

Den korporativa hivpolitiken

JAN MAGNUSSON

Ett utmärkande drag i svensk politik är det samarbete mellan staten och frivilliga organisationer som kallas för den korporativa modellen. I denna artikel diskuteras Folkhälsoinstitutets, RFSLs, RFSUs och stiftelsen Noaks ark/Röda korsets korporativa samarbete om hivförebyggande insatser, dess konsekvenser för organisationerna och den hivförebyggande politikens praktiska utformning.

Hiv och korporativ politik¹

När hiv dök upp som ett samhällsproblem i Sverige skedde det på flera sätt. Hiv var t.ex. en sjukdom som hotade alla människor i Sverige och som därför måste förhindras från att spridas. Men hiv var också ett problem som drabbade vissa grupper, inte bara som sjuka, utan också som sociala minoriteter. En hivpolitik som dels innefattade smittbegränsande åtgärder, dels åtgärder för att förhindra psykosocialt lidande och diskriminering av minoriteterna började då att ta form.

Hur hiv kom att uppfattas och hanteras i Sverige kan studeras som en politisk process där en viss politik i form av förhandlingar, kompromisser, beslut, förvaltning och kon-

kreta insatser bildades². Det svenska samhället hanterade hivproblemet bl.a. genom att inleda ett samarbete mellan staten och några frivilliga organisationer. De frivilliga organisationerna spelade en medierande roll mellan staten och målgrupperna för hivpolitiken. Med utgångspunkt i sin expertis och som kollektiva representanter för vissa målgrupper för politiken, deltog de frivilliga organisationerna både i besluts-

1 Artikeln bygger på Magnusson (1997).

2 Begreppet *politik* används här som en övergripande beskrivning av beslut, utformning och införlivande. Den politiska aktiviteten kommer här att kallas för *politikbildning*, något som, sett i ett tidsperspektiv, pågår under en *politisk process*. Politik kan syfta både på ett beslut och en handling, men också på beslutets eller handlingens motivering. I praktiken består politik både av invecklade handlingsmönster och en komplex väv av beslut. Se vidare i Ham & Hill (1988 s 101ff).

Jan Magnusson, fil.lic, doktorand vid socialhögskolan i Lund.

processen och kom att utföra vissa förvaltningsuppgifter. Detta sätt att sköta samhällsproblem på kallas ibland för den *korporativa modellen* och är ett utmärkande drag i svensk politik.

Med utgångspunkt i detta perspektiv har jag studerat det hivförebyggande samarbetet mellan staten och några frivilliga organisationer i Sverige. I min undersökning koncentrerade jag mig på hur den hivpreventiva politiken kom till uttryck i den kärna eller *handlingsgrupp* av organisationer som bestod av den statliga myndigheten Folkhälsoinstitutet och de frivilliga organisationerna RFSU (Riksförbundet för sexuell upplysning), RFSL (Riksförbundet för sexuellt likaberättigande) och stiftelsen Noaks ark/Röda korset i Stockholm. Jag ville studera handlingsgruppens interna rollfördelning och beroendeförhållanden, men också de politiska regler och samhälleliga normer och värderingar som begränsade gruppens handlingsutrymme i hivpreventionen.

