



LUND UNIVERSITY

Frivilliga organisationer och korporativ politik

En fallstudie av Folkhälsoinstitutets, RFSUs, RFSLs och Noaks arks samarbete om hivförebyggande samhällsinsatser

Magnusson, Jan

1997

Document Version:

Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Magnusson, J. (1997). *Frivilliga organisationer och korporativ politik: En fallstudie av Folkhälsoinstitutets, RFSUs, RFSLs och Noaks arks samarbete om hivförebyggande samhällsinsatser*. [Licentiatavhandling, Socialhögskolan]. Socialhögskolan, Lunds universitet.

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

MEDDELANDEN FRÅN SOCIALHÖG- SKOLAN



Jan Arne Magnusson

FRIVILLIGA ORGANISATIONER OCH KORPORATIV POLITIK

*En fallstudie av Folkhälsoinstitutets,
RFSUs, RFSLs och Noaks arks samarbete
om hivförebyggande samhällsinsatser*

1997:5

Frivilliga organisationer och korporativ politik

En fallstudie av Folkhälsoinstitutets, RFSUs, RFSLs och Noaks
arks samarbete om hivförebyggande samhällsinsatser

Jan Arne Magnusson
Socialhögskolan
Lunds universitet

Innehåll

Förord.....	1
Förkortningar.....	1
Inledning.....	2
Undersökningens disposition.....	4
Definitioner.....	5
Organisationer.....	5
Stat, myndighet och icke-statliga organisationer.....	5
Metod.....	7
Datainsamlingen.....	9
Svensk hivpolitik 1985-1995.....	11
Ett nationellt åtgärdsprogram.....	12
Åtgärder mot aids.....	16
Nationellt handlingsprogram 1988-1995.....	18
Minskning av anslag.....	19
Folkhälsoinstitutet.....	19
Smittskyddslagen.....	21
Folkhälsoinstitutets handlingsprogram för STD/hiv.....	21
Sammanfattning.....	24
Korporativt hivförebyggande.....	26
Korporativ politik i Sverige.....	26
Organisationernas styrka och legitimeringsproblemet.....	29
Sammanfattning.....	38
Den offentliga förvaltningens speciella villkor.....	40
Hur organisationer umgås.....	43
Organisationsgruppen.....	44
Nätverk.....	45
Koopteringsmekanismen.....	46
Interorganisationsteorins problem.....	49
Politikens sektorisering.....	50
Politikens sociala struktur.....	52
Handlingsgruppens sociala differentiering.....	54
Arbetsfördelningen.....	54

Politiska riktlinjer.....	55
Beroendeförhållanden.....	55
Handlingsgruppens grundläggande maktförhållanden.....	56
Intresse-maktstrukturen.....	56
Regler för strukturering.....	56
Handlingsgruppens praktik.....	59
Arbetsfördelningen.....	60
Folkhälsoinstitutet.....	60
RFSU.....	61
RFSL.....	63
Noaks ark.....	65
Arbetsfördelningen.....	67
Politiska riktlinjer.....	71
Beroendeförhållanden.....	75
Intresse- och maktstrukturen.....	80
Förebyggande åtgärder, upplysning och information.....	82
Sjukvård och social service.....	82
Forskning.....	82
Samordning, kontroll och utredning.....	82
Opinionsbildning och intresseorganisation.....	83
Stödåtgärder.....	83
Strukturerande intressen.....	85
Sammanfattning och slutsatser.....	87
Grundläggande regler för handlingsgruppens struktur.....	92
Autonomiprincipen.....	95
Den kommunitära principen.....	96
Anslagsstrukturen.....	97
Love Power-kampanjen.....	104
Hivpreventiva informationskampanjer.....	105
Förvaltningsarrangemangen.....	107
RFSU på Kiviks marknad.....	111
RFSL i Nyköping.....	111
Ja-kampanjen.....	114
Diskussion.....	115
Vad kan handlingsgruppen uträtta?.....	118
Framgångar och motgångar.....	123
Anslagsstrukturen.....	124

Utvecklingen.....	125
Framgångsrika projekt.....	125
Det hivförebyggande arbetets genomslag.....	127
Aktivister.....	127
Målgrupper.....	129
Nya frågeställningar.....	131
 Litteratur.....	 133
Riksdagstryck.....	138

Förord

De data som ligger till grund för denna undersökning samlades in under en period då jag arbetade som sekreterare i en expertgrupp med uppgift att utvärdera frivilliga organisationers hivpreventiva arbete med anslag från Folkhälsoinstitutet. Expertgruppen bestod av Sune Sunesson, professor vid Socialhögskolan, Lund och min handledare och Lars Fåhræus, överläkare vid Universitetssjukhuset i Linköping. Min uppgift var att samla in och sammanställa data som gruppen sedan diskuterade. Efter utvärderingen växte en idé fram hos mig att använda samma data i en undersökning med en annorlunda problemställning och det är resultatet av detta arbete som nu föreligger. Texten är en lätt bearbetning av en licentiatavhandling i socialt arbete¹ som jag lade fram i december 1996.

Jag vill tacka Ossian Sunesson som på mitt uppdrag genomförde *Love Power*-observationerna, Cecilia Jonsson, Shari Granlöf och Nina Andersson som hjälpte till med intervjuerna av frivilliga och min opponent Gunnar Olofsson. Och glöm inte att

"Slidans slemhinna är som en hård barriär, men slemhinnan i anus är som ett slags mjukt, absorberande silke".

(Ur upplysningsföredrag för homosexuella män om risker och smittvägar för hiv).

Förkortningar

aids	acquired immune deficiency syndrome
hiv	human immunodeficiency virus
LO	Landsorganisationen
MSM	män som har sex med män
RFHL	Riksförbundet för hjälp åt läkemedelsmissbrukare
RFSL	Riksförbundet för sexuellt likaberättigande
RFSU	Riksförbundet för sexuell upplysning
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SBL	Statens bakteriologiska laboratorium
STD	sexually transmitted diseases

¹Magnusson, J. A. 1996. *Mellan målgrupp och myndighet*. Lund: Socialhögskolan.

Inledning

Sedan mitten av 1980-talet har det förts en politisk debatt om "välfärdsstatens kris" och den omprövning det svenska samhället nu är inne i. I samband med denna debatt har frivilliga organisationer och det arbete de utför rönt en stigande uppmärksamhet. Frågan har ställts om de frivilliga organisationerna kan lösa "växande sociala, ekonomiska och demokratiska problem" (Amnå 1995 s. 3) genom att "återerövra det civila samhället" (Lorentzen 1990 s. 178) eller genom att vara ett "förnyande element i social- och välfärdspolitiken" (Henriksen 1995 s. 5).

De frivilliga organisationernas övertagande av välfärdsuppgifter från staten har antingen uppfattats som ett nytt och positivt inslag i samhället eller som ett nytt och negativt inslag. I det första perspektivet ses det frivilliga arbetet som en välbehövlig källa till förnyelse, en medveten motvikt mot den offentliga sektorn. Tanken är att om individerna kan befrias från tvånget av de kollektiva lösningarna och själva får utforma välfärden ökar deras autonomi och valfrihet utrymmet för konkurrens och mångfald.

Det handlar då om ett aktivt medborgarskap i den nykommunitära rörelsens anda där det frivilliga arbetet ses som ett medborgaransvar i ett partnerskap mellan staten och samhällets grupper (se t. ex. Etzioni 1995 s. 260f.). Ett populärt sätt att beskriva förändringen är att tala om hur välfärdsuppgifterna förts över från staten till det civila samhället och därmed fått det att framträda medan staten dragit sig tillbaka.

I det senare perspektivet ses statens släppande av välfärdsuppgifterna som en negativ utveckling där t. ex. marknadsproducerade välfärdstjänster innebär en sämre service och där de sociala rättigheter som mödosamt kämpats fram och institutionaliserats nu riskerar att urholkas och transformeras tillbaka till samma typ av välgörenhet som förekom innan välfärdssystemet byggdes upp.

Vad som utmärker båda dessa perspektiv är samtidigt att de talar om en *ny* utveckling där det frivilliga arbetet plötsligt blivit

betydelsefullt. Det är nu, när välfärdsstaten blivit för kostsam för att kunna upprätthållas på samma premisser som tidigare, som det frivilliga arbetet uppmärksammas och lanseras som en tänkbar väg ut ur välfärdsstatens kris.

Men, kan man invända, frivilliga organisationer och frivilligt arbete är inte någonting som uppstått nu. Genom folkrörelserna har det hela tiden tvärtom varit en viktig del av välfärdssverige. Mot det hävdar debattörerna att det inte längre är fråga om samma sorts frivilliga insats. Från att ha varit ett viktigt inslag i demokratin, bidragit till folkbildningen och fungerat som komplement och alternativ till det offentliga rör sig den frivilliga insats man söker idag om ren välfärdsproduktion som kan köpas eller på annat sätt tas i bruk av individen.

De gamla folkrörelserna har förlorat sina ideal, fjärmat sig från dem och genomgått en "djupt tragisk institutionell dekadens" skriver statsvetaren Erik Amnå (1995 s. 12) i sitt handlingsprogram för forskning om det frivilliga arbetets roll i det nya samhället. Men stämmer verkligen bilden av folkrörelsernas död och framväxten av nya typer av frivilligt arbete som tar över uppgifter som staten skulle skött om inte krisen kommit?

Utan att på något sätt förneka tanken på välfärdsstatens kris och de frivilliga organisationernas och deras arbetes tilltagande betydelse tror jag att det rör sig mindre om ett brott med det gamla än om en ny fas i en gammal utveckling. Debatten har tenderat att vara så inriktad på att diskutera det frivilliga arbetet som ett nytt inslag i välfärdsstatens utveckling att man glömt bort att samarbetet mellan staten och organisationerna varit ett av de mest centrala inslagen i välfärdsprojektet. Ur detta perspektiv kan de senaste femton årens utveckling också ses som något som lett till förändrade förhållanden för samarbetet.

Det blir då viktigt att se det som sker nu som en fortsättning på samarbetet snarare än som ett nytt inslag i samhället. Istället för att dödförklara de svenska folkrörelserna kan man undersöka hur de försöker anpassa sig till förändrade förhållanden och bli välfärdsproducenter. Att frivilliga organisationer sköter vissa

förvaltningsuppgifter åt staten är inte någonting nytt och okänt och det kan därför löna sig att lägga tyngdpunkten i analysen på de erfarenheter av den fördelning av arbete mellan staten och organisationerna som redan finns och inte bara på själva den frivilliga tjänstens innehåll.

De erfarenheter jag tänker på är det svenska sättet att hantera uppdykande samhällsproblem och kriser med korporativ politik. I det korporativa perspektivet förhandlas lösningen fram av staten tillsammans med organisationerna i ett politiskt spänningsfält. De olika förutsättningarna för spänningsfältet avgör i sin tur det speciella handlingsutrymme inom vilket ett samhällsproblem kommer att hanteras.

Denna mer politiska förståelse av de frivilliga organisationerna och det frivilliga arbetets karaktär har hittills varit en eftersatt utgångspunkt för forskning. Genom att göra en fallstudie av hur det svenska samhället hanterat det samhällsproblem som det uppdykande viruset hiv skapat vill jag se närmare på den korporativa politikens möjligheter att anpassa sig till den nya utvecklingen.

Undersökningens disposition

Efter några anteckningar om begreppsdefinitioner, metod och datainsamling inleds undersökningen med en beskrivning av svensk hivpolitik mellan 1985-1995. I nästa avsnitt diskuteras korporativ politik och via ett resonemang om den offentliga förvaltningens speciella villkor leds diskussionen över till ett avsnitt om hur organisationer umgås. Avsnittet bygger i huvudsak på interorganisationsteori.

Sedan följer en analys av Folkhälsoinstitutets, RFSUs, RFSLs och Noaks arks gemensamma hivförebyggande arbete. Utgångspunkten för analysen är olika praktiker som begränsar organisationernas handlingsutrymme. Undersökningen avslutas med en sammanfattning och en diskussion om vad organisationerna kunnat uträtta.

Definitioner

Organisationer

En organisation är en sammanslutning av något slag. I min undersökning förekommer det både statliga och icke-statliga organisationer. De kan i sin tur tillsammans bilda organisationer. I en bred definition är hela samhället en organisation av organisationer men i detta fall kommer det framförallt att handla om organisationer i den politiska processen.

Stat, myndighet och icke-statliga organisationer

Som Mann (1987 s. 187) påpekar är *staten* ett rörigt begrepp. Vanligtvis brukar man emellertid förstå staten som ett antal institutioner eller i termer av dess funktioner. Institutionellt sett består staten av många delar, t. ex. regeringen, statsförvaltningen, riksdagen etc. Staten är inte någon enhetlig aktör utan en rad olika delar som kan sträva åt olika håll och ligga i konflikt med varandra (Smith 1994 s. 2). Funktionellt sett sköter staten den auktoritativa fördelningen av värden i samhället t. ex. genom service eller interventioner av olika slag. Staten har också monopol på de styrningsmedel som bestämmer reglerna och kan i sista hand använda tvång för att se till att de efterföljs (se t. ex. Ham & Hill 1988 s. 23, Mann 1987 s. 187f., Lundquist 1992 s. 45).

Landstings- och primärkommuner är formellt sett inte en del av staten. Man kan istället tala om offentliga *myndigheter* d. v. s. enheter inom förvaltningen, departementen, ämbetsverken, landstings- och primärkommunerna och andra styrelser och nämnder. För mina syften passar det bra att se alla offentliga myndigheter som enheter i den institutionella staten. De företräder då staten i den politiska processen.

Gränsen mellan statens institutioner, myndigheterna och det omgivande samhället kan i många fall vara suddig och relationen mellan staten (både i sin institutionella och funktionella form) och samhället består därför av korsande mönster av makt och inflytande (jämför med Knoke *et al* 1996 s. 3).

När det gäller icke-statliga organisationer kommer jag bl. a. att använda mig av begrepp som *frivillig organisation*, *målgruppsorganisation*, *folkrörelse*, *intresseorganisation*. *Frivillig organisation* är en sammanslutning bildad utifrån människors gemensamma ideer och intressen. Den har en viss offentlig karaktär och någon slags organisatorisk form och kan bildas och upplösas utan beslut från någon myndighet. Medlemskapet är frivilligt och personligt. Verksamheten syftar inte till privat ekonomisk vinst. En frivillig organisation behöver inte vara en medlemsförening. Medlemskapet kan bestå av den individuella insatsen och behöver inte vara kopplat till en ideologisk eller social gemenskap. En *målgruppsorganisation* är en frivillig organisation som representerar målgruppen för en speciell statlig politik och som företräder gruppens intressen i samband med politiken.

Folkrörelser har varit, och är fortfarande, en viktig del av välfärdssverige. De har förhållandevis många anhängare och försöker påverka den allmänna opinionen i olika frågor. De är ofta samhällskritiska och fäster uppmärksamhet på vad de anser vara brister och missförhållanden i samhället. Detta gäller i hög utsträckning nykterhetsrörelsen och i mindre utsträckning idrottsrörelsen.² Folkrörelsernas lokala föreningsliv är basen i organisationen. Begreppet *intresseorganisation* överlappar med *målgruppsorganisation* och *folkrörelse* och används för att beskriva en organisation som representerar en viss grups intressen och tar tillvara dem genom att försöka påverka samhällsutvecklingen. Denna grupp behöver emellertid inte vara en målgrupp utan kan t. ex. bestå av medlemmar som vill företräda målgrupper.

Att vara *aktivist* innebär att vara en medlem i en frivillig organisation som gör en arbetsinsats för organisationen. Insatsen kan vara både betald och oavlönad, okvalificerad, kunskapsberoende och kompetent.

När det gäller olika synsätt på hivförebyggande arbete kommer jag att använda begrepp som *epidemiologi* och *socialmedicin*.

²Jämför med SOU 1993:82 s. 59.

Både epidemiologin och socialmedicinen förekommer inom medicinvetenskapen. Epidemiologi är studiet av sjukdomars utbredning, orsaker och förlopp och handlar om att kartlägga och beskriva olika sjukdomar verkningar i samhället. Den moderna epidemiologin grundades vid mitten av 1800-talet då man kunde visa att koleraepidemins utbredning i London stod i samband med vattendistributionen.

Epidemiologi är tillsammans med prevention och hälso- och sjukvårdsforskning grunden inom socialmedicinen. Socialmedicinen studerar hur och varför sjukdomar uppkommer i samhället och hur sociala förhållanden påverkar sjukdom och hälsa. Disciplinen växte fram under 1800-talet som en reaktion på industrialiseringens konsekvenser för folkhälsan.

Ett medicinskt synsätt på hivförebyggande arbete kan primärt sägas utgå från ett socialmedicinskt/epidemiologiskt synsätt på smittspridningen och dess orsaker.

Politik är ytterligare ett rörigt begrepp som ofta kan vara svårt att definiera. I denna undersökning kommer begreppet att, om inte något annat anges, användas som en övergripande beskrivning av både beslut, utformning och införlivande. Den politiska aktiviteten kallas för *politikbildning* som, sedd i ett tidsperspektiv, pågår under en *politisk process*. Politik kan syfta både på ett beslut och på en handling, men också på beslutets eller handlingens motivering. I praktiken är politik både invecklade handlingsmönster och en komplicerad väv av beslut.

Metod

Min empiriska undersökning är i huvudsak en kvalitativ fallstudie av det hivförebyggande samarbetet mellan Folkhälsoinstitutet, Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL) och stiftelsen Noaks ark/Röda korset. Den bygger på data som samlades in i samband med en uppdragsbeställd utvärdering som pågick 1994/95. Interaktionen mellan organisationerna blir i detta fall uttryck för vissa generaliserbara, teoretiskt härledda, sociala och politiska mekanismer som påverkar interaktionen mellan parterna och

deras handlingsutrymme. Beskrivningarna av interaktionen och verksamheten skall ses som illustrationer av min analys av dessa mekanismer. Med utgångspunkt i den teoretiska förståelse av fältet som kommer att presenteras här nedan har jag valt att ta fasta på vissa aspekter som jag tycker är signifikanta och uteslutit andra.

Kvalitativa fallstudier följer i stort sett samma metodregler som all kvalitativ samhällsvetenskaplig forskning. Forskaren reflekterar över sina data och försöker samtidigt se igenom dem för att undvika att bara återspegla de beforskade gruppernas självbild. Detta förutsätter ett fältarbete, i mitt fall på plats i organisationernas verksamheter, där både intervjuer och observationer ingår. Jag har genomfört ett omfattande antal intervjuer, gruppintervjuer och fokusgruppdiskussioner. Andra delar av mina data härstammar från observationer. Det betyder att jag bestämde tid och plats, ordnade så att jag fick tillträde, kom dit och observerade olika händelser, dokumenterade dem och började sedan, med utgångspunkt i vad jag lagt märke till, att ordna mina observationer systematiskt. Detta pågick tills en viss mättnad uppnåts och jag ansåg mig ha fått en ganska god uppfattning om studieobjekten.

Men hur vet jag att mina observationer är valida? Jag har försökt att hantera validitetsproblemet genom att löpande testa mina slutsatser på så sätt att jag givit en forskargrupp så sannolika och "nära" beskrivningar som möjligt (s. k. *vraisemblant descriptions*, se Adler & Adler 1994 s. 381) och låtit den avgöra om de framstod som rimliga och trovärdiga. Eftersom min ambition också är att generalisera resultaten innebär observationstekniken ett reliabilitetsproblem. Hur vet jag i vilken utsträckning observationerna är giltiga vid en annan tidpunkt och på en annan plats? Den enda form av reliabilitetstest som gått att göra var att sprida observationerna i tid och rum.

Jag har framförallt genomfört direkta observationer. En del av dem har varit formella i betydelsen att observatören haft till uppgift att lägga märke till vissa förutbestämda saker som t. ex. vissa detaljer i interaktionen mellan informatörer och mottagare

i den s. k. *Love Power*-kampanjen som utgör en del av fallstudien. Andra observationer har varit så informella de kan bli när en forskare är närvarande. Min roll som informell observatör kan bäst beskrivas som en sociologisk flanör i goffmansk mening. Han är något distanserad men trevlig och vänligt sinnad. På sätt och vis har han ett tillfälligt medlemskap i organisationen som gör att han kan umgås tillräckligt personligt med organisationens medlemmar för att att få en viss *insider*-identitet utan att egentligen delta i några aktiviteter (jämför med Adler & Adler 1994 s. 379).

Altheide & Johnson (1994 s. 489) pekar på att den sociala verkligheten alltid tolkas, både av forskaren som av de beforskade. I intervjuer är forskningsobjektet t. ex. respondenternas subjektiva erfarenheter. Forskarens uppgift är att förstå dessa erfarenheter av "verklighet" i en given kontext. Som en avslutande metodanmärkning vill jag därför påpeka att empiriskt fältarbete alltid är komplicerat. Forskaren tar plats i en social hierarki vare sig han vill eller inte. Ingen inlevelseförmåga i världen klarar av att kompensera detta. Det kommer alltid att finnas gott om information som inte kom fram eftersom den aldrig fördes på tal av respondenterna eller agerades ut under observationerna, eller för att forskaren inte begrep undertexten i respondenternas svar och de händelser som observerades. Att försöka inbilla läsaren något annat vore att underskatta honom eller henne.

Alla översättningar från engelskan har gjorts av mig.

Datainsamlingen

Fältarbetet genomfördes löpande under hela 1995. Arbetet var omfattande. Jag har i olika omgångar genomfört intervjuer och observationer i organisationerna. Intervjuer har gjorts med både organisationernas ledning, deras anställda, aktivister och människor i målgrupperna. Ledning och anställda har intervjuats i Stockholm eftersom det är där RFSU och RFSL har sina rikskanslier och Noaks ark har sin verksamhet. Eftersom det knappast förekommer någon aktivistverksamhet på rikskanslierna har aktivisterna intervjuats på lokal nivå i Malmö och Lund. De har också observerats i samband med *Love Power*-

kampanjen sommaren 1995. I samband med utvärderingen fick RFSU, RFSL och Noaks ark värdera sig själva. Jag har dessutom utnyttjat underlagsmaterial i form av statistik, rapporter av olika slag, informationsbroschyrer, kampanjmaterial etc. samt riksdags- och myndighetstryck.

Svensk hivpolitik 1985-1995

Beskrivningen nedan är i huvudsak en deskriptiv dokumentstudie av den svenska hivpolitiken och dess mål sedan 1985. Syftet är att ge en bild av politiken, dess mål, utveckling och förändring sedan 1985 med betoning på samarbetet mellan Folkhälsoinstitutet, RFSU, RFSU och Noaks ark. Hivpolitiken är *dynamisk interventionistisk* d. v. s. den försöker att direkt påverka människors beteende i en dynamisk process där kunskapsläget om vad som fungerar är osäkert och där variationerna på fältet är stora (Rothstein 1994 s. 96).

Politik betraktas i detta avsnitt bara som de antaganden och förslag till åtgärder som kommer till uttryck i dokument som utformas av beslutsfattare inom området. Dokumenten kan ses som en kompromiss som uppnåtts mellan dem som haft intresse av hur de utformats. Detta är ett s. k. *top-down* perspektiv. Ett alternativt perspektiv vore t. ex. att definiera politik som en konkret och kontextberoende handling av en individ som försöker handla med utgångspunkt i besluten, ett s.k *bottom-up* perspektiv. I detta kapitel är jag emellertid bara intresserad av att beskriva målen, utvecklingen och innehållet i den svenska hivpolitiken såsom den uttryckts i de texter som har utgjort basen för det hivpreventiva arbetet.³

Det är därför också viktigt att påpeka att den utveckling och de förhållanden som beskrivs nedan överensstämmer med den bild som ges i dokumenten, men inte nödvändigtvis med hur människor minns utvecklingen, hur de tolkar den eller hur det hela fungerat i praktiken.

Studien baserar sig bl. a. på regeringspropositioner och socialutskottsbetänkanden. Inledningsvis kommer jag att beskriva innehållet i regeringens proposition 1985/ 86:171 om särskilda medel för bekämpningen av aids. Där presenteras det åtgärdsprogram som utgör den första nationella samlade politiken i hivfrågor. Sedan beskrivs innehållet i de dokument som sedan sin

³För en diskussion av definitioner av politik och av olika perspektiv se t. ex. Ham, C och Hill, M 1988 s. 101ff.

tillkomst och fram till 1995 använts som grunddokument i regeringens och socialutskottets arbete med hivfrågor: proposition 1987/88:79 stött av socialutskottets betänkande 1987/88:10. Båda dessa dokument baserar sig på proposition 1985/86:171. Därefter gör jag en genomgång av insatser mot hiv såsom de beskrivs i socialutskottets betänkanden fram till budgetåret 1994/95. Till sist beskriver jag innehållet i Folkhälsoinstitutets (1995) utkast till ett nationellt handlingsprogram för STD och hiv.

Ett nationellt åtgärdsprogram

En hivpolitik utformades för första gången i samband med den dåvarande socialdemokratiska regeringens proposition om särskilda medel för bekämpningen av aids- *Acquired Immune Deficiency Syndrome* (prop. 1985/86:171). Propositionen innehöll ett nationellt åtgärdsprogram för att begränsa smittspridningen och forcera forskningen.

Huvudansvaret för det praktiska arbetet låg på landstings- och primärkommuner men regeringen hade i maj 1985 inrättat den s. k. Aidsdelegationen vid Socialdepartementet och givit den till uppgift att samordna arbetet med att begränsa smittspridningen. Aidsdelegationen bestod av företrädare från riksdagspartierna, berörda myndigheter och huvudmän och av företrädare för olika forskningsinstitutioner.

Framtill hösten 1985 testades alla blodgivare i landet. Den kliniska rapporteringen av smittade och aidssjuka startade i november sedan smittskyddslagen (då SmL 1968:231) gjorts tillämplig på det aktiva viruset som benämndes HTLV III (humant T-lymfotropt virus typ III). Efter ett förslag från Aidsdelegationen inlemmades HTLV III i gruppen veneriska sjukdomar.

De viktigaste faktorerna i utformningen av det nationella handlingsprogrammet var den höga dödligheten bland de människor som utvecklat aids, storstadskoncentrationen, tidsfaktorn och ett hotfullt framtidsscenario. I propositionen framhölls nödvändigheten av kraftigare insatser i storstadsområdena. Smittan uppfattades visserligen som begränsad till vissa riskgrupper,

framförallt homo- och bisexuella män och injektionsnarkomaner. Man räknade t. ex. med att åtminstone hälften av Stockholms intravenösa heroinmissbrukare var smittbärare. Men risken för att den snabbt skulle sprida sig i de stora befolkningslagren ansågs som överhängande.

När proposition 1985/86:171 skrevs var kunskapen om det aktiva viruset och smittvägarna ganska bra. Den första svenska aidsdiagnosen hade ställts 1982 och fördubblingstakten verkade vara cirka var åttonde till tionde månad. I forskningsöversikten i Socialutskottets betänkande SoU 1985/86:15 konstaterades att sjukdomen inte var begränsad till immunförsvaret. Viruset hade också en benägenhet att gå in i det centrala nervsystemet. Det kunde orsaka fosterskador och ge upphov till vissa cancertyper. Virusets grundläggande uppbyggnad var känd men det kunde samtidigt snabbt förändras. Det var oklart hur farligt HTLV III egentligen var och varför bara en del av dem som bar på viruset blev sjuka.

Tester gjordes fortfarande genom den något otillförlitliga kontrollen av förekomsten av antikroppar. Ett problem var att ett test innebar att det skulle upprättas en patientjournal med uppgifter om patientens identitet. På den nyinrättade och hiv-inriktade Venhälsan vid Södersjukhuset i Stockholm hade man märkt att antalet människor som kom för att testa sig sjunkit till hälften under hösten 1985. Om detta var konsekvensen av att man nått och testat de flesta människor med högriskbeteende eller om de av rädsla för att deras identitet skulle röjas inte längre vågade testa sig ansågs som en öppen fråga.

Till den ovan nämnda Aidsdelegationen hade två referensgrupper knutits. Den ena bestod av företrädare för berörda organisationer, bl. a. RFSL, RFSU, RFHL, Venhälsan och några fackförbund. Den andra bestod av företrädare för hälso- och sjukvården samt socialtjänsten i de tre storstadsregionerna. Den stockholmsbaserade självhjälpsorganisationen Noaks ark nämndes vid namn första gången i SoU 1990/91:12. Organisationens verksamhet betonades särskilt i SoU1991/92:15. Under hösten 1986 beslutade riksdagen att upphäva den paragraf i SmL som

gjorde spridande av venerisk sjukdom straffbart. Socialstyrelsen hade meddelat sex olika föreskrifter (S.O.F.S. 1983:6, 1984:27, 1985:4, 1985:20, 1986:1 och 1986:6) med anledning av aids och i budgetpropositionen talades om en epidemiberedskap.

Tillsammans med RFSL utformade socialstyrelsen information till riskgrupper samtidigt som man på egen hand tog fram informationsbroschyrer och inslag till TVs Anslagstavlan. Läkare och hälso- och sjukvårdspersonal försågs kontinuerligt med information och ett antal konferenser hade anordnats inom narkomanvårdsområdet. Socialstyrelsen planerade en utvärdering av det tillämpliga regelsystemet och en enkät om allmänhetens kunskaper om aids.

Under våren 1985 hade Aidsdelegationen tagit fram ett speciellt åtgärdsprogram för bekämpningen av aids. Åtgärdsprogrammet behandlade informationsinsatserna, behovet av psykosocialt stöd och insatser för att begränsa smittspridningen inom vissa riskgrupper. Det rörde också det s. k. extrabidraget till landstings- och primärkommuner och behovet av forskningsinsatser.

Vid tiden för prop. 1986/87:171 framstod ett hejande av den snabba smittspridningen bland injektionsmissbrukare som en av de mest angelägna uppgifterna. Eftersom det inte fanns något vaccin eller medicin skulle epidemin istället bekämpas med kunskap och information. Den information som ditills hade cirkulerat i det svenska samhället hade innehållit flera olika budskap och människors kunskaper om aids verkade vara mycket varierande. Massmedia skulle nu förmås att ta sitt samhällsansvar och förmedla ansvarsfull och korrekt information samtidigt som Aidsdelegationen skulle arbeta fram en långsiktig och genomtänkt informationsstrategi. Både RFSLs och RFSUs medverkan ansågs som mycket värdefull. De övergripande målen som angavs för informationsarbetet var att påverka människors attityder och beteenden, motverka diskriminering, förebygga oro och rädsla. Informationen skulle vara anpassad för olika målgrupper.

Trots att homo- eller bisexuella män utgjorde 44 av de 50 aidsfall som rapporterats när prop. 1986/87:171 skrevs var åtgärdsprogrammet ganska tunt för deras del. Genom att ge möjlighet till anonyma tester skulle kontakten med män ur denna riskgrupp kunna förbättras. RFSL pekades ut som ett föredöme när det gällde männens psykosociala stöd, och homosexuella organisationer lovades bättre resurser.

Injektionsmissbrukarna ägnades alltså mera uppmärksamhet. Erfarenheter från USA tycktes peka på att denna grupp utgjorde den största risken för att smittan skulle spridas till människor utanför riskgrupperna. Trots att spridningen varit begränsad inom gruppen sågs det som en tidsfråga innan en stor del av landets intravenösa missbrukare skulle bli smittade. Utökade resurser skulle utveckla öppenvården och öka utbudet av behandlingshem som specialiserade sig på vissa missbrukargrupper som t. ex. prostituerade missbrukare. Narkomanvården skulle bli mer utåtriktad och i större utsträckning än tidigare ägna sig åt uppsökande verksamhet. Speciella åtgärder angavs för att förebygga smittspridningen bland unga missbrukare, prostituerade missbrukare och missbrukare inom kriminalvården. Möjligheterna till avgiftning och behandling skulle förbättras och en översyn av Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (1988:870) föreslogs. Socialstyrelsen var den myndighet som gavs det högsta tillsynsansvaret för smittbekämpningen och effektiviseringen av narkomanvården.

En förklaring till att narkomanvården utsattes för ett sådant omfattande åtgärdsprogram medan de homo- och bisexuella männen jämförelsevis inte fick särskilt mycket skulle kunna vara att hotet om att smittan skulle föras vidare till den heterosexuella gruppen sågs som störst från missbrukargruppen. Men varför förekom det i så fall inte liknande resonemang om bisexuella män? En annan förklaring är naturligtvis att myndigheterna i utgångsläget hade betydligt bättre kunskaper och grepp om narkomanvården och dess klienter än om de homo- och bisexuella mansgrupperna.

Åtgärder mot aids

Grunderna för den svenska hivpolitiken formulerades i den ovan beskrivna propositionen 1985/86:171 men det dokument som kommit att fungera som basdokument är proposition 1987/88:79 om åtgärder mot aids.

Prop. 1987/88:79 skiljde sig inte så mycket från åtgärdsprogrammet från föregående budgetår. Virusets kallades inte längre för HTLV III utan för hiv (*Human Immuno-deficiency Virus*). Fördubblingstakten för utvecklade aidsfall hade ökat till cirka 14 månader. Nu talades det också om en process där det svenska samhället höll på att övergå från att ha varit ett samhälle utan hiv till att bli ett samhälle med hiv. Processen beskrevs som två faser. Under den första fasen hade samhället försökt att skaffa sig kunskaper om hiv (kunskapsfasen). Nu var samhället inne i en reaktionsfas som bl. a. yttrade sig i massmediarapporter om olika händelser i samband med hiv. Reaktionsfasen innebar att olika opinioner om hiv och epidemins offer började bildas. Risker för panik och aggressivitet gentemot de smittade ansågs öka och politiska konflikter kring frågor som t. ex. sekretess, testning, lagstiftning, diskriminering etc. började dyka upp.⁴ Reaktionen uppfattades som minst lika allvarliga som epidemin i sig. En effekt av reaktionsfasen ansågs vara att situationen i Sverige blivit mer betydelsefull.

Människor vill kort sagt veta vad de har att rätta sig efter, hur deras egen situation är, om man riskerar att själv bli smittad och hur man bäst kan hantera den eventuella risken (Prop. 1987/88:79 s. 9).

De viktigaste stegen ansågs nu vara att kartlägga smittspridningen (smittspårning) och åstadkomma en effektiv epidemiologisk organisation samt att lätta trycket på de smittade och deras anhöriga genom psykosocial stödverksamhet och en indirekt påverkan av allmänhetens attityder. De frivilliga organisationernas roll i det psykosociala stödarbetet betonades fortfarande starkt. Socialutskottet (SoU 1987/88:10 s. 8f.) framhöll de frivilliga organisationernas betydelsefulla roll i

⁴För en beskrivning av problemen se t. ex. Henriksson & Ytterberg 1992.

informationsverksamheten. Socialutskottet (SoU 1987/88:10 s. 9) tog nu också upp den bisexuella mansgruppen som en väg för viruset att spridas till den heterosexuella gruppen. Utskottet pekade också på sambandet mellan alkoholkonsumtion och smittspridning.

Aidsdelegationen hade i samarbete med olika myndigheter och organisationer inlett en tvåårig informationskampanj för att öka allmänhetens medvetande om hiv och aids. En utvärdering av effekterna av kampanjens första år drog slutsatsen att medvetenheten ökat. I början av kampanjen ökade t. ex. antalet hivtester med ett par hundra procent. 84 procent av de tillfrågade i en enkätundersökning i maj-juni 1987 ansåg att aids var en mycket viktig samhällsfråga. Aidsdelegationen hade redan tidigare utsetts till det samordnande organet. Behovet av samordning sågs nu som avtagande i takt med att parternas roller och arbetets inriktning blev tydligare.

