliga. De mest välrenommerade reportrarna har också i flera fall befunnit sig nära nyckelpersonerna och har goda underhandsuppgifter om skeendena. I det fallet måste man dock givetvis ta hänsyn till att reportern utnyttjas i politiska syften.

1.3.4 AVGRÄNSNINGAR

Varje studie, som inte skall publiceras i Borges babyloniska bibliotek, har tyvärr sina yttre gränser, uttalade eller outtalade – så även statsvetenskapliga avhandlingar. De viktigaste medvetna avgränsningar som gjorts i denna avhandling, teoretiska och empiriska, redovisas här.

Teoretiska avgränsningar

De symboliska dimensionerna i mänsklig samvaro studeras inom en mängd olika discipliner, primärt andra än statsvetenskapliga. Symbolanvändning nämns ofta som en vattendelare mellan människan och djuren, och dess studium utgör i olika varianter ett centralt inslag i humanvetenskaperna. Inom språkfilosofin har det utvecklats sofistikerade analysmetoder för att nagelfara språkliga satsers mening. Även inför antropologer och sociologer kan det statsvetenskapliga bidraget spontant upplevas som simplistiskt. Men vi har egentligen ingenting att skämmas för.

Mycket av forskningen om symbolism i samhällsvetenskaperna lider av ett alltför långt gånget abstraherande. Jag försöker trampa försiktigt. De teoretiska vägvalen har därför inte gjorts i avsikt att skapa en heltäckande guide till vad som tidigare sagts om symbolism. Det vore direkt kontraproduktivt. Detta är inte en studie av symboler, inte ens en studie av politiska symboler, eftersom varje sådan studie skulle bli enorm, konturlös, och analytiskt oanvändbar till annat än som bibliografi. Dels finns det mängder av sinsemellan i hög grad olikartade symboler i politiken, dels finns det mängder av skiftande skrifter som berör symbolism i en eller annan form – alltifrån drömtydning och konst till diktanalys och semiotik (Dittmer 1977: 558). Detta är studier i symbolpolitik.

Vad är då skillnaden mellan politiska symboler och symbolpolitik? Symbolpolitik är ett särskilt slags politisk symbol. Symbolpolitik är när man vidtar *en politisk åtgärd* för att symbolisera någonting annat än handlingen ifråga (till skillnad från symbolismen i t.ex. en logotyp, en sång eller en affisch). Distinktionen kommer att utvecklas i nästa kapitel.

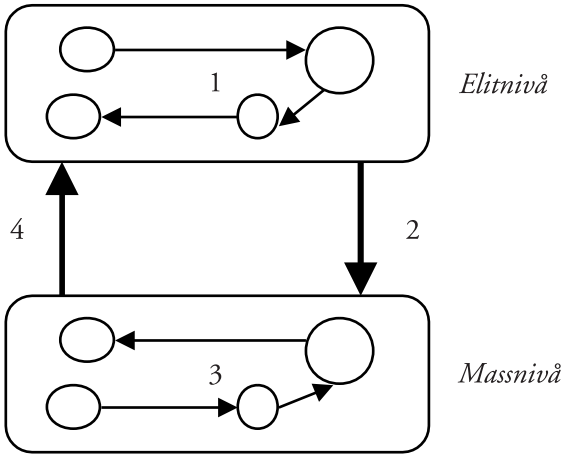
I avhandlingen återfinns inte några djupare resonemang kring symbolismens allmänna natur. De teoretiska resonemangen är medvetet avgränsade till att behandla symbolpolitik. I tidigare verk om symbolpolitik har man fört avancerade och abstrakta diskussioner om symbolismens och språkets natur (Yanow 2000; 1996; Elder & Cobb 1983). Det är min uppfattning att sådana utvikningar inte tjänat något större syfte. Onekligen har forskaren själv stort intellektuellt utbyte av att göra sig bevandrad i de övergripande filosofiska frågeställningar kring symbolism. Däremot blir avståndet till statsvetenskaplig forskning så stort att litteraturen svårligen kan föras in i politologiska studier utan märkliga klyftor och kast i resonemangen. De teoretiska utvikningar som hittas om symbolism i nästa kapitel är sådana som *faktiskt* har tydliga, påvisbara konsekvenser för statsvetenskaplig beslutsteori. Det är definitivt inte allt som finns att säga om symbolism och symbolpolitik, men det är de aspekter som tydligt kan kopplas till statsvetenskapen och analyseras inom denna ram.

Empiriska avgränsningar

I studiet av symbolpolitiska mekanismer kan fokus läggas på olika delar av den politiska processen. Som kommer att framgå av forskningsöversikten i nästa kapitel skiftar det mellan studierna vilka typer av politiska relationer och processer som studeras i termer av symbolpolitik. Idealiserat kan man urskilja fyra olika fokusar som förekommer för sig eller i kombinationer (Figur 1).

Relation 1: Man kan studera symbolpolitiska mekanismer på elitnivå, deras betydelse i centrala beslutsprocesser och hur de påverkar politiska nyckelaktörer. Relation 2: Man kan studera hur aktörer på elitnivå försöker använda symbolpolitiska verktyg till att mobilisera eller demobilisera opinioner på massnivå och vilken effekt sådana försök har. Relation 3: Man kan studera hur symbolpolitiken fungerar i sociala rörelser på massnivå, som gruppsammanhållande och särskiljande faktor. Relation 4: Man kan studera hur symbolpolitiken kan användas strategiskt av massrörelser som utmanar den politiska eliten och hur spridd symbolism på massnivå påverkar beslutsfattandet på elitnivå.

Distinktionerna mellan de olika relationerna och typerna av studier är idealiserade eftersom processerna påverkar varandra. Exempelvis hänger symbolpolitikens mekanismer på elitnivå (relation 1) ofta samman med vilka föreställningar som centralt placerade aktörer har om hur symbol-



Figur 1 Fyra olika typer av symbolpolitiska relationer.

ismen kommer att påverka opinionsbildning på massnivå (relation 2). En uttömmande studie av symbolpolitiska inslag i en viss politisk fråga skulle fordra ett helhetsgrepp 1–4 som studerade samtliga relationer. I praktiken är det resursmässigt inte genomförbart och förekommer inte heller.

Avhandlingens teoretiska arbete om symbolpolitiska mekanismer är oberoende av var fokus ligger i figuren. Däremot är avhandlingens empiriska del, de två fallstudierna, av utrymmesskäl avgränsade till att primärt beröra processer som ligger på elitnivå (relation 1). Återigen, någon sådan avgränsning kan inte göras skarp, utan handlar om var tyngdpunkten i studien ligger. Naturligtvis har de centrala beslutsprocesserna varit påverkade av aktörernas föreställningar om vilka effekter en symbolpolitisk åtgärd kan tänkas ha på opinionen. Däremot har jag inte studerat vilken effekt en viss åtgärd *faktiskt* haft på massnivå. Fokus ligger på elitprocesser och de föreställningar som legat till grund för dessa.

Det empiriska materialet i fallstudierna är avgränsat på fler sätt än detta. Att studera politiska beslutsprocesser är som att försöka flytta ett träd från en plats till en annan. Mot sin vilja måste man kapa mängder med rottrådar för att operationen skall vara möjlig. Det krävs eftertanke i beskärningen för att man inte skall bli sittande med ett döende träd. När man studerar beslutsfattande är det nödvändigt att göra motsvar-

ande temporala avgränsningar i två riktningar, både vad gäller hur långt tillbaka man skall följa de processer som föregått beslutet och vad gäller i vilken utsträckning man skall följa de processer som uppträder efter det fattade beslutet.

Fallstudier är benägna att drabbas av elefantiasis. De sväller ut i förhållande till vad som är teoretiskt motiverat och fungerar snarare som politisk historieskrivning än som material för statsvetenskaplig analys. Det är lätt att proklamera att trädet bör tuktas, det är svårt att förmå sig till det. Som varje annan fallstudieforskare hävdar jag att det i just mina studier, symbolpolitiska beslut, finns särskilt goda skäl att vara försiktig i de temporala avgränsningarna. För att kunna tolka symboliska motiv och processer är det ofta nödvändigt att vara förtrogen med den historia som föregått beslutet. I vissa fall – vi kommer se exempel på det i kärnkraftsfrågan – kan man se historiska rottrådar som löper så långt som tjugo år tillbaka i tiden. Inom andra politikområden går rötterna ännu djupare. Det kan också vara värdefullt att granska den händelseutveckling som följt det studerade beslutet. Det agerande som följer ett beslut kan ge signaler om vilka de verkliga motiven bakom beslutet varit och med vilket engagemang ett beslut tagits.

I fokus för avhandlingen står två riksdagsbeslut Det ena är 1997 års beslut att stifta en lag om kärnkraftens avveckling. Riksdagen gav därmed regeringen möjligheten att besluta om att stänga den första Barsebäcksreaktorn och inleda kärnkraftsavvecklingen i Sverige. Det andra beslutet är 2000 års beslut att staten skulle satsa 8,3 miljarder på subventioner till och investeringar i en utbyggnad av ett bredbandsnät i Sverige. De empiriska fallen består med andra ord av studier av enskilda beslut, inte studier av den svenska energipolitiken eller IT-politiken i allmänhet. Men för att korrekt kunna förstå innebörden av besluten måste de sättas in i sitt större sammanhang, det vill säga den politiska utveckling som föregått dem och delar av det som hänt sedan besluten fattats.

* * *

Till sist vill jag göra en språklig kommentar. Den löpande texten förfulas varstans av teoretiska termer som används oöversatta från amerikansk statsvetenskaplig litteratur. Det är djupt beklagligt, och jag sörjer att svenskan urholkas som vetenskapligt språk, men jag har i dessa fall konstaterat att min stilistiska förmåga varit otillräcklig för att hitta någon rimligt elegant svensk term med samma konnotationer.

-2-

SYMBOLPOLITIKENS MEKANISMER

Det är visst någonting suspekt med symbolpolitik. Termen förekommer regelbundet i den politiska debatten. På dagstidningarnas ledarsidor är ”symbolpolitik” en pejorativ etikett som placeras på politiska beslut som förenar grandiosa målsättningar med klena förutsättningar till framgång. Några tidningsreferat kan exemplifiera:

- Prostitutionsförbudet är en symbolpolitisk ”signal” som kommer att motverka sitt eget syfte (Svenska Dagbladet 1998a).
- 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 2000b).
- Beslutet att sätta en maximiavgift inom barnomsorgen är symboliskt och kommer att leda till ökad efterfrågan som sänker servicekvalitén (Finanstidningen 2000).

- Regeringen kommer med tomma symbolpolitiska uttalanden om att begränsa EU:s inflytande samtidigt som man försöker föra upp nationella frågor på unionens agenda (Expressen 1999).

Att beteckna ett beslut som ”symbolpolitiskt” tycks innebära att det är meningslöst, rent av skadligt och en smula bedrägligt, alltid någonting icke-önskvärt.

> Av og til forstås symbolpolitik som pseudopolitikk, noe som kommer i stedet for eller till fortrengsel for realiteter. Det er politikk uten ett skikkelig saklig, rasjonelt feste. Handlinger har en annen reell begrunnelse enn den som foregis; de virkelige motivene – partitaktikken – tåler ikke helt dagens lys (Rasch 1993: 11).

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, vilket kommer att framgå av detta kapitel. I någon utsträckning förekommer alltid symbolism i politiska beslut. ”Den som har en god politisk løsning på sine velgeres problemer, er nødt til å framstille den i et gunstig lys, dvs. velge effektive symboler, like mye som den som har dårlige løsninger” (Brox 1993: 22).

I detta kapitel presenteras och kritiseras den statsvetenskapliga forskningen kring symbolpolitik. Jag kommer att argumentera för att den lider av fyra olika svagheter och lämnar förslag på hur man kan komma till rätta med tre av dessa (det fjärde problemet, som gäller hur symbolpolitiska begrepp kan kopplas till övrig statsvetenskap, sparas till nästa kapitel). Diskussionen mynnar ut i ett analytiskt ramverk som kommer att användas för att inkorporera symbolpolitiska dimensioner i statsvetenskaplig teoribildning.

2.1
SYMBOLPOLITIK I STATSVETENSKAPEN

Kontrasten mellan ledarskribenternas och statsvetarnas intresse för symbolpolitik är slående. Samtidigt som symbolpolitik är förhållandevis omskrivet i den politiska journalistiken, för termen en undanskymd tillvaro i statsvetenskapen.[3] Betydelsen av symboliska inslag i politiskt beslutsfattande påtalas ofta i översiktsverk om politiska beslutsprocesser (Birkland 2001: 217–218; Anderson 2000: 269–270; Howlett & Ramesh

1995: 109–111). Däremot är det betydligt sämre beställt med systematiska undersökningar på området, såväl teoretiska som empiriska. Jag skall här ge en översikt av de viktigaste symbolpolitiska studierna samt ett antal senare verk.

2.1.1 LASSWELL: SYMBOLISM OCH PSYKE

Harold D. Lasswell blev symbolpolitisk pionjär när han hävdade att motivet till politiska beslut ofta kunde bestå i vad politiken symboliserade, inte vad den konkret åstadkom. Trots den smått suggestiva titeln på hans banbrytande arbete, *Psychopathology and Politics* (1930), rör det sig egentligen inte om en studie av sinnessjukdomarnas betydelse för politiken, åtminstone inte i huvudsak.[4] Lasswells utgångspunkt är att sekelskiftets landvinningar inom psykologins och psykiatrins område kan förbättra statsvetenskapens möjligheter att förklara politiska fenomen. Den politiska människan är inte bara en målmedveten varelse. Hon har barndomsminnen och bär på förträngda trauman. ”Our conventional schemes of 'political motivation' seem curiously aloof from the manifold reality of human life when we discover the private basis of public acts” (Lasswell 1930: 7). Lasswell intresserar sig här just för denna samverkan mellan de privata, känslomässiga motiven och den offentliga politiken. Den personlighetspsykologiska teoribildningen är naturligtvis stor och heterogen, och Lasswell gör inte många definitiva ställningstaganden, men influenserna från Freud är tydliga.

De politiska motiven är, enligt Lasswell, i grunden högst privata och grundade i ens personlighetsutveckling. ”Everybody knows that the pluralism of ends goes far beyond 'official' ends … Besides the values which are 'public,' there are complicating values which are the residue of one's 'private' history” (1930: 30). Visserligen är den politiska människan duktig på att argumentera för sina ställningstaganden, men det är rationaliseringar som döljer de verkliga, undermedvetna orsakerna.

Lasswell sammanfattar sin hypotes i uttrycket $p \} d \} r \} = P$, där *p* står för privata motiv, *d* står för överföring på offentliga företeelser, *r* står för rationalisering till allmänintresse, *P* står för den politiska människan, och klamrarna } står för transformeringsprocesser (1930: 75–76). Det vill säga, politiska preferenser (den politiska människan) skapas genom att privata, känslomässiga motiv kanaliseras genom offentliga företeelser och sedan rationaliseras genom allmänt accepterade argument om allmänintresset.

”[P]olitics is the process by which the irrational bases of society are brought out into the open” (Lasswell 1930: 184). Men detta är bara halva sidan av Lasswells påstående. De privata, irrationella grunderna släpps inte fram omaskerade, utan omformuleras i sådana termer som man förväntas använda.

Om man inte kan känna igen sig i beskrivningen är det därför att förloppet är undermedvetet och förträngningsmekanismerna starka. ”Indeed, the private motives may be entirely lost from the consciousness of the political man, and he may succeed in achieving a high degree of political validation for his point of view” (Lasswell 1930: 76). Om man skulle försöka motbevisa hypotesen genom att framlägga rationella skäl till någons politiska övertygelse, kan Lasswell därmed tolka detta som indirekt stöd för hypotesen. Skyddsnätet är välspänt.

Lasswell illustrerar sin hypotes med ett antal fallberättelser om olika anonyma aktörer från politiken och byråkratin. De tolkningar som genomförs framstår som fantasifulla i överkant, med tanke på vilken begränsad tillgång man egentligen har till andra människors själsliv. Efter att till exempel ha redogjort för republikanen L:s barndom, tvångstankar och drömmar anser sig Lasswell kunna förklara den verkliga grunden för L:s politiska ställningstaganden, bortom ytliga logiska argument och rationaliseringar.

> He is a Republican in party preference, and possesses well-rationalized judgements on a number of public questions … The private meaning of his political convictions is clear enough, for they are self-imposed obligations to lift his load of guilt for the murderous and incestuous fantasies which he long struggled to repress (1930: 153, 157).

Grunden för sådana spektakulära slutsatser är, milt uttryckt, oklar och därför lämnas här Lasswells specifika analyser därhän. Det finns däremot tre idéer i *Psychopathology and Politics* som haft bestående inflytande på den statsvetenskapliga analysen av symbolpolitik.

(1) Lasswell har en hypotes om *vad* det är man väljer att symbolisera och ge uttryck för genom politiken. ”Political movements derive their vitality from the displacement of private affects upon public objects” (1930: 173). Vi kommer senare att se samma tanke hos Edelman och Gusfield. Det är grundläggande känslomässiga behov som kanaliseras genom politiken. Lasswell har ett freudianskt synsätt på vad behoven består i. Förträngda sexuella fantasier förekommer rikligt i hans fallstudier.

Senare forskare har istället betonat mer salongsmässiga behov, som trygghet och status.

(2) Lasswell har också en hypotes om vilka fenomen som kan fungera som lämpliga projektionsdukar – varför just politiska företeelser (och vissa sådana i synnerhet) används som projektionsobjekt. Konkretion och symbolism står i motsatsförhållande. Det lämpliga symboliseringsobjektet är den företeelse som ständigt och jämt omnämns i retoriken, men samtidigt sällan påträffas i vardagen. Det är det avlägsna, okända och abstrakta som lättast kan användas för att kanalisera känslorna. I symbolpolitikens värld är detaljerna bara i vägen.

> This ambiguity of reference, combined with universality of use, renders the words which signify parties, classes, nations, institutions, policies, and modes of political participation readily available for the displacement of private affects (1930: 184).

(3) Lasswell har slutligen flera intressanta hypoteser om effekterna av att politik används symboliskt. För det första kan man inte förvänta sig att de kan avslutas uteslutande med förnuftsargument om politiska krav och konflikter har känslomässiga grunder. Det politiska systemet behöver lösa konflikten och uppnå jämvikt, men ”the solution is not the 'rationally best' solution, but the emotionally satisfactory one” (Lasswell 1930: 185).

> It should not be hastily assumed that because a particular set of controversies passes out of the public mind that the implied problems were solved in any fundamental sense. Quite often the solution is a magical solution which changes nothing in the conditions affecting the tension level of the community, and which merely permits the community to distract its attention to another set of equally irrelevant symbols … Political symbolization has its catharsis function, and consumes the energies which are released by the maladaptions of individuals to one another (Lasswell 1930: 195).

För det andra har symbolism en polariserande effekt på politiken. Symboler konkurrerar med varandra på uppmärksamhetsmarknaden, vilket leder till att endast ett fåtal ”master-symbols” överlever. ”The mobilization of the community for action demands economy in the terms in which objectives are put … Symbolization thus necessitates dichotomization” (Lasswell 1930: 189). När symboler konkurrerar med varandra på detta sätt innebär det att de känslor som tidigare fått utlopp genom en viss symbol, senare kan flyttas över till en annan rival. ”There is always a

rather considerable reservoir of unrest and discontent in society, and there is nothing absolutely fixed and predestined about the particular symbol which will have attracting power" (Lasswell 1930: 189–190). Utrymmet för retorik och politiskt ledarskap blir därmed tydligt.

För det tredje används symbolism av politiska eliter för att legitimera rådande maktförhållanden (Lasswell [1936] 1958: kap. 2). Individuella psykologiska behov kanaliseras genom de politiska institutionerna. Legitimiteten blir därför känslomässigt grundad, inte intellektuellt. Grupper som försöker utmana systemet använder sig av alternativa symboler som kanaliserar känslorna på nya sätt, och därigenom undergräver legitimiteten för de etablerade maktsymbolerna ([1936] 1958: 42, 168–169). Den Lasswellska symbolpolitiken är med andra ord ett elitistiskt manipulationsspel av massornas själsliv.

2.1.2 EDELMAN: SYMBOLISM ELLER SUBSTANS?

Lasswell var först, men Murray Edelman blev med sin formuleringskonst störst i den symbolpolitiska genren. 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] 1985; 1971; 1977; 1988; 1998). I synnerhet *The Symbolic Uses of Politics* (Edelman [1964] 1985) har kommit att tjäna som standardreferens när symbolpolitik kommer på tal.

Ett återkommande tema i Edelmans skiftande produktion är hämtat från Lasswell – att politiska krav som regel är känslomässigt grundade. Den vitala funktionen för policies 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] 1985: 165).

Till skillnad från Lasswell har Edelman ett klassperspektiv på symbolpolitikens natur. 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 tillfredställelse 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 Merelman (1993) och Yanow (1996). En intressant studie i Edelman-traditionen är Olsen (1970), som byggde på en fallstudie av budgetprocessen i en norsk kommun. Olsen fann att budgetbeslutet primärt fyllde känslomässiga och rituella funktioner. Beslutsunderlag, som till synes skulle ligga till grund för rationellt, instrumentellt beslutsfattande, användes i praktiken inte. Aktörerna diskuterade endast i liten grad det aktuella budgetbeslutet. Snarare fungerade beslutsprocessen som en legitimerande ritual för en resursallokering som i själva verket ägde rum genom rader av panikartade, successiva ad hoc-beslut under året.

2.1.3 GUSFIELD: STATUS POLITICS

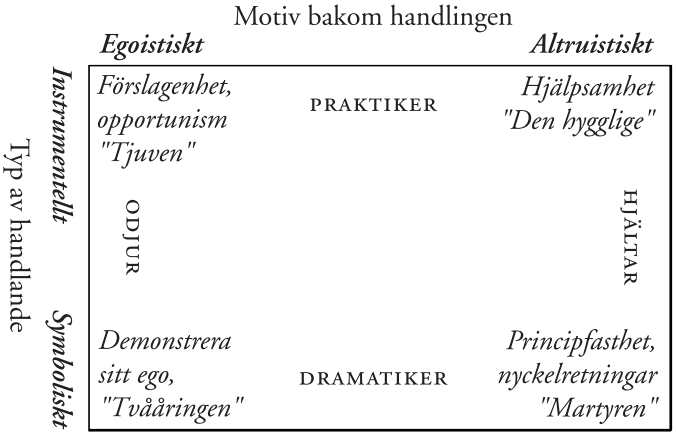
Ett centralt symboliskt behov som tar sig uttryck i konkreta policykrav är behovet av status. Gusfield har i en studie av den amerikanska nykterhetsrörelsen visat hur en policy förändras när den övergår från att vara instrumentellt motiverad till att drivas av statusmotiv, s.k. *status politics* (1963; 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, förändras attityden. Alkoholisten är inte längre ett offer utan någon som tagit avstånd från rörelsens livsstil, en dålig människa. Nu aktualiseras tvångsmetoder, genom att tvinga fram konformism från alkoholisten återupprättas rörelsens status symboliskt. Hofstadter (1955) och Lipset (1955) för liknande resonemang kring grunderna för McCarthyismen.

2.1.4 SEARS: DEN SYMBOLSTYRDE VÄLJAREN

Termen ”symbolic politics” har också använts som oegentlig beteckning för en konkurrerande hypotes till plånboksröstningsteorin (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 styrs mer av tidig socialisering än ens personliga materiella intressen (Sears et al. 1979; Sears et al. 1980; översikt i Sears & Funk 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.

Problemet med Sears’ studier är att de implicit för samman två separata faktorer: målsättningar och handlingstyp (instrumentellt eller symboliskt). Distinktionen mellan egoism och altruism bör hållas isär från distinktionen mellan instrumentalism och symbolism. Det tidigare är olika slags motiv, det senare är olika slags handlingar, se Figur 2.



Figur 2. Motsatsparet altruism–egoism måste separeras från symbolism–instrumentalism.

Handlingar kan ha olika slags motiv, egoistiska som är inriktade på den egna personens välbefinnande, eller altruistiska som tar sikte på omgivningens behov. Men vidare kan de handlingar som motiven mynnar ut i vara av två slag, instrumentella handlingar som konkret *leder* till det man eftersträvar, eller symboliska handlingar som genom tolkning *uttrycker* det man värdesätter. Jag hävdar således att utfallsrummet ger fyra idealtypiska handlingsmodeller, inte bara de två som Sears utgår ifrån.

Ett exempel på instrumentell egoism hittar man hos *tjuven*, som så praktiskt som möjligt uppfyller egna intressen. Tjuvens målfunktion är klar, det egna välbefinnandet, och medlen väljs i syfte att konkret åstadkomma detta mål.

Tvååringen är precis som tjuven en utpräglad egoist, men agerar till omgivningens förtret inte alls lika förslaget. Handlandet är ofta kontraproduktivt, det konkreta resultatet blir att barnets situation försämras (t.ex. genom skäll) men handlandet syftar till att manifestera sitt ego genom symboliskt trots.

I likhet med tvååringen är även *martyren* skådespelare i ett drama, men till skillnad från tvååringen är det inte den egna personen som måste komma till uttryck, utan högre altruistiska principer. Martyren styrs av nyckelretningar, där den aktuella situationen placeras in i en kategori och sedan strikt hanteras enligt de principer som fastlagts för denna kategori.

Den hjälpsamme grannen är godhjärtad altruist precis som martyren, men har ett mer händigt sinnelag. Handlingarna bedöms och värdesätts på ett pragmatiskt sätt utifrån de konkreta effekterna. I det avseendet bär den hjälpsamme grannen släktskap med tjuven – båda är utpräglade praktiker. Deras motiv brukar däremot skilja sig åt.

När man för in Sears' studier i utfallsrummet finner man en implicit dikotomi mellan det övre vänstra extremtillståndet, "Tjuven" och det nedre högra extremtillståndet, "Martyren". Eftersom jag vill hävda att dikotomin är falsk, så framstår också tolkningen av resultaten som osäkra i mina ögon.

Samtidigt kan det tillfogas att det misstag som Sears begår hör till den bästa sortens misstag, nämligen de pedagogiska. Detta ger mig tillfälle att understryka att symboliskt motiverade beslut inte nödvändigtvis är det samma som att bete sig altruistiskt och godhjärtat och att instrumentellt

handlande inte nödvändigtvis innebär att man beter sig sniket och är likgiltig inför andras välbefinnande.

2.1.5 ANDRA ARBETEN OM SYMBOLPOLITIK

Elder & Cobb (1983) svarar för ett omfattande försök att skapa en analysmodell för politisk symbolism. De 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 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” (Elder & Cobb 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 behandlas i detta kapitel.

Edelmans forskning inriktade sig på de politiska eliternas möjligheter att påverka massan med hjälp av symboliska policies. Den motsatta angreppsvinkeln – massans möjligheter att använda symbolism för att påverka den politiska eliten – finner man hos Kowalewski (1980). I en studie av 427 sovjetiska oppositionella demonstrationer åren 1965–1977 fann Kowalewski ett statistiskt samband mellan bruket av politiska symboler i demonstrationerna (såsom symboliska flaggor, mötesplatser och datum) och militant uppträdande, storleken på demonstrationen och sannolikheten till att protesterna skulle vara framgångsrika. I Kowalewskis analys är symbolbruket den oberoende variabeln, men samtidigt kontrolleras inte den kausala riktningen i sambanden. Det är lätt att argumentera för att orsakssambandet skulle kunna gå i motsatt riktning.

Under senare år kar det kommit flera monografier som behandlar symbolpolitik. Kertzer (1996) är ett arbete 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 de interna partikonflikterna kring hur man skulle förhålla sig till dessa symboler är empiriskt noggrann och övertygande, men tyvärr också teoretiskt tämligen ostrukturerad och essäistisk.

Wedeen (1999) studerar den symbolmättade personkulten kring Syriens diktator, president Hafiz al-Asad. Trots att symbolismen är allmänt genomskådad och bemöts med cynism, argumenterar Wedeen för att ritualerna och den framkommenderade Asad-kulten har en viktig maktfunktion. Den manifesterar ständigt ledarens omnipotens och möjlighet att tvinga individen till underkastelse vilket producerar politisk apati och försvårar kollektivt agerande för en eventuell opposition (för det rationalistiska elementet i Wedeens förklaring, se Chwe 2001).

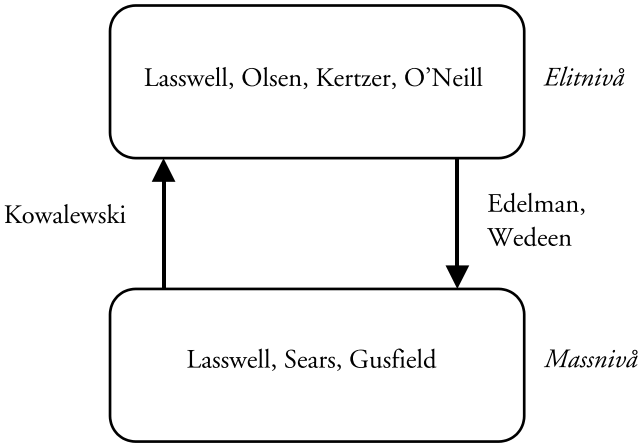
> … Asad's cult is an effective mechanism of power because while economizing on the actual use of force, it also works to generate obedience. Asad is powerful because people treat him as powerful; spectacles are enactments of people treating him as powerful, thereby helping to make him so (Wedeen 1999: 146).

O'Neill (1999) gör en originell studie av hur symboliska begrepp som heder, förolämpningar och ursäkter kan föras in i spelteoretiska analyser av internationella konflikter. O'Neill argumenterar för att stater åtrår heder, men då omdöpt till termer som "will", "resolve" och "credibility", och visar hur spel om heder kan få speciella egenskaper. Begreppsbildningen är noggrann och empiriskt välunderbyggd, och O'Neill visar att det är möjligt att föra in symbolism som variabel i annan statsvetenskaplig teori. Däremot utgör studien ingen lämplig startpunkt för ett allmängiltig teoretiserande om symbolpolitikens natur. O'Neills ansats är avgränsad till viss slags symbolism i situationer som kan modelleras spelteoretiskt.

Tidigare identifierade jag fyra olika relationer som kan studeras symbolpolitiskt (Figur 1, s. 18). Den forskning som här presenterats finns inplacerad i en motsvarande, sammanfattande figur (Figur 3).

Som framgår av figuren, utgör den presenterade litteraturen en heterogen teoribildning som täcker in samtliga fyra relationer som jag tidigare särskilde. Ofta har man arbetat relativt oberoende av befintliga symbolpolitiska studier, sällan problematiseras hur de olika studierna förhåller sig till varandra i fråga om vad för slags relationer som analyseras symboliskt.

En sådan indelning görs dock i Brysk (1995) som argumenterar för att studiet av politisk symbolism kan delas in i en tradition som betonat symbolismens manipulativa sida, där symboler används som maktinstrument, och en tradition som betonat dess integrerande sida,



Figur 3 Det teoretiska förhållandet mellan tidigare forskning om symbolpolitik.

där symboler fyller en social funktion för att hålla samman grupper och tillfredställa individens känslomässiga behov. Brysk har rätt i att betoningen mellan dessa båda aspekter skiftar mellan olika studier. Någon striktare indelning är däremot inte möjlig att göra, eftersom symbolismens manipulativa potential är beroende av dess behovstillfredsställande funktion. Hur kan man hävda att symboliska korttrick har politiska effekter, om man inte samtidigt hävdar att symbolism är någonting *viktigt* för den individ som blir manipulerad?

2.2
PROBLEM I STUDIET AV SYMBOLPOLITIK

Trots att det uppenbarligen finns många varierande arbeten på området, och trots att betydelsen av fenomenet är allmänt erkänd, så förblir symbolpolitik ett jämförelsevis outforskat 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.[5] (1) Definitionsproblem. (2) Abstraktionsgraden och avsaknaden av typologisering. (3) Bristande kopplingar till övrig politologisk teori. (4) 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. Därefter diskuterar jag olika möjligheter att lösa problemen. Diskussionen mynnar ut i en uppsättning symbolpolitiska begrepp och distinktioner som kommer att användas i avhandlingen.

2.2.1 PROBLEM (1): ATT DEFINIERA SYMBOLPOLITIK

Ett första hinder, som vållat 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. That is, symbols assume meaning in relation to the objects, events, beliefs, values, or attitudes to which they refer (Burnier 1994: 240).

Politiska problem och argument ses i det här sammanhanget ofta som ”contending interpretations of policy issues made by different communities of meaning”, dessa tolkningar är ”an interpretive framework within which policy-related artifacts make sense” (Yanow 2000: 11). Problemet är att den precisa innebörden av ”make sense”, ”stå för” och ha ”mening” och förhållandet mellan att (1) *a* ”betyder” och har ”meningen” *x*, och (2) föreställningen om att *a* orsakar och har konsekvensen *x*, är oklart och i lika stort behov av definition som ”symboler” (jfr O’Neill 1999: 3; Dittmer 1977: 561–562). En okänd entitet tycks få ersätta en annan.

2.2.2 PROBLEM (2): AVSAKNAD AV TYPOLOGISERING

Som en direkt följd av svårigheten att definiera symbolpolitik tenderar symbolbegreppet att användas vetenskapligt i vitt skilda sammanhang för att beteckna sinsemellan ganska olika fenomen.[6] Jämför följande statsvetenskapliga 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] 1985: 37).

Användningen i citaten under punkt ett tycks gälla någon form av mentala sorteringsprocesser. Under punkt två 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. Citaten under punkt tre gäller de många samhälleliga storheter som får sin existens genom blotta föreställningen om dem, såsom löften, pengar, schackpjäser och nationer (Searle 1997). I punkt fyra 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. Det är svårt att förstå hur teoribildningen kan främjas av att "symboler" tillåts beteckna så olikartade företeelser utan någon ordentlig typologisering.

2.2.3 Problem (3): bristande kopplingar till övrig politologisk teori

Ett tredje problemområde är förhållandet mellan symbolpolitik och ordinär, instrumentell politik. Två närliggande truismer 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. Den teoretiska uppgiften i denna avhandling är att föra in symbolpolitiska variabler i public policyteorier.

2.2.4 PROBLEM (4): HUR FASTSTÄLLS SYMBOLPOLITIK?

Det fjärde och sista problemområdet som måste diskuteras, 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.

2.3
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 egent-

ligen är ett antal olika fenomen som delar en familjelikhet (1999 : kap. 1). Ingen definierande egenskap delas av alla medlemmar (Lakoff 1987; Wittgenstein [1953] 1967). Istället handlar det om ett antal olika fenomen som påminner om varandra. Vad som behövs är inte en definition 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 än kan definieras, återfinns överallt i samhället och självfallet även inom politiken. De flesta av dessa symboler är synnerligen praktiska verktyg, men av begränsat statsvetenskapligt intresse.[7] Siffrorna på voteringstavlorna 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 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.

2.3.1 NÄT AV KOPPLINGAR

Det hela kan göras 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.

Ett politiskt beslutsärende har följande grundläggande form: *en politisk fråga har ett visst värde i kraft av sina kopplingar till andra politiska frågor, som även de följer samma mönster*. Om en fråga inte skulle uppfylla detta mönster skulle det överhuvudtaget inte kunna framställas som *politiskt*. Formen för att göra gällande att någonting är politiskt är genom att demonstrera att det har en koppling till någonting annat som redan erkänns som politiskt. Det som normalt uppfattas som politiska mål är därmed i själva verket beroende av att kopplas ytterligare frågor för att få sin viktighet etablerad.

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 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.[8] Vore den politiska världen rent instrumentell och dessa kausala länkar de enda som funnes, så skulle symbolpolitik vara synonymt med bedrägeri.

Därmed skulle det, teoretiskt, kunna vara möjligt att arrangera detta nät av mål-medel-relationer som en hierarkisk väv (Simon [1947] 1997: 73–74).[9] 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).

> If an objective is challenged, it is defended by pointing to some more fundamental objective toward which it is directed, and to the belief that (a supposed *fact* which may or may not be valid) that accomplishing the former objective will contribute toward reaching the latter one … and so on – ending the chain, perhaps with final values like virtue, truth, and beauty (Simon [1947] 1997: 69)

Denna tankefigur – med politisk argumentation formad som ett komplext nät, är inte ovanlig. Ett färskare exempel finner man i Dahls beskrivning av demokratiteori. Lägg dock märke till att Dahl här inte talar om politiska frågor, utan om demokratiteoretiska argument. Tankefiguren är likväl densamma:

> Demokratisk teori föreställer jag mig som ett stort, tredimensionellt nät; det är alldeles för stort för att uppfattas med en enda blick. Nätet består av sammanbundna, mer eller mindre elastiska trådar. Vissa delar av nätet består av fasta hopkopplingar – strängt deduktiva argument – medan andra delar är lösare förbundna och en del förbindelser nog så kinkiga. Likt en välkänd modell av universum förefaller nätet ändligt men utan gränser. Om man alltså tar sig fram längs en av argumentationens trådar kommer man inte till en kant, som sätter en klar och tydlig gräns för den demokratiska teorins område. Följ ett argument till vad som verkar vara dess slut och du finner dig vara på väg längs en annan tråd. I all oändlighet, är jag rädd (Dahl [1989] 2002: 20).

En modell som skulle förutsätta att beslutsfattaren hade något slags övergripande blick över nätets alla kopplingar vore naturligtvis orimligt idealiserad, vilket även Simon är medveten om. Det finns otvivelaktigt tvingande kognitiva begränsningar för hur långt en beslutsfattare är kapabel eller finner det mödan värt att följa kopplingarna.

> In actual behavior, a high degree of conscious integration is seldom attained. Instead of a single branching hierarchy, the structure of conscious motives is usually a tangled web or, more precisely, a disconnected collection of elements only weakly and incompletely tied together; and the integration of these elements becomes progressively weaker as the higher levels of the hierarchy – the more final ends – are reached (Simon [1947] 1997: 74).

I det enskilda beslutsärendet spelar det ingen större roll. Politiken behandlas inte i helheter, utan i utbrutna definierade subsystem som griper om delar av en större helhet. Inom ett subsystem, låt oss säga energipolitik, förekommer med nödvändighet kopplingar till politiska frågor som primärt avhandlas i andra subsystem, exempelvis välfärdseffekter. När sådana kopplingar förekommer vore det orimligt att förvänta sig att det komplex av kopplingar och frågor som utgör välfärdspolitiken, så att säga, inkorporerades i en beslutsanalys inom energiområdet. Snarare är det rimligt att föreställa sig att en sådan extern fråga fungerar som ett slags extern konstant som inte problematiseras.

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.

Pressman och Wildavsky gav i sin klassiska implementeringsstudie ett gott råd om hur man skall bedöma vad som egentligen är viktigt för en aktör.

> If you want to know what a man loves, observe how he spends his time. If you want to know what matters most to an organization, chart the activities on which its members spend their precious allotment of hours. The allocation of time deserves … the same attention that we give to the allocation of financial resources (Pressman & Wildavsky [1973] 1984: 121).

När man tillämpar denna teknik på politiska beslutsfattare är ett slående drag hur mycket tid och energi som läggs ned på att prata. Bara protokollen från kammaren under ett riksdagsår brukar omfatta 10–15 stora volymer. Varför lägger man ned denna tid på att *prata* om de beslut som tas?

Offentlig argumentation fyller en viktig roll i det politiska beslutsfattandet. Det som står på spel är rättfärdigandet av offentliga beslut, och till det duger det inte att hänvisa till sin smak, sitt intresse eller liknande strikt subjektiva storheter.

> At the end of analysis, we cannot merely make decisions. We also have to justify them. However whimsically or equivocally we *came* to our conclusions, good reasons have to be given for our policy preferences if they are to be taken seriously in the forums of policy deliberation (Anderson 1979: 712).

Detta rättfärdigande utförs just genom att beskriva hur beslutet eller den föreslagna policyn kan kopplas till etablerade policies, frågor som inte i den aktuella beslutssituationen är i behov av ytterligare rättfärdigande utan kan behandlas som givna, gemensamma utgångspunkter. Det vore naivt att föreställa sig att de kopplingar som anförs nödvändigtvis skulle

vara en verklig bild av de kopplingar som i grunden motiverat aktören. Men det gör inte rättfärdigandet meningslöst. Majone jämför med skillnaden mellan *the process of discovery* och *the process of justicifaction*. När man väl offentligt rättfärdigat en policy genom vissa slags kopplingar, kommer det i den politiska diskussionen bli dessa som används som måttstock på hur goda grunder policyn vilar på, oaktat vad ens *verkliga* privata skäl råkat vara (Majone 1989 : 29).

Hur förhåller sig nätmodellen till det välbekanta begreppet ”preferens”? Preferensbegreppets användning inom ekonomin har med teorin om *revealed preferences* följt en behavioristisk linje (jfr Sen 1973). Man har försökt undvika att teoretisera kring preferensbildningsproce ssen inne i huvudet på människan. Utgångspunkten har istället varit att ”choices are observed first and preferences are then presumed from these observations” (Sen 1973 : 241). Om en aktör väljer *x* framför *y* sluter man sig till att aktören har en preferens för *x* över *y* vid det aktuella prisförhållandet mellan *x* och *y*, punkt.[10] Nätmodellen är en i jämförelse innehållsrikare modell. Preferensbegreppet kan liknas vid en önskelista, en förteckning över *vad* som eftersträvas *i vilken ordning*. Nätmodellen är ett kopplingsschema, en modell över *varför* någonting eftersträvas och *med vilken intensitet*. Det är, i princip, möjligt att från ett nät av kopplingar rekonstruera preferenser. Däremot är inte motsatsen, att gå från preferenser till kopplingsnät, möjligt att göra. Kopplingsnät måste rekonstrueras från aktörernas utsagor, inte från deras val mellan *x* och *y*.

2.3.2 SYMBOLISM SOM KOPPLINGAR

Symbolpolitik kan mot bakgrund av detta definieras negativt, som politiska bevekelsegrunder som *inte* är instrumentella. Poängen med kopplingsnäten är att symbolism kan förstås som ett särskild slags kopplingar. Därmed kan symboliska inslag i politiken analyseras som fullvärdiga medlemmar inom samma teoretiska ram som instrumentella beslut, inte som en särskild slags bisarr residualkategori i en värld för sig.

> 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: 26–27).

Tanken är att *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.

Frågan blir vilka olika sätt det finns att skapa kopplingar annat än genom kausalitet. En taxonomi av dessa olika typer av icke-kausala kopplingar blir en taxonomi av symbolpolitikens former. Jag ska nu gå över till att diskutera dessa olika former.

2.4
SYMBOLPOLITISK TAXONOMI

Som det har framgått, är begreppen symbolpolitik och symbolism alltför abstrakta och svåroperationaliserade för att kunna användas analytiskt. Det är nödvändigt att bryta upp begreppen i tydligare, observerbara underavdelningar. I detta avsnitt diskuteras först en befintlig klassificering av symbolism (refererande och kondenserande symboler). Klassificeringen bedöms som olämplig att använda. Därefter presenteras alternativa distinktioner.

2.4.1 REFERERANDE OCH KONDENSERANDE SYMBOLER

I den symbolpolitiska litteraturen görs distinktionen mellan refererande och kondenserande symboler (Sapir 1934; Edelman [1964] 1985: 6–7; Graber 1976). Refererande symboler är rent tekniska kommunikationsverktyg (det kan t.ex. vara praktiskt att använda krumelurerna 'SKATTEBETALARE' för att beteckna den medborgarroll som debatten gäller); kondenserande symboler har däremot en känslomässig, subjektiv betydelse som går utöver den rent refererande. Termen ”skattebetalare” kan väcka stereotypa associationer till statlig ineffektivitet, David mot

Goliat, den hederlige medborgaren och den okänsliga byråkratin. Exakt vilka bilder man ser framför sig varierar förstås.

> Seemingly plain words can be hard to translate, and even when they are not, they still conjure up different things to different people … 'KGB' might not conjure up so much to someone who never actually had to deal with it (Danjoux 2002: 51).

Det är just de svårfångade kondenserande symbolerna som ägnas uppmärksamhet i symbolpolitiska studier. Den opinionsbildande effekten av nyckelord som "frihet", "välfärd", "folkhem" och "neutralitet" kan går långt utöver ordens bokstavliga innebörd. "When mass audiences respond strongly and uniformly to the appeals of such symbols, the symbols become Pavlovian cues: the audience reacts automatically to the cue, rather than to the facts of the situation" (Graber 1976: 291).

I likhet med Pavlovs hundar är det den tidigare betingningen som anses avgöra hur medborgaren reagerar på symbolerna. Vi hittar detta betraktelsesätt i Sears forskning om plånboksröstning (se ovan, sid. 28).

> [P]olitical symbols evoke longstanding affective responses rather than rational self-interested calculations … These affective responses are presumed to be the residues of earlier-life socialization (not necessarily preadult), which are evoked by relevant political symbols (Sears & Funk 1990: 149).

I begreppet "kondenserande symbol" ligger en black box-modell av individen. Som begreppet används säger det litet om hur symbolerna fungerar. Snarare nöjer man sig med att konstatera rent behavioralistiskt att den symbolstyrde väljaren dräglar när det ringer i den symbolpolitiska klockan. Detta implicerar en motsättning mellan symbolism och rationalitet. När symbolerna kommer in åker förnuftet ut. Aktörerna styrs av språkliga nyckelretningar istället för av rationella överväganden. Problemet är bara det egentligen inte finns någon grund för att hävda ett motsatsförhållande mellan symbolism och kalkylerande beteende, som tidigare visats min kritik av Sears (se sid. 28).

Medan distinktionen mellan refererande och kondenserande symboler förvisso är tänkvärd, så är den otillräcklig för att studera symbolpolitik.[11] Det är egentligen inte mycket till distinktion. Distinktionen liknar den mellan politiska symboler och symbolpolitik, så till vida att den egentligen används för att avgränsa forskningsproblemet (nämligen

kondenserande symboler), inte göra distinktioner inom det. Kondenserande symboler är helt enkelt ett alltför omfångsrikt begrepp för att lösa distinktionsproblemet. Vissa viktiga symboliska inslag är dessutom svåra att sortera som kondenserande eller refererande, exempelvis bruket av principer. Vidare finns det stora skillnader mellan olika slags kondenserande symboler.

I begreppet ligger ett black box-perspektiv som inte bidrar till någon vetenskaplig förklaring. Distinktionen säger ingenting substantiellt om *varför* man behandlar vissa frågor symboliskt. Den samhällsvetenskapliga nödutgången ”socialisering” används ofta. Begreppet implicerar ett ogrundat motsatsförhållande mellan symbolism och rationalitet – detta sammanhänger med black box-perspektivet. Individen förväntas agera på ett instinktivt, pre-rationellt sätt. Det är förmodligen därför som black box-perspektivet inte uppfattas som otillfredställande. Det anses helt enkelt inte finnas något ”beslutsfattande” att förklara, bara en enkel socialiserad reaktion som utlöses av en nyckelretning.

Jag föreslår därför en alternativ indelning. Min klassifikation är en taxonomi snarare än en typologi, eftersom den inte logiskt uttömmer en egenskapsrymd. Det vill säga, man kan inte a priori utesluta att symbolpolitiken rymmer fler varianter än de 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 så lättoperationaliserad som möjligt och ha kopplingar till övrig statsvetenskaplig teori. Jag kommer i nästa kapitel att visa hur sådana kopplingar kan se ut. Därmed lämnar man den svarta lådan som den tidigare distinktionen befunnit sig i. Det blir möjligt att teoretisera kring olika symbolpolitiska mekanismer.

Med den föreslagna avgränsningen av symbolpolitik, de delar av ett beslutsärende som inte vilar på instrumentella/kausala grunder, så kan vi hitta ett 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. För varje slag av symbolpolitik ger jag hypoteser om olika mekanismer som jag förväntar mig att de kan ge upphov till. I vissa fall är mekanismerna tydligt förankrade i tidigare forskning, som jag då

refererar till. I andra fall bygger hypoteserna på mina egna bedömningar och behöver styrkas i empiriska undersökningar.

2.4.2 KATEGORIER

Frågan *x* kan vara symboliskt kopplad till *y* därför att de hör till samma kategori av företeelser. I och med att *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 bemärkelse. Så snart vi skall tala om politiska ting i annat än egennamn så måste vi tillgripa kategorier: vi talar om arbetslösa, inte om Hans Hansson, om korruption, inte om Motala. Men vänta litet? Nog talas det om Motala – jo, men som *ett fall av* korruption, och visst intervjuas Hans Hansson, men *som ett exempel på* arbetslöshet. 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] 1985: 131).

Förelåg det ett linjärt förhållande mellan kategorier och kategoriserbara element så vore detta inte något effektivt 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 (Yanow 2000: 12).

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.).[12] Inom modern kognitionsforskning saknas det däremot inte vältaliga 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). Tvärtemot Sapir–Whorf-hypotesen tycks delar av den grund-

läggande 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 inte kunde göra 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] 1985: 158).

Jag kan tänka sig 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 drastiska konsekvenser. Löjtnant William W. Calley ställdes inför rätta på grund av sitt sätt att arbeta med kategorier i Song-My. 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 bär efterhandskonstruktionens prägel.

2.4.3 PRINCIPER

Frågan *x* kan vara symboliskt kopplad 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 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 hocmässigt 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*. Den mekanism som uppstår är en *värdeöverföring*.

> By adopting a principle, we make one action stand for many others and thereby we change the utiltiy or disutility of this particular action. This alteration of utilities 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: 18–19).

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 det 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 antagligen 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 fatta ett rationellt val (Nozick 1993: kap. 1). Med hjälp av principer desarmeras salamitaktik i beslutssituationer (ta ännu en tunn skiva tills korven är borta).

2.4.4 EXEMPEL

Frågan *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 → låda A, kula av nyans 2 → 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 29-årig man med vidlyftigt spritkonto är en mer typisk ungkarl än min sexårige nevö, 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 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. Miljöförstöringens politiska sprängkraft i svensk politik ökade markant när döda, fotogeniska sälungar sköljdes upp på badstränderna sommaren 1988 och gav en bild av människans övergrepp på den oskuldsfulla naturen (jfr Johannesson 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 är ett bättre symboliskt exempel på miljöförstöringen 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: 146–147). Stone nämner skräckexemplets 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 som är lämplig för det skräckexempel som diskuterats, men som är 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 yttringar upplevas tillfredställande.

> Even if it is questionable whether governmental officials have solved a problem, they sometimes feel that the 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.

2.4.5 UTTRYCK

Handlingar kan användas för att uttrycka någonting. *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 mest förknippar med symbolpolitik är försöken att sända utomspråkliga signaler och *uttrycka* någonting genom den politiska åtgärden. Uttryck är den klassiska och mest avancerade formen av symbolpolitik. Därför kommer fenomenet att här ägnas mer

utrymme än de tidigare tre sorterna som diskuterats. Jag skall här försöka besvara tre frågor: (1) Vad är och hur skapas ett uttryck i symbolpolitiska sammanhang? (2) Vilka effekter kan man förvänta sig av dessa uttryck? (3) När är man benägen att använda handlingar som uttryck, och vilka slags handlingar används?

(1) Vad är ett uttryck?

Vi vill inte upprepa det misstag som tidigare begåtts i symbolliteraturen, där en mängd skiftande fenomen förpassas ned i den symboliska slasktratten. Låt oss därför börja med en snäv – som jag kommer att visa, alltför snäv – definition av vad uttryck är för någonting. Jag kommer därefter att vidga den något. Den snäva definitionen kommer sedan att återuppstå, som ett av flera slags 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" (O'Neill 1999 : 27).

Av två anledningar framstår definitionen som alltför restriktiv för att fånga in allt uttrycksfullt handlande i politiken. Låt oss återvända till Putins agerande efter Kursk-katastrofen. Putin avsåg aldrig att agera symboliskt genom att fortsätta sin semester vid Svarta Havet. Icke desto mindre uppfattades agerandet just som symboliskt och fick därför sådana effekter. O'Neills definition lägger en omotiverad fokus på avsändarens intentioner, vilket gör att en stor del av de symbolpolitiska fenomenen utesluts definitionsmässigt. En lämplig definition bör inkludera allt slags agerande som får symboliska *effekter*, inte bara det slags agerande som utförs med symboliska *intentioner*. Vårt studium gäller ju just symbolismens mekanismer. Om dessa mekanismer i vissa fall uppträder genom att en aktörs motiv missförstås må det vara hänt – sådana fall är lika viktiga att studera som de fall där motiven förståtts korrekt, och bör inkluderas i definitionen. Vi måste hålla isär om handlingen tolkas som ett uttryck av aktören eller av omgivningen. O'Neills definition gäller det förra. Det senare fallet innebär att A tolkar B:s handlande som ett uttryck från B oavsett om tolkningen är riktig eller inte (riktig i bemärkelsen att A verkligen avsett att uttrycka någonting). Båda dessa varianter är enligt

min mening 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.

Men riktigt så enkelt är det inte. Kan vi verkligen sluta oss till att den ryska allmänheten upprördes för att de felaktigt trodde att Putin ville uttrycka något genom sitt agerande? Det är knappast rimligt att tro att en politiker med vett och vilje *vill* uttrycka känslokyla och likgiltighet inför en stor nationell katastrof – och det är knappast heller den tolkningen som låg bakom kritiken mot Putin. Är det inte rimligare att beskriva kritiken som grundad i att man ansåg sig kunna tillskriva Putin vissa förkastliga egenskaper genom att avläsa hans beteende. Liksom rök i trapphuset brukar anses indikera en brand på lägre våningsplan, sågs Putins beteende som ett symptom på likgiltighet. Vi behöver en terminologi som skiljer mellan uttryck som tolkas som medvetet skapade, och uttryck som fungerar som symptom, båda bör dock inkluderas i samma övergripande kategori, dvs. som olika slags uttryck.

***Definition**: En handling x fungerar som ett uttryck för frågan y när någon aktör tolkar handlingen/agerandet i frågan x som en markör för den handlandes avsikter, känslor, motiv och liknande sinnestillstånd rörande frågan y.*

Vad avses med ”någon aktör”? Är det verkligen riktigt och meningsfullt att kalla en fråga för symbolpolitisk så fort *någon* enstaka person någonstans väljer att tolka handlingen på det sättet? Är inte detta att rigga spelplanen med överdrivet vida definitioner i syfte att få symbolpolitik att framstå som vanligare än det i själva verket är?

Håll i åtanke att syftet med taxonomin inte är att konstruera något slags mätverktyg för att fastställa procentsatsen symbolism i politiken. Syftet är att finna symbolpolitikens mekanismer. Mitt svar är att om någon, aldrig så obetydlig, person tolkar ett beslut symboliskt så *är* det också symboliskt och har symboliska konsekvenser *för den personen*. Däremot är det naturligtvis poänglöst att föra in aktörer utan inflytande i en beslutsanalys. En kritisk fråga i alla studier av beslutsprocesser är att bedöma vilka aktörer som skall studeras. Det vill säga, vilka nyckelpersoner är det som skall studeras som symbolismens idébärare (jfr Esiasson et al. 2002 : 242–243)? En symbol kräver alltid en aktör som tolkar fenomenet som en symbol. Därför måste det kunna preciseras *för*

vem ett visst fenomen symboliserar någonting. I detta avseende är det förstås inte likgiltigt vilka aktörer man intresserar sig för. Man måste finna nyckelpersonerna, de som förmår påverka de studerade besluten på ett avgörande sätt. När en aktör tolkar en handling som ett uttryck, så fungerar det som ett uttryck för aktören. Men det är långt ifrån alltid som alla aktörers tolkningar är av intresse och har något inflytande på utfallet av beslutsprocessen.

Min föreslagna definition kommer att inkludera uttrycksfullt handlande som vilar på rent instrumentella grunder. Om vi stannar kvar vid Putin och blir upplysta om att han i själva verket var politisk masochist och *avsåg* att framkalla häftig kritik, 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 uttrycksfullhet beräknas 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 en i *motiv*, inte i funktionssätt. Lögner är lika mycket budskap som sanningar är.

Den ovanstående definitionen innehåller ett medvetet tvetydigt ord som behöver nagelfaras ytterligare, nämligen ”markör”. Termen kan ges åtminstone tre distinkta innebörder, som alla är av intresse för oss, men som bör hållas åtskilda.

Å ena sidan kan ett uttryck bestå i något som här kommer att kallas för ett *symptom*. Tårar är ett symptom på ett annars dolt sinnestillstånd, de kan tolkas som signaler om någons attityder. De är inte medvetna uttryck i någon egentlig bemärkelse, eftersom det inte behöver ligga någon kommunikativ avsikt bakom dem (föreligger sådan avsikt talar man om krokodiltårar, till skillnad från genuina, spontana tårar utan kommunikativ avsikt). Men tårarna har en kommunikativ funktion eftersom de används, det vill säga tolkas, som symptom på ett dolt, underliggande sinnestillstånd. Genom att förekomsten av tårar korrelerar med ledsnad kan man använda dem som redskap för att dra slutsatser om någonting ej direkt observerbart.

Å andra sidan kan ett uttryck bestå i något som här kommer att kallas för en *signal*.[13] Signalen förknippas med kommunikativa intentioner hos avsändaren. Särskiljande för signalen är att det finns en avsikt att de kommunikativa intentionerna ska uppfattas av mottagaren. Detta skall särskiljas från när avsändaren använder en *pose*, vilket innebär att

avsändaren försöker dölja sin kommunikativa avsikt, och därmed få mottagaren att felaktigt uppfatta posen som ett genuint symptom.

Varför skulle man vilja dölja sina kommunikativa intentioner? Svaret stavas trovärdighet. I den utsträckning det symboliska agerandet består i spontana, okalkylerade symptom, uppkommer aldrig frågan om aktörens avsikter och intressen. Med en signal tvingas mottagaren till källkritik och måste ta ställning till om avsändaren är uppriktig om sina verkliga avsikter, eller ens till fullo medveten om dem.[14]

> Both the sender and the perceiver realize that signals can be as easily issued by a deceiver as by an honest actor. The costs of issuing deceptive signals, if any, are deferred to the time when it is shown that the signals were misleading (Jervis 1970: 21).

Symptomet däremot är en direktkanal till verklighetsplanet och genomgår inte de filtreringsmekanismer som signalen gör.

Symbolpolitikerns viktigaste problem och värdefullaste färdighet är att få sina poser tolkade som symptom.

(2) Vilka effekter har uttryck?

Vilka effekter kan man förvänta sig av symbolpolitiska utryck? Symboliska uttryck är som regel mer effektfulla och förmedlar känslor bakom handlandet effektivare än konventionella verbala yttranden gör.[15] Det finns rent kognitiva förklaringar till detta. Symboliska uttryck är någonting som *syns* eller *händer* – det är omedelbara och påträngande på ett helt annat sätt än ett verbalt yttrande. Psykologisk forskning visar att bilder ger upphov till snabbare och rikare associationer än ord hos individen (se översikt i Wiking 2002). Handlingar är mer påtagliga än yttranden. Därför kan det vara effektivare att visa vad man vill ha sagt, istället för att bara säga det (O'Neill 1999: 43). Den konventionella visdomen gör gällande att man skall se till vad någon gör, inte till vad de säger.

En framträdande effekt tycks vara *värdeöverföring* motsvarande den som diskuterades beträffande principer. Uttrycket *x* får värdet av det budskap *y* 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 paketen).[16]

> [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 (Nozick 1993: 26).

Denna värdeöverföring tycks till stor del vara unik för uttrycksfullt handlande – Putins Murmanskresa hade betydligt större betydelse än när han verbalt yttrade sin oro.

En annan intressant, och viktig effekt är att uttryck förefaller kunna 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 mitt 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 feed-back 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). Sådan seriekoppling kan skapa ofrivilliga *inlåsningseffekter.* En inlåsningseffekt är när min tidigare handling *x* som uttryck för *y* leder till att mitt framtida handlande *–x* kommer att tolkas som uttryck för *–y*. EU-blockaden mot Österrike kunde tolkas som ett symboliskt uttryck för avståndstagande. Blockadens upphävande riskerade därför att tolkas som ett uttryck för acceptans. Formellt sett tycks mönstret för en inlåsningseffekt följande:

***Definition**: En inlåsningseffekt är när handlingen x tolkas som uttryck för intentionen y, och därigenom ger upphov till att handlingen –x tenderar att tolkas som uttryck för intentionen –y.*

I den utsträckning inlåsningseffekter uppträder kommer den som en gång börjat använda en policy för att uttrycka någonting att finna det besvärligt att förändra den i framtiden (jfr Sharkansky 2002). Hur vanligt det är med inlåsningseffekter är en intressant empirisk fråga.

I många situationer fyller det en viktig, uttrycksfullt symbolisk funktion att det just är *staten* som löser ett visst problem istället för att lämna över det till andra aktörer. Eftersom åtgärden vidtas av en offentlig aktör, fungerar den som ett uttryck för våra gemensamma, delade attityder i frågan. Man skulle kunna hävda att åtgärden fungerar identitetsskapande – den kommer att påverka hur vi uppfattar naturen av

den samhällsgemenskap vi ingår i, vilka vi är. Policies som fyller en sådan funktion identifieras genom att man visar obenägenhet att acceptera individualiserade, privata substitut, även om deras konkreta effekter eller prestanda skulle kunna visas vara lika goda eller bättre.

> [A] program thus supported by many people's voluntary contributions, worthy though it might be, would not constitute the society's solemn marking and symbolic validation of the importance and centrality of those ties of concern and solidarity. That can occur only through its official joint action, speaking in the name of the whole. The point is not simply to accomplish the particular purpose … but also to speak solemnly in everyone's name, in the name of the society, about what it holds dear (Nozick 1989 : 289).

Ett exempel på en sådan fråga i svensk kontext är oviljan att acceptera frivilligorganisationers insatser inom socialvården. Uppmärksamma att man genom att läsa Nozicks resonemang, så att säga, baklänges kan se en fara för stigmatisering. Om en offentlig policy anses ”tala i hela samhällets namn” – vad säger det om dem som motsätter sig den (måhända av rent instrumentella skäl, t.ex. effektivitet)? Att de står utanför gemenskapen, att de inte hör till ”oss” och delar ”våra” värderingar? Problemet är ett exempel på en inlåsningseffekt.

(3) Hur och när skapas uttryck?

Jag hävdade ovan att man måste acceptera som uttryck *både* en situation där aktören betraktar sitt agerande som symboliskt *och* en situation där omgivningen tolkar handlingarna på detta sätt. Vi får med andra ord dela upp frågeställningen i två delar: Å den ena sidan, när väljer en aktör att uttrycka någonting genom handlingar istället för genom verbala yttranden? Å den andra sidan, när kommer omgivningen att tolka ett agerande som uttrycksfullt istället för instrumentellt?

Låt oss börja med den första frågan, När är uttryck politiskt värdefulla, när framstår de som lockande för en aktör? Enkelt uttryckt: I vilka situationer behöver en aktör åstadkomma det slags mekanismer som vi förknippar med symboliska uttryck?

Den stora symbolpolitiska klassikern är s*ubstitutionshypotesen*. När man inte kan eller vill erbjuda någonting materiellt av värde, framstår naturligtvis de symboliska uttryckens värdeöverföring som attraktiv. Genom tolkning åstadkoms en till synes kostnadslös värdeöverföring till lämplig projektionsduk (Edelman [1964] 1985).

En vanlig, men sällan uttalad hypotes, som vi kan kalla för *tvetydighetshypotesen* har sin utgångspunkt i observationen att ett uttryck ofta kan ges flera olika tolkningar. Detta kan utnyttjas strategiskt i många situationer, varför man kan förvänta sig medveten användning av uttryck i dessa lägen. Tanken är att man genom att formulera målsättningar i termer av mångtydiga uttryck kan underlätta kollektiv organisering där intressemotsättningar 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.[17] En variant är att lösa besvärliga förhandlingssituationer 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; jfr Jervis 1970: 116–117). EU:s medlemsstater föreföll resonera likadant i fallet Österrike (Economist 2000b).

En tredje hypotes om uttryckens politiska värde har formulerats av Ottar Brox och kan kallas för *inflationshypotesen* (Brox 1993). Precis som köpkraften i en valuta minskar om penningmängden ökar utan att ekonomin växer i samma takt, så kommer också det politiska språket att slitas ut om politiker gång på gång använder grandiosa överord för att beskriva sina avsikter och målsättningar. Om utslitningen går tillräckligt långt når man en punkt där man tvingas använda symboliska uttryck istället för det politiska språk som omgivningen slutat att tro på.

> Troverdigheten undergraves till det punkt der verbale budskap om intensjoner, prioriteter eller lojaliteter i partiprogrammer simpelthen oppfattes som tomme ord. Det som pleide å være effektive verbale symboler innenfor det ordinære språket, er ikke lenger ladet med mening: De produserer ikke lenger de planlagte eller forventede virkninger hos tilhørerne. Ord gjør ikke jobben sin lenger, fordi ingen tror på dem (Brox 1993: 24).

När argumenten tryter höjer man rösten, och när uttalanden om intentioner inte tas på allvar måste man visa dem på annat sätt. I en sådan situation framstår uttrycksfullt agerande som ett lämpligt substitut, och då i synnerhet det slags agerande som ovan kallas för pose. Resultatet blir en *trovärdighetsförstärkning*. Varför skulle det vara effektivare att ersätta den verbala kommunikationen (som ingen längre tror på) med uttrycksfulla poser än med uttrycksfulla signaler? Därför att med en signal, i vilken form det än överförs, uppstår alltid frågan om avsändarens uppriktighet och dess intentioner och bakom att sända signalen. När en lyckad pose tolkas som ett genuint symptom uppstår inte sådana frågor.