Datainsamlingen skedde främst i samband med en utvärdering av de tre frivilliga organisationernas hivpreventiva arbete beställd av Folkhälsoinstitutet (Fähræus, Sunnesson & Magnusson, 1995). Arbetet lades upp som en kvalitativ fallstudie och jag gjorde ett omfattande antal intervjuer, gruppintervjuer samt några fokusgruppdiskussioner. Mina data härstammar också från olika observationstillfällen. En del av observationerna var formella i betydelsen att observatören hade till uppgift att lägga märke till vissa förutbestämda saker, medan andra var så informella de kan bli när en forskare är närvarande. Min roll som informell observatör kan bäst beskrivas som en sociologisk flänör 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 få en viss *insider*-identitet utan att egentligen delta i några aktiviteter (jämför med Adler & Adler, 1994:379). Mina data testades löpande genom att jag försökte ge en forskargrupp så »nära« beskrivningar som möjligt³ och lät den avgöra om de framstod som rimliga och trovärdiga. Fältarbetet genomfördes under 1995. Jag intervjuade då både organisationernas ledning, deras anställda och frivilliga samt människor i målgrupperna. Ledning och anställda intervjuades i Stockholm eftersom det var där RFSU och RFSL hade sina rikskanslier och stiftelsen Noaks ark/Röda korset hade sin verksamhet. Eftersom det knappast förekom någon frivillig verksamhet på RFSUs och RFSLs rikskanslier studerades deras frivilliga på lokal nivå i Malmö och Lund. De observerades också på andra platser i samband med en hivpreventiv kampanj sommaren 1995. I utvärderingen fick organisationerna värdera sig själva. Jag har dessutom utnyttjat underlagsmaterial i form av statistik, rapporter av olika slag, informationsbroschyrer, kampanjmaterial etc. samt riksdags- och myndighetstryck.

Den korporativa modellen

Under 1900-talet har den svenska politiken ofta bildats enligt ett korporativt mönster, framförallt inom komplexa och svårstyrda

3 S.k. *vraisemblant descriptions*, se Adler & Adler, 1994:381.

områden som t.ex. arbetsmarknadspolitiken och socialpolitiken (Rothstein, 1992). Organisationerna har haft en stark ställning både i besluts- och införlivarledet.⁴ De uttalade motiv som staten angav för de korporativa lösningarna i början av seklet och som fortfarande gäller är att de ger den nödvändiga flexibiliteten och legitimiteten för den statliga politiken samtidigt som de ger organisationerna en ökad förståelse för allmänintresset (Rothstein, 1992:89 ff.). Bakom dessa motiv har det naturligtvis också funnits en vilja att styra organisationerna och påverka medlemmarnas beteende.⁵

Den offentliga förvaltningens speciella villkor

Den offentliga förvaltningens uppgift i Sverige är att intervensera i samhällslivet på ett sätt som för hela samhället mot ett ökat välbefinnande. Detta är en svårare uppgift än vad de flesta icke-statliga organisationer ställs inför. Förvaltningen kan inte välja sin verksamhet eller lägga ned den på samma sätt som t.ex. ett privat företag.⁶ Olika förväntningar på förvaltningen kan dessutom komma i konflikt med varandra:

Problemet är att det ställs krav på förvaltningen som går utöver att den skall ombesörja sina substantiella uppgifter. Medan privat ekono-

misk 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, 1992:64).

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. Dessa förutsättningar har präglat interaktionen mellan staten och organisationerna. Staten får idealt sett inte behandla organisationerna hur som helst. Staten får inte luras eller föra någon bakom ljuset. Staten får 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. De frivilliga organisationerna har ofta varit väl medvetna om dessa förutsättningar och har kunnat sätta press på myndigheterna genom att formulera sina krav i moraliska ordalag och i enlighet med de statliga regelsystemen. I den utsträckning den frivilliga organisationen får förvaltningsuppgifter inkorporeras den i förvaltningsapparaten. Den kommer då att underställas den offentliga förvaltningens spelregler, värderas på ett liknande sätt och få liknande ansvar och förpliktelser gentemot samhället och medborgarna.

Eftersom den korporativa förvaltningsmodellen är en form av kollektiv representation är det samtidigt i första hand i egenskap av representanter för olika samhällsgrupper som organisationerna deltar. De kan därför inte utan vidare agera självständigt utan

4 För forskning om den korporativa modellen, se bl.a. Heckscher (1951), Elvander (1966), Ruin (1974), Sunesson (1974), Wennerberg (1978), Olofsson (1979), Lundquist (1991 och 1992), Rothstein (1992) och Forsberg (1996).