I prop. 1987/88:79 hade preventionsstrategin konkretiserats något. I regeringens förslag om fortsatta åtgärder skulle smittan stoppas genom att

människor ändrar sina sexuella beteenden, iakttar försiktighet vid val av sexpartner och använder kondom. Förutsättningen för detta är i sin tur att människor är medvetna om risken för smitta vid sexuella kontakter (prop. 1987/88:79 s. 21).

Budskapet skulle vara sakligt, klart och korrekt och ständigt sändas ut i samhället. Regeringen motiverade sin informationsstrategi med en socialpsykologisk hypotes:

Det är synnerligen angeläget att informationen utformas så att den påverkar människors beteende inom denna ytterst personliga och privata sfär. Den mest betydelsefulla påverkan sker människor emellan, såsom när föräldrar talar med sina barn eller en arbetskamrat talar med en annan. Men påverkan från massmedierna har också stor betydelse. Människor har ett behov av kunskap som ges sakligt och som med fördel kan lämnas genom t. ex. televisionen eller annonser och broschyrer. Framförallt får inte samhällets allmänna information tystna. Det kan då

lätt bli så att människor invaggas i en falsk tro att faran är över, när det inte längre talas om den från de officiella kanalerna (prop. 1987/88:79 s. 22).

Regeringens slutsats var att de centralt samordnade informationsinsatserna till allmänheten fortfarande var nödvändiga. För att nå individer med "riskbeteenden" skulle det däremot krävas en mer riktad information. Utöver de redan tidigare identifierade riskgrupperna pekade regeringen nu också ut ungdomar och den roll skolan kunde spela för denna grupp. Andra riskgrupper var vissa yrkesgrupper som löpte risk att bli hivsmittade i sin yrkesutövning, affärsmän, turister och utlandsarbetande svenskar samt kanske vissa invandrare. Den skriftliga informationen till intravenösa missbrukare hade givit dåligt resultat och socialtjänst och kriminalvård anmodades att satsa mer på personligt förmedlad information. Socialutskottet (SoU 1987/88:10 s. 21) diskuterade, men ville inte acceptera, en s. k. sprutbytesverksamhet, åtminstone inte innan de försök som pågick utvärderats.

Nationellt handlingsprogram 1988-1995

Sedan tillkomsten av det första handlingsprogrammet för åtgärder mot hiv kom till har socialutskottets betänkande om socialpolitikens inriktning varje år hänvisat tillbaka till regeringens proposition 1987/88:79 om åtgärder mot aids (med undantag för SoU 1991/92:15 som inte nämner något handlingsprogram alls). I budgetpropositionen 1994/95 (prop. 1994/95:100, bilaga 6) gäller det ursprungliga handlingsprogrammet fortfarande. Tonvikten har hela tiden legat hårt på kunskap och information. En fyllig internationell hotbild togs upp av socialutskottet i SoU 1993/94:20.

I socialutskottets betänkanden framträder tre viktiga förändringar i det nationella hivarbetet mellan 1988 och 1995: En viss nedskärning av anslagen till åtgärder mot hiv/aids, inrättandet av Folkhälsoinstitutet och den nya smittskyddslagen.

Minskning av anslag

När epidemin började se ut att vara under kontroll minskade anslagen till åtgärder mot hiv. 1990/91 skars anslaget ned med 14 procent jämfört med föregående år. 1992/93 minskades anslaget med ytterligare 3,7 procent jämfört med 1989/90 (från 225 m. k. r. till 185,2 m. k. r.). 1990/91 sökte också färre frivilliga organisationer än tidigare bidrag.

Folkhälsoinstitutet

1991/92 inlemmades Aidsdelegationen i det nybildade Folkhälsoinstitutets verksamhet. Socialutskottet såg vid tidpunkten för SoU 1990/91:12 inte någon anledning att avveckla Aidsdelegationen men förutsatte att Aidsdelegationens arbetsuppgifter så småningom skulle föras över till en permanent organisation utanför regeringskansliet.

På förslag av den s. k. Folkhälsogruppen som tillsatts för att utveckla det förebyggande folkhälsoarbetet föreslog regeringen i sin proposition 1990/91:175 att ett Folkhälsoinstitut skulle inrättas (Folkhälsogruppen 1991).

Institutet skulle vara helt fristående, ha en samordnande roll i folkhälsoarbetet och huvudsakligen bedriva sin verksamhet i programform och ur ett tvärsektoriellt perspektiv. Huvuduppgiften var att driva hälsobefrämjande och sjukdomsförebyggande arbete på en nationell nivå. Folkhälsoinstitutet skulle därför dels sprida kunskaper om moderna metoder och initiera försöksverksamhet, dels omsätta hälsopolitiska initiativ i programarbete. Kunskapsspridningen skulle ske i samarbete med frivilliga organisationer, arbetsmarknadens parter, landstings- och primärkommuner m. fl. Folkhälsoinstitutet skulle även ansvara för de statliga bidragen till informationsarbete och kunskapsuppbyggnad. Bidragen skulle vara målstyrda och kontinuerligt följas upp. Institutet skulle däremot inte ha något tillsynsansvar. Organisatoriskt leddes Folkhälsoinstitutet av en styrelse. Politiken skulle formuleras i samarbete med särskilda programråd bestående av företrädare för bl. a. frivilliga organisationer. Institutets basorganisation skulle vara liten och flexibel och uppbyggd av få enheter.

Ungefär samtidigt som Aidsdelegationen blev en myndighet fick organisationskommittén för Folkhälsoinstitutet i uppgift att undersöka förutsättningarna för att inlemma Aidsdelegationen i Folkhälsoinstitutet (dir. 1991:96). Instruktionen för Folkhälsoinstitutet utfärdades i juni 1992 (S.F.S. 1992:850).

Bara en kort tid innan verksamheten kom igång hade Folkhälsoinstitutet fått ta över Aidsdelegationens uppgifter och då inrättat ett nytt programområde med uppgift att förmedla kunskap om hiv, motverka smittspridning och motarbeta diskriminering av hivsmittade.

1993/94 betonades att insatserna mot hiv/aids skulle ske lokalt av landstings- och primärkommuner. Men det fanns fortfarande ett behov att från centralt håll initiera och stödja förebyggande insatser. Folkhälsoinstitutet uppfattade sitt hiv/aidsprogram alltmer som ett smittskyddsarbete. Två nya riskgrupper lyftes fram: dels män som har sex med män (MSM), dels flyktingar. Institutet aviserade även att man hade för avsikt att under året ta fram en ny nationell plan för hivpreventiva insatser.

1994/95 undersökte institutet möjligheterna att förändra de frivilliga organisationernas anslagsperioder till fleråriga samarbetsavtal. Regeringen ville däremot bevara frivilligorganisationernas folkrörelsekaraktär och oberoende genom att behålla en del av det obundna stödet och man ställde sig skeptisk till utveckling mot entreprenadförhållanden (prop. 1994/95:100, bil. 6).

I sin verksamhetsplan för 1994/95 angav Folkhälsoinstitutet samma målsättningar som regeringen pekat ut för hivpolitiken redan i proposition 1987/88:79. De övergripande målen var att förebygga smittspridning, att minska de negativa effekterna av epidemin i form av omotiverad ångest och rädsla och att verka för solidaritet och motverka utstötning och diskriminering av hivsmittade och riskutsatta grupper (Folkhälsoinstitutet 1994).

Smittskyddslagen

1988/89 kom den nya smittskyddslagen (SmL 1988: 1472). I den nya lagen kallades allvarliga smittsamma sjukdomar för samhällsfarliga sjukdomar och den innehöll inte längre någon särreglering av veneriska sjukdomar. Alla fall av samhällsfarliga sjukdomar skulle i fortsättningen anmälas till ansvariga myndigheter och riksdagen skulle besluta om när lagen skulle tillämpas. Varje landstingskommun skulle ha en smittskyddsläkare med uppgift att bl. a. förebygga, övervaka och samordna. Var och en som trodde att han smittats av en samhällsfarlig sjukdom skulle genast uppsöka läkare och var sedan tvungen att följa de förhållningsregler läkaren delade ut samt att lämna de uppgifter som behövdes för smittspårningen. Läkaren var skyldig att anmäla alla fall av smitta till smittskyddsläkaren och Statens bakteriologiska laboratorium (SBL). Lagen gav möjligheter till olika former av tvång men innehöll inte några särskilda straffbestämmelser.

1991/92 tillsattes en utvärdering av den nya lagen. En proposition om ändringar i SmL presenterades i maj 1994.

Folkhälsoinstitutets handlingsprogram för STD/hiv

I mars 1995 hade drygt 4000 fall av hivinfektion rapporterats till Smittskyddsinstitutet. 1170 av dem hade lett till aids och 649 människor hade avlidit. Över 40 procent av de smittade var män som smittats när de haft sex med en man och drygt 30 procent var heterosexuella. Drygt 60 procent av infektionerna hade sitt ursprung i Sverige, cirka 60 procent hade anmälts från Stockholm, 11 procent från Malmö och 7,5 procent från Göteborg (Folkhälsoinstitutet 1995 s. 6 f.).

Den svenska hivpolitiken har, som framgått, varit i stort sett oförändrad mellan 1985-1995. 1995 presenterade Folkhälsoinstitutet emellertid den utlovade nationella planen. Avsikten med planen var att berörda myndigheter och organisationer skulle utarbeta handlingsplaner som överensstämde med programmets principer. Programmet– "Nationell folkhälso-policy för STD/HIV. Utgångspunkter och principer" (Folkhälsoinstitutet 1995)– hade tre mål:

1. Att förebygga spridning av STD/hiv
2. Att minska de personliga och sociala konsekvenserna av hiv/aids och andra STD.
3. Att mobilisera, vidmakthålla och koordinera nationella, regionala och lokala krafter i det förebyggande arbetet mot STD/hiv

I en jämförelse överensstämde alltså de två första målen med de övergripande målen i prop. 1987/88:79. Det tredje målet befäste behovet av en nationellt samordnande organ som Folkhälsoinstitutet. Organets uppgift var att initiera, koordinera och bevaka de aktörer som var aktiva i det nationella hivpreventiva arbetet. Den största skillnaden var emellertid att hiv/aids i denna text behandlades tillsammans med andra STD och inte längre separat.

Förebyggande av spridning av STD/hiv angavs bl. a. som en fråga om ett säkrare sexuellt beteende. Detta skulle uppnås genom ökade kunskaper om STD/hiv i befolkningen, ett upplysningsarbete som kunde bedrivas i skolan, i vissa målgrupper som t. ex. MSM, och i samband med individens kontakter med hälso- och sjukvård. Analsex och alkoholkonsumtion angavs särskilt som riskfaktorer.

Andra viktiga förebyggande insatser som nämndes var STD/hivpreventiva program inom hälso- och sjukvården och det arbete som pågick där, främjandet av kondom användning och föreskrifter och regler för hanteringen av olika produkter och procedurer där det fanns risk för smittspridning (t. ex. blodprodukter och vid transplantering av organ) samt riskfyllda arbetsmiljöer. I särskilda punkter riktades uppmärksamheten på risken för smittspridning bland drogmissbrukare och från mor till barn.

Liksom i det gamla handlingsprogrammet betonades de frivilliga organisationernas roll i det förebyggande arbetet, dels som en arena för interaktion för de människor som var berörda av hiv, dels som ett betydelsefullt ombud för det nationella handlings-

programmet med en förmåga att införliva det genom ett aktivt deltagande av målgrupperna.

I Folkhälsoinstitutets nya plan hade de gamla målen– att minska de negativa effekterna av hiv epidemin i form av omotiverad ångest och rädsla och att verka för solidaritet och motverka utstötning och diskriminering av hivsmittade och riskutsatta grupper– sammanfattats och breddats i formuleringen av det andra målet: minska de personliga och sociala konsekvenserna av hiv/aids och andra STD. Detta arbete handlade bl. a. om att kunna erbjuda god hälso- och sjukvård och psykosocialt stöd. De frivilliga organisationernas speciella roll betonades även i detta mål. Organisationernas viktigaste kvaliteter angavs i detta sammanhang som tillgången till olika nätverk, legitimitet och trovärdighet i målgrupper och kostnadseffektivitet. Ett aktivt motarbetande av "diskriminering och stigmatisering" nämndes som en särskild punkt.

Planens tredje mål var att "mobilisera, vidmakthålla och koordinera nationella, regionala och lokala krafter i det förebyggande arbetet mot STD/HIV" (Folkhälsoinstitutet 1995 s 12). Ett sådant arbete skulle bl. a. handla om att bevaka den epidemiologiska utvecklingen och anpassa arbetet efter den, följa den internationella utvecklingen och vara med och samverka både i mellanstatliga organisationer och internationella icke-statliga organisationer och om att stödja FoU inom området.

I det tredje målet angavs också hur det hivpreventiva arbetet skulle hållas igång. Utkastet betonade bl. a. massmedias roll och behovet av att kontinuerligt försöka mäta beteendeförändringar. Man betonade dessutom att alla parter borde vara överens om det hivpreventiva arbetets mål och ambitionsnivå, att det skulle vara kostnadseffektivt och att det behövdes metoder för att prioritera olika insatser. Folkhälsoarbetet borde utföras i redan befintliga verksamheter och organisationer och någon form av kvalitetsuppföljning och utvärdering borde ske. På grundval av detta skulle eventuella omprioriteringar och förbättringar kunna göras. Ett övergripande nationellt ansvar, tvärspektoriellt

arbete och koordination av de hivpreventiva insatserna underströks särskilt.

I ett särskilt avsnitt diskuterades samhällsorganens och de frivilliga organisationernas ansvar för det hivpreventiva arbetet. Där angavs bl. a. Socialstyrelsens övervakande roll, Folkhälsoinstitutets initierande, koordinerande och bevakande roll i folkhälsoarbetet, Smittskyddsinstitutets liknande roll i det epidemiologiska och vetenskapliga arbetet, hälso- och sjukvårdens, skolans, socialtjänstens, polisens, kriminalvårdens och andra liknande organs ansvar samt den frivilliga organisationens roll i involverandet av målgrupper. Ansvarsfördelningen följde delvis av lagstiftning som t. ex. hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen.

Sammanfattning

De principer för hivpolitiken som skisserades i regeringens proposition 1985/86:171 och som lades fram i proposition 1987/88:79 är fortfarande giltiga i det svenska hivarbetet. Med vissa tillägg och förändringar verkar proposition 1987/88 ha fungerat som mall när nästa års proposition skrevs o s v. I budgetpropositionen (prop. 1994/95:100 bilaga 6) redovisade regeringen fortfarande innehållet i proposition 1987/88:79 som handlingsprogram för den fortsatta bekämpningen av hiv/aids. Handlingsprogrammet betonade informationen till allmänheten och till särskilda grupper med riskbeteende, förebyggande insatser inom narkomanvården och kriminalvården, psykosocialt stöd och forskningsinsatser.

I det nationella handlingsprogram för STD/hiv som Folkhälsoinstitutet presenterade 1995 behandlades hivpolitiken inte längre separat utan var integrerad i ett handlingsprogram för både STD och hiv. Planen avvek inte från det gamla handlingsprogrammets mål men hade gjort dem bredare och fylligare. Den var dessutom mer anpassad till den förändrade situationen. Folkhälsoinstitutets initierande, samordande och bevakande roll befästes samtidigt som ansvarsfördelningen förtydligades.

De största förändringarna i den svenska hivpolitiken sedan 1985/86 var minskningen av anslag med 17 procent mellan 1989/90 och 1992/93, inrättandet av Folkhälsoinstitutet, institutets övertagande av Aidsdelegationens uppgifter, förändringen av den gamla smittskyddslagen samt Folkhälsoinstitutets nya plan för en nationell folkhälsopolitik för STD/hiv 1995.

Åtgärdsprogrammet mot hiv/aids som kom till 1985/86 var en reaktion på en hotande epidemisk spridning av viruset till alla grupper i samhället. Den politik som skisserades var därför i första hand inriktad på att skydda dem som ännu inte blivit smittade (primärprevention). Reaktionsfasen synes ha pågått till 1989/90, då en preliminär infrastruktur för det hivpreventiva arbetet byggts upp, och anslagen började minska. De farhågor som fanns vid mitten av 1980-talet besannades inte. Idag är smittspridningen fortfarande i stort sett begränsad till vissa riskgrupper.

Korporativt hivförebyggande

När hiv dök upp som ett samhällsproblem i Sverige skedde det på två sätt. Å ena sidan som en sjukdom som hotade alla medborgare och som därför måste förhindras från att spridas och, å andra sidan, som ett problem som drabbade vissa grupper, inte bara som sjuk, utan också som sociala minoriteter. Ett samhällsarbete tog då vid som dels innefattade smittbegränsande åtgärder, dels åtgärder som skulle förhindra diskriminering av minoriteterna och psykosocialt lidande. Hur organiserades detta arbete?

Hur ett samhällsproblem som hiv kommer att uppfattas och hanteras kan ses som en politisk process där en viss politik i form av förhandlingar, kompromisser, beslut, förvaltning och konkreta insatser bildas. Som framgick av genomgången ovan har det svenska samhället bl. a. gripit sig an hivproblemet genom ett samarbete mellan myndigheter och frivilliga organisationer. Organisationerna har givits en särskild, medierande roll mellan myndigheterna och målgrupperna. De har både deltagit i beslutsprocessen och tagit hand om vissa förvaltningsuppgifter.

Detta sätt att försöka lösa samhällsproblem kallas ibland för korporativ politik och det är med utgångspunkt i detta perspektiv som jag fortsättningsvis kommer att analysera samhällets hivförebyggande arbete. Men vad är den svenska korporativa politiken? Hur umgås staten och organisationerna och hur avgränsas parternas politiska handlingsutrymme?

Korporativ politik i Sverige

Användandet av korporativa politiska lösningar har varit ett utmärkande drag i det moderna Sveriges politiska process. Rothstein (1992 s. 83)⁵ har beskrivit den svenska staten vid sekelskiftet som relativt folklig och utrustad med en modern professionell och centralt koordinerad förvaltning med starka rättsliga inslag. Den nya arbetarklassens svåra sociala förhållanden hade ställt det svenska samhället inför en nytt och

⁵Den följande beskrivningen av den svenska korporativa organisationsformen bygger på Rothstein 1992 kap. 4.

framförallt *socialpolitiskt* problemkomplex. En central aspekt i utarbetandet och införlivandet av politik kring dessa problem var bruket av korporativa lösningar där staten och samhällets grupper och organisationer samarbetade, menar Rothstein.

De första försöken med korporativ politik var den statliga Arbetareförsäkringskommittén 1888 och Nya arbetareförsäkringskommittén 1893. Kommittéernas uppgift var att utarbeta förslag om arbetarförsäkringar i syfte att minska otryggheten. Som institutionell lösning föreslog kommittéerna ett inrättande av korporativa rådgivande organ. I samband med utarbetandet av en ersättningsplikt för arbetsgivare föreslogs också ett arbetareförsäkringsråd 1902. Alla tre förslagen avslogs men det var inte de korporativa lösningarna utan ett politiskt motstånd mot socialförsäkringstanken som sådan som fällde dem.

När vissa kommuner och städer 1903 inrättade arbetsförmedlingar försökte man återigen med en korporativt sammansatt styrelse. Arbetsförmedlingskonferenserna mellan 1906-1912 blev sedan de första nationella korporativt organiserade institutionerna. Rothstein (1992 s. 88) menar att det var i och med bildandet av dessa institutioner som den korporativa representationstanken "slog rot i den svenska politiken". Senare följde bildandet av socialstyrelsen 1912 och inrättandet av ett socialt råd. Den sociala fråga som organisationen skulle syssla med var synonym med den s. k. "arbetarfrågan". Som jag redan nämnt uppfattades arbetarklassens osäkra arbetsvillkor som ett angeläget samhällsproblem. Den nyinrättade Socialstyrelsens primära uppgift var därför att integrera den nya klassen i det etablerade samhället och att göra klassens egenintresse till ett allmänintresse. 1913 kom även Pensionsstyrelsen och före 1920 Försäkringsrådet och Arbetsrådet.

Den tidiga korporatismens institutioner tog sig tre uttryck. Det korporativa inslaget bestod antingen av rådgivande organ åt offentliga myndigheter, direkt deltagande i styrelsebeslut eller domstolsliknande organ. Socialstyrelsens sociala råd var t. ex. ett rådgivande organ samtidigt som bl. a. LO hade en representant i

styrelsen. Arbetsrådet sysslade med tolkning och tillämpning av gällande lagstiftning.

Kring sekelskiftet formerades alltså ett institutionellt mönster av korporativa samarbetsformer mellan staten och organisationerna. Men vilka var statens motiv för att inrätta korporativa förvaltningsorgan? Rothstein (1992 s. 91ff.) har delat in de motiv som uppgavs vid bildandet i tre grupper. Den korporativa förvaltningsformen förespråkades för att den skulle:

1. Ge flexibilitet i politikens genomförande.
2. Skapa legitimitet för politiken i målgrupperna.
3. Förmå särintressen att samtidigt driva allmänintressen.

Flexibilitet: Kravet på flexibilitet kopplades till svårigheterna att lagstiftningsvägen nå precision i politiken. Ett framgångsrikt införlivande krävde istället ett handlingsutrymme där politiken kunde situationsanpassas på fältet. Samtidigt bekymrade man sig för vilka krafter som skulle fylla detta handlingsutrymme.

Legitimitet: Även legitimitetskravet kopplades till handlingsutrymmet. Eftersom myndigheternas tjänstemän saknade sakkunskaper om de speciella förhållanden som rådde på fältet— i dessa fall arbetarfrågan— var det olämpligt att ge dem handlingsutrymme. Råden skulle istället tjäna som en arena där politiken kunde förklaras och anpassas till målgrupperna. Råden kunde dessutom komma med värdefull återkoppling när det gällde politikens konkreta genomslag i målgruppen. Rothstein (1992 s. 93) påpekar att politiken ofta kunde innebära långtgående ingripanden och därför bli föremål för motsättningar mellan målgrupp och myndighet. Genom att ge målgrupperna representation i de beslutande myndighetsorganen hoppades staten kunna uppnå en ökad legitimitet för politiken.

Särintresse/allmänintresse: Genom att ge organisationerna representation i statliga organ ville staten koptera särintressena. Eftersom de fick vara med och bestämma skulle organisationens representanter känna ett samhällsansvar för politikens utformning och införlivande utifrån allmänintresset och den generella problematiken. Ett annat sätt att se på saken är

att säga att staten sökte organisationernas förståelse för styrandets dilemma: att tillgodose särintressena utan att ge avkall på allmänintresset.

Organisationernas styrka och legitimeringsproblemet

Den korporativa politiken har präglat svensk politik under större delen av 1900-talet. Organisationerna har haft en stark ställning både i besluts- och förvaltningsledet. Det svenska politiska fältets ovanliga konstruktion har brytt en rad statsvetare och sociologer (se bl. a. Heckscher 1948, Elvander 1966, Ruin 1974, Wennerberg 1978, Olofsson 1979, Lundquist 1991, 1992, Rothstein 1992, Forsberg 1996). De har försökt att förstå hur de svenska organisationerna kan vara så starka i relationen till staten och vilka konsekvenser detta förhållande kan tänkas ha för demokratin eller tvärtom varför staten är så stark och lägger sig i t. ex. förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter och vilka konsekvenser det kan ha för demokratin. De har också sysslat med det legitimitetsproblem som ligger i att låta organisationerna fungera som en medierande förbindelselänk för den statliga politiken dels i form av kollektiv representation av medborgare, dels som införlivare av statlig politik.

I den följande diskussionen av den svenska korporativa politiken har jag valt att återge tankegångarna hos två svenska statsvetare. Den ene är Gunnar Heckscher och den andre är Bo Rothstein. Anledningen till att jag valt just dessa två forskare är att Heckscher representerar början på det svenska vetenskapliga intresset för samarbetet mellan staten och organisationerna medan Rothstein representerar forskningstraditionens tillstånd idag. Trots Elvanders (1966 s. 300) avfärdande av Heckschers tankar som otidsenliga och alltför bundna till den s. k. "kristids-administrationen" är nämligen Heckschers och Rothsteins grubblande över den korporativa politikens konsekvenser för samhällslivet ganska likartade.

Det första mer omfattande försöket till analys var den svenske statsvetaren Gunnar Heckschers "Staten och organisationerna" som publicerades 1946 (reviderad 1951). Hans syn var inte bara färgad av ett statscentrerat perspektiv utan också av liberal

teoribildning och en pluralistisk syn på samhällsorganisationen. Heckscher förundrade sig över hur det svenska samhället kunnat bli så "genomorganiserat" och hur organisationerna kunde ha "ett nära nog maximalt grepp om vederbörande medborgargrupper" (1951 s. 260). Det "fria" organisationsväsendet var "starkare än något som ägt bestånd vare sig hos oss eller i något annat land" (1951 s. 258). "Praktiskt taget varje intresse som kan företrädas av en sammanslutning, är redan företrädd på detta sätt" (1950 s. 456).

Det var framförallt två problem som sysselsatte Heckscher: Frågan om statens suveränitet och organisationernas makt och frågan om organisationernas legitimitet i ljuset av deras centralisering och byråkratisering. Frågorna härleddes ur vad han kallade det "nykorporativa" samarbetet mellan staten och organisationerna som institutionaliserats under 1900-talets första hälft och som beskrevs ovan, d. v. s. "det fredliga förenandet av statlig makt och självständiga, fria organisationer med egna förvaltningsområden" (Sunesson 1974 s. 10).

Från sin pluralistiska utgångspunkt argumenterar Heckscher för att den moderna staten inte längre kan betraktas som suverän utan bara som en mer omfattande och resursrikare (social) organisation bland andra organisationer i samhället med makt att påverka medlemmarna (Heckscher 1951 s. 21, Sunesson 1974 s. 8f.). Att de icke-statliga organisationerna är starka, fria och självständiga ser Heckscher framförallt som ett styrbarhetsproblem. De fria organisationerna kan hävda oberoende inom vissa domäner och avgränsningen av domäner sker med hänsyn till organisationernas såväl som till statens maktresurser. Parterna måste därför förhandla om domänerna. Om den fria organisationen har tillräcklig ekonomisk eller moralisk tvångsmakt över sina medlemmar minskar betydelsen av förhandlingar, anser Heckscher. Om staten erkänner organisationens domän eller inte är då inte lika betydelsefullt. I den utsträckning staten är beroende av organisationen för att intervensera inom domänen blir domänägandet avgörande för hur samarbetsformen kommer att se ut.

Att organisationerna kan diktera villkor för samarbetet ser Heckscher som ett demokratiproblem. Organisationens inre organisation blir då avgörande, fortsätter han. Organiserat intresse är en kollektiv representationsform. För att en demokrati som bygger på allmän rösträtt skall ha legitimitet måste organisationen alltså ha en fungerande inre demokrati (Heckscher 1951 s. 21f.). Dessutom representerar varje enskild organisation endast en minoritet av landets medborgare.

Om samarbetsandan inte får råda, kan dessa minoritetsgrupper ses som en kraft som bidrar till samhällets sönderfall, eller alternativt, till att driva de valda myndigheterna i staten till sådana våldshandlingar att de resulterar i att demokratin byts mot totalitarism genom berövandet av minoritetens medborgerliga rättigheter, inklusive möjligheten att bli majoriteter (Heckscher 1948 s. 421f.).

Det var troligtvis händelser som dödsskjutningarna i Ådalen 1931 som låg bakom Heckschers oroliga slutsatser. I hans perspektiv stod fackföreningarnas "solidaritetskrav" mot statens "rättsordning", d. v. s. det rörde sig om två konkurrerande organisationers ordningar. Genom att hävda sin egen ordning tvingade den starka fackföreningen alltså staten att använda sin tvångsmakt vilken, även om den var legitimerad genom allmänna val, var en utveckling i antidemokratisk riktning. Heckscher gjorde alltså inte någon åtskillnad mellan fackföreningens ideologiska resurser och statens fysiska tvångsmedel (Sunesson 1974 s. 13).

När det gäller den kollektiva representation som Heckscher anser att de fria organisationerna står för, är han i grunden positiv. Eftersom medborgarnas demokratiska deltagande oftast begränsades till att gå och rösta i de allmänna valen kunde organisationerna vara en arena för direkt demokrati och deltagande (Heckscher 1948 s. 459).

Men liksom ovan är legitimiteten beroende av organisationens inre demokrati och medlemmarnas aktivitet. När organisationerna tar på sig samhällsuppgifter innebär det samtidigt att de centraliseras och byråkratiseras, argumenterar Heckscher. Det

kan då bildas en klyfta mellan medlemmarna och organisationens ledning där de förra blir öveflödiga och de senare tenderar att reproducera sina egna led. Det finns då en risk att de inte längre representerar sina medlemmars intressen bättre än riksdagen och att deras inflytande och auktoritet därför saknar verkligt underlag.

Samarbetet med staten innebär också andra problem i relationen mellan ledningen och medlemmarna. Staten vänder sig till organisationernas ledningsgrupper på grund av att de har inflytande över sina medlemmar. Samtidigt förväntar sig medlemmarna att ledningen skall samarbeta i deras intresse. Medlemmarna litar alltså på att det är i sitt eget intresse de uträttar förvaltningsuppgifterna. Ledningen går därför en ömtålig balansgång när den samtidigt skall samarbeta och försöka bevara sin självständighet (Heckscher 1948 s. 459).

Trots Heckschers farhågor om vad de starka fria organisationerna kan ställa till med i det svenska samhällslivet konstaterar han samtidigt att organisationerna efter det andra världskriget knappast längre står i någon motsatsställning till staten.

Tvärtom ha statsmakterna i mycket stor utsträckning samarbetat med organisationerna. Det har skett genom att man givit organisationerna direkt stöd från statens sida, när ett sådant behövts, eller genom att man åt dem överlätit att på ett eller annat sätt medverka i statliga funktioner. Eller också har samverkan bestått däri att staten helt enkelt avhållit sig från ingripanden på områden, där de fria organisationerna istället löst problemen (Heckscher 1950 s. 453).

För Heckscher innebar inte den korporativa politiken att organisationerna förvandlades till statsorgan utan bara att de kommit att sköta vissa samhällsuppgifter och medverka i vissa statliga organ. Jag har redan nämnt en del av de fördelar som Heckscher såg med de korporativa institutionerna. Han såg dem framförallt ur statens perspektiv. De fria organisationerna var lämpade att genomföra vissa uppgifter inom sina resp domäner bl. a. därför att de sköttes vid sidan av en ordinarie verksamhet.

Att de inte enbart sysslade med uppgifter åt staten ökade deras trovärdighet och legitimitet både gentemot staten och medlemmarna, ansåg Heckscher. Eftersom de sedan länge arbetat i medlemmarnas intresse kunde organisationerna räkna med deras förtroende. En statlig interventionistisk politik som berörde organisationens medlemmar kunde genomföras betydligt lättare och smärtlösare av organisationerna än om den sköts direkt av en statlig myndighet, trodde Heckscher (1951 s. 256).

Staten och organisationerna är emellertid knappast de likställda parter som Heckscher låter påskina. Det rör sig både om ett asymmetriskt maktförhållande och kooptering av organisationernas ledarskap med konsekvenser för organisationernas struktur. I förhållande till organisationerna är staten nästan alltid den starkaste parten och har alltid möjlighet att gripa till tvångsmakt. Organisationernas styrka kan emellertid variera. De organisationer som hämtar sina resurser utanför och oberoende av staten är oftast starka i betydelsen oberoende medan de som är beroende av staten och dess politik och som kanske t o m uppstått som en följd av politiken oftast är svagare. Med hot om att blockera eller sabotera politiken kan de starka organisationerna tvinga sig till representation i statliga organ medan de svagare och organisationerna ofta får rollen som koopterad gisslan (Rothstein 1992 s. 60f.).

När organisationerna går in i ett samarbete med staten är relationen också asymmetrisk om det är staten som tagit initiativet till samarbetet och som kontrollerar organisationens tillgång till det politiska nätverket och spelets regler (Rhodes 1988 s. 82).

Institutionaliserandet av den korporativa politiken är studieobjektet för Bo Rothsteins bok "Den korporativa staten" (1992) där han undersöker korporativa lösningar på nio centrala svenska politikområden. Rothstein placerar förståelseramen i "den kapitalistiska förhandlingsprocessens logik". Själva grundförutsättningen för ett kapitalistiskt system är förekomsten av olika ekonomiska intressen som måste förhandlas, menar Rothstein. I ett korporativistiskt ordnat politiskt system sker

dessa förhandlingar mellan staten och organisationerna, t. ex. som i fallet med Socialstyrelsen som jag tog upp ovan, där statsmakterna ville motverka vad de uppfattade som oönskade sociala konsekvenser på arbetsmarknaden. När Socialstyrelsen inrättades av riksdagen 1912 fanns både arbetsgivar- och arbetstagsidan representerade i styrelsen. Dessutom fanns ett korporativt sammansatt socialt råd. Socialstyrelsens uppgift var att arbeta med den s. k. *sociala frågan*. Frågans kärnpunkt var statsmakternas bekymmer om den nya arbetarklassens sociala villkor bl. a. i form av den fluktuerande arbetsmarknaden, den tilltagande urbaniseringen och arbetarklassens organisering.

Häruti ligger uppenbarligen en samhällelig fara som måste i allas gemensamma intresse undanröjas. Statsmakterna står därför öfverallt inför den svåra uppgiften att mildra intressemotsättningarna, utjämna intressekonflikterna och fylla de remnor som öppnar sig i samhällsbyggnaden (Departementalkommitterades betänkande nr. 5, Civildepartementet II. Stockholm 1912 s. 4. Citerad av Rothstein 1992 s. 89).

Den bakomliggande tanken var att öka den sociala integrationen genom arbetsdelning. Rothstein (1992 s. 89) menar att Socialstyrelsen uppstod som ett resultat av statens vilja att skaffa sig kompetens, överblick och information om dessa problem. Socialstyrelsens primära uppgift var därför att "inkorporera den organiserade arbetarklassen i det etablerade samhället och att förändra dess egenintresse till allmänintresse", något som krävde särintressenas medverkan.

Liksom Heckscher försöker Rothstein att förstå sig på organisationernas starka ställning i politiken, legitimitetsproblemet och konsekvenserna för statens suveränitet. Hans förklaring tar bl. a. sin utgångspunkt i den svenska statens förmåga till central styrning, politisk koordination och öppenhet inför den organiserade arbetarklassens strävanden vid sekelskiftet. Att organisationerna kommit att delta i förvaltningen beror varken på krav från organisationerna eller statliga försök att skapa lojala samarbetspartners, tror Rothstein. Istället har det handlat

om försök att hantera nya sociala problem på beprövade sätt⁶ och om att söka information, kompromiss och legitimitet för den statliga politiken (Rothstein s. 343f.).

En annan fråga som Rothstein försökt att besvara är varför en stat med ett suveränt parlament valt att ge organisationerna en stark ställning i förvaltningsledet. Han anser att det är kravet på legitimitet som varit avgörande. Stora delar av framförallt socialpolitiken hade aldrig kunnat införlivats genom regelstyrning eller professionsstyrning. Istället har organisationerna fått fylla rollen som legitimitetsskapare. Liksom Heckscher varnar Rothstein samtidigt för att organisationerna kan använda de resurser de får tillgång till, till att motarbeta staten. Genom samarbetet med staten har organisationerna tillförts resurser som de kunnat använda för att växa sig starka inom vissa områden. De har då kunnat ställa starkare krav på staten och försvårat den statliga politiken (Rothstein 1992 s. 345f.).