Slutligen, i vissa situationer har man inget annat val än att uttrycka sig genom symboliska uttryck. Jag kallar det för *inlåsningshypotesen*. Första gången ett land valde att dra tillbaka sin ambassadör från ett annat land under en diplomatisk träta var det med stor sannolikhet ett raffinerat symboliskt uttryck (givet att man inte oroade sig för ambassadörens säkerhet) som effektfullt underströk allvaret i den signal man ville skicka. Idag är gesten så vedertagen att den inte missförstås eller behöver genomgå något slags medveten avancerad tolkningsprocess för att förmedla sin betydelse. Men lägg märke till att den blivit så vedertagen att man i vissa situationer *förväntar sig* att denna symboliska handling kommer att vidtas. Det betyder att om handlingen skulle utebli, så får *även det* en symbolisk betydelse som kommer att tolkas. (Vi fortsätter att skicka julkort därför att vi inte har något val. Om man en gång har börjat, kan man inte sluta utan att ofrivilligt agera symboliskt.) Om det tidigare regelmässigt förekommit uttrycksfullt agerande vid situationer av det slag som en aktör möter, så kommer omgivningen med största sannolikhet att förvänta sig att även handlandet vid detta tillfälle kommer att vara av samma slag. Och i den utsträckning aktören är medveten om omgivningens förväntan, så kommer han att därför uppleva sig vara *tvingad* att välja någon form av symboliskt uttryck som förmedlar lämpliga intentioner.

Vilka slags frågor är sannolika att användas som symboliska uttryck? En första önskvärd egenskap hos symboliska uttryck är hög grad av synlighet. Alla former av uttryck fordrar att den tilltänkta publiken faktiskt lägger märke till det uttrycksfulla handlandet. Ju högre grad av synlighet, desto attraktivare framstår en handling för att användas som uttryck.

En annan önskvärd egenskap hos uttryck är att de genom sin tydlighet (eller medvetna tvetydighet) får omgivningen att lyckas tolka uttrycket på det sätt som aktören önskar. Det är betydligt effektivare att signalera vänskap genom att ge en gåva än genom att, låt oss säga, genomföra en traditionell japansk teceremoni. Den ena handlingen är en kulturellt prototypisk signal, den andra bara exotisk. Genom att välja prototypiska handlingar från de slags scenarier man vill illustrera underlättar man mottagarens tolkning (jfr O'Neill 1999). Det här är särskilt viktigt om man avser att uttrycket skall tolkas som ett symptom (det vill säga, aktören använder sig av en *pose*). I ett sådant fall kan nämligen aktören inte låtsas om sin kommunikativa avsikt, och kan därför inte på något annat sätt, t.ex. verbalt, förtydliga det som skall signaleras.

En tredje önskvärd egenskap hos ett symboliskt uttryck tycks vara att den tilltänkta publiken inte besitter alltför detaljerade kunskaper om frågans konkreta egenskaper. I symbolpolitiken är detaljerna bara i vägen – därmed åstadkoms "the blurring or absence of any realistic detail that might question or weaken the symbolic meanings we read into it" (Edelman [1964] 1985: 8; jfr Ross 1993: 25; Simon 1985: 302). Okunskapen skapar nödvändigt spelrum för den symbolpolitiska tolkningen.

En fjärde egenskap, som endast är önskvärd (och i det fallet nödvändig) när det handlar om *signaler* är att omgivningen förstår att man själv avsett att agera symboliskt istället för instrumentellt, dvs. att omgivningen förstår att det är *meningen* att de skall tolka handlingen och bedöma den efter denna tolkning, inte efter handlingens konkreta effekter. Det här kan aktören åstadkomma genom att medvetet utföra handlingen på ett sätt som helt uppenbart vore icke-ändamålsenligt om handlingen skulle vila på instrumentell grund. Exempel på detta är att låta genomförandet styras av historiskt signifikanta datum istället för av instrumentellt lämpliga datum, att avsiktligt kraftigt över- eller underdriva storleken på insatsen i förhållande till uppgiften (skicka en fredsbevarande styrka på 50 man, arkebusera en indisk rebelledare med hjälp av en artilleripjäs) eller att kringgärda handlingen med olika slags ceremonier. Avsikten är att hos mottagaren utlösa den kontrafaktiska tolkningsprocess som beskrivs i avsnitt 2.6.3.

De mekanismer som här har diskuterats, värdeöverföring och trovärdighetsförstärkning, talar för att det är attraktivt att använda sig av uttryck i två slags situationer – när det som skall uttryckas antingen är av stort värde och när det som skall uttryckas är ett budskap som

lider av trovärdighetsproblem. Ju starkare värde som skall uttryckas, desto större anledning finns det att försöka åstadkomma just det slags värdeöverföring som det uttrycksfulla handlandet åstadkommer. Ju större trovärdighetsproblem ett budskap lider av, desto större anledning finns det att försöka använda sig av alternativa uttrycksmedel som inte slitits ut på samma sätt.

2.4.6 SAMMANFATTNING

Taxonomin som nu har presenterats ger en begreppsapparat som vid första anseende kan verka något svåröverblickbar. Här följer därför en sammanställning av de teoretiska begreppen och de mekanismer som förknippas med dem (Tabell 1).

Begrepp	*Mekanism*
1. Kategorisering	framhävningseffekt, maskeringseffekt, smittoeffekt
2. Princip	värdeöverföring
3. Exempel	overkill, underkill
4. Uttryck	
4.1 Symptom	trovärdighetsförstärkning, värdeöverföring, inlåsningseffekt
4.2 Signal	värdeöverföring, inlåsningseffekt
4.3 Pose	trovärdighetsförstärkning, värdeöverföring, inlåsningseffekt

Tabell 1 Sammanställning av symbolpolitiska begrepp och mekanismer.

2.5
SYMBOLISM I INTERAKTION

Hittills har jag diskuterat symbolpolitik utan att problematisera interaktionen mellan beslutsfattaren och hennes omgivning. Det är förstås en otillfredställande förenklig. Jag skall nu gå över till att diskutera interaktionen mellan beslutsfattaren och omgivningen

2.5.1 BLANDADE UTTRYCK OCH OMGIVNINGEN

Någonting blir en symbol genom att behandlas som det (Yanow 2000: 16–17). Symbolism skapas genom att en aktör läser in betydelse. Tolkningen skapar symboliken, inte någon mystisk egenskap hos symbolen i sig. Därför kan ett beslut ses som symboliskt inte bara när *beslutsfattaren* lämnar de rent instrumentella beslutsgrunderna, utan även när *omgivningen* reagerar på vad de uppfattar att beslutet symboliserar snarare än på dess konkreta konsekvenser. Om beslutsfattarens och omgivningens uppfattning om beslutets art, symboliskt eller instrumentellt, skiljer sig åt så föreligger naturligtvis en uppenbar risk för allvarliga missförstånd. Det vore inte förvånande om många konflikter kan förklaras just med sådana missförstånd.

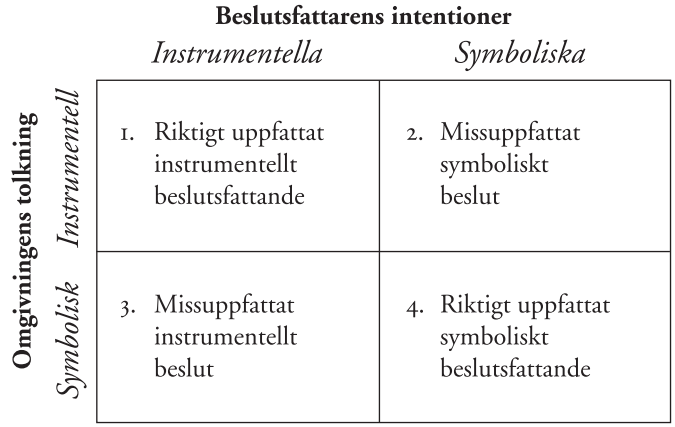
Utfallsrummet ger fyra idealsituationer (Figur 4). Utfall 1 beskriver en renodlat instrumentell beslutssituation där såväl beslutsfattaren som omgivningen uppfattar situationen på samma sätt. Även utfall 4 beskriver en sådan korrekt uppfattad situation, men nu symbolisk.

Det är självklart att utfall 4 utgör ett fall av symbolpolitiskt beslutsfattande. Däremot skulle utfall 2 och 3, där endast en av aktörerna uppfattar beslutet på detta sätt, kunna diskuteras. Enligt den definition av uttryck som jag använder i denna avhandling kommer även dessa utfall att betraktas som fall av symbolism. Skälet till detta har redovisats ovan. Det är samma slags symbolpolitiska mekanismer som uppträder. Därmed inte sagt att situation 2 och 3 skulle likna situation 4. Det gör de förmodligen inte.

I situation 2 har beslutsfattaren motiverats av symboliska överväganden medan omgivningen tolkar beslutet instrumentellt. Ett sådant beslut kommer förmodligen att framstå som ineffektivt, oövervägt och irrationellt. När omgivningen försöker förstå beslutet letar de efter ett slags besluts-

grund som inte finns, dvs. instrumentella kopplingar. Därmed blir det lätt att dra slutsatsen att beslutet skulle vara oövervägt.

I situation 3 försöker omgivningen att symboliskt tolka ett beslut som aldrig varit avsett att bli föremål för sådan tolkning, det vill säga en inlåsningseffekt uppstår. Detta slags situation framstår som konfliktskapande. Skälet är att omgivningen med stor sannolikhet kan komma



Figur 4 Relationer mellan beslutsfattaren och omgivningen.

att tillskriva beslutsfattaren intentioner som aldrig avsetts att komma till uttryck genom beslutet. Det var den situation som Putin hamnade i. Samtidigt kan beslutsfattaren frestas att avfärda kritiken som ogrundad och irrationell eftersom den ligger så långt ifrån de överväganden som faktiskt legat bakom beslutet. Om inte beslutsfattaren övervinner sin initiala förundran över omgivningens reaktioner och förstår vad för slags tolkning som ligger bakom reaktionerna, kan det fortsatta agerandet riskera att förvärra situationen. Låt oss återigen se på Putin. Hans förklaring till den fortsatta semestern, att hans närvaro inte skulle bättra på räddningsinsatserna, verkade provocerande och arrogant. Förklaringen vilade på samma instrumentella tolkning som upprört allmänheten från första början – att sedan *framhärda* i samma synsätt gjorde bara saken värre.

Kanske har läsaren nu blivit upprörd över att en viktig aspekt hittills inte diskuterats. Kanske insisterar läsaren på att man ofta väljer att

uttrycka någonting för att åstadkomma bestämda resultat, uppnå vissa syften – det vill säga ett slags instrumentellt beteende. Skulle inte det välta de hittills gjorda distinktionerna över ända?

Men själva uttrycket, det man använder för att uppnå dessa syften, får *inte* sin viktighet av sina konkreta effekter, utan av hur de *tolkas*. Det går förvisso inte att hitta ett uttryck som helt och hållet skulle sakna varje slags bakomliggande instrumentell avsikt. Om inte annat, kan man alltid argumentera för att uttrycket är ett instrument för att uppnå sinnesro, uppnå sina inre mål, eller någonting liknande. Men det viktiga är att själva handlingen inte utförs för att den har viktiga direkta effekter – det är *tolkningen* av handlingen som ger dessa eftersträvade effekter. Uttryck skapas när frågan *x* kopplas till frågan *y* genom tolkning.

Ibland är man ganska ointresserad av de materiella effekterna som symbolbruket ger upphov till.

> [I] slike tilfeller er det kanskje usannsynlig at ”the medium determines the message”, i den betydning at våre symboler velges på grunn av sine instrumentelle eller materielle implikasjoner. Viftning med nasjonale flagg er knapt nok noe en setter i gang av hensyn til sysselsettningen i flaggfabrikken (Brox 1993: 21).

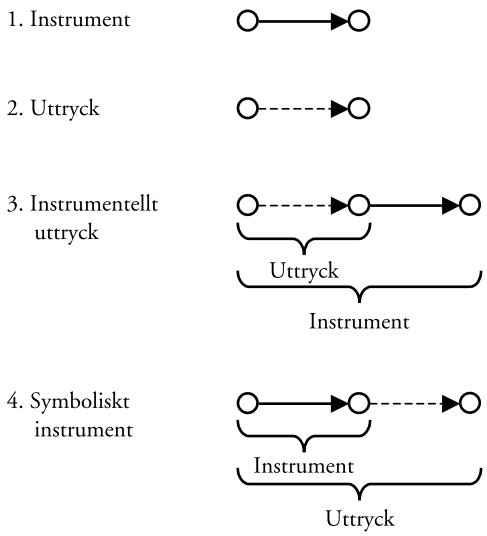
Vid andra tillfällen är naturligtvis symbolanvändningen långt mer kalkylerande och utgör ett potent politiskt verktyg, t.ex. när hela politiska program kommer att fungera som uttryck.

Det kan därmed tyckas besvärligt att dra gränsen mellan uttryck och instrumentella handlingar. Finns det inte ofta högst instrumentella och kalkylerade bevekelsegrunder bakom storslagna uttrycksfulla beslut? Gör inte dessa blandningar och dessa dolda instrumentella motiv i sin tur distinktionen meningslös? Förvisso kan man inte vänta sig att finna annat än blandformer vid en empirisk undersökning. Men en distinktion är inte oanvändbar bara för att den inte är dikotomisk i sin empiriska tillämpning.

Den grundläggande skillnaden mellan instrumentella och symboliska beslutsdimensioner, i detta fall uttryck, står klar. Symbolpolitik är de beslut som vilar på beslutsgrunder som inte är instrumentella.

Det intressanta är inte att kunna göra en åtskillnad mellan beslut som är symboliska och instrumentella – det går förmodligen inte – utan att kunna skilja mellan beslutsgrunder som är symboliska och instrumentella. Dessa kan blandas, dels genom att förekomma samtidigt, dels genom

att flätas i kedjor som växelvis blandar symboliska och instrumentella länkar (exempel 3 och 4 i Figur 5). Exempel 3 motsvarar den beräknande demagogen som visserligen öppnar sina poetiska ådror, men gör det i rent kalkylerande syfte. Exempel 4 motsvarar den instrumentella jakten på



Figur 5 Olika blandningar av instrument och uttryck.

delmål som är viktiga i kraft av vad de symboliserar, t.ex. den noggranna planläggningen av en flaggbränning. Dessa flätade kedjor kan byggas ut ytterligare så långt som är nödvändigt, fruktbart och möjligt. Den symboliska flaggbränningen kan i sin tur analyseras som ett instrumentellt uttryck vars egentliga syfte är att elda massan snarare än flaggan. [18] Men blandningarna kommer att bestå av välbekanta beståndsdelar. Dessa beståndsdelar, nämligen kategorier, principer, exempel och uttryck, kan definieras, analyseras och förklaras i termer av mekanismer.

Tanken går till ett tal som Schattschneider höll som president för American Political Science Association.

> Let no man boast that he has discovered chaos because chaos is the easiest thing in the world to find! It takes intelligence to make sense of politics, but it takes intelligence to make sense of anything. Political science, like

> Genesis, begins with chaos but it does not end there (Schattschneider 1957: 935).

Beslutsgrunder består av olika slags röriga blandningar. Men röran är skenbar, dess komponenter återkommande.

2.5.2 UTTRYCK OCH BEDRÄGERI

Man kan göra åtskillnad på instrumentella uttryck och bedrägeri. Det instrumentella uttrycket handlar om att beslutsfattaren vill att omgivningen skall uppfatta aktörens handling *x* som ett uttryck för *y* (pose eller signal) samtidigt som beslutsfattaren har outtalade instrumentella motiv bakom sina försök att få omgivningen att göra denna tolkning. Bedrägligt beteende handlar om att beslutsfattaren sanningslöst övertygar, eller försöker övertyga, omgivningen om att den instrumentella handlingen *x* får effekten *y*.

Antag exempelvis att en militant miljöorganisation framgångsrikt under stor massmedial uppmärksamhet lyckas hindra ett sopfraktningsfartyg från att angöra en svensk hamn. Fartyget ändrar kurs och angör istället en dansk hamn där avfallet lossas och förbränns. I svenska massmedia framhåller företrädare för organisationen sin framgångsrika aktion som en seger för miljön.

Situationen kan beskrivas på åtminstone fyra olika sätt. (1) Aktionen kan vara ett genuint uttryck, om organisationens bevekelsegrunder var att, utan några andra avsikter, uttrycka sitt engagemang mot avfallshanteringen. (2) Aktionen kan vara ett instrumentellt uttryck om motivet bakom att genomföra en sådan uppmärksammad aktion var att allmänheten skulle uppfatta den som ett övertygande och engagerande symboliskt uttryck. Detta skulle i sin tur rendera politiska eller opinionsmässiga fördelar åt organisationen. (3) Aktionen kan vara bedräglig om avsikten inte var att den skulle uppfattas som symbolisk, utan som en effektiv miljöbevarande insats, när den i själva verket var meningslös eller rent av kontraproduktiv, vilket organisationen var medveten om. (4) Aktionen kan vara ett instrumentellt misstag, om organisationen inte var medveten om dess verkliga konsekvenser.

I den populära användningen av termen symbolpolitik görs ofta inte någon ordentlig åtskillnad mellan uttryck och bedrägeri. Det är olyckligt och leder till att symbolpolitik råkar i oförtjänt vanrykte. Bara för att man agerar dramatiskt och uttrycksfullt, betyder det inte att man ljuger.

Jag vill understryka denna poäng. Vi kommer att möta flera exempel på uttrycksfullt agerande i de fallstudier som följer. Men håll i åtanke att symbolpolitiska uttryck bara är ett speciellt slags kommunikation. Begreppet säger ingenting om sanningshalten i budskapet. I många situationer torde aktörerna känna patos och tro på de intentioner som förmedlas genom deras agerande.

Makten skall misstros och granskas. Men svepande cynismer är inte övertygande som argument. Cynikern bör därför lägga band på sig till dess det finns klar grund för att beslå någon med lögnaktigt uppsåt. Allt som är symbolpolitik är inte lögnaktigt, och alla politiska lögner uttrycks inte genom symbolpolitik.

2.6
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 förment hederliga. Vi kan inte förvänta oss att aktörerna själva tillstår att egna politiska beslut präglas av symbolpolitiska aspekter. Vi kan inte heller förvänta oss att aktörerna skulle kunna analysera sina motiv på sådant sätt att deras beskrivning omedelbart kan översättas i vår terminologi.

Problemet drabbar inte alla delar av den symbolpolitiska taxonomin på samma sätt. Vissa typer av symbolpolitiska fenomen är lättare att observera än andra. 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. Man kan observera hur aktörerna strukturerar, analyserar och argumenterar genom att dela upp den politiska verkligheten i beståndsdelar som tillskrivs egenskaper och likheter – dvs. man kan observera kategoriseringen när den används. På samma sätt är det lätt att se både appeller till principer och hur enskilda händelser lyfts fram som typiska exempel på större problem. Värre 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 (hur man nu skulle kunna bevisa att tankeläsningen är korrekt genomförd).

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. Jag kan tänka mig två huvudsakliga strategier för att göra den symbolpolitiska förklaringen rimlig, kontrafaktiska idealtyper och tolkning. När man studerar hur befintliga symbolpolitiska studier arbetat med metodfrågan, finner man att det i praktiken är dessa två tekniker som används – om än ofta outtalat.

2.6.1 KONTRAFAKTISKA IDEALTYPER

Symbolpolitik kan studeras genom kontrafaktiska idealtyper. Forskaren visar, genom att rekonstruera aktörernas mål och beslutsunderlag, att beslutet tydligt 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. Därigenom sluter sig forskaren till att beslutet istället vilar på symbolpolitisk bevekelsegrund.

Motivförklaringar, explicita eller implicita, är utbredda i samhällsvetenskapen. Det kan till och med hävdas att de är ett särskiljande drag (Weber 1947; Winch [1958] 1994; von Wright 1971). Samtidigt utgör motivvariabler en akilleshäl i en förklaringskedja, eftersom motiven inte kan beläggas med visshet. Hadenius (1984) försöker systematisera de tekniker som står forskaren till buds. Något förenklat argumenterar han för att motiv kan fastställas genom att studera hur aktören förklarar sitt handlande: specifika motiveringar för handlingen (offentligt och privat uttalade) och allmänna motivutsagor (t.ex. om önskad inriktning inom ett politikområde). Vidare kan man visa på analogier mellan den aktuella handlingen och tidigare handlingar där aktörens motiv är kända. Slutligen kan man också söka efter analogier mellan den aktuella handlingen och andra aktörers handlingar där deras motiv redan är kända (Hadenius 1984: 160).

Min bedömning är att de föreslagna lösningarna, som förvisso alla är användbara tekniker, egentligen är svagare än Hadenius ger sken av. Att fastställa motiv genom uttalanden reser frågan om motiven till uttalandena samt frågan om aktörens introspektion är tillfredställande. Att fastställa motiv genom analogier resulterar dels i en oändlig regress där man frågar sig hur dessa tidigare motiv kunnat beläggas. Man skapar ingen fast punkt genom att sammanfoga drivved till havs. Dels uppstår frågan om analogins giltighet – är det inte ofta just vår bedömning av att motiven är snarlika i de båda fallen som gör att vi betraktar dem som analoga situationer? Jag vill inte förespegla att jag själv skulle kunna lösa problemet eller att de föreslagna teknikerna kan undvaras. Men motivförklaringar förblir när allt kommer omkring ett nödvändigt, men vanskligt och till stor del intuitivt tillvägagångssätt.

En möjlig teknik, som inte diskuteras i uppsatsen, är vad som förbinder motivet till handlingen – aktörens föreställningar om orsakssamband, eller som jag kallat det tidigare i detta kapitel, hur aktören kopplar handlingen till sina målsättningar. Hadenius ställer sig frågan:

> Hur skall man t ex kunna bestrida en tolkning som säger att den man vi ser hoppa från en bro inte är en självmordskandidat utan en fysiker som vill testa tyngdlagen? (Hadenius 1984: 172)

En sådan analys bestrider man, såvitt jag kan se, enkelt genom att peka på hur svaga de kausala kopplingarna skulle vara mellan att hoppa från en bro och att testa tyngdlagen (mätmetoder som dräper observatören resulterar inte i någon observation), presentera rader av andra handlingsalternativ som har väsentligt starkare kopplingar mellan det tänkta motivet och den utförda handlingen och visa att dessa alternativ måste vara kända av fysikern. Motivförklaringar bygger på ett antagande om något grundläggande optimerande beteende från aktören.[19] Genom att studera vilka handlingsalternativ som har stått till buds för och varit kända av aktören, blir det lättare att rekonstruera vad för slags motiv som skulle kunna förklara valet. Beslutsprocessen och beslutsunderlaget är därför av intresse för att kunna göra en motivförklaring övertygande.

När man finner diskrepans mellan sannolika motiv och utförda handlingar i en renodlat instrumentell analys av handlingen, så kan man hävda att det måste föreligga symboliska kopplingar vid sidan av de instrumentella. Sådant sätt att resonera angående symbolpolitik är vanligt, även om det sällan eller aldrig formuleras som en uttrycklig

metodologisk princip (se t.ex. Brysk 1995: 582; Ross 1993: 24). Edelman använder sig genomgående av denna argumentationsteknik. Han konstaterar att missgynnade grupper som skulle förväntas ha intresse av politisk förändring, likväl förblir passiva. Hur kan detta förklaras? Grupperna hålls lugna genom symboliskt språk istället för substantiell policy (Edelman 1977). När man går igenom bevisföringen i symbollitteraturen, så finner man många kortfattade anekdoter om mer eller mindre irrationellt politiskt handlande, vars rimlighet äntligen uppdagas när författaren för fram den symboliska grunden för agerandet.

Metoden är behäftad ett allvarligt problem. Låt oss säga 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 det missade skottet var ett symboliskt uttryck? Knappast, med största sannolikhet missade naturligtvis spelaren högst ofrivilligt. Det förekommer felgrepp, stress, rutiner och glömska i politiken och självfallet begår politiker ofrivilliga misstag, ibland allvarliga. Den indirekta metoden riskerar att klassificera sådana misstag som ”symboliska”. Till synes irrationellt beteende kan helt enkelt bottna i att aktören är ovetande om de omständigheter som forskaren hänvisar till för att fastställa aktörens ”objektiva” intresse. 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 missar om man uteslutande förlitar sig på denna metod.

2.6.2 TOLKNING

Symbolpolitik kan studeras genom tolkning, dvs. genom att närma sig beslutet hermeneutiskt (Taylor 1985; Yanow 2000). 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? Introspektion förefaller vara en av de viktigaste verktygen. 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).

Man kan göra tolkningen rikare genom att göra ytterligare rörelser mellan delen och helheten, finna ytterligare exempel på luddigheter som skulle klarna om den föreslagna tolkningen accepterades. Man kan också expandera helheten, dvs. förstärka tolkningens kontextuella förankring, och försöka visa att tolkningen förblir rimlig även mot en sådan rikare bakgrund. Men det kommer inte innebära att tolkningens styrka på något principiellt plan blir annat än en rimlighetsbedömning. Den kritiker som inte låter sig övertygas av tolkningen, den som inte tycker sig se luddigheten försvinna, kan man i princip inte erbjuda annat än ytterligare appeller till rimligheten, ytterligare exempel på hur det obegripliga blir lättförståeligt, kanske säga samma sak om 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 besvärligheter i sin drömtydning. Låt oss räkna upp de svåraste. (1) En symbol är öppen för omtolkning. Caesar kunde inte veta när tolkningen var färdig. (2) Han visste inte när tolkningen var färdig eftersom det inte finns något 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. (3) En tolkning präglas av förväntningar. Eftersom Caesar redan fruktade sina fiender var det naturligt att inledningsvis tolka drömmen som ett ont järtecken. (4) 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. (5) 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 följdfel. (6) 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 ha varit frukten av slumpmässiga neurologiska processer. I tolkningsbranschen gäller ofta att den som söker, han skall finna.

Jag vill nämna två omständigheter som kan göra tolkning av politiska beslut lättare än tolkning av drömmar. För det första är beslut ofta *avsedda* att bli tolkade när de fyller en symbolisk funktion, det vill säga de utformas på ett sådant sätt att publikens uppmärksamhet riktas mot de symboliska aspekterna (O'Neill 1999 : 18–19). Man kan tänka sig många olika metoder för att uppnå effekten. Att avsiktligt föra in verkningslösa inslag (proklamera sig kärnvapenfri trots att man aldrig haft för avsikt att skaffa kärnvapen), utforma detaljer analogt med helt andra samhällsfenomen (den amerikanska straffrättsliga principen "three strikes and you're out" i enlighet med baseballregler) eller genomföra något ett visst datum med historisk signifikans, är bara några exempel på tekniker som kan användas. Den kulturella kontexten avgör ofta vad som är effektivt i den enskilda situationen. Sharkansky noterar exempelvis att "[t]he linkage of 'three strikes…' to baseball limits its utility across the Atlantic. Blair uses 'zero tolerance' for an anticrime theme, as well as other efforts to improve British society" (2002 : 81).

För det andra delar den som tolkar beslutet i de flesta fall avsändarens kulturella bakgrund.

> [I]t is easy to overstress personal differences in meaning. Individual images, like handwriting styles, vary in detail, but the general configuration of images, as of letters, is similar for persons reared within the same culture or subculture. In fact, cultures have been defined as groups of people sharing the same symbol meanings (Graber 1976 : 290).

Förtrogenhet med den politiska kultur och historia som symbolpolitiken uppträder inom underlättar naturligtvis tolkningen.

2.6.3 KONTRAFAKTISKT BESTÄMD TOLKNING

I brist på direktkontakt med andra människors psyken tvingas vi tillgripa en kombination av provisoriska lösningar på tolkningsproblemet. 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? Avvikelser 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

	Instrumentellt rationellt	***Instrumentellt irrationellt***
Svårtolkat beteende	Låg sannolikhet *”Verktyg”*	Låg sannolikhet *”Misstag”*
Lättolkat beteende	Medelhög sannolikhet *”Symboliska verktyg”*	Hög sannolikhet *”Symboler”*

Figur 6 Mall för bedömning av symboliska motiv.

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 egenskapsrymd med fyra olika extremsituationer (Figur 6). 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 förstås lättolkade handlingar med låg instrumentell rationalitet.

Studiet av symbolpolitik, och framför allt beläggen för att någonting fungerar som uttryck, kommer 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).

Den kontrafaktiska tolkningen är det tillvägagångssätt som jag kommer att använda mig av i fallstudierna som följer i kapitel 4 och 5. Studiernas första del består av en processtudie som färgas av public policy-litteraturens teoretiska verktyg. Studiernas andra del består i att bedöma om beslutsförloppet kan förklaras genom rent instrumentella grunder. Det motsvarar i Figur 6 att bedöma beslutets placering på *x*-axeln. I den grad man kan finna avvikelser från en idealtypiskt instrumentell modell öppnas ett tolkningsutrymme. Studiernas tredje del består i att göra en sådan tolkning. I vilken utsträckning uppträder symbolpolitikens mekanismer i fallstudierna och kan de bidra till att förklara diskrepansen mellan den idealtypiskt instrumentella beslutsprocessen och det som faktiskt hände? Det motsvarar att finna beslutets placering på *y*-axeln i figuren.

2.7
SLUTSATSER

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

* * *

Jag argumenterade i inledningen av kapitlet för att det statsvetenskapliga studiet av symbolpolitik lider av fyra problem. I detta kapitel har jag bara försökt att angripa tre av dem, definitionsproblemet, avsaknaden av en taxonomi samt metodproblemet med att fastställa symbolpolitik. Men ett problem, de bristande kopplingarna mellan symbolpolitik och övrig statsvetenskap, sparade jag med löfte om att återvända till det i nästa kapitel. Problemet består i att symbolpolitik inte bör studeras separat, som ett särskilt slags politik, utan som inslag i bredare statsvetenskapliga ramverk och teorier, men att det är oklart hur det kan göras. I nästa kapitel kommer jag därför att presentera ett sådant teoriområde – public policy-litteraturen – för att därefter försöka visa hur symbolpolitiska begrepp kan relateras till denna litteratur. I de båda empiriska kapitlen som sedan följer, det fjärde och det femte, kommer jag att använda denna teoretiska syntes i praktiken.

-3-
FRÅN SYMBOLER TILL POLITIK

Symboler i all ära, det politiska livet låter sig inte förklaras uteslutande (eller ens till största delen) i termer av kategorier, principer, exempel och uttryck. Om man skall studera effekten av symbolism på en politisk företeelse krävs det därför först en grundläggande teori om hur företeelsen fungerar innan man kan börja besvara frågan. Saknas en sådan teori, så kommer det inte att vara möjligt att diskutera vad som är en effekt av symbolism och vad som är företeelsens normaltillstånd oavsett symbolism. Eftersom vi här skall studera symbolpolitik behöver vi följaktligen först en modell för politiska beslutsprocesser.

Politiskt beslutsfattande har länge ägnats mycket uppmärksamhet inom statsvetenskapen (jfr Lasswell [1936] 1958; Truman 1951; Schattschneider [1960] 1975; Dahl 1961). Att beslutsprocesser bör studeras är uppenbart: Det är angeläget att det politiska beslutsfattandet skall fungera så bra som möjligt. Det är knappast möjligt att göra en exakt beräkning av de samhällsekonomiska konsekvenserna av defekta beslutsprocesser, men effekterna i form av kostnader och onödigt mänskligt lidande måste vara enorma (jfr Lindblom & Woodhouse 1993: 2). Det är på goda grunder som vi intresserar oss för politiskt beslutsfattande.

3.1
PUBLIC POLICY

Public policy, och den besläktade subdisciplinen policyanalys, är den gren inom statsvetenskapen som kanske tydligast arbetar med problemet rörande förklaringen till statens output.[20] ”Policy analysis is finding out

what governments do, why they do it, and what difference it makes … the description and explanation of the causes and consequences of government activity" (Dye 1976: 1; jfr Nelson 1996: 552–556). Public policy som subdisciplin är splittrad mellan en tillämpad del som försöker finna praktiska former för *lämplig*, effektiv policy (policyanalys) och en mer teoretiserande del som försöker *förklara* och analysera befintliga policyprocesser (policy studies) (McCool 1995: 8–12; Hill 1997: 2–5). Inom policylitteraturen varierar således tyngdpunkten mellan de tre beståndsdelar som kan utläsas av definitionen ovan, deskription (t.ex. Dye 1998), förklaring (t.ex. Sabatier 1999) och utvärdering (t.ex. Vedung 1998).

3.1.1 TEORETISK PLURALISM

Den föreliggande frågan, hur påverkar symbolism politiska beslutsprocesser, riktar intresset mot public policy-forskningens andra beståndsdel: hur kan policybeslut förklaras? Teoribildningen på området är riklig. När Sabatier redigerar sitt översiktsverk inkluderar han sju olika analysriktningar, och exkluderar ytterligare fyra andra tänkbara kandidater som mindre utarbetade eller livaktiga (1999).

Den teoretiska pluralismen är egentligen inte något problem. Flertalet förklaringsmodeller som idag används är i stor utsträckning kompletterande – modellerna är giltiga under olika villkor. Idén med kompletterande teoretiska linser är långtifrån ny (Allison & Zelikow 1999). Här ser den dock något annorlunda ut. Allison demonstrerade hur *samma* förlopp kan beskrivas med olika teoretiska ramverk som framhäver olika aspekter av förloppet. Multipla strålkastare minskar antalet skuggor. I det här fallet gäller det däremot att *olika faser* av ett politiskt förlopp måste modelleras på olika sätt.

Två faktorer tycks vara avgörande för vilka områden eller faser teorierna fungerar inom. Den första faktorn är hur välstrukturerat policyproblemet är:

> The problem-solving we understand best concerns well-structured problems. Problems are well structured when the goal tests are clear and easily applied, and when there is a well-defined set of generators for synthesizing potential solutions. Problems are ill structured to the extent that they lack these characteristics. Many, if not most, of the problems that confront us in the everyday world are ill structured. (Simon [1947] 1997: 128)

Även om samtliga policyproblem är illa strukturerade jämfört med exempelvis matematiska räkneövningar, så kan man ändå se viktiga skillnader i struktureringsgrad mellan olika politiska frågor. Inom vissa områden är det väletablerat vilka mål som är relevanta, vilka grupper som räknas som ”berörda” och ”experter” och vilka kriterier som bör användas för att avgöra vilken lösning som är lämpligast.

Den andra faktorn gäller hur stabil miljön är som policybesluten fattas inom. Finns det formella institutioner som reglerar vilka aktörer som engagerar sig i beslutsprocessen? Är de strukturella förutsättningarna under snabb förändring, eller har samma grundläggande villkor legat fast över en längre tid?

Välstrukturerade problem i beslutsmiljöer som förändras långsamt kan modelleras med högre grad av precision och rationalitet än sådana beslut som är illa strukturerade eller som fattas i oförutsägbara miljöer (Zahariadis 1998). Om beslutssituationerna är välstrukturerade, återkommande och oföränderliga, kan det vara fruktbart att modellera dem som rent strategiska problem där deltagarna försöker maximera en målfunktion, särskilt om tidsramen för beslutet lämnar utrymme för ordentlig analys (Ostrom 1999: 45; jfr Jones 2001: 206). I situationer där såväl beslutsmiljön är osäker och besluten är illa strukturerade torde Multiple Streams vara en lämpligare beslutsmodell. När miljön är osäker men beslutssituationen är välstrukturerad anser Zahariadis att Advocacy Coalition Framework är det mest användbara (Zahariadis 1998: 434–448). Jag har svårt att ta ställning till hans exakta rollfördelning mellan de olika teorierna. Däremot ställer jag mig positiv till den allmänna ansatsen – merparten av den teoretiska pluralismen inom policyanalysen kan hanteras genom att vara observant på vad som är teoriernas hemmadomäner.

Bland de policyteorier som för närvarande används inom public policy bedömer jag tre stycken som mer lovande än de övriga: punctuated equilibrium theory (eller avbruten jämviktsteori), multiple streams (eller soptunnemodellen) och advocacy coalitions framework. I det följande kommer jag framför allt att hänvisa till avbruten jämviktsteori och soptunnemodellen. Flera egenskaper gör att dessa teorier framstår som särskilt lämpliga att använda:

– Teorierna kan ses som vitala och utprovade i bemärkelsen att de regelbundet används i stora empiriska studier.

– Teorierna vilar på, eller kan åtminstone visas vara förenliga med, en explicit realistisk mikroteori, till skillnad från Institutional Rational Choice (som även den uppfyller ovanstående kriterium).

– Teorierna kan ses som inbördes kompletterande. Det är förmodligen svårt att länka dem samman till en enda beslutsmodell, men problemen är snarare praktiska än principiella. Om man accepterar tanken att teorierna är giltiga för skilda domäner så ställer de inte rivaliserande hypoteser.

Det kan också inflikas att mitt val inte är speciellt originellt. I ett översiktsverk av John (1998: 168) väljs dessa tre teorier ut som ”state of the art” i policylitteraturen. Ett liknande urval görs även i Sabatier (1999).

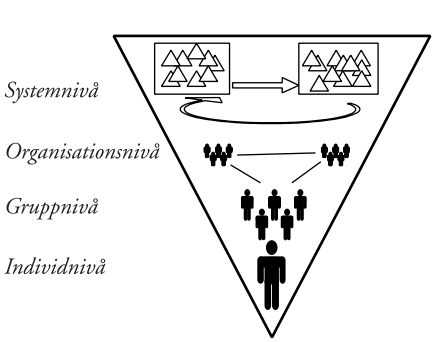
I detta kapitel skall framför allt den tredje punkten utvecklas, hur teorierna förklarar policybeslut och policyförändring och hur de kan relateras till varandra. Även den andra punkten, relationen mellan olika analysnivåer kommer att behandlas. Därefter skall jag integrera de symbolpolitiska begreppen i teorierna och visa hur de kan förbättra teorierna.

3.1.2 ANALYSNIVÅER

Innan vi ger oss i kast med policyteorierna bör först en grundläggande fråga avhandlas, nämligen problemet med olika analysnivåer och relationen dem emellan. Beslutsfattande kan analyseras på många olika nivåer, beroende på vad det är för typ av beslutsfattande enheter som studeras. Den lägsta möjliga mikronivån är den enskilda individen (om man lämnar eventuella neurologiska spetsfundigheter därhän), den högsta makronivån är beslutsprocesser som omfattar hela politiska system, det vill säga normalt sett en stat. När aggregationen i analysen ökar innebär det att processerna i underliggande enheter i större utsträckning behandlas som exogent bestämda (Sztompka 1993: 21).

På individnivå studeras hur en enskild människa fattar beslut, Figur 7. På gruppnivå studeras beslutsfattandet när flera individer gemensamt samverkar i en mindre grupp. På organisationsnivå studeras hur inbördes relaterade grupper organiserade i nätverk eller hierarkier, t.ex. avdelningar inom samma myndighet, producerar organisatoriska beslut genom sin samverkan. På systemnivån, den högsta samhälleliga analysnivån, studeras beslutsprocesser för samhället som helhet, exempelvis hur olika grupper kan föra upp sina problem på agendan och tillförsäkra sig

resurser från det politiska systemet. I praktiken innehåller en och samma beslutsmodell ofta beståndsdelar från flera analysnivåer. Exempelvis berör gruppteorier regelmässigt de ingående individernas benägenhet till konformitet.



	Exempel på teorier	
	Rationalistiska	***Begränsat rationalistiska***
Systemnivå	Medianväljar-teoremet	Avbruten jämvikt
Organisationsnivå	Niskanens lag	Budget-inkrementalism
Gruppnivå	Fångarnas dilemma	Groupthink
Individnivå	Ekonomiska människan	Affective intelligence

Figur 7. Beslutsteoriers analysnivå kan skifta, från den enskilda individens beslutsfattande, upp till hela politiska systems. I figuren ges exempel på rationalistiska och begränsat rationalistiska beslutsteorier.

Varför skulle det vara av intresse att göra en distinktion mellan olika analysnivåer? Därför att nivåerna är relaterade till varandra. Eftersom varje analysnivå är ett aggregat av underliggande analysnivåer (organisationer består av flera grupper, grupper av individer osv.), så måste teoribildning på en högre analysnivå naturligtvis vara *förenlig* med de teorier som förfäktas på de lägre nivåerna. Inte sällan bygger teorier på ett högre analysplan delvis på rön från ett lägre. Vid en teoretisk konflikt mellan två analysnivåer måste som regel den övre nivån ge vika, eftersom den behandlar underliggande nivåer som exogent bestämda konstanter. Det betyder exempelvis att nya rön på individnivån som omkullkastar tidigare antaganden kan tvinga fram en revidering av teorier ända upp på systemnivån, i den utsträckning som teorierna innehåller dessa felaktiga antaganden.

Det vore ett misstag att tro att högre analysnivåer därför nödvändigtvis *liknar* de lägre, det vill säga att helheten skulle vara det samma som summan av delarna och uppvisa samma slags egenskaper. Aggregaten uppvisar ofta annorlunda, eller till och med motsatta egenskaper än beståndsdelarna, utan att det är någon paradox. Grupper skiljer sig från dess ingående individer på många sätt. De fattar inte alltid rationella

beslut, även om alla medlemmar agerar fullt rationellt (översikt i Shepsle & Bonchek 1997). Grupper kan befinna sig på mer än en plats samtidigt, överlever ofta enskilda medlemmars frånfälle och saknar känslor, men har en långt större simultan kognitiv förmåga än en enskild person (jfr Simon [1947] 1997: 111; Jones 2001: 132).

Notera skillnaden mellan de båda resonemangen. Lägre analysnivåer påverkar högre nivåer så till vida att de normalt har företräde vid teoretiska konflikter, eftersom de ingår som beståndsdelar i högre analysnivåer (medan motsatsen inte gäller). Det betyder däremot *inte* att man kan ta begrepp som hör hemma på individnivå, såsom rädsla, och använda samma begrepp när man talar om grupper. Högre nivåer skall vara förenliga med, men inte nödvändigtvis reducerbara till, lägre nivåer.

Med detta sagt kan jag anföra ett skäl till att Institutional Rational Choice (IRC) inte är lämpligt att använda i studien. IRC bygger inte på någon realistisk mikroteori, det vill säga teorin är inte avhängig vad som är känt om hur det *faktiskt* går till att fatta beslut på mikroplanet. Istället har IRC en instrumentell teorisyn där teorier rättfärdigas utifrån deras prediktiva kraft, inte realismen i deras antaganden (dvs. bland annat deras mikroteori). Nu är emellertid den prediktiva kraften i policyteorier överlag låg (Greenberg et al. 1977). Vidare kan den instrumentella teorisynen vara vetenskapsteoretiskt problematisk (Popper 1969a; Jones 2001: 11). Priset man betalar i bristande mikrorealism är litet och värt att betala i välstrukturerade situationer där preferensbildningen inte behöver problematiseras. Det skall inte stickas under stolen att spelteorin är ett kraftfullt analysverktyg i sina hemmadomäner (goda exempel är Ostrom 1990; Scharpf 1997: 217–279). Spelteoretiska analyser förutsätter dock att preferensbildningen redan är avklarad och känd för att någon analys alls skall vara möjlig, medan det i vårt fall bland annat är själva preferensbildningen som är en av nyckelprocesserna som måste studeras. Eftersom de valda teorierna även behandlar preferensbildning har jag inte funnit det motiverat att inkludera IRC i teoriapparaten.

3.2
BESLUT PÅ INDIVIDNIVÅ

Vad vet vi om hur beslutsfattande går till på individplanet? Vi skall inte dröja oss kvar alltför länge vid detta, men jag vill samtidigt understryka

att det handlar om annat än småsaker. Det finns en hel del forskning om hur individer fattar beslut, och delar av den har politisk, och inte minst symbolpolitisk, relevans som kommer att framgå när vi senare behandlar beslutsfattande på högre aggregeringsnivåer.

I den liberala ekonomiska analysens fotspår förefaller det ibland ha blivit kontroversiellt att tala om människan som rationell och att se henne som en förnuftsvarelse. För att det inte skall råda något tvivel om utgångspunkten vill jag därför inleda med att citera en programförklaring som jag instämmer i.

> [*C*]*hoice is the product of reason,* where reason is the human process of seeking, processing, and drawing inferences from information. People reason about how the consequences of various actions relate to the satisfaction of their desires. This relationship between reason and choice is as true for the selfish or wealth-maximizing actors … as it is for the altruist … Scarcity forces all people to make choices, and these choices are the product of reason (Lupia et al. 2000: 1–2).

Frågan är hur denna process ser ut.

3.2.1 LÄMPLIGHETSLOGIKENS BEGRÄNSNINGAR

Det har hävdats att individens beslutsfattande fungerar enligt två olika logiker som används i olika situationer. Den ena, *konsekvenslogiken*, består i att välja de handlingar som individen tror bäst uppfyller hans preferenser – en process som skulle påminna om programförklaringen ovan. Den andra logiken, *lämplighetslogiken*, innebär att individen frågar sig vilken roll hon befinner sig i och vilka åtgärder som är socialt knutna till det slags situation och den roll som nu aktualiserats (March 1994: 57–58).

> When individuals and organizations fulfil identities, they follow rules or procedures that they see as appropriate to the situation in which they find themselves. Neither preferences as they are normally conceived nor expectations of future consequences enter directly into the calculus (March 1994: 57).

Forskare som betonar lämplighetslogikens betydelse skulle anse att den citerade programförklaringen har en slagsida åt konsekvenslogikens sätt att se på beslutsprocesser. Eftersom den fortsatta framställningen i denna avhandling, och hela min syn på symbolpolitiken, utgår från konsekvenslogiken vill jag här göra en utvikning om varför jag inte inkluderar

lämplighetslogiken. Läsare som inte kräver argument för denna avgränsning kan spara tid genom att gå vidare till nästa underrubrik.

Jag vill hävda att de forskare som betonar lämplighetslogik och regelföljande, exempelvis James March ovan, överdriver en skillnad som i själva verket är ytlig och rör två faktorer, (1) preferensbildningsprocessen och (2) graden av rutinisering.[21]

(1) Det är fullt möjligt att omformulera lämplighetslogiken till en variant av konsekvenslogiken utan att någonting går förlorat (annat än en viss poetisk klang i språkbruket).[22] Se på följande exempel. Det är sant att om man vill förklara, låt oss säga, den enskilda polisens beteende i en kravallsituation, så är man inte särskilt hjälpt av att försöka kartlägga polisens personliga preferenser i fråga om brottsbekämpning. De relevanta föreställningarna hos polisen torde röra sig om sådant som att ”vara en bra polis”, ”vara en lojal kollega som inte sviker” och ”överleva detta arbetspass”. Polisens operativa åtgärder följer sedan som en direkt funktion av strävan efter att ”vara en bra polis” i den konkreta situationen, beroende på hur den klassificeras – det vill säga ett klart fall av lämplighetslogik.

Men icke desto mindre, polisens handlande är en ”product of reason” där möjliga handlingsalternativ relateras till sina utfall och den önskade polisrollen (jfr Simon [1947] 1997: 89). Därför går det mycket väl att se det (och alla andra fall av lämplighetslogik) som ett fall av konsekvenslogik. Den synbara skillnaden består i själva verket av att målsättningen, som March försöker göra gällande inte finns i lämplighetslogiken, i själva verket utgörs av rolluppfyllnad. Distinktionen mellan lämplighets- och konsekvenslogik blir ointressant, i och med att det inte finns något principiellt problem att se rolluppfyllnad som en målsättning och att se de vidtagna åtgärderna och rutinerna som medel för att åstadkomma den önskade rolluppfyllnaden. Åtgärderna fungerar fortfarande som ett slags medel, men på ett annat sätt än i konsekvenslogiken. I det senare fallet är det handlingarnas effekter som är av intresse, i det förra fallet är deras knytning till den aktualiserade rollen som värderas.[23] Varför är detta hårklyveri intressant? *Därför att det i så fall förmodligen är samma grundläggande mekanismer som står för beslutsfattandet – det är bara målen som skiljer sig åt.*

Likheterna mellan de båda logikerna framkommer när man försöker tillämpa dem i praktiken. Se på följande exempel, där Kjell-Olof Feldt drar sig till minnes hur budgetförhandlingar i regeringen gick till.

> Det var ofrånkomligt och egentligen naturligt att ledamöterna i en regering slogs för sina ansvarsområden, ”bevakade sina revir”. Deras politiska profil och deras ställning i partiet bestämdes av vad de fick uträttat och hur mycket pengar de lyckades erövra för ”sina” områden. Men det inskärpte nödvändigheten av att finansministern och statsministern höll ihop kring de övergripande målen för regeringens politik (Feldt 1991: 141).

Statsrådens roller och uppträdande i budgetarbetet bestämdes av deras uppdrag i regeringen – ett typiskt mönster som för övrigt är välkänt i forskningen kring budgetbeslut (Wildavsky 1975; 1992). Nå, skall man klassificera statsrådens beteende som ett fall av konsekvenslogik eller lämplighetslogik? Det är sant att deras beteende i budgetförhandlingarna i hög grad var rollbestämt, vilket skulle tala för lämplighetslogik. Ett statsråd skulle kunna tänkas uppfatta det som en del i jobbet att slåss för sitt departements frågor. Men samtidigt ser vi här också ett beräknande beteende från statsråden. De ”bevakar” sina intresseområden och gör så gott de kan för att uppnå den tilldelning de eftersträvar, t.ex. genom att medvetet salta anspråken och begära 120 % av den eftersträvade tilldelningen, så att den faktiska, bantade tilldelningen kommer att motsvara den eftersträvade.[24] Det beteendet motsvarar konsekvenslogiken, där man vidtar handlingar i ett bestämt syfte. Distinktionen mellan de båda logikerna faller därmed samman, och kommer att handla om *varför* statsråden vill ha mer pengar till sina departement (dvs. preferensbildningen), inte *hur de beter sig* i budgetbeslutet. Men ingen har ifrågasatt att målsättningar kan komma från alla möjliga svårförutsägbara håll, t.ex. följa med jobbet och yrkesrollen eller bottna i en obehandlad neuros. Det som frågan gällde var om man fattar medvetna beslut enligt två olika logiker, om människan är försedd med två skilda slags apparatur för att fatta beslut eller inte. Jag ser ingenting som talar för det.

Låt oss lämna frågan om preferensbildningen, önskningarnas yttersta källa, *the will to will*, därhän för tillfället. ”[W]hatever their motivations, people seek and process information about politics in predictable ways. The purpose … is to clarify what these predictions might be” (Lupia et al. 2000: 2).[25]

(2) Man skulle kunna hävda att skillnaden mellan konsekvens- och lämplighetslogik snarare ligger i graden av medvetenhet som föregår beslutet. Det är sant att de allra flesta beslut fattas rutinartat. Alla yrken fungerar genom en uppsättning SOP:s, *Standard Operating Procedures*

(översikt i Allison & Zelikow 1999 : kap. 3). Arbetsuppgifter och möjliga lösningar är på förhand definierade genom olika slags rutiner, vilka i sin tur inte granskas rationellt inför varje tillämpning. Men även detta motargument tycks mig vara ohållbart för att försvara motsatsparet. Till att börja med ligger det ingenting särskilt *omedvetet* i de frågor som lämplighetslogiken reser (Vem är jag? Vad är det här för situation? Vad gör en sådan som jag i en situation som denna?). Varför skulle just ett sådant övervägande ske omedvetet, medan konsekvenslogiken skulle måsta ske medvetet? Gränsdragningen förefaller ad hoc-artad. Men framför allt bestrider ingen att många beslut fattas helt omedvetet eller rutiniserat. Rutinerna är inlärda, och resultat av att samma åtgärd vidtagits vid ett visst slags situation så många gånger att man inte längre behöver genomföra ett medvetet val. Vissa av dessa inlärda rutiner är av det rolluppfyllande slag som March talar om. Betänk hur bordsskick utvecklas, från att vara ett stort huvudbry hos det lilla barnet i de lyckliga stunder som det medvetet försöker uppföra sig, till att gå per automatik hos den vane statsmannen. Andra rutiner är i själva verket grundligt inlärda kalkyler av ett slag som March definitivt skulle kalla för konsekvenslogik. Betänk den vane korthajen som rent reflexmässigt vet hur man så effektivt som möjligt lurar skjortan av motspelarna, utan att behöva ägna sina välinvanda tekniker mista eftertanke, trots deras stora sofistikeringsgrad. Kort sagt, det är sant att det finns en viktig skillnad mellan medvetna beslut och rutinbeslut. Men om det bara är denna naturliga åtskillnad som man försöker fånga, så blir den lämpliga distinktionen en mellan rutiniserade och medvetna beslut, inte en esoterisk gräns mellan lämplighetslogik och konsekvenslogik.

3.2.2 BEGRÄNSADE RATIONALITETENS BEGRÄNSNINGAR

Herbert Simon blev berömd för sitt angrepp på den neoklassiska ekonomins *as if*-antaganden om individens överlägsna rationalitet ([1947] 1997; men se även Lindblom 1959). Som de flesta stora idéer, framstår tanken om begränsad rationalitet i efterhand som intuitiv och självklar.[26] Simons kritik bestod i att peka på att individen tvingas till avgränsade analyser i sitt beslutsfattande. Alla tänkbara handlingsalternativ kan inte övervägas, alla tänkbara effekter av alternativen kan inte kartläggas, och alternativen kan inte prövas mot alla tänkbara eftersträvansvärda målsättningar. Antagandet om individen som rationell beslutsfattare kan kvarstå, men i en

beskuren form – en begränsad rationalitet, det vill säga ”behavior that is adaptive within the constraints imposed *both* by the external situation and by the capacities of the decision maker” (Simon 1985: 294). Dessa gränsdragningar kan se ut på många olika sätt (Forester 1984).

Den stora fördelen med det klassiska antagandet om individens fullständiga rationalitet är att det drastiskt minskar behovet av information om de enskilda beslutsprocesserna. Strängt taget behöver vi inte veta någonting annat om aktören än dess preferenser och det objektiva utseendet på de incitamentsstrukturer som aktören möter. Ur detta kan allting annat deduceras. Att istället arbeta med begränsad rationalitet innebär ett kvantsprång i informationsbehov för att kunna genomföra en beslutsanalys. Man kommer ingenstans med det triviala konstaterandet att individen *inte* överväger alla alternativ och *inte* beaktar alla mål. Den kritiska frågan är naturligtvis *hur* individens avgränsningsprocesser ser ut. ”[W]e must know the choosing organism’s goals, the information and conceptualization it has of the situation, and its abilities to draw inferences from the information it possesses” (Simon 1985: 294).

Föreställningen om begränsad rationalitet skiljer sig därmed radikalt från föreställningen om fullständig, substantiell rationalitet. Antagandet om fullständig rationalitet ligger till grund för en kraftfull deduktiv beslutsteori. Begränsad rationalitet, däremot, är ingen teori alls. Begreppet *klargör* bara det stora behovet av en realistisk mikroteori om beslutsprocedurer (Lupia et al. 2000: 10–11). Det visar på vilka kunskapsluckor som måste fyllas innan beslutfattandet kan analyseras. Men för att fylla de luckorna duger det näppeligen med att ännu en gång skapa en ”laundry list of objections to rational choice” (Jones 2001: 54).

3.2.3 KÄNSLOSTYRT FÖRNUFT

Det finns andra alternativ. Vill man förstå individens beslutsfattande bör man ta sig en titt på den apparatur som utför beslutsfattandet, dvs. hjärnan och det centrala nervsystemet. Nej, människan är naturligtvis inte fullständigt biologiskt determinerad. Hennes anpassningsförmåga bygger på att en lång rad beteendemönster bestäms genom inlärning. Men likväl, till och med när man bortser från den stora mängd beteendemönster som *är* medfödda (inte inlärda), så måste man konstatera att *även den sociala anpassningsförmåga* som skapar sådant kontextberoende i beteendet bygger på en apparatur som inhämtar och processar information.

”Socialisering” är ensamt inte ett tillfredställande svar på frågan om varför människan beter sig som hon gör – inte ens om allting var inlärt och inget specifikt beteendemönster var medfött. Detta därför att *även* socialisering kräver en medfödd möjliggörande apparatur, som måste studeras för att kunna förklara hur socialiseringen går till och vilka mönster den i sin tur följer (jfr Pinker 1997; 2002).

En gång var människohjärnan ett stort Terra Incognita med fritt spelrum för spekulationer, men den situationen är under förändring. Vetenskapens studium av hjärnans funktionssätt och hur det styr individuellt beslutsfattande har nått till en punkt där det finns rön som har politiska implikationer. Dessa rön är en lämplig, för att inte säga nödvändig utgångspunkt för att studera politiskt beslutsfattande.[27] Jag nöjer mig här tyvärr med att göra en ytlig översikt över de rön som har allra tydligast koppling till symbolpolitikens mekanismer.

Lägg märke till att studiet av beslutsprocesser på mikronivå inte gäller enstaka ad hoc-mässiga avvikelser. Alla inser att en individ kan fatta ett enskilt politiskt beslut, t.ex. en viss valhandling, på grund av allsköns oförutsägbara omständigheter – den ene kandidatens likhet med käre gamle morfar, den andre kandidatens likhet med en avskydd gymnastiklärare, ett oväntat möte med en god vän som delade ut valsedlar utanför vallokalen, plötsligt illamående som förhindrade uppmärksamt lyssnande på slutdebatten i tv, och så vidare. På aggregerad nivå tenderar emellertid sådana icke-systematiska avvikelser från det rationella valet att jämna ut sig i den utsträckning de är slumpmässigt fördelade. Därför har rationalistiska teoretiker med rätta hävdat att individuella avvikelser kan behandlas som ett bakgrundsbrus, som saknar politisk effekt på makronivå. Men det vi här behandlar är inte slumpmässigt brus, utan tvärtom allmängiltiga strukturellt betingade avvikelser från rationalitetsnormen. Strukturen i fråga är allmängiltig, eftersom det är en biologisk struktur: den mänskliga hjärnans funktionssätt. När samma struktur påverkar alla aktörer kan det få högst påtagliga konsekvenser på makronivå. I fallet med slumpmässigt brus leder aggregeringen till att man kan bortse från avvikelsen. Vad beträffar biologiska strukturer leder aggregering till att effekten förstärks. Därför är det en viktig och omständlig process att klarlägga sådana biologiskt betingade beslutsstrukturer (Marcus et al. 2000: 130).

Vi rör oss här inom ett ungt och snabbt växande forskningsfält och får nöja oss med skissartade, tentativa rön. Fundamentet till en

biologiskt grundad teori om individens politiska beslutsfattande har lagts av Marcus, Neuman och Mackuen i *Affective Intelligence and Political Judgment* (2000). Teorin om affektiv intelligens (affective intelligence) förklarar individens beslut som en växling mellan ett rutiniserat normaltillstånd där man förlitar sig på tidigare överväganden, avbrutet av sporadiska analytiska tillstånd som utlöses av förhöjda känslolägen där individen upplever oro eller ängslan (anxiety). Det är i dessa analytiska lägen individen hämtar in ny information och förändrar tidigare ställningstaganden, vilket sedan resulterar in nya rutiniserade reaktioner. Därmed finns inte det fundamentala motsatsförhållande mellan känslor och förnuft som traditionellt framställts i västerländskt tänkande. Känslor är nödvändiga för förnuftet, både för att mobilisera handlingskraft och för att utlösa inlärningsprocesser (Damasio 1994).

En av de drivande mekanismerna i mänskligt beslutsfattande är något slags *pleasure vs. pain*-avvägning, som verkar främjande och attraherande respektive hämmande och repellerande vid tanken på olika handlingsalternativ och de föreställningar man har om deras konsekvenser (Damasio 1994: 179–180). I rationalistiskt språkbruk skulle det kunna kallas för en nyttofrämjande mekanism. Om ett handlingsalternativ förknippas med önskvärda föreställda konsekvenser så verkar det främjande på individens benägenhet att välja alternativet. Men än så länge har vi därigenom egentligen inte sagt någonting mer än Simon med sin begränsade rationalitet.

Teorin om affektiv intelligens gör gällande att den medvetna, kognitiva reaktionen på ett intryck föregrips och är beroende av en känslomässig, affektiv reaktion (Marcus et al. 2000: 35). Känsloläget är i sin tur beroende av en jämförelse mellan förväntade och faktiska utfall. När registrerade stimuli är oväntade eller hotande resulterar det i förhöjd oro. Orosnivån får övrig mental aktivitet att bromsas upp och riktar uppmärksamheten mot de stimuli som utlöst den. Därmed skapas möjligheter för ny inlärning (Marcus et al. 2000: 11). Det är inte känslosamma reaktioner i största allmänhet som attraherar uppmärksamhet till ett fenomen och möjliggör inlärning, utan just oroskänslor. Empiriska undersökningar visar hur ”anxiety, rather than enthusiasm moves people to learn policy-oriented information” (Marcus & Mackuen 1993: 672). Notera också att detta inbegriper en selektionsprocess. När stimuli utlöser inlärning och medvetna beslutsprocesser riktas uppmärksamheten mot de känslogenererande aspekterna av beslutssituationen på bekostnad av

andra aspekter (jfr Simon [1947] 1997: 103; 1983: 30). Jones sammanfattar processen på följande sätt. "[E]motions are critical in the selection of information for a decision … Emotions highlight what is important; they are critical in setting priorities … [W]e cannot be rational about things we do not *feel* about" (Jones 2001: 74).[28]

Något strikt motsatsförhållande mellan teorin om affektiv intelligens och den traditionella modellen av en rationell beslutsfattare föreligger egentligen inte. Snarare bör teorin ses som en mer sofistikerad modell över hur rationalitet utövas i praktiken.

> [T]he Affective Intelligence perspective is fundamentally complementary to and commensurate with rational choice approaches. We find it problematic, however, the very thing that rational choice modelling usually finds it useful to hold constant. In the real world political attention is a variable not a constant (Marcus et al. 2000: 129).

En sådan kritik återfanns redan i Simons begränsade rationalitetsbegrepp. Affektiv intelligens säger däremot någonting om hur uppmärksamheten distribueras. Genom känslomässiga reaktioner bryts gamla kognitiva vanor vilket möjliggör rationell analys och inlärning.

3.3
POLITISKA PROBLEM

I likhet med individens perception, fungerar inte heller policyprocessen som en lådkamera som oproblematiskt och naturtroget återspeglar det infallande ljuset på en fotografisk plåt. Det finns inget enkelt linjärt samband mellan de objektiva omständigheterna i samhället och utseendet på de politiska beslut som fattas. Precis som individens perception, är policyprocessen strängt selektiv och ibland hastigt föränderlig. Inte nog med att bilden kan beskäras – obehagliga frågor kan hållas borta från den politiska dagordningen – dessutom kan ett och samma motiv framställas på många olika sätt, och det är just perspektivet som gör att en objektiv omständighet kan uppfattas som ett politiskt problem.

3.3.1 KONSTRUKTIONEN AV PROBLEM

Offentlig politik kommer till därför att man vill lösa någon form av problem i vid bemärkelse.[29] Men sakernas tillstånd är aldrig ett problem i sig själv. Det är bara ett tillstånd, så som världen ser ut (även om vi

har svårt att enas om vad detta tillstånd är och vilka metoder som ska användas för att ta reda på det), varken mer eller mindre. Ett problem blir till i den stund man uppfattar tillståndet som otillfredsställande, men inte oundvikligt. Det vill säga, man tror att det går att göra någonting åt saken (Wildavsky 1979 : 26). Ett *politiskt* problem blir till när någon beskriver det som en offentlig angelägenhet att på något sätt förhålla sig till problemet. En sådan beskrivning inbegriper alltid, direkt eller indirekt, ett påstående om att tillståndet i sin förlängning bryter eller hotar ett erkänt politiskt eller gemensamt värde (jfr Anderson 1979 : 712 ; Majone 1989 : 23ff), t.ex. rättvisa och frihet. Vi förväntas presentera argument för våra politiska förslag, och ett politiskt argument har den formen (se vidare Stoker 1992). ”All policy argument leads back, eventually, to a finite and bounded set of classic principles and problems of political evaluation” (Anderson 1979 : 713).

Naturligtvis spelar det stor roll *vem* som beskriver ett tillstånd som ett politiskt problem på detta sätt. Vissa aktörer har lätt att få sina problem uppmärksammade och accepterade som politiska problem, medan andra tycks vara dömda till periferin. Det praktiska politiska inflytandet är inte jämnt fördelat. Men den invändningen gäller egentligen frågan om vems politiska problem som kommer upp på agendan. Samma fundamentala form gäller för att beskriva någonting som ett politiskt problem oavsett vilket politiskt inflytande aktörens ställningstaganden sedan har. Om problembeskrivningen blir accepterad inom nyckelarenor så får den praktiska konsekvenser, blir den det inte kommer den att bli verkningslös och näven knyts i fickan. [30]

Om politiska problem består av *tolkningar* av objektiva omständigheter, så blir det vanskligt att bara förklara policybeslut genom egenskaper i den konkreta beslutssituationen.

> [A] policy cannot be satisfactorily 'explained' simply as a product of certain socio-economic conditions, or a given configuration of political pressures, or as the outcome of a particular political process, all of which are dominant motifs in particular policy study. It is also necessary to know what people *thought* of prevailing socio-economic conditions, what claims and grievances interested parties brought forward, and how they debated and assessed these problems (Anderson 1978).

Om samma objektiva förutsättningar skapar skilda utfall vid två tillfällen, så kan en förklaring vara att tolkningen av förutsättningarna, det vill

säga problemdefinitionen, varit annorlunda vid de två tillfällena (Ross 1993: 27).

Därmed blir politiska problem i en avgörande bemärkelse sociala (och därmed mänskliga) konstruktioner. Vissa har kallat detta synsätt för en postpositivistisk utveckling inom policyanalysen (Fischer & Forester 1993; Howlett & Ramesh 1998: 467). Termen är litet märkligt vald, eftersom den tidigare policyanalysen inte nödvändigtvis var positivistisk, och verkar bära släktskap med den sedvanliga pajkastningen på positivismen (jfr Simon [1947] 1997: 68). Jag föredrar därför att beteckna uppfattningen som socialkonstruktivistisk (se Hacking 1999).