Precis som Heckscher anser Rothstein alltså att de korporativa förvaltningsarrangemangen är ett sätt för staten att legitimera sin politik. Vid införlivandet av politiken krävs ofta specialkunskaper och en situationsanpassning som de statliga myndigheterna inte har. Införlivandet av interventionistisk socialpolitik i form av direkt klient/patientkontakt stöter t. ex. ofta på svårigheter som det är omöjligt för beslutsfattarna att förutse. Huvudtanken i den korporativa förvaltningsmodellen är därför att införlivandet skall utföras av politikens målgrupper och att man då litar till organisationernas inre demokrati.

Genom att [företrädarna] antas vara utsedda i demokratisk ordning av gruppen/organisationen och därför har medlemmarnas förtroende uppnås den legitimitet för förvaltningsåtgärderna som är nödvändig för att politiken skall kunna genomföras. En central tankegång är att detta bara kan ske om den grupp mot vilken politiken riktar sig också är villig att inta en positiv hållning till programmet/reformen ifråga. Att ge intresseorganisationen i fråga en central och exklusiv rätt att delta i

⁶Jag tänker då på kollektiv representation som t. ex. skråväsende och ständsriksdag.

genomförandet av politiken ifråga kan vara ett sätt att uppnå acceptans för politiken (Rothstein 1992 s. 59).

Organisationens företrädare anses alltså stå närmare målgruppen än myndigheterna. De har dessutom bättre kunskaper om målgruppen. Därför kan de förmodligen tolka, förklara och "mjuka upp" politiken i förvaltningsledet på ett sätt som tar större individuell hänsyn, något som i sin tur underlättar genomslaget. Denna teknik för införlivande fungerar bäst om målgruppen är organiserad och staten kan vända sig till organisationens företrädare.

Men för Rothstein är det inte bara behovet av legitimitet som ligger bakom den korporativa förvaltningsformen. Han framhåller också att staten ofta fäster stor vikt vid att organisera politiken så att den kan fungera som en förhandlingsarena mellan parterna. Kraven på flexibilitet och situationsanpassning är ibland så stora att lagstiftning inte är någon framkomlig väg. Staten tar då med representanter för de berörda parterna i beslutsorganet för att uppnå en kompromiss som föregår det politiska beslutet. Under sådana omständigheter suddas gränsen mellan politik och förvaltning ut, menar Rothstein, och politiken utformande och införlivande, representation och intervention smälter samman i en och samma institution (Rothstein 1992 s. 60).

Hitills har jag i stort sett bara beskrivit samarbetet mellan staten och organisationerna ur statens perspektiv. Sett ur organisationernas perspektiv är representation i statliga organ och löften om utökade resurser ett gudfaderförslag— *an offer you can't refuse*. Samtidigt kan en resursstark organisation tvinga sig på i syfte att utöva motmakt mot staten i samlagsorganen. Det finns flera skäl till varför organisationer som inte är så starka har svårt att tacka nej. Ett viktigt skäl är att organisationens representanter genom samarbete får möjlighet att verka i medlemmarnas intresse direkt i förvaltningen, ett annat att de får tillgång till viss information som berör organisationens verksamhet, ett tredje utökade ekonomiska resurser. De kan också vara intresserade av att förhandla fram en mono-

polställning för organisationen inom en viss domän. Med staten i ryggen kan organisationerna konkurrera ut andra organisationer som gör anspråk på liknande samhällsuppgifter.

Det kan dessutom vara svårt för ledningen att motivera för medlemmarna varför man inte skall vara med och försöka påverka de politiska besluten och förvaltningen inifrån och det blir svårare att kritisera en politik som man tackat nej till att vara med om att utforma. Genom att själva sköta införlivandet slipper organisationens medlemmar till sist att hamna i händerna på mer svårpåverkbara myndighetstjänstemän.

När det gäller den ömtåliga balansgång organisationens ledning måste gå för att behålla sin trovärdighet i båda lägren pekar Rothstein på risken att organisationerna mister sin "dubbla" legitimitet. Om ledningen inte har medlemmarnas förtroende förlorar den samtidigt sin användbarhet för myndigheterna—det finns inte längre några medlemmar/målgrupper att nå genom organisationen. Det är också värt att påpeka att organisationerna oftare är representerade i rådgivande än i direkt beslutande organ. Det är en koopteringsteknik som knyter organisationernas representanter till politiken genom ett delat ansvar snarare än delad makt, som Selznick (1948 s. 34) har uttryckt det.

Man kan också undra om varaktigt samarbete har en tendens att reversera representantskapet så att organisationernas representanter blir förvaltningens representanter i organisationerna. På många centralkanslier består t. ex. mycket av det dagliga arbetet av myndighetskontakter medan medlemmarna är anonyma mellan de årliga kongresserna.

Organisationernas medierande position mellan målgrupper och myndigheter, medlemmar och stat, gör att det finns en "programmatisk oklarhet om var i systemet makt ansvar och inflytande är beläget (Rothstein 1992 s. 63). Vem är det egentligen som bestämmer över politiken—staten eller organisationerna? Det finns flera synsätt i denna fråga. Ett synsätt är att organisationerna via sina representanter tar över förvaltningen och

politiken som angår den egna gruppen d. v. s. organisationerna dominerar staten. Ett annat synsätt är det motsatta: Organisationerna koopteras och görs till instrument för politiken.

Ett tredje synsätt är att korporativ politik är en sofistikerad parlamentarisk styrelseform för intervention på speciellt komplicerade och svårstyrda områden. Staten och organisationerna står då i ett ömsesidigt beroendeförhållande till varandra t. ex. genom att medlemmarna är i behov av statligt stöd samtidigt som staten vill intervensera för att möta behovet eller därför att varken staten eller de organisationer det berör klara att lösa problemen på egen hand.

Jag finner det sista synsättet speciellt intressant eftersom det framställer det korporativa förvaltningsarrangemanget som en dynamisk förhandlingsarena mellan staten och organisationerna, mellan särintressen och allmänintresset. "Politikerna bestämmer då spelplanen men håller sig utanför själva matchen" (Rothstein 1992 s. 64). Staten styr då indirekt politikbildningen genom att bestämma vilka organisationer som skall vara representerade/medverka i införlivandet, vilka frågor/uppgifter de skall hantera och hur de ekonomiska ramarna ser ut.

I denna tolkning skall den korporativa modellen inte förstås som att de parlamentariska organen abdikerar från inflytandet, inte heller som att organisationerna underordnas statsmakterna. Istället skall modellen förstås som en parlamentarisk styrd institutionalisering av sociala grupp motsättningar som gör att dessa går från öppen konflikt till olika former av samarbete (Rothstein 1992 s. 64).

Sammanfattning

Avsikten med detta avsnitt har varit att visa att det i det moderna svenska samhället finns ett samarbetsförhållande mellan staten och organisationerna som bedrivits i vissa etablerade mönster. Dessa mönster är den korporativa politiken (den korporativa modellen, den korporativa förvaltningsformen etc.). Under 1900-talet har organiserandet av den svenska politiken oftast skett enligt ett korporativt mönster, framförallt inom komplexa och svårstyrda områden som t. ex. arbetsmarknadspolitiken och

socialpolitiken men även inom flera andra områden. I den korporativa förvaltningsformen smälter politikens utformande och införlivande samman i en och samma institution.

De uttalade motiv som angavs för de korporativa lösningarna i början av seklet och som fortfarande är giltiga var att de gav den nödvändiga flexibiliteten och legitimiteten för den statliga politiken och att det gav ökad förståelse för allmänintresset i organisationerna. Bakom de uttalade motiven fanns också en vilja att kooptera organisationerna för att underlätta det statliga styrandet. Genom att dela förvaltningsarbetet med organisationerna vill staten stärka den sociala integrationen i samhället.

Både Heckscher och Rothstein tar upp demokratifrågan som den korporativa modellens centrala problem. Kan för starka organisationer sätta den parlamentariska processen ur spel? Organisationernas kollektiva representation förutsätter att de har en fungerande inre demokrati, framhåller de, men vem representerar egentligen organisationerna? Sätter övergången till marknadsrelationer och en mer schumpeteriansk liberal demokratisk logik den socialdemokratiska kompromisspolitiken ur spel?

De båda statsvetarna uppfattar organisationen som en medierande förbindelselänk mellan staten och medborgarna, myndigheten och målgruppen för politiken, med en förmåga att representera åt båda hållen. Medan Heckscher ser samarbetet som att staten tar organisationerna i bruk i förvaltningen ser Rothstein det som en förutsättning för att staten skall lyckas i sin interventionistiska politik och framhåller ett synsätt där korporativa förvaltningsarrangemang uppfattas som institutionaliserade förhandlingsarenor för konflikter mellan olika samhällsgrupper.

Den främsta kritiken mot den korporativa politiken som analysmodell har varit att den trots att den är användbar är empiriskt sällsynt. Eftersom Sverige är ett av dessa sällsynta fall vill jag emellertid hävda att man i detta fall kan bortse från denna kritik och att det svenska mönstret för interaktion mellan

staten och organisationerna väl kan beskrivas som korporativ politik. Men vilka är den korporativa politikens villkor och begränsningar?

Den offentliga förvaltningens speciella villkor

En korporativ organisationsform ställer vissa mycket speciella krav på parterna. Den offentliga förvaltningens uppgift i Sverige är att intervensera i samhällslivet på ett sätt som för hela samhället mot ett ökat välbefinnande. Som helhet är denna uppgift är naturligtvis utomordentligt svår att gå iland med och avskräcker förmodligen vilken privat entreprenör som helst. Som kapitalinvestering är en totalentreprenad på välfärdsstaten alltför osäker. Den statliga organisationen har alltså svårare uppgifter än andra organisationer. Den kan inte välja sin verksamhet eller lägga ned den på samma sätt (Jämför med Ahrne 1989).

Uppgiften är inte bara mycket svår att klara av, förväntningarna på staten är också mycket speciella. Lundquist (1991 s. 20ff., 1992 s. 47ff.) skiljer på statens inflödes- och utflödessida och beskriver den korporativa staten som en blandning mellan två idealtypiska "inflödesstater": *Förvaltningsstaten* där tyngdpunkten ligger på förvaltningsledet och *intressestaten* där organiserade intressen dominerar inflödessidan. Utflödessidan är en blandning av den auktoritära *myndighetsstaten*, den s. k. *förhandlingsstaten* där politiken blir till i förhandlingar mellan parter, och *marknadsstaten* där politiken är en marknadsplats.

Samhällsmedlemmarna har alltså olika roller beroende på hur utflödessidan ser ut. För myndighetsstaten är medlemmarna undersåtar, för förhandlingsstaten en part och för marknadsstaten köpare. Men samhällsmedlemmarna har samtidigt en dubbel roll i den bemärkelsen att de alltid är *medborgare*. Att vara medborgare är inte detsamma som att vara kund till ett privat företag utan implicerar vissa rättigheter och skyldigheter (Lundquist 1991 s. 23). Detta kallas ibland för *multikriterieproblematiken*. Det är ofta ganska klart vilka uppgifter förvaltningen skall utföra men

Problemet är att det ställs krav på förvaltningen som går utöver att den skall ombesörja sina substantiella uppgifter. Medan privat ekonomisk verksamhet påstås ha bara vinstsyfte [...] värderas den offentliga verksamheten efter ett stort antal kriterier vilka t o m kan komma i konflikt med varandra (Lundquist 1992 s. 64).

Vilka värden och kriterier rör det sig om? Några av de mest centrala är rättssäkerhet, etik, effektivitet, demokrati och rättvisa. Man kan tillägga att realiserandet av dessa värden i en demokratisk stat förutsätter allmänna val, politiska fri- och rättigheter, medborgardeltagande och öppenhet.

De särskilda förutsättningarna präglar relationerna och förhandlingarna mellan staten och organisationerna. Staten anses inte kunna behandla organisationerna hur som helst. Staten får inte luras eller föra någon bakom ljuset. Staten får t. ex. inte strunta i en organisation som företräder målgruppsintresset när den vill intervensera i målgruppen. Den får inte avsluta ett samarbete eller dra in resurser hur som helst. Staten har m. a. o. en speciell moralisk skyldighet gentemot medborgarna och deras organisationer som den inte får bortse ifrån och som den hela tiden måste ta hänsyn till.

Organisationerna är ofta väl medvetna om dessa förutsättningar och sätter moralisk press på myndigheterna genom att formulera sina krav i moraliska ordalag och i enlighet med de statliga regelsystemen. Man skulle kunna säga att den demokratiska statens moraliska ansvar ger organisationerna möjligheter att sälja sig dyrt.

Den demokratiska staten har alltså redan i utgångsläget ett moraliskt ansvar och vissa förpliktelser som den inte kan dra sig undan. Men i och med att en organisation ger sig in i samarbetet underställs även den den korporativa politikens spelregler. Eftersom det korporativa samarbetet är en del av förvaltningsapparaten är den föremål för samma sorts ansvar och förpliktelser som staten har. De viktigaste förpliktelserna är mot den demokratiska processen, en öppenhet och ett gemensamt ansvar för den förda politiken.

Eftersom den korporativa förvaltningsmodellen är en form av kollektiv representation är det i första hand i egenskap av representanter för olika samhällsgrupper som organisationerna deltar. Därför kan de t. ex. inte utan vidare agera självständigt utan måste uppfylla sin roll och uppgift som en medierande arena mellan staten och medlemmarna i den grupp organisationen gör anspråk på att representera. Detsamma gäller för organisationer som inte direkt representerar en grupp utan ett bestämt intresse. Organisationens deltagande i förvaltningen kan då inte frikopplas från detta intresse.

Deltagandet innebär också att organisationerna måste visa en öppenhet gentemot parterna i samarbetet och gentemot medborgarna i det omgivande samhället. De måste hela tiden offentligt argumentera för och förklara sitt agerande. Deltagandet innebär till sist även en viss lojalitet mot de andra parterna och förvaltningsuppgiften. Det innebär att organisationerna inte utan vidare kan arbeta för sitt särintresse utan förväntas istället att kompromissa mellan sitt särintresse och den förda politikens allmänintresse (jämför med Rothstein 1994 s. 139).

Hur organisationer umgås

Inom organisationsteoretiskt inriktad samhällsvetenskap har samhället kommit att betraktas som ett nätverk av interagerande organisationer, något som också implicerar att organisationerna står i någon form av beroendeförhållande till varandra. Ur den enskilda organisationens perspektiv utgör samhället— d. v. s. de andra organisationerna— den omgivning organisationen existerar i.⁷ Ett sådant perspektiv på samhället bildar utgångspunkten för forskare som vill studera hur organisationer umgås med varandra. De hävdar ofta att organisationer både är inneslutna av andra organisationer, att de är intrasslade i ett komplicerat garn av samhälleliga normer, värderingar och kollektiva resurser (Evan 1966 s. 175) och att interaktionen mellan organisationerna påverkas av hur det s. k. *organisationsfält* de befinner sig i ser ut (Warren 1967). Sammantaget är det från en sådan omgivning som den enskilda organisationen får resurser och tillåtelse till sin verksamhet (Nilsson & Sunesson 1989 s. 70).

Den grundläggande utgångspunkten för interorganisations-teorin är att organisationerna interagerar i *organisationsgrupper* (*organization-sets*). En organisationsgrupp kan variera från ett enkelt par till komplexa nätverk. Aldrich & Whetten (1981 s. 385) menar att innehållet i interaktionen består av förmedlande av information fram och tillbaka mellan organisationerna och utbyte av produkter och tjänster mellan organisationerna, d. v. s. de förväntningar organisationerna har på varandra. Interaktionen ses som en dynamisk process av handlingar och reaktioner. Organisationen är beroende av olika resurser som t. ex. makt, legitimitet, information, tid, pengar etc. och åstadkommer någonting som ges tillbaka till omgivningen (Evan 1966). Pfeffer & Salancik (1978 s. 260) hävdar att organisationerna lär känna sin sociala omgivning genom att lyssna på olika uppfattningar om och tolkningar av sin verksamhet och notera den uppmärksamhet den egna organisationen får.

⁷Jämför med Stinchcombe 1987 s. 142 och Meyer & Scott 1993.

Interaktionen mellan organisationen och omgivningen sker genom de medlemmar i organisationen som i sitt dagliga arbete har kontakter med omgivningen. Dessa individer ses som agenter för sina resp organisationer och kan t. ex. förstås i termer av sina yrken, positioner och exponering för rollkonflikter och tvetydigheter som följer av kontakterna (Evan 1966 s. 181ff.).

Hur ser organisationsfältets sociala struktur ut? Var någonstans i fältet som den enskilda organisationen befinner sig har betydelse både för varje organisation tagen för sig och för fältet i sin helhet. Beroende på vilka positioner de har i fältet agerar organisationerna olika, tycker olika saker, har olika perspektiv på fältet och förhåller sig på olika sätt till det (Knoke & Kuklinski 1993 s. 175f.). Analysen av ett organisationsfält kan ske genom en kartläggning av mönster i dess sociala struktur. Organisationen påverkas av hur fältets relationer ser ut. Fältet påverkas i sin tur av andra omgivande organisationsfält. Organisationsfältets sociala struktur är också mönster av sociala relationer mellan medlemmar som har kontakt med varandra över organisationsgränserna. De kan umgås direkt med varandra eller indirekt genom gemensamma relationer till en tredje part (Knoke & Kuklinski 1993 s. 173f.).

Organisationsgruppen

Organisationsgruppen (organization-set) är helt enkelt summan av de förhållanden som en organisation har till andra organisationer d. v. s. inte bara de som är relevanta i ett visst organisationsfält utan till *alla* organisationer som den har någon form av interaktion med. Men de organisationer i gruppen som är intressanta i detta sammanhang är de en given organisation kommer i kontakt med på grund av sin verksamhet i fältet (Nilsson & Sunesson 1989 s. 70f.).

Det som skiljer organisationsgruppen från organisationsfältet är kanske framförallt perspektivet på interaktionen. Organisationsgruppsperspektivet ser interaktionen ur den enskilda organisationens perspektiv medan organisationsfältsperspektivet ser interaktionen ur organisationskollektivets perspektiv (Meyer & Scott 1993 s. 157). Om en grupp av organisationer vill

koncentrera sina gemensamma ansträngningar bildar den en *handlingsgrupp* (*action-set*). En handlingsgrupp kan ses som en tillfällig allians för att uppnå ett gemensamt syfte. Handlingsgruppen kan styras av vissa gemensamma normer och centreras runt en enskild organisation. Den kan t. ex. bestå av organisationer som har gått samman i ett gemensamt projekt (Aldrich & Whetten 1981 s. 386f.).

Rothstein (1992) visar hur flera av de viktigaste svenska politikområdena utformats genom korporativ politik och betonar de varaktiga korporativa förvaltningsarrangemangen. Här är jag emellertid mer intresserad av att samhället använder korporativa lösningar när det gäller politikbildning kring nya uppdykande samhällsproblem. Det handlar då om insatser med målsättningen att lösa det specifika problemet, t. ex. en kris av något slag.

Begreppet "handlingsgrupp" passar därför bra för att beskriva det korporativa samarbetet mellan Folkhälsoinstitutet och RFSU, RFSL och Noaks ark i syfte att förebygga smittspridning och andra oönskade konsekvenser av hiv epidemin. Även om organisationer som RFSU och RFSL redan tidigare varit indragna i korporativa relationer med staten är hivsamarbetet en ny allians med ett avgränsat syfte och innehåll.

Nätverk

Jag har ovan diskuterat ett sätt att se på hur organisationer umgås i form av organisationsfält, organisationsgrupper och handlingsgrupper. Ibland beskrivs detta umgänge också som ett *nätverk*. Nilsson & Sunesson (1989 s. 71) menar att för att kontakterna skall utgöra ett nätverk måste de ske mellan mer än två deltagare och utan att den centrala deltagaren behöver iscensätta och styra det. Man kan föreställa sig åtminstone tre typer av nätverk som omger organisationen. De som ingår i eller utökar handlingsgruppen, de som finns i organisationsgruppen men som inte tillhör handlingsgruppen och som i värsta fall t o m kan vara fiendliga mot den, och de som delvis ligger utanför organisationsgruppen— t. ex. kontakter mellan myndigheter som på olika sätt reglerar organisationens omgivning och

verksamhet. När en ny organisation bildas finns redan ett antal aktiva nätverk i organisationsfältet. Det innebär att en nykomling kan störa och påverka tidigare etablerade förhållanden och kontaktvägar genom att lägga sig i den rådande arbetsfördelningen eller utmana enskilda organisationernas normer och kunskaper (Nilsson & Sunesson 1989 s. 71f.).

Koopereringsmekanismen

I sin dagliga verksamhet umgås organisationerna med varandra genom sina gränsöverskridande medlemmar. Sådana kontakter sker överallt i organisationen men i detta sammanhang är jag framför allt intresserad av ledningsnivån. När det gäller intresseorganisationer involverar organisationens dagliga arbete i mindre utsträckning det breda medlemsledet. Det utförs istället av valda eller på annat sätt utsedda företrädare t. ex. i styrelser och på rikskanslier. Representanternas uppgift är att sköta relationerna till omgivningen så att organisationen kan behålla så mycket av sitt oberoende som möjligt samtidigt som den tappar omgivningen på resurser och legitimitet.

Som jag diskuterade i avsnittet om den korporativa politiken är dess viktigaste inslag verksamheter där både representanter för staten och organisationerna deltar. Genom att binda upp organisationsrepresentanterna till politiken blir det lättare för staten att intervensera. Organisationerna deltar i hopp om bättre möjligheter att påverka den politiska processen, förbättrade resurser och ökad legitimitet för organisationernas program i samhället.

I teoretiska sammanhang kallas denna mekanism ofta för *kooperering* d. v. s. "absorberandet av nya element i en organisations ledarskap eller politiska process som ett sätt att avvärja hot mot organisationens stabilitet eller existens" (Selznick 1966 s. 259). Eftersom det är lätt att samla en grupp personer som motsvarar organisationens bild av sina beroendeförhållanden är kooperering en av de mest flexibla formerna för interorganisatoriskt samarbete (Pfeffer & Salancik 1978 s. 161).

En anledning till att ta in utomstående är alltså att de har erfarenheter och kunskaper som är användbara för organisationen. Så är t. ex. ofta fallet med den svenska stiftelseformen där ledningen utser styrelsen. Genom samarbetet med företrädare för de organisationer som berörs av en politik innan den realiserats binds företrädarna upp till besluten utan att de egentligen är med och fattar dem. De koopterade företrädarna förväntas sedan stödja beslutet inför sina egna organisationers medlemmar och ta ett ansvar för politikens införlivande.

I samarbetsorganen är dessutom vanliga gruppmeکانismer som t. ex. vänskap, normbildning och samarbetsvilja verksamma och skapar förväntningar på medlemmarna i gruppen. Rothstein (1993 s. 67f.) pekar t. ex. på att trots att SAF sedan 1970-talet fört fram krav på en minskning av offentliga utgifter har föreningens representanter i fem statliga ämbetsverk som förbrukar omkring 40 procent av de offentliga medlen aldrig krävt några nedskärningar. Eftersom verken normalt sett äskar mer än vad de får hävdar Rothstein, något provocativt, att SAF-representanterna varit generösare än både borgerliga och socialdemokratiska regeringar och att detta beror på grupptrycket i samarbetsorganen.

Samtidigt som kooptering ofta är en framgångsrik statlig förvaltningsstrategi innebär den också en viss risk. De mekanismer som jag just beskrivit fungerar ju åt båda hållen. Den koopterande myndigheten och dess ledning kan bli påverkad och uppbunden av de koopterade organisationsrepresentanterna. Det kan innebära att både myndighetens struktur och målsättningar förändras, ibland på ett helt oförutsägbart sätt.⁸ Ur ett sådant perspektiv begränsar därför varaktiga interorganisatoriska relationer också de interagerande parterna.

En viktig distinktion i förståelsen av statens kooptering av olika grupper och deras intresseorganisationer är graden av öppenhet. Selznick (1948, 1966) skiljer mellan formell och informell kooptering. Om statens avsikt med koopteringen är att stärka sin

⁸Jämför med Pfeffer & Salancik 1978 s. 164f.

auktoritet och legitimitet är det viktigt att samarbetet deklarerats öppet och att det formaliseras. Den offentliga förvaltningens speciella villkor innebär samtidigt att staten, även om det underminerar dess auktoritet och legitimitet i samhället i övrigt, i viss mån måste gå alla medborgerliga krav till mötes eller i alla fall uppmärksamma dem på något sätt. I sådana sammanhang kommer samarbetet att vara inofficiellt och informellt (Selznick 1966).

Min undersökning av korporativa samarbetsformer använder den svenska hivpreventiva politiken som empiriskt exempel. Staten vill i detta fall bedriva hivförebyggande arbete i speciellt utsatta grupper som t. ex. homosexuella män. Formell kooptering av ledare för dessa grupper är då ett sätt för myndigheterna att skaffa sig tillåtelse att intervensera i grupperna. Ledarna är då tänkta att skänka politiken den nödvändiga respektabiliteten och legitimiteten. Det innebär bl. a. att grupper som i normala fall inte har särskilt mycket politisk makt koopteras in i den politiska processen för att staten vill försäkra sig om deras solidaritet. Det gäller inte minst i samband med samhällsfarliga kriser som den uppdykande hivpidemin.

Riktlinjerna för den svenska hivpolitiken har både primärpreventiva och sekundärpreventiva målsättningar. Bland de senare finns motverkandet av diskriminering av vissa grupper som en konsekvens av hivpidemin. En av de grupper som riskerar att utsättas för diskriminering på grund av hivpidemin är homosexuella män som drabbats hårdare av hiv än andra grupper. För att få tillåtelse att intervensera i gruppen är staten i många fall beroende av stöd från homosexuellas intresseorganisation RFSL. De gemensamma primärpreventiva intressena erkänns då öppet av myndigheterna och koopteringen är därför formell.

Hivpolitikens sekundärpreventiva mål ger samtidigt RFSL rätten att bedriva en politik som motverkar diskriminering. I sin nuvarande utformning innehåller politiken perspektiv på smittspridning och rätten till sexualitet som inte står i överensstämmelse med förhärskande normer och värderingar i

samhället i övrigt. Ett exempel är hivsmittades rätt till sexualitet. Samtidigt som hivpolitiken tillerkänner RFSL rätten att hävda sina perspektiv är myndigheterna inte lika villiga att öppet erkänna något gemensamt intresse i detta fall eftersom den tror att det skulle underminera dess legitimitet i det övriga samhället. Koopteringen av RFSLs ledning kan i detta fall sägas vara informell.

Interorganisationsteorins problem

Ett problem med interorganisationsteorin så som jag beskrivit den ovan är att den sällan är relaterad till någon speciell kontext utan är en abstraherad formell teoribildning med reduktionistiska tendenser (Benson 1982 s. 138). Den består ofta av teoretiska antaganden i form av interorganisatoriska symptom som skall sökas i organisationen under analys. I likhet med Benson (1982) och Meyer & Scott (1993 s. 168ff.) tror jag att interorganisationsteorin måste placeras i ett bredare socialt och historiskt sammanhang för att vara användbar. Organisationernas interaktionsmönster måste förstås med en bredare logik. Som jag argumenterade för ovan är en sådan logik t. ex. den svenska korporativa politiken för relationerna mellan staten och organisationerna.

De historiska omständigheterna kring organisationernas bildande, vidare utveckling och yttre verksamhet tar sig uttryck i allmänt vedertagna uppfattningar om vilka organisationerna är och vilka deras domäner och uppgifter i samhället är (Warren *et al* 1974). Komplikationer i interaktionen är dessutom relaterade till olika politiska och ekonomiska krafter (Hirsch 1975). Interorganisatoriska fält kan därför uppfattas som nätverk av makt och mönster för social över- och underordning kopplade till den övergripande samhällsutvecklingen.⁹

Det kan därför finnas anledning att försöka utveckla interorganisationsteorin i en sådan riktning. Benson (1982 s. 148) har föreslagit att de interorganisatoriska mönstren kan ses som politiska sektorer. I samhället bildas sociala mönster kring olika

⁹Benson 1982 s. 145, jämför även med Mann 1987.

samhällsuppgifter som t. ex. utbildning, hälsovård, socialt stöd etc. En sektor är då en samhällelig arena där en viss politik utarbetas, beslutas och införlivas. Sektorn hålls samman av komplexa interorganisatoriska resursberoendeförhållanden.

Bensons utveckling av teorin sammanfaller delvis med en annan ansats som på senare år växt fram i forskningen om relationerna mellan staten och sociala grupper/organisationer i den politiska processen. I detta sammanhang beskrivs relationerna som s. k. *politiska nätverk* (*policy networks*). Staten samarbetar med organisationer som har intressen i sektorn eftersom det underlättar den statliga politiken (Smith 1993 s. 6). Organisationernas förutsättningar i nätverket är ett resultat av tidigare politik. Den politiska historien och gamla relationer avgör t. ex. vilka organisationer som får vara med i nätverket, på vilket sätt de skall delta och vilka vägar som är framkomliga för dem. Organisationerna inom varje politisk sektor tenderar att ha sina egna trosföreställningar. Dessa föreställningar styr den politiska processen inom sektorn och bestämmer vad som är möjligt.

Bara de organisationer som rättar sig efter föreställningarna får vara med. Staten bildar ofta sektoriella samlingsorgan men bara "lydiga" organisationer får vara med. "Olydiga" organisationer har svårare att göra sina röster hörda (Smith 1993 s. 4f.). Detta kommer fram ganska tydligt i hivpreventiva sammanhang där RFSU uppfattas som en snäll och lydig organisation medan RFSL ses som en stygg och olydig organisation och får skulden för det mesta. Noaks ark är olydig men tillräckligt snäll för att kompensera detta.

Politikens sektorisering

Att bedriva politik innebär oftast någon form av intervention i samhällslivet. Det vanligaste sättet att interвенера på i vårt eget samhälle är genom förvaltningsmaskineriet och genom statens relationer till olika samhällsgrupper. Detta är möjligt eftersom grupperna är beroende av statens funktion och resurser. Statens förhållande till samhällsgrupperna på organisationsfältet är därför i första hand ett politiskt fält.

I dagens samhälle är politiken fragmenterad i ett antal politiska sektorer. En sektor bildas när en grupp har ett intresse inom ett visst politiskt område. Det kan röra sig om allt från att vara referensperson till ett nära samarbete mellan en myndighet och en organisation om politikens utformning och införlivande (Smith 1993 s. 56).

Sektorn är ett område kring vilket det bildas olika politiska initiativ och debatt uppstår. Den är en samling parter som bryr sig om ett område och vars preferenser och handlingar berör andra parter inom sektorn. Parterna är i första hand organisationer (Laumann och Knoke 1987 s. 9ff.). Sektorn har ofta en varaktig inre kärna av dominerande organisationer. En stor del av deras dagliga verksamhet rör sig kring den gemensamma politiken och består av interorganisatoriska kontakter. Det finns också ett antal kransorganisationer som håller sig till gemenskapens regler men som saknar resurser att påverka politiken (Laumann & Knoke 1987 s. 229f.). Sektoriseringen av politiken innebär också att kärnorganisationerna kan etablera en viss politisk autonomi i förhållande till omgivningen (Smith 1993 s. 68) även om gränsen samtidigt kan överkorsas av olika nätverk (Lundquist 1991 s. 41f.).

Samhällets sektoriella politiska organisering är en historisk konstruktion. Politiska sektorer bildas vid en viss tidpunkt runt en viss politik och mot bakgrund av de samhällsvillkor som då råder. Även om politiken förändras och ibland t o m byts ut fortsätter sektorn ofta att existera. Sektorns inre struktur kan därför ses som lager på lager av diverse historiska samarbetsformer som uppkommit vid olika tidpunkter (Schmitter 1977 s. 13f.).

En sektor är alltså full av bråte från tidigare samarbete som ligger kvar och påverkar de interorganisatoriska relationerna, de ömsesidiga förväntningarna och fördelningen av arbete. Detsamma gäller naturligtvis i förhållande till omgivningen. En stor del av omgivningens förväntningar har sin bas i bråten och de begränsar därför organisationernas och hela sektorns verksamhet (Meyer & Scott 1992 s. 26).

Sektorn använder sig ofta av den koopteringsstrategi jag beskrev ovan. Nya intressen i omgivningen knyts upp i gemensamma organ och ges möjligheter att erhålla resurser mot att de underordnar sig sektorns inre struktur och regler.

Som framgår betraktar jag staten (myndigheterna) och organisationerna i sektorn som relativt autonoma parter. Vad de tar sig för påverkar det omgivande samhället.¹⁰ Denna bild av den politiska processen passar min undersökning bra. När en statlig myndighet vill intervensera inom ett visst område gör den det genom att inleda relationer med målgruppen för den interventionistiska politiken. Man kan då säga att det är staten som anger de yttre ramarna för relationerna i sektorn. Samtidigt är det, som jag argumenterat för ovan, så att staten anses ha ett speciellt moraliskt ansvar som gör att den, även om den inte har något intresse av att intervensera, inte kan strunta i organiserade krav från målgruppen. Av olika skäl har alltså den statliga myndigheten en överordnad position i sektorn men samtidigt, på grund av sin uppgift och roll i ett demokratiskt samhälle, en etik som gör den mottaglig för organisationernas krav.

Politikens sociala struktur

Hur skall man då gå tillväga för att analysera den korporativa politikbildningen utan att förlora det kontextuella sammanhanget? Benson (1982 s. 149) menar att sektorerna är sociala strukturer i den bemärkelsen att de tar sig uttryck i ett antal regelstyrda praktiker. Praktikerna differentierar sektorn socialt och begränsar dess handlingsutrymme i samhället.

En politisk sektor är alltså ett interorganisatoriskt fält där de organisationer som befinner sig i fältet är grupperade kring en viss samhällsuppgift. Det fält jag kommer att analysera närmare här utgörs av de organisationer som har ett intresse i att förebygga konsekvenserna av hiv i det svenska samhället. Fältet har ett visst mått av autonomi i förhållande till andra fält men det är på samma gång ett nätverk av makt och ett mönster för

¹⁰Jämför med March & Olsen 1984 s. 738f.

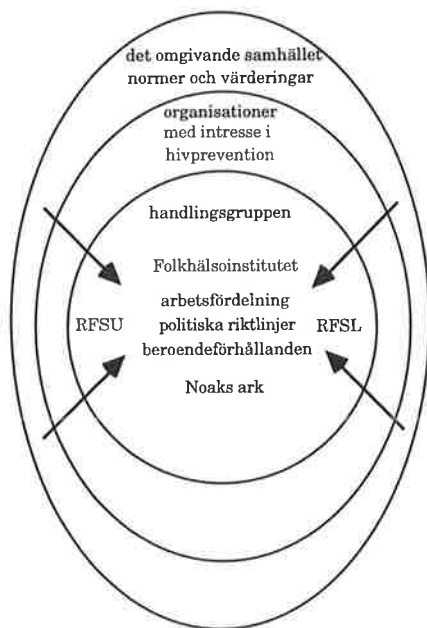
social över- och underordning som står i förbindelse med det omgivande samhällets grundläggande strukturer och regler.

Fältet har blivit till och avgränsats i en historisk process. I detta fall rör det sig framförallt om ett korporativt samarbete mellan organisationer som alltid varit intresserade av att förebygga samhällsfarliga epidemier, t. ex. Socialdepartementet, hälso- och sjukvården och icke-statliga organisationer som hjälpt till i det förebyggande arbetet men också om organisationer som har ett speciellt intresse just i hiv eller sexuellt överförbara sjukdomar som t. ex. intresseorganisationer för homosexuella och sexualupplysande organisationer. Hur dessa mönster ser ut påverkar både interaktionen på fältet och differentieringen av den hivpolitiska sektorn.