Ofta förekommer bara en eller ett fåtal definitioner av ett problem samtidigt i debatten. Detta kan dels förklaras med att politiker tenderar att tänka i konventionella banor och har svårt för att omformulera gamla problem. Normalt saknas det resurser att överväga nya definitioner annat än i rena krislägen, och det är svårt att hitta definitioner som appellerar till tillräckligt stora grupper för att vara politiskt gångbara (Burstein & Bricher 1997). Dessutom kan homogeniteten i problemdefinitioner förklaras med att resursstarka grupper lyckas göra sina definitioner gällande på bekostnad av mindre inflytelse rika grupper (Lindblom & Woodhouse 1993: 112). Kritisk teori kan sägas handla om sådana strukturella skevheter i problemdefinitionsprocesserna (deLeon 1999: 26–27)

Homogeniteten har en maktdimension i och med att problemdefinitionerna kan användas som taktiska verktyg som blockerar somliga politiska åtgärder och främjar andra (Cobb & Coughlin 1998). Beroende på hur problemet definieras kommer beslutsprocessen att ändra karaktär. ”[P]roblem definition is more than the overture to the real action; it is often at the heart of the action itself.” (Weiss 1989: 98). Definitionen blir mer än bara argument – den sätter gränserna för vad som är att betrakta som problemets kärna, hur problemet skall begreppsliggöras och rent av hur det skall lösas (Nelson & Kinder 1996: 1057).

> At whatever state a new problem definition gains significant support, it shapes the ensuing action. It legitimates some solutions rather than others, invites participation by some political actors and devalues the involvement of others, focuses attention on some indicators of success and consigns others to the scrapheap of the irrelevant (Weiss 1989: 112).

Om man accepterar det som här sagts om politiska problem, så blir den kanske viktigaste konsekvensen att politiska preferenser måste betraktas som konstruerade (och därmed formbara). All oklarhet som kan råda kring vilken problemdefinition som är den lämpligaste får återverkningar på beslutsfattarens preferenser. Varför är det så? ”Preferences are desires about end states … But if end states are ambiguous, then our preferences must be ambiguous” (Jones 2001: 48). Det som betraktas som ett beslutsalternativs ”resultat” beror på ur vilket perspektiv alternativet analyseras, och värdet av resultatet beror mot vilken målsättning det utvärderas. Eftersom preferensen och möjligheten att rättfärdiga förslaget i sin tur beror på denna argumentationskedja, så framstår politiska ställningstaganden som i högsta grad konstruerade och kontextberoende (Throgmorton 1991). De politisk-strategiska implikationerna av detta är välkända. Genom att manipulera problemdefintionen kan en aktör försöka splittra motståndarsidans koalitioner och samtidigt attrahera nya aktörer till den egna sidan i konflikten (Riker 1986; Schattschneider [1960] 1975).[31]

3.3.2 KONSTRUKTION PÅ MIKRO- OCH MAKROPLANET

Både på grupp- och individnivå kan det identifieras processer som tenderar att begränsa antalet problemdefinitioner som samtidigt övervägs. Den kanske viktigaste begränsningen på individplanet ligger i hur våra huvuden är beskaffade. Människan har inte den kognitiva kapaciteten att se abstrakta problem ur speciellt många synvinklar samtidigt, och när vi byter synvinkel glömmer vi snabbt insikterna från den förra.

> The limits of short-term memory mean that human decision makers will have to shift from one focus to another episodically. A shift in focus of attention is exactly that: a shift. Even if relevant environmental conditions have changed in a smooth and continuous fashion, a decision maker's problem-solving abilities must shift discontinuously to apprehend the now relevant conditions (Jones 2001: 75).

Vidare har individen en fallenhet för konformism. Evolutionärt är det värdefullt eftersom det underlättar inlärning. Vidare finns många samhällsnormer som bygger på konformitet (Jones 2001: 115–120). Ytterligare ett mikrofenomen som har en begränsande inverkan är vad Hirshleifer kallar för informationskaskader (refererad i Jones 2001: 114). Individens information består av egna observationer, men framförallt

observationer av andra individers observationer. Vi seriekopplar oss till varandra. Effekten blir att ”[t]o fool all of the people, you need only to fool the first few in line – the rest will follow” (Jones 2001: 114).

En stor del av litteraturen kring problemdefinitioner studerar makroprocesser, och består främst av fallstudier av hur enskilda policyområden formats av ändringar i problemdefinitionen (Rochefort & Cobb 1994; Bosso 1987; Gusfield 1981). Ett makrofenomen som begränsar antalet problemdefinitioner är, som sagt, att många grupper saknar resurser för att kunna göra sina synsätt gällande. Påståendet är knappast kontroversiellt. Det förklaras med den ojämlika resursfördelningen i samhället, men även med att vissa slags intressen är mer svårorganiserade än andra (Olson 1965; Schattschneider [1960] 1975). Den viktigaste orsaken till att antalet definitioner hålls nere är mer eller mindre aktiva försök från sammansvetsade policygrupper att monopolisera en fråga och göra ”sitt” synsätt till det gällande. Låt oss se närmare på dessa policysubsystem.

3.4
POLICYSUBSYSTEMEN

Mängden policybeslut i samhället är överväldigande. En hög grad av specialisering bland aktörerna är ofrånkomlig. Redan en ytlig betraktelse av exempelvis riksdagsarbetets organisering visar detta, men specialiseringen går naturligtvis långt djupare än så. Merparten policybeslut fattas i specialiserade organ utanför parlamentet. Det räcker med att reflektera över, säg, Vägverkets och Motormännens betydelse för trafikpolicy, Jordbruksverkets och LRF:s betydelse för jordbrukspolicy eller Jägarförbundets och Naturvårdsverkets roller för viltvårdspolicy för att göra specialiseringen tydlig.[32] Policyskapande är en kvalificerad heltidssysselsättning.

3.4.1 JÄRNTRIANGLAR OCH SUBSYSTEM

Sambandet mellan policyskapande och specialisering är sedan länge välkänt. På 1950-talet noterades det i amerikansk statsvetenskap att de verkliga policybesluten ofta fattades inom s.k. *järntrianglar* som bildades inom olika policyområden, på bekostnad av de öppna parlamentariska beslutsprocesserna. En järntriangel är ett sammansvetsat nätverk mellan parlamentariska utskott, myndigheter och utomstående intressenter

(intresseorganisationer och näringar) som alla har intressen att bevaka. Deltagarna i triangeln har goda skäl att försöka begränsa insyn och inträde till nätverket. Med få deltagare i slutna rum underlättas förhandlingar och politisk kohandel där alla som vunnit tillträde till triangeln får sina intressen tillgodosedda. Beslutsfattandet i järntrianglar ”is inherently incremental, since great changes only attract unwanted attention. Whether it is 'democratic' is another matter” (Bosso 1987: 6).

Heclo hävdar att järntrianglar ofta är en överdrivet statisk syn på beslutsstrukturerna. Visserligen är det en riktig beskrivning inom *vissa* policyområden, men vanligare är att besluten tar form inom mer löst sammansatta *issue networks*. Tillträdet till issue networks avgörs i större utsträckning av kunskap, engagemang och energi, vilket gör de större och mer genomträngliga än järntrianglarna. Inom nätverken utvecklas en gemensam policydefinition eftersom ”those in the networks are likely to have a common base of information and understanding of how one knows about policy and identifies its problems. But knowledge does not necessarily produce agreement” (Heclo 1995: 48)

Även issue networks kan ses som en byteshandel – i detta fall en där administratörernas och politikernas inflytande växlas mot intressenternas expertkunskap och samarbete.

> Knowing what is right becomes crucial, and since no one knows that for sure, going through the process of dealing with those who are judged knowledgeable (or at least continuously concerned) becomes even more crucial. Instead of power commensurate with responsibility, issue networks seek influence commensurate with their understanding of the various, complex social choices being made (Heclo 1995: 48)

De demokratiska problem som finns med järntrianglar står även att finnas hos sakfrågenätverken, om än i något förminskad skala.

> The trouble is that only a small minority of citizens, even of those who are seriously attentive to public affairs, are likely to be mobilized in the various networks. Those who are not policy activists depend on the ability of government institutions to act on their behalf” (Heclo 1995: 54).

Medborgarens situation förblir den samma: ”They feel that they live in a time of big decisions; they know that they are not making any” (Mills 1995: 74).

I policylitteraturen används begrepp som ”iron triangles”, ”subgovernments”, ”policy subsystems” och ”issue networks” för att beskriva

specialiseringen och nätverksbildningen inom olika sakfrågeområden. Jag kommer här att använda termen policysubsystem som en samlingsterm för dessa sektoriellt specialiserade politiska arenor, specialiserade i kontrast till det makropolitiska systemet (med parlament, regering etc) som är generalistiskt. Jag kommer snart att säga mer om detta.

Som här framgått är järntrianglarna ett hårdare och mer exklusivt subsystem än issue networks. Jag ser dessa begrepp som punkter på ett kontinuum som går från helt öppna beslutssituationer i ena änden till hårda och strikt exklusiva policysubsystem i den andra. Det finns ingenting som hindrar att definiera fler punkter och subsystemtyper på skalan, även om jag inte skall göra det här.

3.4.2 POLICYDEFINITION OCH INSTITUTIONER

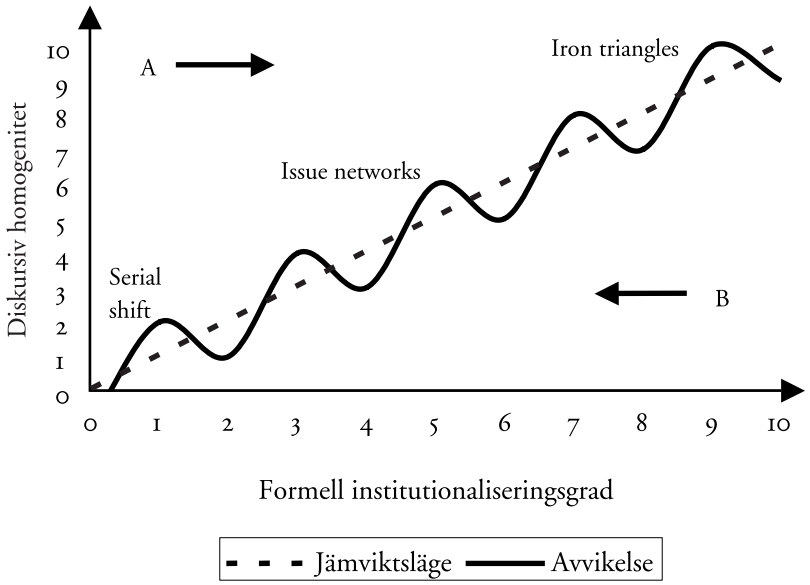
Starka policysubsystem vilar på två ben. Dels bygger de på en diskursiv gemenskap, ett gemensamt sätt att betrakta policyproblemet och avgöra vad som är relevant kunskap och relevanta hänsynstaganden – det jag tidigare kallat för en gemensam policydefinition. Dels bygger de på formella institutioner som reglerar tillträdet till de viktiga beslutssituationerna, avgör vem som är att betrakta som expert, styr informationsflöden etc.

En stark järntriangel, det Baumgartner och Jones kallar för ett policy monopol (denna myckenhet av begrepp), har två karaktäristika.

> First, a definable institutional structure is responsible for policymaking, and that structure limits access to the policy process. Second, a powerful supporting idea is associated with the institution. These buttressing policy ideas are generally connected to core political values which can be communicated directly and simply through image and rhetoric (Baumgartner & Jones 1993: 7)

Policysubsystemets institutionella inramning legitimeras med andra ord genom policydefinitionen. Det krävs en starkt sammanhållen definition med hög retorisk slagkraft för att kunna legitimera hårda, exklusiva nätverk – ”an agreed-upon set of conventions about what counts as answering a question, what counts as having a good argument for that answer or a good criticism of it” (Rorty 1979: 320). Ju svagare policydefinition, desto större sannolikhet att nätverken kommer under attack utifrån – ”what happens when someone joins in the discourse who is ignorant of these conventions or who sets them aside” (Rorty

1979: 320). Sambandet illustreras i Figur 8. Eftersom det löper en viss tid från en förändring i policydefinition (*y*-axeln) till dess att de formella institutionerna hunnit påverkas, blir det ovan beskrivna sambandet idealt (den streckade linjen). Empiriskt kan vi förvänta oss mer episodiska förändringar (den heldragna linjen).



Figur 8 Olika slags policysubsystem. Graden av diskursiv homogenitet bestämmer på längre sikt vilken formell institutionalilseringsgrad som är möjlig. Institutionaliseringsgraden och den diskursiva homogeniteten avgör subsystemets karaktär, ifrån hårda järntrianglar till oförutsägbara serial shifts.

Punkterna A och B är instabila tillstånd i policynätverket. I punkten A är den diskursiva homogeniteten långt högre än den institutionella inramningen. Det är ett tillstånd med stor enighet kring vilka mål och medel som är relevanta inom policyn. I en sådan situation finns det stort politiskt handlingsutrymme, och det består typiskt i att skapa institutioner som skall hantera policyproblemet, t.ex. nya eller förändrade lagrum, expertorgan, kommittéer och myndigheter. Den institutionella förändringen är ett uttryck för den starka policydefinitionen och kommer att spegla den (vissa grupper utses som experter istället för

andra, regleringsbreven utformas på ett visst sätt osv.). Samtidigt innebär förändringen att den institutionella inramningen ökar. Därför rör man sig åt höger i figuren tills man når en punkt där institutionerna speglar policydefinitionen.

Punkten B är en situation där policyområdet är hårt institutionellt reglerat, samtidigt som konfliktnivån runt policydefinitionen är hög. De befintliga institutionerna speglar en policydefinition som inte längre är allmänt accepterad. Fler grupper än de som har tillträde till nätverken gör nu anspråk på att besitta relevant expertis, andra mål börjar diskuteras än de som uppmärksammas inom nätverken. I en sådan situation mobiliseras grupper som står utanför de etablerade institutionerna. Institutionernas legitimitet minskar och de börjar ifrågasättas. Går situationen tillräckligt långt kommer de existerande institutionerna att ersättas.

Sammanfattningsvis, punkt B är en situation med stora konflikter som destabiliserar institutionerna. Punkt A är en situation med låg konfliktnivå vilket möjliggör institutionsbyggen.

Policysubsystemet består normalt av en eller fåtal rivaliserande så kallade för *advocacy coalitions* (Sabatier & Jenkins-Smith 1993). En advocacy coalition är policynätverk av aktörer från olika områden (politiker, företrädare för intressegrupper, experter osv.) som delar ett ”trossystem” – det vill säga, de har gemensamma för policyområdet grundläggande värderingar och uppfattningar om kausala kopplingar och problemdefinitioner – och som över tiden har en ”icke-trivial grad” av koordinerat agerande (Sabatier 1993: 25). I policysubsystem med hög grad av diskursiv homogenitet finns bara en enda advocacy coalition, vilket innebär att begreppet sammanfaller med policysubsystemet. Men många subsystem är inte fullt så homogena. Sabatier anger två till fyra koalitioner som normalvärdet för ett subsystem (1993: 26).

Advocacy coalition-ramverket utgår från att delade trosföreställningar (i policyfrågor, inte i teologiskt avseende), snarare än delade materiella intressen, är den fundamentala sammanhållande kraften i policyprocesser. Sådana trosföreställningar kan delas in hierarkiskt, i en djup kärna med grundläggande antaganden om rättvisa och människans natur, en mellanliggande nivå med policyantaganden om problemdefinitioner och kausaliteter samt slutligen ett ytligt lager med specifika föreställningar om tekniska detaljer och det aktuella tillståndet inom policyområdet (Sabatier 1993: 31). Föreställningar i de mellanliggande och framförallt de djupa lagren är motståndskraftiga mot ny information. Individen

är obenägen att ifrågasätta sina fundamentala föreställningar om policyområdet (Sabatier & Jenkins-Smith 1999 : 121–122 ; Hall 1993).

3 . 5
OFÖRUTSÄGBARA SAMMANBROTT

Så länge beslutsfattandet håller sig inom policysubsystemen så löper affärerna lugnt och fint.

> [S]ubsystem politics is the politics of equilibrium – the politics of the policy monopoly, incrementalism, a widely accepted supportive image, and negative feedback. Subsystem decision-making is decentralized to the iron triangles and issue networks of specialists in the bureaucracy, congressional sub-groups, and interested parties (True et al. 1999 : 102)

Den begränsade och konstanta uppsättningen intressenter i besluten möjliggör förutsägbarhet och förhandlingslösningar. Det finns knappast någon politisk intressent som inte önskar sig sitt alldeles egna lilla policymonopol. Ibland går önskan i uppfyllelse, men ingenting varar för evigt, och den politiska historien är en kyrkogård av förstörda policysubsystem (Baumgartner & Jones 1993 : 7). Förklaringen till stora policyförändringar och förklaringen till policysubsystemens sammanbrott hänger ihop.

Det politiska systemet möter ett grundläggande problem. ”Politicians cannot simultaneously deal with all important issues, but governments must” (True et al. 1999 : 100). Lösningen på problemet stavas arbetsdelning, och ena sidan av delningen har vi redan bekantat oss med, policysubsystemen. Den andra sidan är de stora politiska institutionerna och aktörerna: parlament, regering, nationella politiska kommentatorer, framträdande partipolitiker, ledarsidor och debattfora. Beslutsteoretiskt görs distinktionen mellan *parallel* och *serial processing* (Simon 1983). Policysubsystemen arbetar parallellt, specialiserat och tämligen oberoende av varandra. De överordnade politiska institutionerna arbetar seriellt, med ett litet fåtal frågor åt gången.

För att ett policysubsystem skall överleva måste aktörerna i systemet se till att deras policyfrågor förblir delegerade till parallel processing och i görligaste mån hålls borta från överordnade beslutsorgan. Policydefinitionen är ett viktigt instrument för att åstadkomma detta. Genom att definiera en politisk fråga i så tekniska termer som möjligt, och genom att beskriva den som värdeneutral, teknokratisk och endast koppla den

till marginella politiska frågor, kan man hålla utomstående, potentiellt engagerade grupper borta (Baumgartner 1987).

3.5.1 SERIAL SHIFT

Ständiga förlorare i ett policysubsystem har inga större intressen i att främja systemets överlevnad. Om konflikten expanderar och nya grupper engagerar sig i policyområdet finns möjligheten att styrkeförhållandena förändras (Schattschneider [1960] 1975). De viktigaste strategiska målen för en aktör som är på väg att förlora en konflikt är att förändra styrkeförhållandena mellan kontrahenterna. Ett sätt att göra detta är genom att expandera konflikten och attrahera grupper som tidigare passivt stått vid sidan av konflikten. I praktiken innebär det ofta att konflikten flyttas upp på en högre institutionell nivå (exempelvis från policysubsystemet till parlamentet) för att avgöras där. Detta byte från parallel till serial processing, det vill säga när ett policyärende förflyttas från subsystem till överordnade beslutsorgan, kallar Jones för ett *serial shift* (1994).

Ett serial shift möjliggör stora förändringar. De institutioner och konstanta aktörskonstellationer som garanterade inkrementalismen inom policyområdet bryts nu sönder, och därför kan nya strukturer etableras.

> Macropolitics is the politics of punctuation – the politics of large-scale change, competing policy images, political manipulation, and positive feedback. Positive feedback exacerbates impulses for change: It overcomes inertia and produces explosions or implosions from other stages (True et al. 1999: 102).

Politiken i subsystemen präglas av negativ feedback. Det innebär att policyförändringar i en viss riktning tenderar att mobilisera motkrafter som verkar i motsatt riktning. När ena sidan i ett väldefinierat policysubsystem agerar för policyförändring kommer detta att mobilisera motståndarsidan till agerande som negerar förändringsförsöken. Därmed blir förändringar självförsvagande, subsystemet präglas av stabilitet och beslutsstilen blir inkrementell.

I ett serial shift råder istället positiv feedback vilket innebär att förändringarna i subsystemet tenderar att vara självförstärkande. En liten förändring i den makropolitiska vindriktningen kan mobilisera nya aktörer, vilket ökar styrkeförskjutningen i konflikten varpå ytterligare

aktörer mobiliseras. Baumgartner och Jones ger huvudsakligen två förklaringar till att positiv feedback uppstår (Baumgartner & Jones 2002b: 15–20). Den första förklaringen är att möjligheten att mobilisera aktörer i en sakfråga är beroende av sannolikheten till framgång. Politiska aktörer försöker ofta undvika att lägga sina begränsade resurser på att strida i förlorade slag, precis som väljare försöker undvika att lägga röster på partier som ändå inte tar sig in i parlamentet. I takt med att fler aktörer mobiliseras ökar framgångsutsikterna och det blir allt lättare att väcka nya grupper.[33] Den andra förklaringen är kognitiv. Positiv feedback kan förklaras som resultatet av förändrad fokus. När uppmärksamheten i debatten riktas mot nya aspekter av ett befintlig politisk fråga kan det resultera i att aktörer gör nya bedömningar av sakfrågan, även om de underliggande preferenserna inte har förändrats (Jones 1994). Nya aktörer, som engagerats på grund av den förändrade uppmärksamheten, ger sig in i debatten och förstärker därmed samtidigt genomslaget för denna nya fokus. Kedjereaktionen är ett faktum.

Ett serial shift sammanhänger således med nya policydefinitioner och ökad uppmärksamhet för policyområdet i media och bland den breda allmänheten (Jones 1994: 185). För försvararna av ett policysubsystem är medial uppmärksamhet som regel dåliga nyheter. Sambandet mellan mediabevakning och etableringen av nya subsystem är välbelagt (Baumgartner & Jones 1993; Jones 1994; True et al. 1999; Baumgartner & Jones 2002a).

Vad är förklaringen till att just nya policydefinitioner och uppmärksamhet bryter sönder policysubsystemen? Två nyckelfaktorer beror på dessa variabler: aktörskonstellationerna och preferensbildningen.

1. Vem som uppfattar sig som *berörd* av en policyfråga beror på hur frågan definieras, dvs. vad man beskriver som områdets kärna. Exempelvis engagerade sig fackföreningar i DDT-frågan när det beskrevs som ett arbetsmiljöproblem, medan miljörörelsen vaknade när man beskrev området som en miljöfråga (Bosso 1987).
2. Vilka *preferenser* man har i en fråga beror på vilka aspekter av frågan som utvärderas mot vilka målsättningar. Även detta beror på hur frågan definieras.

3. Vem som engagerar sig i en fråga beror på vilka som uppmärksammat att frågan är av intresse för deras målsättningar. Detta förändras när frågan får medial uppmärksamhet.
4. Preferenserna i en fråga beror på vilka aspekter av frågan som uppmärksammas. Som regel får ett policyområde medial uppmärksamhet när nya aspekter blivit av intresse (Baumgartner & Jones 1993).

Beslutsfattandet under serial shifts får en annan, mer svårförutsägbar karaktär än den i subsystemen. Förklaringen är att de faktorer som skapade förutsägbarhet i policysubsystemet, det begränsade antalet aktörer och den gemensamma problemdefinitionen, nu saknas. Istället övervägs nya principer, nya sätt att formulera problem och nya grupper av aktörer mobiliseras när frågan förs upp i det makropolitiska systemet. I ett senare skede kommer ett nytt subsystem att etableras och beslutsfattandet återgår till ett förutsägbart, inkrementellt mönster kring ett jämviktsläge i det nya subsystemet. Det ska inte förväxlas med någon genuin jämvikt där envar är nöjd med sakernas tillstånd. Lugnet är strukturellt beroende och överlever bara lika länge som de formella institutioner och den policydefinition som skapat det (Baumgartner & Jones 1993: 5).

Policysubsystemens försvarsförmåga torde vara avhängig policyområdets natur. De subsystem där Baumgartner och Jones finner avbrutna jämvikter och periodvis snabb förändring (1993) gäller regulativa frågor inom tämligen tekniska områden (t.ex. kärnkraft och bekämpningsmedel). När Pierson studerar försöken att göra nedskärningar i välfärdssystemen finner han däremot en remarkabel överlevnadskraft hos befintliga policies, trots intensiva politiska attacker (1994). Förklaringen ligger i att välfärdsprogrammen i stor utsträckning skapar sina egna stödgrupper, genom att ett stort antal anställda och avnämare kan mobiliseras när programmen hotas. Samtidigt lider väljarkåren av ett s.k. negativitetsbias – som väljare är man mer benägen att bestraffa politiker för åsamkade förluster, än att belöna dem för uppnådda vinster. Därför kan politiker som attackerar befintliga välfärdsprogram inte räkna med att väljarförlusten i den angripna intressegruppen kommer att kompenseras genom vinster hos den bredare allmänheten (Weaver 1986; Pierson 1993).

3.5.2 VENUE SHOPPING

Om maktförhållandena skiftar mellan institutionerna blir det strategiskt viktigt att styra en policyfråga till den institution där ens egna intressen kan förväntas få gehör.

> Policy makers know that the outcome of a policy debate is decided in large part by the arena in which it is considered. They use sophisticated rhetorical strategies to force consideration of an issue into the arena of policy making which is most favorable to them (Baumgartner 1987: 33).

Förlorar man konflikten i en arena, kan man försöka föra över konflikten till en annan där utsikterna ser bättre ut. Detta kan ske genom att frågan omdefinieras och förflyttas horisontellt så att andra kommittéer blir aktuella, att frågan faller under andra myndigheters verksamhetsområde, eller genom att frågan förflyttas vertikalt från statlig nivå till överstatlig, regional eller kommunal nivå.

Möjligheten till venue shopping är avhängig det politiska systemets institutionella struktur. Det amerikanska politiska systemet är fragmenterat, med stora möjligheter att flytta politiska frågor både horisontellt och vertikalt (jfr Birkland 2001: 97, 119–121; Anderson 2000: 43). I ett mer monolitiskt politiskt system utan maktdelning, som det svenska, utgår den politiska makten från parlamentet. Därför finns inte samma möjligheter att söka nya arenor. Det finns en naturlig primär arena som måste erövras, parlamentet. Därmed inte sagt att möjligheterna till venue shopping helt skulle saknas. Man kan se exempel på hur landsting används som substituerande arena för något som avsetts bli nationell policy (t.ex. privatiseringen av sjukvården i Stockholms landsting under mandatperioden 1998–2002). Man kan också se exempel, i synnerhet efter EU-inträdet, på hur aktörer driver frågor juridiskt efter att den politiska vägen misslyckats. Huvudtendensen är dock tydlig: ju mer fragmenterat politiskt system, med flera institutioner som har en egen maktsfär, desto större utrymme för venue shopping.

3.5.3 SOPTUNNEMODELLEN

De beslutssituationer som råder under ett serial shift hör till det slag som brukar kallas för anarkiska och beskrivas som s.k. garbage can-processer, en beslutsmodell som först beskrivits av Cohen, March och Olsen (1972) och som framför allt utvecklats av Kingdon (1995), där den i engelsk

terminologi kommit att kallas för Multiple Streams (Zahariadis 1999), nedan benämnd soptunnemodellen.

De ”multipla strömmar” som det talas om handlar dels om de problemdefinitioner som tidigare beskrivits, dels om policyförslag som på motsvarande sätt cirkulerar bland deltagarna, dels rent politiska faktorer som valutslag och opinionsförändringar. Dessa strömmar verkar oberoende av varandra. Policyförslag, dvs. olika slags lösningar på tänkbara problem, skapas och lanseras ofta av andra grupper av aktörer, normalt tekniska specialister, än de som lanserar problemdefinitioner. Vissa aktörer lanserar politiska problem utan att ha några lösningar, andra aktörer lanserar policyförslag utan att alltid ha några uppenbara problem som dessa förslag utgör lösningen på. Ytterligare andra aktörer är i behov av att lyfta fram lämpliga kombinationer av problem och policyförslag för att ha sakfrågor att driva. Teorin beskriver det som avgörande hur dessa strömmar samverkar.

Den exakta kombinationen av vilka frågor och lösningar som finner varandra vid en viss tidpunkt framställs som i stor utsträckning slumpmässig och skiftande över tiden. Därmed blir temporala faktorer viktiga i förklaringen av ett beslut. Policyförändring handlar om timing. Det är de sammanlänkningar av problemdefinitioner och policyförslag som finns vid ett beslutstillfälle med nödvändiga politiska förutsättningar som är avgörande. Strömmarna måste sammanstråla tidsmässigt, kritiska tillfällen som Kingdon kallar för policyfönster, för att de skall påverka policyskapandet (Kingdon 1995: 165). Vidare krävs det att det finns policyentreprenörer på plats när policyfönstret öppnar sig, individer som investerar resurser i form av tid, status och engagemang och som driver sammanlänkningen och aktivt lanserar vissa problem och lösningar (Kingdon 1995: 179). Idéer måste bäras upp av nyckelaktörer.

Vilka egenskaper är det som gör en lösning attraktiv? Kingdon nämner vissa grundkrav för att en lösning skall kunna överleva: technical feasibility (tekniskt genomarbetad och genomförbar), value acceptability (i samklang med subsystemets normer), budget constraints (finansiellt genomförbar), public acquiescence (opinionsmässigt genomförbar) (Kingdon 1995: 131–139). Dessa kriterier framstår som ganska allmänt hållna, och de säger föga om varför vissa lösningar ibland besitter sådan attraktionskraft. Saken behandlas dock i Hess (1999), som i en undersökning av hur amerikanska skoldistrikt försökt reformera skolan hävdar att lösningar med hög synbarhet och symbolisk attraktionskraft systematiskt priori-

teras framför instrumentellt effektivare alternativ. Vidare finns studier som visar på spill over-effekter i sammanlänkningen mellan lösningar och problem. Om ett visst slags policylösning framgångsrikt anammats inom ett område kommer det sannolikt att skapa tryck på att använda samma lösning inom andra områden i försök att återupprepa vinsterna, ibland oberoende av det faktiska utseendet på de nya problem man avser lösa (Zahariadis 1999 : 83). Tidigare framgångar gör en lösning attraktiv som kopplingspartner till nya problemdefinitioner.

Soptunnemodellen är inte tillämplig i alla beslutssituationer. Ett grundantagande i analysen är att policyområdet är så oklart definierat att samma lösning kan föras samman med helt olika slags problem och att olika slags lösningar kan föras samman med ett och samma problem. Ett serial shift är, som sagt, ett svårförutsägbart tillstånd i policyutvecklingen och hör just till den typ av situationer som soptunnemodellen avser att modellera (jfr Zahariadis 1999 : 86).

> When a general principle of policy action is in place, policymaking tends to assume an incremental character. When new principles are under consideration, the policymaking process tends to be volatile, and Kingdon's model is most relevant (Baumgartner & Jones 1993 : 5).

Soptunnemodellen kan på så vis ses som ett kompletterande analysverktyg som kan förenas med andra policyteorier som avbruten jämviktsteori och advocacy coalition framework. Den är användbar för att beskriva ett ytterlighetstillstånd i policyutveckling, när problemdefinitioner och preferensbildningen är som allra mest oklar.

3 . 6
SYMBOLPOLITISKA MEKANISMERS ROLL

Den teoretiska litteratur som här presenterats om policyprocesser beskriver genomgående beslutsfattandet som en form av begränsad (eller affektiv) rationalitet (jfr True et al. 1999 : 103–104). 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 sådan beslutsteori förenlig med det symbolpolitiska betraktelsesättet? Är det möjligt för en begränsat rationell individ att beröras av symbolism, är det möjligt att tolka utan att bli irrationell? Visst är det möjligt. Vad avbruten jämviktsteori, teorin om affektiv intelligens och soptunnemodellen gör gällande (eller behöver göra gällande för att bli sammanhängande) är att den enskilda 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. Symboliska variabler bidrar till att förklara hur dessa målsättningar formas och hur någonting kan komma att uppfattas som ett relevant medel för att nå målsättningarna (jfr Johnson 2002; Nozick 1993). Man kan verka för sina mål på fler sätt än genom instrumentellt agerande. Symbolism är inte irrationell, den är arationell.

Symbolism är inte bara förenligt med rationalistiska förklaringar, utan ingår dessutom som nyckelvariabel i lösningen på ett centralt problem inom Rational Choice Theory, röstningsparadoxen. Den välkända paradoxen består i att medborgare röstar trots att sannolikheten för att deras röst skulle påverka valutgången är nästintill obefintlig. Lösningen består i att medborgare sägs rösta, inte för att valhandlingen skulle ha viktiga konkreta effekter, utan för att valhandlingen värderas högt på andra grunder. Man uttrycker medborgerligt engagemang och visar sitt stöd för favoritpartiet genom att rösta, och genom dessa symboliska kopplingar överförs värde till valhandlingen. Att denna RCT-förklaring bygger på symbolism förblir ofta ouppmärksammat.[34]

Att det är möjligt att förena en symbolpolitisk taxonomi med vissa beslutsteorier betyder inte att det är värdefullt att göra det. Vad kan symbolpolitiska variabler tillföra generella politiska beslutsteorier?

3.6.1 POLITISK BETYDELSE AV KATEGORIER

Kategorier och kategorisering spelar en central roll i så gott som all public policy-teori, i synnerhet avbruten jämviktsteori, men diskuteras däremot i liten utsträckning explicit. Policysubsystem, och all annan form av politisk specialisering, bygger på kategorisering av politiska fenomen. Vissa frågor definieras in i policysubsystemets domän, omfattas av vissa institutioner och regelverk, tilldelas viss expertis, bevakas av vissa intressegrupper, medan andra frågor definieras ut ur subsystemet. Vi kan kalla detta för institutionell kategorisering Det är inte alltid självklart hur en politisk fråga skall kategoriseras institutionellt – detta är en öppen process med politiska implikationer.

Samtidigt ställer jag mig tvekande inför om detta verkligen handlar om kategorisering i den symbolpolitiska användningen av ordet, så som jag tidigare definierat symbolpolitik. Vad som avses med kategorisering i symbolpolitisk bemärkelse handlar om en kognitiv snarare än en institutionell process. Med kognitiv process avser jag hur en politisk fråga uppfattas som viktig på individuell nivå, hur en aktör tolkar frågan som politiskt viktig, inte på grund av frågans manifesta egenskaper, utan på grund av hur frågan är kategoriserad. Man bör inte slingra sig när man nu måste erkänna att dessa båda processer – den kognitiva kategoriseringen och den institutionella – är nära förknippade med varandra och rimligen förstärker varandra. Kognitiv kategorisering ligger som regel till grund för en institutionell sortering, vilken i sin tur förstärker en viss kognitiv kategorisering osv. Men det finns ändå ett värde i att göra en åtskillnad. Institutionell kategorisering är nämligen inte ett fall av symbolpolitik, så som det definierats i kapitel två.

Nåväl, även den symbolpolitiska kategoriseringen förefaller vara högst relevant i den här refererade public policy-litteraturen. Man finner fenomenet i problemdefinieringen, som är ett centralt begrepp i beslutsteorier. Problemdefiniering är en kognitiv process och sker delvis genom att ett samhällsproblem kategoriseras som ett visst slags politisk fråga. Kategoriseringen fungerar som en tolkningsmall, ett fokuserande filter. Framhävningseffekter, smittoeffekter och maskeringseffekter kan där ses som mekanismer som förklarar det utseende problemdefinitionen får mot bakgrund av kategoriseringen.

Den avbrutna jämviktsteorin beskriver preferensförändringar som resultatet av att individen förändrat sin fokus (Jones 1994: kap. 4).

Det gytter av möjliga kopplingar som potentiellt kan uppstå kring en politisk fråga beskärs genom kognitiva processer. När beskärningen förändras, kan resultatet bli snabba preferensförändringar. Kategoriseringsbegreppet låter oss analysera sådan fokusförändring i termer av framhävnings- maskerings- och smittoeffekter när problemet placeras i en ny kategori och nya egenskaper framträder.

3.6.2 POLITISK BETYDELSE AV EXEMPEL

Symboliska exempel fungerar som en teknik för att katapultera politiska frågor, dels på den politiska dagordningen, dels på individens uppmärksamhetstrappa genom att väcka oro och därmed bryta gamla kognitiva rutiner (jfr Marcus et al. 2000: 134–136).

Subsystemen bryter ofta samman när någon form av kris uppträder. Kriser fungerar som blickfångande exempel, där en händelse representerar ett helt problemkomplex, en egenskapskategori, som det rådande subsystemet inte kan hantera. Exempel är också användbara för att få upp en fråga på agendan. Här kan man se ett samband mellan det känslostyrda förnuftet som beskrivits ovan och exemplets förmåga att väcka och dramatisera. I och med att exempel har stor konkretion och inte sällan lämpar sig för retorisk dramaturgi (skräckexemplet, katastrofens ansikte osv.) kan de användas för att skapa den nödvändiga känslonivå som krävs för att mobilisera uppmärksamhet från individen. Därmed skapas också förutsättningar för inlärning och preferensförändring.

Här kan man se ett samband mellan hur exempel fungerar på individnivå och hur de fungerar på systemnivå. På individnivå höjer de uppmärksamhetsnivån och möjliggör preferensförändring. På systemnivån fungerar exempel mobiliserande. När en spektakulär händelse tolkas som ett prototypiskt exempel för ett större problemkomplex kan frågan lättare ta sig in i det makropolitiska systemet. Men grunden för den mobiliserande effekten kan sökas i de individuella kognitiva effekterna. De utgör den råvara som mobiliseringen bygger på.

3.6.3 POLITISK BETYDELSE AV PRINCIPER

Principer fungerar som en konfliktexpanderande teknik. Principer framstår som användbara för en aktör som försöker bryta ned ett policysubsystem och mobilisera hittills passiva grupper. Genom att visa hur ett

politiskt problem principiellt kan kopplas till andra politiska frågor, så blir det möjligt att engagera nya grupper som bevakar dessa andra frågor. Policysubsystemens sammanbrott hänger enligt teorin om avbrutna jämvikter ihop med att nya aktörer intresserar sig för frågan. Principer tycks a priori vara en viktig teknik för att åstadkomma detta.

3.6.4 POLITISK BETYDELSE AV UTTRYCK

Uttryck kan fungera som en konfliktexpanderande eller -kontraherande teknik. En aktör som försöker bryta ned ett policysubsystem kan lansera en beskrivning av rådande policies 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 substituera magra prestationer. Exempelvis motiveras det svenska prostitutionsförbudet ibland med att man vill ”visa” att det är fel med könshandel (t.ex prot. 1997/98:114: Anf. 6). KD:s partiledare Alf Svensson har försvarat värnskatten under 90-talet på samma sätt.[35] ”Även om det inte blir något betydande klirr i kassan är det angeläget med en symbolisk gest för att visa att även de välbeställda ska vara med och dela på bördorna” (Dagens Nyheter 1994).

Vidare kan uttryck utgöra en viktig förklaring till den dragningskraft som vissa frågor och lösningar får i de slags anarkiska situationer som soptunnemodellen beskriver. Om en viss lösning har symbolisk signalverkan som går utöver dess konkreta egenskaper kommer det högst naturligt att påverka benägenheten hos aktörer med problem att välja just denna lösning som lämpligt kopplingsföremål.

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-valet genom att förorda ett ”socialdemokratiskt” EU-medlemskap. Samma åtgärd uttryckte två olika intentioner.

3.7 SLUTSATS: SYMBOLPOLITIK

En stor svaghet i public policy-teorier, i synnerhet teorin om avbrutna jämvikter, ligger i beskrivningen av vilka mekanismer som ligger bakom

ett subsystems sammanbrott och hur nya policy images etableras, det vill säga vilka processer som skapar en ny policydefinition. Baumgartner och Jones talar om odefinierade storheter som ”emotive appeals” och politiska frågors ”tone” (1993: 26). Med hjälp av symbolpolitiska variabler kan analysen göras grundligare, och forskaren kan angripa frågan om vad denna ”emotive appeal” består i och varför den uppstår. Den symbolpolitiska taxonomin kan här användas till att beskriva hur en politisk fråga kan snylta tjuskraft (eller förses med horn och bockfot) genom att symboliskt kopplas till andra, redan väletablerade politiska frågor. Min uppfattning är sålunda att det är möjligt att föra in symbolpolitiska variabler i public policy-teorier och att sådana variabler kan utgöra värdefulla nyanseringar.

Jag har nu försökt att visa hur symbolpolitik kan förstås som en av flera faktorer i generella teorier om politiskt beslutsfattande, hur man kan lämna bilden av symbolpolitik som ett udda specialfall som existerar vid sidan av den ”verkliga” politiken, den ”riktiga” substansen som är vad politik egentligen handlar om. Jag har därmed också försökt att visa att frågor av typen ”hur vanligt är det med symbolpolitik?” är felställda. Vi bör istället fråga oss *när* symbolpolitiska *faktorer* förekommer, hur dessa mekanismer fungerar och vilka effekter de har på beslutsprocesserna. Det handlar alltid om blandningar och graderade fenomen, men det är blandningar som kan analyseras. Genom att studera symbolpolitik som ett inslag i generella politiska beslutsteorier blir det möjligt att få en mer realistisk bild av fenomenets betydelse och funktionssätt, men dessutom kan också de symbolpolitiska begreppen nyansera generella beslutsteorier. Handelsbalansen i mötet mellan symbolpolitik och public policy-teori är inte otvetydigt till symbolpolitikens nackdel.

* * *

I de båda närmast följande kapitlen kommer jag att genomföra två fallstudier med hjälp av de begrepp och teorier som här presenterats. Fallstudierna innebär ett praktiskt försök att använda den symbolpolitiska taxonomin och innebär en tentativ första prövning av taxonomins användbarhet och relevans för att analysera den politiska praktiken.

Som redan sagts är den symbolpolitiska taxonomin ett generellt verktyg. Det avses kunna användas i analyser av sinsemellan olikartade

politiska relationer, t.ex. processer i massrörelser, i massrörelsers utmaning av politiska eliter, beslutsprocesser inom politiska eliter och politiska eliters försök att manipulera folkopinionen. De båda följande fallstudierna är bara brottstycken av den större politiska värld där symbolpolitik kan förekomma. Fokus i fallstudierna ligger på elitnivå, hur centrala politiska aktörer använt sig och påverkats av symbolpolitiska mekanismer. Den övergripande analysramen i fallstudierna består av de beslutsteorier som presenterats i detta kapitel.

Läsaren bör inte förvänta sig att finna analyser av alla de relationer som kan analyseras symbolpolitiskt. Fokus ligger, som sagt, på elitnivå. Inte heller bör man förvänta sig att varje begrepp som förekom i den symbolpolitiska taxonomin kommer att återfinnas i fallstudierna. Taxonomin är ett brett teoretiskt verktyg som utformats för att användas i många sammanhang. Det är en empirisk fråga vilka fenomen som förekommer i just de fall som studerats i denna avhandling.

För den läsare som glömt avhandlingens disposition följer här avslutningsvis en repetition av de två följande empiriska kapitlens struktur. Fallstudierna är disponerade i tre delar. Den första och mest omfångsrika delen är en av public policy-teori färgad redogörelse för den politiska process som ledde fram till beslutet. Därefter följer en analys av de rent instrumentella beslutsgrunderna. Detta motsvarar den första delen i den kontrafaktiskt bestämda tolkningen som beskrevs i avsnitt 2.6. För att göra symbolpolitiska tolkningar trovärdiga bör man först göra en rent instrumentell tolkning och visa att denna tolkning förmodligen är otillräcklig. Vårt syfte är inte här att försöka avfärda *varje* instrumentell beslutsgrund, målet är inte att föra något slags missriktat symbolpolitiskt korståg där varje beslut till varje pris måste tolkas som uteslutande symbolpolitiskt motiverat. Syftet med den inledande kontrafaktiska tolkningen är blott att visa i vilken utsträckning symbolpolitiska förklaringar har någonting att tillföra vid sidan av en instrumentell tolkning. Vi förväntar oss blandningar. Fallstudiernas tredje del består av en analys av de symbolpolitiska mekanismerna i fallstudierna. Här används de begrepp som presenterades i den symbolpolitiska taxonomin för att ge en kompletterande symbolpolitisk förklaring till beslutsprocesserna. Det är således först i fallstudiernas senare del som de symbolpolitiska begreppen kommer in på arenan. Ha tålamod med mig, å nyfikne läsare!

I det kapitel som nu följer genomförs avhandlingens första fallstudie, bredbandssatsningen under IT-boomen år 2000. I det efterföljande kapitlet backar vi därefter tillbaka några år i tiden och studerar 1997 års kärnkraftspolitiska beslut som innebar att den första reaktorn i Barsebäck stängdes.

-4-

FÖRSTA FALLET: BREDBAND

Det skulle bli ”årets proposition”. Ändå satt man där på övertid och förhandlade i elfte timmen. Det var under helgen den 25–26 mars år 2000 som representanter för den socialdemokratiska regeringen satt i en av de återkommande nattmanglingarna med sina samarbetspartner vänsterpartiet och miljöpartiet. ”Årets proposition” som regeringen skulle presentera var en IT-proposition som hade blivit hårt lanserad. Irriterande nog hade den nu också blivit snart en vecka försenad. Egentligen var det onsdagen den 22 mars som skulle bli den stora dagen. Då hade det varit ordentligt förberett för baluns. I Aftonbladet publicerade statsminister Göran Person och Storbritanniens premiärminister Tony Blair en gemensam debattartikel med en rubrik som samtidigt var både talande och anspråksfull: ”Vi ska bli bäst i världen!”. Debattartikeln lät meddela att Europa skulle bli ”den bästa platsen i världen för affärer i den nya high tech-ekonomin”, och här presenterade regeringscheferna ett program som skulle åstadkomma detta samtidigt som vinsterna skulle komma hela befolkningen till del (Persson & Blair 2000).

Men när propositionen presenterades för den socialdemokratiska riksdagsgruppens styrelse på tisdagseftermiddagen, dagen före dopparedagen och debattartikeln, fick regeringen plötsligt tummen ned, och därmed blev kalaset hastigt uppskjutet (Svenska Dagbladet 2000c; Göteborgs-Posten 2000b). Förslaget möttes med ogillande ”för att det inte vilade på ideologiska grunder, för att det var slarvigt och saknade budskap”, och ”irritationen mot näringsministern [var] påtaglig” (Göteborgs-Posten 2000a). Det fanns inte mycket att välja på. Regeringen fick bege sig tillbaka till ritbordet. Så där satt man på övertid, drack kaffe och diskuterade sig fram under helgen. Klockan hade blivit tre på natten

mellan måndagen den 27 mars och tisdagen den 28 mars när de vid det här laget förmodligen trötta förhandlarna nådde fram till en uppgörelse. På tisdagskvällen förelades återigen en del av förhandlingsresultatet den socialdemokratiska riksdagsgruppen.

I propositionen föreslogs att staten skulle gå in med subventioner och satsningar på över åtta miljarder i en sektor som vid den här tidpunkten ändå växte exceptionellt snabbt alldeles på egen hand, IT-branschen. Under fyra års tid skulle staten med hjälp av mångmiljardinvesteringar skapa ett ”informationssamhälle för alla” (prop. 1999/00:86). Den här gången gav riksdagsgruppen sitt gillande, och propositionen kunde till sist presenteras för allmänheten nästa dag. Nu skulle framtiden äntligen börja, och alla skulle få vara med.

Vad var det man hade kommit överens om att ge bidrag till egentligen? En kort teknisk bakgrund kan behövas. Hur virtuellt det än brukar beskrivas, så bygger Internet på högst fysiska delar, såsom datorer, olika slags anordningar (fiber- och kopparkablar, plaströr, antenner m.m.) som förbinder datorerna med varandra och programvaror som skickar information i nätverken enligt vissa strikt standardiserade format (s.k. protokoll). Det fysiska nätverk som informationen transporteras genom delas in i tre olika komponenter.[36] *Stomnätet* är de stora förbindelser som dras mellan huvudorterna i landet, normalt kommuncentra. Stomnätet består av optiska fiberkablar med enorm överföringskapacitet. *Transportnätet* går ut som en förgrening från stomnätet till kommunens olika stadsdelar (stadsnät) och mindre orter utanför kommuncentrumet. *Accessnätet*, som förgrenar sig ut från transportnätet, är slutligen den del av nätet som möter användaren vid väggjacket, exempelvis nätförbindelser i bostadshuset eller fabriksanläggningen. Vad gäller transport- och framförallt accessnätet så finns det flera olika tekniska lösningar vid sidan av de omtalade fiberkablarna.

Enligt överenskommelsen skulle staten under de kommande fyra åren avsätta sammanlagt 8,325 miljarder kronor för att främja investeringar i nätutbyggnaden. Dessa drygt åtta miljarder fördelades enligt följande. Till utbyggnad av stomnätet till varje kommunhuvudort avsattes 2,5 miljarder. Utbyggnaden skulle göras av det statliga bolaget Svenska kraftnät som skulle hänga upp fiberkablar vid sidan av kraftledningarna i det ledningsnät som bolaget förvaltar. Investeringskostnaden skulle Svenska kraftnät ta ur den egna kassan, och kompenserades genom sänkta avkastningskrav till sin ägare, staten. Till utbyggnad av regionala

transportnät till glest befolkade delar av kommunerna avsattes 2,625 miljarder för ett statligt stöd. Vidare avsattes 3,2 miljarder till utbyggnad av accessnätet, en summa som skulle fördelas mellan direkt stöd till kommunala investeringar (med krav på motsvarande investeringar från kommunerna) och skattelättnader för fysiska och juridiska personer som investerat i bredbandsuppkoppling.

Men alltsammans började förstås långt tidigare.

4.1
1993–94: IT FÅR VINGAR

Det fanns en tid när Sverige saknade en makropolitiskt uttalad IT-politik. Man kan ganska noggrant ange när den började etableras.

Politiskt fick IT sitt svenska genombrott under våren år 1994 när den borgerliga regeringen tillsatte en kommission för att främja IT-användningen i Sverige, IT-kommissionen.[37] Att intresset för IT och elektroniska motorvägar väcktes under 1994, inte bara i Sverige utan över hela västvärlden, berodde på en händelse i det stora landet på andra sidan Atlanten (Karlsson 1996). Clinton-administrationen hade börjat agera i frågan genom programmet National Information Infrastructure Act som antogs av Kongressen i juli 1993. Drivande kraft bakom programmet var bland andra vicepresident Al Gore, som tidigt intresserat sig för informationstekniken. Spridningseffekten av programmet var betydande. Inom ett år hade hälften av OECD-länderna och EU tagit fram liknande visionära måldokument för den nationella IT-utvecklingen (Johansson 1997: 174). Spridningsvågens ringar nådde även Sverige. Tidigare hade den svenska regeringen Bildt inte drivit IT-frågan, men nu var den het.

4.1.1 MAKROPOLITISKT INITIATIV

I sanningens namn hann socialdemokraterna egentligen före regeringen. Den 25 januari lades en socialdemokratisk partimotion där man bland annat begärde att regeringen skulle tillsätta en IT-kommission (mot. 1993/94:N305). Den mediala uppmärksamheten riktades däremot mot det e-brev som statsminister Bildt skickade till president Clinton i februari 1994 – världspremiär för elektronisk brevväxling mellan statschefer (Larsmo & Ilshammar 1999: 28–31). Därmed blev Bildt IT-politikens banérförare i Sverige.

Hur kom det sig att Bildt blev så intresserad av den digitala revolutionens politiska potential? Händelserna i USA är förvisso en faktor. En annan del i bakgrunden var att personer inom Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) medvetet hade försökt väcka regeringens intresse för IT-frågor med hjälp av uppvaktningar på departementen och debattartiklar (Nilsson 2002-11-28). Med Bildts personliga intresse för tekniska frågor hade han inte varit svårövertalad, och frågan tog sig in i det makropolitiska systemet.

En händelse som talar för IVA:s initiala inflytande på regeringen inträffade tre dagar efter e-brevet till Clinton. Det var den 7 februari som Bildt valde IVA:s jubileumssymposium som forum för att hålla ett visionärt anförande, närmast en programförklaring, som skulle gå till den svenska IT-historien (Bildt 1994) och bidra till institutionaliseringen av ett IT-politiskt policysubsystem. Bildt beskrev sig i talet som pionjären, ”som en av de allra första [som] i mitten av 1980-talet släpade in en PC av märket Ericsson i riksdagshuset”, och som nu såg en ny tid randas. ”När jag flyttade in i statsministerrummet på Rosenbad hösten 1991 innebar det att flytta in i en miljö där den moderna tekniken var totalt frånvarande. I dag sker allt mitt arbete på datorer”. Tonläget i talet var deterministiskt. Utvecklingen från industri- till informationssamhälle gick med ”stormsteg” och varje försök att hindra den framstod som ”sirensång som kommer att leda till undergång”. Därmed, ansåg Bildt, fanns det bara en rimlig målsättning, ”att senast år 2010 tillhöra den globala utvecklingens absoluta spjutspetsar när det gäller varje del av utnyttjanden av informationsteknologin”. För att ge ”ledning och inriktning” för nödvändiga IT-satsningar meddelade Bildt att man nu skulle tillsätta en kommission.

I IVA-talet satte Bildt in den nya tekniken i perspektiv mot den svenska ekonomiska historien.

> Vi som bor och verkar i Sverige har varit och är fortfarande duktiga. Med våra råvaror – skogen och malmen – som grund och med vår industriella talan som hävstång utvecklades vi under ett sekel snabbare än någon annan nation. Det gjordes möjligt av en stat som då var stark och begränsad, av klara regler för företagande och samhälle och av en uppbyggnad av kompetens och kunnande som satsade på spjutspetsar men vars resultat kom alla till del (Bildt 1994).

Detta gamla framgångsrika recept måste nu översättas till den nya digitala tidsålderns villkor. I denna passage i talet kom Bildt, medvetet eller ej,

att använda sig av en metafor som senare skulle bli viktig i bredbandsdebatten: bredbandkommunikation som en järnväg. Bildt diskuterade vikten av att konstruera bredbandiga förbindelser, slog fast att Sverige låg långt framme och att ”rälsen” finns, men inte används fullt ut. Några år senare skulle 1800-talets järnvägssatsningar framhållas som ett historiskt lyckat exempel på en offentlig infrastrukturinvestering. När Bildt här diskuterade ”rälsen” i kombination med en berättelse om Sveriges industrialisering föregrep han en sedermera populär retorisk figur: Historien lär oss att staten måste våga investera för att välstånd skall skapas.

Bildt var också beredd att investera. Vad det handlade om var en miljard av pengarna från de nyligen avvecklade löntagarfonderna, medel som nu skulle användas till ”statliga forskningssatsningar på IT-området”, och möjligheten fanns att det skulle avsättas ännu mer medel.

Det var inget nytt att imponeras av den teknologiska utvecklingens expressfart. Datoriseringen av samhället har alltid varit kringgärdad med symboliska uttryck och futuristisk retorik (Johansson 1997; Lennstrand 2001). Det var inte heller någonting nytt med ett politiskt engagemang för dator- och IT-frågor. Under 1980-talet förekom exempelvis satsningar på inhemsk datortillverkning, och från 1970-talet fanns även en fokus på datoriseringens negativa aspekter, exempelvis datalagens och Datainspektionens tillkomst för att skydda den personliga integriteten (Ilshammar 2002: kap. 7; Johansson 1997: 175–176). Vad var det då som var så märkvärdigt med Bildts IVA-tal och händelseutvecklingen under vintern 1993–94? Det nya låg dels i det perspektiv som Bildt lade på tekniken, dels i den emfas som han framförde sitt budskap med. Tidigare hade IT och datorfrågor primärt behandlats som en klassisk, begränsad industrifråga. Här erbjöds en ny infallsvinkel på vad tekniken egentligen innebar.

> The old focus on research and development and support for the Swedish IT industry was replaced by a policy emphasising the utilisation of information technology and the content travelling the computer networks. The perception of the computer changed from the isolated machine for word-processing and powerful calculations to a medium for communication (Karlsson 1996).

Men det var inte bara perspektivet som var nytt. Man skall inte underskatta betydelsen av den retoriska tyngd som låg bakom talet och e-brevet till Clinton. När Bildt stod inför Ingenjörsvetenskapsakademien var han

tydlig i att beskriva hur annorlunda framtiden skulle te sig tack vare detta nya kommunikationsverktyg.

> Effekterna kommer att bli djupgående. Det handlar om att rädda liv, att skapa jobb och att öppna upp möjligheten för var och en att få tillgång till den bästa utbildning som världen kan ge. Det handlar om nya möjligheter till tillväxt och välfärd (Bildt 1994).

Statsministern hade sett till att peka ut färdriktningen med hela handen. Det var dags att ge sig av.

Den första IT-kommissionen tillsattes av regeringen Bildt den 17 mars 1994. Kommissionen fick aldrig några formella direktiv, men det uttalade syftet var att stimulera användningen av informationsteknik inom alla samhällsområden. Som en markering, både på vilken tyngd frågan tillmättes och på var det personliga engagemanget stod att finna, satt statsminister Bildt själv som ordförande – ett förfarande som torde vara unikt inom kommittéväsendet. Förutom Bildt ingick i kommissionen också bland annat sex statsråd och höga företrädare för universitet och näringsliv, exempelvis Lars Ramqvist från Ericsson och Olof Stenhammar från OM-gruppen.[38] Sammansättningen lämnade inget tvivel om hur prioriterade och allomfattande dessa frågor skulle framstå. Bakgrunden till att Bildt själv satt som ordförande var det starka IT-intresset i regeringen, med en ”uppenbar aptit från flera ministrar att gå in och få ett tydligt ansvar” (Ohlin 2002-10-21). Placeringen av statsministern som ordförande avsåg att fungera som en kompromisslösning.

Den första IT-kommissionens betänkande, som avsågs vara ett visionärt startdokument, kom i augusti 1994. Något ytterligare, mer operativt betänkande kom aldrig trots att fortsatt verksamhet var planerad. I september vann nämligen socialdemokraterna valet och regeringen Bildt avgick. Sverige fick därmed en ny statsminister och, i januari 1995, en andra IT-kommission. I skrivande stund har det hunnit bli sammanlagt fyra stycken. Åtminstone under de första åren kan man säga att historien om svensk IT-politik i stor utsträckning är historien om landets IT-kommissioner.

Mot bakgrund av det massiva politiska intresse som informationsteknologin skulle väcka några år senare, är det slående vilken liten familjeaffär som policysubsystemet var. Sammansättningen av den första IT-kommissionen, med sina toppnamn från politik och näringsliv, kan knappast sägas vara en bra spegling av hur policysubsystemet såg

ut. Kommissionen var sammansatt av affischnamn snarare än av aktörer från policysubsystemet. De som verkligen behärskade och arbetade med IT-infrastrukturfrågor var i själva verket en liten krets av högt tekniskt specialiserade och för allmänheten helt anonyma personer som befann sig på visst avstånd från politikens centrum. ”Det var en ganska liten värld på den tiden. Alla kände varandra och umgicks med varandra” (Brandén 2002-12-18). IT-frågornas policysubsystem var och har förblivit, med undantag för den dramatiska tid som kommer att behandlas nedan, litet och välintegrerat. De aktörer från subsystemet som jag har intervjuat beskriver i litet skiftande ordalag

> …en grupp som är relativt väldefinierad som intresserar sig mycket för de frågorna … visst finns det några människor som är högst relevanta i en kärngrupp, t.ex. Patrik Fältström och Peter Löthberg” (Sturmark 2003-01-17).

När Statskontoret 1996–1997 genomförde utredningen *Svenska delen av Internet* (Statskontoret 1997) fann de att det rörde sig om ett tiotal utspridda autodidakter som besatt den nödvändiga kunskapen för att konstruera stora IP-nät.[39] ”De var pionjärerna som började på åttiotalet. Vid det här laget är de fyrtiofemåringar…” (Berner 2003-01-27). Patrik Fältström och i ännu högre grad Peter Löthberg, båda födda på sextiotalet, framstod som de tekniska centralgestalterna på området, med stort inflytande i kraft av sin sakkunskap. Vi kommer få anledning att återvända till Löthberg senare i framställningen. Till de centrala institutionerna på området hörde Kungliga Tekniska Högskolan, som var knutpunkten för det tidiga svenska Internet, tekniska avdelningar på Telia och Tele2 och universitetsdatanätverket SUNET. Många av aktörerna hade sin bakgrund i en eller flera av dessa miljöer. Vad man ser i IT-subsystemet är ett mönster som är karaktäristiskt för policyfrågor med höga tekniska kunskapsbarriärer och låga konfliktnivåer.

> [M]änniskor som orkar ägna sig åt IT-politik, det blir branschföreningar, det blir ett antal tyckare i samhället, och de är kända på något sätt. De har sina ups-and-downs och ibland kommer någon veteran tillbaka. Då och då kommer någon ny. Det är ju så att man känner ju … jag känner de flesta (Nilsson 2002-11-28).

IVA:s uppvaktning av Bildt-regeringen visade att det förvisso fanns aktörer i IT-subsystemet som var intresserade av tillträde till makrosystemet. Men många av de yngre aktörerna i subsystemet tycktes vara tämligen

likgiltiga inför tillträde till formella politiska institutioner. Ett förvisso trivialt, men i mitt tycke talande exempel, på denna inställning hittar man i de sammanställningar över ”inflytelserika personer” i Internet-Sverige som florerade. I *Who is IT – Vem är vem i Internet-Sverige,* ett försök att skapa Internet-Sveriges motsvarighet till *Vem Är Det?*, finner man varken representanter från den egna branschorganisationen eller politiker (andra än Bildt). De som ”är” Internet-Sverige visar sig vara hemsidesmakare, investerare och tekniska specialister som Löthberg och Fältström (Carrwik 2000).

Subsystemet framstår sammanfattningsvis som teknikdominerat, och det politiska ointresset tyder på en tämligen låg konfliktnivå.

4.1.2 PROBLEMDEFINITION

Varför var konfliktnivån så låg i subsystemet? Man hade länge skött sig själva i branschen och det fanns inte mycket till offentlig policy att ha rivaliserande uppfattningar om, inga tydliga värdekonflikter som skulle göra staten till en attraktiv konfliktlösande arena. Subsystemet skulle kunna beskrivas som en advocacy coalition, med en sammanhållande problemdefinition som betonade värdet av den nya tekniken och den egna branschens betydelsefullhet. Synsättet kallas för IT-ismen.

IT-ismen

Begreppet ”IT-ism” har myntats som en samlingsterm för en särskild slags paradigmliknande retorik som sedan länge har kringgärdat IT-industrin. IT-ismen innebär att vissa typer av utsagor om IT är ”lämpliga” och lätta att vinna allmän acceptans för. Det gäller beskrivningar om teknikens snabba och ohejdbara framsteg som i grunden kommer att förändra samhället och skapa det nya ”informationssamhället” med mängder av nya arbetstillfällen. Det är *nödvändigt* att vi anpassar oss till denna *oundvikliga* utveckling för att inte kastas ned i fattigdom och isolering och – värst av allt – bli Omoderna (Johansson 1997; Johansson et al. 1998; Lennstrand 2001). Det stora IT-politiska problemet, med ett synsätt färgat av IT-ism, är hur man skall ta sig till Framtiden fort nog, hur man snabbast möjligt skall kunna dra nytta av de förutbestämda vinsterna med de tekniker som kommer att uppstå och hur dessa vinster skall kunna spridas på lämpligt sätt.

IT-ismen är inget nytt fenomen som uppstått under Internet-epoken, utan har ledsagat datorernas intåg i samhället ända sedan 1950-talet

(Johansson 1997). En jämförelse mellan 1963 års dataproposition och 1996 års IT-proposition visar på retoriskt släktskap. IT-ismen byter successivt ut de tekniska föremål och nymodigheter som snart kommer att skänka välståndet, men bibehåller sin huvudsakliga form. Författarna drar slutsatsen att ”retoriken är relativt stabil genom årtiondena” och att den lever vidare i oförminskad styrka tämligen oberoende av huruvida framtidsvisionerna går i uppfyllelse eller inte (Johansson et al. 1998: 7).

Vingar åt människans förmåga

Den första IT-kommissionen bildades i mars 1994. Redan i augusti samma år presenterade kommissionen sitt betänkande, med det poetiska namnet *Informationsteknologin: Vingar åt människans förmåga* (SOU 1994:118). Omslaget till betänkandet föreställde en ängel med utbredda vingar framför en stiliserad dator. Betänkandet var en visionärt ställningstagande, snarare än en regelrätt analys, ett slags löst skissad framtidsbild av hur den digitala tekniken skapar blomstrande företag, vital demokrati och kunskapstörstande skolbarn. Kommissionen valde medvetet detta retoriska anslag – betänkandet avsåg snarast att vara ett entusiasmerande startskott (Nilsson 2002-11-28; Ohlin 2002-10-21). I betänkandet räknades förhoppningar upp om framtida vinster med det digitala samhället i långa punktlistor, men läsaren lämnas utan någon närmare analys av hur realistiska förväntningarna egentligen var (se exempelvis SOU 1994:118: 28–30). I betänkandets inledningsmeningar hittar man ett tonläge som blev vanligt i den politiska behandlingen av IT-frågor (jfr Johansson et al. 1998).

> Människans förmåga att växa och utvecklas är hennes styrka. Rätt utnyttjad ger IT vingar åt denna förmåga. Det är vingar att lyfta och överbrygga avstånd med. Det är vingar att förverkliga annars ouppnåeliga ambitioner med, vingar som kan revolutionera både vardag och arbetsliv (SOU 1994:118: 6).

Den deterministiska hållning som Bildt slagit an i IVA-talet gick även igen i betänkandet. I framtiden kommer landets välstånd att vara avhängigt graden av IT-användning. Det enda alternativ som erbjuds till IT-utvecklingen är provinsiell isolering och armod (se exempelvis SOU 1994:118: 6, 28–32).

> Den tekniska utvecklingen, främst inom informations- och kommunikationsområdet, är både en förutsättning för och en pådrivande kraft i

internationalisering och globaliseringen av ekonomi, handel, vetenskap och kultur (SOU 1994:118: 26).

Vilket ansvar skulle då staten ta för IT-frågor enligt betänkandet? På vilket sätt skulle IT ha med politik att göra?