Genom att både differentiera den politiska sektorn och sätta den i relation till det omgivande samhällets mer grundläggande strukturer försöker Bensons analysmodell råda bot på interorganisationsteorins brist på socialt sammanhang. I min analys kommer jag att koncentrera mig speciellt på hur praktikerna kommer till uttryck i den hivpreventiva handlingsgrupp som består av Folkhälsoinstitutet och RFSU, RFSL och Noaks ark. Gruppen är central för hivpreventionen i den meningen att den kommit att dominera den del av den hivpolitiska sektorn som sysslar med förebyggande upplysning och informationskampanjer.

Handlingsgruppens sociala struktur kan då förstås på två nivåer. På den ena nivån är förståelsen inriktad på handlingsgruppen sociala differentiering. På den andra nivån är förståelsen inriktad på hur handlingsgruppens sociala handlingsutrymme påverkas av grundläggande samhällsförhållanden. När det gäller differentieringen av gruppen påverkas den av hur fördelningen av arbetet går till inom gruppen, vilka politiska riktlinjer som anses ha företräde när det gäller hivprevention och av hur parterna i gruppen är beroende av varandra. De grundläggande strukturerna i det omgivande samhället är de krafter som begränsar gruppens handlingsutrymme. Hur de strukturerar gruppen beror dels på vilka de intresserade

organisationerna i omgivningen är och vad de representerar, dels på vilka grundläggande sociala normer och värderingar i samhället som omger sådant som politikbildning, prevention, könssjukdomar, annorlunda minoriteter, epidemier etc. Den sociala struktureringen av handlingsgruppen kan sammanfattas i en figur (figur 1):



Handlingsgruppens sociala differentiering

Arbetsfördelningen

Arbetsfördelningen kan ses som mönster för differentiering och kontroll över verksamheten inom handlingsgruppen. Konflikter om domäner är t. ex. ett tecken på oordning i de etablerade mönstren.

En viktig grundfråga är därför hur arbetet i handlingsgruppen är fördelat och hur stabil fördelningen är. Ett mått på detta är närvaron eller frånvaron av konflikter. Vilka konflikter finns om verksamheten inom handlingsgruppen? Eftersom arbetsfördelningen också är ett slags styrsystem är det viktigt att försöka utröna i vilken grad den inverkar på organisationernas verksamhet, vilka tekniker och strategier som används och i vems intresse det sker.

Politiska riktlinjer

All praktisk verksamhet inom handlingsgruppen sker i enlighet med vad som anses vara politiskt korrekt. De politiska riktlinjerna kan i första hand härledas ur det sätt som saker och ting görs på och inte bara ur organisationernas egna utsagor. Utsagorna kan emellertid ses som indikationer på vad som anses vara det korrekta sättet att göra saker på.

De politiska riktlinjerna tar sig alltså minst två uttryck, det ena i praxis och det andra i retorik. För att förstå hur riktlinjerna påverkar den praktiska verksamheten måste man alltså dels observera hur organisationerna faktiskt bedriver sin hiv-preventiva verksamhet, dels lyssna till deras uppfattningar om hur den bör bedrivas och om vad som anses vara det politiskt korrekta sättet att göra och säga saker på. Som i de flesta andra fall blir detta tydligt vid konflikter.

Beroendeförhållanden

Interorganisatoriska beroendeförhållanden uppstår som en konsekvens av handlingsgruppens arbetsfördelning. Beroendeförhållanden är som mest tydliga där organisationernas resp domäner korsar varandra. Beroendeförhållandena kan också uppfattas som handlingsgruppens inre maktstruktur.

På vilket sätt är organisationerna i handlingsgruppen beroende av varandra? Beroendestrukturen bildar ett slags mönster och man kan börja att leta efter ett sådant mönster där uppgiftsdomänerna korsar varandra. En annan viktig fråga i sammanhanget är om det finns någon form av beroendehierarki, hur den

i så fall ser ut, vilken organisation som dominerar den och varför den kan göra det.

Handlingsgruppens grundläggande maktförhållanden

Intresse-maktstrukturen

Den grundläggande maktstrukturen tenderar att reproducera handlingsgruppens arbetsdelning, politiska riktlinjer och beroendeförhållanden. Handlingsgruppen struktureras både av de intressen som stöder den rådande ordningen och av de som står i konflikt med den. De organisationer som har sådana strukturerade intressen kan vara de som:

1. Kräver något av handlingsgruppen (målgruppsintressen)
2. Ger stöd till någon av organisationerna i handlingsgruppen (stödgruppsintressen).
3. Står för någon del av statlig eller kommunal förvaltning som kommer i beröring med handlingsgruppens hivpreventiva verksamhet (förvaltningsintressen).
4. Sköter produktionen av tjänster som har betydelse för handlingsgruppen (införlivandeintressen).
5. Koordinerar samhällets hivpreventiva verksamhet och försöker att rationalisera och effektivisera den (samordningsintressen).

Denna kategorisering uppfyller inte kraven på att vara uttömmande. Kategorierna är inte heller ömsesidigt uteslutande. De passar emellertid bra för mitt syfte att sortera de strukturerande intressena i handlingsgruppens verksamhet.

En inledande fråga är därför: Vilka organisationer i handlingsgruppens omgivning har ett intresse i dess verksamhet och hur strukturerar deras intressen handlingsgruppens handlingsutrymme? En och samma organisation kan då ta plats i fler än en av kategorierna.

Regler för strukturering

Reglerna för struktureringen bestämmer vilka aktiviteter som är tillåtna och därmed även vilka som är otillåtna. Reglerna begränsar också handlingsutrymmet. Den hivpreventiva verk-

samheten bör bekräfta de rådande samhällsförhållandena och gällande sociala normer och värderingar. Den grundläggande strukturen begränsar därför handlingsgruppens val av arbetsuppgifter, uppgifternas fördelning inom gruppen, de politiska riktlinjerna och det praktiska utförandet. Förhandlingar accepteras bara inom ramen för handlingsutrymmet.

En viktig men svårbesvarad fråga är därför frågan om vilka dessa begränsande regler är. Eftersom reglerna bestämmer gränserna för vad som är möjligt blir de synliga i förhandlings-situationer och visar sig i detta fall bl. a. som reaktioner mot hivpreventiva budskap och aktiviteter som inte stämmer överens med samhällets normer och värderingar.

Om de praktiker som beskrivits ovan till fullo fyllde sitt reproducerande syfte skulle radikala förändringar av handlingsgruppens sociala struktur vara uteslutna. Så länge det finns hivpreventiva samhällsuppgifter att utföra skulle dess sammansättning och inre hierarki inte heller kunna rubbas. Men reproduktionen är inte hundra procentig. Kraftiga motsägelser i verksamheten kan försätta handlingsgruppen i kris. Den kan tvinga organisationerna att omförhandla rollfördelningen inom gruppen och leda till att den eller de organisationer som överträtt gränsen stöts ut och att nya kan ta plats. De allvarligaste motsägelserna uppstår när handlingsgruppens arbetsfördelning, politiska riktlinjer och inre beroendeförhållanden hamnar i konflikt med den grundläggande intresse-maktstrukturen i det omgivande samhället. Om detta sker kan handlingsgruppen mista sin dominans över området och upplösas helt och hållet.¹¹

I detta sammanhang vill jag också ta upp något som Benson (1982 s. 165f.) kallar *organisatorisk drift*. I detta fall består driften av mindre förändringar i handlingsgruppens arbetsfördelning, politiska riktlinjer och beroendeförhållanden. Driften är ett svar på påtryckningar av något slag, det kan t. ex. vara krav på eller förkastandet av myndighetsingrepp. Påtryck-

¹¹Jämför med Benson 1982 s. 165.

ningarna resulterar ofta i små justeringar utan någon övergripande plan. Påtryckningar från olika håll får därför handlingsgruppens verksamhet att driva fram och tillbaka över området vilket får gruppen att framstå som om den vore känslig och autonom i förhållande till omgivningens påtryckningar. Denna *tänjbarhet*, om man så vill, ger utrymme för organisationerna att bedriva delvis olika kampanjer i syfte att utöka handlingsutrymmet samtidigt som de upplever att de har en viss framgång i detta.

Som jag skall visa är ett exempel på en sådan drift det faktum att handlingsgruppen kan innehålla mer än ett synsätt på hiv-prevention och agera i olika riktningar utan att motsägelserna blir tillräckligt starka för att hota gruppens överlevnad.

Handlingsgruppens praktik

I en bred definition innefattar den svenska hivpreventiva politiska sektorn en mängd olika intressen som spänner från statliga och primärkommunala huvudmän till olika målgrupper och deras intresseorganisationer. Eftersom hivpolitiken berör hela samhället och i förlängningen syftar till att skydda medborgarna från att bli smittade har egentligen hela befolkningen ett intresse i den. Jag har valt att koncentrera mig på en kärna av fyra dominerande organisationer som samarbetar om förebyggande upplysning och information: Folkhälsoinstitutet, sexualupplysningsorganisationen RFSU, den svenska intresseorganisationen för homo- och bisexuella RFSL och självhjälpsinitiativet för att stödja hivsmittade och deras anhöriga Noaks ark i Stockholm.

I interorganisationsteoretiska termer kallas denna kärna alltså för en handlingsgrupp. Gruppen har bildats för att utarbeta och införliva hivpreventiv upplysning och information i samhället. Beskrivningarna av handlingsgruppen och dess verksamhet avser förhållandena som de såg ut under 1995 då jag genomförde min datainsamling. Eftersom jag i första hand är intresserad av handlingsgruppen som ett politiskt spänningsfält mellan staten och medborgarna kommer detta avsnitt att handla om organisationernas relationer och interaktion och bara i andra hand om de enskilda organisationernas inre liv.

I ett tidigare avsnitt beskrev jag hur hiv dök upp i Sverige som en mystisk sjukdom under början av 1980-talet som snabbt växte till en nationell epidemi som hotade hela befolkningen. 1985 bildades den s. k. Aidsdelegationen som en del av Socialdepartementet. Delegationens uppgift var att begränsa smittspridningen. Den inrättade direkt ett par korporativt sammansatta organ, bl. a. en referensgrupp där både RFSU och RFSL ingick. Senare kom också Noaks ark med i arbetet. 1992 tog det nybildade Folkhälsoinstitutet över Aidsdelegationens uppgifter. De blev då en del av de uppgifter som nu sköts av enheten för hälsa och sexualitet. Folkhälsoinstitutet fortsatte samarbetet med kärnorganisationerna.

Arbetsfördelningen

De följande beskrivningarna av arbetsfördelningen mellan organisationerna följer en viss struktur. Först ges en kort översikt över organisationen och dess verksamhet. Sedan följer ett avsnitt om hur organisationen uppfattar sin hivpreventiva uppgift. Det bygger framförallt på uppgifter från självvärderingar som organisationen gjort och på de intervjuer jag gjort med organisationernas ledning. Till sist följer ett avsnitt om vad organisationen gör. Avsnittet bygger i huvudsak på egna observationer, slutsatser som är grundade i intervjumaterialet och självvärderingarna.

Folkhälsoinstitutet

Folkhälsoinstitutet beskrevs delvis i avsnittet om den svenska hivpolitikens framväxt. Men vad anser institutet att det har för roll i gruppen och vad består dess verksamhet i gruppen av? Folkhälsoinstitutet bildades 1992 efter ett förslag från den s. k. Folkhälsogruppen. Aidsdelegationen, som precis blivit en egen myndighet, inlemmades hastigt i institutet bara tre veckor innan verksamheten drog igång. Institutet fick till uppgift att ta ett samlat grepp på folkhälsoarbetet och att sprida kunskaper som befrämjar folkhälsan. Den hivpreventiva delen av uppgiften färgades av ett smittskyddsarbete som bl. a. kom till uttryck i nationella annonskampanjer.

Folkhälsoinstitutet är den myndighet som fördelar statsanslaget till hivpreventionen. Institutet anser att dess övergripande uppgift i handlingsgruppen är att ange prioriteringar för verksamheten. I övrigt består uppgiften av att handlägga organisationernas anslagsansökningar, att följa upp de aktiviteter som finansieras av anslaget och initiera olika projekt som institutet finner angelägna.

Utöver den folkhälsopolitik som Folkhälsoinstitutet tagit fram följer inte handläggningen av anslagsansökningarna några uttalade eller formella riktlinjer. Några viktiga principer är emellertid att resultatet är viktigare än metoden och att den verksamhet som får bidrag inte skall överlappa en redan befintlig verksamhet på annat håll. Handläggarna ser dels till

vad organisationerna brukar få för anslag, dels till hur de redovisats.

Sedan staten formulerade sina första utgångspunkter för hivpolitiken har myndigheten genomgått stora förändringar, framförallt i samband med att Aidsdelegationens verksamhet togs om hand av Folkhälsoinstitutet. Aidsdelegationens ledning hade större möjligheter att vistas ute på fältet än vad Folkhälsoinstitutets ledning hitills haft. Perspektivet på smittspridning har också blivit alltmer epidemiologiskt.

Under Aidsdelegationens tid pågick en konflikt mellan delegationens ledning och Noaks ark. Noaks ark ville ha hivpengar men var ovilligt att redovisa sin ekonomi. Organisationen tog strid mot delegationen i de flesta frågor. När Folkhälsoinstitutet bildades blev Aidsdelegationens ledning en del av institutets stab och hade inte längre lika mycket att säga till om. Den försvann sedan ganska snabbt ut ur den nya organisationen. Detta bröt kontinuiteten i relationerna mellan myndigheten och organisationerna. Institutets nya ledning kom emellertid bättre överens med Noaks ark än vad Aidsdelegationen gjort. Institutets problem har istället varit att hitta bra arbetsformer för den egna verksamheten i hivpreventiva frågor och den höga omsättningen av handläggare.

RFSU

RFSU bildades 1933 och sysslar dels med sexualupplysning, dels med sexualpolitisk opinionsbildning. Det förekommer även en del metodutveckling inom ramen för RFSUs mottagningar. Sexualupplysningen har riktats mot okunnighet, oönskade graviditeter och könssjukdomar och organisationen har propagerat för preventivmedel och "kärlek och ansvar". RFSUs verksamhet brukar förknippas med en viss kärnallians av kvinnor ur arbetarrörelsen och s. k. "kvinnosakskvinnor" med akademisk bakgrund, framförallt läkare, vänsterliberala och kulturradikala män och kvinnor, journalister och författare, socialarbetare, barnmorskor och socialmedicinskt orienterade läkare.

Organisationen förknippas också med sin kondomtillverkning som sköts av ett fristående bolag. Kondomen har varit central i RFSUs sexualupplysning och dess betydelse för att förhindra sexuell överföring av sjukdomar är numera självklar. Sexualupplysningen har också inriktats mot ett minskande av oönskade graviditeter och aborter.

Verksamheten har bidragit till att det sexualpolitiska opinionsklimatet efter hand blivit öppnare. Tidigare offentligt "förbjudna" samtalsämnen som t. ex. STD (sexually transmitted diseases) har blivit acceptabla. Det har samtidigt inneburit att organisationen fått en stark allmän inriktning mot prevention inom det sexualhygieniska området.

RFSU är inte en kamporganisation med en förmåga att mobilisera sin medlemsbas i politiska aktioner. Medlemskapet är oftast knutet till vissa yrkesroller som t. ex. barnmorska, kurator eller lärare eller till styrelsearbete i en lokal RFSU-förening. Många av de yngre medlemmar som rekryteras till kurser och kampanjer försvinner ut ur verksamheten efter några års aktivitet.

Att RFSU skall syssla med hivprevention följer av organisationens generella verksamhetsinriktning. Till stor del handlar det om att föra in hivpreventiva moment i skolinformationen, ungdomsmottagningarna och opinionsbildningen. Organisationens roll i samhället har institutionaliserats och de hivpreventiva uppgifterna har inte inneburit några större förändringar i målgruppsinriktningen. Under de senaste 20 åren har RFSU i allt högre utsträckning inriktat sig på ungdomar mellan 15-25 år. Eftersom ungdomarna ofta befinner sig inom gymnasieskolans verksamhet har en del av RFSUs uppgift varit att förstärka skolans sexualundervisning. Man har haft svårare att nå ungdomar på arbetsmarknaden vilket givit verksamheten en medelklasstämpel.

När det gäller opinionsbildningen används RFSU som en resurs både av politiker och andra samhällsaktörer. Massmedia refererar t. ex. till RFSUs ställningstaganden och kampanjer och

journalister använder organisationen som en resurs i sitt bakgrundsarbete. Hälso- och sjukvårdspersonal på kvinno-kliniker och ungdomsmottagningar hjälper till med att sprida informationsmaterial om preventivmedel och STD från RFSU.

Organisationen menar att den på grund av att den är välkänd och accepterad och uppfattas som "neutral" har möjlighet att i sin hivpreventiva verksamhet nå vissa hivriskgrupper som de andra organisationerna i handlingsgruppen inte kan, nämligen yngre män som är osäkra på sin sexuella läggning och icke öppet homosexuella män.

Trots att hivpreventionen passar väl in i RFSUs allmänna verksamhet framstår den ändå som sidordnad. Det kan ha att göra med att den styckats upp i kortare kampanjer, något som hänger ihop med statsanslagets struktur.

Sammanfattningsvis är RFSU den organisation som sköter samhällets sexualupplysning och sexualpolitiska opinionsbildning. Organisationen har både legitimitet och trovärdighet i det svenska samhället. Fortfarande är det den traditionella RFSU-positionen som är organisationens tillgång i hivpreventionen.

RFSL

RFSL är en intresseorganisation som kämpar för mänskliga och sociala rättigheter för homosexuella på samma villkor som heterosexuella. I dessa rättigheter ingår rätten till kärlek och sexualitet. Organisationen bildades 1950 och har idag cirka 4000 medlemmar och 28 lokalavdelningar. Från början förde RFSL en ganska underordnad tillvaro och uppfattades ofta av omgivningen som en obskyr sällskapsklubb för homosexuella. Men idag är organisationens mål, homosexuellas s. k. *synliggörande* i samhället, respekt för den som lever annorlunda, lika rättigheter etc., legitima krav i kontakterna med staten. Däremot är dessa mål ännu inte uppnådda i vardagslivet.

RFSL är en organisation av folkrörelsekaraktär med en parlamentarisk-representativ uppbyggnad. Samtidigt är den en aktivistorganisation där opinionerna inom organisationen form-

as ur erfarenheterna av ett motsättningsfyllt vardagsliv med diskriminering och lokal intressekamp. Detta har med tiden skapat en aktiv organisation med mycket åsikter. På riksnivå uppvaktar och bearbetar organisationens ledning politiker, uttalar sig i massmedia och författar spontanremisser i frågor där homosexuella har ett intresse.

Hiv har förändrat RFSLs organisationsstruktur i två viktiga avseenden. Det första är att de initiativ som tagits till psykosocial rådgivning har kunnat byggas ut och professionaliseras. Det andra är den centrala roll som det hivpreventiva arbetet fått i föreningsarbetet med inrättandet av det centrala s. k. hivkansliet som det främsta uttrycket för detta. Denna expansion och kompetensökning har blivit möjlig som en konsekvens av organisationens deltagande i den hivpreventiva handlingsgruppen och de statsanslag de då kunnat erhålla.

Eftersom rätten till kärlek och sexualitet är grundläggande för RFSL är organisationen tvungen att försöka förena hivprevention med sin rättighetspolitik. I vilken utsträckning får hivpreventiva åtgärder inskränka rättigheterna? Kan organisationen retirera från den front den uppnått i hivpreventivt syfte? Valet är inte alltid självklart och det är lätt för omgivningen att attackera denna tvehågsenhet. Det visar sig tydligt i RFSLs reaktioner i debatten om den s. k. bastuklubbslagen (en lag som med hänvisning till smittrisen förbjuder bastuklubbar), diskussionen om hivsmittades rätt till sexuella kontakter och om den skillnad RFSL anser att myndigheterna gör mellan homosexuella par och heterosexuella par när den ena partnern är hivsmittad. I samtliga dessa frågor har RFSL vänt sig mot vad de uppfattar som särbehandling och diskriminering av homosexuella.

Tillgången till statliga medel bidrog alltså till att bygga upp organisationen och ge den en starkare ställning i samhället. Det öppet erkända samarbetet med staten har också ökat legitimiteten i RFSLs politik i samhället i övrigt. Organisationen känner sig nu tillräckligt stark för att möta myndigheterna på samma nivå och har därför också fått motsvarande

förväntningar på sig. RFSL har en klar bild av sin hivpreventiva uppgift. Organisationen skall bevaka och tillvarata homosexuellas intressen på alla områden och syssla med aktiv hivprevention bland medlemmar, potentiella medlemmar och MSM oavsett om de identifierar sig själva som bi- eller homosexuella eller inte. Den vill också utveckla metoder för säkrare sex och skapa självkänsla och mod bland hivsmittade. Som intresseorganisation för homosexuella anser RFSL att man är den enda organisation som på ett trovärdigt sätt kan nå ut med hivprevention i målgruppen.

RFSL verkar i första hand för och genom sina medlemmar. Två tredjedelar av medlemmarna är homosexuella män och organisationen har därför drabbats hårt och utsatts för diskriminering på grund av hivpidemin. Som jag redan nämnt är det naturligt att RFSL utgår från att homosexuella män som inte är medlemmar har liknande erfarenheter och organisationen anser sig därför som företrädare även för dessa män. I sin utåtriktade verksamhet arbetar RFSL främst för medlemmarna. Utbildnings- och informationsverksamhet utförs därför i första hand för att skydda medlemmarna.

Hivpreventionen ges stort utrymme i skolningen av aktivister, rådgivning, psykosocialt stöd etc. Att den får så stor plats beror inte bara på att medlemmarna drabbats hårt utan även på att det är inom detta område som organisationen fått möjlighet att expandera.

Noaks ark

Stiftelsen Noaks ark/Röda korset bildades 1987 som ett lokalt självhjälpsinitiativ i Stockholm. Organisationen skiljer sig från RFSU och RFSL i två viktiga avseenden. Dels bildades den under epidemin och på grund av epidemin, dels har den en annan organisationsstruktur. Som stiftelse har Noaks ark en annan ställning än en förening. Den leds av en styrelse som tillsätter sig själv i enlighet med stiftarens intentioner. Opinioner bland dem som är aktiva på andra nivåer i verksamheten är därför inte någonting som styrelsen behöver ta hänsyn till. Styrelseformen gör det möjligt att fatta snabba och enhetliga beslut utan att först behöva konsultera en medlemskår. Den är därför särskilt lämplig

för att organisera verksamheter där styrelsens arbete inte handlar om att representera medlemmars ståndpunkter.

Eftersom styrelsens uppgift är att hantera relationerna till omgivningen lägger den ofta ned stor omsorg på att rekrytera styrelseledamöter som kan företräda och tala för stiftelsen i olika sammanhang. Dessa ledamöter är sällan experter utan snarare personer som är betydelsefulla i omgivningen.

Medicinvetenskapliga rön utgör grunden i en stor del av stiftelsens verksamhet, framförallt på utbildningssidan. Organisationen är samlad kring några kärnverksamheter: Aidsjouren (en telefonjour), stödverksamheten, det s. k. gästhemmet som ger hivsmittade möjlighet till lugn och ro, avlastar anhöriga och ger hivsmittade från mindre orter en möjlighet att välja anonymiteten i Stockholms vårdapparat, den omfattande utbildningsverksamheten samt den kunskap om smitta, smittvägar och risker som organisationens ledning anses besitta. En central komponent i Noaks arks självbild är de cirka 200 utvalda volontärerna. Deras andel i det människobehandlande arbetet är emellertid ganska liten. Det sköts istället av den anställda personalen. Utöver volontärerna finns Noaks arks vänner, personer som vill stödja Noaks ark men inte kan, får eller vill vara volontärer.

Den snabba expertisbildning som kännetecknar den hivpolitiska sektorn har märkts tydligt i Noaks arks organisation. När organisationen bildades arbetade alla frivilligt och på lika villkor. Men när de hivpreventiva anslagen började strömma till expanderade verksamheten mycket snabbt och under några få år ökade kompetensgapet mellan de anställda och volontärerna kraftigt. Efter en omfattande omorganisation drivs Noaks ark idag som ett mindre företag stött av en frivillig arbetskraftsreserv.

Verksamheten kretsar i första hand kring människor som drabbats av eller på något annat sätt kommit i kontakt med hiv epidemin. Organisationen uppfattar sig som ett komplement till offentliga myndigheter, en form av socialtjänst för dem som

drabbats av hiv. Noaks ark kan därför ses som en slags hivstation där olika hivresurser samlats under samma tak.

Aidsjouren används framförallt av heterosexuella som av någon anledning är oroliga för hivsmitta och smittspridning. Stödverksamheten och gästhemmet avser att skapa ett nätverk kring den hivsmittade och hans eller hennes anhöriga. Mycket av arbetet går ut på att lära personerna i nätverket hur man skall leva som hivsmittad och tillsammans med en hivsmittad. Utbildningsverksamheten riktar sig till alla som vill lära sig mer om hiv och Noaks ark ordnar kurser för vissa yrkesgrupper som t. ex. socialsekreterare och vårdbiträden. Volonärernas väg in i organisationen går via utbildningsverksamheten. När de väl kommit in fungerar de ofta som "missionärer" för Noaks ark i omgivningen.

Till skillnad mot RFSU och RFSL har Noaks ark vägrat att stycka upp sin verksamhet i projekt. Med undantag för gästhemmet söker organisationen istället ett generellt bidrag till sin verksamhet och fördelar sedan pengarna efter egna prioriteringar.

Arbetsfördelningen

Ur ett perspektiv är fördelningen av arbete inom handlingsgruppen ganska rättfram. Folkhälsoinstitutets uppgift är att dela ut anslag till hivpreventiva projekt efter ansökan av organisationerna. Prioriteringen av verksamhet görs mot bakgrund av en helhetssyn på hivpreventionen och mot den statliga hivpolitikens övergripande riktlinjer. Institutet har sedan en samordnande och bevakande roll. Eftersom det kontrollerar större delen av handlingsgruppens ekonomiska resurser kan Folkhälsoinstitutet dominera de övriga organisationerna. Som statlig myndighet har institutet samtidigt ett moraliskt ansvar gentemot de grupper organisationerna företräder och ingen riskerar därför att bli helt lottlös. Alla tre organisationerna saknar tillräckliga resurser för att upprätthålla sin nuvarande verksamhet utan statsanslag. Vad de däremot har är kunskaper om och tillträde till målgrupperna, något som Folkhälsoinstitutet saknar.

Som jag beskrivit ovan är RFSU en opinionsbildare, upplysare och metodutvecklare i sex- och samlevnadsfrågor och sexualhygienisk prevention. Organisationens främsta uppgift i handlingsgruppen är att vara expert på sexualiteten och att bedriva hivpreventivt upplysningsarbete bland heterosexuella ungdomar och ungdomar som inte vill visa sin homosexuella identitet öppet. Bland RFSUs medlemmar finns många personer i professioner som sysslar med sex- och samlevnadsfrågor i sitt dagliga arbete och som träffas och diskuterar dessa frågor på lokal nivå. De lokala diskussionerna fångas upp och kommer så småningom till uttryck i rikskansliets opinionsbildning.

RFSUs uppgift är att bedriva preventivt arbete bland homosexuella och bevaka deras mänskliga och sociala rättigheter. För RFSU innebär detta att synliggöra gruppen i samhället, påverka opinioner och trycka på för institutionella förändringar t. ex. i lagstiftning. Arbetet består både av påtryckarverksamhet och lokal aktivism. Eftersom myndigheterna ofta saknar kunskaper och erfarenheter av målgruppen har RFSUs roll också blivit att vara myndigheternas experter i frågor som rör homosexuella.

Om RFSU och RFSU närmast är folkrörelser med socialpolitiska ambitioner är Noaks arks uppgifter mer avgränsade (även om det inte hindrar att organisationen har socialpolitiska ambitioner). Organisationens roll har vuxit in i rollen som en hivstation, ett hus där hivsmittade, anhöriga och andra som kommit i kontakt med hiv finner all den service (förutom ren sjukvård) som de kan tänkas efterfråga. Noaks ark har snabbt blivit en symbol för hiv- och aidsfrågor och tagit rollen som handlingsgruppens medicinska hjärntrust.

När det gäller RFSU och RFSU är den hivpreventiva arbetsfördelningen till stor del ett resultat av tidigare sexualpolitiska samarbeten med staten. Som jag påpekade ovan har RFSU förhandlat sig fram till en position som den organisation som sköter det offentliga talet om sexualitet och tar initiativ till sexualpolitisk opinionsbildning. RFSU har en lång historia av statsfinansierade

projekt bakom sig och organisationen anser sig därför ha "rätt" att vara med i handlingsgruppen.

Förhållandet mellan staten och RFSL har en kortare historia men är likartad till sitt innehåll. Som homosexuellas intresseorganisation sköter RFSL talet om homosexuell sexualitet och kan göra anspråk på att företräda samhällets homosexuella. I de sammanhang där staten haft för avsikt att på något sätt nå denna grupp har den vänt sig till RFSL för att få hjälp.

Det som komplicerar bilden är att det hivpreventiva samarbetet mellan staten och RFSU och RFSL inleddes med en statlig myndighet som inte längre existerar. Vid den tidpunkten var myndigheten en delegation vid Socialdepartementet och inte en fristående myndighet som Folkhälsoinstitutet. Noaks ark var från början en liten lokal aktör men växte snabbt och började göra anspråk på talet om hiv. Ett starkare Noaks ark och Folkhälsoinstitutets övertagande av Aidsedelegationens uppgifter innebar att handlingsgruppens sätt att tala om hivprevention förändrades från att i början ha haft en socialpolitisk prägel till att få en alltmer socialmedicinsk framtoning.

Innan Folkhälsoinstitutet bildades hade hivpreventionen mest handlat om informationskampanjer och psykosociala insatser. RFSL stod då på god fot med myndigheterna och stötte inte på några större problem med att bedriva sin rättighetspolitik i samband med hivpreventionen. Organisationen kom däremot snabbt på kant med Folkhälsoinstitutets socialmedicinska perspektiv på sexualiteten och institutet var mer imponerat av Noaks arks hårda medicinska linje än av RFSLs rättighetspolitik. Noaks ark stod inte för något svårhanterat särintresse utan för vad som uppfattades som en objektiv medicinsk expertis och ledningen för Folkhälsoinstitutet kunde därför alliera sig med organisationen.

Förändringen av arbetsfördelningen har inte skett utan konflikter. En stor del av konflikterna har gällt just kollisionen mellan RFSLs rättighetspolitik och Noaks arks medicinskt korrekta hållning. Retoriskt är det en konflikt på liv och död. RFSL

anklagar Noaks ark för att vara orealistisk och sakna verklighetsförankring medan Noaks ark anklagar RFSL för att trivialisera smittrisen och blunda för fakta uteslutande i politiskt syfte och på bekostnad av människoliv. Folkhälsoinstitutet har tenderat att ta ställning för sin nya allians medan RFSU förhållit sig ganska neutral. Jag kommer att beskriva denna konflikt närmare längre fram. I det här sammanhanget har jag valt ett annat exempel.

Under 1990-talet började handlingsgruppen intressera sig för en delvis ny och viktig målgrupp för hivpolitiken. Målgruppen går under benämningen män som har sex med män (MSM). Utöver bi- och homosexuella män inkluderar gruppen även män som inte uppfattar sig som bi- eller homosexuella men ändå har sex med andra män. Den anses inte bara vara mycket stor utan också som mycket svår att nå med hivprevention. Även om arbetsfördelningen inom handlingsgruppen är ganska tydlig råder det ändå en konkurrens om uppgifter och anslag inom gruppen.

Vem skulle sköta preventionen i denna grupp? Eftersom RFSLs uppgift är att bedriva hivpreventivt arbete bland bi- och homosexuella män låg det nära till hands för organisationen att ta hand om den "nya" gruppen. Budgetåret 1992/93 hade Folkhälsoinstitutet anslagit 2, 8 m. k. r. till RFSLs hivpreventiva verksamhet. I ansökan för 1994/95 sökte RFSL nästan det femdubbla med hänvisning till det stora behovet av prevention i MSM-gruppen. Eftersom 64 procent av de nyupptäckta fallen av hivsmitta hade smittats homosexuellt borde 64 procent av de medel som avsatts för lokal hivprevention användas för prevention bland MSM, argumenterade RFSL.

Med hänvisning till avsaknaden av klara prioriteringsgrunder för utåtriktad prevention i syfte att nå homosexuella föreslog RFSL att medlen skulle delas lika mellan offentliga verksamheter och organisationernas insatser. RFSL gjorde sedan anspråk på att ta hand om alla medel som avsatts till de frivilliga organisationerna i handlingsgruppen men beviljades ungefär samma del av anslaget som året innan.

Politiska riktlinjer

Som redan framgått av avsnittet om den svenska hivpolitiken sedan 1985 har den vissa uttalade och formella riktlinjer. Innan Folkhälsoinstitutet presenterade sin nya folkhälsopolitik för STD/hiv 1995 hade den tre övergripande mål: Att förebygga smittspridning av hiv, att minska oro och ångest som orsakats av hivepidemin och att motverka diskriminering och social utstötning av hivsmittade och riskgrupper. De övergripande målen i den nya hivpolitiken betonar att hiv ingår i en mer allmän STD-politik. Det sista målet i 1995 års politik har slagits ihop med det andra och fått en mer generell skrivning som "personliga och sociala konsekvenser". Det återkommer emellertid längre ned i målhierarkin.

Istället har ett nytt övergripande mål tillkommit: Stärkandet av Folkhälsoinstitutets politiska ledarskap och samordnande roll. Den nya politiken understryker också betydelsen av att sårintressen deltar i politikens förvaltningsarrangemang. En annan skrivning som tillkommit är att alla parter som deltar i det hivpreventiva samarbetet bör vara överens om arbetets mål och ambitionsnivå. Denna formulering är förmodligen Folkhälsoinstitutets inlägg i kontroversen om smittrisker. Inom Folkhälsoinstitutets ledning anser man att den varit mycket olycklig för hivarbetet.

En naturlig fråga är i vilken utsträckning den officiella hivpolitiken gäller i praktiken. Att handlingsgruppens politiska riktlinjer har starka inofficiella inslag framkommer inte minst i Folkhälsoinstitutets och Noaks arks missnöje med RFSLs rättighetspolitik, ståndpunkter i diskussionen om smittrisker och den alltför stora plats de anser att dessa sårintressen fått i organisationens hivprevention.

Det är naturligtvis en motsägelsefull ståndpunkt för FHI. Om de officiella politiska riktlinjerna tillämpades vore det ju tillåtet för RFSL att i målgruppens intresse anstränga sig för att motverka diskriminering och social utstötning av homosexuella som en konsekvens av hivepidemin. Det kunde t o m anses som en av organisationens grundläggande uppgifter att t. ex. protestera mot

en smittskyddslag som i praktiken anses verka på ett sådant sätt. Men i verkligheten är Folkhälsoinstitutet så besvärat av RFSLs ståndpunkter att det åtminstone tidvis tillämpat en speciell handlägningsprocedur där alla RFSL-ärenden måste passera ledningens bord.¹²

En öppen kontrovers om handlingsgruppens politiska riktlinjer gäller smittrisen och debatten har förts både inom handlingsgruppen och genom inlägg i massmedia. Kontroversen handlar om en motsättning mellan två synsätt på smittrisk där det ena är strikt epidemiologiskt och det andra "realistiskt". Noaks ark står för det epidemiologiska synsättet genom att hävda att all smittspridning skall stoppas och att MSM därför bör avhålla sig helt från anal- och oralsex. Man menar att eftersom det räcker med ett enda virus vid ett enda tillfälle för att smitta är det orimligt att, som RFSL, tala om personlig riskbedömning.