4.1.3 POLICY

IT-kommissionen formulerade statens uppgift som att agera förebild och på olika sätt försöka stimulera andra aktörer att öka sin användning av IT. Det rörde sig med andra ord om en efterfrågedriven expansion av teknikens samhällspenetration. Jag vill poängtera denna detalj med viss skärpa, i och med att denna huvudlinje senare skulle överges.

"Statens roll, liksom kommunernas och landstingens, är att stimulera och stödja, att undanröja hinder, att vara föredöme" (SOU 1994:118: 7). Kommissionen ville "främja utbyggnad av IT-Sverige genom att främja en kvalificerad, expansiv *användning* av IT – efterfrågevägen" (Ohlin 2002-10-21). Mer specifikt pekade betänkandet ut tre ansvarsområden för staten: utbildningen, rättsordningen och den offentliga förvaltningen. Inom utbildningen gällde det att stimulera användningen av den nya tekniken. Här hör även Bildts skoldatorsatsning till bilden. Satsningen skulle innebära att skolan blev en storkonsument av IT-infrastruktur. För rättsordningen gällde det att modernisera lagstiftningen så att den inte i onödan hindrar den tekniska utvecklingen, utan istället erbjuder förtroendeskapande spelregler. Förvaltningen skulle vara ett föredöme som IT-användare och använda tekniken till att åstadkomma effektiviseringar och ökad insyn.

Regional utveckling hade däremot en påfallande undanskymd plats i betänkandet, som en av flera punkter under rubriken "Andra viktiga områden" (SOU 1994:118: 21), där bara två allmänt hållna stycken berörde detta perspektiv. Visserligen förekom även regionala perspektiv i strödda bisatser på flera ställen i betänkandet, men aldrig som ett betonat, övergripande huvudtema.

Vidare diskuterades inte infrastrukturfrågor i någon större omfattning. Läget på detta område bedömdes i ett internationellt perspektiv som relativt gott, och en analys hann, på den korta tid kommissionen hade till sitt förfogande, endast inledas (SOU 1994:118: 8, 34–36; Ohlin 2002-10-21). Det framgick att kommissionens grundläggande hållning till nätverksutbyggnaden var att den skulle vara efterfrågedriven. Genom

att stimulera användningen av IT ökas efterfrågan på nätverkskapacitet, vilket i sin tur stimulerar marknadsbaserade investeringar (SOU 1994: 118: 16–17). Det nämndes i förbifarten att staten har ett ansvar för att ”säkerställa att kommunikationsmöjligheter av god kvalitet och till rimliga priser erbjuds i landets alla delar” (SOU 1994:118: 17) men i och med det goda läget var detta ingenting som betonades eller utvecklades som ett politiskt problem i betänkandet.

4.2
1995–96: VÅR BEREDSKAP ÄR GOD

I september 1994 satte väljarna stopp för den borgerliga regeringens IT-politik. Man förlorade valet. Därmed landade frågan i den tillträdande regeringens knä, och de tvingades ta ställning till hur frågan skulle hanteras och hur man skulle förhålla sig till den gamla kommissionen.

4.2.1 MAKROPOLITISK STILTJE

Den är en utbredd uppfattning att den nya socialdemokratiska regeringens tillträde innebar en makropolitisk temperatursänkning i IT-politiken (t.ex. Sturmark & Wennberg 1996; Ilshammar 1996), i synnerhet som den avgående regeringens engagemang av många uppfattats som knutet till Carl Bildt personligen.

Under den första IT-kommissionen kan man med fog säga att IT-frågorna förflyttades, från det tekniska policysubsystem som tidigare hanterat dem, rakt in i det makropolitiska systemet. Under den följande socialdemokratiska regeringen tycks det däremot vara befogat att säga att frågan sjönk tillbaka till subsystemnivå. De relevanta aktörerna förblev desamma som vid tiden före den första IT-kommissionen.

En komplett återgång till den tidigare subsystempolitiken rörde det sig emellertid inte om. Den första IT-kommissionen fick en efterföljare även under den socialdemokratiska regeringen. Den 19 januari 1995 beslöt regeringen att tillsätta en andra kommission (dir. 1995:1). Redan i sammansättningen av den andra kommissionen blev det klart att den skulle komma att hålla en lägre profil än den första. Statsministern återfanns inte längre i kommissionen, än mindre på ordförandeposten, där nu samordningsminister Jan Nygren tagit plats. Den långa rad av statsråd som ingick i första kommissionen hade nu ersatts av en mer

konventionell uppsättning kommittéledamöter, exempelvis Lars Engqvist som då var vd för Svenska filminstitutet, länsdirekör Margaretha Foyer och Boel Flodgren som var rektor vid Lunds universitet. Den låga profilen återspeglades även i de resurser som ställts till kommitténs förfogande. Det saknades ett kansli för att bistå kommitténs ordinarie medlemmar, som tvärtom förväntades ta fram underlag och skriva alla texter själva (Nilsson 2002-11-28). IT-kommissionen var inte längre en makropolitisk arena där snabba policyförändringar kunde genomdrivas, utan en väsentligt svagare institution där de enstaka makropolitiska aktörerna dessutom var upptagna på annat håll.

Den 18 augusti 1995 meddelade nämligen statsminister Ingvar Carlsson på en presskonferens att han tänkte avgå som partiordförande nästa år. Därmed uppstod omedelbart spekulationer och manövrar kring vem som skulle efterträda den avgående statsministern. Ett av de hetaste namnen i maktkampen efter Carlsson var just kommissionens ordförande, Jan Nygren, och efter att Mona Sahlin skandaliserats i den s.k. Sahlin-affären 7–16 oktober ökade partiets förväntningar på att han skulle kandidera (Göteborgs-Posten 1996).[40] Nygren fick därför sin uppmärksamhet förflyttad ett gott stycke bort från IT-frågorna under hösten. I slutet av februari framkom att Nygren skulle lämna politiken i samband med regeringsombildningen i mars 1996 (Aftonbladet 1996a). I april lämnade Nygren kommissionen, vilket satte punkt för den andra IT-kommissionen, som avslutades utan att lämna något betänkande eller göra något djupare avtryck i IT-historien.

Fullständig stiltje rådde dock inte på den makropolitiska nivån. I mars 1996, samtidigt som Nygren var på väg ut ur regeringen, lämnade regeringen sin första IT-proposition till riksdagen (prop. 1995/96:125). Det här var första gången en svensk regering lämnade en sammanhållande IT-proposition för att formulera en övergripande ”IT-strategi”, som det hette. Samtidigt skulle det vara missvisande att se propositionen som ett tecken på att IT-frågorna åter var i hetluften på den makropolitiska nivån. Propositionen var ett brett, övergripande måldokument, men innehöll däremot inte många konkreta förslag. Därvidlag kan man säga att den speglade frågans tillvaro i policysubsystemet.

Propositionen tycks inte haft någon egentlig inverkan på policysubsystemet, med ett undantag. När trafikutskottet behandlade propositionen framförde man önskemålet att regeringen årligen skulle återkomma till riksdagen med en skrivelse som rapporterade utvecklingen

på IT-området (bet. 1995/96:TU19). Därmed garanterades IT-frågorna en fast, institutionaliserad plats i det makropolitiska systemet under de kommande åren.

Den andra IT-kommissionen följdes genast av en tredje, och i samband med dess tillträde flyttades kommissionens hemvist till Kommunikationsdepartementet. Den nya ordföranden, kommunikationsminister Ines Uusmann inledde arbetet med höga ambitioner och visade engagemang för uppgiften (Sturmark 2002). Karaktären på uppsättningen ledamöter var sig lik – dock ingick nu Christer Sturmark, som var en medialt uppmärksammad IT-debattör. Till skillnad från förra kommissionen försågs denna med förstärkta administrativa resurser i form av ett kansli och en kanslichef, Ann-Marie Nilsson. Med en engagerad makropolitisk aktör som Uusmann i IT-kommissionen skulle det kunna finnas förutsättningar för att IT-frågorna återigen skulle förflyttas från policysubsystemet till makrosystemet. Samtidigt var dock Uusmanns regeringsställning som kommunikationsminister besvärlig. Hennes vakna nätter berodde dels på att hon anklagades för att ha avfärdat Internet som en fluga (mer om det senare), dels på debatten och de politiska komplikationerna kring vad som skulle ske med de kvarlämnade kropparna i den sjunkna färjan *Estonia*. Uusmann hade investerat politisk prestige i att strikt förespråka den etiska expertgruppens hårt kritiserade rekommendation att täcka över fartyget med betong. Under april svängde plötsligt statsminister Göran Perssons hållning. Han gick emot sin egen minister och förklarade sig vara öppen för andra lösningar. Uusmanns maktbas i regeringen och partiet uppfattades alltmer som svag – hon sågs som en hackkyckling (Svenska Dagbladet 1997f).

4.2.2 PROBLEMDEFINITION

Ett sammanfattande ord för att beskriva IT-politiken vid tiden kring andra IT-kommissionen tycks vara *konsensus*. Den advocacy coalition och problemdefinition som fanns i policysubsystemet under den borgerliga regeringen levde vidare oförändrad och accepterades av den socialdemokratiska regeringen. Regeringens förhållningssätt till den tidigare kommissionen under den borgerliga regeringen var välvilligt och uppskattande. IT definierades helt enkelt inte som ett ideologiskt särskiljande problem, utan snarare som ett tekniskt område där

expertis var långt viktigare än ideologi – det vill säga, just det slags problemdefinition som förknippas med subsystempolitik.

Ann-Marie Nilsson jobbade först som kanslichef på IT-kommissionen under Uusmann och flyttade sedan över till posten som vd för IT-företagen, branschorganisationen för IT-sektorn.

> Då kände jag att det egentligen är samma jobb. Det är inte så stor skillnad på att driva IT-politik ur regeringens perspektiv och ur näringslivets perspektiv. Visst finns det skillnader, men inte mycket. För hela IT-branschen drevs av nyckelord som tillgänglighet för alla, säkerhet, att alla skulle bli delaktiga i revolutionen. Det är IT-industrins intresse också. Ju snabbare man får ut det här … desto mer tjänster kan man sälja … Vi hade aldrig några gränsskiljande frågor egentligen. Vi kunde jobba hand i hand, på något sätt (Nilsson 2002-11-28).

I de direktiv som lämnades till den andra IT-kommissionen framgår att regeringen hade en påfallande lugn syn på det IT-infrastrukturella läget i landet. Man föreföll vara tillfreds med att IT-infrastrukturfrågorna förblev i policysubsystemet. Utvecklingen gick fort och i rätt riktning, men regeringen höll alltjämt ett vakande öka på marknaden för att kunna ingripa *om* de allmänna telepolitiska principerna om riksomfattande täckning skulle hotas:

> Infrastrukturen för informationsteknik är i huvudsak väl utbyggd i Sverige. De grundläggande förutsättningarna för att nu få en ökad och bredare användning av informationsteknik i landet får sammantaget anses som mycket goda … Nätutbyggnaden sker nu snabbt och av olika företag i det som brukar kallas det elektroniska motorvägsbygget. Regeringen avser att följa utvecklingen inom detta område och vid behov vidta åtgärder för att säkerställa likvärdiga villkor över hela landet när det gäller tillgången till modern data-, och telekommunikation (dir. 1995:1).

1996 års IT-proposition

Med soptunnemodellen kan regeringens passivitet i frågan förklaras som orsakad av torka i problemströmmen. Den socialdemokratiska regeringen tycks vid den här tiden ha haft svårt att formulera några konkreta IT-politiska problem att lösa. Därmed uppstod inte heller något policyfönster som på allvar flyttade upp frågan i det makropolitiska systemet. När man i 1996 års IT-proposition skulle formulera sin nationella IT-strategi talade man i abstrakta ordalag om att

> utvecklingen på detta område måste relateras till grundläggande behov hos individ och samhälle. Insatserna inom IT-området måste därför bli en del av en sammanhållen vision om vilken samhällsutveckling vi önskar … Det Sverige behöver är därför ingen fristående statlig IT-politik utan en politik för skilda samhällsområden som på bästa sätt tar vara på informations- och kunskapssamhällets möjligheter (prop. 1995/96:125: 14).

Som allmänt ideologiskt uttalande fyllde det sin funktion, men som policyproblem duger det inte. Vad ville då regeringen lösa för problem, vad var det som påkallade statens uppmärksamhet, enligt propositionen?

Problemdefinitionen var påfallande lik den man hittade redan hos den första IT-kommissionen. Samhället måste anpassas till den nya tekniken, skolan måste förändras för att underlätta elevernas väg in i informationssamhället, befintliga lagar måste ses över för att fungera i en ny tid. Statens uppgifter sammanfattades i tre punkter som lät välbekanta för den läsare som mindes *Vingar åt människans förmåga*. Statens uppgiftsområden skulle vara ”rättsordningen”, ”utbildningen” och ”samhällets informationsförsörjning” (prop. 1995/96:125:17). Någon Stor Socialdemokratisk Uppgift kunde inte skönjas i propositionstexten.

4.2.3 POLICY

I propositionen diskuterades IT överhuvudtaget inte i termer av bredband – frågan skulle debutera politiskt genom Carl Bildt först två år senare. Snarare var det ett framträdande drag i propositionen att betydelsen av fysisk infrastruktur tonades ned. I andra länders IT-strategier stod utbyggnaden av fysisk infrastruktur högt på agendan. Men i Sverige var detta inte nödvändigt:

> Den fysiska infrastrukturen är väl utbyggd i ett internationellt perspektiv. Men behoven av överföringskapacitet kommer att öka som en följd av att näten i allt större utsträckning används för överföring av stora mängder data, ljud och bilder … En nationell IT-strategi bör mot denna bakgrund se delvis annorlunda ut i Sverige jämfört med i många andra länder. Enligt regeringens uppfattning gäller det nu framför allt att stimulera användningen av den nya tekniken på ett sätt som befrämjar kreativitet, tillväxt och sysselsättning (prop. 1995/96:125: 15f).

Regeringen var inte på något sätt ensam om att göra denna lägesbedömning. I riksdagen förutspådde moderaternas Per Westerberg att

”[i] praktiken kommer alla som i dag har en vanlig telefon att kunna använda samma nät för att få full multimediakompetens i varje enskilt hushåll inom en mycket överskådlig framtid” (prot. 1995/96:105: Anf. 51). IT-infrastrukturen stod inte högt på dagordningen i något läger.

I propositionen uttalades en grundläggande riktlinje om att staten har det yttersta ansvaret för att den finns en ”allmänt tillgänglig”, rikstäckande IT-infrastruktur (prop. 1995/96:125). Samtidigt beskrev propositionen farhågor inför statens möjligheter att själv leverera och reglera den nödvändiga infrastrukturen. Man varnade för risken med felaktiga teknikval och inflexibilitet om staten agerade alltför mycket. Den tillrådliga rollen skulle därför vara avvaktande.

> Politiken måste också anpassas till de nya villkor och förutsättningar som IT i sig skapar. Utvecklingstempot, områdets tilltagande mångformighet och kommunikationssystemens internationalisering medför enligt regeringens mening att centralstyrd planering på IT- och telekommunikationsområdet inte är funktionell (prop. 1995/96:125: 41)

Lämplig IT-policy i ett så osäkert läge var en efterfrågebaserad strategi, där man genom stimulanser till bred *användning* av informationstekniken säkerställde att teknikens genomslag ökade på ett sunt sätt (prop. 1995/96:125: 16). Här framhölls särskilt att offentliga myndigheter måste vara föregångare i sin IT-användning. Statens roll skulle vara att agera det goda föredömet.

4.3
1997–2000: IT ÅT ALLA

Carl Bildt framstod fortfarande som den ledande politiska kraften för IT-frågor i svensk politik, något som IT-minister Ines Uusmann erkände och var uppenbart irriterad av (Uusmann 1998). Tillfrågad om vad Bildt ansåg om den socialdemokratiska regeringens insatser på IT-området svarade han att ”[d]et är inte så mycket att recensera … Jag tycker inte att det man gör är fel, men det är en fråga som inte prioriterats och generellt ligger man två–tre år sent hela tiden, i stället för i framkant” (citerad i Vision 1998).

4.3.1 MAKROPOLITISKA FÖRÄNDRINGAR

På den makropolitiska nivån började det hända saker. Det hade gått några år sedan Bildts första IVA-tal. På moderatstämman i Umeå i augusti 1997 riktade Bildt nu strålkastaren mot den nya IT-fråga som snart skulle dominera debatten totalt: bredband. Det mål han ville sätta upp var att alla Sveriges skolor skulle ha bredbandsuppkoppling senast år 2000, en utbyggnad som skulle finansieras med utförsäljning av Telia (TT nyhetsbanken 1997). Den 13 februari 1998 gjorde Bildt ett nytt viktigt utspel, även denna gång intressant nog på ett IVA-symposium, och nu under slagordet ”bredband åt alla” (TT nyhetsbanken 1998). Tanken var att ROT-bidraget, som nu löpte ut, skulle ersättas med ett nytt bidrag för investeringar i bredbandsförbindelser. Vidare upprepade Bildt kravet att samtliga skolor i landet tillförsäkras bredbandsuppkoppling till år 2000.

Samtidigt kom en första konkret IT-satsning från regeringen. Sedan ett par år hade det uppmärksammats att anställda förmånsbeskattades när arbetsgivare ställde datorutrustning till deras förfogande i syfte att höja deras kompetens. Detta rimmade illa med efterfrågestimulansen som förespråkades i 1996 års IT-proposition. Redan under 1996 hade det motionerats från båda blocken om att förmånsbeskattningen borde avskaffas, och under 1997 utreddes frågan inom Finansdepartementet. I september 1997 föregrep LO riksdagen genom den s.k. LO-datorn (som snabbt följdes av TCO-datorn), ett förmånligt datorerbjudande till medlemmarna i syfte att motverka den digitala klyfta som missgynnade de egna medlemmarna. I oktober 1997 beslutade riksdagen om att förmånsbeskattningen av personaldatorer skulle avskaffas från och med den 1 januari 1998 (prop. 1996/97:173; bet. 1997/98:SkU04).

Under 1998 fortsatte Bildt att driva bredbandsfrågan som ett led i att ”göra Sverige till en spjutspetsregion i övergången till det globala informations- och kunskapssamhället” (Bildt 1998). Uusmanns svar på utspelet lät som ett pressat och defensivt lovord till tillstånd och utvecklingen inom IT-sektorn (Uusmann 1998). En politisk sakkunnig hos Uusman beskrev moderaterna som ”alldeles för teknikinriktade” och ansåg att ”det handlar om traditionell moderat privatiseringspolitik där bredbandspratet bara är en förevändning för att få sälja Telia” (citerad i Ny Teknik 1998). I fackpressen talades det om att valet 1998 skulle

kunna bli ett bredbandsval, vilket också var Bildts ambition (Computer Sweden 1998; Vision 1998).

Socialdemokraterna hade ännu inte presenterat några nya konkreta motförslag för att kontra Bildts tänkta skolsatsning. Ett sådant dök emellertid upp i vårpropositionen i form av en avisering av 1,5 miljarder till ett utbildningsprogram för IT i skolan, det som kom att bli ITiS-programmet (prop. 1997/98:150: 28). I takt med att valet närmade sig ökade trycket på den socialdemokratiska regeringen. I maj beslöt regeringen att den tredje IT-kommissionen, som var planerad att avslutas under sommaren skulle får en efterföljare i en fjärde kommission (dir. 1998:38). I juni presenterade den avgående IT-kommissionen en skrivelse som uppmanade regeringen att "stimulera utbyggnaden av infrastrukturen för bredbandig digital kommunikation och ta ett särskilt ansvar för infrastrukturen … i de delar av Sverige där marknadens intresse är lågt" (IT-kommissionen 1998). En dryg månad senare, den 23 juli, tillsatte regeringen IT-infrastrukturutredningen, med just detta utredningsuppdrag (dir. 1998:07). Jens Bjöörn, som skrev utkastet till utredningsdirektiven, minns att man på regeringskansliet reagerade på det externa trycket och att tillsättningen av utredningen "självklart" kunde ses som ett svar på detta i kombination med det förestående valet (Bjöörn 2003-03-21). Nu kunde regeringen inte anklagas för digital handlingsförlamning under valrörelsen. Men den stora bredbandsexplosionen visade sig dröja litet längre än man först hade trott. Moderaternas fokus på den digitala infrastrukturen blev inte omedelbart trendsättande, och valet 1998 blev inte det bredbandsval som många hade siat om.

Även om den stora IT-frenesin inte infann sig i valrörelsen, så hade den makropolitiska utvecklingen haft institutionella konsekvenser på subsystemnivå. Nu var både en IT-utredning och en ny IT-kommission sjösatta. Efter valet genomförde statsminister Persson sin första stora regeringsombildning, vilken innehöll ett inslag som påverkade policysubsystemet, ett nytt och väsentligt utökat Näringsdepartement som i pressen gick under beteckningar som "superdepartementet" och "tillväxtdepartementet" (TT 1998a; Herin & Ericson 1998). Ny näringsminister med ansvar för IT-frågorna var Björn Rosengren, som nu återvände till politiken från sin exil i Norrbotten där han suttit en tid som landshövding efter att ha varit inblandad i en skandal. Det nya Näringsdepartementet hade ambitioner. "Det behövs en bättre maktbalans i regeringskansliet" förklarade en av de tillträdande statssekreterarna, och

syftade på att departementet tidigare varit för svagt i förhållande till Finansdepartementet (citerad i Svenska Dagbladet 1998b).

Som näringsminister blev Rosengren också ordförande för den fjärde IT-kommissionen. Till skillnad från de tidigare kommissionerna, så dominerades den fjärde IT-kommissionen av sektoriella specialister. Många av kommissionens ledamöter kan sammanfattas som personer med teknisk bakgrund, såsom en direktör från Postnet (Lisbeth Gustafsson), grundaren av ett IT-utbildningsföretag (Birgitta Frejhagen), en expert på IT-juridik (Peter Seipel), en riskkapitalinvesterare i IT-sektorn (Rolf Skoglund), en datachef från SUNET och Umeå Datacentral UMDAC (Hans Wallberg) och en Internetdebattör och IT-historiker (Lars Ilshammar). De båda sistnämnda kan sägas ha varit aktiva i policysubsystemet redan innan de blev medlemmar av IT-kommissionen. Vi kommer snart att återvända till IT-kommissionens förehavanden, men jag skall först gå händelseförloppet något i förväg.

Serial shift

Under senare delen av 1998 och våren 1999 syntes allt tydligare tecken på att det makropolitiska systemet var i färd med att lyfta fram bredbandsfrågan. Centerpartiet, som drabbades av ett katastrofalt valresultat i september, lade under den allmänna motionstiden för första gången en motion om s.k. *digital allemansrätt.* Detta begrepp skulle man snart göra en stor sak av (mot. 1998/99:T808), men kraven var ännu jämförelsevis försiktiga och blygsamma: ”Regeringen *bör låta utreda* hur en utbyggnad av ett finmaskigt fibernät kan ske och till vilken kostnad” (min kursivering).[41] Under hösten började partiet betona bredbandsfrågan allt hårdare och i december blev det den stora profilfrågan för partiet (TT 1998b). I en frågestund i riksdagen undrade Lennart Daléus hur statsministern såg på begreppet. Svaret från Persson var varmt. ”Jag kan på en gång säga att jag tycker att det är genialt. Det är en av höstriksdagens mest framträdande politiska innovationer, tycker jag. Digital allemansrätt skall vi ha” (prot. 1998/99:114: Anf. 35). Hur skulle man kunna kritisera allemansrätten?

Även andra partier började nu lämna tyngre motioner i bredbandsfrågan. Vänsterpartiet krävde att Telia skulle få i uppdrag att utreda vad ett nationellt fibernät skulle kosta (mot. 1998/99:N335). Carl Bildts årsgamla bredbandsförslag presenterades för riksdagen som ett krav om 10 Mbit/s-förbindelser till samtliga landets skolor senast år 2000 (mot. 1998/99:T818: 4.1.2). Men detta var förbindelser som skulle *upphandlas,*

inte infrastruktur som staten själv skulle stå som ägare till. Titeln på motionen, *Sverige vidare mot IT-toppen*, anspelade på det viktiga tal Bildt höll vid IVA 1994, *Sverige mot IT-toppen*. I motionen anklagade landets stora IT-politiska profil regeringen för att vara ointresserad av IT-politik och anförde Uusmans uttalande om ”Internet som en fluga” som ”symboliskt” stöd för detta, likaså att regeringen inte längre beredde IT-frågor inom statsrådsberedningen, som man gjorde under regeringen Bildt. Utskottet avvisade emellertid motionerna genom att hänvisa till den pågående utredningen (bet. 1998/99:TU4: 1.4.2)

Under våren fortsatte frågans attraktionskraft att växa och man se ett antal nya aktörer som började agera. Bredband var en lösning som många aktörer försökte koppla sina problem till. Exempelvis gick Glesbygdsverket ut i juni 1999 och krävde mångmiljardsatsningar på bredbandsförbindelser till glesbygden (TT nyhetsbanken 1999). Tendensen till uppluckring av policysubsystemet fortsatte under hösten. I oktober uppvaktades regeringen av LO. I september 1999 bildades Bredbandsdemokraterna, som var socialdemokratisk förening i Stockholms arbetarekommun med syfte att påverka regeringen i riktning mot en omfattande bredbandssatsning – detta för att demokratisera ”makten över morgondagens hjärnvägar”. I februari 2000 hölls det första årsmötet på Internet (TT 1999a). Samma månad var Bredbandsdemokraterna aktiva på den extrainsatta socialdemokratiska kongressen, där man gick ut med ett upprop som argumenterade för bildandet av ett statligt bredbandsbolag som skulle äga och förvalta ett landsomfattande bredbandsnät. Inom den socialdemokratiska rörelsen fanns det således en opinion som krävde stora offentliga bredbandssatsningar.

Det verkliga massmediala genombrottet, och den definitiva startpunkten för IT-boomens slutfas, bör dateras till den 24 augusti 1999. Då blev det känt att Bredbandsbolaget tecknat ett ramavtal med HSB för bredbandsanslutningar till omkring en halv miljon hushåll. Kostnaden för konsumenten skulle vara fantastiskt låg, en anslutningsavgift på 2000 kronor per lägenhet och en månadsavgift på 200 kronor (Svenska Dagbladet 1999a). Jonas Birgersson, vd för Framtidsfabriken och styrelseordförande i Bredbandsbolaget fyllde ”en biosalong med över 200 förväntansfulla analytiker och journalister för en vanlig reslutatpresentation” som bestod i en fyrdubblad vinst på sex månader (Göteborgs-Posten 1999). Tre dagar efter att Framtidsfabrikens avtal med HSB blev känt så kom motdraget från Telia. Företaget satsade 1,4

miljarder på brebandsutbyggnad till en miljon bostäder med en anslutningsavgift som låg 500 kronor under Bredbandsbolagets (Svenska Dagbladet 1999b). Priskriget på bredband hade börjat. Därmed blev prisbilden – och således den allmänna uppfattningen om vad bredband skulle kosta – orealistiskt låg.

> Det var Jonas Birgersson som satte priset på bredband. Han gick runt på Telia och snackade med teknikerna: ”Vad kostar en sådan där burk? Vad kostar den där?”. Sedan räknade han ut vad han skulle kunna sälja det här för. Eftersom han var så haussad var det ingen annan som vågade säga att ”Du har glömt att räkna in service, underhåll, din egen vinst, marknadsfördelar osv”, bara baserat på rabatterade produkter. Ingen har tjänat några pengar … på grund av att han satte en sådan prisnivå som gör att det inte är lönsamt att utveckla några tjänster (Nilsson 2002-11-28).

Bredbandsbolagets avtal med HSB, som kombinerades med en massiv reklamkampanj från företaget, innebar en brytpunkt i rapporteringen om bredband. Tidigare hade uppmärksamhetsnivån varit jämn, nu ökade den våldsamt (Diagram 1). I centrum för bredbandsvågen som svepte över landet stod 27-åringen från Lund, militärhistorikern Birgersson i fleecejacka och tältsäng på arbetsrummet, ynglingen som ansåg sig bedriva ett krig med bredband som vapen (Dagens Industri 1999b). Inom tre månader skulle han bli utsedd till ”Årets lobbyist 1999” av tidningen Resumé. Han förklarade att han ”har en politik, men inget parti. Den dag jag tror att jag gör mer nytta inom politiken än inom näringslivet kommer jag gå in i politiken” (citerad i Resumé 1999).

I oktober hade det blivit dags att skriva trendsättarnas dödsruna över ”bredband” som buzzword.

> Tack vare Carl Bildt var bredband i flera år det mest inne man kunde säga – ända tills Björn Rosengren sade att staten skulle fixa bredband åt alla. Den dagen i september 1999 dog projektet … Nu är det nördvarning på bredband, nästan som på mobiltelefon; det alla har, har inte längre något metavärde, utom för tonåriga förortsrånare (Johansson 1999).

Men vid det laget hade Bildt, som satte igång bredbandspratet i politiken, sedan en månad tillbaka lämnat partiledarskapet och svensk politik för ett uppdrag som särskilt FN-sändebud på Balkan.

Staten börjar att agera

Låt oss gå tillbaka ett år i tiden. Under sommaren före valet tillsatte regeringen IT-infrastrukturutredningen. Direktiven lades ett år före det datum då kommittén skulle lämna sitt betänkande. Emellertid fördröjdes processen av att tillsättningen drog ut på tiden. I slutändan blev den

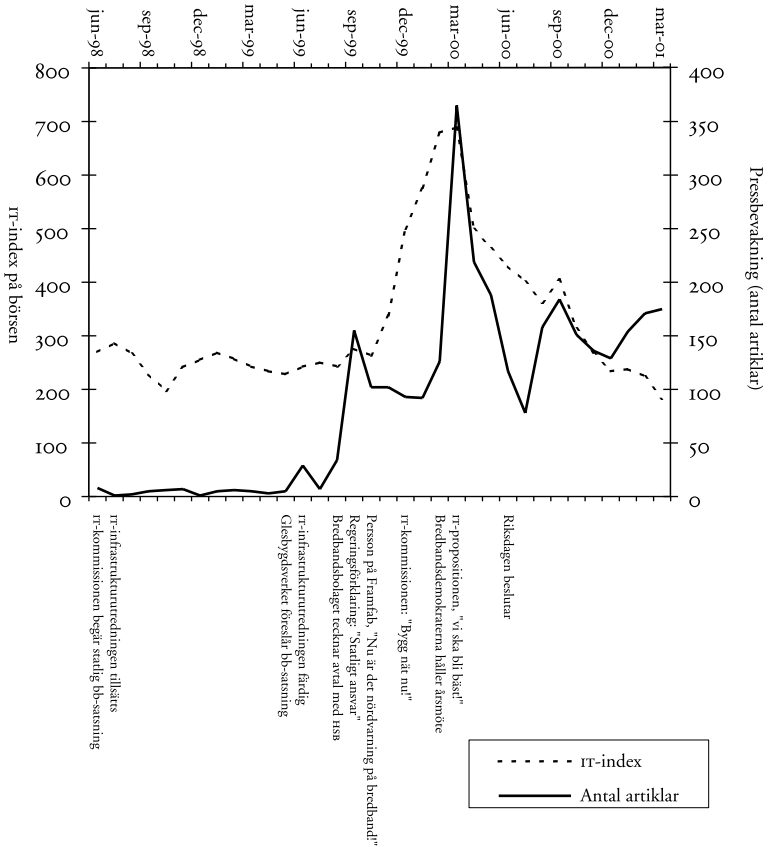


Diagram 1. Bredbandsfrågan fattar eld. IT-sektorn stiger snabbt på börsen, och ordet "bredband" förekommer i allt fler artiklar. Källor: Mediearkivet (www.mediearkivet.se, 2001-08-20), Affärsvärlden (www.affarsvarlden.se 2001-08-28).

faktiska utredningstiden bara omkring åtta månader (Hägglöf 2001-02-13). Därtill kommer att ensamutredaren och hans båda sekreterare alla var nya i IT-området. När de inledde arbetet var det en färd in i det okända:

> Ja, det var det abso…det var det ju. Vi var *inte* experter på det här, varken jag, Arne [Granholm], eller utredaren [Jan Grönlund]. Ingen av oss hade hållit på med de här frågorna (Hägglöf 2001-02-13).

Betydligt mer teknisk kompetens fanns hos den fjärde IT-kommissionen, som var organiserad i ett antal olika observatorier med ansvar för skilda sakområden. I observatoriet för IT-infrastruktur, en expertgrupp på ett tiotal personer, återfanns flera centralgestalter inom policysubsystemet. Mest ryktbar var Peter Löthberg, en 39-åring som redan hörde till de internationellt absolut ledande experterna på konstruktion av IP-nät och som vid något tillfälle sägs ha beskrivit sig vara ”på uppdrag från Gud för att fixa Internet åt alla” (Dagens Industri 1999a). Ordförande för gruppen, som bestod av tekniskt högt specialiserade personer från exempelvis KTH och Post- och telestyrelsen, var Hans Wallberg som var chef för UMDAC, utvecklingsansvarig på SUNET och styrelsemedlem i II-stiftelsen.[42]

När IT-infrastrukturutredningen inledde sitt arbete så fanns redan den fjärde IT-kommissionen och dess IT-infrastrukturobservatorium på plats. ”[IT-kommissionen] satt i samma korridor. Sedan markerade de så tydligt att vi var någonting som katten hade släpat in … De var inte ovänliga, men det var tydligt att vi var onödiga. Framförallt var vi okunniga” (Granholm 2003-01-27). Granholm, som var sekreterare i IT-infrastrukturutredningen, fick intryck av att man på IT-kommissionen kände besvikelse över att inte få utreda infrastrukturfrågan själv.

IT-infrastrukturobservatoriet var inte passivt i väntan på att IT-infrastrukturutredningen skulle bli färdig. Snarare bedrev de ett slags skuggutredning och opinionsbildning i infrastrukturfrågan. Inom observatoriet diskuterades vad som kallades en ”vision” för den framtida infrastrukturen, ett finmaskigt hönsnät av optiska fiberkablar som skulle binda samman alla hushåll. Visionen hade ursprungligen tagits fram av Peter Löthberg och observatoriet hade sedan gjort den till sin. Jan Berner, som våren 1999 deltog i observatoriets arbete, satt också med som expert i IT-infrastrukturutredningen och verkade för att visionen skulle finnas med i utredningens betänkande som ett av två möjliga utbyggnadsalternativ för rikstäckande ledningsnät med hög kapacitet

(Berner 2003-01-27). Visionen skulle få tämligen stor idémässig betydelse för IT-infrastrukturutredningen.

> [Den] var betydelsefull för oss. En stor del av utredningsarbetet var att försöka göra ett konkret underlag för att kunna reducera deras vision till ett ordentligt underlag för ett regeringsbeslut. Deras visioner räckte inte som underlag. Eftersom jag är gammal utredare, så gjorde jag om deras vision till en konkret utredning (Granholm 2003-01-27).

Utredningen upphandlade konsulter som kostnadsberäknade vad visionen skulle kosta att genomföra. I juni 1999 presenterade IT-infrastrukturkommittén sitt betänkande, *Bredband för tillväxt i hela landet* (SOU 1999:85). Betänkandet riktade kritik mot den avvaktande efterfrågelinje som etablerats med 1996 års IT-proposition. Det var viktigt att staten hade en tydlig IT-infrastrukturpolitik och aktivt förhöll sig till utvecklingen.

> I dag kan man konstatera att den officiella linjen är oklar i infrastrukturfrågan … staten måste förhålla sig på ett nytt sätt till frågorna om IT-infrastrukturen. Att helt förlita sig till marknaden, dvs. att staten inte gör något alls håller inte längre (SOU 1999:85: 125).

Utredningen räknade med att 65 procent av befolkningen, den i tätorterna, skulle täckas in av en kommersiell nätutbyggnad. Nu föreslog man kompletterande nätinvesteringar i glesbygden på i storleksordningen 25 miljarder kronor för att säkerställa att merparten av befolkningen skulle få tillgång till bredbandsförbindelser. Av dessa förväntades det privata näringslivet bära 10 miljarder, staten drygt 12 miljarder och kommunerna återstoden. Med ”glesbygd” avsåg utredningen den glesast bebyggda delen av Sverige omfattande ca 30 procent av landets invånare. Utredningen argumenterade inte för att staten skulle garantera en absolut heltäckande nätutbyggnad i inledningsskedet. Rekommendationen var att inledningsvis försöka bygga kostnadseffektivt genom att förslagsvis koncentrera utbyggnaden på kommunernas andra-, tredje och fjärdeorter (SOU 1999:85: 150–152).

Namnet på utredningen var inte självskrivet – termen ”bredband” användes inte i utredningsdirektivet. Efter en intern diskussion fastnade utredaren och de båda sekreterarna för att i titeln använda denna term, som börjat förekomma alltmer i massmedia (Granholm 2003-01-27). Presentationen av betänkandet råkade sammanfalla tidsmässigt med Bredbandsbolagets avtal med HSB, bolagets stora

marknadsföringskampanj och den briserande bredbandsbomben på börsen. Plötsligt spred bredbandsterminologin ut sig i all medial rapportering, och samtidigt förelade en statlig utredning ett betänkande om hur bredband skulle skapa tillväxt i hela landet. Ur en politisk synvinkel blev timingen mycket god. ”Det måste varit bingo för Rosengren” (Granholm 2003-01-27).

IT-kommissionen, som inte lyckats få IT-infrastrukturutredningen att fullt ut anamma visionen om hur bredbandsutbyggnaden borde gå till, gick längre i sina anspråk på statlig inblandning än IT-infrastrukturutredningen hade gjort. Detta blev offentligt på hearingen ”God kommunikation till alla – alltid” den 31 augusti, där de kontrade IT-infrastrukturutredningens förslag med en egen, betydligt mer omfattande vision som skulle uppfylla regeringens mål om höghastighetskommunikation i hela landet (IT-kommissionen 1999a).[43] Alla svenskar borde få tillgång till bredbandsförbindelser på 5 Mbit/s till samma pris som ett busskort, några hundra kronor per månad. Det skulle ske genom att staten på något ospecificerat sätt lånade eller ordnade finansiering till investeringar i ett fiberoptiskt nät som skulle ”finna tillgängligt för alla inom 100 meter från alla byggnader” i landet (SOU 1999:134: 10). Ledningen skulle sedan hyras ut konkurrensneutralt till privata aktörer, s.k. svartfiber. Och det var bråttom. Senast 2005 skulle det vara färdigt, annars skulle tillväxten hämmas och Sverige skulle halka efter (Computer Sweden 1999).

Vad gäller den konkreta policyn som IT-infrastrukturutredningen föreslog kan man se det som ett misslyckande för IT-kommissionen att betänkandet förordade ett förslag så olikt kommissionens vision. Men betyder det att kommissionen därmed blev utan inflytande? Nej, utöver kommissionens initiala påverkan på IT-infrastrukturutredningen, så har också många informanter vittnat om att kommissionens ordförande, näringsministern, personligen tog intryck av diskussionerna inom kommissionen.

> Det är klart att [IT-kommissionen] påverkade Björn Rosengren väldigt mycket, visst gjorde vi det, eftersom han satt som ordförande för kommissionen. IT-kommissionens kansli uppvaktade naturligtvis Rosengren rätt mycket kring det här med infrastrukturfrågorna (Brandén 2002-12-18).

> [D]e var viktiga så till vida att Rosengren tog sin emotionella laddning därifrån, tror jag … Han styrdes mycket av visionen ”Bredband för alla” … Vi tog den inte i vår mun (Granholm 2003-01-27).

Nu hade IT-frågan blivit så central för regeringen att den tagit sig in i Perssons regeringsförklaring.

> Sverige ska vara en ledande IT-nation. Informationssamhället förändrar näringsliv och demokrati. Kunskap som tidigare var förunnat ett fåtal öppnas för alla. Regionala obalanser kan motverkas, produktiviteten öka och nya företag skapas … Staten har ett ansvar för att en väl fungerande IT-infrastruktur finns tillgänglig i hela landet. Människor och företag bör ha tillgång till snabb dataöverföring till en rimlig kostnad. Det kräver investeringar i bredbandig IT-infrastruktur, vilket kan ske i både privat och offentlig regi. Att knyta samman samtliga kommuner i ett öppet stomnät kan bli ett viktigt steg för att hävda hela Sveriges konkurrenskraft i det nya seklet. En IT-proposition föreläggs riksdagen år 2000 (prot. 1999/2000:2: Anf. 3).

Men samtidigt hade finansieringsfrågan blivit ett alltmer påträngande problem. För att Näringsdepartementet skulle kunna lägga förslag om en statlig satsning krävdes att man lyckades övertyga en aktör som saknade kontakt med IT-policysubsystemet, nämligen Finansdepartementet. Här möttes bredbandstankarna inte alls av samma entusiasm som bland aktörerna inom policysubsystemet. Först var Finansdepartementet inte berett att ge någon finansiering alls och förhandlingarna mellan Näringsdepartementet och Finansdepartementet fördes snart upp på statssekreterarnivå. Under hela det halvår som man skrev på IT-propositionen på Näringsdepartementet, sade Finansdepartementet nej till allt slags finansiering (Informant). Rosengren började ge vaga signaler om att de 12 miljarder som IT-infrastrukturutredningen givit förslag om kanske inte skulle kunna uppbringas. ”Det måste finnas lösningar som är billigare”, kommenterade han (citerad i Dagens Nyheter 1999). IT-kommissionens förslag, som av IT-infrastrukturutredningen kostnadsberäknades till sammanlagt 82 miljarder (SOU 1999:85: 305), avskrevs med en snarlik, men förstärkt formulering: ”Jag tror att det finns lösningar som är *avsevärt* billigare” (citerad i Finanstidningen 1999).[44]

Först var avsikten att propositionen skulle presenteras strax efter jul, men den sköts successivt framåt. Beredningen om vilka och hur stora medel som skulle ställas till förfogande för infrastruktursatsningar var ännu inte klara. Frågan gällde huruvida man skulle använda

delar av de medel som kom in genom utförsäljningen av Telia till att betala av statsskulden eller finansiera en bredbandsutbyggnad, där Finansdepartementet förespråkade det förra handlingsalternativet och Näringsdepartementet det senare (Informant).

Tiden gick och snart blev det helt enkelt ont om den. Två av satsningarna i propositionen, skattereduktionen och kommunstödet, hade inte varit med i utredningen, utan var ”helt outredda” (Hägglöf 2001-02-13). Propositionen blev därför en tvåstegsraket, där *Ett informationssamhälle för alla* var ett ramdokument som angav de huvudsakliga satsningarna och de ekonomiska ramarna, medan precisa finansieringsbeslut hanterades i kommande vårpropositioner och i höstens budgetproposition. Samtidigt tillsattes ytterligare en kommitté, Bredbandsutredningen, för att utreda stödets precisa utformning och komplettera beslutsunderlaget från den första utredningen.

> [I] och med att man hade presenterat [förslagen] i propositionen så var man tvungen att göra det där otroligt fort, för annars skulle man lägga en kall hand på marknaden som bara väntade på statligt stöd. Då var det viktigt att få fram snabbt hur stort det där stödet var och var det skulle gälla någonstans. För även om det står att det bara ska vara gles- och landsbygd där ingen marknad klarar av det så … [D]et var snabba ryck (Hägglöf 2001-02-13).

Riksdagsbehandlingen av propositionen inväntade inte att den nya Bredbandsutredningen skulle lämna något betänkande. ”Det var oerhört forcerat … [d]et fanns en väldig brådska”, berättade en tjänsteman som arbetade med att skriva propositionen (Granholm 2003-01-27). Man drev på den politiska beslutsprocessen och i juni fattades riksdagsbeslutet som gick på regeringens linje (bet. 1999/00:TU9). Därmed låstes de ekonomiska ramarna för en politisk fråga som fortfarande inte var färdigutredd.

4.3.2 PROBLEMDEFINITION

Det serial shift som ägde rum i policysubsystemet sammanföll med en förändrad problemdefinition, eller snarare, en förändrad betoning av de problem som diskuterats i IT-frågan.

Ett informationssamhälle för alla

Samtidigt behöll IT-frågan den stora bredd som den haft tidigare. Inte bara behölls bredden, man kan påstå att den till och med ökade. Ett slående drag i *Ett informationssamhälle för alla* är att IT-politiken kopplas till ett stort antal andra politiska frågor. Rent sakfrågemässigt går det inte att utläsa någon tydlig hemvist, exempelvis näringspolitisk, för IT-frågorna. Tvärtom skär de rakt genom alla traditionella sakfrågeområden. Inte mindre än 8 övergripande politiska mål och 17 instrumentella kopplingar anförs som motiv till regeringens IT-politik. Passagen är, trots sin längd, värd att citera, eftersom den illustrerar vilken politisk karaktär IT-frågan hade under 1999–2000.

> IT är ett redskap som kan underlätta uppnåendet av målen inom ett antal politikområden. En framstående ställning i det internationella informat ionssamhället underlättar genomförandet av angelägna politiska mål …
> Vägledande inriktning för IT-politiken skall vara att främja
>
> *tillväxt genom att:*
> – öka den svenska IT-sektorns internationella konkurrenskraft,
> – bidra till nya marknader, fler jobb och ökad produktivitet i hela samhället genom användninge av IT,
> – öka den elektroniska handeln.
>
> *sysselsättning genom att:*
> – öka anställbarheten genom att ge IT-utbildning med hög kvalitet på alla nivåer.
>
> *regional utveckling genom att:*
> – bidra till att skapa förutsättningar för tillväxt i hela landet genom en bra IT-infrastruktur.
>
> *demokrati och rättvisa genom att:*
> – öka allas möjlighet till information om offentlig verksamhet och delaktighet i politiska beslutsprocesser, både i Sverige och i övrigt inom EU genom användningen av IT,
> – bidra till ett aktivare medborgarskap genom att IT skapar nya möjligheter att använda yttrandefriheten,
> – att [sic!] tillvarata IT:s möjligheter att bevara och utveckla kultur, kulturarv och språk i Sverige,
> – inte otillbörligt kränka människors integritet när IT används.
>
> *livskvalitet genom att:*
> – öka individernas välfärd genom användningen av IT i vardags- och arbetslivet,
> – höja utsatta gruppers livskvalitet genom användningen av IT.

jämställdhet och mångfald genom att:

- öka alla människors förutsättningar att utnyttja informationsteknikens möjligheter oberoende av kön och etnisk bakgrund och eventuella funktionshinder,
- bidra till att sammansättningen av IT-specialister motsvarar befolkningen med avseende på kön och etnisk bakgrund.

en effektiv offentlig förvaltning genom att:

- låta den offentliga förvaltningen bli en föregångare i användningen av IT,
- bidra till att elektronisk kommunikation sker på ett säkert sätt mellan myndigheter, människor och företag.

ett hållbart samhälle genom att:

- använda IT för att främja en ekologisk hållbar utveckling,
- bidra till att minska transporters miljö- och hälsopåverkan genom användning av IT,
- inordna IT-utrustningen i ett hållbart kretslopp (Prop. 1999/2000: 86: 24, 26).

IT-politiken framstår här som vidunderligt välgörande, men samtidigt svåröverblickbar i ett sådant gytter av kopplingar. Hur skall man rätt värdera de samhälleliga effekterna av en IT-policy, när de mål den skall utvärderas emot är så många och svårdefinierade?

Den breda problemdefinitionen skapade, som man kan ha förväntat sig, en situation där många politiska aktörer mobiliserades. Det blev bland annat tydligt i arbetet med att bereda propositionen. Det samordnande kanslirådet berättar:

> Eftersom IT-frågorna skär in på allas områden – det är mer som ett verktyg och något slags allmänt hjälpmedel som kan hjälpa utvecklingen på många områden – så blir det en fråga för alla … nästan alla departement skulle ha med sina frågor. Det var ett väldigt tungt beredningsarbete (Hägglöf 2001-02-13).

Situationen påminner om den dragkamp som rådde i regeringen Bildt under tiden före den första IT-kommissionen. IT framstår som en attraktiv fråga att koppla sina politiska problem till.

Jag vill ändå hävda att den målkatalog som citeras ovan är något illusorisk. Vissa målsättningar framhävdes med särskilt stor emfas, och man kan här se en kontrast mot hur IT tidigare hanterats politiskt. Under regeringen Bildt diskuterades informationstekniken främst i termer av tillväxt, individuell frigörelse och internationell konkurrenskraft. I *Ett*

informationssamhälle för alla lägger man betoningen annorlunda än tidigare.

> IT-politiken är i grunden inte ett tekniskt utan ett demokratiskt projekt som handlar om att ge alla människor tillgång till den nya teknikens möjligheter. Sverige är redan en av de ledande IT-nationerna i världen. Målet bör nu vara att Sverige skall bli det första landet som gör informationssamhället tillgängligt för alla (prop. 1999/00:86: 23).

Vad skulle vara hotet mot ett informationssamhälle för alla – vad skulle det infrastrukturella problemet bestå i? Problemdefinitionen kan kort summeras i två punkter: glesbygd och världselit. Ett tänkbart problem som började diskuteras i allt högre utsträckning var att det digitala framtidssamhället inte skulle omfatta alla samhällsgrupper. En sådan ”digital klyfta” skulle man kunna befara av många olika anledningar. Här tog sig rädslan ett infrastrukturellt uttryck. Om inte den grundläggande IT-infrastrukturen i tid når ut till hela befolkningen så riskerar man att åsidosätta grundläggande regionalpolitiska mål. Det andra problemet gällde den framträdande position som Sverige fått på IT-området. Allt fler beskrev Sverige som ett digitalt föregångsland. Man såg det nu som kritiskt att förvalta den exklusiva position som man hamnat i. I det digitala samhället räckte det inte med att vara bra och tidig, man måste bara *bäst* och *först.* För att uppnå en sådan position krävdes det att IT-infrastrukturen var väl utbyggd, vilket i sin tur skulle skapa stora marknader för nya typer av digitala tjänster

Samtliga riksdagspartier delade i grund och botten denna problemdefinition, och skilde sig bara åt vad gällde vilka lösningar som förespråkades.

4.3.3 POLICY

Problemformuleringen bland aktörerna var tämligen enhetlig. Alla betraktade IT-infrastrukturinvesteringar som angelägna för att Sverige skulle behålla sin tätposition och samtliga aktörer tillskrev staten ett regionalpolitiskt ansvar för att säkerställa att nät även nådde de delar av landet där investeringarna inte förväntas ske på rent marknadsekonomiska grunder. Däremot var den tidigare samstämmigheten i synen på lämpliga lösningar nu borta. I debatten kunde tre olika policylinjer urskiljas.

Statligt fibernät

I ena änden av spektrumet var de viktigaste aktörerna centerpartiet, IT-kommissionen och Jonas Birgersson, som alla förespråkade ett statligt ansvar för omfattande investeringar i ett helt rikstäckande, finmaskigt fibernät som skulle hyras ut som svartfiber till privata operatörer på neutrala villkor.

Centerpartiet, som sade sig ha gjort en ”noggrann teknisk analys” i ”samarbete med ledande experter på området” gick i praktiken väsentligt *längre* än IT-kommissionen på en för lekmannen till synes obemärklig, men i sammanhanget viktig detalj. Minns någon skillnaden mellan transport- och accessnät (den beskrivs på sid. 112)? Vad gäller accessnätet brukar man tala om problemet med de sista 100 metrarna. Problemet är ett kostnadsproblem – det är dyrbart att i alla fastigheter installera nödvändiga jack, dra ledningar mellan våningsplan, ta hål i väggar etc. för att ge användaren tillgång till den fiberoptik som löper under gatan utanför eller precis bakom kullen. Det finns flera olika tekniker för att försöka lösa detta till rimlig kostnad.

När IT-kommissionens observatorium förordade ett fiberoptiskt hönsnät över landet, gällde det *inte* de sista 100 metrarna.

> Inom fastigheter, bostadsområden och motsvarande (d v s för de sista 100 metrarna) kan … vilka andra medier som helst användas, t ex kopparkabel eller radio. En fiber är dessutom helt oberoende av den utrustning som operatörer väljer att ansluta och ger maximal effektivitet (SOU 1999:134:13).

IT-kommissionen påpekade att det fanns fysiska lagar som omöjliggjorde den bestickande idén att konstruera hela stomnätet med hjälp av radioteknik eller koaxialkablar. Men ”däremot är det *givet* att dessa, och många andra tekniker, kan användas för de sista 100 m fram till varje fastighet” (IT-kommissionen 1999c).

Nyansskillnaden återfanns inte i Daléus’ digitala allemansrätt. Beskrivningen av naturlagarna som satte gränser för den tekniska utvecklingen, med den åtföljande domen över radiotekniker, hade tagit sig in i texten, men den viktiga skillnaden att man inte gjorde någon nyansering för skiftande i villkor mellan de olika delarna av nätet. Centerpartiet förordade därmed att även accessnätet skulle bygga på fiberoptik, som skulle nå fram till varje enskilt hushåll med ett jack i väggen (Daléus 2000: 74). Kopparkablar, som är standard att använda i moderna,

snabba, LAN-nätverk inom företag och universitet, beskrevs som ”tunga, otympliga och dyra” medan glasfiberkablar är billiga och ”tillverkas av material som finns i överflöd i jordskorpan” (Daléus 2000: 19). När IT-kommissionen beskrev glasfiberkabeln som ”framtidssäker” och tekniskt oöverträffbar, gällde det konstruktionen av stom-, stads- och transportnätet. I centerpartiets tappning förvandlades detta till en glasfiberkabel fram till varje enskilt hushåll. ”Daléus hade inte fattat att LAN-näten är gjorda av koppar utan drev något slags anti-koppar, pro-optofiberfundamentalism” (Hultkrantz 2003-01-07).

Den tidigare vd:n för IT-företagen fick efter ett möte med Daléus och en representant från Ericsson intryck av att centerns ställningstagande skulle bottnat i grov teknisk okunskap och framgångsrika lobbyinsatser från Ericssons kabeltillverkningsenhet (Nilsson 2002-11-28). Daléus har inte accepterat den bilden. ”Jag var uppe i Hudiksvall i deras fabrik och fick en massa kablar och grejer. Kontakt, ja. Men inte så att det påverkade” (Daléus 2003-01-27).

En annan skillnad mellan IT-kommissionens förslag och centerpartiets gällde finansieringen av nätet. IT-kommissionen var något oklar och talade om att staten borde ”skapa förmånliga villkor för finansiering” av näten, något senare beskrevs som en lånegaranti (IT-kommissionen 1999c; Dagens Nyheter 2002). Däremot förordade man inte att staten skulle stå som ägare till nätet. Centerpartiets lösning innebar ett väsentligt större statligt åtagande. Staten skulle skapa ett helägt bolag som upphandlade nätet för lånade pengar och därefter hyrde ut fibrerna till privata aktörer (mot. 1999/2000:T703: 15)

Begränsad statlig satsning

Mellanpositionen, som först intogs av IT-infrastrukturutredningen och senare anammades av regeringen i en nedbantad version, bestod i att i huvudsak överlåta nätutbyggnaden på marknadens aktörer, men att staten redan nu skulle gå in med begränsade resurser för att säkerställa att områden som inte var attraktiva för privata aktörer skulle kunna få tillgång till bredbandsförbindelser i ungefär samma takt som övriga landet. Man var inte beredd att avvakta för att se om och var bristerna skulle uppstå.

Med propositionen *Ett informationssamhälle för alla* markerade regeringen en policyförändring på IT-infrastrukturområdet.[45] Den efterfrågebaserade policy som tidigare legat till grund för statens agerande

på området var nu på väg att, åtminstone retoriskt, överges till förmån för en delvis utbudsbaserad policy. Efterfrågan på de avancerade tillämpningar som skulle kräva förbindelser av bredbandsklass var fortfarande låg, men nu anfördes bristande infrastruktur som förklaring.

> Bredbandstjänster, som ställer högre kvalitetskrav och kräver högre överföringskapacitet (överföringshastighet) än som finns idag, har ännu inte slagit igenom. Det kan naturligtvis bero på att utbyggnaden av infrastrukturen inte varit tillräcklig (Näringsdepartementet 2000: 7).

IT-kommissionen, som även den förespråkade en utbudsbaserad expansion, beskrev hur en "kritisk massa" av användare skulle skapa utrymme för nya informationstjänster. Med mindre än en nationellt heltäckande infrastruktur skulle inte heller "kompetenta aktörer" vilja etablera sig (SOU 1999:134: 15).

Den föreslagna satsningen bestod av tre delar på sammanlagt 8,325 miljarder kronor över en fyraårsperiod. Till att börja med rörde det sig om ett uppdrag till det statliga affärsverket Svenska kraftnät. Uppdraget bestod i en utbyggnad av stomnätet till varje kommunhuvudort, och beräknades kosta 2,5 miljarder. Detta skulle ske genom att hänga upp fiberkablar vid sidan av kraftledningarna i stamnätet som bolaget förvaltar.[46] Investeringen skulle Svenska kraftnät finansiera "på kommersiella grunder" och kompenseras genom sänkta avkastningskrav. Därmed belastade inte investeringen utgiftstaken i statsbudgeten.

Vidare rörde det sig om ett statligt stöd på 2,625 miljarder till utbyggnad av regionala transportnät till glest befolkade delar av kommunerna. Slutligen handlade det om 3,2 miljarder till utbyggnad av accessnätet. Den summan skulle fördelas mellan direkt stöd till kommunala investeringar (men då med krav på att kommunerna gjorde motsvarande investeringar) och skattelättnader för fysiska och juridiska personer som investerat i bredbandsuppkoppling. Fördelningen mellan kommunstödet och skattelättnaden skulle utredas vidare (prop. 1999/00:86).

Vänta-och-se

Positionen som låg längst ifrån IT-kommissionens, och som intogs av moderaterna, folkpartiet, till viss del kristdemokraterna samt ett antal privata bolag, innebar en vänta-och-se-strategi. Det är värt att notera att denna policy *inte* motiverades med att den framtida efterfrågan var osäker, att det inte gick att bedöma vilken utbyggnadstakt som var nödvändig,

utan att man istället hänvisade till att den tekniska utvecklingen gick i en sådan hastighet att det fanns överhängande risk att statliga teknikval snabbt skulle bli obsoleta.

Moderaterna kritiserade propositionen för att snedvrida marknaden genom skattesubventionerad konkurrens. Samhällsangelägna förbindelser som inte kan byggas kommersiellt bör upphandlas genom att staten garanterar privata aktörer viss minimitrafik på sträckorna. Det tycktes dock inte vara omedelbart förestående att upphandla sådan trafik. ”Den nya tekniken kommer att nå ut överallt när den efterfrågas” hette det i motionen som därmed anslöt sig till den tidigare efterfrågedrivna policyn (mot. 1999/2000:T28).

Folkpartiet kritiserade regeringen för att ”forcera” fram en utbyggnad i ett läge när efterfrågan i glesbygden var osäker. Man såg en risk för att kommunerna inte skulle vara beredda att göra de investeringar som regeringen förutsatte när den kommunala ekonomin var ansträngd. Offentligt ansvar för bredbandsförbindelser i glesbygd var ett åtagande som kunde skjutas på framtiden, i avvaktan på efterfrågan och teknisk utveckling (mot. 1999/2000:T29).

4.4
INSTRUMENTELLA BESLUTSGRUNDER

Är det möjligt att förklara regeringens engagemang i IT-infrastrukturen uteslutande med hjälp av instrumentella beslutsgrunder? Om så är fallet framstår det som överflödigt med att söka symboliska grunder, om inte finns ett förklaringsutrymme för de symboliska mekanismerna.

Låt oss se på de instrumentella skäl som anfördes för satsningen och vad som talar för att dessa överväganden skall ha varit avgörande. Läsaren bör lägga märke till att frågan *inte* handlar om en värdering av vilken roll staten bör ha eller vad det lämpliga beslutet skulle ha varit. Vad vi behöver är bara en bild av om det är rimligt att anta att de instrumentella grunderna till beslutet kan ha varit de enda, eller om man därtill behöver anföra symbolpolitiska mekanismer för att kunna förklara det.

4.4.1 TILLVÄXT

Kopplingen mellan offentliga satsningar på IT-infrastruktur och tillväxt med följande arbetstillfällen är tydlig i propositionen.

> Det finns en spänning i IT-politiken mellan å ena sidan de krav som måste uppfyllas för teknisk och ekonomisk utveckling i en IT-bransch som utvecklas blixtsnabbt i en global konkurrensmiljö, å andra sidan den breddsatsning som krävs i IT-politiken för att alla skall kunna ta del av informationssamhället … Målformuleringen bygger på övertygelsen att breddsatsning är den enda hållbara grunden för att Sverige långsiktigt skall kunna hävda sig i den internationella konkurrensen (prop. 1999/00: 86: 24)

En variant på tillväxtargumentet byggde på att det verkligt viktiga var att vara först på plan med den nya infrastrukturen. De stora ekonomiska vinsterna av IT-satsningen kommer inte bara av infrastrukturens egenskaper, utan kanske framförallt av att landet har tillgång till denna infrastruktur långt före andra länder – det centrala är att vara först på plan, inte att vara bra utan att vara bäst. Denna tankefigur var direkt hämtad från hur IT-entreprenörerna argumenterade för stora investeringar i unga företag som än så länge var olönsamma, men som när den framtida vändningen än kom skulle sitta på ett oskattbart övertag i kraft av att ha varit först på plan och därmed ha blivit ledande i branschen.

Liknande resonemang återfanns hos i princip samtliga debattörer.

> [D]et handlar … om att garantera Sverige en tätposition i den tekniska revolution som världen nu genomgår. Sverige ska, tillsammans med de andra nordiska länderna, vara världsledande när det gäller att ta vara på den nya teknikens möjligheter (Daléus 2000: 6).

För att kunna hävda sig i den digitala konkurrensen är det väsentligt att vara först på plan, allt annat är förödande. Som Sven Bergström, en annan centerpartist uttryckte saken: ”Vi kan inte nöja oss med att vara bäst idag, eller för en månad sedan. Vi måste vara bland de främsta också i framtiden. Att stå still och avvakta är i det här sammanhanget som att ta många steg bakåt” (prot. 1999/2000:126: Anf. 37). Därför är det viktigt att gripa det gyllene tillfälle som givits landet. Ett annat exempel hittar vi i vänsterpartisten Sture Arnessons anförande.

> Vänta och se, tycker moderaterna, kristdemokraterna och folkpartiet. Men Sverige måste fortsätta att ligga i framkant. Ni säger att vi ska avvakta teknikens utveckling. Men när det gäller stomnät, regionala nät och stadsnät är det fiber som är det enda tänkbara … Ska vi verkligen vänta tills utvecklingen springer om oss? Det tycker inte vi (prot. 1999/2000: 126: Anf. 27).

Problem med tillväxtmotivet

Vad fanns det för samhällsekonomiska konsekvensanalyser av en statlig satsning på bredbandsförbindelser? I vilken utsträckning var detta att betrakta som en kostnad i den regionala rättvisans namn, i vilken utsträckning var det en tillväxtskapande investering, och vad hade regeringen för underlag för att avgöra detta? Ganska litet, lyder svaret på den sistnämnda frågan. IT-infrastrukturutredningen hade, i och med att beredningstiden var så kort, inte tagit fram eget underlag på de samhällsekonomiska konsekvenserna. Under rubriken ”Det samhällsekonomiska värdet av IT-investeringar” följde sammanlagt en textsida som refererade tre utländska studier med inbördes skiftande resultat och därefter en varning för att dra ”alltför långtgående praktiska slutsatser av detta. IT-infrastrukturen är aldrig den enda produktionsfaktorn” (SOU 1999:85). Därefter refererades Kommunikationsforskningsberedningens (KFB) varningar om att den förväntade nettoeffekten på sysselsättningen skulle vara negativ i glesbygden. Slutbetänkandets titel, *Bredband för tillväxt i hela landet*, borde med andra ord försetts med ett ordentligt frågetecken för att spegla innehållet. IT-kommissionen reagerade på avsaknaden av samhällsekonomiska konsekvensanalyser, vilket inte hindrade dem från att kritisera utredaren för att inte vara ”tillräckligt offensiv i sina förslag om statens roll för att åstadkomma en utbyggd IT-infrastruktur” (IT-kommissionen 1999c).

En annan osäkerhetsfaktor, som man i stort ignorerade, gällde i vilken utsträckning den våldsamma expansionsfas som IT-industrin befann sig skulle fortsätta i framtiden. Man ägnar sig inte åt ohederlig efterklokhet när man konstaterar att det knappast var någon exklusiv hemlighet att den bransch, som politikerna valde att lyfta fram som morgondagens pionjärer, njöt av en framgång som byggde på orealistiska börsvärderingar. I början av januari 2000 skrev The Economist att ”anybody who knows anything about the World Wide Web will admit – in private, at least – that Internet shares are overvalued” och förutspådde en ”sharp correction” av börskurserna under andra kvartalet 2000 (Economist 2000c). Förutom osäkerheten vad gällde efterfrågan och IT-marknaden, så fanns naturligtvis även alltid den tekniska osäkerheten i bakgrunden.

> Det var en mycket dålig tidpunkt för staten att gå in när det pågår parallella utvecklingsspår. Ur planeringssynpunkt var det en mardröm. Men politiskt är det väldigt oattraktivt att vänta och se … Det är svårt att

gå till val på att man följer utvecklingen inom ett område och avvaktar (Hörnell 2001-08-21).

Mot bakgrund av börsutvecklingen är det inte svårbegripligt att IT-sektorn och i synnerhet dess tillväxtpotential ägnades stor makropolitisk uppmärksamhet. I jämförelse med uppmärksamhetsnivån bedömer jag dock beslutsunderlaget för tillväxtkopplingen som magert.

4.4.2 UNIVERSAL SERVICE OBLIGATION

Inom telepolitiken finns sedan lång tid en allmänt vedertagen policy som går under beteckningen USO, *Universal Service Obligation*. Den innebär att staten har ett ansvar för att säkerställa att grundläggande teleinfrastruktur är nationellt täckande, även om det marknadsmässigt är olönsamt, i och med att teleinfrastrukturen är en sådan basal förutsättning för att det skall vara möjligt att under rimliga förhållanden vara bosatt i alla landsändar. USO är därmed en regionalpolitiskt motiverad policy inom teleområdet.

I bredbandsfrågan användes USO-baserade argument, dels på egen hand, dels i kombination med tillväxtargumentet. Bredbandsförbindelser i glesbygden var nödvändiga för att motverka urbaniseringen. De skapade arbetstillfällen i avfolkningsbygder. En annan variant av argumentationslinjen betonade mer demokratiska effekter. Det hävdades att det krävdes en USO-policy på bredbandsområdet därför att datorkommunikation inom kort skulle få en minst lika viktig roll som postgång, telefon, radio och tv, och förmodligen helt ersätta flera av dessa kommunikationsformer.[47] Utan bredbandsförbindelser i glesbygden kommer dess invånare att vara utestängda från samhällslivet.

Problem med USO-motivet

Som grundläggande politisk princip är USO-argumentet okontroversiellt och omfattades mycket riktigt av alla aktörer. Men ”the devil is in the details”, och frågan gällde hur man konkret skulle värdera den rådande situationen och relatera den till USO-linjen.

Det finns faktorer som talar för att grunden för USO-argumentet, så som det kom att användas, i själva verket var oklar och ifrågasatt av för sakfrågan tunga expertinstanser. Till att börja med, vad visste man egentligen om bredbandsefterfrågan i allmänhet och på landsbygden i synnerhet? Efterklokheten ligger nära till hands här, men utan att dra

nytta av kunskap som vid den tidpunkten var okänd, så är det tydligt att inte var en självklarhet att glesbygdens invånare verkligen efterfrågade de förbindelser som debatterades på riksnivå. Det förhållandet var känt redan innan riksdagsbeslutet fattades. När Demoskop på uppdrag av Finanstidningen genomförde en opinionsundersökning om betalningsviljan i april 2000, visade det sig att närmare hälften av de tillfrågade *i landet som helhet* var ”lite eller inte alls intresserade” av snabba Internetförbindelser – på landsbygden var intresset lägre, där 54 % uttryckte obefintligt eller svagt intresse. Bredbandsentusiasmen var ett storstadsfenomen. ”I det här läget vet vi oerhört lite om vilken betalningsvilja som kommer att finnas. Det borde vara bättre att avvakta några år och först se hur marknaden kommer att fungera” kommenterade professor Lars Hultkrantz (citerad i Dagens IT 2000).[48]

Vidare, vad visste man egentligen om vilka effekter bredbandsförbindelser skulle ha på sysselsättningen i glesbygden? KFB, som var regeringens expertorgan för forskning i kommunikationssektorn, riktade i sitt remissvar på IT-infrastrukturutredningens slutbetänkande skarp kritik mot USO-linjen. KFB menade att den föreslagna policyn snarare skulle påskynda urbaniseringen än motverka den. Deras argumentation bottnade bland annat i att bättre telekommunikationer skulle skärpa den konkurrens som den lokala tjänsteproduktionen utsätts för. ”[B]redband gör det möjligt att förmedla tjänster av både nytto- och underhållningskaraktär, som kommer att ta marknad från vissa lokala företag” (KFB 1999). Samtidigt, anförde KFB, fanns det inte övertygande argument för att denna förlorade lokalmarknad skulle kompenseras genom en motsvarande ökad riks- eller exportmarknad som glesbygdsföretagen kunde agera på. Nettoresultatet, menade man, skulle därför med stor sannolikhet bli negativt.

> Sammanfattningsvis anser KFB att den regionalpolitiska betydelsen av bredband är mycket osäker och förmodligen inte alls så positiv som utredningen hävdar. Resultaten av de forskningsprojekt KFB finansierat rörande bl.a. telependling och distansarbete gör att vi drar slutsatsen att det är troligare att bredband påskyndar den pågående urbaniseringen än tvärtom. Därmed riskerar således en satsning på bredband för hushållen i glesbygden att bli en Döbelnsmedicin (KFB 1999 : 4).

Denna i sak allvarliga kritik var dock förvånansvärt svår att få gehör för. Författaren till remissvaret, KFB:s chef för Telematikenheten, berättar om tiden innan propositionen presenterades:

> Jag kallades till föreberedande möten som [departementet] hade med en massa olika intressenter. [Gruppen] var väldigt dominerad av en [person] från IT-kommissionen som drev det här oerhört hårt, och som var oerhört hätsk om någon sade emot … Det kändes dessutom som att det var en politisk önskan att det här skulle genomföras. Alla invändningar bemöttes med tystnad eller sura, uttråkade miner. Som att detta är någon som sätter käppar i hjulet: det för inte detta framåt … Det var något önsketänkande, att det skulle på något sätt leda fram till att man skulle göra det här på ett bra sätt. Man tog för givet att det var bra, om man tolkar det välvilligt (Hörnell 2001-08-21).

Vid ett annat tillfälle ordnade KFB ett seminarium i syfte att påverka Näringsdepartementet. En rad forskare bland annat i regionalekonomi och kulturgeografi, bjöds in för att diskutera urbaniseringsfrågan tillsammans med en representant från departementet.

> Jag tyckte att diskussionen var väldigt intressant och att man borde ha dragit öronen åt sig. Men den som var med från departementet sade inte ett ord. Sedan kom hon med en utläggning som visade att hon inte hade hört. Det var inte svar på någonting, utan ett rabblande av regeringens uppfattning. Det var helt värdelöst, som att hälla vatten på en gås att ta dit henne. Hon tog inte till sig något. Jag har verkligen försökt [skratt] (Hörnell 2001-08-21).

Kort sagt, USO-argumentet reser en rad frågor som tarvar svar innan det kan ses som en övertygande handlingslinje. Till exempel, finns det någon *brådskande* digital klyfta mellan stad och landsbygd? Fiberoptiska förbindelser saknades, men hur skulle man korrekt värdera angelägenheten i att åtgärda detta? Var det ett demokratiskt problem, ett arbetsmarknadspolitiskt problem eller ett allmänt näringspolitiskt problem? Hur bråttom var det? Av alla de digitala klyftor som kan tänkas uppstå, var det just den geografiska som var den mest angelägna att angripa med så pass omfattande insatser?

4.4.3 ÖVRIGA OMSTÄNDIGHETER

Jag har ovan försökt visa att det fanns klara och välkända problem med de argument som användes till stöd för att staten vid den här tidpunkten borde engagera sig i bredbandsutbyggnaden. Vid sidan av detta fanns det ytterligare omständigheter som reser frågetecken kring att tolka regeringens linje som rent instrumentellt motiverad.

En viktig fråga som får de rent instrumentella grunderna att framstå som svaga gäller varför regeringen valde att låsa sig vid en viss finansiell ram långt innan behovet av åtgärder var fastställt. Den 27 januari 2000, det vill säga tre månader innan propositionen presenterades, beslöt regeringen att tillsätta Bredbandsutredningen (dir. 2000:04). I kommittédirektiven uppdrogs utredaren att bland annat ”samla in uppgifter från kommuner, landsting, länsstyrelser … om deras prioritering av förbindelser som inte bedöms komma att tillhandahållas av marknadens aktörer under de närmaste fem året”. Regeringen ansåg sig uppenbarligen sakna tillräcklig information på detta område. Ändå inväntade man inte kommitténs arbete. Propositionen presenterades i mars och behandlades i riksdagen i början av juni. Ett par dagar *efter* riksdagsbeslutet, den 15 juni, presenterade Bredbandsutredningen sitt första delbetänkande (SOU 2000:68) till huvudsak bestående av fördelningstabeller över det nyss beslutade kommunstödet, siffror som tagits fram sedan man fått tilläggsdirektiv om detta i maj (dir. 2000:44). Men det är först den 30 november, åtta månader efter propositionen och nästan sex månader efter riksdagsbeslutet, som Bredbandsutredningens slutbetänkande kommer (SOU 2000:111).[49]

Riksdagens arbete är så organiserat att om en proposition skall kunna behandlas under vårriksdagen måste den presenteras senast ett särskilt utsatt datum i mitten av mars. Detta skapade en deadline för regeringen om man skulle kunna agera politiskt offensivt under våren. Om inte propositionen presenterades senast i mars, så skulle den inte kunna komma förrän i september. Detta var otänkbart.

> Vi hade utrett mer i departementet … om inte trycket hade varit så stort … Det bedömde jag, där betydde det mediala trycket så mycket att regeringen var tvungen att visa någonting. Då handlade det om vad man ska visa, istället. Vid en viss tidpunkt måste man visa någonting – och då var det i propositionens form som det måste ske (Heijer 2003-01-10).

Slutligen måste det nämnas att den socialdemokratiska regeringens engagemang i bredbandsfrågan framstod som kortvarigt mot bakgrund av de stora formuleringar som användes när propositionen presenterades. När statsministern gjorde ett tiopunkters valutspel i DN-debatt inför valet 2002 nämndes inte längre bredbandssatsningen. Under rubriken ”Tillväxt i hela landet” hette det nu blygsamt att socialdemokraterna ”vill genomföra riktade satsningar på IT-användning och distansutbildning”. Och när socialdemokraterna sade sig vilja genomföra ”den största satsningen på infrastruktur i modern tid” så syftade man inte längre på att rulla ut glasfiberkablar. Nu var det vägunderhållet man avsåg med formuleringen (Persson et al. 2002). Ordningen var återställd.

4.5
SYMBOLISKA BESLUTSGRUNDER

Att informationsteknik är symboliskt laddat ämnar inte väcka någon förvåning.

> Någonstans mellan de stora löftena om IT:s betydelse och många människors egna erfarenheter av att använda tekniken finns en besvärande diskrepans mellan vision och verklighet. Trots relativt beskedliga eller till och med negativa effekter vid introducerandet av IT så har inte förnyade satsningar på allvar ifrågasatts. Informationsteknikens symbolvärde har varit så omfattande att den mer än väl kunnat ”täcka upp” för sådana icke förverkligade visioner (Johansson et al. 1998: 5–6).

Men vad är det man mer precist menar med ”symbolvärde” och på vilket sätt har det påverkat bredbandsbeslutet?

4.5.1 KATEGORIER

När bredbandsfrågan slog igenom politiskt var det genom att den placerades in i befintliga politiska kategorier och kunde relateras till etablerad policy på andra områden – statens ansvar för fysisk infrastruktur inom telefon-, väg, och järnvägsnätet.

> Ett bra vägnät är en nationell politisk angelägenhet. På samma sätt är den digitala allemansrätten en angelägenhet för den svenska regeringen och den svenska riksdagen, som inte passivt kan överlåtas enbart på marknaden (Daléus 2000).

Det är slående vilket intresse för svensk industrihistoria som debattörerna plötsligt uppvisade. Förespråkare av statliga bredbandssatsningar pekade på de offentliga järnvägssatsningarna som ansågs vara mycket lyckade. Kritikerna pekade istället på Göta kanal-bygget, en infrastruktur som redan när den stod färdigställd hade gjorts obsolet av järnvägsnätet (Tjernberg 1999). Rosengren valde att bemöta detta motexempel på ett intressant sätt. Visserligen blev Göra kanal obsolet, men

> samtidigt utvecklades Motala verkstäder som blev ett embryo till svensk verkstadsindustri. En oförutsedd och indirekt effekt som på sikt blev det viktigaste resultatet av kanalbygget. Att skapa en miljö som stimulerar fram nya "Motala verkstäder" är en av de avgörande uppgifterna för regeringens IT-politik (Rosengren 1999).

Lägg märke till att debatten här börjar handla om hur man skall tolka industriprojekt hemmahörande i ett annat sekel och vad för slags historisk kategorisering som är lämplig, snarare än de konkreta detaljerna i det beslutet som ligger för handen. Naturligtvis ligger inte debatten uteslutande på detta plan, men att ansvarig minister väljer att använda drygt 160-åriga jämförelseobjekt för att beskriva "en av de avgörande uppgifterna" för den kommande propositionen vittnar om vilken genomslagskraft tankemodellen hade.[50] Samma debattmönster återfanns hos oppositionen, som bitvis ifrågasatte den statliga bredbandsutbyggnaden genom att argumentera för att privata aktörer varit viktiga i järnvägsutbyggnaden (t.ex. mot. 1999/2000:T24: 8.2). Vidare började kritikerna jämföra behovet av olika slags vägar och ställde frågan om inte andra slags vägar än just de digitala motorvägarna var mer angelägna att rusta upp: "Är det viktigare att anslå drygt 8 miljarder till bredband än att underhålla och bygga ut det svenska vägnätet?" (prot. 1999/2000:126: Anf. 26). Per bredband går det inte att vare sig frakta timmer eller transportera sjuka, varnade Alf Svensson (TT 2000).

Smittoeffekten som uppträder består för det första i en *virtue-by-association* i form av ett allmänt intryck av nationell framgång. Genom att placera den föreslagna satsningen i samma kategori som historiska policies som anses ha varit framgångsrika, så framstår också den föreslagna policyn som önskvärd. Om järnvägssatsningen bara i förbigående nämnts som ett pedagogiskt exempel för att förklara de ekonomiska principer som den aktuella policyn byggde på, så skulle det inte handla om någon egentlig smittoeffekt. Men här gick kategoriseringen betydligt längre.

För förespråkarna var det viktigt att framställa järnvägssatsningen som en lyckad statlig policy eftersom det påverkade hur bredbandssatsningen uppfattades. För kritikerna blev det viktigt att ifrågasätta denna bild.

En annan smittoeffekt som uppträdde var att kategoriseringen framställde bredband som någonting fysiskt, som ett slags ”järnvägsräls” i det nya digitala samhället. Bredbandsdemokraterna talade just om att bygga ”morgondagens hjärnvägar”. Bredband är inte en specifik teknisk lösning eller ett visst slags kabel. Begreppet syftar på Internetförbindelser med mycket hög överföringskapacitet. Frågan uppkommer då om vilken kapacitet som skall krävas för att en förbindelse skall klassificeras som bredband.[51] Begreppet används ofta populärt som om det vore synonymt med ett särskilt slags kabel, ett ”brett band” som grävs ned.

> [D]et är det dåliga med begreppet. Det är inte en beteckning på någonting fysiskt. Och det låser tankarna litet. Om man har radiolänk så är det också bredband, men man associerar inte till det. Man ser en kabel när man hör ”bredband” (Hörnell 2001-08-21).

Det har från Näringsdepartementet förnekats att man på regeringskansliet i sitt beredningsarbete skulle ha varit påverkad av en sådan fysisk uppfattning av bredband (Hägglöf 2001-02-13). Att man i beredningen av frågan har varit medveten om de tekniska förutsättningarna råder det ingen tvekan om. Men likväl har medierapporteringen kring bredbandsutbyggnaden regelmässigt haft denna ”kabelorientering” och har illustrerats med fotografier på uppgrävda diken där fiberoptiska kablar rullas ut.

En viktig maskeringseffekt som man kan notera var att kategoriseringen dolde den stora diversifiering som råder på bredbandsområdet. När man bygger järnväg är den fysiska standardiseringen kritisk, eftersom även små avvikelser i spårbredd och liknande detaljer gör nätets delar oförenliga med varandra. Det går inte att bygga ett litet och långsamt järnvägsspår där behovet är litet och ett stort och snabbt där det är stort. Järnväg är järnväg. It-infrastruktur vilar också på en sofistikerad standardisering, men den ligger framförallt på mjukvarusidan och gäller kommunikationsstandarder, s.k. protokoll, som etableras genom internationella icke-statliga organisationer.[52] Däremot handlar bredbandsförbindelser inte om fysisk standardisering. Det är en *gradfråga* när hastigheten i en Internetuppkoppling skall kallas för bredband, och flertalet av de tjänster som anfördes som exempel på vikten av tillgången till bredbandsuppkoppling

kräver inte den hastigheten. Tillgång till riksdagstryck, dagstidningarnas hemsidor, banktjänster och digitala anslagstavlor har man utan bredbandsuppkoppling. Det är svårt att föreställa sig att de politiska debattörerna skulle ha varit omedvetna om detta, men däremot fungerade denna maskeringseffekt som ett effektivt retoriskt verktyg för att överdriva effekten av att vara i avsaknad av bredbandsförbindelse. Återigen, i regeringens beredning av frågan har man varit medveten om gradproblematiken. Däremot måste det konstateras att den döljs när man sedan tvingas låsa sig vid en definition av bredband, egentligen oberoende av vilken överföringshastighet man väljer att göra gränsdragningen vid.

Hos centerpartiet var kategoriseringseffekterna särskilt distinkta. Vad innebär termen ”digital allemansrätt” för kategorisering? Termen innebar en briljant kategorisering för att politiskt sortera in infrastrukturfrågan på ett för partiet gynnsamt sätt. En omedelbar iakttagelse är att den signalerar universalitet, det är en inklusiv term. Men till detta ändamål hade många andra termer lika gärna kunnat användas – varför inte ett ”digitalt folkhem”? Både allemansrättskategoriseringen och folkhemskategoriseringen skapar framhävningseffekter vad universaliteten beträffar. Men till skillnad från folkhemmet, är allemansrätten en sedvanerätt som inte kräver någon statlig inblandning, annat än rent regulativ. Allemansrätten ger inte samma associationer till stora offentliga program som en folkhemskategorisering skulle göra, en önskvärd maskeringseffekt. Däremot skapar termen flera attraktiva smittoeffekter. Var utnyttjar man sig av sin allemansrätt? På landet. Vem har skapat allemansrätten? Det är en uråldrig sedvänja, inte en modern politisk idé. Vad har allemansrätten för legitimitet? Utomordentligt hög. Är allemansrätt en internationellt utbredd policy? Nej, den hör till de svenska specialiteterna. Det är inte förvånande att statsministern kallade termen för höstriksdagens viktigaste innovation.

4.5.2 PRINCIPER

Många debattörer placerade tillgången till bredbandsförbindelser som ett fall av samma princip som tillgången till telefonförbindelser, det vill säga som ett fall av USO. Därigenom uppstod en värdeöverföring. Bredband tillskrevs samma värde som *hela* principen och *alla* de fall som omfattades av den. Klarast var denna värdeöverföring i centerpartiets argumentation. När Daléus skulle argumentera för den digitala allemansrätten återkom

han ofta till grundläggande demokratiska principer som skulle motivera den. Bredbandsförbindelser var en nyttighet av samma slag som den fundamentala infrastruktur som möjliggör att alla medborgare kan delta i samhällslivet på rimliga villkor. Att inte garantera bredbandsförbindelser framstod därmed som att förklara sig vara beredd att släppa ansvaret för mycket annat som vi utgår ifrån att staten skall sköta.

> Men den digitala allemansrätten är i första hand inte en teknisk fråga, utan en fråga om demokrati och rättvisa. ”Alla människors lika rätt och värde” finns som portalmening i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna. Det är en förpliktigande formulering, för hela mänskligheten och i varje enskilt land … Inom Sverige måste meningen tolkas som att alla människor har rätt till likvärdiga levnadsförutsättningar, oberoende av var de bor och verkar … Likvärdigheten måste också gälla tillgången till samhällets grundläggande infrastruktur (Daléus 2000: 19–20).

4.5.3 EXEMPEL

Ett av Internets mest slående drag är den grad som nätet tycks vara rumsligt oberoende. Nätets ansikte mot användaren har inte något bestämt fysiskt uttryck, inte något bestämt läge. Inte minst har detta diskuterats i lagstiftningssammanhang, när det gäller problemen med att fastställa var en webbplats geografiskt är belägen och var en transaktion geografiskt har ägt rum. Nätet framstår i det avseendet som abstrakt – man kan se det på sin bildskärm, men det går inte att ta på.

Det politiska systemet letade länge efter konkreta IT-politiska frågor som kunde tydliggöra statens roll i det nya samhället. Den fysiska infrastrukturen med dess optiska fiberkablar kan därvidlag ses som symboliskt exempel på Internets utbredning. Genom kablarna blev Internet någonting konkret. Kablarna gick att ta på, deras längd kunde mätas, investeringskostnader beräknas, deras utbredning kunde illustreras som ett spindelnät som bredde ut sig över Sverige-kartan. Vidare, exemplet var välbekant i och med jämförelsen med traditionell infrastruktur.

I debatten förekom tre olika kategoriserande begrepp som skar in i varandra: IT – Internet – bredband. De utgör grader av tilltagande specificering, men användes i debatten som om de vore synonyma med varandra. Utan bredbandsförbindelser, inget Internet, och utan Internet, ingen informationsteknik med alla dess välsignelser.

Jag har inte funnit belägg för att någon sådan glidning skulle ha förekommit i beredningsarbetet på regeringskansliet. Men regeringens ställningstagande kan ha påverkats av att glidningen var påtaglig i den allmänna debatt som kringgärdade beslutet. Bredband som exempel för Internet och Den Nya Ekonomin[53] blir på så sätt en viktig bakgrundsfaktor till beslutet, i synnerhet under det serial shift som inträffade hösten 1999. Jag har visat att populariteten i termen ”bredband” i medierapporteringen samvarierade med IT-aktiernas uppgång på börsen (Diagram 1, s. 132). Bredband användes generellt som det förklarande nyckelord som skulle sammanfatta kärnpunkten i det ekonomiska tigersprång som ägde rum. Den mekanism som därmed trädde in var *overkill*-effekten, där bredbandstillgången debatterades som om det var hela den digitala samhällsstrukturen som stod på spel, som om bredband i sig själv utgjorde allt det som termen kommit att exemplifiera.

Jag har inte funnit belägg för att man i beredningsarbetet har arbetat med utgångspunkt i ett sådant symboliskt exempel. Men dess indirekta betydelse för det debattklimat och det opinionsläge som regeringen hade att hantera tycks vara betydande.

4.5.4 UTTRYCK

IT-kommissioner och trovärdighet

Bildt var den förste att vidta symbolmättade, uttrycksfulla åtgärder i IT-politiken. Valet att själv som regeringschef sitta ordförande i den första IT-kommissionen och tillsätta så många statsråd i kommissionen kan man tolka som en signal eller pose som avsåg att förmedla hur högt prioriterade frågorna var och vilket personligt engagemang han hade i frågan. Tolkningen är inte självklar. Mot den talar Bildts tänkbara motiv att lösa en intern dragkamp på regeringskansliet. Det förefaller vara sannolikt att den faktorn fanns med i beslutet. Men jag ser det som osannolikt att detta skulle ha varit den enda eller huvudsakliga drivkraften. Anledningen är att en naturligare lösning på konflikten vore att tillsätta en extern välrenommerad auktoritet som ordförande, inte att tillsätta en kommitté med sex statsråd och en statsminister på ordförandeposten – någonting unikt i svenskt kommittéväsende. När den instrumentella grunden är så pass oklar och handlingens symboliska implikationer så lättolkade, gör jag bedömningen att det är sannolikt att kommissionens sammansättning till del var symboliskt motiverad.

En annan faktor som talar för hur symboliskt även ordförandeskapet i fjärde IT-kommissionen var finner man i Rosengrens mycket självständiga agerande gentemot kommissionen. Näringsministern tog öppet avstånd från de förslag som kommissionen lade i infrastrukturfrågan och avfärdade dem som ”fantasifulla”. Med tanke på att han själv satt som ordförande för kommissionen som lagt dessa fantasifulla förslag, blir det tydligt att han inte upplevde sig som en integrerad del av dess verksamhet eller personligt involverad i dess agerande. Han var en galjonsfigur. [54]

Man kan notera att den första kommissionens sammansättning skapade inlåsningseffekter på kommande IT-kommissioner. Till att börja med, att *inte* låta den första IT-kommissionen få en uppföljare i en andra med samma benämning och liknande konstruktion var i praktiken otänkbart för den socialdemokratiska regeringen. ”Det skulle man få fan för, tror jag, om man inte vidhöll” (Nilsson 2002-11-28). Socialdemokraterna har gradvis trappat ned den politiska kalibern på ordföranden. Från att under den borgerliga regeringen ha haft regeringschefen som ordförande, valde regeringen Carlsson att sätta samordningsminister Jan Nygren som ordförande, men notera att det alljämnt satt ett statsråd på statsrådsberedningen som ordförande. Med Uusmann flyttade man över frågan till ett fackdepartement. Men att det just skall vara ett statsråd som är ordförande för IT-kommissionen etablerades som en oskriven regel redan i och med Bildt och har upprätthållits sedan dess. Brott mot denna princip skulle av oppositionen omedelbart framhävas som ett symptom på att frågan tappat i prioritet. Lägg märke till hur Bildt 1998 kritiserat regeringen för den gradvisa symboliska nedtrappning som skett i ordförandeskapet:

> IT-frågan hanterades av den borgerliga regeringen direkt av Statsrådsberedningen. Det förefaller dock oklart var frågan hanteras i regeringen. Mot bakgrund av Socialdemokraternas ointresse av frågan föregående mandatperiod är det nu önskvärt att den strategiska ledningen blir tydligare (mot. 1998/99:T818: 4.5.1).

Det måste hela tiden aktivt framgå att regeringen är intresserad av IT-frågor. Någonting annat skulle signalera motsatsen.

Kommunikationsminister Uusmann hade bara suttit som ordförande för IT-kommissionen en månad när hon fällde ett uttalande som sedermera kom att bli flitigt citerat och anfört som det yttersta symptomet på

den socialdemokratiska regeringens ointresse och bristande insikt i IT-frågorna. I en intervju i Svenska Dagbladet bedömde hon Internet som

> [e]n fluga som kanske blåser förbi. Jag tror inte att folk i längden kommer att vilja ägna så mycket tid, som det faktiskt tar, åt att surfa på nätet … Att sitta och surfa på Internet tar en himla massa tid. Vad är det bra för? Vad är det för nytta och glädje med det här egentligen? (citerad i Svenska Dagbladet 1996b)

Vidare bibringades läsare uppfattningen att uppskattningsvis en fjärdedel av kommunikationsministerns tjänst ägnades åt IT-frågor. Inte heller svarade man på e-post som man borde på departementet.

Ända sedan den artikeln publicerades har Uusmann med stor emfas fortsatt att hävda att hon blev missförstådd alternativt felciterad. Symbolpolitikens natur är så grym att sanningen faktiskt inte är av minsta intresse för vårt vidkommande. Skadan var skedd och ”det blev en mediasanning som aldrig går att få bort” (Sturmark 2002). Det skulle ta flera år för socialdemokraterna att reparera skadan. Efter två dagar dömde Svenska Dagbladets ledarsida ut Uusmann som ”ohjälpligt efter”, en etikett som spred sig och bet sig fast, och efter tolv dagar hade uttalandet nått sådan spridning att hon förärades med första platsen på nöjeskrönikören Tom Hjeltes famösa inne-ute-lista i Aftonbladets nöjesdel Puls (Svenska Dagbladet 1996m; Aftonbladet 1996b). I utelistan, det vill säga.

När det nya Näringsdepartementet skapades uppstod därför frågan om de skulle representera en kontinuitet för vad som *utifrån uppfattats* som en passiv inställning till IT-området under Uusmann. Den nytillsatta statssekreteraren drar sig till minnes:

> Det som slog mig när jag satt med det där – det tog några veckor att förstå att folket frågade efter symboler, om jag får uttrycka mig så. Jag tyckte, att det fanns en gammal IT-proposition och såg man igenom förslagen som fanns så kändes de bra även för den sittande regeringen. Det fanns tillräckligt starkt stöd i riksdagen för det … Att det då blev en proposition och inte bara en kontinuerlig uppföljning av tidigare förslag, det handlade nog mycket om att det fanns ett [externt] tryck på att man ville få fram symbolen (Heijer 2003-01-10).

De unga IT-genierna

Den massmediala rapporteringen om IT-branschen under 1999–2000 dominerades av personfixering och uppehöll sig vid en handfull karismatiska, självsäkra, nyligen förmögna och påfallande unga IT-

entreprenörer. En beräkning av medelåldern på IT-profilerna skulle gissningsvis resultera i en siffra något över 25 och en bra bit under 35. Karaktäristiskt för entreprenörerna var deras bristande näringslivserfarenhet, vilken framställdes som en fördel: de var nytänkare som stod utanför konventioner och befintliga maktstrukturer.

Christer Sturmark, medlem i den tredje IT-kommissionen, hörde till de mest välartikulerad medieprofilerna inom IT-branschen. Med en uppriktighet, som förtjänar att bli citerad i viss längd, har han redogjort för sin syn på de villkor som gäller i Den Nya Ekonomin. En viktig förklaring till framgångarna när han drev dataföretaget DataMedia under första halvan av 1990-talet "var att vi mycket medvetet förstärkte vår image och odlade myten om oss själva genom debattartiklar, medieutspel och en hög och kontroversiell synlighet" (Sturmark 2000: 32). Även hans nästa företag, Cell, drevs med massmedial inriktning.

> Grundstrategin var att enbart bygga upp varumärket via publicitet och redaktionellt utrymme. Annonskampanjer var uteslutet. Jag tror att vi under Cells första år var omskrivna i någon av de ledande branschtidningarna varje vecka … Jag ville skapa trovärdighet och en medveten mytbildning kring företaget, och detta gör man effektivast via medierna. Traditionell reklam är meningslöst i sådana sammanhang och kostar som regel bara en massa pengar (Sturmark 2000: 51).

Bilden av en verksamhet tillskriver han avgörande inflytande över hur verksamheten sedan värderas.

> Jag brukar jämföra det med artister, som behöver "stylister" för att hitta den klädsel, attityd och andra yttre attribut som stämmer överens med artistens publik och personlighet. Ytan är en del av innehållet, och på lite längre sikt fungerar ytan som en självuppfyllande profetia. Innehåll och yta växer med andra ord samman (Sturmark 2000: 173).

Det viktiga är att skapa sig ett namn, att ha ett varumärke som signalerar stadga och trovärdighet. "Heter du Wallenberg eller Bonnier skänker detta givetvis en omedelbar erkänsla jämfört med om du heter Pettersson eller Lundström" (Sturmark 2000: 168). Den lämpliga strategin för att bygga upp den rätta bilden av företaget är att ingå ett "partnerskap med medierna" genom att en karismatisk galjonsfigur från företaget ger sig in i den offentliga debatten och berättar "historier som är intressanta och läsvärda" (Sturmark 2000: 174–175). När Sturmark skämtsamt förklarar de unga IT-entreprenörernas förmåga att attrahera äldre investerare är det

just ”de mest banala skälen”, såsom yta och känslomässiga associationer, som betonas.

> De [äldre riskkapitalisterna] vill känna sig yngre. I stället för att larva runt på golfbanan kan de få vara med i ett ungt gäng och känna sig som pappor (extremt sällan mammor) åt de unga entreprenörerna. Skälet till det äldre gardets välvilliga riskkapital är alltså delvis detsamma som deras skäl till att skaffa sig en tjugo år yngre fru (Sturmark 2000: 55).

Sturmark skulle snart bli en av IT-politikens centralgestalter och syntes ofta i Björn Rosengrens närhet.

Under hösten 1999 och fram till och med mars 2000 agerade ledande politiker på ett sätt som indikerar att de var angelägna om att associeras med den unga generationen IT-företagare. I oktober 1999 valde statsministern att göra ett officiellt besök på Framtidsfabriken (TT 1999b). Men verkligt talande är Rosengrens relation till IT-entreprenörerna. I mars 2000 publicerade Rosengren och Sturmark en gemensam debattartikel i Svenska Dagbladet. ”Jag tror att jag åt en lunch med Rosengren, och där kom idén upp att vi skulle skriva debattartikeln” (Sturmark 2003-01-17). Inledningsvis höll artikeln IT-ismens sedvanliga tonläge och underströk med järnvägsjämförelser särskilt hur bredbandsförbindelser till glesbygden skulle ”eliminera” avstånden i Sverige, men bjöd därefter på en samhällsanalys som man inte förväntar sig av en socialdemokratisk minister:

> Den nya ekonomin vilar på det intellektuella kapitalet på samma sätt som industrisamhället vilade på realkapitalet. Faktum är att människor för första gången fått kontroll över produktionsmedlen (Rosengren & Sturmark 2000).

Det vill säga, den digitala revolutionen upphäver motsättningen mellan arbete och kapital, upphäver de grundläggande klassmotsättningarna i samhället. Detta nya samhälle och denna nya ekonomi ”drivs av moderna attityder och värderingar, som bärs av den unga generationen … Vi måste lära oss att förstå den mentala infrastrukturen hos dessa entreprenörer”. För att lära känna dem bättre meddelade näringsministern nu att han tillsatte en ”rådgrupp” sammansatt av lämpliga representanter för Den Nya Ekonomin med Sturmark som ordförande. ”Jag blev ombedd att forma en sådan grupp, som jag valde ut från mitt nätverk … sedan hade vi [sju–åtta] möten där vi diskuterade näringspolitiska frågor” (Sturmark 2003-01-17).

> Det tillsattes någon konstig grupp … och det var ingen av tjänstemännen i regerinskansliet som fattade vad den där skulle göra … Björn Rosengren fick svårt att förklara vad han skulle göra *där* och vad han skulle göra med IT-kommissionen som han ändå aldrig gick till (Nilsson 2002-11-28).

Hur kunde näringsministern underteckna en debattartikel med ett så spektakulärt innehåll som denna? Till och med en av personerna bakom artikeln var förvånad över att Rosengren skrev under den (Brandén 2002-12-18). Den enklaste och minst dramatiska förklaringen är att varken Rosengren eller någon av hans medarbetare på departementet hade läst igenom artikeln ordentligt och reflekterat över innehållet, men det understryker bara vilken hög prioritering det var att bli sedd tillsammans med IT-branschens profiler. Sturmark själv är senare osäker på om Rosengren verkligen var medveten om artikelns innehåll. Men han beskriver mycket goda kontakter med näringsministern. Vid den här tiden var det möjligt för honom att t.ex. ringa ministern och föreslå en gemensam debattartikel (Sturmark 2003-01-17).

Det fanns många exempel på liknande politiskt beteende. De unga företagarna var inte avvisande, men många av dem var inte heller alltför imponerade av den politiska insikten i hur branschen fungerade. Beata Wickbom, marknadschef på Razorfish, berättade i Markus Uvells bok *Rebeller*:

> Politiker kommer gärna på besök, liksom på ett studiebesök till framtiden. Men de fattar ingenting. Och sedan åker de härifrån och fortsätter göra som vanligt (citerad i Uvell 1999 : 158)

Ingen av IT-entreprenörerna kom i närheten av den politiska legitimitet som uppstod kring Jonas Birgersson. Det är lätt att förklara den dragningskraft som han utövade på politikerna. Till att börja med, hans yttre signalerade att han inte var särskilt intresserad av privat konsumtion och eget materiellt välstånd. Hans klädstil var enkel och i många sammanhang fick han smeknamnet fleece-Birger. Hans vanor var enkla, precis som stilen på Framtidsfabriken. Under 1999 presenterade man en delårsrapport på McDonald's och bjöd församlade journalister och analytiker på hamburgare. På grund av anstormningen tvingades man dock snabbt söka sig till en större lokal (Helsingborgs Dagblad 1999). Vad än Birgersson gjorde eller sade, så framstod det som framsprunget ur en djup personlig övertygelse, inte ur hänsyn om det egna företagets

aktiekurs. Det är, bör tilläggas, fullt möjligt att det också låg till på detta sätt.

> Jag lärde känna honom 1995 och han har hållit sig till sitt budskap hela tiden. Redan 1995 pratade han om bredband … En … kamrat till mig som var inblandad på den här tiden blev uppringd av en journalist som hade någon idé om att Birger var stajlad, att det här var någon pr-konsult som hade skapat honom. Det tog min kollega ur honom: ”Nej han har varit sådan hela tiden. Jag lovar, han har alltid sagt på det här sättet och sett ut så här” (Brandén 2002-12-18).

Men återigen, för vårt vidkommande behöver vi inte veta Birgerssons verkliga drivkrafter. Hans beteende gav symptom på hängivelse och idealism. Än viktigare än Birgerssons spartanska leverne var förmodligen hans uttalade stöd för den svenska välfärdspolitiken och för folkhemstanken. Birgersson gjorde många uttalanden där han uttryckte stöd för den traditionella folkhemstanken – det var långt ifrån alla unga IT-guruer som sade detta – och beskrev sin roll som att modernisera folkhemmet och föra in det i en ny tidsålder. Värderingarna var desamma, vad som krävdes var anpassning till en ny era.

Kort sagt, det blev viktigt för politikerna att ses tillsammans med de unga profilerna. Denna pose avsågs rimligen att tolkas som ett symptom på att man hade god inblick i de villkor som framtiden skulle ställa på politiken och att de förslag man lade fram uppfattades som moderna och tidsenliga av den tekniska elit som satt inne med svaren. Samtidigt fanns alltid risken för ett bakslag om dessa digitala pionjärer skulle börja anses representera Fiasko istället för Framtid. Det blev tydligt med tiden.

> [N]är proppen väl hade gått ur flaskan och IT var det här viktiga verktyget och framtidsdrömmen, så var [Birgersson] en förgrundsfigur. Om man lierade sig med honom visade det att man själv var en framgångsrik aktör. På samma sätt som att det inte är någon som vill ta i IT idag – det är lika mycket opportunism det åt andra hållet. Politiker spelar med dem som har medial uppmärksamhet. Så himla enkelt är det (Nilsson 2002-11-28).

Inlåsningseffekterna

Varför var det så få som påtalade det bristande beslutsunderlaget och den stora osäkerhet som rådde på flera avgörande punkter, exempelvis hushållens efterfrågan och de samhällsekonomiska konsekvenserna? Det var inte okända problem, men de tillmättes ingen större vikt i behandlingen av ärendet. En trovärdig delförklaring är att det

uppstod inlåsningseffekter på grund av de uttryck som genomsyrade IT-politiken.

Delar av argumentationen för offentliga bredbandssatsningar andades ett slags nybyggaranda. Förespråkarna var pionjärer som visade mod och handlingskraft, kritikerna var räddhågsna bakåtsträvare. Centerpartisten Sven Bergström förklarade i riksdagen att ”frågan … inte bara, eller ens främst, [handlar] om resurser, utan om att våga visa vägen, att som politiker också vara med och formulera svaren på morgondagens frågor” (prot. 1999/2000:126: Anf. 37). Miljöpartisten Mikael Johansson följde samma retoriska linje med sin fråga: ”Var finns viljan att våga satsa hos folkpartiet – politisk riktning med politiskt innehåll; satsa för att lyckas?” (prot. 1999/2000:126: Anf. 59). Det kanske bästa exemplet på nybyggarretoriken hittar man i centerpartiets partimotion om digital allemansrätt.

> I en fråga som kan beskrivas som den enskilt viktigaste frågan för ekonomisk utveckling i hela Sverige de kommande åren har regeringen valt att stå passiv och avvaktande. Centerpartiet efterlyser mod och visionärt ledarskap som sträcker sig mycket längre än vad regeringen vill och orkar (mot. 1999/2000:T703: 12).

Om statliga bredbandssatsningar uttrycker mod och visionärt tänkande, så blir den logiska följden att anklaga kritiker av dessa satsningar för att resonera ”gammalmodigt” och säga ”nej tack till framtiden” (Welin-Berger 1999). Därför var det viktigt för politikerna att markera sitt djupa, och gärna tidiga, engagemang i frågan. Typiska exempel på hur inlåsningseffekterna påverkade många politiker hittar man i riksdagsdebatten som föregick omröstningen om betänkandet.

> Vänsterpartiet var tidigt med i IT-debatten … Vi tycker att det är bra att centerpartiet har kommit in i debatten på senare år. Men jag tycker faktiskt att vi var först när det gäller allemansrätt på IT-området (prot. 1999/2000:126: Anf. 27).

Kommunikationsforskningsberedningens negativa remissvar nämndes faktiskt litet snabbt av Mikael Johansson (mp), men efter att ha påpekat att KFB bedömde den aktuella satsningen som i avgörande delar kontraproduktiv – den skulle förmodligen påskynda urbaniseringen – ansåg hans sig nödgad påpeka att han inte ville framstå som ett ”alltför gnälligt inslag i debatten”. Eva Flyborg (fp) frågade då varför miljöpartiet

ställde sig bakom en proposition som inte gynnar glesbygden (prot. 1999/2000:126: Anf. 59, 64). Johanssons svar är talande:

> När det gäller glesbygden vet vi inte. De olika händelseutvecklingar som vi har haft under årtiondena har alltid lett till förändringar i samhället. Vi kan inte alltid förutse dem. Jag är dock övertygad om att glesbygden kommer att tjäna på detta. Men jag kan inte stå här och säga på vilket sätt. Det får man i glesbygden själv bestämma (prot. 1999/2000:126: Anf. 65).

Även motståndet mot bredbandssatsningen innehöll symboliska uttryck. Debatten kring regeringens bredbandssatsning kan tolkas som en anslagstavla för de villkor som olika aktörer ansåg skulle råda i den nya ekonomin. Moderaterna frågade sig exempelvis vilka ”signaler” det skulle ge att gå in med statliga satsningar i en dynamisk bransch som fungerat bra med privata entreprenörer (prot. 1999/2000:126: Anf. 26). Det är värt att notera att ingen, inte heller oppositionen, ifrågasatte att bredbandsefterfrågan skulle fortsätta att växa i samma takt. Kritiken mot regeringen byggde istället på skilda uppfattningar om vad för slags investeringar som marknaden mäktade med att sköta på egen hand och en kritisk uppfattning att man genom att låsa sig i en viss teknik inte tillräckligt drog nytta av de framtida tekniska lejonsprång som stod precis runt hörnet.

4.6
AVSLUTNING

Informationsteknologin har alltid varit en politisk fråga utan naturliga fiender. Den tidiga IT-politiken är ett gott exempel på hur ett klassiskt tekniskt nätverk medvetet genomför en expansion och byter arena genom att väcka regeringens intresse. Men i det här fallet var det inte en förlorande sida i en konflikt som mobiliserade extern hjälp. Det fanns inga politiska konflikter att tala om. Snarare handlar det om att regeringen var attraktiv som aktör i kraft av de resurser den kan mobilisera.

Regeringen Bildts sätt att hantera frågan tolkades av opinionen, branschen och övriga politiker som ett uttryck för den prioritering man gav frågan. Det är min bedömning att den socialdemokratiska regeringen, ända sedan tillträdet hösten 1994, därför drogs med stora problem att hitta lämpliga IT-poser som demonstrerade regeringens enga-

gemang. Regeringen Bildt hade lagt ribban högt, och det var svårt för den nya regeringen att göra *mer* spektakulära utspel med samma politiska inriktning som den förra. Och någon annan politisk inriktning fanns egentligen inte. Partipolitiska skiljelinjer saknades, frågorna var mer av teknisk-visionär än ideologisk natur. Därmed blev den nya regeringens IT-profil en blek kopia av den förra, ett symptom på nedtrappning. Detta är ett fall av inlåsningseffekt. IT-subsystemet och den intresserade allmänheten tenderade, påhejade av den moderata oppositionen, att tolka regeringens låga profil som ett symptom på ointresse.

Den andra och tredje IT-kommissionen hade inte någon större tur med sina arbetsvillkor. Den andra IT-kommissionen led av bristande resurser och hade en ordförande som var upptagen med annan politisk huvudvärk. När Nygren avgått och Uusmann tillträtt blev läget bättre rent resursmässigt, och den socialdemokratiska regeringen fick en IT-kommission som åtminstone producerade rapporter och kunde agera som debattör. Däremot fick kommissionen en ordförande som var politiskt svag av flera skäl. Efter uttalandet om modeflugan uppfattades Uusmann som okunnig i IT-frågor. Hennes ställning i regeringen försvagades av komplikationerna i Estonia-affären, där statsministern övergav sin kommunikationsminister i sakfrågan. Hon var inte i en position där hon kunde hävda IT-frågorna framgångsrikt i regeringen.

När valet 1998 infann sig och Carl Bildt började föra in bredbandsfrågan i det makropolitiska systemet, så saknade regeringen trovärdighet på området. Man hade ingen distinkt policy och saknade profiler som uppfattades som kunniga och engagerade i IT-frågor. Samtidigt var det nya superdepartementet i behov av tillväxtgenererande lösningar att koppla till sina problem. Stora förväntningar ställdes på denna skapelse.

Det var naturligt att IT-frågorna tedde sig attraktiva för politiker i jakt på sakfrågor. Under slutet av 1990-talet intog Sverige en internationell tätposition i IT-världen. Prestigefyllda tidskrifter som *Newsweek* uppmärksammade utvecklingen i Stockholm och utsåg staden till Europas ”hippa” IT-huvudstad (Mcguire & Brownell 2000).[55] Till skillnad från krisåren i början av 90-talet, när den politiska självkänslan nådde en historisk bottennivå, hade Sverige återigen klivit fram i rampljuset som ett föregångsland som andra hade någonting att lära av.

Men samtidigt skall man hålla i åtanke att detta var en snabb utveckling som i stort skett utan egentlig politisk inblandning. Om politik hade med saken att göra bestod det snarare i frånvaron av

inblandning, exempelvis den avreglerade telemarkaden.[56] IT-branschen var jungfrulig mark som väntade på att exploateras politiskt. Vinsterna i form av positiva smittoeffekter för politiker som syntes tillsammans med de unga entreprenörerna var stora.

Det är en lockande tanke att förklara policyförändringen och bredbandssatsningen med att IT-frågor är prestigefyllda. Problemet är att de alltid har varit prestigefyllda. En trovärdigare symbolpolitisk delförklaring till policyförändringen är att bredbandsförbindelser åren 1998–1999 blev ett symboliskt exempel för hela Internet och IT-revolutionen. Under 1999 framstod därmed den politik som partierna drev i bredbandsfrågan som ett exempel på den politik som partiet avsåg att driva i hela IT-frågan. Därmed blev socialdemokraterna nödgade att förorda måttlig statlig inblandning, centerpartiet markerade ett statligt ansvar för landsbygden och de borgerliga partierna förordade en laizze-faire-lösning.

Orsakerna bakom det serial shift som kastade in bredbandsfrågorna i makropolitikens högsäte bör inte primärt förstås som en förändring i vad IT symboliserade. Snarare vill jag betona vikten av det symboliska exemplet och klassificeringen av detta exempel som en *infrastrukturell* fråga, med järnvägssatsningen som historisk analogi. Vad ett fenomen som IT väcker för associationer kan vara trögföränderligt, medan den symboliska kopplingen mellan olika fenomen, i det här fallet bredband och IT, och klassificeringen av fenomen kan förändras snabbare.

* * *

IT-bolagens livslängd som stjärnor i politikens rampljus liknade dagsländans. Under hela våren 2000 sjönk börsens IT-index allt djupare och var snart tillbaka på de nivåer som gällde innan börsrallyt tog sin början. I takt med fallande kurser försvann också de unga digitala profilernas förmåga att förföra politiker och massmedia.

> Nu var det helt plötsligt annat ljud i skällan. Det kanske var någon företagskris någonstans istället där de var tvungna att gå in, och sedan var det tillbaka till ordningen … Media ändrade retoriken och helt plötsligt började man skjuta på folk (Brandén 2002-12-18).

Redan i november samma år skrev Svenska Dagbladet med feta rubriker: ”Bredband en flopp”. Bredbandsleverantörerna som ett och ett halvt år tidigare givit sig in i priskriget om bredbandskunderna tvingades konstatera att antalet kunder i slutändan inte ens nådde upp till en tiondel av det förväntade antalet vid årets början. Nu sades det att ”de stora volymerna dröjer nog till 2003–2004” (Svenska Dagbladet 2000a). De gamla prisnivåerna övergavs och realismen gjorde entré. ”Utan en månadskostnad på mellan 400 och 600 kronor är det ingen som är beredd att satsa på att bygga några nät. Det här är vad det kostar” sade Sydkraft Bredbands vd Bengt Ekenstierna (Sydsvenska Dagbladet 2001). Branschen började bli sig lik och traditionella ekonomiska kalkyler var inte längre omoderna. ”Boomen är över, IT är business-as-usual” (Nilsson 2002-11-28).

Den vikande marknaden gjorde att regeringens satsning drabbades av stora implementeringsproblem och de slutdatum som hade satts flyttades längre och längre in i framtiden. Svenska kraftnät kallade sitt uppdrag för ett ”mission impossible” (Gauthier Reberg 2002). Sommaren 2001 hade sammanlagt *två* kommuner ansökt om det nya investeringsbidraget (Näringsdepartementet 2002).

-5-

ANDRA FALLET: KÄRNKRAFT

Klockan visade en minut i sju på kvällen den 13 juli 1954 när Sverige blev en kärnkraftsnation. Platsen var ett bergrum i närheten av KTH i centrala Stockholm, där den nykonstruerade forskningsanläggningen RI aktiverades och en kontrollerad kedjereaktion startade. Instrumenten visade att förloppet gick som planerat. Vad de inte indikerade var att kedjereaktionen med tiden inte skulle kunna begränsas till de uranstavar som reaktorn laddats med – politiskt, det vill säga. Den fick en våldsam politisk spridning och skapade en policyfråga med så djupa konflikter att den drygt tjugo år senare skulle innebära dödsstöten för det 44-åriga socialdemokratiska regeringsinnehavet, för att i nästa andetag spränga den efterföljande borgerliga koalitionsregeringen inifrån. Ett knappt halvsekel efter debuten i bergrummet framstår kärnkraften ännu som en av de viktigaste och samtidigt mest uppslitande och svårhanterliga policyfrågorna i svensk inrikespolitik. Nåväl, vad kan man begära av fysikaliska mätinstrument?

5.1
1954–1990: FRÅN FRAMTIDSTRO TILL SVEK

De församlade teknikerna hade med största sannolikhet helt andra föreställningar om innebörden av den tekniska milstolpe som just passerats i svensk ingenjörskonst. Ända sedan atomkraften blev allmänt känd 1945 hade den varit kringgärdad av romantiska framtidsdrömmar och djup vördnad för den tekniska expertis som möjliggjorde den.

Intresset för kärnteknik vaknade ganska plötsligt i Sverige i och med atombomberna över Hiroshima i augusti 1945. Månaden senare började Försvarets forskningsanstalt att undersöka kärnvapentekniken (Lindström 1991: 51), vilket även åtföljdes av ett växande intresse för teknikens fredliga användning. Det dröjde inte länge förrän det fanns ett statligt engagemang i kärnteknikfrågan, och ett starkt subsystem (som dock hade interna spänningar) upprättades mellan ASEA, statliga Vattenfall, halvstatliga AB Atomenergi och Atomkommittén.

Kärnkraftsfrågan under 1950- och tidiga 1960-talet sköttes i stor utsträckning i detta välavgränsade tekniska subsystem, med aktörer som delade samma problemdefinition – termen järntriangel torde ligga sanningen nära.[57] ”[I] stort sett samtliga deltagare var överens om hur teknologins karaktär och möjligheter skulle förstås och beskrivas” (Anshelm 2000: 29). Gränserna mellan civil och militär användning av tekniken var fortfarande oklara. Frågan om ett eventuellt svenskt kärnvapen var inte på något sätt avgjord och ingick därmed som en viktig faktor att ta hänsyn till vid de tekniska vägvalen och vid avgöranden om vilket statligt inflytande som behövdes (Leijonhufvud 1994: 33–34). Respekten från politiskt håll för den expertis som behärskade frågorna var stor och man undvek, eller snarare fann det orimligt, att kritisera eller ens lägga sig i vad de kunniga männen i de vita rockarna sysslade med (Lindström 1991: 152–153; Anshelm 2000: 27). Tillträdet till policysubsystemet gick genom sakkunskap.

Stora förhoppningar knöts till kärnkraftstekniken. Det ligger utanför denna studies ramar, men en grundlig jämförelse mellan bredbandsretoriken under det sena 1990-talet och kärnkraftsretoriken under det sena 1950-talet och tidiga 1960-talet skulle förmodligen uppdaga stora likheter i bildspråk och rosig framtidssyn.

Vad var det då för samhällsproblem som man föreställde sig att kärnkraften skulle kunna lösa? Även om landet hade kommit lindrigt undan andra världskrigets vedermödor, hade det ändå satt spår. Beredskapsårens knapphet och ransonering fanns i färskt minne. Man visste vad det ville säga att lida brist på energi och att vara beroende av osäkra transporter från en oförutsägbar omvärld. Samtidigt stod det stora välfärdsbygget bakom hörnet. Landet hade gått in i en högkonjunktur och man föreställde sig att elförbrukningen skulle öka snabbt de kommande decennierna. Resultatet spåddes vara akut elbrist som knappast skulle kunna täckas bara genom vattenkraftsutbyggnad, och som man inte gärna ville täcka

genom ökat importberoende av fossila bränslen (Anshelm 2000: 34–37). I den situationen framstod kärnkraften som en attraktiv lösning.

5.1.1 SERIAL SHIFT

När Gustav VI Adolf invigde Sveriges första kommersiella kärnkraftsreaktor, Oskarshamn 1, den 18 maj 1972 var han en talesman för den rådande tidsandan. Hans beskrivning av Oskarshamn 1:s betydelse var målande:

> Kärnkraften är ett bevis på människans möjligheter att vidareutveckla sin omvärld. I ett allt snabbare tempo har den kommit att framstå som räddningen ur en befarad energikris. I en tid då vattenkraftepoken börjar närma sig sitt slut och man skönjer svårigheter ifråga om de fossila bränsletillgångarna har kärnkraften kunnat realiseras … Oskarshamnsverket och Simpevarps gamla fiskeby [beläget i anslutning till verket, min anmärkn.] bör … kunna stå som ett utmärkt exempel på hur man kan förena begreppen modern teknik och lugn miljö. Det är en glädje att få bevittna hur teknikens senaste landvinning på energiområdet har kunnat formas in i den gamla kulturmiljön (citerad i Bergquist 1985: 58).

Kanske kan man sätta detta datum som den definitiva kulmen och finalen på det policysubsystem som till dess kunnat monopolisera och definiera kärnkraftsfrågan i Sverige. Det skulle snart bli ändring på den saken.

Ett avgörande möte

Startpunkten för kärnkraftens framtid som svensk makropolitisk fråga kan placeras några månader senare samma år, den 25 oktober, då Birgitta Hambraeus ställde en kritisk interpellation till industriminister Rune Johansson, och för första gången flyttade in kärnkraftsmotståndet i riksdagen.[58] I interpellationen ifrågasatte hon det moraliska i att producera hälsovådligt kärnavfall som medförde sådana stora förvaringsproblem för oräkneliga framtida generationer (prot. 1972/73:102: § 28).

Hambraeus, som var ny i riksdagen, hade fått i uppdrag av partiets kanslichef att läsa in sig på frågan (Leijonhufvud 1979: 27). Av en slump fann hon en OECD-rapport som bland annat diskuterade avfallsproblematiken, som Hambraeus i likhet med många andra inte alls kände till. Informationen om hur lång halveringstiden var för radioaktiviteten i avfallet fick Hambraeus att börja ringa runt till tekniska experter. Hon upplevde inte att de tog hennes oro på allvar.

Två veckor efter kungens invigningstal, läste hon om hur den svenske professorn och *nobelpristagaren* Hannes Alfvén hade förvägrats att få tala om kärnkraftens problem på FN:s miljökonferens i Stockholm. Hambraeus skrev till Alfvén, och hon fick svar. Hannes Alfvéns händer var nedsmutsade av svensk kärnkraftshistoria. Han hade suttit med redan i Atomkommittén och hade senare varit styrelseledamot i AB Atomenergi. Uppdraget avslutades 1968 när han flyttade till San Diego. Där kom han i kontakt med kärnkraftsmotståndet och ändrade uppfattning i frågan. Alfvén var en man som kunde och ville förse Hambraeus med den tekniska vägledning som behövdes för att utmana den advocacy coalition som helt dominerade det kärnkraftspolitiska policysubsystemet, och en person som i kraft av sin bakgrund respekterades av kärnkraftsindustrin (Larsson 1986: 445–446; Leijonhufvud 1994: 123–124, 133–134).

Kärnkraftsmotstånd fanns det visserligen sedan tidigare i USA. Men det handlade om en gräsrotsrörelse som inte hade någon förankring i formella politiska institutioner, varken på subsystemnivå eller genom representanter på det makropolitiska planet, och som därmed saknade reell betydelse. Hambraeus interpellation skapade en internationellt unik situation (jfr Jasper 1988). Hon fick partiledaren Fälldin intresserad. ”Redan i kammaren stötte den nye … centerledaren på och fick material som hon grävt fram eller fått från Hannes Alfvén” (Leijonhufvud 1994: 125). Under vintern och våren 1973 blev Fälldin alltmer engagerad i kärnkraftsproblematiken. I början av maj 1973 sammanfördes Fälldin med Alfvén och de ”fann varandra direkt” (Leijonhufvud 1994: 126). Mötet var avgörande, ”[d]et var först då som jag riktigt fick klart för mig att det fanns ett avfall med stora problem” mindes Fälldin senare (citerad i Leijonhufvud 1994: 251). Knappt två veckor senare, nästan på dagen ett år efter Gustav IV Adolfs Oskarshamnstal tog sig det svenska kärnkraftsmotståndet slutgiltigt in i riksdagen – inte genom ett serial shift, utan beroende på politiska nyckelpersoners personliga engagemang. Fälldin markerade i ett offentligt tal att frågan nu stod på centerns agenda. En månad senare talade en särskilt inbjuden Alfvén på centerstämman och möttes av gott gensvar. På en presskonferens efter stämman kom en viktig markering från partiledaren: ”Ställer ett parti fortsatt satsning på kärnkraft efter nuvarande principer som villkor för regeringssamverkan kommer centern att säga nej” (citerad i Leijonhufvud 1994: 127). ”För de flesta av oss, kanske alla, var det en ny Thorbjörn Fälldin som trädde fram” skrev Ingvar Carlsson i sina memoarer (Carlsson 1999: 167).

Det var med andra ord upplagt för slitningar vid en eventuell borgerlig seger under höstens riksdagsval, men kärnkraftsfrågan blev inte någon stor valfråga. Den makropolitiska konfliktpotentialen fanns latent, men det var en konflikt som de andra partierna inte var beredda att utkämpa. Övriga partier höll sålunda en låg kärnkraftsprofil i valrörelsen i och med att frågan hade en ”emotionell laddning som kunde bli farlig”, som Ingvar Carlsson bedömde saken (Carlsson 1999: 168). I och med att socialdemokraterna vann uppdagades aldrig hur allvarlig den borgerliga splittringen var, men nu fanns den potentiella kärnkraftsstriden under ytan och väntade på att bryta ut. Före valet säger sig Fälldin inte ha varit motiverad av taktiska överväganden.

> I början kunde jag inte se några taktiska fördelar. För det första var den här frågan nästan död i den allmänna politiska debatten. Men sedan formerade partierna sig. 1974–75 märkte jag att det var ett enormt sug i den här frågan (citerad i Leijonhufvud 1994: 253).

Fälldins minnesbild får stöd i befintliga data. Redan i början av mandatperioden 1973–1976 ökade politiseringsgraden i kärnkraftsfrågan. Det allmänna opinionsläget var i snabb förändring. I december 1973 hade, enligt en opinionsundersökning, 57 % en uppfattning i frågan, och av dessa var 61 % för utbyggnad. I januari 1975 hade 65 % en uppfattning, och av dem som hade en uppfattning var nu 68 % *emot* en utbyggnad (Holmberg 1991: 5). Ett serial shift ägde rum. Det gamla teknikdominerade policysubsystemet bröt samman i och med att de politiska partierna och den allmänna opinionen plötsligt blev intresserade av kärnkraften som ett problem (inte bara som en möjlighet). De avgörande frågorna kunde nu inte avhandlas inom den tekniska expertisen i subsystemet, utan blev föremål för allmänpolitisk debatt i riksdagen.

Centerpartiet och vänsterpartiet kommunisterna profilerade sig som motståndare, vilket innebar att frågan skar tvärs igenom de traditionella ideologiska skiljelinjerna och öppnade en ny konfliktdimension. Denna nya konfliktdimensionen gjorde frågan potentiellt svårhanterlig för de stora partierna. År 1974 började det stå klart för den socialdemokratiska regeringen, när man genomförde en intern utbildningssatsning i energifrågan med 44 000 deltagare, att man var splittrad i de egna leden. Hela 21 % förklarade sig vara uttalade kärnkraftsmotståndare (Carlsson 1999: 169).

Reaktorstriden

Kärnkraftsutbyggnaden i Sverige var nu i full gång och man planerade uppförandet av framtida reaktorer. Det är tämligen tidsödande att uppföra kärnkraftverk varför planeringshorisonten sträckte sig ett gott stycke in på 1980-talet. De makropolitiska skiljelinjerna kom att handla om hur många reaktorer som utbyggnaden skulle omfatta. ”Skillnaderna mellan 5, 11 eller 13 reaktorer fick en stor symbolisk betydelse och sågs troligen som ett löfte om vilken energipolitisk kurs respektive parti ville staka ut i framtiden” (Schagerholm 1993: 81). Även inom den socialdemokratiska regeringen förekom konflikter, men till sist valde regeringen att förorda 13 reaktorer som tak i den energiproposition som presenterades i februari 1975 (prop. 1975:30). Med stöd från moderaterna blev detta också riksdagens beslut. Folkpartiet hade sin vana trogen intagit en mittposition på 11 aggregat vilket motsvarade det antal som var i drift och under planering, medan vpk och framför allt centerpartiet utgjorde motståndet. Centerpartiet krävde att de fem aggregat som redan var i drift skulle avvecklas och att de sex planerade skulle stoppas. Socialdemokratin skulle kunna hantera ett radikalt vpk utan problem, eftersom partiet saknade möjliga samarbetspartner på vänsterkanten. Centerpartiets position däremot skulle skapa samarbetsproblem för en eventuell borgerlig regering – och vållade dessförinnan åtskilligt besvär för den sittande socialdemokratiska eftersom partiets retorik såg till att kärnkraftsfrågan aldrig lämnade den makropolitiska agendan.

Under våren 1976 intog Fälldin alltmer kategoriska och ultimativa ståndpunkter i reaktorfrågan. De sedermera välkända inlåsningsreplikerna kom på rad under våren. ”Jag sätter mig inte i en regering som startar fler kärnkraftverk” hette det den 10 april. Drygt två veckor senare: ”Får jag för att inget missförstånd skall råda säga: Ingen statsrådspost kan vara så åtråvärd att jag vore beredd att dagtinga med min övertygelse” (citerad i Leijonhufvud 1979: 43). Under valrörelsens sista veckor stod kärnkraftsfrågan i centrum och socialdemokraterna kom att framstå som, för att använda en Bohmansk formulering från tv-debatten den 6 september, en ”våldsam anhängare av kärnkraft” (citerad i Leijonhufvud 1979: 46). Associationen mellan regeringen och kärnkraftsutbyggnaden kostade partiet regeringsmakten (Holmberg et al. 1977). Även Ingvar Carlsson delar denna historieskrivning (Carlsson 1999: 185, 191). Socialdemokraterna hade nu till fullo insett vilken politisk potential kärnkraftsfrågan hade och skulle knappast glömma den läxan.

Valresultatet var sensationellt – för många var det den första borgerliga regering de upplevt. Men det politiska utgångsläget för trepartiregeringen var vad kärnkraften anbelangade mardrömslikt. Socialdemokraterna stod utanför och noterade ”nyfikna och skadeglada” hur den nya regeringen såg ut att ådra sig obotliga förlossningsskador. ”Själv upplevde jag hur smärtan över valförlusten lindrades av de borgerliga partiernas våndor” (Carlsson 1999 : 186–187). Kai Hammerich’ skildring av den första regeringsöverläggningen har blivit klassisk.

> När parterna nådde punkten *Energipolitik* blev Thorbjörn Fälldin plötsligt som förvandlad. Hittills hade han agerat som vilken skicklig utskottsordförande som helst, nu var han … väckelsepredikanten, tyckte hans motparter.
>
> Den Bohman och Tobisson, Ahlmark och Tham såg framför sig var en omvänd som – ”med ömsom slutna, ömsom stirrande ögon, med håret på ända och högröd i ansiktet” – förklarade vilken smärta och vilken vånda kärnkraftsfrågan tillfogat honom … De som satt runt Fälldin i hörnrummet hade aldrig upplevt honom så här förut … Det var en emotionell urladdning de övriga fick bevittna, en urladdning som paralyserade dem (Hammerich 1977: 101–102).

Frågan var vad man skulle göra med Barsebäck 2, som snart var färdigt att tas i drift. Om Fälldin skulle leva upp till sina explicita krav under valrörelsen, vore det otänkbart att låta reaktorn laddas så länge centern satt i regeringen. Men följde man den linjen skulle man spräcka regeringssamarbetet. Förhandlingarna resulterade i en kompromiss, den s.k. villkorslagen, som Fälldin tänkte sig skulle stoppa Barsebäck 2 och övriga kommande reaktorer. Lagen skulle kräva att den som hade koncession på att driva reaktorn måste kunna förete ett kontrakt på upparbetning för bränslet som använts.[59] Därtill måste man kunna ange på vilket sätt avfallet skulle kunna förvaras ”i evighet” (Leijonhufvud 1994 : 150). Till slut lyckades folkpartiet förhandla fram att endast det första kravet, kontrakt om upparbetning, skulle krävas av Sydkraft. ”Barsebäck 2, som är färdigt, tas ur drift om avtal om upparbetning inte företetts före den 1 oktober 1977” blev vad som sades i regeringsförklaringen (prot. 1976/77:7: 45). Samtidigt skulle en energikommission tillsättas för att bereda ett nytt energipolitiskt beslut som skulle komma 1978. Kommissionen skulle även överväga möjligheten till folkomröstning (Schagerholm 1993 : 88). I och med att Barsebäck skulle få starta så fick kärnkraftsfrågan sin första svekdebatt.