RFSL anser att ett epidemiologiskt ställningstagande kanske är korrekt men samtidigt orealistiskt. Det är inte särskilt troligt att alla MSM kommer att avstå från anal- och oralsex, anser RFSL. Att basera preventionen på ett sådant antagande innebär bara att man stoppar huvudet i sanden. Det finns flera skäl till detta. Ett är att penetrerande sex ofta är en viktig del av ett allvarligt kärleksförhållande. Ett annat att kärleken för många människor manifesterar sig i ett fullständigt förtroende som bl. a. innebär att parterna inte använder kondom.¹³ Det är även orealistiskt att tro att MSM skulle upphöra med tillfälliga sexuella förbindelser på grund av risken för hivsmitta. I många fall kan det också hända att en oerfaren partner inte vågar säga ifrån. Alkohol eller andra droger, i den mån de finns med i bilden, kan försämra omdömet. Det "realistiska" förhållningssättet till prevention är därför att redan från början anta att det uppstår situationer där det finns möjligheter att bli smittad och inrikta de hivpreventiva budskapen på hur dessa situationer kan göras säkrare utan att man för den delen helt och hållet behöver avstå från anal- och oralsex.

¹²Den speciella handläggningen av RFSL nämndes i flera av mina intervjuer.

¹³Jämför med Henriksson 1995.

På sätt och vis är det två typer av realism som står mot varandra: En epidemiologisk och en rättighetspolitisk, men vilken av dem är rimligast? Noaks ark anser att epidemiologin har företrädare eftersom den är "sann" oavsett vilken sexual- eller socialpolitisk ståndpunkt man intar. Virusets smittor i alla fall och det finns därför bara en enda säker metod för att undvika att smitta sprids, nämligen total avhållsamhet från anal- och oralsex. Eftersom detta är den slutgiltiga sanningen bör RFSL anamma den och ge upp sin ståndpunkt, menar Noaks ark.

Men i RFSLs perspektiv är ett sådant ställningstagande lika politiskt som det egna. "Sanningen" bortser inte bara från den sociala verkligheten utan används som ett disciplineringsinstrument riktat mot RFSL och MSM och i vems intresse sker det? RFSL tror med andra ord inte att den epidemiologiska "sanningen" är felaktig men framhåller att det är viktigt att granska den politiska plattform från vilken den framförs och fundera över vilka sociala konsekvenser den kan få för människor.

Som jag tidigare var inne på ger Folkhälsoinstitutet utrymme för båda synsätten. Eftersom motverkande av diskriminering ingår i den hivpreventiva politiken kan inte RFSLs ståndpunkt förkastas som orimlig men i praktiken har Folkhälsoinstitutets socialmedicinska orientering inneburit företräde för en epidemiologisk ståndpunkt. Institutets ledning menar att protesterna mot bastuklubbslagen och propagerandet för sexuella rättigheter ligger på gränsen för det tillåtna. Detta är en ideologisk fråga som jag kommer att återkomma till.

Liksom i konflikten om arbetsfördelningen hamnar RFSU mitt i mellan även i detta fall. Genom sin dubbelriktade verksamhet (upplysning och kliniker) har organisationen anknytning både till det epidemiologiska och det "realistiska" synsättet. Organisationens allmänna sexualpolitiska ståndpunkter ligger i de flesta fall ganska nära Folkhälsoinstitutets. Mitt intryck är samtidigt att RFSU har lättare att identifiera sig med RFSL eftersom man ofta gjort gemensam sak i hivpreventiva kampanjer och opinionsbildning medan Noaks ark hållit sig på sin kant.

Ser man på hur politiken utformas inom handlingsgruppen finner man en aktiv myndighet som både signalerar vilken sorts projekt man vill ha förslag på och i efterhand prioriterar bland organisationernas förslag. I vissa fall lägger Folkhälsoinstitutet ut projekt mer eller mindre på entreprenad till organisationerna, t. ex. den omfattande informationskampanjen *Love Power* som bl. a. genomförts av RFSU och RFSL.

Det gemensamma s. k. Aidsrådet, det rådgivande organ som sammankallas av Folkhälsoinstitutet och där representanter för alla parter ingår, uppfattas inte av organisationerna som en möjlighet att påverka den hivpreventiva politikens utformning utan mer som ett tandlöst forum för myndighetsinformation. Det hänger förmodligen ihop med att organisationerna under Aids-delegationens tid hade representanter i det beslutande organet. Under handläggningen av anslagsansökningarna har organisationerna fortfarande möjligheter att påverka de enskilda handläggarna. Eftersom organisationerna, när de väl fått pengarna, sköter själva införlivandet av politiken kan de då driva sina egna politiska linjer så länge de håller sig inom ramarna för de angivna projekten.

Sammanfattningsvis kan man säga att även om den officiella politiken utformats på ett sätt som rymmer både ett epidemiologiskt och ett rättighetspolitiskt synsätt är det genom den epidemiologiska alliansen mellan Noaks ark och Folkhälsoinstitutets ledning i praktiken det förra synsättet som får företräde och anses som det korrekta. Genom alliansen har Noaks ark i kraft av sin medicinska expertisställning fått ett visst inflytande över institutet. Genom arbetsfördelningen och genom att det kontrollerar de ekonomiska resurserna i handlingsgruppen kan Folkhälsoinstitutet agera politisk vakthund både genom att ange speciella intentioner med anslaget och genom att i efterhand fritt välja och prioritera bland de projekt som organisationerna föreslagit.

Handlingsgruppens politiska riktlinjer präglas alltså av en kontrovers som inte bara gäller frågan om vilket som är det

korrekta sättet att bedriva hivprevention på utan som också handlar om en minoritetsgrupps kamp för sina rättigheter. Med utgångspunkt i det primärpreventiva allmänintresset är det naturligtvis riktigt att hävda det epidemiologiska synsättets företräde. I ett demokratiskt samhälle förefaller det samtidigt lika riktigt att minoriteten skall kunna ge röst åt ett missnöje med den förda politiken om den får konsekvenser som uppfattas som negativa. Vilket synsätt som bör ha företräde är en ideologisk och politisk fråga: Under vilka omständigheter skall en demokratisk stat kunna ingripa mot en samhällsgrupp mot dess uttalade vilja?

I praktiken finns det alltså möjlighet till fler än en politisk linje i handlingsgruppens hivpreventiva arbete. Noaks ark arbetar i första hand efter en epidemiologiskt korrekt linje medan RFSL arbetar efter en rättighetspolitiskt korrekt linje. Det betyder att det finns utrymme för de mål som hivpolitiken anger. Organisationerna i handlingsgruppen kan både ha som målsättning att t. ex. förhindra smittspridning och att förhindra diskriminering av homosexuella män. Konsekvenserna av att organisationerna betonar delvis olika mål har blivit att de kommit att dra åt olika håll. Folkhälsoinstitutet, som är den part som har till uppgift att samordna handlingsgruppens aktiviteter, har haft uppenbara problem med att förena hivpolitikens olika linjer och mål under samma tak. Istället stöts och blöts de oupphörligen mot varandra i alla delar av handlingsgruppens gemensamma verksamhet.

Beroendeförhållanden

Det grundläggande beroendeförhållandet i handlingsgruppen är det ekonomiska. Varken RFSU, RFSL eller Noaks ark kan upprätthålla sin nuvarande hivverksamhet utan anslagen. Eftersom Folkhälsoinstitutets uppgift är att fördela det statliga anslaget till hivpolitiken står organisationerna därför för närvarande i ett ekonomiskt beroendeförhållande till institutet.

Handlingsgruppens olika uppgifter korsar varandra framförallt i den politiska processens införlivarled, d. v. s. i det konkreta hivpreventiva arbetet. Varken Folkhälsoinstitutet eller organisationerna svävar på målet när de skall ange vilken organisation

som dominerar gruppen. Det är utan tvekan Folkhälsoinstitutet som kontrollerar de ekonomiska resurserna och anger ramarna och inriktningen för den hivpreventiva verksamheten. Som jag kommer att komma in på senare är det bara Noaks ark som på ett allvarligt sätt försökt att utmana institutets position.

På denna nivå är beroendehierarkin ganska lätt att förstå med Folkhälsoinstitutet som överordnad part och de andra organisationerna i underordnade positioner. Noaks ark är den organisation som haft svårast att finna sig i denna maktstruktur vilket tidigare bl. a. tagit sig uttryck i konflikten med Aidsdelegationen om redovisningen av anslaget och anspråket att med hänvisning till den egna medicinska expertisen ta en överordnad position i den offentliga debatten om smittrisker.

Beroendemönstret reflekteras i handlingsgruppens arbetsfördelning och kan bl. a. beskrivas i utbytestermeter. Folkhälsoinstitutet har pengar men brister i kunskaper, legitimitet och trovärdighet i målgruppen etc. För organisationerna är situationen den omvända. De vill ha inflytande över politiken och expandera, de har kompetens men saknar ekonomiska resurser. I det hivpreventiva samarbetet byter alltså Folkhälsoinstitutet ekonomiska och politiska resurser mot organisationernas kompetens.

Beroendeförhållandet är samtidigt den grundläggande förutsättningen för organisationernas koopereringsstrategier. Organisationernas intresse av att få tillgång till resurserna gör dem mottagliga för gudfaderförslag och i dessa relationer kan Folkhälsoinstitutet få inflytande över deras verksamhet. Det sker bl. a. genom s. k. öronmärkning av anslag och genom att organisationernas ledningar knyts upp till den statliga politiken i gemensamma kampanjer. Samtidigt gör den etablerade relationen det möjligt att använda kooperingsmekanismen i motsatt riktning. Organisationerna kan genom att utveckla sin kompetens och sedan förhandla med den som resurs påverka Folkhälsoinstitutet och knyta institutets ledning till sina egna krav och mål.

En beroendestruktur utgår alltså från Folkhälsoinstitutets kontroll av de ekonomiska medlen och över verksamhetens politiska ram och inriktning. En annan beroendestruktur utgår från organisationens speciella kompetens i form av kunskap, trovärdighet och legitimitet i målgruppen, tillträde till målgruppen, kontaktnät och engagemang.

När det gäller trovärdighet och legitimitet befinner sig organisationen i ett spänningsfält mellan målgrupperna/medlemmarna och Folkhälsoinstitutet. För att kunna överleva i handlingsgruppen är de beroende av att inta positioner som är ideologiskt legitima d. v. s. av att "ligga bra till" både hos målgrupperna/medlemmarna och Folkhälsoinstitutet. Inför de förstnämnda grupperna handlar det om ledningens legitimitet som företrädare. Hur långt kan den gå i samarbetet med de andra parterna i handlingsgruppen utan att byta sida? Inför Folkhälsoinstitutet handlar det om organisationens roll i samarbetet, inflytande över politiken och tillgång till resurser. För att inte tappa målgruppens/medlemmarnas förtroende måste organisationens ledning göra livet surt för Folkhälsoinstitutet utan att gå så långt att samarbetet avbryts. Mina intervjuer tyder på att institutet har en viss förståelse för detta samtidigt som det naturligtvis ses som grus i maskineriet.

Sett ur arbetsfördelningsperspektivet har organisationernas kompetens och kunskaper olika inriktning. RFSU är inriktad på sexualitet i allmänhet, RFSL på homosexualitet och Noaks ark på medicinsk expertis.

RFSU har länge ägnat sig åt opinionsbildning i sexualpolitiska frågor och uppfattas som både viktig, kompetent och tillförlitlig av omgivningen. Folkhälsoinstitutet är därför beroende av organisationen i den utsträckning institutet behöver legitimeras talet om sexualiteten, t. ex. i stora annonskampanjer. RFSUs medverkan legitimerar också kampanjerna genom att organisationen har en historia av folkupplysning snarare än hävdandet av särintressen. Organisationens kunskaper och expertis ligger både i de egna mottagningarna och i kunskapen och erfarenhet-

en hos de yrkesprofessionella medlemmarna. Expertisen gäller framförallt heterosexuella ungdomars sexualitet.

RFSLs speciella möjligheter att nå homosexuella gör att organisationen blir viktig för Folkhälsoinstitutet inte bara för att legitimitera den interventionistiska politiken och göra den trovärdig för homosexuella utan även för det praktiska genomslaget av politiken. RFSLs aktivister bedriver hivpreventiv verksamhet bl. a. på s. k. träffställen för homosexuella som t. ex. i parker och på offentliga toaletter. I detta fall utför RFSL en tjänst som Folkhälsoinstitutet, även om de skulle vilja, inte kan utföra. Organisationens kunskaper och expertis ligger alltså till stor del i erfarenheten av homosexuellas villkor och tillträde till dessa platser. RFSL har också aktivt försökt att bilda en egen kunskapsbas genom att arrangera s. k. *hearings* och bedriva en viss forskning i hivrelaterade ämnen.¹⁴ Detta har inte minst varit ett sätt att tillbakavisa anklagelserna om att organisationen låter rättighetspolitiken gå före den vetenskapliga kunskapen.

Noaks arks kunskaper och expertis anses ligga inom det medicinska området. Detta kan förefalla märkligt eftersom det inte arbetar några erfarna läkare eller hivforskare i den dagliga verksamheten. Trots detta anses expertisen finnas i organisationen. Att omgivningens bild av Noaks ark ser ut på ett sådant sätt beror förmodligen på att organisationen genom sitt epidemiologiska synsätt blivit den part i handlingsgruppen som läkare och hivforskare haft lättast att samarbeta offentligt med. Noaks ark har systematiskt vinnlagt sig om att stärka denna profil genom att t. ex. bilda internationella nätverk av hivexperter. I praktiken har emellertid både RFSL och RFSL tillgång till samma experter som Noaks ark även om de inte verkar "fastna" på organisationen på samma sätt.

Vänder man på beroendeförhållandet och ser på organisationernas behov av legitimitet i det omgivande samhället är det förmodligen RFSL som är den mest beroende parten. I det

¹⁴RFSL har ordnat *hearings* om bl. a. homosexuella och alkohol, 1990 och hivpositiva mäns sexuella identitet, 1992.

hivpreventiva samarbetet har RFSL fått möjlighet att synliggöra den egna gruppen i samhället. Gemensamma annons- och informationskampanjer innebär att RFSL inte bara kan visa upp sig som organisation utan dessutom att organisationens krav och målsättningar legitimeras. I kampanjerna visas RFSL upp offentligt som samarbetspartner med en statlig myndighet. Genom att samarbetet erkänns öppet borgar Folkhälsoinstitutet för homosexuellas rättigheter i samhället och RFSLs rätt att företräda dem. Det gäller naturligtvis även för RFSU och Noaks ark men i mindre utsträckning. Genom sin verksamhet har RFSU och Noaks ark uppnått legitimitet på egen hand, inte minst genom sexualpolitisk opinionsbildning i massmedia.

När det gäller opinionsbildning är handlingsgruppens organisationer inte lika beroende av varandra som i andra sammanhang utan ägnar sig åt fristående inlägg i den offentliga debatten och fungerar som experter och referenspersoner. Det förekommer också att de genom att göra gemensam sak i en fråga kan presentera ett tyngre argument.

Hivhandlingsgruppens interorganisatoriska beroendemönster kommer kanske tydligast till uttryck i de gemensamma annons- och informationskampanjerna. RFSUs och RFSLs medverkan ger trovärdighet till kampanjerna, både i målgruppen och i samhället i stort. Folkhälsoinstitutets medverkan ger trovärdighet för de egna budskap som organisationerna kopplar på kampanjen.

Samtidigt har Folkhälsoinstitutet visat tendenser på att vilja göra sig fritt från de moraliska förpliktelser som samarbetet med organisationerna innebär genom att placera en tredje, privat part mellan institutet och organisationerna. En annonsbyrå kan t. ex. få till uppgift att utforma en kampanj i samarbete med myndigheten och organisationerna. När kampanjen är färdig levereras den som en kommersiell produkt till Folkhälsoinstitutet. Utformad på detta sätt har den tömts på moraliska förpliktelser både när det gäller kampanjen och det framtida samarbetet i handlingsgruppen. Institutet kan då förfoga över

och ändra materialet utan att ta hänsyn till organisationernas ståndpunkter vilket skulle varit fallet i ett direkt samarbete.

Tillvägagångssättet gör det alltså möjligt för Folkhälsoinstitutet att utnyttja organisationernas kompetens utan att behöva ge någonting i utbyte och avleder också eventuella koopteringsförsök från organisationernas sida genom att det låter annonsbyrån fungera som buffert. Jag kommer att exemplifiera och diskutera denna tendens närmare längre fram.

Intresse- och maktstrukturen

Den grundläggande makt- och intressestrukturen som omger handlingsgruppen utgörs av de organisationer i omgivningen som har ett intresse i handlingsgruppens arbete. I sista hand har naturligtvis samhället som helhet, både medborgare, politiker, förvaltningstjänstemän, intresseorganisationer och näringsliv, ett intresse av att undvika att hivpidemin sprider sig. I min analys kommer jag att hålla mig till organisationerna i det organisationsfält och nätverk som bildats kring hivpolitiken.

En användbar utgångspunkt för en differentiering av olika intressen i handlingsgruppen är de två forskarna Pestoff och Walden-Laings (1993) kartläggning av organisationer som i sin verksamhet på något sätt har anknytning till hivsektorn. Det följande gäller alltså situationen som den såg ut under forskarnas datainsamling 1990-1992. Sedan dess kan en del nya intressen tillkommit medan andra försvunnit.

I sin grundläggande kategorisering av organisationerna skiljer Pestoff och Walden-Laing (1993 s. 12) mellan fyra typer av organisationer: Statliga organisationer, landstings- och primärkommunala organisationer och ideella organisationer¹⁵ och stiftelser med hiv/aids som enda intresse eller som ett bland flera verksamhetsområden. Författarna listar 63 olika organisationer inom hivsektorn: Fem statliga organisationer; Folkhälso-

¹⁵Användningen av begreppet "Ideell organisation" överensstämmer här ungefär med hur jag använder "frivillig organisation (se avsnittet om definitioner). "Ideell organisation" används när man vill betona att det rör sig om en frivillig organisation som utför oavlönat arbete inom den offentliga sektorn.

institutet, Socialstyrelsen, Statens bakteriologiska laboratorium (SBL), Kriminalvårdsstyrelsen och Arbetarskyddsstyrelsen, 13 Landstings- och primärkommunsorganisationer; företrädesvis sjukhus och enheter med hivinriktning och regionala smittskyddsenheter, 15 ideella organisationer med hiv/aids som enda verksamhetsområde; framförallt självhjälpsorganisationer som t. ex. Noaks ark och Positiva gruppen (en förening för hivpositiva homosexuella män), och 30 ideella organisationer och stiftelser med hiv/aids som ett av flera verksamhetsområden. I den sista kategorin ingår både RFSU och RFSL, en hel del invandrarföreningar (vilket kanske kan förklaras av ett statsanslag som riktades speciellt till dessa föreningar), olika organisationer för homosexuella och några missbrukarorganisationer.

En viktig iakttagelse när det gäller de ideella organisationerna är att de uppvisar ett samband med sjukdomens smittvägar och oftast är målgruppsorganisationer för homosexuella, narkomaner och vissa invandrargrupper (Pestoff & Walden-Laing 1993 s. 16f.).

Nästa steg är att differentiera mellan olika typer av verksamheter mer i detalj. Efter att ha inventerat de 64 organisationernas verksamhet urskiljde Pestoff och Walden-Laing (1993 s. 11) sex typer av verksamhet.

1. Förebyggande åtgärder, upplysning och information
2. Sjukvård och social service
3. Forskning
4. Samordning, kontroll och utredning
5. Opinionsbildning och intresseorganisation
6. Stödåtgärder

I den följande genomgången av verksamheterna kommer jag inte att ta med dem i de fall de utförs av handlingsgruppen utan bara i de fall de utförs av organisationer i den organisationsgrupp/fält och nätverk den ingår i. Handlingsgruppens roll kommer istället att kommenteras separat.

Förebyggande åtgärder, upplysning och information

Bland dessa verksamheter ingår bl. a. telefonrådgivning och upplysning, produktion av informationsmaterial för kampanjer och utbildningsverksamhet. Både statliga organisationer, landstings- och primärkommunsorganisationer och ideella organisationer bedriver en sådan verksamhet. Cirka två tredjedelar av de ideella organisationerna tillhandahåller upplysning och information i någon form och cirka 30 procent telefonrådgivning.

Sjukvård och social service

I denna kategori ingår hiv- och aidsspecialiserad medicinsk service av den typ som bl. a. ges av SBL och en del sjukhus. Psykosocialt stöd och individuell rådgivning till hivsmittade ges bl. a. av Kriminalvårdsstyrelsen, vissa sjukhus och omkring en fjärdedel av de ideella organisationerna. Både Danderyds sjukhus och Noaks ark i Malmö bedriver hemsjukvård medan t. ex. Posithiva gruppen har fritidsverksamhet och Stockholms stadsmission har lek- och stödverksamhet för hivpositiva barn och deras familjer. Den missbrukarinriktade stiftelsen Vardi erbjuder boende till hivsmittade missbrukare medan bl. a. Danderyds sjukhus och Venhälsan sysslar med hivtestning och rådgivning. Ett antal föreningar som t. ex. Posithiva gruppen och Förbundet blödarsjuka i Sverige erbjuder kamratstöd och Immigranternas centralförbund arrangerar kulturella aktiviteter.

Forskning

Både Socialstyrelsen och SBL samt en rad sjukhusorganisationer och Gruppen för homosexuella läkare sysslar med epidemiologisk och/eller social forskning. Medicinsk och biologisk forskning bedrivs av Danderyds sjukhus och Venhälsan.

Samordning, kontroll och utredning

Utöver Folkhälsoinstitutet har även Socialstyrelsen och smittskyddsenheterna samordnande och övervakande uppgifter. SBL och smittskyddsenheterna har också hand om smittspårningen. Arbetarskyddsstyrelsen övervakar hivepidemins arbetsmiljöaspekter medan SBL kontrollerar blod- och plasmaprodukter.

Opinionsbildning och intresseorganisation

Ungefär en fjärdedel av de ideella organisationerna är s. k. självhjälpgrupper som startats av hivpositiva och deras anhöriga och vänner. Ungefär hälften av de ideella organisationerna arbetar aktivt mot diskriminering och för medlemmarnas eller allierades rättigheter. Ungefär en fjärdedel sysslar med påtryckarverksamhet. En handfull organisationer har rådgivning i ekonomiska och juridiska frågor, bl. a. Stockholms landstings s. k. PH-center (för hivpositivas psykosociala hälsa) och Positiva gruppen.

Stödåtgärder

Statsanslagen kanaliseras genom Folkhälsoinstitutet men ett antal föreningar och stiftelser som t. ex. Positiva gruppen, Konst mot aids, Sighstens vänner och Läkare mot aids samlar också in pengar till hivrelaterad verksamhet.

Med utgångspunkt i Pestoff och Walden-Laings kategoriseringar står det klart att den hivpreventiva politiska sektor som handlingsgruppen befinner sig i framförallt utgörs av den första verksamhetskategorin: Förebyggande, upplysning och information. Detta är den enda av kategorierna där hela handlingsgruppen ingår. I de övriga kategorierna förekommer inte RFSU medan Folkhälsoinstitutet i sin samordnande och anslagsfördelande funktion förekommer i ett par andra kategorier. Det är också den kategori där de flesta av organisationerna i fältet har intressen.

Differentierar man den första kategorin ytterligare består verksamheten inom sektorn av produktion av informationsmaterial, telefonrådgivning, upplysning och information samt utbildning. Det som skiljer RFSU och Noaks ark från RFSU och Folkhälsoinstitutet är att de förstnämnda organisationerna framförallt sysslar med kamratstöd, rådgivning och självhjälp samt politisk rättighetskamp och påtryckarverksamhet i målgruppens intresse.

En viktig organisationskategori som inte tas upp av Pestoff och Walden-Laing och som inte sysslar med hivanknuten verk-

samhet men som har ett starkt intresse i handlingsgruppens verksamhet är vissa privata aktörer. Redan från början har myndigheterna utfört de hivpreventiva kampanjerna i samarbete med annonsbyråer och marknadsföringsföretag. Detta har varit en generell tendens i de flesta länder i Västeuropa. Hiv-epidemin tog myndigheterna på sängen och man behövde snabbt dra igång kampanjer som informerade om epidemin och hur man kan skydda sig. I brist på egen kompetens valde myndigheterna att lägga kampanjernas utformning i händerna på annonsbyråer. Konsekvensen blev ofta ett kraftigt direkt genomslag men med ganska dålig effekt när det gällde att påverka attityder på lång sikt.¹⁶ Människors attityder har visserligen förändrats sedan mitten av 1980-talet men det är omöjligt att isolera annonskampanjernas effekter från andra typer av påverkan och andra orsaker till förändrade beteendemönster.¹⁷

I Sverige har de flesta kampanjer som genomförts involverat en annonsbyrå. Valet av en kommersiell partner innebär höga kostnader, 1994/95 års s. k. *Love Power*-kampanj som genomfördes av Folkhälsoinstitutet, RFSL och RFSU kostade staten cirka 3, 5 m. k. r. i annonsbyråarvoden.

Andra privata aktörer som har ett intresse i hivfrågor är nyhetsmedier för vilka hivrelaterade händelser är en nyhet och som använder organisationer i handlingsgruppen som kunskaps- och informationsresurser i rapporteringen.

Det finns även en del privata företag som vill förknippa sin verksamhet med filantropiskt arbete genom att t. ex. visa upp sig tillsammans med en målgruppsorganisation och donera pengar till dess verksamhet. Genom att bygga upp en samhälls-engagerad profil hoppas företaget att bli framgångsrikare på marknaden. Det utesluter naturligtvis inte att det finns andra motiv än de rent kommersiella bakom företagens engagemang.

¹⁶Jämför med Wellings 1994.

¹⁷Jämför med Dubois-Arber & Paccaud 1994.

Strukturerande intressen

Hur strukturerar de olika organisationerna och verksamheterna handlingsgruppen? Till att börja med kan man sortera om Pestoffs och Walden-Laings lista i enlighet med intressekategorierna i Bensons analysmodell:

1. Målgruppsintressen
2. Stödgruppsintressen
3. Förvaltningsintressen
4. Införlivandeintressen
5. Samordningsintressen

Inledningsvis står det klart att de allra flesta av de ideella organisationerna representerar målgruppsintressen av något slag. Vissa av dem har bildats enkom på grund av hivepidemin i syfte att organisera ett visst målgruppsintresse, t. ex. Posithiva gruppen och Noaks ark. Målgruppsintresset tar sig framförallt två uttryck: Dels viljan att skydda gruppen mot diskriminering och negativa konsekvenser av politiken, dels viljan att informera och upplysa omgivningen om gruppen och hivepidemin i målgruppsperspektivet.

Stödgruppsorganisationerna består i stort sett av samma organisationsgrupp/fält. För att legitimera en intervention i målgrupperna och för att göra politiken trovärdig är myndigheterna beroende av stöd från målgruppsorganisationerna. I vissa fall "äger" målgruppsorganisationerna redan vissa samhällsliga uppgiftsdomäner och rätten att hantera vissa målgrupper och kan därför inte förbigås av myndigheterna. Som framgår av ovanstående genomgång av organisationerna består de organiserade målgrupperna framförallt av hivpositiva, deras anhöriga och vänner samt invandrare. Ett undantag är RFSU som genom sin allmänna sexualpolitiska ståndpunkt främjar målgruppsintressen utan att direkt företräda målgrupperna.

En mindre krets målgrupps- och stödgruppsorganisationer sköter vissa förvaltningsuppgifter. De har fått dessa uppgifter dels på grund av att de redan tidigare utfört förvaltningsuppgifter åt staten i ett liknande sammanhang, som t. ex. RFSL och RFSU, dels därför att de som nya organisationer tillfört en

resurs som det anses råda brist på i handlingsgruppen, som t. ex. Noaks arks anspråk på ett målgruppsintresse kombinerat med medicinsk expertis. De flesta förvaltningsuppgifter i samband med den svenska hivpreventionen sköts emellertid av landstings- och primärkommunsorganisationer och det är dit större delen av statsanslagen går.

Landstings- och primärkommunsorganisationerna befinner sig därför i en konkurrensställning till de ideella organisationer som gör anspråk på förvaltningsuppgifter. De sistnämndas maktresurs i detta sammanhang är deras särskilda tillträde till målgrupperna och deras legitimerande och trovärdighetskapande effekt på den statliga politiken. Även om de ideella organisationerna i flera fall gör anspråk på att komplettera snarare än att ersätta myndighetsorganiserad verksamhet råder det alltså en viss kontinuerlig spänning mellan dessa organisationers domäner när det gäller social service, psykosocialt stöd och rådgivning.

En liknande spänning återfinns i förvaltningens införlivarled. Den uppdelning av förvaltningsuppgifter som gäller idag är att målgrupps- och stödgruppsorganisationerna tillsammans med Folkhälsoinstitutet sköter de stora hivpreventiva kampanjerna medan landstings- och primärkommunsorganisationerna sköter den prevention som är aktuell i samband med medicinsk behandling, vård och testning.

En viss intresse motsättning råder emellertid mellan en del av målgruppsorganisationernas rättighetskamp och psykosociala perspektiv och smittskyddsenheternas och sjukhusklinikernas epidemiologiska perspektiv. Skulle motsättningen leda till en uppgörelse kan smittskyddsenheterna och sjukhusklinikerna, liksom andra människobehandlande organisationer i offentlig regi som har ett intresse i handlingsgruppens verksamhet, i sista hand falla tillbaka på smittskyddslagens tvingande skrivningar. Lagens tillämpning utgör därför en arena där rättighetsperspektivet och det epidemiologiska perspektivet lätt kan hamna i konflikt med varandra och där allmänintresset, som det

definieras av myndigheterna, i sista hand kommer att överordnas särintressena.

Svensk lagstiftning ger också vissa av aktörerna formellt samordnande roller. Arbetsmiljölagstiftningen och social-, hälso- och sjukvårdslagstiftningen ger Arbetarskyddsstyrelsen, Socialstyrelsen och smittskyddsenheterna övervakande och samordnande uppgifter i hivfrågor. Folkhälsoinstitutet är den myndighet som har det formella huvudansvaret för samordningen av samhällets hivinsatser och bevakandet av hivfrågor. I den utsträckning de ideella organisationerna utför förvaltningsuppgifter, t. ex. i informationskampanjer, och i den utsträckning de ordnar fristående interna hivrelaterade program, samordnar de sina lokalavdelningar och aktivister. Detta är t. ex. fallet med RFSU i den s. k. *Love Power*-kampanjen. RFSL har emellertid valt att lägga sitt kampanjarbete utanför den ordinarie organisationen och har på så sätt kunnat dra sig undan myndighetskontrollen av organisationens inre verksamhet och medlemmar. Skillnaden mellan RFSUs och RFSLs organisering av sina kampanjinsatser är speciellt intressant i ett koopteringsperspektiv och jag kommer därför att behandla kampanjen närmare längre fram.

Sammanfattning och slutsatser

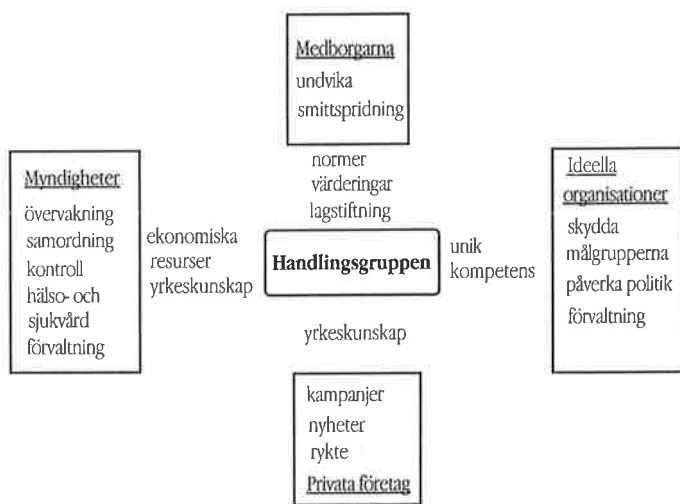
Sammanfattningsvis ser det ut som om handlingsgruppen struktureras från fyra olika håll. Ett grundläggande strukturerande intresse är medborgarnas intresse av att undvika smittspridning och dess politiska uttryck i lagstiftning och hivpreventiv politik. Förvaltnings- och införlivarledet struktureras framförallt av två intressen: Myndigheternas intresse av att upprätthålla reglerna för handlingsgruppens verksamhet och de ideella organisationernas intresse av att påverka reglerna så att målgrupperna skyddas från negativa konsekvenser av dem.

Ett annat sätt att uttrycka det är att säga att myndigheternas intresse gäller övervakning, samordning och kontroll i smittbegränsande syfte. Maktmedlet bakom detta intresse är kontrollen över politikens ekonomiska resurser och hälso- och

sjukvårdsapparaten. De ideella organisationernas intresse är då att inom ramen för politiken skydda sina grupper genom att förhandla med myndigheterna om införlivandet och ta över den del av det som rör den egna gruppen. Motmaktbasen mot myndighetsingreppen består då av organisationernas unika kompetens när det gäller målgrupperna.

Det finns till sist privata intressen för vilka den hivpreventiva politiken är en möjlighet att tjäna pengar eller förbättra ryktet. Det gäller t. ex. annonsbyråerna som lägger upp informationskampanjer och massmedia för vilka hiv/aids är nyhetsmaterial.

De strukturerande intressena kan sammanfattas i en modell (fig. 2):



Vad innebär sammansättningen av strukturerande intressen för handlingsgruppens praktiska villkor? Hiv är bara delvis en sjukdom. Som helhet innebär hiv också sociala och politiska konsekvenser för samhället och dess grupper. Men i praktiken är myndigheterna präglade av ett primärpreventivt epidemiologiskt synsätt på hiv och hivförebyggande arbete. Ett villkor är alltså att hivprevention skall ske med utgångspunkt i detta synsätt.

Organisationerna tillför å sin sida en kompetens bl. a. i form av personliga, negativa erfarenheter av myndighetsingrepp och diskriminering. Ett annat villkor är därför att hivprevention skall ske på ett sådant sätt att den undviker sådana negativa konsekvenser. Kampanjsamarbetet med annonsbyrån innebär till sist att hivpreventiva informations- och upplysningskampanjer skall ske med hjälp av moderna marknadsföringsmetoder. Ett tredje villkor är därför att de hivpreventiva budskapen skall formuleras i enlighet med dessa metoder.

Vilka konsekvenser får intresse-maktstrukturen för handlingsgruppens handlingsutrymme?

Organisationerna som Pestoff och Walden-Laing listar kan också ses som vektorer: Myndigheterna inom statsförvaltningen, de regionala och kommunala myndigheterna för behandling, vård och övervakning och ideella organisationer med hiv som enda verksamhet eller som ett av flera verksamhetsområden. Interessevektorerna är riktade åt vissa håll och avgränsar på så vis handlingsgruppens handlingsutrymme.

Vilka är de förutsättningar som begränsar handlingsutrymmet? Om man återknyter till Nilsson och Sunessons (1989) nätverksdefinition kan intressevektorerna ses som:

1. De organisationer i nätverket som är allierade med eller fungerar som resurs för någon av organisationerna i handlingsgruppen.
2. De organisationer i nätverket som är fientligt inställda mot någon organisation i handlingsgruppen.
3. De organisationer i nätverket som reglerar handlingsgruppens omgivning.