Ännu var inte Barsebäck 2 i full drift och infasat på elnätet (laddningen inleddes i november 1976). I den nya regeringen utsågs Olof Johansson till energiminister. Kraftbolagen fick intryck av att Johansson på ett provocerande sätt manövrerade för att reaktorn inte skulle få förlängt driftstillstånd och kunna tas i bruk. Energiministern gjorde sig därigenom naturligtvis mycket impopulär hos kraftbolagen. Jag kommer att återvända till detta senare i framställningen. Hur som helst, Johansson och centerpartiet misslyckades med försöken att blockera Barsebäck 2, som den 22 december 1977 fick tillstånd att drivas vidare (Vedung 1979: 33). Konflikterna i regeringen var inte över för den saken. Regeringens interna kärnkraftsstrid eskalerade när man 1978 var tvungen att ta ställning till om kraven i villkorslagen var uppfyllda så att reaktorerna Ringhals 3 och Forsmark 1 skulle kunna starta, och mynnade till sist ut i att Fälldin den 5 oktober 1978 lämnade in sin avskedsansökan (för analys, se Vedung 1979; Lewin 1984: kap. 8).

5.1.2 MOT ETT NYTT POLICYSUBSYSTEM?

Två stora kärnkraftsnyheter rapporterades den 28 mars 1979. Den ena var att Statens kärnkraftsinspektion (SKI) hade givit tillstånd för att Ringhals 3 och Forsmark 1 skulle få laddas och startas. Den andra var att en olycka hade inträffat vid kärnkraftverket på Three Mile Island utanför Harrisburg (Schagerholm 1993: 102). Socialdemokraterna ändrade nu tvärt ståndpunkt i frågan om huruvida kärnkraftens framtid skulle avgöras genom folkomröstning.

Söndagen den 23 mars 1980 genomfördes den rådgivande folkomröstningen om kärnkraftens framtid i Sverige. Utfallet blev 18,9 % för linje 1, 39,1 % för linje 2 och 38,7 % för linje 3, valdeltagandet låg på 75,7 %.

De tjugofem åren

Som ofta uppmärksammats, stod det inte på linje 2:s valsedel att kärnkraften skulle vara avvecklad senast år 2010. Men denna uppgift cirkulerade likväl i kampanjen inför omröstningen. Ingvar Carlsson skulle långt senare ofta förklara sig vara djupt moraliskt förpliktigad av detta årtal av just den anledningen.

Varje uppgift om en avvecklingsplan på 25 år var emellertid sammankopplad med bisatsen att detta var den vedertagna tekniska bedömningen av en reaktors livslängd.[60] Tidsuppskattningen angavs regelmässigt som

en förklarande bisats i förhållande till den huvudsakliga princip som man beskrev, där nyckelorden var ”tekniskt säker livslängd”. Problemet, skulle det visa sig, var att denna uppskattning var helt felaktig.

Någon sådan koppling, där årtalen uttalat är avhängiga de tekniska bedömningarna, fanns emellertid inte i det betänkande näringsutskottet lämnade på propositionen. Där hette det: ”Reaktorernas tekniska livslängd bedöms enligt propositionen vara ca 25 år. Det bör nu slås fast att den sista reaktorn i Sverige skall stängas senast år 2010” (bet. 1979/80: NU70: 18). Därmed var årtalsdiskussionen, med sina motstridiga källor, etablerad i kärnkraftsfrågan.

En kort tid av lugn

Efter folkomröstningen sänktes tonläget i frågan, som verkade vara på väg bort från det makropolitiska systemet. I och med att den svenska kärnkraftens öde nu föreföll vara slutgiltigt avgjort genom en folkomröstning var inte längre frågan lika politiskt brännbar. Folket hade talat, nu hade politikerna att implementera folkviljan.

Slutåret för kärnkraften, år 2010, låg vid den här tidpunkten så långt in i framtiden att det saknade praktisk betydelse annat än som ett rättfärdigande nyckelord. Någon konkret påverkan på den förda policyn hade det däremot inte. Tvärtom, man var fortfarande i färd med att slutföra de anläggningar som varit projekterade vid tiden för omröstningen – helt i enlighet med omröstningens resultat, kan tilläggas. Energiminister Birgitta Dahl i den nya socialdemokratiska regeringen gjorde gång efter annan tydligt att år 2010 verkligen var ett definitivt slutår. Några konkreta beslut om hur detta skulle gå till, när och hur utfasningen skulle börja fattades däremot inte. Det pratades mer än det svetsades i den verkstaden.

Efter den extremt turbulenta tid som kärnkraftsfrågan genomgick under 1970-talet, där villkoren genomgående dikterades politiskt istället för inomtekniskt i ett policysubsystem, såg det nu ut att utvecklas mot ett för industrin betydligt mer överblickbart läge. ASEA-Atom hade en påfallande ljus framtidssyn och satsade stort på både produktutveckling och export.

År 1985 lade regeringen fram en energiproposition (prop. 1984/85:120) som avsåg att dra upp de övergripande riktlinjerna för hur avvecklingen skulle gå till. Samtidigt färdigställdes de sista reaktorerna, Forsmark 3 och

Oskarshamn 3, och togs i drift, vilket innebar att det svenska kärnkraftsprogrammet nu var fullt utbyggt med tolv reaktorer.

Ett år senare small det och det embryo till nytt policysubsystem som etablerats bröt ånyo samman.

”Sveket”

Den 26 april 1986 inträffade två explosioner i reaktorn Tjernobyl 4. När sanningen om reaktorhaveriet till sist kröp fram ur den sovjetiska regimen blossade avvecklingsdebatten upp med förnyad styrka. Det makropolitiska systemet var ännu en gång fullt mobiliserat i kärnkraftsfrågan. Drygt två veckor efter olyckan hölls en riksdagsdebatt med anledning av vad som hänt. Temperaturen i frågan var nu hög, vilket Alf Svenssons inlägg kan illustrera:

> [V]i måste också förstå det danska folket och majoriteten av det danska folketinget, som kräver förhandlingar med Sverige om en stängning av Barsebäcksverken. Barsebäcksverken är mer påtagliga och kan därmed te sig mer hotfulla för invånarna i Köpenhamn och Malmö än Pershing II och SS 20-robotar utplacerade på ömse sidor av gränsen mellan Öst- och Västeuropa. Avfyrandet av militära kärnvapen tror vi oss ju genom ett aktivt fredsarbete kunna påverka och stoppa. *Motsvarande möjlighet att påverka och stoppa förödande kärnkraftsolyckor existerar enbart om verken helt stängs av* … Slutsatsen av ett sådant resonemang blir att både statsministern och energiministern borde hysa lika stor respekt för de danska kraven på stängning av Barsebäck som man hyser inför danska och svenska krav på avveckling av kärnvapen i Europa (prot. 1985/86: 137: 50, min kursivering).

Olyckan skulle få flera institutionella konsekvenser. Under hösten 1986 lämnade regeringen en proposition som föreslog vissa förändringar i lagen om kärnteknisk verksamhet (prop. 1986/87: 24). Propositionen innehöll två element som båda var symboliskt kraftfulla och instrumentellt verkningslösa. För det första blev det förbjudet för regeringen att lämna tillstånd för laddning av ytterligare aggregat. För det andra, och det rönte uppmärksamhet, blev det straffbart att utarbeta ”konstruktionsritningar, kostnadskalkyler, beställande av utrustning och andra förberedande åtgärder … i syfte att inom landet uppföra en kärnkraftsreaktor”. Kritikerna döpte snabbt förbudet till ”tankeförbudslagen”. Ett halvår senare i maj 1987 presenterade regeringen en energiproposition där man uttalade en avsikt att inleda avvecklingen under perioden 1993–1995. Man

lovade att återkomma med detaljer, vilket skedde i slutet av februari 1988. Nu föreslog man att två reaktorer skulle stängas, en 1995 och en 1996 (prop. 1987/88:90). Det gällde en reaktor i Barsebäck och en i Ringhals. Återigen aviserade regeringen att man skulle återkomma i frågan, nu år 1990 för att då göra ”en första avstämning” av hur elhushållningen och tillförseln av alternativ energi utvecklades (prop. 1987/88:90: 10–11). För att visa att man menade allvar lade Birgitta Dahl ned möda på att offentligt deklarera att det var ”ett oåterkalleligt beslut” (Anshelm 2000: 370). Men det stämde inte riktigt.

Kraftbolagens och den tunga industrins reaktioner var förväntat negativa, vilket regeringen rimligen hade kunnat förutse och bereda sig på. Besvärligare var att den socialdemokratiska fackföreningsrörelsen ställde sig bakom den kritik som kom från industrins företrädare. Birgitta Dahl hade svårt att föra samma konfrontatoriska linje mot oppositionen inom sitt eget parti (Anshelm 2000: 374–375).

Valrörelsen 1988 skulle komma att domineras av miljöfrågorna och sommarens säldöd, som förmodligen möjliggjorde miljöpartiets riksdagsinträde. Under vårriksdagen behandlades regeringens proposition om miljöpolitiken inför 1990-talet. Moderaterna hade lagt en motion som bland annat innehöll ett yrkande om att koldioxidutsläppen inte borde tillåtas öka från de då rådande nivåerna. Utskottet och riksdagen ställde sig bakom yrkandet, som alltså inte härrörde från regeringen men som snart skulle bli ett hinder för regeringens avvecklingsplaner (bet. 1987/88: JoU23: 82–83).

Efter valet fortsatte kärnkraftsfrågan att splittra socialdemokratin med förnyade attacker från LO-förbunden inom de elintensiva branscherna. Detta utvecklade sig till omfattande meningsutbyten på dagstidningarnas debattsidor, och motsättningarna inom rörelsen hårdnade (Anshelm 2000: 407–417). Samtidigt hade socialdemokraterna tillsatt en intern ideologisk förnyelsegrupp som kallades 90-talsgruppen. Denna kom fram till att de tre av riksdagens bestämda energipolitiska målen – avveckling till år 2010, skydd för orörda älvar samt (i och med moderaternas motion) oförändrade koldioxidutsläpp – var inbördes oförenliga (Carlsson 1999: 279). Något av dem måste ge vika, en slutsats som inte gjorde mycket för att mildra de socialdemokratiska motsättningarna. Siffror på predikamentet kom i mars 1990, när utredningen EL 90 presenterade ett betänkande som med hjälp av beräkningsmodeller demonstrerade hur de energipolitiska målen kolliderade. Utredningen förordade att motsättningen skulle lösas

bland annat genom att offra vattenkraftsmålet och bygga ut ytterligare älvar (SOU 1990:21: 396).

År 1990, det år som skulle vara en kontrollstation för avvecklingen, blev i själva verket en lång socialdemokratisk desarmeringsoperation av 1988 års avvecklingsbeslut – det som skulle vara ”oåterkalleligt”. Det började i regeringsombildningen efter 1990 års regeringskris. Carlsson valde att flytta kärnkraftsfrågorna från Birgitta Dahls ministerportfölj till den tillhörande Rune Molin, som blev ny industriminister. Därmed hade den minister som starkast profilerat sig i 1988 års beslut inte längre frågorna på sitt bord. Kärnkraften hade flyttat in på Industridepartementet.

Partiets interna konflikter i frågan levde vidare och eskalerade i och med partikongressen den 15–21 september. Kongressen innebar ett bakslag för den del av rörelsen som stod bakom 1988 års avvecklingsbeslut. Kongressen beslöt att inte längre ställa sig bakom att inleda avvecklingen år 1995. Några dagar före kongressen signalerade statsminister Carlsson att regeringen nu var intresserad av att träffa en uppgörelse om energipolitiken med folkpartiet och centern (Anshelm 2000: 420–421).

I januari 1991 presenterades s-fp-c-överenskommelsen som skulle desarmera kärnkraftsfrågan inför valrörelsen och för den därpå följande borgerliga regeringen. De gamla avvecklingsmålen från 1980 upprepades – den sista reaktorn skulle vara stängd år 2010 – men samtidigt infogades en bakdörr som möjliggjorde för socialdemokraterna och en borgerlig koalitionsregering att skjuta problemen och konflikterna framför sig.

> När kärnkraftsavvecklingen kan inledas och i vilken takt den kan ske avgörs av resultaten av hushållningen med el, tillförseln av el från miljöacceptabel kraftproduktion och möjligheterna att bibehålla internationellt konkurrenskraftiga elpriser (prop. 1990/91:88: 8).

Det ”oåterkalleliga” beslutet som tillkom efter Tjernobylhaveriet var i och med detta dött och begravet. Den socialdemokratiska reträtten var fullbordad. Med energiöverenskommelsen på plats fanns det goda utsikter för en period av lugn och ro i kärnkraftsfrågan, som tycktes desarmerad inför höstens val.

5.2
1991–1997: BYTESHANDELN

Energiöverenskommelsen medförde att den nya borgerliga koalitionsregeringen kunde tillträda trots splittringen i energifrågan. I den första regeringsförklaringen förklarades det att energiöverenskommelsen var den policy som gällde. Med kärnkraftsfrågan neutraliserad skulle tidigare koalitionsregeringars slitningar kunna undvikas.

5.2.1 NYTÄNDNINGEN

Den 28 juli följande år såg det dock ut som om Bildt-regeringens försök att hålla kärnkraften borta från den makropolitiska dagordningen helt skulle misslyckas. Orsaken var en incident på Barsebäck när den andra reaktorn skulle startas upp efter några veckors avstängning. Ett oförutsett händelseförlopp gjorde att nödkylsystemet sattes ur funktion. Efter ett par månaders överväganden beslöt SKI att sammanlagt fem reaktorer med detta slags kylsystem skulle stängas ned för åtgärder.

Händelsen borde rimligen, kan man tycka, ha utlöst en storm av kompromisslösa avvecklingskrav och ett serial shift som skulle tvingat regeringen till att fatta förnyade policybeslut. Så blev inte fallet. En rad av de traditionella aktörerna i kärnkraftsmotståndets advocacy coalition höjde naturligtvis rösten på debattsidorna, men något politiskt initiativ från regeringen kom däremot inte (Anshelm 2000: 451–453). Att inleda kärnkraftsavvecklingen var inte någonting som regeringen uppfattade som särskilt angeläget när landet genomgick en svår lågkonjunktur och statsfinanserna var usla.

Energifrågan hade fortfarande potential att splittra den borgerliga koalitionen, och när mandatperioden gick mot sitt slut vaknade den till liv igen. I oktober 1993 kom ett första socialdemokratiskt utspel på DN-debatt om att en parlamentarisk kommission borde tillsättas för att följa upp överenskommelsen från 1991 (Sundström 1993). Reaktionerna uteblev. Ett par månader senare, den 20 januari 1994, blev det offentligt att centerpartiet ämnade föra upp kärnkraftsfrågan på dagordningen igen.[61] Den borgerliga regeringen hade ett drygt halvår kvar att verka, den stundande valrörelsen påbjöd manöverutrymme. Nu lämnade man en motion om ändringar i atomenergilagen för att möjliggöra avveckling med tvångsmedel och för att understryka det tvingande i år 2010 som bortre gräns (mot. 1993/94:N418). Kalibern tycktes vara välavvägd: det var ingen

partimotion, vilket skulle ha ställt till med problem i regeringen, men i och med att partiets energitalesman, Lennart Daléus, hade undertecknat den så kunde man utgå från att den var förankrad högre upp (Göteborgs-Posten 1994e). I sakfrågan var motionen hädangången redan innan den lämnade moderlivet, effekten på den politiska agendan blev dock den avsedda. Från såväl socialdemokraternas som folkpartiets gruppledare kom förnyade försäkringar om att 2010 verkligen var det slutår som gällde (Göteborgs-Posten 1994e). Fem dagar senare kom socialdemokraternas svar på den kastade handsken – Sundströms förslag på DN-debatt om en ny parlamentarisk utredning flyttades in i en partimotion (mot. 1993/94:N305). Centerpartiet ”morrade”, enligt Daléus egen beskrivning, enär man uppfattade det socialdemokratiska motförslaget som ett försök att begrava frågan inför valrörelsen (citerad i TT 1994a).

Det blev en kommission.

5.2.2 RÄVSAXEN

Energiuppgörelsen 1991 hade bara varit en temporär lösning i kärnkraftskonflikten. Det grundläggande problemet med uppgörelsen var att den inte alls behandlade de fundamentala motsättningar som fanns inbyggda såväl inom socialdemokratin som i borgerligheten och i energipolitikens målsättningar. Lösningen hade varit en vapenvila mellan parter som för stunden inte var beredda att utkämpa det avgörande slaget.

Energipolitiken hade fyra uttalade målsättningar eller begränsningar, allt beroende på perspektiv.

1. År 2010 skulle gälla som slutår för kärnkraftsavvecklingen. Riksdagsbeslutet om detta slutår hade bekräftats vid flera tillfällen och det hade även upprepats av en socialdemokratisk kongress så sent som år 1993.
2. Koldioxidutsläppen skulle vid år 2000 inte få ha ökat över 1990 års nivåer. Målet uttalades av riksdagen när klimatkonventionen ratificerades 1993.
3. De orörda älvar (i huvudsak Torne-, Kalix-, Pite- och Vindelälven) som skyddades av naturresurslagen skulle lämnas ifred. Skyddade älvsträckor fick inte exploateras med vattenkraftsutbyggnad.
4. I energiöverenskommelsen 1991 lovades ”en säker tillgång på el till ett rimligt pris” till den elintensiva industrin, så att konkurrenskraften

bevaras. Elpriset skulle sättas ”efter marknadens villkor” (prop. 1990/91:88:7).

Men utöver de offentliga målsättningarna fanns flera andra faktorer som påtagligt begränsade regeringens handlingsfrihet i energifrågan.

5. Statsminister Ingvar Carlsson upplevde sig personligen vara djupt bunden av att uppfylla kravet på en avveckling till år 2010. Han återkom regelbundet till att detta slutår var ”moraliskt förpliktigande”. Han hade satt sin politiska trovärdighet på spel vad slutåret beträffade. ”Detta har varit vår linje och vårt budskap. Jag har i media och på möten runt hela vårt land vädjat om stöd för denna politik. Oroliga människor har jag sett i ögonen och gett mitt ord på att vi inte skulle svika. För mig är det inte bara en energipolitisk fråga. Det handlar också om demokrati och moral” (Carlsson 1999:284).

6. Om man övergav detta årtal, som av många beskrevs som direkt kopplat till 1980 års omröstning, skulle det riskera att urholka framtida folkomröstningars möjlighet att legitimera politiska beslut. Det vore förstås illa i största allmänhet, men i synnerhet eftersom man skulle vara beroende av folkomröstningsinstrumentet för att kunna legitimera ett EU-inträde och ett eventuellt EMU-inträde.

7. Vid denna tidpunkt var kapitalmarknadens förtroende för den svenska staten litet luggslitet. Regeringen ägnade mycket möda åt att framstå som övertygande i inflationsbekämpningen. Om aktörerna på kapitalmarknaden fick föreställningen att en avveckling av kärnkraften var nära förestående, kunde man förvänta sig höjda räntor som resultat.

8. Socialdemokraterna var, sedan folkomröstningens dagar, internt splittrade i kärnkraftsfrågan. Vissa grupper, som Kvinnoförbundet, Broderskapsrörelsen och SSU, krävde att partiet skulle agera betydligt kraftfullare i avvecklingsfrågan. Kärnan i motståndet till att på detta sätt politiskt påskynda avvecklingsprocessen återfanns hos industrifacken i LO, som oroade sig för att en avveckling skulle leda till höjda elpriser och därmed ökad arbetslöshet i den elintensiva industrin.

9. Det var nödvändigt att uppnå en bred politisk uppgörelse för att kunna åstadkomma något slags stabilitet i energipolitiken. Här

eftersträvade regeringen uppslutning även utanför riksdagen, för ”om svensk industri och fackföreningsrörelse inte ställer sig bakom fundamenta i energipolitiken hjälper det inte med ett ’brett’ riksdagsbeslut hur många partier det än omfattas av”, som en politisk sakkunnig på Energidepartementet förklarade (citerad i Svenska Dagbladet 1996g).

Det politiska läget var prekärt. Man var tvungen att agera, men hur?

5.2.3 UPPGÖRELSEN

Under valrörelsen hänvisade socialdemokraterna till den nybildade kommissionen när kärnkraften fördes på tal, men signalerade samtidigt att det vore ”önskvärt” om avvecklingen inleddes kommande mandatperiod. Sådana uttalanden var dock nogsamt villkorade av att kommissionen först måste se vilka energipolitiska konsekvenser som skulle följa av en reaktorstängning (Göteborgs-Posten 1994b; 1994d).

Regeringen Bildt förlorade valet, och när riksdagen den 6 oktober skulle rösta om Ingvar Carlsson kunde väljas till ny statsminister blev det klart att kärnkraftsfrågan skulle vara ett framträdande problem för den nya regeringen. Som villkor för att rösta på Carlsson ställde Samuelsson och Schlaug krav på att det i regeringsdeklarationen måste framgå att kärnkraften skulle börja avvecklas under mandatperioden (Samuelsson & Schlaug 1994). Något sådan utfästelse kom aldrig, men Gudrun Schyman hävdade att hon genom underhandskontakter fått vaga utfästelser om att ”ett första steg” skulle tas under mandatperioden vilket Carlsson själv inte ville bekräfta (Göteborgs-Posten 1994a). Från avvecklingsfalangen i socialdemokratin syntes missnöje med att regeringsförklaringen inte tydligare markerat vad regeringen tänkte göra i kärnkraftsfrågan (TT 1994b).

Socialdemokratin svänger

I januari 1995 kunde man se markeringar från regeringen att man tänkte försöka göra någonting åt situationen i energipolitiken. Energikommissionens arbete skulle få ligga till grund för en bred uppgörelse på partiledarnivå. ”Vi kan inte säga att vi måste göra en analys av Energikommissionens rapport och tillsätta nya utredare osv. Vi kan helt enkelt inte vänta längre” meddelade den nya energiministern Jörgen Andersson (citerad i Svenska Dagbladet 1995b).

Nu blev emellertid sprickan i socialdemokratin fullt synlig. På DN-debatt gick förbundsordförandena i Industri, Metall och Pappers ut i en gemensam debattartikel där de förkastade varje föreställning om att kärnkraften skulle kunna vara avvecklad till år 2010 utan att arbetstillfällen inom industribranscherna hotades (Lökken et al. 1995). Samma kväll upprepade statsminister Carlsson i en Rapportintervju att regeringen *inte* skulle backa från 2010 och att detta var en ”moralisk fråga” (Svenska Dagbladet 1995c).

Energiminister Jörgen Andersson trasslade in sig när han dagen efter i en tv-sänd energidebatt skulle klarlägga regeringens hållning. Å ena sidan hänvisade han till den sittande kommissionen, sade samtidigt att år 2010 gällde som slutdatum, men med en i jämförelse med Carlsson synbar nyansering om målet skulle kunna uppnås: ”jag utesluter inte att det är omöjligt” (citerad i TT 1995). Därtill talade han om möjligheten att en andra folkomröstning i frågan skulle kunna lösa bryderierna om avvecklingens konsekvenser skulle bli för allvarliga. I väntan på Energikommissionens resultat tycktes regeringen sakna en kärnkraftspolicy. Energiministerns klavertramp synliggjorde splittringen i regeringen. Dagen efter förklarade miljöminister Anna Lindh hur uttalandet i själva verket skulle tolkas. ”En ny folkomröstning skall i så fall enbart handla om tidpunkten, men vi hoppas fortfarande klara avvecklingen före år 2010” (citerad i Göteborgs-Posten 1995b). Återigen hänvisades till att Energikommissionen skulle visa hur det skulle gå till. I maj var vice statsminister Mona Sahlin talare på Metalls kongress, och höll ett lugnande tal där hon redogjorde för sin ståndpunkt att det saknades realism i att försöka avveckla kärnkraften fullständigt till år 2010. Energiministerns kommentar till detta var att ”Mona Sahlin har naturligtvis rätt att göra sin bedömning likaväl som jag gör min” (citerad i Göteborgs-Posten 1995a). Inte heller centern uppskattade Sahlins uttalande.

Under våren hade ett samarbete mellan centerpartiet och den socialdemokratiska regeringen tagit form. Det hade börjat med uppgörelser i jordbruksfrågor och därefter vuxit till mer övergripande uppgörelser i vårbudgeten. Centerpartiet var nu regeringens samarbetsparti i riksdagen. I april valde emellertid centerledaren Olof Johansson att ensidigt även föra upp avvecklingen som ett möjligt samarbetsområde i en artikel på DN-debatt, detta då han och Carlsson förmodligen kände en ”större moralisk förpliktelse” att infria år 2010 än övriga partier, som tog mer lättsinnigt på folkviljans förverkligande (Johansson 1995). Senare

uttalanden undanröjde alla tvivel om att förbrödringen mellan centern och socialdemokraterna gjorts avhängig utgången av kärnkraftsfrågan. ”Antingen står socialdemokraterna fast vid 2010 eller också sviker dom det löftet. Sviker dom det måste det bli en ny folkomröstning eller strid inför valet 1998” meddelade Johansson i november (citerad i Svenska Dagbladet 1995d). Rävsaxen satt därmed hårdare, nu stod även regeringens parlamentariska underlag på spel.

Även om regeringen hänvisade till kommissionens pågående arbete när specifika ställningstaganden efterfrågades, så lyckades man likväl inte vara konsekvent i att avvakta betänkandet. Ända fram till dess kommissionen presenterade sitt betänkande i december förekom rader av stora och små politiska utspel från regeringen, utspel som successivt tydde på att man var på väg att överge 2010 som slutår, men däremot försöka inleda avvecklingen med en första reaktor ganska omgående. Under sommaren tycktes det som om även energiministern var på väg att överge slutdatumet. Trots att han markerat mot Sahlin i maj, kom liknande signaler från energiministerns egen politiske sakkunnige Per Kågeson i juli 1995. Kågeson, som varit en framträdande kärnkraftsmotståndare under 1970-talet, hade betydligt högre trovärdighet som pålitlig kärnkraftsmotståndare än Sahlin. Han argumenterade för att de första och minsta reaktorerna vore tämligen smärtfria att ersätta, medan avvecklingens senare fas skulle bli långt besvärligare. Målkonflikten kunde lösas genom att skjuta slutdatumet framför sig (Kågeson 1995).

Den 18 augusti 1995 höll Ingvar Carlsson en presskonferens där han meddelade att han tänkte avgå som partiordförande, och därmed som statsminister, på en extrainkallad kongress som skulle hållas i mars 1996. I och med att han tillkännagivit sin förestående sorti, var det en något vingklippt statsminister som i väntan på Energikommissionens slutbetänkande inbjöd samtliga riksdagspartier till energiöverläggningar. Det skedde i regeringsförklaringen den 3 oktober, med tillägget att man eftersträvade bred enighet (prot. 1995/96:2: Anf. 4). Kommissionens betänkande skulle vara en ”grundval” för överläggningarna. En av kommissionens sekreterare berättar:

> [B]enen slogs undan lite under utredningens gång… eller ska jag säga snarare att uppgiften blev annorlunda än vad som stod i direktivet för att statsministern gick ut redan under utredningens gång och sa att det här ska bli underlag för förhandlingar efteråt. Vilket gjorde att kapitel 17 [kommissionens ställningstaganden; min anmärkn.] är ju inte något

> skarpt kapitel som det skulle ha varit om politikerna hade känt sig tvungna att komma med mer konkreta förslag (citerad i Uhrwing 2001: 203)

Remissinstanserna som senare skulle yttra sig över betänkandet reagerade på liknande sätt. Man uppfattade remissomgången som ”en ren symbolprocedur” (Uhrwing 2001: 203). Det stod med andra ord klart att kommissionens arbete skulle fungera som en räkneövning och debattinlägg. Sigfrid Leijonhufvud rapporterade om att korridorsnacket med borgerliga ledamöter gjorde gällande att den socialdemokratiska gruppen inte skulle förefalla speciellt styrd av energiministern eller regeringen (Svenska Dagbladet 1995f). De verkliga energiförhandlingarna skulle föras högre upp.

Betänkandet, som kom i december, satte siffror på delar av den rävsax som beskrivits ovan. Om kärnkraftsavvecklingen skulle vara avslutad senast år 2010 beräknades koldioxidutsläppen öka med 34 miljoner ton (att jämföra med 1993 års utsläppsnivå på 59 miljoner ton) (SOU 1995:139: 402). Detta skulle visserligen kunna påverkas med en anpassning av skatter på fossila bränslen och koldioxidutsläpp, men det skulle bryta mot ett annat politiskt mål, nämligen konkurrenskraftiga elpriser för industrin – industrinäringarna beräknades drabbas av produktionsminskningar på 10–20 % i olika branscher med detta alternativ (SOU 1995:139: 409–412). Istället förordade kommissionen en långsammare utfasning utan något fastställt slutdatum, men att ett kärnkraftsaggregat skulle stängas redan under mandatperioden då detta kunde göras ”utan att kraftbalansen försvagas påtagligt” (SOU 1995:139: 472). Vid en avstängning av två aggregat skulle det uppstå ”vid torrår … en risk för effektbrist” (SOU 1995:139: 472–473).[62] Reservationer mot bedömningen lämnades av c, v, mp och m, som samtliga bibehöll sina välbekanta positioner. Den enda reaktorn hade inte varit tillräckligt för att ändra på det.

Den 5 december blev det klart att Göran Persson skulle efterträda Carlsson som statsminister. Den 22 mars 1996 läste han upp sin första regeringsförklaring för riksdagen. När han kom till miljöfrågan kunde åhörarna notera att språket skilde sig väsentligt, i både formuleringskraft och sakinnehåll, jämfört med Carlssons tidigare förklaring.

> Miljön skall bli en tydlig och långsiktig prioritering.
>
> Hotet mot miljön är ett hot mot livet självt. Regeringens ambition är att Sverige skall vara en pådrivande internationell kraft och ett föregångsland i strävan att skapa ett hållbart samhälle. De ekologiska kraven kan leda till

> nästa stora språng i tillväxten. Det krävs aktiva medborgare, men också en tydlig politik för att befrämja ett ökat kretsloppstänkande.
>
> Ett nytt energisystem skall utvecklas. Avvecklingen av kärnkraften bör inledas under mandatperioden och därefter fortsätta i jämn takt. Det skall ske på ett sådant sätt att den elintensiva industrins konkurrensläge inte äventyras. På grundval av 1991 års energiöverenskommelse, Energikommissionens betänkande och remissvaren på detta inbjuds samtliga riksdagspartier till överläggningar om energipolitiken (prot. 1995/96:74: 3–4).

Årtalet 2010 var utelämnat, istället talade Persson om en ”jämn takt” i avvecklingen. Ställningstagandet om att man ”bör” inleda avvecklingen under innevarande mandatperiod hade inte funnits med i Carlssons tidigare regeringsförklaring. Just denna formulering var förankrad i den extrainsatta kongress som partiet hållit några dagar tidigare, där partistyrelsen lyckats få igenom sin formulering. Olof Johansson markerade dagen efter återigen att samarbetet mellan regeringen och centerpartiet gjorts avhängigt kärnkraftsfrågan:

> Hade kongressen gått emot den socialdemokratiska partistyrelsen så hade en opinion inom centern blivit ganska irriterad. Det hade förmodligen så småningom lett till att samarbetet hade tunnats ut (citerad i TT 1996a).

Förhandlingarna

Nu när kommissionens betänkande hade presenterats gick det inte längre att hålla undan den makropolitiska partitaktiken. Dagen före julafton kom det första stora utspelet inför finalen. Folkpartiets Maria Leissner gjorde gemensam sak med kristdemokraternas Alf Svensson i DN-debatt, där de uttryckte belåtenhet över att ”årtalsexcersisen” försvunnit i och med betänkandet. Den tänkbara avvecklingen av en reaktor nämndes däremot inte – ett nog så tydligt tecken på hur de bedömde den egna opinionen (Leissner & Svensson 1995). Energiministern valde Aftonbladets debattsida för att ge sin tolkning av betänkandet på juldagen. I januari kunde han ”inte utesluta” att det var omöjligt att avveckla kärnkraften till år 2010. Nu bedömde han det kort och gott som ”omöjligt” (Andersson 1995). Denna hållning övertogs också av den nye närings- och energiministern Anders Sundström, som tillträdde i mars när Persson bildade sin första regering (Svenska Dagbladet 1996f).

Energiöverläggningarna, de slutförhandlingar mellan riksdagspartierna som avsåg att resultera i en ny energiuppgörelse, inleddes på

sparlåga den 18 juni 1996, men tog fart under senhösten. I denna elfte timma föreföll regeringens fötter ha blivit kalla. Regeringskansliets egna beräkningar på vad kostnaderna skulle bli för elbesparingar motsvarande två stora eller tre till fyra mindre reaktorer visade siffror som låg dubbelt så högt som de Energikommissionen tagit fram (Svenska Dagbladet 1996e).

Sundström föreföll vilja tolka det ”bör” som regeringsförklaringen innehållit på ett flexibelt sätt: det var *beslutet* som skulle vara fattat, inte reaktorn som måste vara stängd. Nu talade han om att stänga en reaktor inom fyra år (TT 1996b). Dessutom, påpekade han, hade kongressen aldrig definierat vad som avsågs med ”jämn takt” (Svenska Dagbladet 1996a). Problemet var nämligen att en första snabbstängd reaktor inte skulle kunna ersättas med förnyelsebara energikällor, utan måste fasas ut med naturgas. En sådan lösning skulle naturligtvis undergräva regeringens policy. Statsministern däremot visade större vilja att låta en första snabbavvecklad reaktor ersättas på det sättet (Svenska Dagbladet 1996k). Sannolikt hängde denna position samman med att centerpartiet ännu offentligt markerade att slutåret 2010 var ett orubbligt förhandlingskrav (Svenska Dagbladet 1996c). Sundströms uttalanden om att den första reaktorstängningen skulle dröja retade upp centerpartiets förhandlare, Lennart Daléus, på allvar (Svenska Dagbladet 1996d).

Successivt föll partierna bort från förhandlingarna med regeringen. Först att gå var moderaterna och folkpartiet, sedan de inte accepterade att inleda avvecklingen så snabbt som regeringen krävde. I december hoppade miljöpartiet av efter att de inte accepterat regeringens bud om att den första reaktorn skulle stängas år 2001. Inte heller centerpartiet accepterade det budet, men av någon anledning var de, till skillnad från miljöpartiet, mer än villiga att fortsätta förhandlingarna (Svenska Dagbladet 1996i).

Regeringen tog av allt att döma intryck av centerns ståndaktighet, för tidigt i februari började man plötsligt backa i frågan om när den första reaktorn kunde stängas. Ökad naturgasanvändning kunde vid närmare eftertanke nog accepteras i alla fall. Kristdemokraternas förhandlare ilsknade nu till och kallade regeringens nya linje för ”ett grundskott mot hela idén att ställa om till ett ekologiskt hållbart energisystem” (citerad i Helsingborgs Dagblad 1997). Till sist lämnade han förhandlingarna. Samma dag, strax före midnatt den 2 februari 1997, träffade regeringen en uppgörelse med de två kvarvarande partierna, centerpartiet och

vänsterpartiet, om att kärnkraftsavvecklingen skulle inledas med stängningen av den första Barsebäcksreaktorn före den 1 juli 1998 och följas av stängningen av den andra Barsebäcksreaktorn före den 1 juli 2001, men på villkor att elbortfallet kompenserats genom besparingar och tillförsel av ny elproduktion. En dryg månad senare kunde regeringen presentera en proposition som byggde på förhandlingsresultatet. Sverige skulle få ”en uthållig energiförsörjning” (prop. 1996/97:84).

5.3 INSTRUMENTELLA BESLUTSGRUNDER

Vilka instrumentella skäl hade den socialdemokratiska regeringen att inleda avvecklingen av kärnkraften på det sätt och vid den tidpunkt som skedde?

Läsaren bör noggrant lägga märke till att diskussionen *inte* gäller styrkan i argumenten för eller emot en kärnkraftsavveckling i största allmänhet – den frågan ligger utanför fallstudiens ramar. Vad det handlar om är de instrumentella skäl regeringen kan ha haft att inleda den vid just detta tillfälle genom att förorda stängningen av Barsebäck 1 och den villkorade stängningen av Barsebäck 2. Mot bakgrund av de instrumentella skälen kan vi sedan värdera de symboliska tolkningar som kan göras av händelseförloppet.

5.3.1 UTRYMME I ELENERGIBALANSEN

Kan avvecklingsbeslutet förklaras med att det fanns utrymme i elenergibalansen? Kanske hade man helt enkelt hunnit så långt i omställningen av energisystemet att det uppstått ett naturligt utrymme att börja stänga ned reaktorer? Jag bedömer det som osannolikt att regeringen skulle ha motiverats av sådana överväganden. Mina skäl är följande.

Något beräkningsunderlag på effekterna av att stänga av en reaktor under mandatperioden gavs inte i *Omställning av energisystemet* (SOU 1995:139). Energikommissionen gjorde bara beräkningar på utrymmet för att stänga ned två reaktorer under 1998, och beräknade att det, ceteris paribus, skulle resultera i ett visst underskott i elenergibalansen under torrår. Kommissionen bedömde att tillförsel av ny elproduktion skulle vara nödvändig och att den inledningsvis kunde antas ske med naturgas.

Under hela slutförhandlingarna drev Sundström linjen att den första reaktorn skulle stängas i slutet av år 2001. Vid en tidigare stängning skulle man inte hinna kompensera för strömbortfallet. Tydligt blev detta i propositionstexten, där regeringen ställde som villkor för att stänga Barsebäck 2, att ”bortfallet av elproduktion kan kompenseras genom tillförsel av ny elproduktion och minskad användning av el” (prop. 1996/97:84:25). Utelämnandet av Barsebäck 1 i denna sats kan tolkas som att det inte ansågs möjligt att uppfylla kraven vad gällde den första reaktorn. Näringsminister Ander Sundström beskrev själv i riksdagen den tidiga stängningen av Barsebäck 1 som ett förhandlingsnederlag.

> Jag har, när jag har satt mig ned i förhandlingarna, sagt att jag vill gärna förhandla fram ett resultat där vi fullt ut ersätter den första reaktorn med alternativ innan vi stänger den … Jag vill faktiskt koppla stängningen av en första Barsebäcksreaktor till att vi fullt ut ersätter denna. Jag når inte riktigt fram (prot. 1996/97:117: 54–55).

5.3.2 OPINIONEN

En annan tänkbar anledning skulle kunna vara att regeringen fann sig nödgad att inleda avvecklingen på grund av det allmänna opinionsläget. Kärnkraftsopinionen styrka har skiftat över tiden. Den senaste gången regeringen tvingades till att modifiera sin kärnkraftspolicy på grund av opinionsändringar var efter Tjernobylolyckan. Kan man inte tänka sig att läget var liknande även nu?

Hypotesen är attraktiv och i samklang med något slags enkelt demokratiideal. Emellertid talar data emot den. Opinionen hade inte förändrats på ett sådant sätt att det skulle kunna förklara regeringens nya handlingslinje i avvecklingsfrågan. SOM-institutets undersökningar pekade på att acceptansen för att använda kärnkraften *på lång sikt* var i svagt uppåtgående vid tidpunkten för beslutet (Diagram 2). En majoritet av de tillfrågade ville onekligen se kärnkraften avvecklad på lång sikt. Men opinionsläget hade varit mer eller mindre konstant under 1990-talet och var knappast mer påträngande 1997 än det hade varit vid tiden för 1991 års energiuppgörelse.

Det är välbekant att resultatet av opinionsundersökningar i kärnkraftsfrågan kan påverkas redan av små förändringar av den ställda frågans ordalydelse. Från och med 1994, när avvecklingen åter började bli politiskt aktuell, florerade många olika opinionsundersökningar

beställda av branschorganisationer i massmedia. Att dessa visade på en opinion för att behålla kärnkraften ämnar inte förvåna. Men inte heller de undersökningar som beställdes av dagstidningarna visade tecken på en växande avvecklingsopinion – i synnerhet inte bland socialdemokrater (Svenska Dagbladet 1995e). Av opinionsundersökningarna att döma skulle status quo-situationen kunna vara en acceptabel strategi för att hantera rävsaxen.

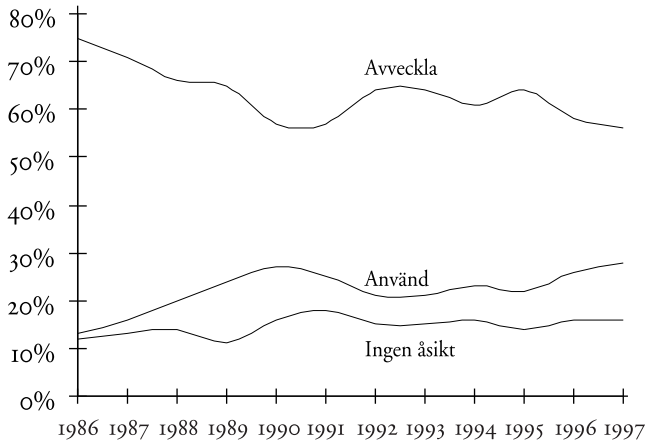


Diagram 2. Avveckla kärnkraften eller använda kärnkraften på lång sikt i Sverige? Opinionsutvecklingen 1986–1999. Källa: SOM-institutet (www.som.gu.se, 2001-08-17). Opinionen för avveckling har fortsatt att falla efter 1999.

5.3.3 RÄDSLAN FÖR RÄDSLAN

Ett avvecklingsargument som Persson började använda sig av efter att han tillträtt som statsminister gick ut på att det var nödvändigt att börja avveckla nu om ifall att opinionen i framtiden plötsligt skulle svänga och börja kräva en snabb avveckling, exempelvis efter ett allvarligt tillbud i någon utländsk reaktor i öster (Svenska Dagbladet 1996j; 1996l). Även om den inhemska kärnkraften var säker och rädslan obefogad, så fanns det en befogad meta-rädsla, en ”rädsla för rädslan” som påbjöd avveckling. Argumentet utvecklades första gången i Eriksson & Mogren (1986: 10–11). Samme arkitektprofessor Olof Eriksson hade under 1996 knutits som

sakkunnig till statsrådsberedningen, varpå argumentet även användes av Göran Persson sedan han tillträtt som statsminister.

Ett sådant motiv är till sin ursprungliga form ett instrumentellt motiv. Men i den uppbyggnad som Persson använde det var det egentligen ett symbolmotiv eftersom han fortfarande var beredd att på obestämd tid, och åtminstone ett gott stycke förbi år 2010, fortsätta att använda kärnkraft som en del av Sveriges energiförsörjning. Persson menade inte att kärnkraften måste vara avvecklad till dess en eventuell olycka i utlandet inträffade, utan tycktes snarare mena att det vore lättare för politikerna att hantera ett snabbt uppblossande kärnkraftsmotstånd om man kunde peka på en handfull avvecklade reaktorer som signalerade regeringens fasta vilja att fullfölja avvecklingen.

Rädslan för rädslan-motivet bör inte avfärdas alltför lättvindigt, och har använts av flera sofistikerade kärnkraftskritiska debattörer. Socialdemokraterna hade vid två tillfällen, som oppositionsparti 1979 och som regeringsparti 1986, fått erfara hur externa händelser omkullkastade deras energipolitik och katapulterade upp frågan på den makropolitiska dagordningen utan möjlighet till kontroll. Svensk kärnkraftspolitik förs i ett jordbävningsdrabbat område. Argumentet skall inte ses som ogiltigt, och dess utbredning talar för att meta-rädslan skulle kunna ha varit en av regeringens instrumentella bevekelsegrunder. Men mot den bedömningen talar det faktum att argumentet dök upp sent i regeringens argumentation, i jämförelse med de sedan länge kända, tvingande problem som utgjorde rävsaxen. En balanserad bedömning torde vara att motivet skulle ha kunnat vara en faktor, men förmodligen inte någon dominerande.

5.3.4 KÖPENHAMNSFRÅGAN

Det är riktigt att Barsebäcksreaktorernas närhet till Köpenhamn länge varit en nagel i ögat på Danmark. Inför slutförhandlingarna kom påtryckningar från den danska regeringen. I anslutning till ett av Perssons officiella besök i Danmark publicerade Danmarks inrikesminister Birte Weiss den 17 april 1996 en debattartikel som tog upp Barsebäcksfrågan i Ekstrabladet. Persson svarade att han inte gav några löften och att Sverige var ett kallt land (Svenska Dagbladet 1996h).

Vad Barsebäck beträffar måste vi hålla isär två frågor: (1) skäl till att inleda avvecklingen, (2) skäl till att välja Barsebäcksreaktorerna som första steg i kärnkraftsavvecklingen.

(1) Min bedömning är att det är osannolikt att Köpenhamnsproblematiken skulle påverkat inledningen av kärnkraftsavvecklingen. Ett argument för den bedömningen är att sammanbrottet för 1991 års energiöverenskommelse inte sammanföll med någon ovanligt häftig dansk kritik, utan bottnade i inre spänningar inom socialdemokratin och centerpartistiskt agerande inför det stundande valet. Hänvisningar till Danmark förekommer mycket sparsamt i det studerade materialet. Ett annat argument är att det först var på ett sent stadium i överläggningarna som Barsebäck började flyttas fram som första kandidat för silkessnöret. Snarare föreföll en Ringhalsreaktor stå överst på listan. När uppgörelsen presenterades på presskonferensen den 4 februari sade Sundström att han varit inriktad på Ringhals så sent som en vecka före uppgörelsen. När Persson blev tillfrågad om det uttalandet kunde tolkas som att statsministern i slutfasen hade tvingat sin näringsminister att välja Barsebäck, svarade han kort att ”det får stå för honom” (citerad i Svenska Dagbladet 1997d; 1997b).

(2) Fanns det då instrumentella skäl till att välja just Barsebäck? Per Kågeson, som var politiskt sakkunnig hos energiminister Jörgen Andersson argumenterade 1995 offentligt för att Barsebäcksreaktorerna vore en lämplig startpunkt för avvecklingen (Kågeson 1995). Argumentet var säkerhetsproblemet med reaktorernas närhet till Köpenhamn och Malmö.

Regeringen var nogsam med att inte anföra säkerhetsmotiv, varken till att inleda avvecklingen eller till att väja just Barsebäcksreaktorerna. Frånvaron av säkerhetsargument provocerade miljöpartiet (prot. 1997/98:50: Anf. 4). Ski hade uttalat att landets reaktorer inte var möjliga att rangordna ur en säkerhetssynpunkt. I propositionen konstateras att ”Barsebäcksverkets lokalisering är olämplig” utan närmare specificering (prop. 1996/97:84: 8). Om regeringen hade valt en argumentationslinje där man anförde säkerhetsargument så skulle det blivit omöjligt att i framtiden kunna anpassa avvecklingstakten i relation till elpriser, industrins elbehov och nivån på koldioxidutsläppen. En sådan argumentation skulle kunnat tolkas som att regeringen *valde* att på obestämd framtid tillåta en farlig verksamhet därför att industrins

intressen krävde det. De taktiska nackdelarna med säkerhetsargumentet är påtagliga.

I frågan om varför man valde Barsebäck är det dock – oaktat att man inte uttryckligen använde sig av säkerhetsargument – inte osannolikt att Danmarksproblematiken spelade en roll. Barsebäcksreaktorerna är belägna i ett avsevärt mer tätbefolkat område än övriga kärnkraftverk. En annan fördel med att inleda avvecklingen med just dessa reaktorer var deras begränsade storlek. Detta, och verkens lokalisering, var vad Persson hänvisade till dagarna efter överenskommelsen (Svenska Dagbladet 1997d).

En faktor som talar mot att regeringen på ett tidigt stadium skulle ha varit angelägen om att på ett instrumentellt sätt (till skillnad från ett symboliskt, nota bene) desarmera Danmarksfrågan var att man länge i debatten endast uttalade sig om att stänga en enda reaktor. Det innebär för Barsebäcks del, naturligtvis, att den andra reaktorn fortfarande skulle vara i drift på obestämd tid – en situation som danskarna knappast kunde förväntas slå sig till ro med. Budet om att två reaktorer skulle stängas kom in på ett sent stadium när regeringen förhandlade med centerpartiet.

När slutförhandlingarna väl pågick finns det däremot omständigheter som talar för att Danmarksfaktorn påverkade valet av Barsebäck. Den danska regeringen började påtagligt demonstrera sitt intresse i hur överläggningarna förlöpte. Den danska inrikesministern Birte Weiss tog kontakt med Sundström vid åtminstone två tillfällen under hösten, först brevledes den 28 oktober och därefter per fax den 30 januari (med brevkopia avsänd samma dag), och markerade hur angelägen den danska regeringen var att verket skulle stängas.

> Det är min og den danske regerings opfattelse, att værkets fejlplacering bør få en fremtrædende plads i den forestående svenske beslutning om den fremtidige energiforsyning og om afvikling af kernekraften.
>
> Jeg vil så kraftigt som muligt opfordre den svenske regering til at placere Barsebäcksværket øverst på afviklingslisten og fremskynde afviklingen mest muligt for dermed at fjerne den oprigtige frygt og bekymring, som værkets placering gennem mange år har givet anledning til i Danmark (Näringsdepartementet 1997).

Weiss hade dessutom försökt att få tillstånd en personlig överläggning med Sundström vid Nordiska Rådets möte i Köpenhamn, men detta hade misslyckats (Näringsdepartementet 1997).

Även om Danmarksfaktorn talade för valet av Barsebäck, så fanns två instrumentella faktorer som talade emot att inleda en avveckling med just dessa reaktorer. Den första faktorn var att en stängning skulle bli mer komplicerad, i och med att staten inte stod som ägare till anläggningen, än om man hade valt någon av statliga Vattenfalls reaktorer, t.ex. någon av Ringhalsreaktorerna. I och med att Vattenfall var ett aktiebolag skulle det inte räcka med att staten enkelt förändrade sina ägardirektiv till bolaget. Men juridiskt bedömdes förfarandet likväl som avsevärt enklare än att avveckla en privatägd reaktor.

Den andra faktorn var att det inte fanns fullgoda möjligheter att föra över el till Sydsverige när man fattade beslutet. Kraftledningsnätet var dimensionerat för att Sydsveriges elförsörjning i huvudsak skulle skötas av Barsebäck, inte av anläggningar i norr. En stängning av Barsebäcksreaktorerna skulle därför kräva ”särskilda åtgärder för att utveckla el- och värmeförsörjningen i Sydsverige”, och tills det var åtgärdat skulle man bland annat förlita sig till elimport från Själland och Tyskland (prop. 1996/97:84: 27). Därmed öppnade man sig för kritiken att ersätta utsläppsfri kärnkraft med ”smutsig” utländsk kolkraft.

5.3.5 KOHANDEL

Centerpartiet gjorde flera offentliga uttalanden där de villkorade sitt fortsatta regeringssamarbete med att regeringen inledde kärnkraftsavvecklingen under den innevarande mandatperioden. Var inte stängningen av Barsebäck helt enkelt ett fall av klassisk parlamentarisk kohandel där regeringen erbjöd centerpartiet framgångar i en sakfråga i utbyte mot parlamentariskt regeringsunderlag?

Jag har inte mycket att invända mot en sådan analys, utan finner motivförklaringen trovärdig. Men den bör nyanseras. Om Barsebäcksstängningen bara vore ett rent instrumentellt offer, utan några symboliska inslag, så skulle regeringen fortfarande sitta fast i rävsaxen med målkonflikter och intern splittring och de politiska kostnaderna skulle, kunna bli mycket höga. Man skulle då fråga sig om det inte fanns andra möjligheter att säkra regeringsunderlaget till lägre politiska kostnader.

Som jag tidigare betonat skall vi inte utgå från en motsättning mellan kalkylerat beteende och symbolism. Kohandeln blir en mer övertygande motivförklaring när man analyserar den som ett fall av instrumentell symbolism, där regeringen kalkylerat använd sig av en uttrycksfull åtgärd

i syfte att lösa ett konkret problem och ta sig ur rävsaxen. Jag kommer att analysera ett sådant symbolpolitiskt motiv nedan.

5.4
SYMBOLISKA BESLUTSGRUNDER

Kärnkraftens historia är sedan upprinnelsen på 1940-talet en vandring genom tät symbolism. Emellertid har karaktäristiken på de symbolpolitiska inslag som förekommit, såväl som de mekanismer som dessa utlöst, skiftat genom åren. Den känsloladdade retorik som förekom under 1960- och 1970-talen förbleknade gradvis under 1990-talet, åtminstone i det politiska mittfältet. Birgitta Hambraeus talade i praktiken för en stor grupp debattörer när hon 1997 konstaterade att "[j]ag ägnar mig inte åt skräckporr beträffande kärnkraften längre. Det hörde 70-talet till" (citerad i Svenska Dagbladet 1997e). Detta innebar inte att tonläget i debatten alltid liknade den i gängse politiska frågor. Inte heller innebar det att symbolismen försvann ur kärnkraftsfrågan – den ersattes av ett annat slags symbolpolitik som dikterades av de politiska villkoren.

Symbolismen under 1970-talet ligger utanför fallstudiens primära fokus, men jag vill ändå att kosta på mig att göra några korta reflexioner kring detta, för att sedan nå fram till den mest betydelsefulla symbolpolitiska mekanismen bakom Barsebäcks avveckling, uttryckens värdeöverföring.

5.4.1 KATEGORIER

När kärnkraftsmotståndet vaknade under det tidiga 1970-talet var det tydligt att kärnkraft och kärnvapen placerades i samma teknologiska kategori. Att den historiska giltigheten i kategoriseringen kunde ifrågasättas var ointressant för dess genomslag.[63] Inom kraftindustrin har många tillmätt smittoeffekten, som de fann stötande och orättvis, stor betydelse. Curt Nicolin är ett exempel:

> Hade inte amerikanarna fällt atombomberna så skulle vi ha byggt kärnkraftverk som tusan världen över. Nu går det inte för de flesta vanliga människor tror att kärnkraftverk är atombomber (citerad i Leijonhufvud 1994: 13).

Hannes Alfvén beskrev efter sin omvändelse kärnkraft och kärnvapen som ”siamesiska tvillingar”. Denna guilt-by-association med en påtaglig negativ smittoeffekt hade sannolikt en retorisk kraft och påverkan på kärnkraftsopinionen under konflikterna på 1970-talet. Därefter ser jag det som oklart vilken betydelse kategoriseringen har haft. Kategoriseringen hängde med genom åren, men – och det vill jag understryka – bara i de mest hårdföra kärnkraftskritikernas argumentation. Efter Tjernobyl-haveriet, när motståndet för en tid fick förnyad kraft, använde sig kritikerna återigen av denna smittoeffekt, medan det därefter sjönk undan. Under andra halvan av 1990-talet kunde man ännu finna exempel på kategoriseringen, men då så gott som uteslutande hos miljöpartister. Man hittar det i Ragnhild Pohankas anföranden om kärnkraften så sent som 1997: ”Den är ingen lösning för framtiden. Den globala hotbilden är alltför farlig. Kärnkraften och kärnvapen är siamesiska tvillingar” (prot. 1996/97:117: Anf. 69; jfr prot. 1996/97:103: Anf. 183; 1996/97:47: Anf. 218; 1995/96:6: Anf. 6). Jag har däremot inte funnit någonting i det studerade materialet som skulle tyda på att regeringens ställningstaganden skulle ha påverkats av någon sådan smittoeffekt, tvärtom (t.ex. Carlsson 1999: 276).

Samtidigt bör inte betydelsen av smittoeffekten avfärdas så lättvindigt. Även om man i regeringen inte omfattade denna kategorisering, så var man alltjämt medveten om och bekymrad över kärnkraftsfrågans potentiella sprängkraft i termer av opinionsvindar. Den socialdemokratiska regeringen ansåg sig ha förlorat ett val på kärnkraftsfrågan och hade tydliga negativa historiska erfarenheter av med vilken hastighet och omfattning kärnkraftsopinionen kunde svänga. I det avseendet spelar kategoriseringen en roll som en mekanism bakom de snabba opinionsomslag som regeringen fruktade. Man kan därmed se smittoeffekten som ett slags bakgrundsvariabel vars mer precisa påverkan på beslutet är svår att specificera.

5.4.2 PRINCIPER

Ett slående inslag i det sätt som det kärnkraftspolitiska beslutsfattandet skötts på är den stora mängden av ultimativa formuleringar och krav. Inte inom något annat (inrikespolitiskt) politikområde finner man samma myckenhet av i sten ingraverade årtal, ”oåterkalleliga” beslut och ”definitiva” slutbud i förhandlingar. Pragmatiker göre sig icke besvär.

Detta beteende kan förklaras som resultatet av en grundläggande symbolpolitisk mekanism. Genom att betrakta frågan principiellt har varje enskild reaktor kommit att representera regeringens samlade policy för hela reaktorparken – detta eftersom reaktorerna på ett principiellt plan inte kunnat skiljas från varandra. Därmed har varje enskilt beslut, exempelvis när regeringen skulle ge laddningstillstånden under slutet av 1970-talet eller när avvecklingen skulle påskyndas under slutet av 1980-talet, kommit att omgärdas med en långt större dramatik än vad som varit motiverat av sakfrågan ur ett instrumentellt perspektiv.

Den förste att i politiska förhandlingar sammanlänka alla reaktorerna med en och samma politiska princip torde ha varit Thorbjörn Fälldin under 1976 års valkampanj. Han har senare sagt att formuleringarna var medvetet valda.

> Jag hade kunnat förutse att en sådan fråga skulle komma och det kändes rätt att vara kategorisk. Jag bedömde det så att om jag ger efter nu så blir vår förhandlingssits, även efter en framgång i valet, nära nog av noll och intet värde. Därför gällde det att vara kategorisk (citerad i Leijonhufvud 1994: 253).

Genom att etablera principiella band mellan besluten höjdes konfliktnivån drastiskt. I Fälldins fall är det, i efterklokhetens ljus, befogat att ifrågasätta om den taktiska bedömning han gjorde var riktig.

Den strategi som socialdemokraterna tillämpade för att ta sig ur rävsaxen bestod till stor del just i att försöka upplösa de gamla principiella låsningar som funnits i kärnkraftsfrågan. Men för att kunna göra det var man tvungen att ersätta en typ av symboler med en annan typ. Jag återkommer snart till detta.

5.4.3 EXEMPEL

Den tidiga kärnkraftsindustrin sågs inte som ett prototypiskt exempel på den moderna människans miljöförstörande verksamhet. Tvärtom, i synnerhet efter Genève-konferensen *Atoms for Peace* 1955, där USA offentliggjorde tidigare sekretessbelagt material om kärnkraftstekniken, började en allmän entusiasm kring möjligheterna att sprida sig. ”Konferensen skapade en känsla av att man stod på tröskeln till en ny tidsålder. Kärnkraften blev en symbol för utveckling och välfärd” (Schagerholm 1993: 18). Det finns långa rader med exempel på hur miljörörelsen under 1950–1960-talet förespråkade satsningar på

kärnkraftsteknik (Anshelm 2000: 41).[64] Genom kärnkraftsteknikens intåg såg man en möjlighet att kritisera den pågående utbyggnaden av vattenkraften utan att samtidigt tvingas till kontroversiella avvägningar där behovet av elenergi och ekonomisk tillväxt skulle ställas mot skyddsintresset i de orörda älvarna (Anshelm 2000: 111). Det fanns med andra ord inga egenskaper i kärnkraftstekniken som med omedelbar automatik gjorde den till huvudfiende för naturskyddsopinionen.

Under det tidiga 1970-talet blev kärnkraften däremot ett gott prototypiskt exempel på det moderna samhälle som det kommit i svang att kritisera. Därigenom bedömer jag det som sannolikt att ett symboliskt overkill trädde in i miljörörelsens argumentation, där kärnkraftstekniken attackerades med en frenesi och ett patos som i själva verket riktade sig mot den moderna livsstil som tekniken ansågs representera (jfr Vedung 1991: 182). Jag kan inte svara på hur denna förvandling gick till, men jag vill göra tre iakttagelser kring hur kärnkraften kunde spela denna roll. De handlar om att kärnkraften inte primärt tycks ha setts som ett exempel på miljöförstörande verksamhet utan som ett prototypiskt exempel på tre av de problem med det moderna samhället som kritiserades av de nya alternativrörelserna

För det första kan man säga att kärnkraften tycktes exemplifiera ett slags temporal arrogans i och med de oöverblickbara tidsperioder som skulle hanteras i förvarningen av kärnavfallet. Fysiska data visade hur tekniken med nödvändighet innebar en permanent förändring av planeten. Att, med Pär Lagerkvists ord, ”vandra utan spår” är i det närmaste principiellt omöjligt i och med avfallsproblematiken. Det är i och för sig inte någonting unikt för kärnkraftstekniken. Alla stora energislag ger någon form av mer eller mindre permanenta miljöeffekter. Men i kärnkraftsindustrin beskrivs effekterna med noggranna beräkningar vilket framhäver dem särskilt.

För det andra tycks det mig som om säkerhetsarbetet inom kärnkraftsindustrin, något paradoxalt, kan ha skapat många karaktäristika som kunde tolkas som prototypiska för det moderna samhället. Jag tänker då på att tekniken krävde storskalighet, extremt hög teknisk expertis, system med låg insyn från omvärlden, transporter under rigorös bevakning, stängsel, vita rockar, skyddskläder, kliniska miljöer och för lekmannen obegripliga kontrollrum.

För det tredje framhölls under pionjärtiden på 1950–1960-talet kärnkraften som ett prototypiskt exempel på den moderna människans makt

över materian. Med vetenskapens hjälp hade den mäktiga atomen till slut bemästrats och ställts i det framåtskridande samhällets tjänst. På ett plan kan man hävda att denna prototypiska koppling levde vidare även i miljörörelsens tolkning av vad kärnkraften representerade. Den kritiska skillnaden var att begrepp som ”framåtskridande” och ”bemästrad materia” inte längre representerade hoppfulla och attraktiva visioner, utan snarare sågs som själva sinnebilden för upplyst arrogans och blind förnuftsdyrkan.

Anshelm har argumenterat för att man i miljörörelsens argumentation kan se hur den här exemplifieringen under 1990-talet i grunden förändrats till en ”ekologisk modernisering” (Anshelm 2000: 490). I korthet innebar förändringen att avvecklingsförespråkarna övertog flera delar av den argumentation som tidigare använts av linje 1-anhängarnas advocacy coalition, men nu med omvända förtecken. Kärnkraften beskrevs som subventionerad på grund av att staten begränsade bolagens ersättningsskyldighet vid en olycka. Tekniken beskrevs som ålderdomlig och förlegad på grund av att nybeställningen av reaktorer upphört i västvärlden. Istället framhävde man alternativa energikällor som tekniskt nyskapande.

Utseendet på denna kamp om den nya moderniteten kan exemplifieras med ett anförande från Lennart Daléus.

> Jag vet inte om fru talman läser Dagens Nyheter dagligen på morgnarna. Där har man illustrerat biobränslen genom det infama skrämselsättet att visa några farbröder som står i källaren på Östermalm med keps och en gammal såg och sågar på brädor och annat avfall från 30-talet. Det har man kallat biobränsle. Vi andra vet att biobränsle är något helt annat. Det är något modernt och tekniskt avancerat (prot. 1996/97:117: Anf. 75).

Karaktäristiskt för det nya sätt att beskriva kärnkraften som började användas under 1990-talet var att beskriva tekniken som ett prototypiskt exempel på en gammal industriell epok, och därmed någonting som var malplacerat i ett modernt kunskapssamhälle. Även i exempelvis Sundströms rättfärdigande av reaktorstängningen förekom en betoning av att alternativa energikällor bygger på ”forskning” och ”enormt spännande” … ”ny teknik” (prot. 1996/97:117: Anf. 49).

Vilken betydelse kan man då tillmäta de prototypiska exempel som förekommit? Min ståndpunkt liknar den om smittoeffekter. Jag ser det som sannolikt att användningen av kärnkraft som exempel på

modernitet hade betydelse både för den översvallande entusiasmen under pionjärtiden och för den väldiga kritiken under 1970-talet. Så till vida kan man betrakta prototypiska exempel som en historiskt viktig bakgrundsvariabel till opinionsläget.

Är det symboliska exemplets förändring under 1990-talet en kritisk faktor bakom avvecklingsbeslutet? Opinionsmässigt hade den förändrade exemplifieringen till synes ingen större effekt – kärnkraftens acceptans var i stort sett oförändrad, inte i avtagande, under denna period. Det är förstås fullt möjligt att den förändrade exemplifieringen hade stor påverkan på miljörörelsens sätt att uppfatta kärnkraftsproblemet och de alternativ som det kunde lösas med.

Jag återkommer strax till en förklaring bakom regeringens retorik. Men jag har inte funnit belägg för att denna exemplifiering skall ha varit avgörande för regeringens ställningstagande i frågan. Det betyder inte att den nya symboliska exemplifieringen, i ett längre perspektiv, skulle vara oviktig och tom på innehåll. Man kan föreställa sig ett scenario där ett sådant retoriskt arv låser framtida beslutsfattare till vissa ställningstaganden genom inlåsningseffekter. Det leder mig litet väl långt bort att spekulera mer i den saken här.

Min bedömning blir därför densamma som den om smittoeffektens inverkan. Indirekt har symboliska exempel haft ett påtagligt inflytande i och med att de bitvis tycks ha legat till grund för miljörörelsens kärnkraftsmotstånd, och framförallt den styrka som karaktäriserat motståndet. Däremot har jag inte funnit belägg för att man i regeringens beredning skulle ha arbetat på grundval av sådan exemplifiering.

5.4.4 UTTRYCK

De tidiga uttrycken

I och med att kärnkraften under 1970-talet framstod som ett prototypiskt exempel på problemen med det moderna samhället, låg det nära till hands att tolka ställningstaganden i kärnkraftsfrågan som uttryck för ställningstaganden i vidare samhällsfrågor. Resultatet blev en inlåsningseffekt. När mitt ställningstagande x i kärnkraftsfrågan är ett uttryck för min samhällssyn s, kommer jag att tolka ditt ställningstagande $-x$ i frågan som ett uttryck för en samhällssyn $-s$. Låt oss se på ett förvisso ovanligt tillspetsat exempel som illustrerar inlåsningseffektens praktik och gör mekanismen tydlig:

> Människor är inte så dumma att de inte begriper att kärnkraftsintressenterna och ägarna m.fl. går sina egna ärenden i första hand medan motståndarna har andra bevekelsegrunder för att säga nej till atomkraften men ja till kärnkraftsavveckling. Detta gör de inte för eget intresse utan för barnens och barnbarnens och för att rädda denna planet från hotet som hänger över dem – det osynliga hotet. Eller som en flicka från det drabbade Vitryssland uttryckte det: När lärarinnan sade att vi skulle rita strålning, ritade jag gult regn och en röd flod (prot. 1996/97: 117: Anf. 4)

Vad Eva Goës (mp) säger är i själva verket att eftersom hennes motstånd bottnar i kärlek till barn och barnbarn, så *måste* hennes meningsmotståndares åsikter bottna i likgiltighet till barn och barnbarn. Istället för att ifrågasätta argumenten så ifrågasätter man de påstådda motiven bakom argumenten. De som tror att många just av hänsyn till barn och barnbarn skulle kunna förespråka användning av kärnkraft utesluts som ”så dumma att de inte begriper”.

Även om detta sätt att skapa inlåsningseffekter kan ha utgjort en viktig delförklaring till varför motsättningarna blev så svåra under 1970-talet, så hör de däremot till undantagen under den kritiska perioden under 1990-talet. Därför är det min uppfattning att medvetet framprovocerade inlåsningseffekter inte varit avgörande bakom avvecklingsbeslutet. Däremot spelade ett annat uttryck en viktig roll. Låt oss se på det.

Vägen ut ur rävsaxen

Den politiska trovärdigheten i kärnkraftsfrågan hade varit generellt låg ända sedan valet 1976 och den svekdebatt som drabbade Thorbjörn Fälldin. Det hade kommit fler politiska kovändningar sedan dess. Med tiden kom alltfler att tvivla på att de uttalade intentionerna om att avveckla kärnkraften verkligen var uppriktiga. Den socialdemokratiska regeringen var medveten om detta. Anna Lindh konstaterade i en debattartikel inför valet 1994 att

> …[t]rovärdigheten i folkomröstningen om kärnkraften är idag låg. Särskilt hos industrin. Många tror inte längre att kärnkraften kommer att avvecklas (Lindh 1994).

Sannolikt hade Lindh rätt. Bara en vecka efter debattartikeln höll ABB Atoms vd Jan Runmarker ett tal där han spådde att ”det är fullt realistiskt att det kommer att byggas nya kärnkraftverk i Sverige” (citerad i Göteborgs-Posten 1994c). Bertil Dihné, chef för Ringhals 3 och 4, sade

i november 1995 att ”[i]dag påverkas våra investeringsbeslut inte alls av riksdagsbeslutet 1980 att kärnkraften skall vara avvecklad till år 2010”.[65] På Ringhals arbetade man under parollen ”20 år och mitt i livet” (citerad i Svenska Dagbladet 1995g). En opinionsundersökning i mars 1995 gav vid handen att 90 % av valmanskåren inte trodde på regeringen när man hävdade att kärnkraften skulle vara avvecklad till år 2010 (Svenska Dagbladet 1995e).

Det är inte svårbegripligt att regeringens energipolitik saknade trovärdighet. De officiella principer som skulle styra statens agerande var tydligt oförenliga. Men i och med att man på ett officiellt plan framhärdade i sin tveksamma retorik, så uppstod osäkerhet i hur regeringen egentligen avsåg att agera. Någon av principerna måste ge vika, men man gav inga tydliga signaler om vilken.

Regeringen befann sig, som jag tidigare beskrivit, i en besvärlig situation (se sammanställning sid. 181). Att lösa problemet enbart genom instrumentellt grundade åtgärder var omöjligt – det var just det som gjorde läget till en rävsax. Man var tvungen att söka någon alternativ väg ut ur målkonflikten. I den här situationen utnyttjade regeringen möjligheten att med hjälp av symboliska uttryck sända olika signaler till olika grupper.

Rävsaxen skulle öppnas genom två samtidiga åtgärder. Å ena sidan skulle man signalera att man fortfarande menade allvar med avvecklingsplanerna. Det lämpligaste sättet att demonstrera det på var genom att lägga ned en mindre reaktor. Samtidigt var det nödvändigt att signalera till LO, den elintensiva industrin och till kapitalmarknaden att denna första reaktoravveckling inte var av det definitiva, principiella slag som tidigare avvecklingsbeslut formulerats som. Strategin för att uppnå detta var att samtidigt som man avvecklade en reaktor *också* upphäva det bortre slutåret samt villkora avvecklingen med att ersättningsenergi tillkom i tillräcklig takt.

Symbolverkan av att stänga en första reaktor under mandatperioden 1994–1998 var någonting som faktiskt diskuterades förvånansvärt öppet i flera politiska läger. I symbolpolitiska termer rörde det sig om en signal snarare än en pose.[66] Maria Leissner var 1995 öppen för att det eventuellt ”av symbolskäl” skulle vara nödvändigt att stänga en första reaktor (citerad i Svenska Dagbladet 1995h). Vi hittar samma sätt att resonera hos Persson:

> Den första reaktorn är signalen. Den andra har också signalverkan. Men sedan är det en ganska lång period då reaktorerna kommer att fasas ut mot slutet av sin tekniska livslängd (citerad i Svenska Dagbladet 1997d).

Samtidigt var balansgången mellan att signalera avveckling och fortsatt drift viktig att upprätthålla. Om man uteslutande sände signaler av det förra slaget så skulle inte rävsaxen kunna öppnas, eftersom de energipolitiska målen alltjämt skulle sakna trovärdighet. Vad som krävdes var en välavvägd tvetydighet där de skiftande tolkningsmöjligheterna var tillräckliga för att tillfredställa respektive publik. Energiminister Jörgen Andersson beskrev läget på följande sätt:

> Jag tycker att man måste lägga ned. Det handlar så mycket om psykologi och trovärdighet här och åt alla håll. Dels mot dem som tror att vi dribblar och skjuter upp, dels också mot industrin som inte får tro att vi äventyrar deras möjligheter att verka och investera i det här landet. Det är en balansgång (citerad i Svenska Dagbladet 1995a).

En kvarstående hotbild var den möjliga svekdebatt som det bortsuddade slutåret skulle kunna ge upphov till. Den bortre gränsen vid år 2010 hade varit den viktigaste principen i regeringens kärnkraftspolicy i 17 år. Med tanke på den prestige man investerat i att respektera detta årtal – Carlsson hade beskrivit det som ett uttryck för sin respekt för folkviljan – så fanns det en överhängande risk att en inlåsningseffekt skulle uppträda. Om 2010 uttrycker folkvilja och demokrati, så uttrycker därmed slutårets upphävande teknokrati och elitstyre.

Den avstängda reaktorn löste även det problemet.[67] Man kan beskriva den symbolpolitiska effekten av reaktorstängningen som ett slags avledande manöver som stal uppmärksamheten från den stora policyförändringen. Göran Persson ger mer än bara ett indirekt uttryck för detta när han kommenterar det övergivna slutåret:

> [H]ela min strategi är att dra bort uppmärksamheten från den frågan … [S]edan har vi målen från energiuppgörelsen 1991 om välfärd, sysselsättning, miljö och konkurrenskraft. Det kan finnas en konflikt här så småningom, men låt oss ta upp den när vi ser den tydligt (citerad i Svenska Dagbladet 1996k).

Den offrade reaktorn var ett tillräckligt gott agn för att miljörörelsen inte skulle attackera regeringen för att överge år 2010. Man var inte omedveten om eller likgiltig inför policyförändringen, men det framstod som taktiskt kontraproduktivt att attackera regeringen i det läget. Man

riktade istället sin energi mot den borgerliga oppositionen som inte ens ville acceptera att denna enda reaktor stängdes (Anshelm 2000 : 462–463, 467). Centerpartiets förhandlare, Lennart Daléus, förklarade senare sin syn på betydelsen av årtalet.

> Jag tyckte att år 2010 ligger långt bort … Intäkterna nu, de närmaste dagarna är viktigare än ett möjligt händelseförlopp år 2010, som för övrigt inte var vårt årtal … vi släppte ett årtal som vi själva aldrig drivit fram. Den närliggande segern var viktigare.
>
> *För socialdemokraternas del var det nog en väldig lättnad att bli kvitt det årtalet.*
>
> Det fattade jag aldrig förrän efteråt … Det visste inte jag. Jag tänkte inte i de termerna (Daléus 2003-01-27).

Så kunde Göran Persson och Olof Johansson gå ut i en gemensam debattartikel den 5 februari och presenterade sin bild av vad uppgörelsen innebar. Centerns avstånd till övriga borgerliga partier betonades genom att beskriva uppgörelsen som en del i partiernas uppbrott från blockpolitiken.

> Därmed kan punkt sättas för den 25-åriga energikonflikt som vid så många tillfällen har blockerat rationella politiska lösningar och överenskommelser. Omställningen av energisystemet som inleddes genom 1991 års energiöverenskommelse accelererar nu … Vi går på allvar från ord till handling i riktning mot det uthålliga kretsloppsamhället (Persson & Johansson 1997).

Det nämndes *inte* att man övergivit 2010 som definitivt slutår, men däremot att man inte tänkte ”medverka till att energifrågans slutliga lösning än en gång skjuts in i en oviss framtid”.

Olof Johansson var dagen efter uppgörelsen till synes öppen med hur förhandlingsresultatet skulle tolkas. Om det övergivna årtalet 2010 medgav han att

> … [d]et här är en eftergift från vår sida.
>
> *Och eftergift för s?*
>
> Att avveckla en reaktor till 1998 innebär inte att man först tar fram ersättningen. Det är en eftergift från deras sida … och det är på trovärdighetens altare. Vi visar att vi menar allvar (citerad i Svenska Dagbladet 1997c).

Som jag tidigare har kommenterat kunde man under Perssons första år som statsminister notera en betoning av miljöfrågor, ofta med påfallande poetiska omskrivningar. En färgstark retoriker som verkade vid regeringskansliet var statsministerns talskrivare och miljörådgivare Stefan Edman, som knöts till statsrådsberedningen under 1996. Någon läsare kanske har frågat sig varför inte den Edmanska retoriken har analyserats i fallbeskrivningen. Svaret är att jag gör bedömningen att hans inflytande på regeringens ställningstagande förmodligen var begränsat. I och med att han ofta framträdde i debatten vid tiden strax före avvecklingsbeslutet var det lätt att få intryck av att hans retorik speglade eller rent av påverkade regeringens motiv. Så kan exempelvis Anshelm i en studie av kärnkraftsdiskursen kalla statsministerns miljörådgivare för ”inflytelserik” (Anshelm 2000: 485).

Jag vill rikta tre invändningar mot denna bild av Edmans roll. En invändning är att regeringens handlingslinje i allt väsentligt redan tycks ha varit bestämd när Edman gjorde entré. Jag tillmäter här den tidigare beskrivna rävsaxen stor betydelse. De målkonflikterna var tydliga redan under Carlssons tid som statsminister. En annan invändning är att jag ser det som lätt att analysera regeringens agerande som en realpolitisk kalkyl. Agerandet var just ett sådant som skulle ta regeringen ur de målkonflikter som man befann sig i, samtidigt som man ökade centerns parlamentariska avstånd till de övriga borgerliga partierna. När det är så lätt att rekonstruera tydliga kalkylerade motiv bakom handlandet finner jag en rent retorisk förklaringsmodell svag och överflödig. En tredje invändning är att statsministern har själv beskrivit Edmans roll med orden:

> Stefans insats är väldigt mycket att ge det här en dräkt – attraktiv och vacker. Det finns ju i den här diskussionen så mycket av försakelse. Det är uppoffringar som skall göras. Det blir tristare, svårare och kallare (citerad i Svenska Dagbladet 1996l).

Jag har inte funnit något i det studerade materialet som ger mig anledning att ifrågasätta statsministern på den punkten.

Barsebäcks signifikans

Skapades det då något uttryck genom att välja att inleda avvecklingen med just en Barsebäcksreaktor? En effekt av valet var naturligtvis att det sände en trovärdig signal till Danmark om att Barsebäcksfrågan skulle lösas inom överskådlig tid och, framförallt, att regeringen nu prioriterade

den högt i och med att man hade utfäst sig att välja Barsebäck 2 som nästa reaktor att stänga när tillfälle erbjöds. Även om frågan härigenom inte var *löst* så var den danska regeringen inte sen att uppfatta och svara på signalen. I mars var den danska inrikesministern beredd att både dunka rygg och skaka hand med näringsministern. Syskonandan var påtaglig.

> Modtag … den danske regerings anerkendelse af den indgående aftale og vær forsikret om min personlige glæde over de nye fremtidsperspektiver (Näringsdepartementet 1997).

Vidare kan man inte bortse från den särskilda signifikans som just Barsebäcksreaktorerna har haft i centerpartiets och hela kärnkraftrörelsens historia.

> Den har den här trauma-dimensionen när Barsebäck laddades. Det spelade roll, kommer jag ihåg, när vi satt och pratade om det i partiet … [Barsebäck] är den mest utpekade av hela anti-kärnkraftsetablisemanget. Jag har vandrat runt den flera gånger i Barsebäcksmarscher. Den har spelat en roll: ”Vad ska väck? Barsebäck!” … Den är en symbol på det sättet, inte bara för centern utan för hela anti-kärnkraftsrörelsen (Daléus 2003-01-27).

Här kan man argumentera för att prototypiska exempel och symboliska signaler samverkade med varandra. Barsebäcksverken användes av anti-kärnkraftsrörelsen som prototypiska exempel på hela reaktorparken. Det var just dessa reaktorer som lyftes fram i olika sammanhang. Sällan hördes talkörerna ropa: ”Vad ska väck? Oskarshamn!”. När reaktorerna hade denna symboliska status, förstärkte det symbolverkan i avstängningssignalen. Det var inte vilka reaktorer som helst som stängdes ned, utan just de som tjänat som måltavla för motståndet. Exemplifieringen med Barsebäck kopplade dessa enskilda reaktorer till det större kärnkraftsprogrammet på ett tydligare sätt än om man skulle ha valt någon annan reaktor. Kärnkraftsmotståndarnas symboliska seger i avvecklingsbeslutet blev därigenom större.

Utöver Barsebäcks centrala position i anti-kärnkraftsretoriken, hade laddningen av verkets andra reaktor, som jag tidigare nämnt, varit föremål för en betydande politisk strid under 1976–1977 där energiminister Olof Johansson var en av kombattanterna. Frågan gällde tillämpningen av villkorslagen och huruvida Barsebäck 2 skulle få förlängt driftstillstånd. Johansson utsattes för förödande kritik från kärnkraftsvänliga läger och

förhållandet mellan energiministern och Sydkraft kunde beskrivas som fientligt (Bergquist 1985).

Under sina två år som energiminister i den borgerliga regeringen blev Johansson gång efter annan hårt ansatt i media och från sina meningsmotståndare. Ända in i regeringens sista stund fortsatte Johansson att attackeras för sina insatser. Blott två dagar före Fälldins avgång täcktes Expressens första sida av rubriken *VÅRT TÅLAMOD ÄR SLUT*. Bo Strömstedt var skoningslös: ”Har vi en energiminister – eller en valp som tror att han är kvar i ungdomsförbundet där man leker politik? Det är färdiglekt. Tålamodet är slut nu” (citerad i Leijonhufvud 1994: 185).

När man ser tillbaka på den politiska misshandel som Johansson ådrog sig i Barsebäcksfrågan när han debuterade som minister 1976, ligger det nära till hands att tänka sig att han personligen upplevde privata, symboliska skäl att åstunda en stängning av Barsebäck framför andra reaktorer. Känslan av ett uttrycksfullt återupprättande var rimligen behaglig för den snart avgående partiledaren. Men detta slags samband är svåra att belägga.

5.5
AVSLUTNING

Den svenska kärnkraftspolitiken har ända sedan begynnelsen varit kringgärdad av olika former av politisk symbolism. Inledningsvis bidrog den till att frågan kunde monopoliseras av ett starkt policysubsystem. I ett senare skede bidrog sannolikt den förändrade symbolismen till att subsystemet bröts sönder och frågan cementerades på makropolitisk nivå. I ett ännu senare skede bidrog symbolismen slutligen till att regeringen kunde ta sig förbi gamla låsningar och målkonflikter i frågan.

För att rätt kunna bedöma orsakerna till den socialdemokratiska regeringens agerande i kärnkraftsfrågan efter 1994, så är det nödvändigt att se till frågans politiska historia. När man följer frågans utveckling genom åren framkommer flera anledningar för en socialdemokratisk regering att behandla kärnkraftsfrågan med största respekt.

Till att börja med har frågan karaktäriserats av bristande kontroll och förutsägbarhet. Det policysubsystem som så kraftigt kunde dominera frågan under 1950–1960-talet bröts snabbt sönder av ett hastigt opinionsomslag, som kostade socialdemokraterna regeringsmakten

i 1976 års val. Three Mile Island-haveriet tvingade partiet att över en natt svänga i folkomröstningsfrågan. Opinionssvängningen efter Tjernobyl-haveriet fick regeringen att tidigarelägga avvecklingen och göra kategoriska ställningstaganden som den senare, under svåra våndor, var tvungna att svära sig fri ifrån. När kärnkraft har varit uppe på den makropolitiska dagordningen, har det regelmässigt inneburit problem för socialdemokraterna. Vidare har frågan karaktäriserats av bristande politisk trovärdighet. Energipolitik är ett policyområde som behöver politisk förutsägbarhet, i och med att planeringshorisonten sträcker sig så pass långt. Den nödvändiga trovärdigheten i principbesluten har saknats. Sannolikheten att ett politiskt ställningstagande verkligen skall upprätthållas har varit proportionellt omvänd mot den emfas varmed ställningstagandet har slagits fast. Det politiska språket har blivit devalverat. Kärnkraften är dessutom en fråga som skär diagonalt genom traditionella konfliktlinjer. Gamla koalitioner splittras och oväntade bildas. Svärdet är tveeggatt eftersom det rätt utnyttjat kan brukas till att klyva borgerligheten. Problemet är att även socialdemokratin är splittrad i frågan.

Energiuppgörelsen från år 1991 höll kärnkraftsfrågan borta från det makropolitiska systemet under den borgerliga regeringen. Men det var en tillfällig lösning. År 1994 hade man 16 år på sig att avveckla 12 aggregat vilket skulle kräva att man avvecklade med en genomsnittlig takt om en trefjärdedels aggregat per år, med start 1994, för att målsättningen skulle kunna uppnås. Status quo var inte längre ett alternativ. Regeringen Carlsson var på något sätt tvungen att hantera de kolliderande målsättningar, den rävsax, som inskränkte regeringens handlingsutrymme.

Rävsaxen demonterades, åtminstone temporärt, genom att regeringen använde sig av instrumentell symbolism. Stängningen av Barsebäck gav en tydlig avvecklingssignal som kunde övervinna regeringens trovärdighetsproblem. Signalen var så stark att regeringen, utan att drabbas av allvarligare kritik eller svekdebatt, kunde föra undan slutåret 2010. Därmed kunde den omedelbara målkonflikten skjutas på framtiden. Den väg regeringen valde ut ur rävsaxen hade partitaktiska fördelar. Det blev snart tydligt att splittringen i det borgerliga blocket ökat i och med den nya energiöverenskommelsen (prot. 1996/97:53; Svenska Dagbladet 1997a). Situationen påminde onekligen om den före valet 1976.

* * *

I uppgörelsen hette det att Barsebäck 1 skulle stängas före halvårsskiftet 1998 och att Barsebäck 2 skulle stängas före utgången av 2001 under den följande mandatperioden. Ingetdera uppfylldes. Den 30 november 1999 stängdes reaktorn i Barsebäck 1 efter en utdragen och komplicerad juridisk skadeståndsprocess som fick sitt avgörande i Regeringsrätten. Barsebäck 2 överlevde den följande mandatperioden eftersom de energisparmål som var uppsatta som villkor för stängningen av den andra reaktorn ännu inte ansågs vara uppfyllda. I skrivande stund 2003 är reaktorn fortfarande i drift.

Den 2 april 1998 meddelade Olof Johansson att han skulle avgå som partiledare för centerpartiet på stämman i juni. Ingen var förvånad när valberedningen den 20 april nominerades Lennart Daléus till efterträdare. Centerpartiet skulle få en ny partiledare samtidigt som partiet gick in i valrörelsen. Frågan var hur man skulle lansera den nya partiledaren och vilken sakfrågeprofil han skulle driva efter valet.

-6-

DEN SYMBOLISKA POLITIKEN

Symbolpolitik är ett omtalat, men än så länge svårstuderat fenomen. I mina studier av symbolpolitik har jag försökt att utveckla och systematisera de begrepp som krävs för att kunna analysera symbolpolitiska effekter. Vidare har jag försökt att visa hur dessa begrepp kan sammanföras med annan statsvetenskaplig teori. Genom de två fallstudierna har jag slutligen försökt att använda de symbolpolitiska begreppen i två analyser.

I detta avslutande kapitel har det blivit dags att återvända till de ursprungliga frågeställningar som formulerades i början av avhandlingen. Tre forskningsfrågor ställdes i det första kapitlet: (1) Hur fungerar symbolpolitikens mekanismer? (2) I vilken utsträckning och på vad sätt berodde bredbandssatsningen år 2000 på symbolpolitik? (3) I vilken utsträckning och på vad sätt berodde avvecklingsbeslutet år 1997 på symbolpolitik? Det lämpligaste är att presentera svaret på den första frågan sist. Jag inleder därför med den andra frågan.

6.1
VAR BREDBANDSBESLUTET SYMBOLISKT?

Grundförutsättningarna för att IT-infrastrukturen blev en viktig politisk fråga under slutet av 1990-talet var inte primärt symboliska till sin natur. Internetanvändningens samhällsbetydelse hade ökat snabbt. Samtidigt hade IT-relaterade företag fått ett synnerligen högt börsvärde. Därför kan det förefalla vara långsökt att leta efter förklaringen till det politiska intresset för informationsteknik och IT-infrastrukturella frågor i

symbolpolitikens mekanismer. Traditionella ekonomiska mätdata räcker ett gott stycke för att förklara den makropolitiska uppmärksamheten. Att politiskt *ignorera* en bransch som växte på det sätt som IT-branschen gjorde vore ett lämpligt föremål för tolkning, det motsatta förloppet ter sig instrumentellt begripligt.

Fanns det då inte sidor av bredbandsbeslutet som påverkades av symbolpolitiska mekanismer? Som framgår av fallstudien, gör jag bedömningen att beslutet knappast kan förklaras utan att ta hänsyn till sådana mekanismer. Det är sant att börskurser och Internetanvändning var en viktig bakgrund till beslutet, men en objektiv samhällelig omständighet bildar inte i sig själv politiska problem. Det är kritiskt *hur* dessa omständigheter tolkas och begripliggörs. Informationsteknik hade förvisso länge varit prestigefyllt och politiskt attraktivt, men statens IT-infrastrukturpolitik hade varit passiv och efterfrågestyrd. Det som hände under årtusendets sista år var att den tidigare tämligen abstrakta informationstekniken fick ett konkret, prototypiskt exempel som kunde fungera som en sammanfattande politisk symbol: bredband. Effekten tycks ha varit ett overkill där bredbandsförbindelsernas politiska viktighet förstärktes genom den symboliska kopplingen till informationstekniken. Delen, bredband, diskuterades i viss utsträckning som den helhet, informationsteknik, som den representerade.

Bredbandsfrågan kopplades av många debattörer symboliskt till 1800-talets järnvägssatsningar genom en kategorisering. På 1800-talet genomförde staten framsynta investeringar i järnväg, nu förespråkade man investeringar i hjärnväg. Kategoriseringen skapade en positiv smittoeffekt och fick även centrala beslutsfattare att diskutera hundraåriga industriprojekt för att rättfärdiga sin hållning i bredbandsfrågan. Samtidigt skapade kategoriseringen en maskeringseffekt som tenderade att dölja viktiga tekniska skillnader mellan järnvägsnät och IT-infrastruktur i debatten.

När bredbandsförbindelser exemplifierade framtiden, kunde politiker använda bredbandsfrågan för att skapa symboliska uttryck, främst poser, för uttrycka visionärt ledarskap och insikter i morgondagens villkor. Bredbandspolitiken fungerade som ett uttryck för den mer övergripande politik man avsåg att bedriva i det framtida dititala samhället och Den Nya Ekonomin. Men det innebar också att en inlåsningseffekt uppträdde. När en profilering i bredbandsfrågan tolkas som ett symptom på visionär

framtidstro, tenderar passivitet i frågan att tolkas som ett symptom på föråldring och bristande insikter i morgondagens samhällsvillkor.

Var de symbolpolitiska faktorerna avgörande för beslutet att gå in med en bredbandssatsning? För att svara på det måste vi betrakta frågan kontrafaktiskt. Kan man med fog anta att regeringen skulle handlat annorlunda om det inte vore för de symbolpolitiska aspekterna?

Ett framträdande drag i beslutsprocessen var den höga hastigheten under det sista halvåret innan propositionen presenterades. Under samma period inträffade ett serial shift i bredbandsfrågan, där ett stort antal aktörer plötsligt mobiliserades. Det kan inte på något sätt uteslutas att regeringen vid ett senare tillfälle skulle ha agerat i bredbandsfrågan på ett sätt, i materiellt avseende, liknande det som nu skedde. Men det serial shift som lyfte upp bredbandsfrågan i makropolitiken tvingade in regeringen i en forcerad beslutsstil, vilket resulterade i ett undermåligt beslutsunderlag. Det beteendet anser jag kan förklaras av den inlåsningseffekt som drev regeringen att agera under de uppsluppna månaderna. Den socialdemokratiska regeringen, som i jämförelse med moderaterna tidigare saknat tyngd i IT-frågorna, var tvungen att inta en handlingskraftig pose för att inte annars signalera ointresse. Sådan var situationen i synnerhet som andra aktörer, inte minst centerpartiet, börjat profilera sig i frågan och därmed skapade en besvärande kontrastverkan mot regeringens efterfrågedrivna policy.

Vad det uteblivna beslutsunderlaget skulle bestått i är naturligtvis svårt att sia om. Med tanke att börsens IT-index började sjunka med hög hastighet redan dagarna efter att propositionen presenterats, är det sannolikt att man skulle gjort en annorlunda bedömning av hur brådskande det var att avsätta offentliga medel till en bredbandsutbyggnad i områden utan marknadsmässig utbyggnadspotential.

6.2
VAR AVVECKLINGSBESLUTET SYMBOLISKT?

För att förstå regeringens hantering av energipolitiken och beslutet år 1997 att inleda kärnkraftsavvecklingen, måste man ta hänsyn till de strukturella villkor som beslutet fattades under. Den situation som i avhandlingen kallats för rävsaxen begränsade möjliga handlingsalternativ, och i takt med att det utsatta slutåret närmade sig och den energipolitiska

frågan ånyo flyttades upp på agendan, blev situationen kritisk. Det är också min uppfattning att man måste ta hänsyn till socialdemokraternas historiska erfarenheter av kärnkraftsfrågan för att kunna förstå i vilken utsträckning frågan uppfattades som potentiellt farlig.

Var rävsaxen symbolisk? En dissektion ger vid handen att den bestod av en blandning av instrumentella och symbolpolitiska faktorer. Å ena sidan bestod den av en uppsättning svårförenliga målsättningar: man skulle simultant minimera koldioxidutsläpp, elpriser och inre splittring i rörelsen samtidigt som det parlamentariska regeringsunderlaget säkrades. Vidare skulle man uppfylla motstridiga politiska målbeslut och samtidigt lugna industrin. Detta är en målkonflikt som kan analyseras utan att blanda in symbolpolitik. Det samma kan sägas om regeringens tidspress – eftersom år 2010 närmade sig blev status quo ett mer och mer orealistiskt alternativ. Men å andra sidan finner man i kärnkraftsfrågan flera omständigheter som kan förklaras som resultatet av symbolpolitiska mekanismer. Vissa mekanismer har blott en historisk betydelse för att förklara hur rävsaxen uppstod, medan andra mekanismer kan förklara hur regeringen tog sig ur rävsaxen.

Kärnkraftsdebatten var långt mer symbolmättad under 1950–1980-talen än under 1990-talet. De symbolpolitiska kategoriseringseffekterna var tydliga under 1970-talet. Kärnkraft och kärnvapen beskrevs som ”siamesiska tvillingar” med åtföljande negativa smittoeffekt. Kärnkraften tycks ha framstått som ett prototypiskt exempel på många av de moderna samhällstendenser som alternativrörelserna kritiserade: temporal arrogans, storskalighet och antropocentrism. På partipolitisk nivå präglades debatten av kategoriska principuttalanden där enskilda reaktorbeslut tillskrevs en principiell vikt som knappast kunde sägas stå i proportion till beslutens konkreta omfattning. Principer användes som ett strategiskt verktyg för att höja insatserna och förstora den politiska konflikten.

Dessa symbolpolitiska faktorer bidrar till att förklara vägen fram till målkonflikten som den socialdemokratiska regeringen befann sig i efter valet 1994. Men jag gör inte bedömningen att de skulle vara av vikt för att förklara det som sedan hände. Symbolpolitiken i kärnkraftsfrågan under 1990-talet var annorlunda än tidigare. Den socialdemokratiska regeringens problem var att 1970- och 1980-talets energipolitik hade förts in i en återvändsgränd. Blott 16 år in i framtiden stod en mur rest – den bar texten ”2010”. Ingvar Carlsson hade vid upprepade tillfällen

tydliggjort vad år 2010 uttryckte: respekt för folkviljan. Det var ett ”moraliskt” åtagande att avveckla kärnkraften hitom muren. Men en avveckling i den takten skulle innebära att ett eller flera av de andra energipolitiska målen inte kunde uppnås, och skulle vidare skapa intern splittring i arbetarrörelsen.

Dilemmat skulle svårligen kunnat lösas bara med hjälp av verbala intentionsyttringar – ännu större doser av fel medicin. Inflationen i det kärnkraftspolitiska språket hade blivit hög, efter rader av kategoriska uttalanden som sedan övergivits. Beslutet att stänga Barsebäck 1 kan förklaras som ett symboliskt uttryck för en politisk intention som regeringen inte kunde uttrycka trovärdigt på något annat sätt. Samtidigt anser jag att beslutet bör förklaras som ett tydligt fall av instrumentell symbolism. Handlingen var i högsta grad avsedd att fungera problemlösande, uttryckets kopplingar var i sin förlängning inte symboliska utan instrumentella. Genom att kunna skicka tvetydiga signaler till motstridiga intressenter och samtidigt avleda uppmärksamheten från en radikal policyförändring kunde regeringen, åtminstone på kort sikt, lösa ett besvärligt politiskt dilemma och vinna en strategisk fördel genom att öka splittringen i det borgerliga blocket. Genom att använda ett symboliskt uttryck, stängningen av Barsebäck, kunde man undvika inlåsningseffekterna från ett äldre uttryck, 2010.

Den förklaringen är inte uttömmande när vi kommer till frågan om varför just Barsebäcksreaktorerna valdes. Den instrumentella koppling som finns till Sveriges relationer till Danmark har sannolikt haft betydelse för valet av reaktor. Likaså finns det historiska faktorer som talar för att valet av Barsebäck förstärkte det symboliska uttrycket genom att reaktorerna fungerat som prototypiska exempel för hela reaktorparken.

* * *

Låt oss summera svaret på frågorna (2) och (3). I vilken utsträckning och på vad sätt berodde bredbandssatsningen och kärnkraftsavvecklingen på symbolpolitik? Jag sammanfattar nedan vilka symbolpolitiska inslag som jag har funnit i beslutsprocesserna.

Begrepp	*Bredbandssatsningen*	*Kärnkraftsavvecklingen*
1. Kategorisering	”Hjärnvägssatsning” Allemansrätt	(Kärnkraft = kärnvapen)
2. Princip	Den symboliska användningen av USO	(1970-talets reaktorstrider)
3. Exempel	Bredband som exempel på Internet	(Kärnkraft som exempel på det moderna samhället)
4. Uttryck	IT-kommissionens ordförande Umgänge med IT-gurur Passivitet = ointresse	År 2010 Barsebäck som avvecklings-signal

Tabell 2 Summering av symbolpolitiska inslag i fallstudierna. ( ) = historiska faktorer.

Det går inte att besvara en fråga av typen: Var bredbandssatsningen ett fall av symbolpolitik eller inte? Vad man finner är olika symbolpolitiska inslag i beslutsprocessen. Dessa samverkar, dels med varandra, dels med de politiska omständigheter som beslutet fattas under och med det omgivande samhället. En samlad bedömning av svaret på frågorna (2) och (3) lyder således: både och.

Ett sådant svar är en besvikelse för den som föresatt sig att finna en så hög procentandel symbolpolitik som möjligt i beslutsfattandet. Det har inte varit mitt syfte. Rimligare är att se svaret som resultatet av en realistisk uppfattning om vilken roll symbolpolitiska förklaringar kan spela i politisk analys. Det är en typ av förklaringsvariabel bland andra, i vissa lägen en kritisk variabel, i andra en mer försumbar. Man kan också notera att fallstudierna just resulterat i den förväntade blandning som beskrevs i avhandlingens teorikapitel. Den renodlade politiska symboliken återfinns knappast i praktiken, annat än i situationer där den är substantiellt ointressant. Blandningen är inget problem, så länge man har analytiska verktyg som kan hantera den.

6.3
SYMBOLPOLITIKENS MEKANISMER

Hur fungerar symbolpolitikens mekanismer? I avhandlingen har jag argumenterat för att begreppet ”symbolpolitik” inte kan hanteras

operativt, utan måste brytas upp i underavdelningar. I den symbolpolitiska taxonomin utvecklade jag fyra, ej nödvändigtvis uttömmande, begrepp för att analysera symbolpolitiska inslag i beslutsprocesser: kategorier, principer, exempel och uttryck. Man kan ta sig an den oformliga frågan om symbolpolitikens mekanismer genom att studera de mekanismer som är förbundna med den symbolpolitiska taxonomins underavdelningar.

Jag har förväntat mig att tre olika mekanismer kan uppträda som ett resultat av kategoriseringar, nämligen framhävningseffekter, smittoeffekter och maskeringseffekter. I bredbandsfallet återfanns två inslag av kategorisering – ”hjärnvägssatsningar” och digital allemansrätt – som hade positiva smittoeffekter. I kärnkraftsfallet har jag endast funnit historiska kategoriseringseffekter, och de har då skapat en påtagligt negativ smittoeffekt.

Principer har visat sig ha just den konfliktexpanderande effekt som man kunnat förvänta sig. I båda de studerade fallen har den förväntade värdeöverföringsmekanismen återfunnits. Är det möjligt för en aktör att medvetet skapa sådan värdeöverföring genom att etablera en princip? Av de båda fallstudierna att döma tycks det vara möjligt om aktören är tillräckligt centralt placerad och offentligt använder sig av otvetydiga uttalanden av principiellt slag. Några exempel på att det skulle vara särskilt klokt har däremot inte framkommit i studierna, även om det förstås är lätt att föreställa sig andra situationer där denna manöver vore strategiskt fördelaktig.

De symboliska exemplens makt är stor när det handlar om att framkalla serial shifts. De har en förbluffande förmåga att fånga uppmärksamheten, både hos centrala beslutsfattare och allmänhet, och därmed tvinga över beslutsstilen från subsystemens parallella beslutsfattande till den politiska agendans seriella beslutsfattande. Det samband mellan uppmärksamhet och känslor som diskuterades i kapitel 3 har kunnat observeras i fallstudierna. I båda de studerade fallen har etablerade subsystem snabbt lösts upp genom suggestiva prototypiska exempel – i kärnkraftsfrågan så till den grad att något policysubsystem i verklig mening aldrig har kunnat återuppstå. Frågan har aldrig upphört att vara politiserad utan har ständigt förblivit ett potentiellt föremål för politisk debatt. Det skulle förvåna mig om IT-infrastrukturen går samma öde till mötes.

Det viktigaste symbolpolitiska fenomenet i de studerade fallen har varit symboliska uttryck. Dessa uttryck tycks i synnerhet ha varit viktiga

i situationer där aktörens uttalade motiv skulle riskera att bli ifrågasatta. Det innebär att inflationshypotesen funnit stöd i båda fallstudierna. Uttrycksfullt agerande har förväntats ge upphov till inlåsningseffekter. Sådana har återfunnits i båda fallstudierna och har haft påverkan på aktörernas handlingsfrihet. Inlåsningseffekternas politiska betydelse framstår mot bakgrund av fallstudierna som större än den begränsade uppmärksamhet som de hittills ägnats i studiet av symbolpolitik. Samtidigt tycks deras potentiellt destruktiva effekt på förnuftigt politiskt beslutsfattande vara stor. Om något resultat från de genomförda studierna skall framhållas så är det just detta. Inlåsningseffekterna förtjänar att studeras mer ingående, och politiska aktörer bör rekommenderas att noga tänka över framtida effekter av att använda sig av uttrycksfulla handlingar. De kastar en lång och svårhanterlig framtidsskugga.

Hur värderar jag den taxonomi som jag föreslagit i avhandlingen? Har den överlevt mötet med politisk empiri? Jag tycker att den har gjort det. Någon regelrätt hypotesprövning har inte genomförts i avhandlingen – jag har inte på förhand angivit specificerade kriterier för var gränsen går mellan ett lyckat och misslyckat möte med den politiska empirin. Men det är min bedömning att begreppsapparaten lämnat ett substantiellt bidrag till förklara de beslutsprocesser som studerats. I och med att fallen valts ut just därför att man kunnat förvänta sig symbolpolitiska inslag, förvånar det inte att jag har funnit analysmaterial till taxonomin. Det man skall bedöma är hur väl taxonomin kunnat dela upp detta material på ett relevant sätt och klarlägga samband. Om man skall kunna värdera dess duglighet som symbolpolitiskt analysredskap bör man vidare jämföra taxonomin med andra till buds stående medel. Min tentativa bedömning är att taxonomin har tillräckligt goda utsikter i det avseendet för att det skall vara meningsfullt att utveckla den vidare. I synnerhet ter sig inlåsningseffekter som ett intressant studieobjekt.

NOTER

KAPITEL 1: DE STORA BESLUTEN

1 Se http://www.museum.navy.ru/kursk-e.htm (2002-08-15) för data om ubåtsförlisningen. Angående pansarslaget om Kursk, se Frankson & Zetterling (2002).

2 I kärnkraftsfallet har jag bedömt det samtida dagstidningsmaterialet som mer tillförlitligt och lämpligare än sentida intervjumaterial, dels därför att minnesbilden försämras av att händelserna ligger längre tillbaka i tiden, dels därför att frågans alltjämt höga politiseringsgrad kraftigt skulle försvåra källkritiken av intervjumaterialet.

KAPITEL 2: SYMBOLPOLITIKENS MEKANISMER

3 I exempelvis *A New Handbook of Political Science* (Goodin & Klingeman 1996) återfinns endast ett fåtal referenser till några äldre studier genom indexordet ”Symbolic politics”. I *Statsvetenskapligt lexikon* (Goldman et al. 1997) förekommer inte uppslagsordet ”symbolpolitik” eller liknande ord med förledet ”symbol-”.

4 Lasswell anser att sambandet mellan psyke och politik tydligast kan studeras i de extrema sjukdomsfallen, eftersom de utgör renodlade typexempel – därav bokens titel (1930: 16–17). Det innebär inte att han skulle protestera när Jones säger att ”most people making decisions in modern economies and polities don’t have partially destroyed brains” (2001: 73).

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

6 Det kommer inte an på mig att anmärka på termens populära användning i politisk journalistik. Vad jag vänder mig mot är hur termen har använts i statsvetenskapliga studier.

7 Den läsare som betvivlar påståendet kan rekommenderas att studera Petersson och Fredén (1987), en icke-analytisk sammanställning av politiska symboler i ordets allra bokstavligaste bemärkelse.

8 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).

9 Det bör påpekas att Simon kritiserar denna mål-medel-analys för att underskatta komparativa och temporala faktorer i beslutsfattandet (Simon [1947] 1997: 75–76) Likväl konstaterar han att ”[t]hese objections do not mean that the language of ends and means is unusuable; they simply mean that it must be employed with considerable care and sophistication” (Simon [1947] 1997) – en invändning som är lätt att instämma i.

10 För kritik av revealed preferences, se Sen (1990).

11 Det kan tilläggas att även Edelman senare ifrågasatte hur användbar distinktionen var, men av helt andra anledningar än de som här förs fram (Edelman [1964] 1985: 198).

12 Sapir–Whorf-hypotesen har i olika tappningar fått mycket stor spridning i samhällsvetenskapen, trots att den är så illa belagd. Man hittar den i påståenden som att ”[t]he meaning of ’compromise’ often cannot be conveyed because a number of languages lack a word for the concept; the nearest equivalent may be ’surrender’” (Graber 1976: 10) . Lägg märke till det tysta antagandet att man bara kan förstå det man har *termer* för och att begreppet måste översättas med ett enskilt ord istället för med en fras (vilket även tycks ligga bakom vanföreställningar om ”rika” och ”fattiga” språk). Engelskan saknar en exakt ekvivalent term för svenskans ’blunda’, men skulle en engelsman därför ha svårt att förstå begreppet?

13 Min användning av termerna ”signaler” och ”symptom” är parallell med Jervis’ användning av termerna ”signals” och ”indicies”, där signaler = signals och symptom = indicies (Jervis 1970).

14 Jämför med Lundquists distinktion mellan utsagoplan, medvetandeplan och verklighetsplan (1982: 42–44).

15 I konventionellt språkbruk är ”verbala yttranden” förstås närmast en tautologi, men jag vill här tydligt markera att ”uttryck” syftar på ett slags handlingar medan ”yttranden” är någonting man säger eller skriver. Terminologin inbjuder tyvärr till missförstånd.

16 Johnson har kritiserat Nozicks teori om 'symbolic utility'. "[I]t is easy to posit that actors get utility from all sorts of things, but this simply diminishes the analytical purchase of rational choice theories" (Johnson 2002: 234–235). Tyvärr grundar aldrig Johnson sitt påstående i någon förklaring till varför så skulle vara fallet. Tvärtom anser jag att distinktionen fångar en högst väsentlig skillnad mellan två olika sätt som handlingar kan få nytta/värde, genom deras faktiska *konsekvenser* och genom deras symboliska *betydelse*.

17 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 (Svenska Dagbladet 2000d). Konflikten löstes, men vem vann?

18 Exempelvis skulle en grundlig analys av händelseförloppet bakom 11 september-attentaten 2001 resultera i ett melerat mönster av instrumentella och symboliska kopplingar. De raserade tornen i World Trade Center förärades symptomatiskt nog med en minnesruna i tidningen Fortune, där det hette att "[t]he towers' vertical arrogance had become part of the way we perceived our world … as we await the final death toll, we're not sure where we are any longer" (Fortune 2001).

19 Jag använder här termen "optimerande" i en svag bemärkelse, för att beskriva att aktören mobiliseras av att de förväntade resultaten av handlingen också är önskvärda (dvs. att aktören inte är komplett irrationell), inte i den strängare bemärkelse som ibland förekommer i rationalistisk teoribildning. Utan något svagt antagande är förekomsten av motiv ingen förklaring alls, eftersom det då saknas en förklaringslänk mellan motivet och handlingen. Man kan fråga sig om inte motivets mobiliserande verkan i själva verket är en del av det vi avser med "motiv".

KAPITEL 3: FRÅN SYMBOLER TILL POLITIK

20 Begreppet "policy" är svårdefinierat (McCool 1995: 8–9). Jag använder här policy-begreppet för att åsyfta beslut om och genomförandet av offentliga handlingsprogram som syftar till att uppnå något mål. Det innebär att en policy normalt är mer omfattande och komplicerad än ett enstaka politiskt beslut.

21 Nyckelfraserna i Marchs citat ovan är "preferences *as they are normally conceived*" och "expectations of future consequences". Fraserna kan tolkas

på flera sätt. Min kritik kommer att bygga på en viss tolkning, ett försvar skulle med största sannolikhet bygga på en annan.

22 De som pläderar för lämplighetslogik skulle kunna tyckas göra gällande att beslutsfattare (dvs. alla människor) regelbundet skulle fråga sig: ”Vem är jag?”, ”Vad är det här för situation?”, ”Vad gör en sådan som jag i en situation som denna?” (March 1994: 58). Envar vet att det förflyter mycket lång tid mellan de enstaka tillfällen när en människa stannar upp för att brottas med ”vem hon är” eller liknande existentiella grubblerier. Men menar de inte bara att man *kan* modellera det rutiniserade beslutsfattandet *som om* dessa frågor ställdes? Visst kan man det, precis som man *kan* modellera det som resultatet av en perfekt kalkyl med lämpliga parametrar, som resultatet av en direkt ingivelse från Gud, eller för den delen som resultatet av Djävulens förföriska makt, som en kombination av dessa båda faktorer, eller ett oändligt antal andra fantasifulla möjligheter. Men precis som kritiker av RCT-modeller påpekar, måste det intressanta vara hur beslutsfattande *faktiskt* går till, inte hur det *kan* modelleras (jfr Popper 1969b). Lägg märke till att March hävdar att *konsekvenslogiken* kan göras till en underavdelning av lämplighetslogiken – ibland ingår det i rollen att relatera handlingar till mål: ”it is rule following that is fundamental. Rationality is derivative” (March 1994: 59). Avståndet mellan lämplighetslogiken och det synsätt jag förfäktar blir därmed betydande. Det är oklart på vilken aggregeringsnivå lämplighetslogiken opererar. March talar om att inte bara individer utan även organisationer söker vidta åtgärder som är ”lämpliga” i förhållande till sin ”identitet” (March 1994: 57). Den här framförda kritiken av lämplighetslogiken ligger på individnivå. Att organisationer i stor utsträckning styrs av opersonliga regler är okontroversiellt (Allison & Zelikow 1999; jfr Peters 2001: 38–42).

23 Tänk på en person som säger ”jag skulle aldrig kunna göra det, för jag skulle få så fruktansvärt dåligt samvete efteråt” (dvs. internaliserad konsekvens) eller någon som säger ”jag skulle aldrig kunna göra det, för de andra skulle avsky mig efteråt” (externaliserad konsekvens).

24 Jag tackar Fredrik Melander för påpekandet om överdrivna budgetanspråk.

25 Det här är inte en lämplig plats att ge en fullständig kritik av lämplighetslogiken. En sådan redogörelse skulle även inkludera olika neurologiska, beslutsteoretiska och evolutionära aspekter av frågan. Lämplighetslogiken saknar en explicit mekanism för hur man hanterar konkurrerande roller och konkurrerande handlingspreskriptioner – det finns ofta alternativa, ömsesidigt uteslutande lösningar, och individen ingår samtidigt i flera konkurrerande roller (son, far, granne, läkare, medborgare, make)

(problemet diskuteras men ingen lösning ges i March 1994: 73–75). Sådana situationer kräver en *trade off* mellan konkurrerande alternativ, och för varje trade off behövs en överordnad metod för att värdera hur viktiga olika roller och alternativa åtgärder är, men då har man lämnat lämplighetslogiken. Vidare, evolutionärt framstår det som osannolikt att två distinkta beslutsmekanismer skulle uppstå i hjärnan. ”Examples abound to demonstrate that natural selection tends to work … by conserving something that works, by selecting other devices which can cope with greater complexity, rarely evolving entirely new mechanisms from scratch” (Damasio 1994: 190). Att betrakta rollstyrt beteende som uppfyllande av insocialiserade, kontextberoende målsättningar kräver ingen ny mekanism, utan är just en sådan vidare utveckling av en befintlig, mer grundläggande mekanism.

[26] Det var nog bara för forskare som var hårt drillade i modeller med fullständig rationalitet som Simons idé framstod som banbrytande.

[27] I avsaknad av specialistkunskaper har jag varit tvungen att orientera mig inom detta område genom översiktsverk som jag bedömt vara allmänt erkända och vederhäftiga (Marcus et al. 2000; Damasio 1994; LeDoux 1996; Pinker 1997).

[28] Till saken hör att de oroskänslor som Marcus et al. talar om ligger på en måttlig nivå. Det är fullt möjligt och framstår som sannolikt att mycket höga känslonivåer, motsvarande panik, förtvivlan och depression, har negativ inverkan på inlärningsförmågan (Marcus et al. 2000: 58). Giftighet ligger i doseringen.

[29] Med detta avses att någon eller några aktörer inte är fullt tillfredställda med ett scenario där beslutet aldrig fattas. Därmed inte sagt att alla policyprocesser skulle vara vad Lundquist kallar för problemlösande snarare än konfliktlösande – även konflikter är ett problem i den vidare bemärkelse jag använder ordet (Lundquist 1987: 125). Vad som här avses är att sakernas tillstånd, förutan det politiska beslutet, uppfattas som otillfredsställande av någon part. I annat fall är det ett mysterium varför man alls bemödar sig att fatta beslutet.

[30] Resonemanget är förstås bara giltigt för en situation där det är nödvändigt att beslutet uppfattas som legitimt. I en situation där en hegemon ensidigt under överskådlig tid kan diktera villkoren genom tvångsmedel torde politisk argumentation inte användas till annat än att försöka påverka hegemonen.

[31] För diskussion om hur politiska partiers strategiska målsättningar förhåller sig till varandra, se Sjöblom (1968: 78–87). I flerpartisystem måste partierna lösa eventuella målkonflikter mellan programuppfyllelse, röstmaximering,

maximering av parlamentariskt inflytande samt upprätthållande av partisammanhållning.

32 Det bör dock tillfogas att graden av specialisering och rollfördelning naturligtvis kan skifta mycket mellan frågor och över tid. Exempelvis fann Falkemark (1999) i två trafikpolitiska studier att centralt placerade politiker och lobbygrupper utövat det största inflytandet.

33 Detta slags kedjekoppling av beteendemönster förekommer i många olika situationer. Baumgartner och Jones lutar sig mot Schellings olika exempel i den klassiska *Micromotives and Macrobehavior* (1978). Ofta är individens värdering av något beroende av hur många andra som gör samma värdering. Jag applåderar om tillräckligt många andra gör det och accepterar utsvängda byxben som estetiskt tilltalande om deras användning bara blir tillräckligt utbredd. När omfattningen når en kritisk massa kan beteendeförändringen på aggregerad nivå komma mycket snabbt.

34 Ett intressant undantag är Nozick (1989: 286–287), som inte bara kommenterar den symboliska funktionen i valhandlingen, utan även kritiserar sin tidigare libertarianska position för att inte tillräckligt beakta vikten av den roll staten har att symboliskt uttrycka engagemang för politiska frågor och problem genom att ta sig an dem, ”as a way of marking their importance or urgency, and hence of expressing, intensifying, channeling, engouraging, and validating our private actions and concerns toward them” (1989: 287). Ett speciellt exempel på symboliska inslag i en valrörelse är den nederländska inför parlamentsvalet den 15 maj 2002. Det populistiska partiet Pim Fortuyn List kunde framgångsrikt fortsätta sin valkampanj och bli näst största parti i parlamentet, trots att partiets enda politiska profil, Pim Fortuyn själv, mördats den 6 maj (Economist 2002b). En liberal politiker beklagade sig över att ”the whole election could turn into a giant condolence book for Fortuyn” (Economist 2002a). Uppenbarligen föreställde sig den citerade politikern att väljarna inte bara drevs av instrumentella motiv i sin valhandling.

35 I fallet Svensson handlade det noga räknat om att försvara en policy, inte ett policysubsystem.

KAPITEL 4: FÖRSTA FALLET: BREDBAND

36 Terminologin är inte helt fastslagen. Jag har valt att följa den som används i prop. 1999/2000:86.

37 Det var ett genombrott i bemärkelsen att IT definierades som ett eget, nytt politikområde med sina särskilda villkor. Med tanke på förkortningens

breda innebörd, *informationsteknik* kan förstås kritikern hävda att frågorna i själva verket är mycket gamla, exempelvis i form av radio, tv, telefoni, eller för den delen telegrafer och tryckpressar.

38 Parallellt med IT-kommissionens tillkomst uppstod två andra organ som bör nämnas. *KK-stiftelsen* bildades i juni 1994 för att fördela de medel på ca 1 miljard från nedlagda löntagarfonder som avsatts till de IT-satsningar som den första IT-kommissionen kunde komma att aktualisera (bet. 1993/94:UbU12). Under våren 1994 bildades även samverkansgruppen *Toppledarforum*, initierad av Finansdepartementet, med företrädare för stora statliga myndigheter samt kommun- och landstingsförbunden. Toppledarforum arbetade med att främja IT-användningen i offentlig förvaltning.

39 Internet Protocol (IP) är en standard för hur information adresseras (hur man får ett datapaket att hitta fram till avsedd mottagare) mellan datorer i ett nätverk, och används för Internet-kommunikation. Ett IP-nät, t.ex. Internet, är ett datornätverk som använder denna standard.

40 Mellan den 19 september och Sahlin-affären framstod saken som avklarad och Sahlin som den officiellt självskrivna kandidaten sedan hon uttryckt sitt intresse och Nygren offentligt meddelat att han inte kandiderade.

41 Jämför denna formulering med den motion om en digital allemansrätt som centerpartiet presenterar ett år senare (mot. 1999/2000:T703), där man anser att ”riksdagen bör nu uttala ambitionen att snabbt (inom en femårsperiod) bygga en heltäckande digital infrastruktur”, utredningskraven gäller nu blott en snabbutredning av tekniska och ekonomiska förutsättningar.

42 II-stiftelsen är en icke-statlig organisation som administrerar .se-domänen, och är därmed en central institution vad svensk IT-infrastruktur beträffar.

43 Hearingar, som var en viktig del i kommissionens arbetssätt, var mycket stora expertseminarier med inbjudna talare och åhörare, seminarier som kunde ha något hundratal besökare.

44 I november hade den formuleringen skärpts till ”mer eller mindre fantasifulla förslag”. Det var tydligt att IT-kommissionen inte skulle få som de ville (Näringsdepartementet 1999). Angående storleken på IT-kommissionens förslag, bör det förtydligas att siffran handlade om storleken på de investeringar som ingick i visionen. Däremot förordade aldrig kommissionen att investeringarna nödvändigtvis skulle ombesörjas av staten. Man tycks ha tänkt sig någon form av statliga lånegarantier till kommunerna, men finansieringsfrågan var tämligen otydligt beskriven.

45 För tydlighetens skull skall det påpekas att såväl denna IT-proposition som 1996 års proposition berörde långt fler policyfrågor än infrastrukturen, men det ligger utanför denna fallstudies ramar.

46 Likheten mellan ”stamnät” och ”stomnät” förvirrar. Stamnätet är det grundläggande transportnätet för elektricitet, stomnätet är motsvarigheten i IT-infrastrukturen.

47 För att kunna se på tv genom datornätverken är det nödvändigt med förbindelser i bredbandshastighet.

48 Undersökningen refererades i (mot. 1999/2000:T29), vilket visar att den uppmärksammades politiskt.

49 En preliminär bedömning av vilka nät som marknadens aktörer inte själva skulle bygga lämnades den 3 april, även detta efter att propositionen lämnats till riksdagen, således (SOU 2000:111: 35).

50 Man kan vidare notera att Rosengren här i själva verket indirekt tycks argumentera för att den förda IT-politiken skulle motiveras av okända, oförutsedda bieffekter som kommer att uppväga de uttalade huvudmålen som nog aldrig kommer att förverkligas.

51 Det kan nämnas att IT-kommissionen och IT-infrastrukturutredningen valde att definiera innebörden av bredbandshastighet olika. IT-kommissionen lade minimihastigheten vid 5 Mbit/s, medan IT-infrastrukturutredningen och regeringen lade den vid 2 Mbit/s (SOU 1999:134: 10; 1999:85: 9; prop. 1999/00:86: 228).

52 Internet Society (ISOC) med grupper som Internet Engineering Task Force och Internet Engineering Steering Group.

53 ”Den Nya Ekonomin” var termen som användes för att sammanfatta de drastiskt annorlunda ekonomiska samband som man föreställde sig skulle styra företagens agerande efter den digitala revolutionen (jfr Uvell 1999).

54 Rosengren deltog ”på grund av sin roll som statsråd” inte heller formellt i beslut som rörde kommissionens förslag till regeringen (IT-kommissionen 1999b).

55 Det politiska avtryck som Newsweek-artikeln gjorde skall inte underskattas. Ledande politiker återkom till den, och till konsultföretaget IDC:s ranking av Sverige som världens mest framträdande IT-nation, i många sammanhang (se exempelvis inledningen i mot. 1999/2000:T29; Daléus 2000: 40).

56 Ett viktigt undantag var 1997 års personaldatorsatsning.

57 I den utsträckning frågan var politiserad så gällde det teknikvalet mellan tungvatten- och lättvattenreaktorer. För kärnkraftens industripolitiska dimensioner under denna tid rekommenderas Lindström (1991); Schagerholm (1993); Leijonhufvud (1994).

58 Tidigare hade kärnkraftsmotståndet i huvudsak tagit sig uttryck genom lokala s.k. NIMBY-protester (Not In My Backyard!).

59 Upparbetning är ett sätt att behandla (ej slutförvara) använt kärnbränsle och innebär att man skiljer ut uran, plutonium och andra långlivade radioaktiva ämnen från det använda bränslet. Detta utvunna material kan sedan användas som bränsle i vissa slags reaktorer. Återstoden är kärnavfall som måste slutförvaras.

60 Den 16 januari 1980 gav Carlsson följande beskrivning av avvecklingstakten: ”högst tolv kärnreaktorer skall användas under vad som är en tekniskt säker livslängd, vilket bedöms vara ca 25 år” (prot. 1979/80:64:16). Carl Tham, även han linje 2-företrädare, uttryckte sig nästan identiskt när han förklarade att enligt linje 2 skall ”högst tolv kärnkraftsreaktorer användas längst under vad som är en tekniskt säker livslängd, vilket bedöms vara ca 25 år” (prot. 1979/80:64:13). En mycket snarlik formulering återkom i propositionen som regeringen presenterade med anledning av omröstningsresultatet (prop. 1979/80:170:4).

61 Informellt hade övriga partier varit medvetna om detta sedan hösten (framgår av Sundström 1993).

62 Statistik över den svenska energibalansen kan lätt bli mycket missledande om man endast jämför den totala produktionskapaciteten (TWh) med den totala förbrukningen. Ett annat angeläget problem som måste lösas är nämligen att hela tiden kunna tillgodose det momentana effektuttaget (MW), dvs. att vid varje ögonblick kunna leverera efterfrågad ström. Kunden förväntar sig att få strömmen levererad omedelbart när man sticker i kontakten, inte när kraftbolaget får tillgänglig leveranskapacitet. Upprätthålls inte den balansen uppstår omedelbar effektbrist. Strömförbrukningen skiftar kraftigt över årets dagar och dygnets timmar, inte minst beroende på väderlek och vanor (se t.ex. SOU 1995:139: underlagsbil. 9).

63 När Eisenhower höll sitt berömda *Atoms for Peace*-tal för FN:s generalförsamling i december 1953 hade han ett strategiskt motiv. USA släppte data om atomenergin till länder som samtidigt underkastade sig en internationell kontroll som skulle hindra spridningen av atomvapen. Detta blev upprinnelsen till bildandet av IAEA (Leijonhufvud 1994: 25–26).

[64] ”Miljörörelsen” är noga räknat en oegentlig betäckning i det här sammanhanget, eftersom opinionen för bevarandet av naturen på 1960-talet hade litet gemensamt med den sociala rörelse som den senare förvandlades till under 1970-talet. Termen åsyftar här bland annat Svenska Naturskyddsföreningen och, under 1960-talet, centerpartiet.

[65] Detta eftersom avskrivningstiden på investeringarna skulle vara högst åtta år.

[66] Jag finner detta något paradoxalt, eftersom det därmed egentligen inte löste trovärdighetsproblemet. Det är tänkbart att samma åtgärd syftade till att uppfattas som en signal med låg trovärdighet av vissa aktörer som motsatte sig att avvecklingen inleddes, samtidigt som den skulle uppfattas som ett genuint symptom (dvs. beslutet var en pose) av aktörer som önskade att avvecklingen inleddes. Detta är hypotetiska resonemang som jag inte kan belägga.

[67] Carlssons egna samvetskval över år 2010 visade sig tack och lov inte vara djupare än att de raskt kunde självläka sedan statsministern lämnat regeringen. I memoarerna från 1999 skymtar aldrig någon smärta över det utsuddade, ”moraliska” slutåret. ”Jag skäms inte ett ögonblick … Vi kan nu lugnt och odramatiskt avveckla kärnkraften” (Carlsson 1999: 284–285).

SUMMARY

Symbolic politics is the degree to which political decision-making is motivated, not by the tangible aspects of the decision, but by the interpretation of what the decision represents symbolically. This can create seemingly irrational or disproportionate responses from actors moved by their symbolic interpretation of the issue, not by the tangible aspects at hand. While symbolic politics is widely recognized as an important aspect of political decision-making, the phenomenon is insufficiently explored in political science.

The first aim of this book is to develop and systematize concepts and mechanisms necessary for the study of symbolic politics. The second aim is to make a preliminary evaluation of the explanatory power of the suggested concepts. This is done by applying the concepts in two case studies of current Swedish policy-making. The first case is a study of the decision in 2000 to give state subsidies to broadband Internet connections. The second case is a study of the decision in 1997 to commence the nuclear power phase-out by closing the Barsebäck nuclear power plant.

The study of symbolic politics has suffered from four shortcomings. (1) 'Symbolic politics' has been a poorly defined concept; (2) Typologies of different kinds of symbolic politics have been absent. The notion of 'symbolic politics' has accordingly been used to stand for a range of different phenomena; (3) The theoretical link between symbolic politics and mainstream political science has been unclear. Symbolic politics has not been an integrated part of more general theories of political decision-making; (4) The study of symbolic politics has suffered from methodological problems in establishing symbolic factors in a decision-making process.

I suggest that symbolic politics can be defined negatively, as being those aspects of a political decision that are not tangible. Any definition of symbolic politics is bound to be too wide to be analytically useful. Nevertheless, it is possible to identify and define varieties of symbolic

politics in a more precise manner. The taxonomy of symbolic politics consists of four varieties: categories, principles, examples, and expressions. Each variety is associated with certain mechanisms.

Categories are ways to create a symbolic connection between political issues by cognitively grouping them together. This connection can create a contamination-effect where an issue is attributed characteristics belonging another member of the group (guilt-by-association). *Principles* are ways to give the categorization normative implications: since the issues are alike, they should be treated alike. The principle causes a value-transference, giving each member of the group the collected value of the entire group. *Examples* are instances where a single member of the group is offered as prototypical example of the entire group. Dramatic events are often interpreted as "typical" representations of a larger, more abstract societal problem. This can result in an overkill-effect where the solution addressing the larger problem, is designed to meet the specific requirements of the single, prototypical member, instead of the larger problem, which it represents. An *expression* is the communicative use of political decisions. An act can be interpreted as a deliberate signal or an unintended symptom of the actor's intentions, resulting in a value-transference: the expressive action is given the value of the message it is interpreted to convey.

The taxonomy of symbolic politics can be incorporated in general theories of policy processes and political decision-making. *Categories* play an integral part of almost all public policy theories, and can help to explain problem-definition processes. *Principles* are techniques to expand the scope of a political conflict and mobilize new groups of actors. *Examples* are important to raise attention, both on an individual level, and on the political agenda. *Expressions* can be used both to expand and to contract the scope of a political conflict. Defenders of an existing policy subsystem can use expressions to substitute reassuring signals for tangible output. Actors trying to break down the subsystem can introduce an interpretation of existing policies as being expressions of threatening intentions, thereby mobilizing new groups of actors.

It is inherently hard to establish the presence of symbolic political factors in political decision-making. I argue that this can be done by counterfactual interpretation. The decision is first analysed counterfactually. The relevant question is then: What would a rational actor do in this situation, if she acted purely instrumentally? The actual behaviour

is compared to the ideal instrumental behaviour. The resulting discrepancy is an interpretable space where symbolic political factors can make a residual explanatory contribution. These factors are then provisionally established by hermeneutic interpretation.

The first case study, the broadband decision in 2000, reveals a mixture of instrumental and various symbolic factors explaining the decision. The decision deviates from an ideal instrumental behaviour considering the facts known by the actors. Broadband connections were used as a prototypical example of Internet and information technology. This made the broadband issue attractive for expressing general IT-policies. In order to signal governmental commitment to IT, the social democratic government changed their previously demand-based policy towards a more supply-oriented one.

The second case study, the decision in 1997 to commence the nuclear power phase-out by closing the Barsebäck nuclear power plant, reveals a similar mixture of symbolic and instrumental motives. After a referendum had decided against the use of nuclear power in Sweden, it was decided in 1980 that all nuclear power should be phased-out before 2010. Fifteen years on, the credibility of this decision had successively eroded, creating a situation where few believed the government's oral assertions that the phase-out would be accomplished. In the mid-1990s, the government faced a situation with drastically conflicting energy-political goals. The phase-out could not be completed before 2010, if not other, even more urgent goals were to be sacrificed. At the same time, the government had created a strong symbolic connection between implementing the 2010 phase-out and showing respect for democratic values. By closing one nuclear reactor, and thereby sending a strong symbolic signal reassuring of the government's commitment to the phase-out, it was possible to abandon the 2010-limit without being accused of disrespecting the popular will. This instrumental use of symbolic politics solved the immediate goal-conflict for the time being.

The symbolic political taxonomy is concluded to hold enough promise to warrant further elaboration. Symbolic politics can be studied as an entangled web of instrumental and symbolic motives. It is not a form of decision-making of its own. To a greater or lesser degree symbolic factors can be found in most political decisions.

REFERENSER

DAGS- OCH VECKOPRESS

Aftonbladet. 1996a. ”Nygren avgår som minister”. *Aftonbladet*, 1996-02-13, 8.