Den vektor som har det största inflytandet över handlingsutrymmet är den tredje. I stort sett alla de myndigheter som på något sätt reglerar handlingsgruppens omgivning präglas i praktiken av ett epidemiologiskt synsätt. Att myndigheterna i första hand hanterar hiv som en smittsam sjukdom är alltså en

första begränsning av handlingsutrymmet och har en avgörande inverkan på de andra vektorernas riktning.

De organisationer som förstärker handlingsgruppens resurser är ofta de som besitter expertkunskaper om sjukdomen och dess smittvägar d. v. s. vissa hivspecialiserade sjukhuskliniker och smittskydds- och forskningsenheter. Handlingsutrymmet för den enskilda organisationen i handlingsgruppen står alltså i samband med i vilken utsträckning den delar expertisens epidemiologiska synsätt på hiv epidemin. Noaks ark, som helt och hållet delar detta synsätt har t. ex. mer att säga till om än RFSL som också försöker föra en homosexuell rättighetspolitik.

När hivprevention utespelar sig i en kontext av samhällsfarliga STD med epidemisk utbredning kommer detta att innebära att vissa professioner, företrädesvis läkare, virologer och mikrobiologer,¹⁸ och deras terminologi kommer att dominera talet om problemet och tenderar att absorbera icke-medicinskt tal. I ett sådant sammanhang har talet om sociala och politiska rättigheter svårt att finna en plats och hamnar i en inkommensurabel motsatsställning till det epidemiologiska talet. Att prata politik i samband med en dödlig och smittsam sjukdom anses som oansvarigt. Om de vill vara med i samtalet måste de icke-medicinska organisationerna därför finna sig i att prata om hiv och hivförebyggande verksamhet framförallt i epidemiologiska termer.

Ser man till de ideella organisationerna i nätverket är de ofta hivspecifika organisationer som Posithiva gruppen och missbrukarorganisationer (eller invandrarorganisationer). Ser man närmare på de hivspecifika organisationerna träffar man återigen på en uppdelning mellan det epidemiologiska och det rättighetspolitiska synsättet. Posithiva gruppen befinner sig i en motsägelsefull position där den är solidarisk med RFSLs rättighetspolitik och därför arg på Noaks arks angrepp mot den

¹⁸ Mikrobiologi är studiet av organismer som är för små för att kunna uppfattas av blotta ögat. Ett exempel på sådana organismer är virus. Virologin är studiet av virusmittämnen och smittörföring.

samtidigt som de hivpositiva medlemmarna i sista hand bara litar på sin behandlande läkares kunskaper om smittspridning.¹⁹ När det gäller de andra ideella organisationerna indikerar de, precis som Pestoff och Walden-Laing påpekar, att politiken följer kända smittvägar. I den mån handlingsgruppen söker allierade representerar dessa organisationer oftast grupper där risken för smittspridning anses som större än i befolkningen i övrigt. Att de myndigheter och organisationer som förstärker handlingsgruppen ofta delar det epidemiologiska perspektivet och/eller följer de kända smittvägarna är alltså en annan begränsning av handlingsutrymmet.

Myndigheter och organisationer som är fientligt inställda till handlingsgruppen är det antingen därför att de anser att gruppen inte tillräckligt anammat den epidemiologiska linjen eller för att de anser att handlingsgruppens hivpreventiva verksamhet är diskriminerande på något sätt. Också här finns en tvehågsenhet inför valet att solidarisera sig med rättighetskampen eller den epidemiologiska linjen. De statliga myndigheterna och de landstings- och primärkommunala enheterna är relativt låsta i sina epidemiologiska uppgifter medan målgruppsorganisationerna har sympatier för rättighetspolitiken.

En konsekvens av detta är att de organisationer i handlingsgruppen som företräder ett epidemiologiskt perspektiv har större handlingsutrymme i myndighetssammanhang medan de organisationer som framförallt företräder en rättighetspolitik har större handlingsutrymme i målgruppssammanhang. Samtidigt är det viktigt att påpeka att organisationerna måste innehålla element av båda synsätten för att omgivningen skall godkänna dem som legitima medlemmar av handlingsgruppen (jämför med Meyer & Scott 1992 s. 21ff.). De motsägelsefulla kraven att samtidigt upprätthålla ett epidemiologiskt och ett rättighetspolitiskt synsätt är alltså en tredje begränsning av handlingsutrymmet.

¹⁹Detta framkom bl. a. i en fokusgruppdiskussion jag genomförde med en grupp medlemmar i Posithiva gruppen.

För det första begränsas handlingsgruppens handlingsutrymme alltså av att hiv främst uppfattas som en sjukdom vilket lett till att en epidemiologisk diskurs om förebyggande arbete i praktiken kommit att dominera verksamheten på bekostnad av andra hivanknutna diskurser. För det andra präglas handlingsgruppens allierade av detta synsätt och av att de målgruppsorganisationer som ingår i nätverket i första hand tenderar att gruppera sig efter smittvägarna. För det tredje måste handlingsgruppen i praktiken samtidigt upprätthålla både ett epidemiologiskt synsätt och ett rättighetspolitiskt synsätt för att vara trovärdig i sitt hivförebyggande arbete. Den epidemiologiska diskursen och kraven på trovärdighet kan i praktiken alltså stå i konflikt med varandra.

Grundläggande regler för handlingsgruppens strukturering

De grundläggande reglerna för den hivpreventiva politiska process som handlingsgruppen deltar i bestäms av olika sociala och ekonomiska strukturer som t. ex. det kapitalistiska produktionssättet, det internationella systemet av nationalstater etc. De griper in i varandra och ger förutsättningar för social organisering.²⁰ Men handlingsgruppens handlingsutrymme kan också dels ses som en reproduktion av samhällsliga organisationsprinciper, dels som en konflikt mellan två doktriner om välfärdsstatens rätt att interвенера i medborgarnas liv.

Från en institutionalistisk utgångspunkt finns reglerna för handlingsgruppen institutionaliserade i politiska institutioner. Som jag tog upp i avsnittet om den offentliga förvaltningens speciella villkor är det inte bara staten som har ett moraliskt ansvar. Ett liknande ansvar utkrävs även av de icke-statliga organisationer som deltar i processen. Handlingsgruppens villkor innebär alltså att den organisation som handlar för mycket i sitt särintresse eller osolidariskt måste kunna rättfärdiga sina handlingar inför de andra organisationerna i handlingsgruppen och i samhället i övrigt. I praktiken rör det sig ofta om förhandling och kompromiss mellan allmänintresset och de olika särintressena

²⁰Jämför med Mann 1986.

där parterna måste jämka sitt särintresse med allmänintresset för att få delta.²¹

Ett tydligt exempel på detta är den hivpreventiva *Love Power*-kampanjen, där organisationernas egna budskap måste dela utrymme med de allmänpreventiva. RFSL, som varit bäst på att använda kampanjen till att nå ut med egna budskap, synlighetsstrategier och rättighetspolitik, har därför hela tiden varit tvunget att försvara sitt sätt att informera om hiv inför de andra parterna.

Friktionen mellan särintressena och allmänintresset blir speciellt viktig eftersom organisationerna i handlingsgruppen konkurrerar om hivanslagen. Ett sätt att motivera utökade anslag är naturligtvis att lägga sig så nära allmänintresset som möjligt, något som kan leda till att organisationerna tappar sin ursprungliga målgruppsanknytning och driver allt närmare myndigheten. I intervjuer med organisationernas målgrupper fick jag bl. a. indikationer om att Noaks ark, som en gång bildats som ett lokalt självhjälpsinitiativ, ansågs ha gått från ett särintresse som representanter för målgruppen hivpositiva homosexuella män till att representera myndighetssidan och allmänintresset. Flera homosexuella män som jag intervjuade uppfattade dagens Noaks ark framförallt som en organisation för heterosexuella.

Uppdykande samhällsproblem som hiv söker på sätt och vis en etablerad sektor och den etablerade sektorn söker sina problem. Beroende på hur problemet identifieras och kommer in i den politiska processen växlas det på olika vägar till sist fram till den sektor där en sådan typ av problem anses höra hemma (Knoke *et al* 1996 s. 16). Uppdykande problem kan också innebära att nya handlingsgrupper måste sättas samman. Staten söker då upp gamla allierade som representerar olika aspekter av problemet. När det gäller hiv rörde det sig om en sjukdom som i de flesta kända fall överförts i sexuellt umgänge mellan homosexuella män. De organisationer som kontaktades i inledningsskedet för att bilda en handlingsgrupp var därför de som tagit hand om

²¹Jämför med Rothstein 1994 s. 139.

samhällets tal om sexualitet (RFSU), och de som fått hand om talet om homosexualitet och representerar den homosexuella målgruppen (RFSL).

Men det som framförallt kännetecknat det svenska samhällets hantering av hivproblemet är att det mött det *både* som ett nytt problem och som ett gammalt problem. Det är nytt eftersom det dyker upp nu och det är nytt eftersom det är ett tidigare okänt virus som framförallt drabbar homosexuella män. Men det är samtidigt gammalt eftersom det är en samhällsfarlig sjukdom med epidemisk utbredning. Det som är avgörande är att samhället förstår det nya problemet som om det vore ett gammalt problem och behandlar det som ett sådant.

Även om Sverige numera sällan hotas av samhällsfarliga epidemier lever de kvar som institutionella minnen av hur de skall bemötas. Som framgår av avsnittet om den svenska hivpolitikens framväxt ovan passar en ny uppdykande sjukdom som hiv t. ex. bra in med institutioner som smittskyddslagen, metoder för smittspårning etc. Dessa metoder lever inte minst kvar i hanteringen av STD och det framstår därför som logiskt och följdriktigt att de svenska myndigheterna så småningom valde att kategorisera hiv som en STD.

Kategoriseringen innebär att hiv uppfattas som en blodsmitta som i första hand överförs vid samlag. Den ger också möjligheter att ta STD-områdets begränsa- och kontrollerastrategier i bruk. Att STD-kategoriseringen av hiv inte är självklar framgår av att hepatit B, trots att det smittar på samma sätt och trots att det förekommer betydligt fler smittfall, inte tillhör denna kategori.

I takt med att samhället demokratiserats och liberaliserats har de traditionella begränsa- och kontrollerastrategierna i epidemi-hanteringen utökats med involvera- och engagerastrategier. De mer auktoritära metoderna har kompletterats med utbildning, frivillig testning, rådgivning och sekundärpreventiva strategier. Det är framförallt i detta sammanhang som organisationerna dragits in och givits en medierande uppgift mellan de statliga myndigheterna och målgrupperna för den statliga hivpolitiken.

När det gäller samhällets hivprevention har organisationernas medverkan varit en central beståndsdel i ansträngningarna för att göra målgrupperna samarbetsvilliga. Samarbetet i handlingsgruppen ger den statliga hivpolitiken respektabilitet och organisationerna har ökat de hivpreventiva insatsernas legitimitet och trovärdighet i målgrupperna.

Rothstein (1994 s. 169) argumenterar för att de politiska institutionerna har en normsättande funktion och bestämmer vad som är ett moraliskt korrekt handlande. Denna moraliska aspekt skapar en konflikt mellan två oförenliga grundprinciper. Å ena sidan vill medborgarna fullfölja sina livsprojekt utan att staten lägger sig i. Å andra sidan vill de att staten aktivt skall upprätthålla vissa kollektiva normer i samhället. Den första principen kallas *autonomiprincipen* medan den andra kallas för *den kommittära principen*. Ett annat sätt att uttrycka principerna är att göra sig två bilder av välfärdsstaten. Den ena bilden är positiv och visar en välvillig stat som ser till medborgarnas försörjning och sociala omvårdnad. Den andra bilden är negativ och visar en en maktfullkomlig stat som lägger sig i medborgarnas liv.²²

Autonomiprincipen

Autonomiprincipen går ut på att medborgarna skall kunna genomföra sina livsprojekt utan statlig inblandning. För att detta skall vara möjligt måste staten vara neutral inför medborgarnas val av livsprojekt. Staten skall behandla medborgarna med "lika omtanke" och "lika respekt". Lika omtanke betyder att samhällets resurser inte får fördelas ojämnt med hänvisning till att en del medborgare och grupper av medborgare är mer värda än andra. Lika respekt betyder att staten inte får begränsa vissa medborgares val och genomförande av livsprojekt bara för att majoriteten tycker att dessa medborgare är moraliskt och socialt underlägsna.

²²Definitionen av autonomiprincipen och den kommittära principen är hämtad från Rothstein 1994 kap 2.

Enligt autonomiprincipen får medborgarna och deras intresseorganisationer propagera för vilket livsprojekt som helst men staten skall förhålla sig neutral till dem. En majoritet får inte tvinga sina uppfattningar om vad som är ett bra livsprojekt på samhällets minoriteter. Det innebär också att medborgaren har rätt att begå misstag. Rätten att välja livsprojekt får inte ifrågasättas ens om det finns skäl att tro att medborgaren kommer att ångra sig efteråt.

Den komunitära principen

I motsats till autonomiprincipen innebär den komunitära principen att staten bör stå för vissa kollektiva moraliska principer och med utgångspunkt i dem avgöra vilka livsprojekt som är värda att genomföra. Den bygger därför på statens skyldighet att hävda vissa värderingar och övertygelsen att det finns vissa kollektiva värderingar som skall försvaras och som går bortom lika omtanke och respekt. Ett sätt att göra detta är bl. a. att ge statsanslag till organisationer som står för och sprider dessa värderingar, t. ex. de svenska folkrörelserna. Ett annat sätt är att införa sanktioner mot livsprojekt som anses som mindre välövertänkta och som medborgaren valt därför att han eller hon saknar kunskaper om vad projektets konsekvenser kan bli.

Även om RFSUs, RFSLs och Noaks arks relationer till Folkhälsoinstitutet syftar till att frivilligt engagera och involvera målgrupperna med hjälp av de organisationer som företräder dem kännetecknas de också av komunitära principer. Staten har samarbetat med och givit anslag till vissa organisationer för att de anses stå för de kollektiva moraliska principer som det är statens uppgift att upprätthålla. Här handlar det bl. a. om kollektiva moraliska uppfattningar om sexualitet, där heterosexualitet, parförhållanden och trohet utgör normen. Den homosexuella livsstilen och dess inslag av tillfälliga sexuella kontakter och otrohet provocerar därför den kollektiva uppfattningen. En annan fråga är RFSLs "realistiska" syn på hivprevention som hamnar på kollisionkurs med det epidemiologiska synsättet.

Istället för att som autonomiprincipen framhåller ge homosexuella och hivpositiva möjligheter att genomföra sina livs-

projekt så som de själva önskar, agerar den svenska staten kommunitärt genom att försöka upprätthålla vissa kollektiva värderingar gentemot dem och i viss utsträckning gripa in i dem för att i dessa värderingars intresse förhindra att livsprojekt med homosexuella inslag tar en viss bana. Ingripandet är legitimt mot bakgrund av allmänintresset att förhindra smittspridning. Men det går också att välja andra preventionsmodeller. Jag har vid flera tillfällen varit inne på konflikten mellan allmänintresse och särintresse, inte minst när det gäller hur RFSLs rättighetspolitik tas emot. Konflikten handlar inte bara om huruvida en utlevd homosexualitet t. ex. i form av många tillfälliga sexuella kontakter kan innebära stora risker för smittspridning utan också om att den hotar den heterosexuella kärnfamiljen som grundläggande samhällsinstitution.

I hivpolitiken innebär statens speciella moraliska ansvar att Folkhälsoinstitutet inte tillåts gå förbi organisationerna i handlingsgruppen när det gäller de hivpreventiva aktiviteter som borde falla inom organisationernas domäner. Jag nämnde tidigare hur utläggandet av annonskampanjer på en privat annonsbyrå ställde till oordning i förhandlingarna mellan staten och organisationerna. Eftersom innehållet i kampanjen arbetats fram genom förhandlingar i en arbetsgrupp som bestod av representanter för de tre organisationerna i handlingsgruppen, Folkhälsoinstitutet och annonsbyrån kan det ses som en kompromiss mellan deras intressen. Kommersialiserandet av produkten gör samtidigt att statens moraliska förpliktelser löses upp. Annonsbyrån kan ju inte avkrävas samma demokratiska ansvar som staten. Innebär detta att förhandlingen i referensgruppen inte skall betyda något för handlingsgruppens framtida arbete? För nästa gemensamma kampanj? Jag återkommer till detta problem.

Anslagsstrukturen

Ovan argumenterade jag för att det mest grundläggande av handlingsgruppens resursberoendeförhållanden är det ekonomiska. Gruppens arbete är till stora delar statsfinansierat och pengarna fördelas av Folkhälsoinstitutet. Jag har därför vid flera tillfällen återkommit till anslagsstrukturens roll. Jag har berört

strukturen både som Folkhälsoinstitutets maktbas och styrningsmedel och som en grundläggande strukturerande regel för politikbildningen inom handlingsgruppen.

Anslagsstrukturen bestäms i huvudsak av två variabler. Den ena är det sätt som staten vanligtvis använder för att finansiera det korporativa förvaltningsarrangemang som handlingsgruppen utgör, nämligen projektformen. Den organisation som vill ha pengar ställer sina anspråk i form av föreslagna projekt. Myndigheten väljer sedan mellan de föreslagna projekten och fördelar pengarna mellan dem.

Projektformen är ett vanlig uttryck för det korporativa samarbetet. Den ger möjlighet både till flexibilitet och lokal anpassning och till statlig styrning av den utlagda förvaltningsverksamheten.²³ Anslagsstrukturens projektisering av handlingsgruppens organiserade hivpreventiva arbete förser Folkhälsoinstitutet med ett medel för att kontrollera den gemensamma verksamheten. Projektiseringen ger samarbetet en provisorisk form som gör det relativt enkelt att förändra och avbryta med hänvisning till ekonomiska argument. Projektens begränsning i tid och ekonomiska resurser innebär att de måste redovisas regelbundet och att myndigheten då får insyn i organisationernas inre verksamheter. Den ger myndigheterna möjlighet att avsluta eller rikta om verksamheter som anses ha fallit utanför ramarna och att i viss utsträckning reglera styrkeförhållandena och arbetsfördelningen mellan organisationerna.

Den andra variabeln är det sätt som organisationerna i handlingsgruppen tidigare fått anslag på och den speciella relation som staten och organisationen då byggt upp. Detta står i samband med de politiska sektorernas relativa autonomi. Den övergripande formella ramen för anslaget anges av riksdagen, t. ex. genom betonandet av insatser i speciella målgrupper. I praktiken har politikens formella målangivelser en tendens att upprepas slentrianmässigt från proposition till proposition, från

²³Jämför med Sahlin (red) 1996 s. 13.

politiskt program till politiskt program. När det gäller den handlingsgrupp som undersöks här fäster Folkhälsoinstitutets handläggare i praktiken t. ex. större vikt vid sina egna och institutets uppfattningar om den hivpreventiva politiken och vad som sker på fältet och i forskningsfronten än vid den formella politiska ramen.

I den följande analysen av handlingsgruppens anslagsstruktur kommer jag att koncentrera mig på två frågor:

1. Hur ser anslagsstrukturen ut i en jämförelse mellan RFSU, RFSL och Noaks ark?
2. Vad är ett projekt i handlingsgruppen?

Jag vill börja med att ge några exempel från organisationernas anslagsansökningar och Folkhälsoinstitutets beslut för att sedan diskutera konsekvenserna av dem närmare.

Folkhälsoinstitutet har fördelat de pengar som avsatts för denna typ av insatser efter ansökningar från organisationerna. Medlen har hittills delats ut en gång om året och gäller hivpreventiva projekt. Vissa projekt innefattar två eller flera av organisationerna handlingsgruppen, t. ex. de nationella informationskampanjerna, och viss verksamhet bedrivs enbart inom ramen för en organisations verksamhet.

Hösten 1993 beslutade Folkhälsoinstitutet att ge RFSU ett anslag på 2, 145 m. k. r.. I sin ansökan hade RFSU sökt pengar för ett antal specificerade projekt och utvecklade en omfattande argumentation för att motivera de olika projekten och deras kostnader. I sitt beslut öronmärkte Folkhälsoinstitutet projekten och sammanfattade dem i sex grupper. Projektgrupperna var:

1. Utbildningsprojekt, t. ex. informatörsutbildning, vidareutbildning av informatörer, kursledarutbildning, regional ungdomsinformatörsutbildning, temadagar och öppna föreläsningar.
2. Sommarverksamhet med s. k. kärleksbussar.
3. Manlig och kvinnlig sexualitet: Kurs om manlig sexualitet för män, kurs om kvinnlig sexualitet för kvinnor och män.
4. Material. Nytryck av vissa broschyrer, sammanfattningar, ljudkassetter.

5. Opinionsbildning. Världsaidsdagen, Vattenfestivalen i Stockholm.

6. Tjänster. STD-sekreterare, STD-tjänst med inriktning på ungdomar och invandrare.

I vissa projektgrupper hade Folkhälsoinstitutet dessutom gjort omfattande nedskärningar.

I en jämförelse beviljade Folkhälsoinstitutet 4 m. k. r. till Noaks ark för "stiftelsens insatser med hiv/aids" och angav att anslaget skulle användas till stödverksamheten, aidsjouren och den interna utbildningsverksamheten, d. v. s. organisationens kärnverksamheter (gästhemmet undantaget). Till skillnad från RFSU innehöll Noaks arks ansökan alltså inte några projekt alls och följaktligen behövdes inte någon argumentation eller motivering av projekt och kostnader. Ansökan bestod istället i stort sett av en beskrivning av Noaks arks totala verksamhet och en översiktlig ekonomisk kalkyl.

Både beskrivningarna och besluten skiljer sig alltså väsentligt åt i anslagsrelationen mellan Folkhälsoinstitutet och RFSU, och Folkhälsoinstitutet och Noaks ark. Medan RFSU detaljerat specificerade och beskrev olika projekt gjorde Noaks ark det inte alls. Medan Folkhälsoinstitutet i sitt beslut gick in och ändrade i RFSUs projekt lämnade institutet Noaks arks verksamhet helt orörd.

Den tredje organisationen, RFSL, fick samma höst 3 m. k. r. "till förbundets hiv/aidsförebyggande verksamhet". I sitt beslut räkande Folkhälsoinstitutet upp olika poster som gällde RFSLs kärnverksamheter— den psykosociala stödverksamheten, hivkampanjen ("Säkrare sex") och utvecklings- och kunskapsprojekt som t. ex. Alkoholprojektet (forskning om homosexuellas alkoholvanor).

Svaret på min första fråga— hur ser anslagsstrukturen ut?— är alltså att organisationerna, trots att de ansöker om samma anslag, i praktiken står inför olika anslagsstrukturer. Både ansökningarnas utformning och besluten skiljer sig mellan organisationerna. Noaks arks stöd förefaller att sakna den

specificitet som RFSUs och, i någon mindre grad, RFSLs anslag har.

Svaret på min andra fråga— vad räknas som ett projekt?— är att det varierar mellan organisationerna. Medan RFSUs projekt är mycket specifika och avgränsade räknas hela Noaks arks verksamhet (undantaget gästhemmet, som faller utanför detta anslag) som ett projekt.

Anslagsstrukturens projektbegrepp är alltså mycket rymligt och kan kanske kallas för en förvaltningsfiktio. Eftersom anslag bara beviljas till projekt är projekt i praktiken helt enkelt det som organisationerna beskriver i sina ansökningar. För organisationernas del handlar det alltså i detta perspektiv framförallt om att formulera ansökningarna i projekttermer.

Projektiseringen av handlingsgruppens gemensamma arbete får olika konsekvenser i varje organisation. RFSUs ledning anser bl. a. att den detaljerade anslagsstruktur de står inför fragmenterar den egna organisationens verksamhet på ett sätt som ledningen helst skulle vilja undvika. De hivrelaterade projekten har t. ex. en tendens att stjäla energi från RFSUs kärnverksamheter. Som jag varit inne på tidigare har projektiseringen varit en källa till ständig konflikt mellan Noaks ark och Folkhälsoinstitutet där Noaks ark vägrar att stycka upp sina kärnverksamheter i projekt. Folkhälsoinstitutet är inte nöjda med detta men verkar i praktiken ha accepterat det. RFSLs ledning säger öppet att ansökningsarbetet handlar om att dela in och beskriva verksamheten i lämpliga fiktiva kategorier.

Varför skiljer sig anslagsstrukturen så mycket åt mellan organisationerna och varför måste den ena organisationen vara så specifik i sin ansökan och den andra inte? Jag tror att det delvis beror på de samsrbeitsformer som fanns etablerade redan innan hivpidemin. Både RFSL och RFSU samsrbetade med myndigheterna redan innan hiv dök upp. När det hivpolitiska samsrbetet inleddes fanns det därför gamla mönster att falla tillbaka på, mönster som innebar en viss rollfördelning mellan myndigheten och organisationen, rutiner för hur organisationen

söker sitt anslag och hur stora ingrepp myndigheten får lov att göra i ansökningarna.

När den hivpreventiva handlingsgruppen formerades sökte organisationerna sitt anslag som de alltid gjort och handlingsgruppen "ärvde" helt enkelt de gamla anslagsstrukturerna mellan staten och RFSU och RFSL. Att Noaks ark behandlas annorlunda är kanske därför inte så konstigt. I detta fall fanns det inte några gamla samarbetsmönster att falla tillbaka på. Noaks ark har, som framgått ovan, hittills vägrat att omfattas av en anslagsstruktur som innebär projektstyrning och ingrepp i organisationens kärnverksamheter.

Projektbegreppets rymlighet och oklarhet kan också stå i samband med konflikter om anslagsstrukturen.²⁴ I handläggningsprocessen använder Folkhälsoinstitutet ett projektbegrepp som förmår att absorbera potentiella konflikter. Genom att undvika att precisera vad ett projekt är kan anslagsstrukturen anpassas dels till de gamla relationerna mellan staten och RFSU och RFSL, dels till Noaks arks motvilja mot att få sin verksamhet projektiserad. Projektiseringen skyddar dessutom handlingsgruppen och dess verksamhet från hot från omgivningen genom att den fiktiva existensen av projekt legitimerar gruppens anspråk i den sektor de dominerar.

Olika reella anslagsstrukturer i handlingsgruppen innebär en asymmetri i maktförhållandena där Folkhälsoinstitutet har större möjlighet att styra RFSUs och RFSLs verksamhet än Noaks arks. Asymmetrin skulle kunna utjämnas genom att man införde ett s. k. köp- och säljsystem för den hivpreventiva verksamheten. Det finns en tendens inom handlingsgruppen att övergå till ett sådant marknadssystem. Förmodligen kommer gamla relationer att sätta sin prägel även på dessa mer marknadsmässiga relationer. Men vilka konsekvenser kan en sådan förändring av anslagsstrukturen få?

²⁴Jämför med Sahlin 1992.

Från politikerhåll har det funnits en viss betänksamhet gentemot en utveckling mot ett köp- och säljssystem. Regeringen menar t. ex. att arbetets folkrörelsekaraktär är viktig och ställer sig avvaktande till en marknadsstyrd preventionsmodell (se prop. 1994/95:100, bil. 6). Handlingsgruppen uppvisar emellertid en gemensam önskan att förändra den rådande strukturen i en sådan riktning. Detta motiveras med att det skulle leda till större stabilitet och långsiktighet både i relationerna mellan Folkhälsoinstitutet och de tre organisationerna och i organisationernas egna inre arbete, samt till ett minskat handläggnings- och ansökningsarbete.

Rädslan för marknadskonkurrens om projekt verkar inte vara stor. Handlingsgruppens nuvarande arbetsfördelning uppfattas som ganska stabil och tydlig, det finns inte några andra starka konkurrenter i området och organisationerna har en substantiell kunskap och erfarenhet från fältet som är svår att konkurrera med.

I det följande kommer jag att för argumentets skull polarisera köp- och säljssystemet mot den svenska korporativa modellen för samarbetet mellan staten och organisationerna.

Konsekvenserna av ett köp- och säljssystem är att handlingsgruppens hivprevention kommer att utspelas under marknadsförhållanden. På marknaden för hivpreventiva insatser skapar hiv ett behov och preventionen blir en tjänst— och därför jämnställd med andra tjänster— som kan köpas upp av staten. Marknadsrelationerna innebär en upplösning av den korporativa modellen inte minst därför att den demokratiska politiska processens s. k. genomskinlighet och speciella moraliska ansvar inte råder på marknaden.

En viktig förutsättning för det korporativa samarbetet är att organisationerna har speciella särintressen i området, bl. a. att skydda en målgrupp för politiken och föra fram dess åsikter. Därför är det ofta organisationerna som för olika problem på tal. Så var t. ex. fallet inom den hivpolitiska sektorn där hivepidemiens

effekter i vissa grupper ledde till krav på staten, självorganisering och opinionsbildning.

I ett köp- och säljsystem tar staten tillbaka de samhällsuppgifter som kommit att tillhöra organisationerna och säljer ut dem genom ett slags anbudsförfarande på hivpreventiva projekt. Organisationerna blir då säljare av hivpreventiva tjänster som tillfredställer "hivbehovet" så som det bjudits ut av staten. Organisationerna får därmed ett annat, ekonomiskt incitament för sin verksamhet och jämsställs med vilken annan tjänsteproducent som helst. På marknaden råder alltid jämlikhet i detta avseende. Den kollektiva demokratiska representationsformen som den korporativa modellen inneburit urholkas då på sitt demokratiska värde. Organisationerna kan inte längre ställa samma moraliska krav på att delta i den hivpreventiva politikbildningen och staten kan agera mer fritt ifrån sina speciella moraliska skyldigheter gentemot medborgarna.

De nya rollerna innebär bl. a. att organisationernas kompetens omvandlas till hivförebyggande verktyg som staten kan välja mellan. Legitimiteten och trovärdigheten i målgruppen är inte längre de grundläggande förutsättningarna för demokratisk interventionistisk politik utan varor till försäljning. Verktygets användbarhet bedöms efter kriterierna kvalitet och pris och organisationernas tal får en glidning från talet för målgrupper till marknadsföring av preventionsverktyg.

Love Power-kampanjen

Hur kan den korporativa politiken som handlingsgruppen uttrycker se ut i praktiken? Ett belysande exempel är Folkhälsoinstitutets samarbete med RFSU och RFSL i den s. k. *Love Power*-kampanjen, en informationskampanj som varit en återkommande hivförebyggande aktivitet sedan 1992. Arbetsfördelningen har varit sådan att en annonsbyrå tagit fram kampanjmaterialet i samråd med Folkhälsoinstitutet, RFSU och RFSL. Institutet har skjutit till de ekonomiska medlen medan organisationerna har skött införlivandet.

Kampanjen är belysande i flera avseenden. Den ger inte bara en bild av hur korporativ politik kan se ut i praktiken. Den ger också insikter i olika koopteringsstrategier och motstrategier. Den blottlägger dessutom vissa konsekvenser som kan följa av att det korporativa samarbetet sker i form av marknadsstyrda entreprenadförhållanden där nästan alla de interorganisatoriska kontakterna går via en privat aktör, i det här fallet en annonsbyrå.

Analysen av *Love Power*-kampanjen bygger på fältobservationer, intervjuer med organisationernas ledning och aktivister, organisationernas egna utvärderingar av kampanjen och en mindre utvärderingsserie utförd av ett marknadsundersökningsföretag (Levy & Posner-Körösi 1994a, 1994b), en undersökning av kampanjen som gjorts av Göteborgs universitet (Stenqvist & Thiringer 1994) och tidningsartiklar. Datainsamlingen skedde under 1995.

Men innan jag studerar *Love Power*-kampanjen närmare vill jag med utgångspunkt i ett västerländskt perspektiv ge en kort bakgrund till de stora hivpreventiva informationskampanjerna.

Hivpreventiva informationskampanjer

Wellings (1994) och Dubois-Arber & Paccaud (1994) har särskilt undersökt utvärderingar av hivpreventiva informationskampanjer i Europa. Totalt sett har de stora kampanjerna varit energiska, omfattande, dyra och varierande i tid, omfång, frekvens och den ton som slogs an. Speciellt anmärkningsvärt är att hivepidemins lokala utveckling och omfattning inte verkar ha spelat någon större roll för hur kampanjerna kommit att utformas.

Kampanjernas mål har varierat från land till land. I Sverige och Storbritannien sköttes hivepidemin som en nationell kris vilket bl. a. innebar att staten redan tidigt tog kommandot över insatserna. Eftersom statstjänstemännen ofta saknade kompetens när det gällde uppläggning och utformning av masskommunikativa kampanjer av detta slag litade de istället till privata annonsbyråers professionella kunskaper. Denna arbetsfördelning har

inte alltid varit en lycklig lösning, menar Wellings (1994 s. 202). Generellt sett ger annonsbyråns arbetssätt visserligen kraftiga direkta genomslag för budskapet men har svårare att åstadkomma bärkraftiga attityd- och beteendeförändringar på längre sikt.

Alla europeiska länder har genomfört kampanjer i syfte att förhindra själva smittspridningen (s. k. primärprevention). När det gäller hivpidemins psykosociala konsekvenser och diskriminering av vissa speciellt utsatta grupper etc. (s. k. sekundärprevention) har variationen däremot varit stor. Målet för kampanjerna har då ofta varit att försöka skapa ett gynnsamt samhällsklimat för hivprevention. Flera länder som t. ex. Sverige, Norge, Tyskland, Schweiz, Frankrike och Nederländerna har t. ex. genomfört s. k. solidaritetskampanjer i detta syfte.

Kampanjerna har samtidigt fått oväntade konsekvenser. Storbritanniens första hivpreventiva kampanj ledde t. ex. till att alla platser där hivtest genomfördes överbelamrades med oroliga människor. Andra konsekvenser har bl. a. varit att sexualundervisningen i skolan utvecklats och att flera länder för första gången tillåtit att kondomer marknadsförs i TV (t. ex. i Frankrike och Storbritannien).

Utvärderingarna av kampanjernas genomslagskraft har hitills varit av blandad kvalitet. De har ofta genomförts med otillräckliga metoder och under det formativa skedet i syfte att kalibrera och eventuellt korrigera kampanjverktygen. Ett vanligt sätt att försöka höja kvaliteten har varit att triangulera utvärderingsresultaten mot andra data, som t. ex. kondomförsäljning, STD-statistik, samtal till telefonjourer, antal nyupptäckta smittfall och analyser av massmediarapporteringen. Kampanjerna har utvärderats både av kommersiella forskningsinstitut och oberoende akademiska institutioner beroende på vad som är brukligt i resp land. Det kan också vara som i Norge, Frankrike, Nederländerna och Irland där data samlades in av ett kommersiellt institut men undersöknings-

design, databearbetning och analys utfördes av akademiska forskargrupper.

Ser man till kampanjernas genomslag har människors medvetenhet om hiv ökat dramatiskt sedan mitten av 1980-talet. Både Wellings (1994) och Dubois-Arber & Paccaud (1994) framhåller att en tillfredsställande kunskapsnivå uppnåddes relativt tidigt i Europa även om det fortfarande finns en del luckor. Den ökade medvetenheten verkar ha lett till delvis förändrade individuella beteenden, framförallt en minskning av antalet sexuella partner och en större försiktighet i valet av partner. I länder med jämförelsevis få fall av smitta har skrämselfpropaganda även resulterat i att många människor i s. k. lågriskgrupper sökt rådgivning och testat sig. På längre sikt kan skillnaden mellan budskapen i skrämselfpropagandan och en lågriskverklighet därför leda till minskad trovärdighet för det preventiva budskapet. Mot bakgrund av detta har flera länder medvetet valt att inte använda kampanjerna till att försöka skrämma befolkningen till förändrade beteenden.

I en jämförelse framstår alltså det svenska utgångsläget för hivpreventiva kampanjer som bra. Skolan bedriver sexualundervisning och det offentliga talet om preventivmedel och sexualitet var relativt öppet redan innan hivpidemin. De svenska kampanjerna har haft både primärpreventiva och sekundärpreventiva målsättningar. Aidsdelegationens första nationella kampanj hade emellertid ett skrämselfbudskap och det förekommer fortfarande bl. a. i kampanjer riktade till människor som reser utomlands. Men de flesta kampanjer har betonat hur man skyddar sig mot sexuellt överförd smitta genom att använda kondom. Ibland har de även haft budskap som synliggjort homosexuellas situation. De flesta av de svenska utvärderingarna har gjorts i formativt syfte under själva kampanjarbetet.

Förvaltningsarrangemangen

Våren 1992 planerade Aidsdelegationen tillsammans med RFSU och RFSL en riksomfattande kampanj för att sprida information om hiv och sexualitet. Kampanjen skulle rikta sig till hela

befolkningen men budskapet skulle utformas på ett ungdomligt sätt. Parterna bildade en arbetsgrupp tillsammans med en annonsbyrå och arbetade fram ett kampanjförslag. Kampanjen döptes till *Love Power* och var inspirerad av 1960-talets *flower-power*-estetik. Budskapet var inramat av ett sensuellt, positivt och sexbejakande säkrare sexbudskap. Homosexuella och homosexualitet ingick som en del av budskapet. Kampanjens mål har hela tiden varit att försöka påverka ungdomars attityder och sexuella beteende på ett sätt som minskar antalet "osäkra" sexuella kontakter. 1995 genomfördes kampanjen för fjärde gången.

Insatserna koncentreras till sommarlovet. Specialutbildade informatörer från RFSU och RFSL är aktiva på badorter och stadskärnor (några insatser har även genomförts på skidorter under sportlovet). Annonser och affischer har dragit uppmärksamhet till kampanjen och informatörerna har sedan haft till uppgift att fördjupa budskapen genom sina insatser. Redan från början gjorde parterna upp om att RFSUs informatörer i första hand skulle inrikta sina ansträngningar på att skapa s. k. "goda samtal" d. v. s. samtal som ledde till att ungdomarna förstod varför säkrare sex är viktigt och varför man skall ta ansvar för sig själv och andra. RFSL skulle i första hand satsa på att få kampanjen uppmärksam i lokal massmedia. Båda organisationerna skulle dessutom dela ut gratis kondomer. RFSUs informatörer har varit av aktivister från lokalföreningarna. Varje lokalförening har skött kampanjinsatserna i sitt eget geografiska upptagningsområde. Totalt har RFSUs *Love Power*-insatser involverat mellan 70-90 informatörer. RFSL har valt en helt annan lösning där man rekryterat ett litet professionellt lag på fyra personer som turnerat runt hela landet.

Varje år har kampanjmaterialet delvis förnyats. 1994 introducerades t. ex. en kondomklämma att fästa på kläderna, ett s. k. *Love Game* och ett nytt s. k. *Love Test*. Sommaren 1995 infördes ett dataspel kallat *Love Quiz* och en lottring med s. k. *Love Questions*. Materialet har alltså mest bestått av olika frågesporter i syfte att testa och förbättra kunskaper om hiv. Anslagen

för RFSUs och RFSLs medverkan i kampanjen uppgick mellan 1992-1995 till sammanlagt cirka 5, 5 m. k. r..

RFSU använder som sagt lokala aktivister som informatörer. Kampanjaktiviteterna sköts ofta med utgångspunkt i ett torgstånd. Eftersom lokalföreningarna arbetar under olika förutsättningar ger de ett ganska blandat intryck av hur verksamheten fungerat. Informatörernas ålder kan dessutom variera ganska mycket både från år till år och mellan olika lokalföreningar. Under ett visst år hade t. ex. Malmö/Lund, Göteborg, Katrineholm och Norrköping t. ex. bara vuxna informatörer medan Dalarna, Umeå och Gotland bara hade unga informatörer.

Som jag redan nämnt var RFSU-informatörernas uppgift att skapa goda samtal. Under 1994 arbetade informatörerna med *Love Test* och *Love Game* som kommunikationsmedel. *Love Game*, som är ett tärningsspel med frågor, var tidskrävande men gav möjligheter till diskussion. RFSUs egen utvärdering ger samtidigt vid handen att spelet inte passade i alla miljöer. Det gav ofta tillfälle till samtal men kom att styra frågorna på ett mindre lyckat sätt. Enligt egen uppgift genomförde RFSU 1994 omkring 15 000 *Love Tests* och några tusen färre 1995. 1994 delade informatörerna ut 62 000 kondomer. Ser man till uppmärksamhet i massmedia togs RFSUs kampanjaktiviteter upp i 25 dagstidningar och sju radiointervjuer.

Under sommaren 1995 prövades människors s. k. *bed credibility* d. v. s. trovärdighet som sexpartner av dataspelet *Love Quiz*. En lottring med *Love Questions* fungerade som samtalsöppnare. De fältobservationer som jag genomfört tyder på att dataspelet drog till sig intresse men att det i sig inte gav några bra öppningar till goda samtal. Lottringen verkade fungera bättre. Flera informatörer har i olika sammanhang framfört kritiska synpunkter på kampanjmaterialet. De tyckte t. ex. att frågorna i dataspelet begränsade deras möjligheter till goda samtal och att materialet kändes för ytligt. Man kan i detta fall konstatera att det fanns ett glapp mellan informatörernas kärnkunskaper och kampanjmaterialets utformning.

Av RFSUs egen utvärdering av 1995 års kampanj framgår samtidigt att de inbördes banden mellan lokalföreningarna stärkts som en följd av kampanjarbetet. Man menar att RFSU sedan en tid saknat något som mobiliserat lokalföreningar och medlemmar i ett gemensamt och engagerande projekt. *Love Power*-kampanjen har fyllt detta tomrum, förbättrat samarbetet och ökat kontakterna mellan lokalavdelningarna, bl. a. i form av gemensamma planerings- och utbildningstillfällen.

I motsats till RFSUs kampanjmobilisering av lokalavdelningar och aktivister drivs RFSL del av kampanjen av ett litet professionellt lag informatörer som arbetar utanför organisationens ordinarie verksamhet. Under sommaren turnerar laget runt landet. Liksom RFSU använder man sig av ett torgstånd som laget rör sig runt. Lagets främsta uppgift är att få sina besök uppmärksammade i lokal massmedia. Strategin går därför ut på att informera lokala nyhetsmedier om lagets ankomst. En genomläsning av de artiklar som förekommit och en jämförelse med RFSLs pressmeddelande visar att journalisterna i de flesta fall använt sig av RFSLs egna formuleringar. I de intervjuer som förekom fick informatörerna ut information både om homosexuella, hiv och säkrare sex. Under 1995 års kampanj förekom RFSL i 50 tidningsartiklar och 45 radio- och TV-inslag.

Under 1995 års kampanj försökte laget också att informera på kvällstid på krogar och diskotek. Fältobservationerna visar att kvällssamtalen var betydligt kortare än dagtidssamtalen. Material som *Love Quiz* och lottringen fungerade av naturliga skäl inte i dessa miljöer. Liksom RFSUs informatörer riktade RFSL-laget en viss kritik mot dataspelet och menade att det var svårt att få till stånd ett samtal kring det.

Fältobservationerna skall betraktas som nedslag i verksamheten och är självfallet inte representativa för kampanjen som helhet. Men för att ge en inblick i hur kampanjen kan komma till uttryck på fältet vill jag ändå beskriva några observations-tillfällen närmare.

RFSU på Kiviks marknad

De informatörer som observerades på Kiviks marknad kom från Malmö/Lunds lokalförening. Informatörerna arbetade med utgångspunkt i ett marknadsstånd och några informatörer cirkulerade ute på marknadsområdet. Jag vill påpeka att marknadsmiljön inte är representativ för de förhållanden som vanligtvis råder när informatörerna arbetar.

En viktig iakttagelse var emellertid att informatörerna inte gjorde någon skillnad på sitt vanliga föreningsarbete och kampanjarbetet. Ett belysande uttryck för detta var t. ex. att informatörerna delade ut gratis kondomer (kampanjinsats) samtidigt som de sålde kondomer (föreningsinsats), något som skapade förvirring bland marknadsbesökarna. Marknadsståndets uppställning gav också ett intryck av att det rörde sig om ett försäljningsställe för kondomer och kampanjmaterialet kom i bakgrunden. Denna iakttagelse bekräftas av att många av dem som närmade sig marknadsståndet i första hand hade för avsikt att köpa kondomer och inte att söka information om hiv eller *Love Power*.

Informatörerna uppträdde utåtriktat, var repliksnabba och positiva. De gjorde sitt bästa för att starta goda samtal men lyckades under den tid de observerades bara inleda en dialog med cirka var tjugonde person. Det var inte heller säkert att dialogen ledde till ett gott samtal. Den inleddes oftast med att informatören frågade om besökaren ville köpa eller få kondomer och berörde mer sällan hiv och aids. Ryktet om utdelning av gratisartiklar ledde till att många yngre och barn sökte sig till marknadsståndet. Ett problem för informatörerna var därför att omkring hälften av dem de fick kontakt med förmodligen var under 16 år och egentligen inte tillhörde målgruppen.

RFSL i Nyköping

RFSL-laget observerades bl. a. när det var verksamt i Nyköpings centrum. Laget gav ett intryck av att vara rutinerat och mycket medvetet om torgståndets placering och estetik. Med utgångspunkt i sin erfarenhet skaffade sig laget snabbt en överblick över genomströmningen av människor i centrum. Lokal massmedia

hade i förväg fått ett pressmeddelande om kampanjen. Dagen innan laget anlände till Nyköping hade meddelandet följts upp med en telefonkontakt. När RFSL-laget anlände till Nyköpings centrum fanns därför flera lokala journalister redan på plats.

En av informatörerna fungerade som "inkastare" till torgståndet och gick omkring och delade ut gratis kondomer, framförallt till ungdomar som informatören uppskattade vara mellan 15-25 år. Yngre personer som var nyfikna på torgståndet fick ballonger och skickades iväg. Under den tid som laget observerades ledde ungefär var tionde kontakt till en dialog men antalet goda samtal var lågt. För RFSLs del har denna iakttagelse mindre betydelse eftersom målsättning framförallt var att få uppmärksamhet i massmedia. Observationer av laget i arbete i Linköping bekräftade bilden av dess arbete.

På sätt och vis är arbetsfördelningen mellan RFSU och RFSL orättvis i en granskning av hur det kan gå till i praktiken. RFSLs lilla lag framstår naturligtvis som professionellare och effektivare medan RFSU-informatörerna ger ett mer amatörmässigt intryck. Poängen är emellertid inte att jämföra deras professionalitet utan konstaterandet att båda typerna av insatser i praktiken kommer att rymmas i hivpreventiv politik så som den kommit till uttryck i *Love Power*-kampanjen.

Det är uppenbart att informatörerna och deras material väcker uppmärksamhet men det förefaller vara ganska svårt att ta tillvara uppmärksamheten i goda samtal. Ett snabbt överslag med utgångspunkt i observationerna (med alla begränsningar det innebär) tyder på att ett lag informatörer med kampanjens nuvarande utformning knappast kan genomföra 15 goda samtal under en lång arbetsdag.

RFSU uppger att man under 1994/95 samlade in omkring 25-30 000 *Love Tests*. Organisationen använder siffrorna som en indikator på att ett samtal har utspelat sig men det finns alltså anledning att misstänka att ganska få av dessa kontakter har lett till goda samtal.

Hur har då RFSU och RFSL hanterat sina kampanjuppgifter och vilka konsekvenser har det fått? RFSL har organiserat sin insats utanför den ordinarie verksamheten vilket gör att den inte påverkar organisationens arbete i övrigt särskilt mycket. Istället för att använda aktivister ur medlemsleden har RFSL anställt ett professionellt lag. I RFSU är det istället fråga om ett folkrörelsearbete där många av medlemmarna dras in och förväntas delta på sin fritid.

RFSLs arbetssätt innebär att det bara är det lilla laget som hanterar kampanjmaterialet. RFSL tillhandahåller på så vis sin kompetens men inte någonting mer. Ur ett kooperingsperspektiv har RFSL lyckats kooptera Folkhälsoinstitutet eftersom institutets lojalitet och resurser knutits upp samtidigt som de förväntade förpliktelserna från RFSLs sida avletts i en relation mellan Folkhälsoinstitutet och det lilla laget. Istället har RFSL som organisation blivit mer fri att använda kampanjen till att exponera organisationens särintressen från den plattform som kampanjen tillhandahåller. Skulle de gemensamma kampanjinsatserna upphöra drabbar resursförlusten, bortsett från den förlorade plattformen, bara det lilla laget.

Medan RFSL har skäl att uppträda avvaktande mot myndigheternas intresse av att intervensera bland organisationens medlemmar och lägga sig i rättighetspolitiken framstår kampanjsamarbetet förmodligen som mindre hotfullt för RFSU, vars uppgiftsdomän är mer vedertagen och allmänt etablerad än RFSLs och vars medlemskår inte behöver skyddas från myndighetsingrepp. RFSU har inte haft någon särskild strategi för att hantera *Love Power*-kampanjens inverkan på organisationens övriga verksamhet. Det lokala kampanjarbetet utförs av frivilliga informatörer ur lokalföreningarna. Som en konsekvens av detta har en hel del av föreningarnas verksamhet därför organiserats kring informatörsutbildningen och planeringen av kampanjinsatserna. Samtidigt har RFSU kunnat utnyttja kampanjen till att skapa en gemenskap som tidigare saknats. Kampanjarbetet har både lett till delade erfarenheter och en viss likformighet i föreningarnas lokala arbete.

Både RFSU och RFSL har alltså hittat gynnsamma sätt att förena *Love Power*-kampanjen med andra målsättningar som inte ens behöver vara hivrelaterade. RFSU har kunnat stärka samhörigheten i rörelsen och RFSL har kunnat förverkliga sin synliggörandestrategi.

Ja-kampanjen

Vilken roll spelade annonsbyrån? Jag har inte haft möjlighet att följa samarbetet med annonsbyrån i samband med *Love Power*-kampanjen. Däremot kunde jag under våren 1995 följa ett liknande samarbete i samband med framtagandet av en informationstidning för den s. k. Ja-kampanjen. Utformningen av tidningen leddes av en annonsbyrå. Företrädare för RFSU och RFSL deltog som resurspersoner och förväntades ta tillvara sina resp intressen i kampanjen. Dessutom deltog en handläggare från Folkhälsoinstitutet.

En direkt observation som jag gjorde av ett arbetsmöte gav vid handen att diskussionen i praktiken ofta handlade om en kompromiss mellan RFSUs och RFSLs intressen och god marknadsföringsteknik. Detta gäller i högre grad för RFSL än för RFSU. Några av organisationsföreträdarna förklarade sig dessutom missnöjda med arbetsfördelningen eftersom annonsbyråmedarbetarna tog ut full timpenning för den tid de gått i "lära" hos organisationerna medan organisationerna inte fått några speciella resurser för detta.

Det slutförslag till informationstidning som presenterades för Folkhälsoinstitutet och som godkänts av samtliga parter hade bl. a. formen av ett antal halvautentiska och erotiskt provokativa intervjuer med sexuellt aktiva hetero- och homosexuella ungdomar. Det innehöll också frågor och fakta om hiv och säkrare sex som vägts på guldväg framförallt av RFSL. Förslaget förkastades av Folkhälsoinstitutets ledning och innehållet i tidningen gjorde om. Slutprodukten blev något som varken RFSU eller RFSL kände igen från diskussionerna med annonsbyrån och institutets handläggare.

Organisationerna hade lagt ned mycket arbete på att diskutera materialet och förklara preventionsfrågor och problem för annonsbyrån men mycket av det som avspeglade organisationernas ståndpunkter ströks utan diskussion. I en intervju som jag gjorde med Folkhälsoinstitutets ledning förklaras händelsen med att handläggaren inte förankrat förslaget tillräckligt i institutets ledning. Under egna efterforskningar upptäckte jag dessutom att den fjärde parten i handlingsgruppen, Noaks ark, som officiellt inte ingick i arbetet men som hade starka intressen i det, fick informella möjligheter av Folkhälsoinstitutets ledning att i efterhand påverka informationstidningens innehåll. Det gällde framförallt formuleringar om smittrisen, ett känsligt ämne som varit en källa till ständig konflikt mellan Noaks ark och RFSL.

Diskussion

Love Power-kampanjen motsvarar på flera sätt ett korporativt förvaltningsarrangemang. När staten vill nå ut med en interventionistisk politik söker den ett samarbete med organisationer som underlättar den politiska processen. Precis som under början av 1900-talet söker staten fortfarande legitimitet och flexibilitet i genomförandet och försöker samla särintressena i ett allmänintresse. Kampanjen initierades och finansierades av staten medan RFSU och RFSL stod för arbetskraften. En ny part är annonsbyrån som anlätades för att utforma budskapet och ta fram material. Hela kampanjen planeras i samråd mellan parterna men utförs väsentligen av organisationernas aktivister som understöds av en omfattande annonskampanj. I praktiken innehåller arrangemanget flera problem.

När planering och material är klart och det blivit dags för själva kampanjarbetet är organisationerna fria att inom de ekonomiska ramarna och med utgångspunkt i det framtagna materialet organisera sina egna delar som de vill. Eftersom de ekonomiska medlen till kampanjen tillförs genom organisationens generella ansökan måste organisationerna samtidigt presentera den som ett projekt vid sidan av sina andra projekt. Folkhälsoinstitutets handläggare och beslutsfattare har då möjlighet att gå in och ändra i upplägget om de vill.

RFSU och RFSL har valt två ganska olika sätt att sköta sina kampanjuppgifter. RFSU sätter hela sin organisation i arbete, utbildar informatörer och har lokala och centrala planeringsmöten. Aktivisterna kan vara yrkesprofessionella som t. ex. kuratorer eller barnmorskor men deras arbete är helt frivilligt och oavlönat (även om de får en viss ersättning). RFSL anställer ett litet lag av professionella informatörer ledda av en kampanjsamordnare. Kampanjarbetet inkräktar därför bara i mindre utsträckning på organisationen i övrigt.

En konsekvens av RFSLs sätt att organisera är att laget kan hålla en genomgående hög och jämn kvalitet på sina insatser. De nedslag som jag gjorde i 1995 års kampanj bekräftar detta. Eftersom RFSU använder frivilliga medlemmar och delar upp arbetet mellan lokalföreningarna kan kvaliteten på insatserna variera ganska kraftigt, något som också fick stöd i mina fältobservationer.

Både när det gäller RFSU och RFSL har det funnits vissa spänningar mellan å ena sidan kampanjmålen och materialet och å andra sidan organisationernas egna målsättningar och arbetssätt. T. ex. känner informatörerna ibland att de är fångade av materialet. De har tyckt att det begränsat deras möjligheter att utnyttja sina kärnkunskaper och professionalitet. Ett annat exempel var friktionen mellan kampanjmaterialet och organisationens eget material när RFSU var verksamt på Kiviks marknad. Ytterligare ett exempel var RFSLs framgångsrika försök att synliggöra homosexuella och föra fram sin rättighetspolitik i massmediarapporteringen om kampanjen.

Till sist vill jag med utgångspunkt i *Love Power* och förhandlingarna om Ja-kampanjens informationstidning ta upp tendensen att dra in privata aktörer i den här typen av korporativ politik. Som jag nyss nämnde avledde RFSL sina förpliktelser mot den statliga hivpolitiken genom att avgränsa samarbetet organisatoriskt som ett fristående projekt där interaktion och förhandling är marknadsstyrda snarare än styrda av de regler som gäller för den demokratiska politiska

processen. Det handlar då inte längre så mycket om kollektiv demokratisk representation som om professionell kompetens och tjänsteproduktion. RFSLs fördel av en sådan relation är inte bara undvikandet av det statliga inflytande över verksamheten som RFSU råkat ut för utan även av att behöva stå till svars för kampanjlagens handlingar så som varit fallet om kampanjen varit sammanvävd med organisationens övriga verksamhet och medlemmar.

Jag har också varit inne på hur Folkhälsoinstitutet i Ja-kampanjen använt en liknande strategi för att undvika att påverkas av den korporativa politikens förpliktelser. I det fallet blev samarbetsresultatet en kommersiell produkt som köptes in från annonsbyrån. På detta sätt kunde Folkhälsoinstitutet på samma gång köpa sig fritt från de kompromisser och förpliktelser som annars hade blivit en konsekvens av samarbetet.

Inslaget av marknadsrelationer i korporativa förvaltningsarrangemang mellan staten och frivilliga organisationer (folkrörelser) kan få långtgående konsekvenser inte bara i form av ett neutraliserande av kompromisspolitiken utan också när det gäller statens speciella moraliska ansvar. Det som skiljer den demokratiska staten i den politiska processen från det privata företaget på marknaden är ju att staten hela tiden är skyldig att ta hänsyn till medborgarna och deras intresseorganisationer. Den måste dessutom göra det på ett öppet sätt. En marknadsrelation löser staten från dessa förpliktelser. Som privat aktör behöver annonsbyrån i sista hand inte bry sig om vad referensgruppen sagt och har inte några skyldigheter att motivera sin produkt inför någon annan än köparen. Om den vill, behöver den inte tillfredsställa några andra intressen än köparens. På marknaden är relationen mellan säljaren och köparen (om någonting annat inte överenskommit i förväg) formellt avslutad vid utväxlingen av produkt och betalning. Sett i detta perspektiv innebär marknadsinslaget i förvaltningsarrangemang som t. ex. *Love Power*-kampanjen och Ja-kampanjen en uppluckring av den korporativa modellen.

Vad kan handlingsgruppen uträtta?

Min analys har hitills varit inriktad på handlingsgruppens sociala struktur, dess handlingsutrymme och inre interaktion. Den har bara i mindre utsträckning berört frågan om vad handlingsgruppen uträttat. Som en avslutande diskussion vill jag därför försöka summera min undersökning och relatera den till den utvärdering av den hivpreventiva handlingsgruppens verksamhet som jag var med om att göra under 1994/95.

Utgångspunkten för min undersökning har varit den korporativa politikens speciella roll i den svenska politiken. Den har framförallt inneburit att staten och organisationerna under 1900-talet försökt att lösa olika sociala problem tillsammans. När problemen dykt upp har parterna samarbetat i politikbildningen. De korporativa arrangemangen har varit viktiga när det rört sig om interventionistiska åtgärder, framförallt inom svårstyrda områden. Staten har i sådana fall varit beroende av den trovärdighet, legitimitet och speciella kompetens som olika organisationer med intressen i området besuttit. Organisationerna har i sin tur inte haft de resurser som varit nödvändiga för att de skall kunna lösa problemen på egen hand och de har därför varit beroende av att staten för att få tillgång till dem.

Den korporativa politikbildningen sker ofta inom en avgränsad och relativt autonom sektor som består av intresserade organisationer. Jag diskuterade i början av min undersökning hur dessa organisationer umgås, bildar nätverk och speciella handlingsgrupper. En handlingsgrupp består i de flesta fall av den statliga myndighet som har ansvaret för förvaltningen inom området och ett antal organisationer som har den kompetens som anses nödvändig eller representerar de grupper som inte klarar att lösa sina problem på egen hand. Parternas deltagande är kopplat till resp organisations speciella intresse och kompetens vilket innebär att parterna samtidigt som de samarbetar, drar åt olika håll.

Handlingsgruppen utvecklar på så sätt distinkta mönster i form av arbetsfördelning, politiska riktlinjer och interorganisatoriska beroendeförhållanden. De distinkta mönstren påverkar vad som

är tillåtet och möjligt inom gruppen utan att gruppens eller de enskilda organisationernas överlevnad hotas. Handlingsgruppens handlingsutrymme i samhället beror både på vilka de andra organisationer som har ett intresse i gruppens verksamhet är och på grundläggande regler för hur olika problem skall hanteras i samhället.

Hur ser denna speciella form av politikbildning ut i praktiken? För att undersöka denna fråga närmare analyserade jag en handlingsgrupp som bildats för att syssla med förebyggande informationsarbete i syfte att begränsa hiv epidemin och dess konsekvenser. Statens representant i denna grupp var Folkhälsoinstitutet medan de icke-statliga medlemmarna var RFSL, RFSU och Noaks ark.

Genom verksamhetsinstruktionen, riksdagsbeslut och officiella politiska riktlinjer har Folkhälsoinstitutet givits rollen som anslagsfördelare och samordnare av det förebyggande arbetet. RFSU deltar framförallt med utgångspunkt i organisationens erfarenheter av sexualupplysning bland ungdomar, RFSL med utgångspunkt i sin kompetens inom det homosexuella området och som representanter för en speciellt utsatt målgrupp, och Noaks ark både som målgruppsrepresentant och som medicinsk hjärntrust.

Men arbetsfördelningen är inte alltid självklar. Jag har t. ex. pekat på hur den delvis förändrades när Aidsdelegationen inlemmades i Folkhälsoinstitutet och då RFSL på sätt och vis ersattes av Noaks ark som den ledande icke-statliga organisationen inom gruppen. Jag har också gång på gång återkommit till den ständiga konflikten mellan epidemiologisk primärprevention och rättighetspolitisk sekundärprevention. I praktiken har det varit möjligt för organisationerna att följa båda dessa linjer. Den första linjen har framförallt kommit att representeras av Noaks ark medan den andra linjen framförallt representerats av RFSL.

Ingen av parterna klarar ensam av att sköta det hivpreventiva informationsarbete som behövs i samhället och de står därför i ett

beroendeförhållande till varandra. Genom Folkhälsoinstitutet byter staten pengar och inflytande mot organisationernas speciella kompetenser.

Samarbetet i handlingsgruppen innebär att organisationerna kommer i en lojalitetskonflikt mellan sitt särintresse, de andra organisationernas särintressen och allmänintresset. Organisationen måste t. ex. "ligga bra till" både hos Folkhälsoinstitutet och hos den målgrupp den företräder. Eftersom kraven kan vara motstridiga återföljs samarbetet ofta av ett grälände som framförallt uppstår ur behovet att upprätthålla legitimiteten åt båda hållen. RFSL är den organisation som har den mest direkta relationen till en målgrupp och denna tendens är därför starkast där. Till skillnad från RFSU och Noaks ark, som har hög legitimitet i samhället i övrigt, måste RFSL på grund av sin rättighetspolitiska inriktning fortfarande kämpa för denna legitimitet.

De intressen som omger handlingsgruppen verkar från flera håll. Alla medborgare vill undvika att bli smittade av hiv. Deras intresse— allmänintresset— är institutionaliserat både i lagstiftning och sociala värderingar och normer. Olika myndigheter vill övervaka och samordna hivpreventionen. I många fall, som t. ex. inom hälso- och sjukvårdsapparaten, har myndigheterna också starka förvaltningsintressen. Dessa intressen är speciellt starka eftersom de ofta kontrollerar centrala resurser som t. ex. pengar och medicinska specialkunskaper.

Andra organisationer vill i första hand skydda vissa målgrupper från oönskade konsekvenser av den hivpreventiva politiken, bl. a. genom att sköta den del av preventionen som är riktad till den egna gruppen. De har en unik kompetens om vissa målgrupper som handlingsgruppen måste ta hänsyn till. På grund av sina affärsidéer har privata företag till sist kommersiella intressen i gruppens arbete, som partner i informationskampanjer eller som nyhetsmakare. Ett socialt engagemang inom hivområdet kan också bidra till företagets goda rykte.

Konsekvensen av medborgar- och myndighetsintresset har blivit att handlingsgruppens omgivning i första hand kommit att präglas av ett epidemiologiskt och primärpreventivt synsätt. De andra organisationernas intressen innebär samtidigt att det ställs krav på att handlingsgruppens verksamhet inte får ha oönskade konsekvenser för målgrupperna. Annonsbyråernas intresse av att arbeta med hivpreventiva informationskampanjer har inneburit att denna typ av hivprevention i stor utsträckning kommit att färgas av de marknadsföringsmetoder som används inom reklambranschen.

De intressen som haft störst betydelse för handlingsgruppens handlingsutrymme är myndighetsintressena och andra organisationers intressen. De har medfört att gruppen fått krav på sig att *samtidigt* upprätthålla ett epidemiologiskt och ett rättighetspolitiskt synsätt. Myndigheterna har begränsat handlingsutrymmet genom att hantera hiv som en smittsam STD med epidemisk utbredning. Det har bl. a. fått konsekvensen att RFSLs rättighetspolitiska handlingsutrymme begränsats. Andra omgivande organisationer har satt gränser för verksamheten såtillvida att de grupperat sig kring kända smittvägar.

I en mer grundläggande bemärkelse har handlingsutrymmet styrts av det sätt som samhället valde att uppfatta hiv på. Efter att de första fallen av hivsmitta dök upp i Sverige blev sjukdomen snabbt ett hot mot hela samhället. Hiv verkade dödligt och obotligt och uppvisade därför stora likheter med gamla farsoter som pest och kolera. Eftersom hivproblemet hade drag som liknade de gamla epidemierna hamnade det inom epidemikontrollens område. Trots att det var nytt och okänt behandlades det därför som om det var ett gammalt och välkänt problem och kom i första hand att hanteras som en samhällsfarlig och epidemisk könssjukdom. De regler och strategier som sedan gammalt fanns etablerade inom området kunde därför tas i bruk för att försvara samhället mot detta hot.

Samtidigt som den svenska staten har en stark kommunitär tradition av intervention i medborgarnas liv har det under 1900-talet växt fram en parallell demokratisk tradition där med-

borgarna skall involveras och vara samarbetsvilliga. Ett sätt att lösa detta har varit den korporativa politiken. Det är dessa förutsättningar som givit de icke-statliga organisationerna i handlingsgruppen en medierande position mellan myndighet och målgrupp.

Även om det funnits starka intressebetsättningar inom handlingsgruppen och trots att organisationerna genom sina olika förutsättningar deltar på olika villkor har den lyckats uträtta en hel del hivförebyggande arbete. Som ett tankeexperiment kan man försöka föreställa sig hur det hade sett ut om staten försökt att sköta all hivpreventiv information på egen hand. Hade man lyckats nå målgrupperna och upprätta en dialog med dem? Vilken trovärdighet och legitimitet hade de preventiva budskapen haft om inte organisationerna hade fungerat som mellanled? Vad hade skett med sekundärpreventiva mål som motverkandet av diskriminering av homosexuella?

Likaledes kan man fundera över hur det skulle kunnat ha sett ut om organisationerna hade försökt att sköta det förebyggande arbetet utan de statliga resurserna. Hade Noaks ark utvecklats från ett lokalt självhjälpsinitiativ i Stockholm? RFSLs hivkansli, som bl. a. samordnar och stöder allt lokalt preventivt föreningsarbete, hade med största sannolikhet aldrig bildats. Den psykosociala rådgivningen och organisationernas kursverksamhet hade heller inte kunnat bedrivas i samma omfattning som idag.

Fastän min undersökning ibland framställt staten som interventionistisk och maktfullkomlig och organisationerna som omedgörliga och svaga uträttas det alltså en hel del som annars skulle vara omöjligt. Intressekonflikterna och en varierande insatskvalitet är inbyggda i samarbetsformen och följer därför med på köpet.

Att den hivpreventiva handlingsgruppen varit framgångsrik både i relation till statens intentioner och organisationernas egna föreställningar om vad hivprevention bör handla om bekräftas av resultatet av den utvärdering av organisationernas verksam-

het som jag arbetade med 1994/95. Det är från denna utvärdering de flesta av de empiriska data som min undersökning bygger på härstammar. För att ge en bild av vad handlingsgruppen utträttat kommer jag därför avslutningsvis att redovisa utvärderingen och några av dess viktigaste slutsatser.

Hösten 1994 rekryterade Folkhälsoinstitutet en grupp experter för att utvärdera RFSUs, RFSLs och Noaks arks verksamhet med stöd av Folkhälsoinstitutet (Fähræus, Sunesson & Magnusson 1995) Expertgruppen började med att ta över och slutföra en självvärdering som Folkhälsoinstitutet lovat organisationerna. Expertgruppen beslöt att koncentrera självvärderingen kring tre övergripande frågeställningar:

1. Vilka framgångar och motgångar såg organisationerna i sina egna verksamheter?
2. Hur skulle verksamheten kunna se ut med en annorlunda anslagsstruktur? Denna fråga ställdes eftersom organisationerna speciellt framfört klagomål på anslagssystemet.
3. Hur hade organisationerna utvecklats sedan handlingsgruppens samarbete inleddes?

I det brev som skickades ut till organisationerna följdes varje frågeställning av ett antal mer precisa delfrågor.

Organisationerna ombads dessutom att välja ut ett projekt eller en del av sin hivpreventiva verksamhet som de ansåg ha varit speciellt framgångsrikt. Hur svarade organisationerna?

Framgångar och motgångar

RFSU verkade känna sig tryggt i sin sexualupplysartradition. Hivfrågor fann en naturlig plats i verksamheten. Organisationen betonade sin styrka när det gällde skolinformation och opinionsbildning. Kopplingen till RFSUs kondomtillverkningsföretag ansågs ge den egna organisationen hög trovärdighet i hivpreventionen. RFSU var missnöjt med ett misslyckat försök att bedriva sexualupplysning inom idrottsrörelsen.

RFSL uppfattade sig som pionjär inom det hivpreventiva området. Man tyckte att man lyckats påverka både den allmänna opinionen och lagstiftningen såväl som att synliggöra

den speciellt utsatta MSM-gruppen. RFSL ansåg att den egna organisationen hade ett "realistiskt" hivpreventivt budskap och underströk att hiv både är ett medicinskt, ett socialt och ett politiskt problem. Hivpreventionen, stödverksamheten, opinionsbildningen och påtryckarverksamheten angavs som de viktigaste verksamheterna. Man såg sig själv som ett expertorgan för hivprevention bland MSM och ville företräda deras intressen i samhällsdebatten. De viktigaste resurserna var tillgången till upparbetade nätverk i speciellt riskutsatta grupper. Man ansåg sig ha haft framgång i *Love Power*-kampanjen men tyckte samtidigt att det var svårt att utveckla preventionsmetoderna och att det fanns mycket politiskt arbete kvar att göra.

Noaks ark tog fasta på de delfrågor som gällde preventiva synsätt och inriktning och såg sin styrka dels i att man arbetade "mitt i hivepidemin", dels att det hivförebyggande arbetet gick hand i hand med organisationens stödverksamhet. Man sade sig vilja samla olika resurser under ett tak för att bli "hela svenska folkets sjukvårdsupplysning för hiv/aids". Det mål som Noaks ark angav var att bistå hivsmittade så att de kan leva ett fullvärdigt liv och att erbjuda ett informativt stöd, markera närvaron av hiv i världen och ge hivpositiva och deras närstående insikter om sina rättigheter och skyldigheter. Noaks ark betonade— med speciell adress till RFSL— att den egna organisationen var "fri från sexualpolitiska intressen" och framhöll att den egna verksamheten byggde på en seriösare grund än de s. k. "sexualpolitiska aktörerna". Organisationen ansåg sig ha misslyckats med ett försök till bred informatörsutbildning av Röda korsmedlemmar.