———. 1996b. ”Utelistan”. *Aftonbladet*, 1996-05-24, 43.

———. 1998. ”Oseriös demonstrationspolitik, Bildt”. *Aftonbladet*, 1998-10-06, 2. Ledare.

Andersson, Jörgen. 1995. ”Vi måste ompröva målen för den framtida energin”. *Aftonbladet*, 1995-12-25, 3. Debattartikel.

Bildt, Carl. 1998. ”Personangrepp Uusmanns IT-politik”. *Ny Teknik*, 1998-02-05. Debattartikel.

Computer Sweden. 1998. ”Partiernas IT-visioner värda att lyssna på”. *Computer Sweden*, 1998-03-13.

———. 1999. ”IT-kommissionen vill ha bredband”. *Computer Sweden*, 1999-09-03.

Dagens Industri. 1999a. ”Bredband kan lyfta Sverige”. *Dagens Industri*, 1999-08-19.

———. 1999b. ”Porträttet: Jonas Birgersson – Fartfylld fältherre”. *Dagens Industri*, 1999-11-13.

Dagens IT. 2000. ”Bredband inte så intressant”. *Dagens* IT, 2000-04-11, 1.

Dagens Nyheter. 1994. ”’Värnskatt symbolisk gest’. Alf Svensson anser att de välbeställda ska vara med och dela på bördorna”. *Dagens Nyheter*, 1994-06-29, A6.

———. 1999. ”IT: Staten satsar inga pengar på bredband”. *Dagens Nyheter*, 1999-09-09, ekonomi.

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

———. 2002. ”På den smala vägen till det breda bandet”. *Dagens Nyheter*, 2002-05-05, B2–3.

Economist, The. 2000a. ”The Damage Done”. *The Economist*, 2000-08-26.

———. 2000b. ”The EU 14 Give Way to Austria”. *The Economist*, 2000-09-16.

———. 2000c. ”Falling through the net?” *The Economist*, 2000-01-06.

———. 2002a. ”The Political Legacy of Pim Fortuyn”. *The Economist*, 2002-05-09.

———. 2002b. ”A Wind of Change in the Netherlands – and across Europe”. *The Economist*, 2002-05-16.

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

Finanstidningen. 1999. ”Rosengren vill snabba på statlig bredbandssatsning”. *Finanstidningen*, 1999-09-09.
———. 2000. ”Barnverket borde byta spår”. *Finanstidningen*, 2000-05-27. Ledare.
Fortune. 2001. ”The Twin Towers”. *Fortune*, 2001-10-01.
Göteborgs-Posten. 1994a. ”Folkpartiet nobbade Carlsson”. *Göteborgs-Posten*, 1994-10-07, 27.
———. 1994b. ”Kärnkraften dilemma för s”. *Göteborgs-Posten*, 1994-08-26, 33.
———. 1994c. ”Mer kärnkraft?” *Göteborgs-Posten*, 1994-08-20, 12.
———. 1994d. ”Ny folkomröstning möjlig”. *Göteborgs-Posten*, 1994-09-03, 36.
———. 1994e. ”Onödigt lagstifta om kärnkraften”. *Göteborgs-Posten*, 1994-01-23, 9.
———. 1995a. ”Kärnkraften splittrar s”. *Göteborgs-Posten*, 1995-05-22, 31.
———. 1995b. ”Vi hoppas hinna avveckla till 2010”. *Göteborgs-Posten*, 1995-01-28, 20.
———. 1996. ”Schackpartiet där alla föll men Persson höll”. *Göteborgs-Posten*, 1996-02-17, 12.
———. 1999. ”Visioner höjer Framtidsfabrikens aktiekurs”. *Göteborgs-Posten*, 1999-08-25, 32.
———. 2000a. ”Björn Rosengren tappar stöd”. *Göteborgs-Posten*, 2000-03-23, 36.
———. 2000b. ”Rosengren fick underkänt”. *Göteborgs-Posten*, 2000-03-22, 28.
Helsingborgs Dagblad. 1997. ”Troligt att Barsebäck stängs först”. *Helsingborgs Dagblad*, 1997-02-02, 20.
———. 1999. ”Visionär chef höjer aktiekursen: Nu ska Framtidsfabriken ge svenskarna bredbandstekniken”. *Helsingborgs Dagblad*, 1999-08-25, 16.
Herin, Jan & Bertil Ericson. 1998. ”Departement utan krut”. *Göteborgs-Posten*, 1998-10-08, 4. Debattartikel.
Ilshammar, Lars. 1996. ”IT-ministern faller för marknaden – och Sverige hamnar i B-laget”. *Aftonbladet*, 1996-03-20, 4–5. Debattartikel.
Johansson, Mats. 1999. ”Bredband är ute”. *SAF-tidningen*, 1999-10-01. Krönika.
Johansson, Olof. 1995. ”Kärnkraften nästa samarbetsområde”. *Dagens Nyheter*, 1995-04-24, A4. Debattartikel.
Kågeson, Per. 1995. ”För dyrt att avveckla till 2010”. *Dagens Nyheter*, 1995-07-29, 8. Debattartikel.
Leissner, Maria & Alf Svensson. 1995. ”Så avvecklar vi kärnkraften”. *Dagens Nyheter*, 1995-12-23, A4. Debattartikel.
Lindh, Anna. 1994. ”Miljöpolitiken har gått bakåt”. *Göteborgs-Posten*, 1994-08-11, 5. Debattartikel.
Lökken, Arne, Göran Johnsson & Sune Ekbåge. 1995. ”Behåll kärnkraften efter 2010”. *Dagens Nyheter*, 1995-01-25, A4. Debattartikel.

Mcguire, Stryker & Gianne Brownell. 2000. ”Shining Stockholm”. *Newsweek*, 2000-02-07.
Ny Teknik. 1998. ”Bredband valfråga: Bildt utmanar regeringen om snabba förbindelser på Internet”. *Ny Teknik*, 1998-02-19.
Persson, Göran & Tony Blair. 2000. ”Vi ska bli bäst i världen!” *Aftonbladet*, 2000-03-22, 3. Debattartikel.
Persson, Göran & Olof Johansson. 1997. ”Vi fortsätter ta ansvar för Sverige”. *Dagens Nyheter*, 1997-02-05, A4. Debattartikel.
Persson, Göran, Bosse Ringholm & Wanja Lundby-Wedin. 2002. ”Samförstånd ska ge högre tillväxt”. *Dagens Nyheter*, 2002-08-04. Debattartikel.
Resumé. 1999. ”Årets lobbyist 1999 – Han vill bygga den svenska modellen 2.0”. *Resumé*, 1999-11-18.
Rosengren, Björn. 1999. ”Oförutsedda effekter bra IT-mål”. *Aftonbladet*, 1999-11-23, 3. Debattartikel.
Rosengren, Björn & Christer Sturmark. 2000. ”Spring ännu fortare, kära medborgare”. *Svenska Dagbladet*, 2000-03-01, 12. Debattartikel.
Samuelsson, Marianne & Birger Schlaug. 1994. ”Carlsson kan bli historisk”. *Aftonbladet*, 1994-10-06, 3. Debattartikel.
Steele, Shelby. 1995. ”Affirmative Action Must Go”. *New York Times*, 1995-03-01, A19.
Sturmark, Christer. 2002. ”IT-kommissionen för tam!” *Computer Sweden*, 2002-03-22. Debattartikel.
Sturmark, Christer & Mats Wennberg. 1996. ”IT-kompetens minst lika viktig som kompetens i språk”. *Svenska Dagbladet*, 1996-04-10, 48. Debattartikel.
Sundström, Anders. 1993. ”Uppgörelse om kärnkraften krävs”. *Dagens Nyheter*, 1993-10-27, A4. Debattartikel.
Svenska Dagbladet. 1995a. ”C och fp kan blockera avveckling”. *Svenska Dagbladet*, 1995-12-24, 16.
———. 1995b. ”Energiministern redo fatta kärnkraftsbeslutet 1996”. *Svenska Dagbladet*, 1995-01-04, 12.
———. 1995c. ”Kärnkraftsbeslut ligger fast”. *Svenska Dagbladet*, 1995-01-26, 12.
———. 1995d. ”Naturgasfrågan delar centern”. *Svenska Dagbladet*, 1995-11-27, 18.
———. 1995e. ”Nio av tio tror inte på avveckling”. *Svenska Dagbladet*, 1995-02-21, 16.
———. 1995f. ”Snäv tidsplan för energikommission”. *Svenska Dagbladet*, 1995-09-26, 14.
———. 1995g. ”Turbinerna går på högvarv”. *Svenska Dagbladet*, 1995-11-18, 15.
———. 1995h. ”Utspel kan försvåra Carlssons plan”. *Svenska Dagbladet*, 1995-04-25, 21.
———. 1996a. ”Anders Sundströms väg upp ur grytet”. *Svenska Dagbladet*, 1996-11-27, 11.
———. 1996b. ”Begränsad tid för informationstekniken”. *Svenska Dagbladet*, 1996-05-12, 20.

———. 1996c. ”Centern håller fast vid slutåret 2010”. *Svenska Dagbladet*, 1996-10-02, 12.
———. 1996d. ”Daléus kritisk mot Sundström”. *Svenska Dagbladet*, 1996-11-30, 19.
———. 1996e. ”Elsparande dyrt för hushåll”. *Svenska Dagbladet*, 1996-09-20, 14.
———. 1996f. ”Energisamtalen klara före sommaren”. *Svenska Dagbladet*, 1996-04-17, 12.
———. 1996g. ”Försöksballong om kärnkraftsavvecklingen”. *Svenska Dagbladet*, 1996-10-15, 15.
———. 1996h. ”Göran Persson gav inga löften till danskarna om Barsebäck”. *Svenska Dagbladet*, 1996-04-18, 12.
———. 1996i. ”Mp utmotade från energisamtalen”. *Svenska Dagbladet*, 1996-12-18, 11.
———. 1996j. ”Persson vill börja avveckla kärnkraften”. *Svenska Dagbladet*, 1996-04-14, 12.
———. 1996k. ”Persson vill inte ha ny kärnkraftsdebatt”. *Svenska Dagbladet*, 1996-10-21, 12.
———. 1996l. ”Statsministern tar hjälp av kärnkraftsmotståndare”. *Svenska Dagbladet*, 1996-10-21, 12.
———. 1996m. ”Uusman på efterkälken”. *Svenska Dagbladet*, 1996-05-14, 2. Ledare.
———. 1997a. ”Energipolitik styr regeringsalternativ”. *Svenska Dagbladet*, 1997-04-03, 10.
———. 1997b. ”Flera avsteg från dekret i linje 2:s kampanj”. *Svenska Dagbladet*, 1997-02-05, 5.
———. 1997c. ”Johansson undviker frågan om startåret”. *Svenska Dagbladet*, 1997-02-06, 11.
———. 1997d. ”Kärnkraften finns kvar långt in på 2000-talet”. *Svenska Dagbladet*, 1997-09-07, Näringsliv 36.
———. 1997e. ”Kärnkraftskritik får fler nyanser”. *Svenska Dagbladet*, 1997-11-15, 5.
———. 1997f. ”Perssons stöd för Uusmann sviktar”. *Svenska Dagbladet*, 1997-10-20, 5.
———. 1998a. ”Könshandel. Felaktiga Messingaler”. *Svenska Dagbladet*, 1998-06-02, 2. Ledare.
———. 1998b. ”Näringsdepartementet kräver utrymme: maktkamp hotar Åsbrink”. *Svenska Dagbladet*, 1998-11-29, 5.
———. 1999a. ”HSB tecknar ramavtal för bredband”. *Svenska Dagbladet*, 1999-08-24, 28.
———. 1999b. ”Telia satsar på bredband”. *Svenska Dagbladet*, 1999-08-27, 35–36.
———. 2000a. ”Bredband en flopp”. *Svenska Dagbladet*, 2000-11-25, Näringsliv 5.
———. 2000b. ”Kvoterad eller lämpad?” *Svenska Dagbladet*, 2000-05-12, 2. Ledare.
———. 2000c. ”Regeringen skjuter upp IT-proposition”. *Svenska Dagbladet*, 2000-03-22, 6.
———. 2000d. ”Sänkt hyra för grannar till missbrukare”. *Svenska Dagbladet*, 2000-07-02, 10.

Sydsvenska Dagbladet. 2001. ”Bredband blev för dyrt”. *Sydsvenska Dagbladet*, 2001-04-22, A6.
Tjernberg, Henrik. 1999. ”Debatt: Låt bredband växa fram utan statligt stöd”. *Dagens Industri*, 1999-10-01. Debattartikel.
TT. 1994a. ”Kommission går i repris”. *Göteborgs-Posten*, 1994-04-29, 16.
———. 1994b. ”Vill ha besked om kärnkraften”. *Göteborgs-Posten*, 1994-10-13, 30.
———. 1995. ”Kärnkraftsomröstning övervägs”. *Svenska Dagbladet*, 1995-01-27, 16.
———. 1996a. ”Johansson glad över s-beslut”. *Svenska Dagbladet*, 1996-03-18, 13.
———. 1996b. ”M och fp borta från energiförhandling”. *Göteborgs-Posten*, 1996-11-14, 36.
———. 1998a. ”Anders Sundström ville inte vara pryo”. *Svenska Dagbladet*, 5.
———. 1998b. ”C vill ha nya digitala vägar”. *Göteborgs-Posten*, 1998-12-22, 28.
———. 1999a. ”LO driver på om bredbandsutbyggnad”. TT *nyhetsbanken*, 1999-10-26.
———. 1999b. ”Persson i Framtidsfabriken”. *Göteborgs-Posten*, 1999-10-30, 36.
———. 2000. ”Timmer fraktas inte med bredband”. *Svenska Dagbladet*, 2000-04-28.
TT nyhetsbanken. 1997. ”Carl Bildt föreslår bred uppgörelse om skatterna”. TT *nyhetsbanken*, 1997-08-28.
———. 1998. ”Bildt föreslår offentlig IT-satsning”. TT *nyhetsbanken*, 1998-02-13.
———. 1999. ”Glesbygdsverket vill IT-satsa på glesbygden”. TT *nyhetsbanken*, 1999-06-01.
Uusmann, Ines. 1998. ”Var är din IT-strategi, Carl Bildt?” *Ny Teknik*, 1998-02-19. Debattartikel.
Vision. 1998. ”Bildt laddar för IT-valet”. *Vision*, 1998-04-27.
Welin-Berger, Michael. 1999. ”Debatt: Utan statligt monopol dröjer framtiden längre”. *Dagens Industri*, 1999-10-08. Debattartikel.

OFFENTLIGT TRYCK

Betänkande 1979/80:NU70.
Betänkande 1987/88:JOU23.
Betänkande 1993/94:UBU12.
Betänkande 1995/96:TU19.
Betänkande 1997/98:SKU04.
Betänkande 1998/99:TU4.
Betänkande 1999/00:TU9.
dir. 1995:1. ”Kommission för att främja en bred användning av informationsteknik”, 1995-01-19. Statsrådsberedningen.
dir. 1998:07. ”Behov av informations- och kommunikationsteknisk infrastruktur”, 1998-07-23. Statsrådsberedningen.

dir. 1998:38. ”Kommissionen för analys av informationsteknikens påverkan på samhällsutvecklingen – IT-kommissionen”, 1998-05-14. Statsrådsberedningen.
dir. 2000:04. ”Infrastrukturprogram för bredbandskommunikation”, 2000-01-27. Statsrådsberedningen.
dir. 2000:44. ”Tilläggsdirektiv till utredningen om infrastrukturprogram för bredbandskommunikation (N2000:01)”, 2000-05-11. Statsrådsberedningen.
Johansson, Magnus, Jörgen Nissen & Lennart Sturesson. 1998. *”IT-ism”: Informationstekniken som vision och verklighet*. KFB-rapport 1998:11. Stockholm: Fritzes.
Motion 1993/94:N305. *Näringspolitiken*.
Motion 1993/94:N418. *Kärnkraftens avveckling m.m.*
Motion 1998/99:N335. *Näringspolitiken*.
Motion 1998/99:T808. *En digital allemansrätt*.
Motion 1998/99:T818. *Sverige vidare mot IT-toppen*.
Motion 1999/2000:T24. *Med anledning av prop* 1999/2000*:*86 *Ett informationssamhälle för alla*.
Motion 1999/2000:T28. *Med anledning av prop.* 1999/2000*:*86 *Ett informationssamhälle för alla*.
Motion 1999/2000:T29. *Med anledning av prop.* 1999/2000*:*86 *Ett informationssamhälle för alla*.
Motion 1999/2000:T703. *En digital allemansrätt*.
Näringsdepartementet. 2000. *För utvecklingen av IT-infrastrukturen*. Stockholm: Regeringskansliet.
Proposition 1975:30. *Proposition om energihushållningen m. m.*
Proposition 1979/80:170. *Proposition om vissa energifrågor.*
Proposition 1984/85:120. *Om riktlinjer för energipolitiken.*
Proposition 1986/87:24. *Proposition om förbud mot nya kärnkraftsreaktorer.*
Proposition 1987/88:90. *Om energipolitik inför 1990-talet*.
Proposition 1990/91:88. *Om energipolitiken.*
Proposition 1995/96:125. *Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknik.*
Proposition 1996/97:84. *En uthållig energiförsörjning.*
Proposition 1996/97:173. *Beskattning av bostadsförmån, m.m.*
Proposition 1997/98:150. *1998 års ekonomiska vårproposition*.
Proposition 1999/00:86. *Ett informationssamhälle för alla*.
Protokoll 1972/73:102. 1972-10-25. Riksdagen.
Protokoll 1976/77:7. 1976-10-08. Riksdagen.
Protokoll 1979/80:64. 1980-01-16. Riksdagen.

Protokoll 1985/86:137. 1986-05-12. Riksdagen.
Protokoll 1995/96:2. 1995-10-03. Riksdagen.
Protokoll 1995/96:6. 1995-10-11. Riksdagen.
Protokoll 1995/96:74. 1996-03-22. Riksdagen.
Protokoll 1995/96:105. 1996-06-04. Riksdagen.
Protokoll 1996/97:47. 1996-12-17. Riksdagen.
Protokoll 1996/97:53. 1997-01-22. Riksdagen.
Protokoll 1996/97:103. 1997-05-15. Riksdagen.
Protokoll 1996/97:117. 1997-06-10. Riksdagen.
Protokoll 1997/98:50. 1997-12-18. Riksdagen.
Protokoll 1997/98:114. 1998-05-28. Riksdagen.
Protokoll 1998/99:114. 1998-11-12. Riksdagen.
Protokoll 1999/2000:2. 1999-09-14. Riksdagen.
Protokoll 1999/2000:126. 2000-06-13. Riksdagen.
SOU 1990:21. *Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen*. Betänkande från EL 90. Stockholm: Allmänna förlaget.
––– 1994:118. *Informationsteknologin: Vingar åt människans förmåga*. Betänkande från IT-kommissionen. Stockholm: Fritzes.
––– 1995:139. *Omställning av energisystemet*. Betänkande från Energikommissionen. Stockholm: Fritzes.
––– 1999:85. *Bredband för tillväxt i hela landet*. Betänkande från IT-infrastrukturutredningen. Stockholm: Fakta Info Direkt.
––– 1999:134. *Framtidssäker IT-infrastruktur för Sverige*. Betänkande från IT-kommissionen. Stockholm: Fakta Info Direkt.
––– 2000:68. *Kommunstöd till lokal IT-infrastruktur*. Betänkande från Bredbandsutredningen. Stockholm: Fritzes.
––– 2000:111. *IT-infrastruktur för stad och land*. Betänkande från Bredbandsutredningen. Stockholm: Fritzes.
Statskontoret. 1997. *Svenska delen av Internet*, *Statskontoret rapport 1997:18*. Stockholm: Statskontoret.

OPUBLICERADE DOKUMENT

Bildt, Carl. 1994. Sverige mot IT-toppen. Anförande vid Ingenjörsvetenskapsakademiens Jubileumssymposium ”Människan – Tekniken – Framtiden”, Stockholm 1994-02-07.
IT-kommissionen. 1998. ”IT som medel för regional utveckling” Skrivelse, 1998-06-03. G. Hedborg. Dnr 17 97/126.

———. 1999a. ”Framtidssäker IT-infrastruktur för Sverige” Skrivelse, 1999-12-09. C. Marking. Dnr ITK 99/23.
———. 1999b. ”IT-kommissionens sammanträde den 23 februari 1999” Protokoll, 1999-02-23.
———. 1999c. ”Remissvar – Bredband för tillväxt i hela landet, SOU 1999:85” Remissyttrande, 1999-09-15. A.-M. Eklund Löwinder. Dnr ITK 99/37.
KFB. 1999. ”Yttrande över betänkandet Bredband för tillväxt i hela landet” Remissvar, 1999-09-13. E. Hörnell. Dnr 1999-0505.
Näringsdepartementet. 1997 Korrespondens, 1997-01-30. B. Weiss. Dnr N97/262/E.
———. 1999. ”Svenska Kraftnät överlämnar bredbandsutredning till näringsminister Björn Rosengren” Pressmeddelande, 1999-11-08.
———. 2002. ”Budget 2002” Informationsmaterial, www.regeringen.se, 2002-03-12.

PERSONLIGA KÄLLOR

Berner, Jan. 2003. Fd. expert i IT-infrastrukturutredningen, fd. projektledare på IT-kommissionens sekretariat. 2003-01-27.
Björn, Jens. 2003. Fd. departementssekreterare, Kommunikationsdepartementet. 2003-03-21 (telefonkontakt).
Brandén, Ulrik. 2002. Fd. IT-företagen, fd. medlem av Ungdomens IT-råd, fd IT-kommissionens IT-infrastrukturobservatorium. Stockholm, 2002-12-18.
Daléus, Lennart. 2003. Fd. partiledare, centerpartiet. Stockholm, 2003-01-27.
Granholm, Arne. 2003. Ämnessakkunnig, Näringsdepartementet, fd. sekreterare i IT-infrastrukturutredningen. Stockholm, 2003-01-27.
Heijer, Birgitta. 2003. Fd. statssekreterare, Näringsdepartementet. Stockholm 2003-01-10.
Hultkrantz, Lars, 2002. Professor i nationalekonomi, fd. konsult åt IT-infrastrukturutredningen. 2002-11-01 – 2003-01-07 (telefonkontakt, korrespondens).
Hägglöf, Lena. 2001. Kansliråd, Näringsdepartementet, fd. sekreterare i IT-infrastrukturutredningen. Stockholm, 2001-02-13.
Hörnell, Erik. 2001. Analytiker, specialist på FOU- och tillväxtfrågor, VINNOVA. Stockholm, 2001-08-21.
Nilsson, Ann-Marie. 2002. Fd. vd IT-företagen, fd. kanslichef på och medlem av IT-kommissionen. Stockholm, 2002-11-28.
Ohlin, Tomas. 2002. Utredare, bl.a. i första IT-kommissionen, fd. adj. professor vid Linköpings universitet med inriktning mot villkor och former för tillgänglighet för databaser och kunskapstjänster. Stockholm, 2002-10-21.
Sturmark, Christer. 2003. Fd. IT-kommissionen, fd. regeringens rådgrupp för den nya ekonomin, ”IT-guru”. Stockholm, 2003-01-17.

ÖVRIGA KÄLLOR

Allison, Graham T. & Philip Zelikow. 1999. *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. 2 uppl. New York: Longman.

Anderson, Charles W. 1978. "The Logic of Public Problems: Evaluation in Comparative Policy Research". I *Comparing Public Policies: New Concepts and Methods*, D. E. Ashford (red). Beverly Hills: Sage Publications.

———. 1979. "The Place of Principles in Policy Analysis". *American Political Science Review* 73 (3):711–723.

Anderson, James E. 2000. *Public Policymaking*. 4 uppl. Boston: Houghton Mifflin Company.

Anshelm, Jonas. 2000. *Mellan frälsning och domedag: Om kärnkraftens politiska idéhistoria i Sverige* 1945–1999. Stockholm: Brutus Östllings Bokförlag Symposion.

Baumgartner, Frank R. 1987. "Parliament's Capacity to Expand Political Controversy in France". *Legislative Studies Quarterly* 12 (1):33–54.

Baumgartner, Frank R. & Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.

——— (red). 2002a. *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press.

———. 2002b. "Positive and Negative Feedback in Politics". I *Policy Dynamics*, F. R. Baumgartner & B. D. Jones (red). Chicago: University of Chicago Press.

Bergquist, Sven. 1985. *De heta åren: en rapport från insidan!* Stockholm: Timbro.

Birkland, Thomas A. 2001. *An Introduction to the Policy Process*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Bosso, Christopher J. 1987. *Pesticides and politics: the life cycle of a public issue*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.

Brox, Ottar. 1993. "Politiske gjerninger som kommunikasjon". I *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*, B. E. Rasch (red). Oslo: Universitetsforlaget.

Brunner, Ronald D. 1987. "Key political symbols: the dissociation process". *Policy Sciences* 20 (1):53–76.

Brysk, A. 1995. "Hearts and Minds – Bringing Symbolic Politics Back In". *Polity* 27 (4):559–585.

Burnier, DeLysa. 1994. "Constructing Political Reality: Language, Symbols, and Meaning in Politics". *Political Research Quarterly* 47 (1):239–253.

Burstein, Paul & Marie Bricher. 1997. "Problem definition and public policy: Congressional committees confront work, family, and gender, 1945–1990". *Social Forces* 76 (1):135–168.

Carlsson, Ingvar. 1999. *Ur skuggan av Olof Palme*. Stockholm: Hjarlmarson & Högberg.

Carrwik, Christian. 2000. *Who is* IT*: Vem är vem i Internet-sverige*. Stockholm: Periskop förlag.
Chwe, Michael Suk-Young. 2001. *Rational ritual: culture, coordination, and common knowledge*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
Cobb, Roger W. & J. F. Coughlin. 1998. "Are elderly drivers a road hazard?: Problem definition and political impact". *Journal of Aging Studies* 12 (4):411–427.
Cohen, Michael D., James G. March & Johan P. Olsen. 1972. "A garbage can model of organizational choice". *Administrative Science Quarterly* 17 (1):1–25.
Dahl, Robert A. 1961. *Who governs?: democracy and power in an American city*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
———. [1989] 2002. *Demokratin och dess antagonister*. Översatt av G. Hemberg. Stockholm: Ordfront & Demokratiakademin.
Daléus, Lennart. 2000. *Digital allemansrätt för livskraft i hela landet*. Stockholm: Centerpartiet.
Damasio, Antonio R. 1994. *Descartes' Error: Emotion, Reason, and the Human Brain*. New York: Quill, HarperCollinsPublishers.
Danjoux, Olivier. 2002. *L'etat, c'est pas moi: Refraiming Citizenship(s) in the Baltic Republics*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lund Political Studies 122.
deLeon, Peter. 1999. "The Stages Approach to the Policy Process". I *Theories of the policy process*, P. A. Sabatier (red). Boulder, Colo.: Westview Press.
Dittmer, Lowell. 1977. "Political Culture and Political Symbolism: Toward a Theoretical Synthesis". *World Politics* 29 (4):552–583.
Dye, Thomas R. 1976. *Policy Analysis: What Goverments Do, Why They Do It, And What Difference It Makes*. University, Alabama: University of Alabama Press.
———. 1998. *Understanding public policy*. 9 uppl. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
Eckstein, Harry. 1992. "Case Study and Theory in Political Science". I *Regarding Politics: Essays on Political Theory, Stability, and Change*. Berkeley: University of California Press.
Edelman, Murray. 1971. *Politics as Symbolic Action*. Chicago: Markham Publishing Company.
———. 1977. *Political Language: Words that succeed and policies that fail*. New York: Academic Press.
———. 1988. *Constructing the political spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.
———. 1998. "Language, myths and rhetoric". *Society* 35 (2):131–139.
———. [1964] 1985. *The symbolic uses of politics*. Urbana: University of Illinois Press.
Elder, Charles D. & Roger W. Cobb. 1983. *The Political Uses of Symbols*. New York: Longman.

Elster, Jon. 1998. ”Introduction”. I *Deliberative Democracy*, J. Elster (red). Cambridge: Cambridge University Press.
———. 1999. *Alchemies of the mind: rationality and the emotions*. Cambridge: Cambridge University Press.
Eriksen, Erik Oddvar. 1987. ”Symbols, Stratagems, and Legitimacy in Political Analysis”. *Scandinavian Political Studies* 10 (4): 259–278.
Eriksson, Olof & Arne Mogren. 1986. *Ut ur återvändsgränderna*. Stockholm: Statens energiverk (1986:R16).
Esiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson & Lena Wägnerud. 2002. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts Juridik.
Falkemark, Gunnar. 1999. *Politik, lobbyism och manipulation: svensk trafikpolitik i verkligheten*. Nora: Nya Doxa.
Feldt, Kjell-Olof. 1991. *Alla dessa dagar...: I regeringen* 1982–1990. Stockholm: Norstedts.
Fischer, Frank & John Forester. 1993. *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, N.C.: Duke University Press.
Flyvbjerg, Bent. 1991. *Rationallitet og magt. Bind* 1*: Det konkretes videnskab*. Odense: Akademisk Forlag.
Forester, John. 1984. ”Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through”. *Public Administration Review* 44 (1): 23–31.
Frankson, Anders & Niklas Zetterling. 2002. *Slaget om Kursk: Historiens största pansarslag*. Stockholm: Norstedts.
Gauthier Reberg, Kristina. 2002. ”Nytt försök bygga ut nätet för datatrafik”. *Från Riksdag och Departement* (30): 10.
Goldman, Kjell, Mogens N. Pedersen & Øyvind Østerud (red). 1997. *Statsvetenskapligt lexikon*. Stockholm: Universitetsforlaget.
Goodin, Robert E & Hans-Dieter Klingeman (red). 1996. *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
Graber, Doris A. 1976. *Verbal Behavior and Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
Greenberg, George D., Jeffery A Miller, Lawrence B. Mohr & Bruce C. Vladeck. 1977. ”Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research”. *American Political Science Review* 71 (4): 1532–1543.
Gusfield, Joseph R. 1963. *Symbolic Crusade: Status Politics and the American Temperance Movement*. Urbana: University of Illinois Press.
———. 1981. *The culture of public problems: drinking-driving and the symbolic order*. Chicago: University of Chicago Press.

Hacking, Ian. 1999. *The social construction of what?* Cambridge, Mass: Harvard University Press.
Hadenius, Axel. 1984. ”Att belägga motiv”. I *Tre studier i politiskt beslutsfattande*, A. Hadenius, R. Henning & B. Holmström (red). Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, Almqvist & Wicksell.
Hall, Peter A. 1993. ”Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics* 25 (3):275–296.
Hammerich, Kai. 1977. *Kompromissernas koalition: person- och maktspelet kring regeringen Fälldin*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
Heclo, Hugh. 1995. ”Issue Networks and the Executive Establishment”. I *Public Policy: The Essential Readings*, S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn (red). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
Hedström, Peter & Richard Swedberg. 1998. ”Social mechanisms: An introductory essay”. I *Social Mechanisms: An analytical approach to social theory*, P. Hedström & R. Swedberg (red). Cambridge: Cambridge University Press.
Hess, F. M. 1999. ”A political explanation of policy selection: The case of urban school reform”. *Policy Studies Journal* 27 (3):459–473.
Hill, Michael. 1997. *The Policy Process in the Modern State.* 3 uppl. Harlow: Prentice Hall.
Hofstadter, Richard. 1955. ”The Pseudo-Conservative Revolt”. I *The New American Right*, D. Bell (red). New York: Criterion Books.
Holmberg, Sören. 1991. *The impact of party on nuclear power attitudes in Sweden*. Stockholm: Statens kärnbränslenämnd (SKN), Allmänna förlaget.
Holmberg, Sören, Jörgen Westerståhl & Karl Branzén. 1977. *Väljarna och kärnkraften*. Stockholm: LiberFörlag.
Howlett, M. & M. Ramesh. 1998. ”Policy subsystem configurations and policy change: Operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process”. *Policy Studies Journal* 26 (3):466–481.
Howlett, Michael & M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
Ilshammar, Lars. 2002. *Offentlighetens nya rum: Teknik och politik i Sverige* 1969–1999. Örebro: Universitetsbiblioteket, Örebro universitet.
Jasper, James M. 1988. ”The Political Life Cycle of Technologichal Controversies”. *Social Forces* 67 (2):357–377.
Jervis, Robert. 1970. *The Logic of Images in International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
Johannesson, Kurt. 1990. *Retorik eller konsten att övertyga*. Stockholm: Norstedts.

Johansson, Magnus. 1997. *Smart, fast and beautiful: On rhetoric of technology and computing discourse in Sweden* 1955–1995. Linköping: Linköpings universitet, Tema T.

John, Peter. 1998. *Analysing Public Policy*. London: Continuum.

Johnson, James. 2002. "How Conceptual Problems Migrate: Rational Choice, Interpretation, and the Hazards of Pluralism". *Annual Review of Political Science* 5:223–248.

Jones, Bryan D. 1994. *Reconceiving decision-making in democratic politics: attention, choice, and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.

———. 2001. *Politics and the architecture of choice: bounded rationality and governance*. Chicago: University of Chicago Press.

Karlsson, Magnus. 1996. "Surfing the Wave of National IT Initiatives – Sweden and International Policy Diffusion". *Information Infrastructure and Policy* 5 (3): 191–204.

Kertzer, David I. 1988. *Ritual, politics, and power*. New Haven: Yale University Press.

———. 1996. *Politics & symbols: the Italian Communist Party and the fall of communism*. New Haven: Yale University Press.

King, Gary, Robert O. Keohane & Sidney Verba. 1994. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Kingdon, John W. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2 uppl. New York: HarperCollins College Publishers.

Klatch, Rebecca E. 1988. "Of Meanings & Masters: Political Symbolism & Symbolic Action". *Polity* 21 (1):137–154.

Kowalewski, David. 1980. "The Protest Uses of Symbolic Politics in the USSR". *Journal of Politics* 42 (2):439–460.

Lakoff, George. 1987. *Women, Fire, and Dangerous Things*. Chicago: University of Chicago Press.

Lakoff, George & Mark Johnson. 1980. *Metaphors We Live By*. Chicago: University of Chicago Press.

Larsmo, Ola & Lars Ilshammar. 1999. *Net.Wars*. 2 uppl. Stockholm: Atlas Förlag.

Larsson, Sven-Erik. 1986. *Regera i koalition: den borgerliga trepartiregeringen* 1976–1978 *och kärnkraften*. Stockholm: Bonnier.

Lasswell, Harold D. 1930. *Psychopathology and politics.* Chicago, Ill,: University of Chicago Press.

———. [1936] 1958. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Meridian Books.

———. [1949] 1965. "The Language of Power". I *Language of Politics: Studies in quantitative semantics*, H. D. Lasswell, N. Leites & R. Fadner (red). Cambridge, Mass.: M.I.T. Press.

LeDoux, Joseph. 1996. *The Emotional Brain: The Mysterious Underpinnings of Emotional Life*. New York: Touchstone, Simon & Schuster.
Leijonhufvud, Sigfrid. 1979. *Ett fall för ministären*. Stockholm: LiberFörlag.
———. 1994. *(parentes?: En historia om svensk kärnkraft*. Västerås: ABB Atom.
Lennstrand, Bo. 2001. *Hype IT: IT as Vision and Reality – on Diffusion, Personalization and Broadband*. Stockholm: Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen.
Lewin, Leif. 1984. *Ideologi och strategi: svensk politik under 100 år*. Stockholm: Norstedts.
Lijphart, Arend. 1971. "Comparative Politics and the Comparative Method". *American Political Science Review* 65:682–693.
Lindblom, Charles Edward. 1959. "The Science of 'Muddling Through'". *Public Administration Review* 19 (2):79–88.
Lindblom, Charles Edward & Edward J. Woodhouse. 1993. *The policy-making process*. 3 uppl, *Prentice-Hall foundations of modern political science series*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
Lindström, Stefan. 1991. *Hela nationens tacksamhet: svensk forskningspolitik på atomenergiområdet 1945–1956*. Stockholm: Stockholms universitet.
Lipset, Seymor Martin. 1955. "The Sources of the 'Radical Right'". I *The New American Right*, D. Bell (red). New York: Criterion Books.
Lundquist, Lennart. 1982. *The party and the masses*. Stockholm: Almquist & Wiksell International.
———. 1987. *Implementation steering: an actor-structure approach*. Lund: Studentlitteratur, Chartwell-Bratt.
———. 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
Lupia, Arthur, Mathew D. McCubbins & Samuel L. Popkin. 2000. "Beyond Rationality: Reason and the Study of Politics". I *Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*, A. Lupia, M. D. McCubbins & S. L. Popkin (red). Cambridge: Cambridge University Press.
Majone, Giandomenico. 1989. *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. New Haven: Yale University Press.
Manners, Ian. 2000. *Substance and symbolism: an anatomy of cooperation in the new Europe*. Aldershot: Ashgate.
March, James G. 1994. *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: Free Press.
Marcus, George E. & Michael B. Mackuen. 1993. "Anxiety, Enthusiasm, and the Vote: The Emotional Underpinnings of Learning and Involvment During Presidential Campaigns". *American Political Science Review* 87 (3):672–685.

Marcus, George E., W. Russel Neuman & Michael B. Mackuen. 2000. *Affective Intelligence and Political Judgment*. Chicago: University of Chicago Press.
McCool, Daniel C. 1995. "The Theoretical Foundation of Policy Studies". I *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology*, D. C. McCool (red). Englewood Cliffs: Prentice Hall.
Merelman, Richard M. (red). 1993. *Language, symbolism, and politics*. Boulder: Westview Press.
Mills, C. Wright. 1995. "The Power Elite". I *Public Policy: The Essential Readings*, S. Z. Theodoulou & M. A. Cahn (red). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
Nelson, Barbara J. 1996. "Public Policy and Administration: an Overview". I *A New Handbook of Political Science*, R. E. Goodin & H.-D. Klingeman (red). Oxford: Oxford University Press.
Nelson, T. E. & D. R. Kinder. 1996. "Issue frames and group-centrism in American public opinion". *Journal of Politics* 58 (4):1055–1078.
Nozick, Robert. 1989. *The Examined Life*. New York: Touchstone.
———. 1993. *The nature of rationality*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
Olsen, Johan P. 1970. "Local budgeting, decision-making or a ritual act?" *Scandinavian Political Studies* 5:85–118.
Olson, Mancur. 1965. *The logic of collective action; public goods and the theory of groups*. Cambridge, Mass.,: Harvard University Press.
O'Neill, Barry. 1999. *Honor, symbols, and war*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
———. 1999. "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework". I *Theories of the Policy Process*, P. A. Sabatier (red). Boulder: Westview Press.
Parsons, Wayne. 1995. *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
Peters, B. Guy. 2001. *The Politics of Bureaucracy*. 5 uppl. London: Routledge.
Petersson, Olof & Jonas Fredén. 1987. *Statens symboler*. Uppsala: Maktutredningen.
Pierson, Paul. 1993. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change". *World Politics* 45 (July):595–628.
———. 1994. *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
Pinker, Steven. 1994. *The Language Instinct*. London: Penguin Books.
———. 1997. *How the Mind Works*. London: Penguin Books.
———. 2002. *The Blank Slate: the modern denial of human nature*. London: Allen Lane.

Popper, Karl R. 1957. *The Poverty of Historicism*. London: Routledge.
———. 1969a. *Conjectures and refutations: the growth of scientific knowledge*. 3 uppl. London: Routledge and Kegan Paul.
———. 1969b. "Three Views Concerning Human Knowledge". I *Conjectures and Refutations*. London: Routledge.
———. 1972. "Of Clouds and Clocks". I *Objective Knowledge*. London: Oxford University Press.
Pressman, Jeffery L. & Aaron Wildavsky. [1973] 1984. *Implementation*. 3 uppl. Berkeley: University of California Press.
Rasch, Bjørn Erik. 1993. "Hva er symbolpolitikk?" I *Symbolpolitikk og parlamentarisk styring*, B. E. Rasch (red). Oslo: Universitetsforlaget.
Riker, William H. 1986. *The art of political manipulation*. New Haven: Yale University Press.
Rochefort, David A. & Roger W. Cobb. 1994. *The politics of problem definition: shaping the policy agenda*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.
Rorty, Richard. 1979. *Philosophy and the Mirror of Nature*. Princeton: Princeton University Press.
Ross, Marc Howard. 1993. *The management of conflict: interpretations and interests in comparative perspective*. New Haven: Yale University Press.
Sabatier, Paul A. 1993. "Policy Change over a Decade or More". I *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, P. A. Sabatier & H. C. Jenkins-Smith (red). Boulder: Westview Press.
———. 1999. *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press.
Sabatier, Paul A. & Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, Colo.: Westview Press.
———. 1999. "The Advocacy Coalition Framework". I *Theories of the policy process*, P. A. Sabatier (red). Boulder, Colo.: Westview Press.
Sapir, Edward. 1934. "Symbolism". I *Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan.
Schagerholm, Annki. 1993. *För het att hantera: kärnkraftfrågan i svensk politik* 1945–1980. Göteborg: Historiska institutionen, Göteborgs universitet.
Scharpf, Fritz Wilhelm. 1997. *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder, Colo.: Westview Press.
Schattschneider, E. E. 1957. "Intensity, Visibility, Direction and Scope". *American Political Science Review* 51 (4): 933–942.
———. [1960] 1975. *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. Hinsdale, Ill.: Dryden Press.
Schelling, Thomas C. 1978. *Micromotives and Macrobehavior*. New York: Norton.

Searle, John R. 1997. *Konstruktionen av den sociala verkligheten*. Översatt av S. Ahlin. Göteborg: Daidalos.

Sears, David O. & Carolyn L. Funk. 1990. "Self-Interest in Americans' Political Opinions". I *Beyond Self-Interest*, J. J. Mansbridge (red). Chicago: University of Chicago Press.

Sears, David O., Carl P. Hensler & Leslie K. Speer. 1979. "Whites' Opposition to 'Busing': Self-Interest or Symbolic Politics?" *American Political Science Review* 73 (2):369–384.

Sears, David O., Richard R. Lau, Tom R. Tyler & Harris M. Allen jr. 1980. "Self-Interest vs. Symbolic Politics in Policy Attitudes and Presidential Voting". *American Political Science Review* 74 (3):670–684.

Sen, Amartya. 1973. "Behaviour and the Concept of Preference". *Economica* 40 (159): 241–259.

———. 1990. "Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory". I *Beyond Self-Interest*, J. J. Mansbridge (red). Chicago: University of Chicago Press.

Sharkansky, Ira. 2002. "Slogan as Policy". *Journal of Comparative Policy Analysis* 4 (1):75–93.

Shepsle, Kenneth A. & Mark S. Bonchek. 1997. *Analyzing politics: rationality, behavior, and institutions*. New York: W.W. Norton.

Simon, Herbert Alexander. 1983. *Reason in human affairs*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

———. 1985. "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science". *American Political Science Review* 79 (2):293–304.

———. [1947] 1997. *Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations*. 4 uppl. New York: Free Press.

Sjöblom, Gunnar. 1968. *Party Strategies in a Multiparty System*. Lund: Studentlitteratur.

Stenelo, Lars-Göran. 1972. *Mediation in International Negotiations*. Lund: Studentlitteratur.

Stoker, Laura. 1992. "Interests and Ethics in Politics". *American Political Science Review* 86 (2):369–380.

Stone, Deborah. 1997. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company.

Sturmark, Christer. 2000. *Den nya ekonomin: Med passionen som drivkraft*. Stockholm: Norstedts.

Sundqvist, Göran. 2001. *Bredbandspolitik: En tekniksociologisk studie av kommunala bredband*, *STS Research Reports 2*. Göteborg: Göteborgs universitet, Avdelningen för humanteknologi och vetenskapsstudier.

Sundström, Mikael. 2001. *Connecting Social Science and Information Technology: Democratic Privacy in the Information Age*. Lund: Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Sztompka, Piotr. 1993. *The sociology of social change*. Oxford: Blackwell.

Taylor, Charles. 1985. "Interpretation and the Sciences of Man". I *Philosophy and the Human Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

———. 1989. *Sources of the Self: The Making of the Modern Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Throgmorton, J. A. 1991. "The Rhetorics of Policy Analysis". *Policy Sciences* 24 (2): 153–179.

Tilly, Charles. 2001. "Mechanisms in Political Processes". *Annual Review of Political Science* 4: 21–41.

True, James L., Bryan D. Jones & Frank R. Baumgartner. 1999. "Punctuated-Equilibrium Theory". I *Theories of the policy process*, P. A. Sabatier (red). Boulder, Colo.: Westview Press.

Truman, David B. 1951. *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: Albert A. Knopf.

Uhrwing, Marie. 2001. *Tillträde till maktens rum: om miljöorganisationer och miljöpolitiskt beslutsfattande*. Hedemora: Gidlunds förlag.

Uvell, Markus. 1999. *rebeller:* IT*-företagen och samhället*. Stockholm: Timbro.

Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.

Weaver, R. Kent. 1986. "The Politics of Blame Avoidance". *Journal of Public Policy* 6 (4): 371–398.

Weber, Max. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. Översatt av A. M. Henderson & T. Parsons. New York: The Free Press.

Wedeen, Lisa. 1999. *Ambiguities of Domination*. Chicago: University of Chicago Press.

Vedung, Evert. 1979. *Kärnkraften och regeringen Fälldins fall*. Stockholm: Rabén & Sjögren.

———. 1991. "Miljöpartiet, nedfrysningsteorin och den järnhårda oligarkilagen". I *Människa, Miljö, Samhälle*, B. Gustafsson (red). Uppsala: Samhällsvetenskapliga fakulteten, Uppsala universitet.

———. 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur.

Weiss, J. A. 1989. "The Powers of Problem Definition – the Case of Government Paperwork". *Policy Sciences* 22 (2): 97–121.

Wihlborg, Elin. 2000. *En lösning som söker problem: Hur och varför lokala* IT*-policyer utvecklas i landsbygdskommuner*. Linköping: Tema T, Linköpings universitet.
Wiking, Susanne. 2002. *On the Value of Pictures in Verbal Cognition*. Lund: Psykologiska instiutionen, Lunds universitet.
Wildavsky, Aaron. 1975. *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston: Little, Brown and Company.
———. 1979. *Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis*. Boston: Little, Brown and Company.
———. 1992. *The New Politics of the Budgetary Process*. 2 uppl. New York: HarperCollins Publishers.
Winch, Peter. [1958] 1994. *Samhällsvetenskapens idé och dess relation till filosofin*. Översatt av C. Sandbacka & G. Torrkulla. Stockholm: Thales.
Wittgenstein, Ludwig. [1953] 1967. *Philosophical Investigations*. Oxford: Blackwell.
von Wright, Georg Henrik. 1971. *Explanation and Understanding*. London: Routledge & Kegan Paul.
Yanow, Dvora. 1996. *How Does a Policy Mean?: Interpreting Policy and Organizational Actions*. Georgetown: Georgetown University Press.
———. 2000. *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Vol. 47, *Sage University Papers Series on Qualitative Research Methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
Zahariadis, N. 1998. ”Comparing three lenses of policy choice”. *Policy Studies Journal* 26 (3):434–448.
———. 1999. ”Ambiguity, Time and Multiple Streams”. I *Theories of the policy process*, P. A. Sabatier (red). Boulder, Colo.: Westview Press.

LUND POLITICAL STUDIES

1. Ruin, Olof, *Kooperativa förbundet* 1899-1929. *En organisationsstudie.* Stockholm: Rabén & Sjögren 1960.
2. Vallinder, Torbjörn, *I kamp för demokratin. Rösträttsrörelsen i Sverige* 1886-1900. Stockholm: Natur & Kultur 1962.
3. Petersson, Hans F., *Power and International Order. An Analytical Study of Four Schools of Thought and Their Approaches to the War, the Peace and the Postwar System* 1914-1919. Lund: Gleerups 1964.
4. Westerhult, Bo, *Kronofogde, häradsskrivare, länsman. Den svenska fögderiförvaltningen* 1810-1917. Lund: Gleerups 1965.
5. Wieslander, Hans, *I nedrustningens tecken. Intressen och aktiviteter kring försvarsfrågan* 1918-1925. Lund: Gleerups 1966.
6. Söderberg, Olof, *Motororganisationerna i Sverige. Bakgrund, grupperingar, aktiviteter.* Stockholm: Rabén & Sjögren 1966.
7. Sjöblom, Gunnar, *Party Strategies in a Multiparty System.* Lund: Studentlitteratur 1968.
8. Hydén, Göran, *TANU Yajenga Nchi. Political Development in Rural Tanzania.* Lund: Uniskol 1968.
9. Lindeberg, Sven-Ola, *Nödhjälp och samhällsneutralitet. Svensk arbetslöshetspolitik* 1920-1923. Lund: Uniskol 1968.
10. Westerhult, Bo, *Underdåniga påtryckningar. Fögderitjänstemännens intressebevakning från* 1800-*talets början till år* 1918. Lund: Gleerups 1969.
11. Bergquist, Mats, *Sverige och EEC. En statsvetenskaplig studie av fyra åsiktsriktningars syn på svensk marknadspolitik* 1961-62. Stockholm: Norstedt 1970.
12. Lundquist, Lennart, *Means and Goals of Political Decentralization.* Lund: Studentlitteratur 1972.
13. Bjurulf, Bo, *An Analysis of Some Aspects of the Voting Process.* Lund: Studentlitteratur 1972.

14. Stenelo, Lars-Göran, *Mediation in International Negotiations.* Lund: Studentlitteratur 1972.

15. Lindqvist, Stellan, *Linkages Between Domestic and Foreign Policy. The Record of Ghana* 1957-1966. Lund: 1974.

16. Bjurulf, Bo, *A Dynamic Analysis of Scandinavian Roll-Call Behavior. A Test of a Prediction Model on Ten Minority Situations in Three Countries.* Lund: Studentlitteratur 1974.

17. Hermerén, Henrik, *Regeringsbildningen i flerpartisystem.* Lund: Studentlitteratur 1975.

18. Johannesson, Conny, *Studier över Svenska metallindustriarbetareförbundets förhandlingsorganisation vid förbundsförhandlingar – med samordning.* Lund: Studentlitteratur 1975.

19. Peterson, Carl-Gunnar, *Ungdom och politik. En studie av Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund.* Stockholm: Frihets förlag 1975.

20. Bryder, Tom, *Power and Responsibility. Contending Approaches to Industrial Relations and Decision Making in Britain* 1963-1971. Lund: Gleerups 1975.

21. Jönsson, Christer, *The Soviet Union and the Test Ban: A Study in Soviet Negotiating Behavior.* Lund: Studentlitteratur 1975.

22. Kronvall, Kai, *Politisk masskommunikation i ett flerpartisystem. Sverige – en fallstudie.* Lund: Studentlitteratur 1975.

23. Liljequist, Gunnar, *Distribution av kommunal service.* Lund: Liber 1977.

24. Lartey, George W., *The Fourth Dimension.* Lund 1977.

25. Weston, David, *Realism, Language and Social Theories: Studies in the Relation of the Epistemology of Science and Politics.* Lund: Department of Political Science 1978.

26. Hagström, Bo, 1971 *års länsförvaltningsreform: En utvärdering.* Lund: Studenlitteratur 1978.

27. Skogmar, Gunnar, *Atompolitik. Sambandet mellan militärt och civilt utnyttjande av atomenergin i amerikansk utrikespolitik* 1945-1973. Malmö: Stenvalls förlag 1979.

28. Sannerstedt, Anders, *Fri konkurrens eller politisk styrning?* 1963 *års trafikpolitiska beslut – debatten om innehåll, tillämpning och effekter.* Lund: Studentlitteratur 1979.

29. Lidén, Anders, *Security and Recognition. A Study of Change in Israel's Official Doctrine,* 1967-1974. Lund: Studentlitteratur 1979.

30. Magnusson, Håkan, *Kommunerna och den regionala planeringen. En analys av länsplaneringen och den fysiska riksplaneringen.* Lund: Studentlitteratur 1980.

31. Stenelo, Lars-Göran, *Foreign Policy Predictions.* Lund: Studentlitteratur 1980.

32. Lundell, Bengt (under medverkan av Tomas Bergström), *Kommunerna och MBL: MBL utan avtal*. Helsingborg 1981.

33. Norrving, Bengt, *Kommunerna och bostadsförsörjningen. En analys av bostadsbyggnadsplaneringen.* Lund: Gleerups 1981.

34. Linderoth, Sven, *Från konkurrens till monopol. En studie av lokal politisk och ekonomisk journalistik.* Malmö: Dialogos 1981.

35. Forje, John, *The One and Indivisible Cameroon: Political Integration and Socio-economic Development in a Fragmented Society.* Lund: Department of Political Science 1981.

36. Adebo, Tarekegn, *Ideological Trends in the Political Thinking of the Developing Regions: The Case of Sub Saharan Africa.* Lund: Studentlitteratur 1982.

37. Elgström, Ole, *Aktiv utrikespolitik. En jämförelse mellan svensk och dansk utrikesdebatt* 1962-1978. Lund: Studentlitteratur 1982.

38. Lindkvist, Kent, *Program och parti: principprogram och partiideologi inom den kommunistiska rörelsen i Sverige* 1917-1972. Lund: Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia 1982.

39. Bergström, Tomas & Bengt Lundell, *Kommunerna och MBL: Från MBL till MBA*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1982.

40. Hörberg, Thomas, *Prediktion, osäkerhet och risk i internationella förhandlingar. En studie av svenskt förhandlingsbeteende vid förhandlingarna med Sovjetunionen* 1940-41 *om ett handelsavtal.* Lund: Studentlitteratur 1983.

41. Geraedts, Henry, *The People's Republic of China: Foreign Economic Relations and Technology Acquisition* 1972-1981. Lund: Research Policy Institute 1983.

42. Jerneck, Magnus, *Kritik som utrikespolitiskt medel. En studie av de amerikanska reaktionerna på den svenska Vietnamkritiken.* Lund: Dialogos 1983.

43. Stenelo, Lars-Göran, *The International Critic.* Lund: Studentlitteratur 1984.

44. Bergström, Tomas & Bengt Lundell, *Kommunerna och MBL: Lokalt medbestämmade.* Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1984.

45. Sjölin, Mats, *Kommunalpolitiken i massmediernas spegel. En studie av dagspressens och lokalradions bevakning av fem kommuner.* Lund: Dialogos 1985.

46. Albinsson, Per, *Skiftningar i blått. Förändringar inom Moderata Samlingspartiets riksorganisation* 1960-1985. Lund: Kommunfakta förlag 1986.

47. Jonsson, Rolf, *De okända förhandlingarna. Statens förhandlingsråd och regeringens MBL-förhandlingar.* Lund: Dialogos 1986.

48. Polak, Jiri, *Dependence Patterns in the Soviet Bloc. The Case of Romania and East Germany.* Lund: Studentlitteratur 1986.

49. Lundell, Bengt, *Kommunerna och MBL*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1986.

50. Rothstein, Bo, *Den socialdemokratiska staten. Reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik.* Lund: Arkiv 1986.

51. Pierre, Jon, *Partikongresser och regeringspolitik. En studie av den socialdemokratiska partikongressens beslutsfattande och inflytande* 1948-1978. Lund: Kommunfakta förlag 1986.

52. Schmidt, Stephan, *Pionjärer, efterföljare och avvaktare. Innovationer och deras spridning bland de svenska primärkommunerna.* Lund: Kommunfakta förlag 1986.

53. Westerlund, Ulf, *Superpower Roles. A Comparative Analysis of United States and Soviet Foreign Policy.* Lund: Department of Political Science 1987.

54. Lundquist, Lennart, *Implementation Steering. An Actor-Structure Approach.* Lund/ Bickley, Bromley: Studentlitteratur/Chartwell-Bratt 1987.

55. Stenelo, Lars-Göran (red.), *Statsvetenskapens mångfald – Festskrift till Nils Stjernquist.* Lund: Lund University Press 1987.

56. Nilsson, Ann-Sofie, *Political Uses of International Law.* Lund: Dialogos 1987.

57. Bergström, Tomas, *Konkurrerande eller kompletterande demokrati? Om företagsdemokrati i de svenska kommunerna.* Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1988.

58. Lindell, Ulf, *Modern Multilateral Negotiation: The Consensus Rule and Its Implications in International Conferences.* Lund: Department of Political Science 1988.

59. Stenelo, Lars-Göran (red.), *Makten över den decentraliserade skolan.* Lund: Studentlitteratur 1988.

60. Lundquist, Lennart, *Byråkratisk etik.* Lund: Studentlitteratur 1988.

61. Petersson, Harry (red.), *Vem styr förändringar inom sjukvården – Politikerna eller de medicinska professionerna? En studie av subspecialisering inom ortopedin.* Lund: Kommunfakta förlag 1989.

62. Jonsson, Rolf, *Fackligt inflytande och politisk demokrati. En analys av regeringens MBL-förhandlingar.* Lund: Kommunfakta förlag 1989.

63. Johannesson, Bengt, *Kommunal bostadspolitik. En studie i hinder och möjligheter.* Lund: Kommunfakta förlag 1989.

64. Aronsson, Torbjörn, *Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner.* Stockholm: Norstedts 1990.

65. Petersson, Bo, *The Soviet Union and Peacetime Neutrality in Europe. A Study of Soviet Political Language.* Göteborg: MH Publishing 1990.

66. Lundquist, Lennart, *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts 1991.

67. Höjelid, Stefan, *Sovjetbilden i nordisk press. Svenska, norska och finländska reaktioner på sovjetiskt agerande.* Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1991.

68. Jansson, Per, *Säkerhetspolitikens språk: Myt och metafor i svensk säkerhetspolitisk diskurs* 1919–1939. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1991.

69. Johansson, Jörgen, *Offentligt och privat i regionalpolitiken*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1991.

70. Lundquist, Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle.* Lund: Studentlitteratur 1992.

71. Håkansson, Anders, *Konsten att vinna ett val. En studie av fram- och tillbakagångar för socialdemokraterna i kommunalvalet* 1988. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1992.

72. Ternblad, Klas, *Planering i norm och handling. Studier av en epok av landstingsplanering.* Lund: Wi 1992.

73. Persson, Stefan, *Dödlägen i internationella förhandlingar.* Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1992.

74. Sannerstedt, Anders, *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund University Press 1992.

75. Lundquist, Lennart, *Ämbetsman eller direktör? Förvaltningschefens roll i demokratin*. Stockholm: Norstedts 1993.

76. Gynnerstedt, Kerstin, *Etik i hemtjänst. En studie av förvaltnings- och professionsetik*. Lund: Studentlitteratur 1993.

77. Schartau, Mai-Brith, *The Public Sector Middle Manager: The Puppet who Pulls the Strings?* Lund: Wi 1993.

78. Sjölin, Mats, *Coalition Politics and Parliamentary Power.* Lund: Lund University Press 1993.

79. Stenelo, Lars-Göran & Norrving, Bengt (red.), *Lokal makt.* Lund: Lund University Press 1993.

80. Iwanaga, Kazuki, *Images, Decisions and Consequences in Japan's Foreign Policy.* Lund: Lund University Press 1993.

81. Tita-Ghebdinga, Legala, *African and O.A.U. Diplomacy on Dual Paradigms of Self-Determination* 1945-1985. Lund: Department of Political Science 1993.

82. Lundquist, Lennart, *Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program*. Lund: Studentlitteratur 1994.

83. Blom, Agneta P., *Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*. Lund: Dialogos 1994.

84. Agevall, Lena, *Beslutsfattandets rutinisering.* Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1994.

85. Andersson, Jan A., *Nordiskt samarbete: aktörer, idéer och organisering* 1919–1953. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1994.

86. Bengtsson, Hans, *Förskolereformen. En studie i implementering av svensk välfärdspolitik* 1985-1991. Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1995.

87. Uhlin, Anders, *Democracy and Diffusion. Transnational Lesson-Drawing among Indonesian Pro-Democracy Actors.* Lund: Department of Political Science 1995.

88. Kinnvall, Catarina, *Cultural Diffusion and Political Learning. The Democratization of China.* Lund: Department of Political Science 1995.

89. Westlind, Dennis, *The Politics of Popular Identity.* Lund: Lund University Press 1996.

90. Stubbergaard, Ylva, *Stat, kris och demokrati. Lapporörelsens inflytande i Finland* 1929-1932. Lund: Arkiv 1996.

91. Sendabo, Teferi, *Foreign Aid and State Sovereignty: The Ethio-Swedish Aid Cooperation*. Lund: Department of Political Science 1996.

92. Mattson, Ingvar, *Förhandlingsparlamentarism. En jämförande studie av riksdagen och folketinget*. Lund: Lund University Press 1996.

93. Larsson, Per, *Regimförhandlingar på miljöområdet. En studie av förhandlingarna om LRTAP-konventionen.* Lund: Statsvetenskapliga institutionen 1996.

94. Stenelo, Lars-Göran & Jerneck, Magnus, (red.), *The Bargaining Democracy.* Lund: Lund University Press 1996.

95. McKnight, Utz Lars, *Political Liberalism and the Politics of Race. Beyond Perfectionism and Culture.* Lund: Lund University Press 1996.

96. Steiner, Kristian, *Strategies for International Legitimacy.* Lund: Lund University Press 1996.

97. Lundquist, Lennart, *Fattigvårdsfolket. Ett nätverk i den sociala frågan* 1900-1920. Lund: Lund University Press 1997.

98. Andersson, Ronny, *Medborgarna, politikerna och sjukvården. En studie av attityder och demokrati*. Lund: Studentlitteratur 1997.

99. Kronsell, Annica, *Greening the EU: Power practices, resistances and agenda setting.* Lund: Lund University Press 1997.

100. Thunborg, Annika, *Public and Non-Profit Interaction: U.S. Assistance to Eastern European Media* 1989-1995. Lund: Lund University Press 1997.

101. Johansson, Karl Magnus, *Transnational Party Alliances: Analysing the Hard-Won Alliance Between Conservatives and Christian Democrats in the European Parliament.* Lund: Lund University Press 1997.

102. Badom, Ted Gogote, *Foreign Intervention in International Wars.* Lund: Department of Political Science 1997.

103. Söderholm, Peter, *Global Governance of AIDS: Partnerships with Civil Society.* Lund: Lund University Press 1997.

104. Lundquist, Lennart, *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos.* Lund: Studentlitteratur 1998.

105. Gustavsson, Jakob, *The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership.* Lund: Lund University Press 1998.

106. Hall, Patrik, *The Social Construction of Nationalism: Sweden as an Example.* Lund: Lund University Press 1998.

107. Sönne, Maria, *Administrative Reforms and the Quest for Foreign Investment in China – The Case of Shenzhen.* Lund: Lund University Press 1999.

108. Aggestam, Karin, *Reframing and Resolving Conflict. Israeli-Palestinian Negotiations* 1988-1998. Lund: Lund University Press 1999.

109. Tallberg, Jonas, *Making States Comply: The European Commission, the European Court of Justice, and the Enforcement of the Internal Market.* Lund: Department of Political Science 1999.

110. Hall, Martin, *Constructing Historical Realism: International Relations as Comparative History.* Lund: Department of Political Science 1999.

111. Spång, Mikael, *Justice and Society: Problems of Reformist Politics.* Lund: Department of Political Science 1999.

112. Svedberg, Erika, *The "Other" Recreated: A Relational Approach to East-West Negotiations.* Lund: Department of Political Science 2000.

113. Ericson, Magnus, *A Realist Stable Peace: Power, Threat and the Development of a Shared Norwegian-Swedish Democratic Security Identity* 1905-1940. Lund: Department of Political Science 2000.

114. Bengtsson, Rikard, *Trust, Threat, and Stable Peace: Swedish Great Power Perceptions* 1905-1939. Lund: Department of Political Science 2000.

115. Stoltz, Pauline, *About Being (T)here and Making a Difference – Black Women and the Paradox of Visibility.* Lund: Department of Political Science 2000.

116. Bäckstrand, Karin, *What Can Nature Withstand? Science, Politics and Discourses in Transboundary Air Pollution Diplomacy.* Lund: Department of Political Science 2001.

117. Lundquist, Lennart, *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur 2001.

118. Hedin, Astrid, *The Politics of Social Networks: Interpersonal Trust and Institutional Change in Post-Communist East Germany.* Lund: Department of Political Science 2001.

119. Sundström, Mikael, *Connecting Social Science and Information Technology. Democratic Privacy in the Information Age.* Lund: Department of Political Science 2001.

120. Jönsson, Christer & Jerneck, Magnus & Stenelo, Lars-Göran (red.), *Politik i globaliseringens tid.* Lund: Studentlitteratur 2001.

121. Gustafsson, Rune, *Syntes och design. Den intellektuelle politikern som konstnär.* Lund: Department of Political Science 2001.

122. Danjoux, Olivier, *L'Etat, c'est pas moi. Reframing Citizenship(s) in the Baltic Republics.* Lund: Department of Political Science 2002.

123. Jönsson, Kristina, *Translating Foreign Ideas into Domestic Practices. Pharmaceutical Policies in Laos and Vietnam.* Lund: Department of Political Science 2002.

124. Bengtsson, Marie, *Stat och kommun i makt(o)balans. En studie av flyktingmottagandet*. Lund: Department of Political Science 2002.

125. Björkdahl, Annika, *From Idea to Norm – Promoting Conflict Prevention*. Lund: Department of Political Science 2002.

126. Badersten, Björn, *Medborgardygd – Den europeiska staden och det offentliga rummets etos.* Stockholm: Natur och Kultur 2002.

127. Boussard, Caroline, *Crafting Democracy. Civil Society in Post-Transition Honduras.* Lund: Department of Political Science 2003.

128. Janson, Per, *"Den huvudlösa idén" – Medborgarlön, välfärdspolitik och en blockerad debatt*. Lund: Arkiv 2003.

129. Santesson-Wilson, Peter, *Studier i symbolpolitik.* Lund: Department of Political Science 2003.