Anslagsstrukturen

I samband med frågorna om anslagsstrukturen valde alla tre organisationerna att framföra önskemål på hur de ville att anslagsstrukturen skulle se ut. Noaks ark ville ha långsiktigare avtal eftersom det skulle underlätta verksamhetsplaneringen. Man ville ha mindre öronmärkning och tyckte att en del medel spenderades till ingen nytta och att de därför borde föras över till den verksamhet som "gör mest samhällsnytta". RFSL ville helst att det egna hivpreventiva arbetet skulle ske på entreprenad från

staten. Precis som Noaks ark ville man ha långsiktigare avtal och mindre öronmärkning. Projektiseringen av anslaget uppfattades som frustrerande eftersom det styckade upp verksamheten på ett onödigt sätt. RFSL ville också att mer pengar skulle avsättas för preventivt arbete bland MSM. RFSU angav treåriga ramavtal som en lämplig anslagsstruktur och betonade vikten av en dialog med Folkhälsoinstitutet under handlägningsprocessen.

Utvecklingen

Noaks ark angav att hivsamarbetet lett till att organisationen professionaliserats genom uppbyggandet av en kunskapsbas och allianser med olika yrkesgrupper. Utvecklingen hade samtidigt lett till en byråkratisering. Man verkade dessutom uppleva att organisationen blivit mer legitim och höll på att internationalisera verksamheten. RFSL beskrev en utveckling från aktivism till professionalism. Från att ha varit en sällskapsklubb för bi- och homosexuella hade organisationen utvecklats till ett "fackförbund". Det hade bl. a. lett till ett bättre samarbete mellan manliga och kvinnliga medlemmar, en ny förståelse för hur könsrollerna förstärks i homosexuella förhållanden och en aktiv integrering av hivpositiva i organisationens vardagsarbete. RFSL ansåg dessutom att man numera agerar mot bakgrund av en utvecklad sexualpolititisk analys men att hivarbetet stulit mycket energi från andra verksamhetsinriktningar. Det omgivande samhällets homofobi upplevdes som det största hotet mot verksamheten. För RFSU hade det hivpreventiva samarbetet lett till nya arbetsmetoder och ett utvidgat kontaktnät. Man hade även kunnat rekrytera ungdomar, utbilda informatörer och starta den s. k. mottagningen för unga män på RFSU-kliniken.

Framgångsrika projekt

Noaks ark valde att framhålla sina framgångar med det s. k. "blödarprojektet", en verksamhet för blödersjuka och deras närstående. Man underströk också gästhemmets verksamhet trots att det inte finansierades av hivmedel och det s. k. anhörigarbetet för anhöriga och närstående till hivpositiva. RFSL framhöll speciellt hur organisationens informations- och utbildningsverksamhet fungerat som mötesplats för MSM och

att man förmått myndigheterna att inkludera MSM i sina informationsbroschyrer. RFSU pekade på framgångarna med den egna ungdoms- och utbildningsverksamheten och medverkan i *Love Power*-kampanjen.

Självvärderingarna motsvarade i det mesta expertgruppens förväntningar. Vad som däremot förvånade i detta läge var Noaks arks pretentiösa uttalanden och angrepp på RFSL. Senare stod det klart att det hade med både den pågående konflikten om olika synsätt på prevention och med Noaks arks bemödanden om att behålla sin självständighet gentemot de övriga parterna i handlingsgruppen att göra.

Efter att självvärderingarna diskuterats och analyserats genomförde expergruppen studiebesök i organisationerna och intervjuade bl. a. deras ledningsgrupper. Som expertgruppens sekreterare fortsatte jag sedan med uppföljande fältarbeten. De bestod i detta skede framförallt av fördjupade intervjuer med organisationernas ledningsgrupper och intervjuer med nyckelpersoner i verksamheten samt av direkta observationer.

Under våren träffades expertgruppen regelbundet för att diskutera de data jag samlade in. Vid flera av dessa tillfällen deltog också Folkhälsoinstitutets forskningschef. En preliminär delrapport presenterades för institutet i början av juni 1995. Den byggde både på självvärderingarna och data från mitt fältarbete och innehöll iakttagelser av organisationernas verksamheter.

Den bild av organisationernas hivpreventiva arbete som expertgruppen presenterade bestod av beskrivningar av organisationerna som samhällsaktörer, deras uppfattningar om sitt hivpreventiva uppdrag och vilka målgrupper de riktade sig till. RFSU karaktäriserades som en "upplysarorganisation" där hivarbetet i och för sig hade en naturlig plats men ändå var något sidordnat organisationens kärnverksamheter. För RFSLs del sågs hivpreventionen som en del av aktivismen men framförallt jobbade organisationen i sina medlemmars intresse. Noaks arks verksamhet uppfattades som organiserad kring hiv och den hivsmittade. Inom informations- och utbildningsverksamheten

var det hivpreventiva arbetet knutet till medicinvetenskapliga rön. Expertgruppen gjorde också iakttagelsen att Noaks ark tagit på sig att vara en "hjärntrust" för hivfrågor i det svenska samhället. Den preliminära rapporten stämde av i ett möte med organisationsföreträdare och det förekom inte några allvarliga invändningar mot innehållet.

Det hivförebyggande arbetets genomslag

Mot bakgrund av de bilder av organisationerna och deras hivpreventiva arbete som växt fram och stämts av tog expertgruppen itu med nästa uppgift: Hur såg genomslaget för arbetet ut? De tidsmässiga och ekonomiska ramarna för utvärderingen uteslöt mer omfattande longitudinella studier. Metodproblemen var dessutom betydande. Hur skulle målgrupperna kunna avgränsas från varandra? Hur skulle organisationernas insatser kunna skiljas från hivepidemiens verkningar i sig? En föregående utvärdering av hivprevention i Norge hade bl. a. visat att situationen förändrades av en rad orsaker som inte hade något med hiv eller hivprevention att göra (Norges forskningsråd 1995). Expertgruppen valde därför bort longitudinella kohortstudier och beslöt sig för att fokusera på kontextrelaterade studier i form av olika nedslag i verksamheterna. Vad var det egentligen som organisationerna gjorde när de sade sig syssla med hivprevention? Hur såg brottytan mellan den hivpreventiva politiken, organisationerna och målgrupperna ut?

Under sommaren och hösten 1995 genomfördes därför ett antal lokala studier av organisationernas aktiviteter och verksamhetens målgrupper. Expertgruppen kom också överens med Folkhälsoinstitutet om att komplettera utvärderingen med några intervjuer med institutets företrädare.

Aktivister

En av de lokala studierna rörde aktivisternas engagemang och insatser. Genom att intervjua aktivister ville expertgruppen ta reda på vilka de var, varför de engagerat sig och vilken roll deras engagemang spelade i livet utanför organisationen. RFSU- och

RFSL-aktivister intervjuades på lokal nivå i Malmö och Lund medan en grupp Noaks arkvolontärer intervjuades i Stockholm.

Det visade sig att de frivilliga i RFSU ofta var yrkesmän som uppgav sig ta ett samhällsansvar genom att utöva sina yrkeskunskaper frivilligt, eller ungdomar som genom sitt informatörskap förberedde sig på ett yrkesliv. Förhållandena gav deras arbete en professionell karaktär och RFSU verkade motsvara ungefär det som kallas för en "*free clinic*-rörelse". Intervjuerna indikerade också att det fanns en generationsklyfta i aktivistgruppen.

Aktivismen i RFSL verkade framförallt ha ett samband med aktivistens personliga s. k. "komma-utprocess". Genom aktivismen kunde den nyframträdde homosexuelle komma in i ett nytt socialt sammanhang och utveckla sin homosexuella identitet. Det frivilliga arbetet verkade ganska löst organiserat. Å andra sidan gav den personliga involveringen aktivisterna ett unikt tillträde och trovärdighet i målgruppen.

Intervjuerna med Noaks arkvolontärerna pekade på att verksamheten engagerade olika typer av människor med inbördes ganska olika motiv. I jämförelse med de andra organisationerna var volontärkåren heterogen och volontärerna skilde sig åt både i ålder, utbildning och livsstil. Alla de som intervjuades hade emellertid engagerat sig sedan en närstående drabbats av hiv. Volontärernas arbete verkade bestå av traditionella frivilliga sociala insatser och var inte samma typ av rörelsearbete som inom RFSU och RFSL.

Expertgruppen drog bl. a. slutsatsen att varje organisations hivpreventiva arbete hade en organisationsspecifik prägel som hade samband med organisationens rötter, historiska utveckling och de speciella intressen den representerade. På "gatunivån" varierade organisationernas insatser därför både i karaktär och i kvalitet. Men varje organisation föreföll samtidigt ha en förmåga att ta tillvara sina tillgångar på ett bra sätt.

Aktivisterna såg ut att fungera som representanter för sina organisationer både på jobbet, i skolan och i privatlivet. Av deras svar att döma drog de ofta till sig personer i omgivningen som hade frågor om hiv. Här drog expertgruppen slutsatsen att aktivisterna inte bara skulle ses som hivpreventörer inom ramen för organisationernas verksamheter utan att de dessutom påverkade sina privata nätverk. Sedd i detta perspektiv stannar inte införlivandet av hivpolitiken på organisationsnivå utan fortsätter också vidare ut som ringar på vattnet i aktivistens personliga nätverk. Det framstod alltså som om organisationerna gjorde en mycket omfattande hivpreventiv samhällsinsats som låg väl i nivå med vad man kunde förvänta sig mot bakgrund av resp organisations förutsättningar.

Målgrupper

En annan del av genomslagsstudierna rörde frågan om hur organisationernas hivpreventiva verksamhet påverkat målgrupperna. Expertgruppen valde att genomföra några fallstudier av organisationernas kurser med hivpreventiva syften. Kurserna sågs då som arenor där målgrupperna kunde gå in i en dialog med den hivpreventiva politiken. I utvärderingsrapporten beskrevs bl. a. en RFSL-kurs för MSM närmare. Huvudpunkten i kursen var en värderingsövning som handlade om psykosocial hälsa och ansvarstagande vid sexuella möten. Fallstudierna bekräftade att organisationerna verkligen fungerade som arenor för hivpreventiva dialoger. Expertgruppen drog slutsatsen att ett viktigt genomslag för handlingsgruppens arbete låg i själva öppnandet av detta utrymme för att diskutera värderingar i samband med hiv och sexualitet och säkrare sextekniker. Kurserna fungerade i detta sammanhang som en plattform för målgruppen och gav den enskilde individen en möjlighet att delta i samtal som annars varit mycket svåra att upprätta.

En fokusgruppstudie med hivpositiva homosexuella män visade att männen var angelägna om att delta i dialogen. Männen hade dessutom en tydlig uppfattning om parterna i handlingsgruppen och vilka möjligheter de såg inom ramen för resp organisations verksamhet. Det visade sig däremot att männen till sist bara litade på sina behandlande läkare när det gällde frågor om vad

som är säker sex och fakta om smittspridning. Expertgruppen drog emellertid slutsatsen att de möjligheter till dialog som organisationerna skapade var mycket viktiga i målgruppens försök att tala i egen sak.

Utöver de delar av utvärderingsrapporten som refererats här finns ytterligare två studier: anslagsstrukturen och den s. k. *Love Power*-kampanjen. Eftersom samma empiriska data utgjort grunden för några avsnitt i min egen undersökning hänvisar jag läsaren tillbaka till dem. Min analys skiljer sig delvis från utvärderingsrapporten men jag delar en del av expertgruppens slutsatser som t. ex. att anslagssystemet i praktiken innebär att organisationerna står inför helt olika anslagsstrukturer och att för mycket öronmärkning riskerar att motverka självständigt frivilligt arbete. Jag delar också iakttagelsen att *Love Power*-kampanjen gav ett intryck av att vara ineffektiv eftersom den inte förmådde att ta tillvara organisationernas särpräglade kompetenser samtidigt som den var ganska dyr.

I sin övergripande slutsats om genomslaget för organisationernas hivpreventiva arbetet tog expertgruppen sikte på målen för den nya nationella folkhälsopolicy för STD/hivs och betonandet av organisationernas roll som arenor för interaktion med målgrupperna och deras unika kompetens i införlivareledet och fastslog att organisationerna verkade fungera just så som Folkhälsoinstitutet rimligen kunde förvänta sig. Gruppen rekommenderade bl. a. att Folkhälsoinstitutet skulle förändra det rådande anslagssystemet men att det inte utan närmare eftertanke skulle göras mer entreprenadbetonat. Sådana relationer riskerar att neutralisera organisationernas frivilliga folkrörelsekaraktär, ansåg gruppen. Folkhälsoinstitutet råddes att vårda sina kontakter med organisationerna bättre och framförallt att förbättra handlägningsrutinerna. Expertgruppen ifrågasatte dessutom en fortsatt *Love Power*-kampanj och annonsbyråernas medverkan och uppmanade till sist Folkhälsoinstitutet att ta tillvara organisationernas uttalade intresse av att bedriva hivpreventivt upplysningsarbete i skolan.

Nya frågeställningar

Jag inledde min undersökning med att diskutera hur debatten om frivilliga organisationer och deras roll i den förändrade välfärdsstaten kommit att föras utan anknytning till den kunskap om den politiska tradition av delat ansvar för välfärdspolitiken som finns mellan staten och organisationerna. Jag föreslog därför att statens och de frivilliga organisationernas anpassning till förändringarna bör analyseras i en kontext av korporativ politik.

Min undersökning av den hivpreventiva handlingsgruppen och dess verksamhet har varit ett exempel på hur en sådan analys kan låta sig göras. Istället för att i första hand studera själva den frivilliga tjänsten koncentrerade jag mig på de praktiska villkor som avgränsade handlingsgruppens handlingsutrymme och påverkade de deltagande frivilliga organisationernas möjligheter.

Idag talas det ofta om en ny typ av frivillighet där de gamla organisationerna kommer att få det svårt att göra sig gällande. Men varken RFSU eller RFSL visar ännu någon tendens till att vara utdöende eller fjärmade från sina ideal. Man får snarare en bild av aktiva och dynamiska folkrörelser som på det hela taget verkar känna sig trygga och säkra i sina etablerade positioner.

Frågan är naturligtvis i vilken utsträckning den korporativa politik jag analyserat här går att generalisera till andra handlingsgrupper och i vilken utsträckning de tre ganska speciella organisationernas villkor går att generalisera till andra typer av frivilliga organisationer. Är den typ av påfrestningar och problem som de tampas med specifika för just dessa organisationer eller gäller de även andra organisationer? Jag ser denna fråga som en av de mest angelägna frågeställningarna att gå vidare med. Den hivpreventiva handlingsgruppen är en förhållandevis attraktiv grupp som i stor utsträckning sysslar med ett minoritetsproblem. Hanteras majoritetsproblem och mindre attraktiva handlingsgrupper på samma sätt?

En annan intressant forskningsuppgift att fortsätta med är att jämföra korporativ politik mellan olika handlingsgrupper för att undersöka på vilket sätt de avviker från varandra och på vilket sätt de liknar varandra. Hur ser de praktiska villkoren ut för att klara politiken i handlingsgruppen? Man behöver då inte begränsa sig till Sverige utan jämföra hanteringen av liknande politiska frågor mellan länder för att få en uppfattning om hur vanlig korporativ politik är eller om man valt att lösa problemen på ett helt annat sätt, t. ex. genom att staten helt och hållet förlitar sig på entreprenadförhållanden till organisationerna som då snarast bedrivs som ett icke-vinstdrivande tjänsteföretag.

En helt annan aspekt av den korporativa politiken som jag bara berört lite grand är medlems/målgruppssidan. Vilken roll spelar relationen mellan den frivilliga organisationen och dessa grupper i den korporativa politiken? Vad innebär det för målgruppen att välfärdstjänsten levereras av organisationernas aktivister i stället för professionella? Finns det någon kvalitet i den korporativt producerade tjänsten som entreprenadtjänsten saknar? Hur stor betydelse har statens och organisationernas delade moraliska ansvar för politiken i detta sammanhang? Ännu ett tänkbart sätt att gå vidare är att vidga analysen genom att med utgångspunkt i koopteringsstrategierna närmare studera myndighetsstyrningen av handlingsgruppen och organisationernas motstånd.

Litteratur

Adler, P. A. & Adler, P. 1994. Observational Techniques. I Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (red.). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage.

Ahrne, G. 1989. *Byråkratin och statens inre gränser*. Simrishamn: Rabén & Sjögren.

Aldrich, H. & Whetten, D. A. 1981. Organization-sets, Action-sets, and Networks: Making the Most of Simplicity". I Nystrom, P. & Starbuck, W. H. (red.). *Handbook of Organizational Design*. London: Oxford University Press.

Altheide, D. L. & Johnson, J. M. 1994. Criteria for Assessing Interpretive Validity in Qualitative Research. I Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (red.). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage.

Amnå, E. 1995. *Ideell verksamhet. Förutsättningar, organisering och betydelse*. DS 1995:30.

Benson, J. K. 1982. A Framework for Policy Analysis. I Rogers, D. & Whetter, D. (red.). *Interorganizational Coordination*. Iowa University Press.

Dubois-Arber, F. & Paccaud, F. 1994. "Assessing AIDS/HIV Prevention: What Do We Know in Europe?" *Sozial- und Präventivmedizin*, vol. 39 suppl. 1 s. 1-111.

Elvander, N. 1966. *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*. Lund: Gleerup.

Etzioni, A. 1995. *The Spirit of Community*. London: Fontana Press.

Evan, W. M. 1966. The Organization Set: Toward a Theory of Interorganizational Relations. I Thompson, J. D. (red.). *Approaches to Organizational Design*. Pittsburgh University Press.

Folkhälsogruppen. 1991. *Hela folkets hälsa. En nationell strategi*. Stockholm: Allmänna förlaget.

Folkhälsoinstitutet. 1994. *Folkhälsoinstitutets verksamhetsplan för året 94-95*. Stockholm: Folkhälsoinstitutet.

Folkhälsoinstitutet. 1995. *Nationell folkhälsopolicy för STD/HIV. Utgångspunkter och prioriteringar*. Stockholm: Folkhälsoinstitutet.

Forsberg, P. 1996. *Välfärd, arbetsmarknad och korporativa institutioner. En studie av Trygghetsrådet SAF-PTK*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

Fåhreaus, L., Sunesson, S., & Magnusson, J. 1995. *Rapport till Folkhälsoinstitutet. Slutrapport, utvidgad version*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

Ham, C. & Hill, M. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Guildford: Wheatsheaf.

Heckscher, G. 1948. "Pluralist Democracy". *Social Research*, 15, (4), s. 417-461.

Heckscher, G. 1950. "De fria organisationerna, en grundpelare i svenskt samhällsliv". *Svensk Sparbankstidskrift*, vol. 34, s. 449-458.

Heckscher, G. 1951. *Staten och organisationerna*. Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag.

Henriksen, L. S. 1995. *De frivillige*. Köpenhamn: Socialministeriet.

Henriksson, B. 1995. *Risk Factor Love. Homosexuality, Sexual Interaction and HIV Prevention*. Göteborg: Institutionen för socialt arbete.

Henriksson, B. & Ytterberg, H. 1992. Sweden: The Power of the Moral(istic) Left. I Kirp, D. L. & Bayer, R. (red.). *AIDS in the Industrialized Democracies. Passions, Politics and Policies*. Rutgers.

Hirsch, P. M. 1975. "Organizational Effectiveness and the Institutional Environment". *Administrative Science Quarterly*, vol. 20, s. 327-344.

Knoke, D. & Kuklinski, J. H. 1993. Network Analysis: Basic Concepts. I Thompson *et al.* (red.). *The Coordination of Social Life*. Guildford: Sage.

Knoke, D. *et al.* 1996. *Comparing Policy Networks*. New York: Cambridge University Press.

Laumann, E. O. & Knoke, D. 1987. *The Organizational State*. Madison: The University of Wisconsin Press.

Levy, S. & Posner-Körösi, L. 1994a. *Folkhälsoinstitutet-Garbergs. Resultat från en kvalitativ undersökning avseende attityder till den pågående Love Power-kampanjen*. Stockholm: Kommuniser Marknadsdata AB.

Levy, S. & Posner-Körösi, L. 1994b. *Garbergs annonsbyrå / Folkhälsoinstitutet. Resultat från en kvalitativ undersökning avseende attityder till Love Power-kampanjen sommaren 1994*. Stockholm: Kommuniser Marknadsdata AB.

Lorentzen, H. 1990. "Staten, markedet og de frivillige organisasjonene". *Norsk statsvetenskaplig tidskrift.*, 6, (3), s. 177-193.

Lundquist, L. 1991. *Förvaltning och Demokrati*. Lund: Studentlitteratur.

Lundquist, L. 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.

Mann, M. 1984. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results". *Archives Européennes Sociologie*, 25, (2), s. 185-213.

Mann, M. 1987. *The Sources of Social Power*. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.

March, J. G. & Olsen, J. P. 1984. "The New Institutionalism. Institutional Factors in Political Life". *American Political Science Review*, vol. 78, s. 734-749.

Meyer, J. W. & Scott, W. R. 1992. *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage.

Nilsson, K. & Sunesson, S. 1989. *Evalueringen av center for social udvikling*. Center for social udvikling.

Norges forskningsråd. 1995. *Hiv / aidsforebyggende arbeid i Norge*. Oslo: Norges forskningsråd.

Olofsson, G. 1979. *Mellan klass och stat*. Lund: Arkiv.

Pfeffer, J. & Salancik, G. R. 1978. *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row.

RFSL. 1990. *Hearing om homosexuella och alkohol*. Stockholm: RFSL.

RFSL. 1992. *Mannen bakom statistiken. Sexuell identitet hos män som hivsmittats vid sex med andra män*. Stockholm: RFSL.

Rhodes, R. A. W. 1988. *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin Hyman.

Rothstein, B. 1987. "Välfärdsstat, implementering och legitimitet". *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 90, (1), s. 21-37.

Rothstein, B. 1992. *Den korporativa staten*. Stockholm: Norstedts.

Rothstein, B. (red.). 1993. *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.

Rothstein, B. 1994. *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS.

Ruin, O. 1974. "Participatory Democracy and Corporativism: The Case of Sweden". *Scandinavian Political Studies*, vol. 9, s. 172-184.

Sahlin, I. 1992. *Ungdomsprojekt. Retorik och praktik*. BRÅ-PM, 1992:1.

Sahlin, I. (red.). 1996. *Projektets paradoxer*. Lund: Studentlitteratur.

Schmitter, P. C. 1977. "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe". *Comparative Political Studies*, 10, (1), s. 7-38.

Selznick, P. 1948. "Foundations of the Theory of Organization". *American Sociological Review*, 13, (1), s. 25-35.

Selznick, P. 1966. *TVA and the Grass Roots*. New York: Harper Torchbooks.

Smith, M. J. 1993. *Pressure, Power & Policy*. New York: Harvester Wheatsheaf.

SOU 1993:82. *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskapsöversikt*. Stockholm: Fritzes.

Stenqvist, P. & Thiringer, C. 1994. *Love Power- en utvärdering*. Uppsats i medie- och kommunikationsvetenskap. Göteborg: Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet.

Stinchcombe, A. L. 1987. Social Structure and Organizations. I March, J. D. (red.). *Handbook of Organizations*. Vol. 1. New York: Garland.

Sunesson, S. 1974. *Politik och organisation. Staten och arbetarklassens organisationer*. Lund: Arkiv.

von Walden-Laing, D. & Pestoff, V. A. 1993. *HIV-AIDS Handbook Directory. Organisationer och aktiviteter*. Stockholm: Stockholms universitet.

Warren, R. L. 1967. "The Interorganizational Field as a Focus for Investigation". *Administrative Science Quarterly*, December, s. 396-419.

Warren et al. 1974. *The Structure of Urban Reform*. Lexington: Lexington Books.

Wellings, K. 1994. Assessing AIDS Preventive Strategies in Europe: Lessons for Evaluative Research. I Boulton, M. (red.). *Challenge and Innovation. Methodological Advances in Social Research on HIV/AIDS*. London: Taylor & Francis.

Wennerberg, U. 1978. Lekmannastyrelserna: gisslan eller argusöga?. I Tarschys, D. (red.). *Vem håller i rodret?* Stockholm: Liber.

Riksdagstryck

Propositioner (prop.):

1985/86:171, 1987/88:79, 1990/91:175, 1994/95:100 bilaga 6.

Socialutskottets betänkanden:

1985/86:15, 1987/88:10, 1988/89:21, 1990/91:12, 1991/92:15, 1993/94:20.

Direktiv (Dir.):

1991:96.

Svensk författningssamling (S.F.S.):

1968:231 (den gamla smittskyddslagen), 1988:870 (lagen om vård av missbrukare i vissa fall), 1988:1472 (den nya

smittskyddslagen), 1992:850 (förordning med instruktion för Folkhälsoinstitutet).

Föreskrifter från Socialstyrelsen (S.O.F.S.):

1983:6, 1984:27, 1985:4, 1985:20, 1986:1, 1986:6.

"As you all know, you just can't believe everything you see and hear, can you? Now, if you excuse me I must be on my way".

Jimi Hendrix

I serien **MEDELANDEN FRÅN SOCIALHÖGSKOLAN** har utkommit:

- 1981:1 **FOSTERBARNSVÅRD OCH EKONOMI** av Peter Westlund
- 1981:2 **EN ALKOHOLENKÄT - OCH VAD SEN DÅ?** En modell för alkoholundervisning i en sjätte klass av Inger Farm och Peter Andersson
- 1981:3 **PSYKOLOGIN I SOCIALT ARBETE: EN PEDAGOGISK DISKUSSION** av Eric Olsson och Christer Lindgren
- 1982:1 **VAD BÖR EN KURATOR KUNNA?** av Karin Stenberg och Britta Stråhlén
- 1982:2 **LVM BAKGRUND OCH KONSEKVENSER** av Peter Ludwig och Peter Westlund
- 1982:3 **INSYN - ETT FÖRSÖK TILL INSYN I ARBETSMILJÖN PÅ EN SOCIALFÖRVALTNING.** En intervjuundersökning av Pia Bivered, Kjell Hansson, Margot Knutsson och P-O Nordin
- 1983:1 **AVGIFTER PÅ SOCIALA TJÄNSTER - principer och problematik** av Per Gunnar Edebalk och Jan Petersson
- 1983:2 **EN INDELNING AV RÄTTEN - hjälpmedel vid inläsning av juridiska översiktskurser** av Lars Pelin
- 1983:3 **OM SOCIALA OMRÅDESBESKRIVNINGAR** av Verner Denvall, Tapio Salonen och Claes Zachrisson
- 1983:4 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977. Del I Förhållandena 1977** av Åke Elmér
- 1983:5 **PSYKOLOGISKA FÖRKLARINGSMODELLER I SOCIALT ARBETE** av Alf Ronnby
- 1983:6 **FACKFÖRBUNDENS SJUKKASSEBILDANDE. EN STUDIE I FACKLIG SJÄLVHJÄLP 1886-1910** av Per Gunnar Edebalk
- 1984:1 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977. Del II Utvecklingen 1945-1977** av Åke Elmér
- 1984:2 **FRÅGETEKNIK FÖR KVALITATIVA INTERVJUER - En sammanställning** av Hans-Edvard Roos
- 1984:3 **AKTIONSFORSKNING SOM FORSKNINGSSTRATEGI** av Kjell Hansson
- 1984:4 **FÖRÄNDRINGSPROCESSER INOM GRUPPER OCH ORGANISATIONER I PSYKOLOGISK OCH SOCIALPSYKOLOGISK BELYSNING** av Eric Olsson (SLUT)
- 1984:5 **ROLLSPEL - TILLÄMPNING OCH ANALYS** av Kjell Hansson
- 1985:1 **IDROTT OCH PSYKOSOCIALT ARBETE** av Kjell Hansson
- 1986:1 **ARBETSRAPPORT. Att arbeta på barn- och ungdomsinstitution - en pilotstudie** av Leif Roland Jönsson
- 1986:2 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977 (1983). Del III Utvecklingen inom oförändrade grupper** av Åke Elmér

- 1986:3 UNGDOMAR, SEXUALITET OCH SOCIALT BEHANDLINGSARBETE PÅ INSTITUTION - Intervjuundersökning bland personalen på tre hem för vård eller boende i Skåne av Maud Gunnarsson och Sven-Axel Månsson
- 1987:1 FATTIGVÅRDEN INOM LUNDS STAD - den öppna fattigvården perioden 1800-1960 av Verner Denvall och Tapio Salonen
- 1987:2 FORSKNINGSETIK OCH PERSPEKTIVVAL av Rosmari Eliasson (SLUT)
- 1987:3 40 ÅRS SOCIONOMUTBILDNING I LUND av Åke Elmér
- 1987:4 VÄLFÄRD PÅ GLID - RESERAPPORT FRÅN ENGLAND av Verner Denvall och Tapio Salonen
- 1987:5 ATT STUDERA ARBETSPROCESSEN INOM SOCIALT BEHANDLINGSARBETE av Leif Roland Jönsson
- 1987:6 SOCIALTJÄNSTLAGEN OCH UNGA LAGÖVERTRÄDARE av Anders Östnäs
- 1987:7 FORSKAREN I FÖRÄNDRINGSPROCESSEN av Eric Olsson
- 1988:1 EN UPPFÖLJNING AV BARN SOM SKILTS FRÅN SINA FÖRÄLDRAR av Gunvor Andersson
- 1988:2 THE MAN IN SEXUAL COMMERCE av Sven-Axel Månsson
- 1988:3 FRÅN MOTSTÅND TILL GENOMBROTT. DEN SVENSKA ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN 1935-54 av Per Gunnar Edebalk
- 1988:4 MALMÖ - i kulmen av fattigdomscykeln av Tapio Salonen
- 1988:5 PROJEKT ÖSTRA SOCIALBYRÅN - en processbeskrivning av ett förändringsarbete med förhinder av Anna Meeuwisse
- 1988:6 UTDELNINGEN AV SPRUTOR TILL NARKOMANER I MALMÖ OCH LUND av Bengt Svensson
- 1988:7 HEMTJÄNSTEN PÅ 2000-TALET red av Peter Andersson
- 1989:1 FATTIGLIV av Gerry Nilsson
- 1989:2 MAKT OCH MOTSTÅND - aspekter på behandlingsarbetets psykosociala miljö av Leif R Jönsson
- 1989:3 FOSTERHEMSFÖRVALTNINGEN av Bo Vinnerljung
- 1989:4 GUSTAV MÖLLER OCH SJUKFÖRSÄKRINGEN av Per Gunnar Edebalk
- 1990:1 DET ÄR RÄTT ATT FRÅGA VARFÖR - undersökningar om socialt arbete red av Verner Denvall
- 1990:2 SCENFÖRÄNDRING - FORSA-symposiet Helsingborg/Gilleleje
- 1990:3 KULTURMÖTEN INOM SOCIALTJÄNSTEN - erfarenheter och reflektioner red av Immanuel Steen
- 1990:4 HEMMABOENDEIDEOLOGINS GENOMBROTT - åldringsvård och socialpolitik 1945-1965 av Per Gunnar Edebalk

- 1991:1 **PROJEKTTILLVARO** – en processanalys av ett socialbyråprojekt
av Anna Meeuwisse
- 1991:2 **ORGANISATIONENS PÅVERKAN PÅ SJUKFRÅNVARON** – hur en forskningsprocess
och en personlig utvecklingsprocess kan integreras med hjälp av
handledning av Katrin Tjörvason
- 1991:3 **SEXUALITET OCH SOCIALT ARBETE PÅ INSTITUTION** av Åsa André
- 1991:4 **MIND THE GAP** – en reseberättelse från England 1-8 april 1990 av
Mats Dahlberg, Jan Lanzow Nilsson, Margot Olsson och Claes Norinder
(red)
- 1991:5 **DRÖMMEN OM ÄLDERDOMSHEMMET** – Äldringsvård och socialpolitik 1900-1952
av Per Gunnar Edebalk
- 1992:1 **POLICY, INTEREST AND POWER. Studies in Strategies of Research
Utilization** av Kjell Nilsson
- 1992:2 **STÖD och AVLASTNING. Om insatsen kontaktperson/-familj**
av Gunvor Andersson
- 1992:3 **REHABILITERING AV TORTYRSKADADE FLYKTINGAR I MALMÖ.**
Utvärderingsrapport av Norma Montesino
- 1992:4 **MÅL, VERKSAMHETSMEDEL OCH BEHANDLINGSIDEER I TVÅ MÄNNISKOBEHANDLANDE
ORGANISATIONER** av Marie Söderfeldt
- 1992:5 **235 SYSKON MED OLIKA UPPVÄXTÖDEN** – en retrospektiv aktstudie
av Bo Vinnerljung
- 1993:1 **GRÄNSÖVERSKRIDANDE I PRAKTIK OCH FORSKNING – TVÅ EXEMPEL**
av Bo Vinnerljung
- 1993:2 **HÖRSELSKADADE I ARBETSLIVET – Ett stress/kontroll perspektiv** –
av Ann-Christine Gullacksen
- 1993:3 **NORMALITY, SOCIAL WORK AND THE CREATION OF EVERYDAY LIFE
SETTINGS** av Matts Mosesson (ed)
- 1993:4 **SEVEN SWEDISH CASES: PRODUCTION REGIME, PERSONELL POLICY
AND AGE STRUCTURE IN SEVEN SWEDISH FIRMS IN THE ERA OF THE
SWEDISH MODEL** av Gunnar Olofsson och Jan Petersson
- 1994:1 **BOENDEBASEN I KRISTIANSTAD – EN UTVÄRDERING** av
Bengt Svensson
- 1994:2 **Omsorgens vardag och villkor: 20 DOKTORANDER GRANSKAR FEM
AVHANDLINGAR** red av Åsa André och Rosmari Eliasson
- 1994:3 **LVM-VÅRD AV NARKOMANER. Rapport från Avgiftningsenheten i
Malmö: Patienterna, arbetsmetoderna och resultaten** av
Kerstin Nilsson och Dolf Tops

- 1995:1 **SAMARBETE - NYCKELN TILL FRAMGÅNG.** En undersökning av team-
arbetets betydelse i rehabiliteringen av långtidssjukskrivna
av Anna-Lena Dahlquist
- 1995:2 **UTVÄRDERING OCH KVALITETSSÄKRING I SOCIALT ARBETE**
- Rapport från FORSA-symposiet 14-16 september 1995
red av Håkan Jönson
- 1995:3 **VÄGEN ÖVER LYCKEBO**
Från sluten psykiatrisk vård till vanlig äldreomsorg
av Pauli Lappalainen
- 1995:4 **SAMSPEL I VARDAGSLIV**
En studie av möten mellan utvecklingsstörda, föräldrar
och personliga assistenter - en processbeskrivning
av Eina Linder och Inger Sköld
- 1996:1 **SOCIALTJÄNSTEN OCH MINNESOTAMODELLEN** - Ett samarbetsprojekt
mellan människobehandlande organisationer av Claes Levin
- 1996:2 **"DET MÅSTE SE UT SOM EN ARBETSPLATS"** - Om interorganisatorisk
samverkan för att yrkesrehabilitera gravt funktionshindrade
av Ove Mallander
- 1997:1 **DISPONENT I BRYTNINGSTID** av Lars Harrysson
- 1997:2 **BURNOUT?** av Marie Söderfeldt
- 1997:3 **PSYKOSOCIAL ARBETSMILJÖ I MÄNNISKOVÅRDANDE ARBETE** av Björn
Söderfeldt och Marie Söderfeldt
- 1997:4 **"DET ÄR I ALLA FALL MITT BARN!"** - En studie om att vara
missbrukare och mamma skild från barn av Karin Trulsson

Exemplar kan rekvireras från socialhögskolans expedition, adress
Socialhögskolan, Box 23, 221 00 LUND



LUNDS UNIVERSITET
Socialhögskolan

Box 23
221 00 Lund
046-222 00 00