5 Korporativ politik, som begreppet används här, har inte några fascistiska konnotationer.

6 Jämför med Ahrne (1989).

måste ta hänsyn till medlemmarna i den grupp organisationen gör anspråk på att representera, åtminstone så länge organisationen har en demokratisk uppbyggnad. Det samma gäller för organisationer som representerar ett bestämt intresse. Deltagandet innebär också att organisationerna måste visa en öppenhet gentemot andra parter i samarbetet och gentemot medborgarna i det omgivande samhället. De måste hela tiden offentligt argumentera för och förklara sitt agerande.⁷ Genom dessa förutsättningar hamnar organisationen i en position mellan staten och målgrupperna där de samtidigt måste införliva statlig politik och ta tillvara sina målgruppers intressen. Denna mellanställning leder till att organisationerna ofta hamnar i en intressekonflikt mellan politikens allmänintresse och målgruppens särintresse. Hur kan man då förstå interaktionen mellan staten och de frivilliga organisationerna?

Den hivförebyggande politikens sociala struktur

Inom organisationsteoretiskt inriktad samhällsvetenskap betraktas samhället ofta som ett nätverk av interagerande organisationer där organisationerna står i någon form av beroendeförhållande till varandra. Ur den enskilda organisationens perspektiv utgör de andra organisationerna den omgivning organisationen existerar i. Organisationer påverkas av samhälleliga normer, värderingar och fördelningen av samhällets resurser. Sammantaget är det från en sådan

omgivning som den enskilda organisationen får sitt handlingsutrymme.⁸

Den hivförebyggande politiken har bildats i ett fält där olika organisationer samlats kring denna samhällsuppgift. Ett fält är i detta sammanhang ett område där det bildas olika politiska initiativ och där det uppstår debatt. Det har ofta en kärna av dominerande organisationer där statens företrädare oftast är den starkaste parten. En stor del av kärnans dagliga verksamhet rör sig kring den gemensamma politiken och består av interorganisatoriska kontakter. Kärnan etablerar en viss politisk autonomi i förhållande till omgivningen (Lauman & Knoke, 1987, Smith, 1993). Fältet har bildats vid en viss tidpunkt mot bakgrund av de samhällsvillkor som då rådde. Även om politiken förändrats har fältet ofta fortsatt att existera. Dess inre struktur består därför av lager på lager av samarbetsformer som uppkommit vid olika tidpunkter. Ett fält är alltså fullt av bråte från tidigare samarbeten som ligger kvar och påverkar relationer och ömsesidiga förväntningar.⁹

Kärnans, eller handlingsgruppens, sociala struktur kommer till uttryck både som en intern rollfördelning och som en avgränsning av det hivpreventiva handlingsutrymme. Den kan studeras genom frågor om hur fördelningen av arbetet går till inom gruppen, vilka formella och informella regler som anses gälla för hivpreventionen, och

8 Se bl.a. Evan (1966), Warren (1967), Pfeffer & Salancik (1978), Aldrich & Whetten (1981), Stinchcombe (1987), Nilsson & Sunesson (1989) och Knoke & Kuklinski (1991).

9 Se bl.a. Warren *et al* (1974), Hirsch (1975), Benson (1982), Mann (1987), Meyer & Scott (1992) för liknande resonemang.

7 Jämför detta resonemang med Rothstein (1994).

Figur 1

Figuren ej med - finns endast i den tryckta versionen

parternas ömsesidiga beroendeförhållanden. Gruppens handlingsutrymme begränsas också av det omgivande samhällets normer och värderingar. Hur de påverkar gruppen beror på grundläggande sociala normer och värderingar som omger sådant som politikbildning, prevention, könssjukdomar, anorlunda minoriteter, epidemier etc.¹⁰ Strukturen är sammanfattad i figur 1.

Den hivpreventiva politiken, och därmed gruppens legitimitet, kan sägas ha en legal och en normativ sida. Den legala sidan kommer jag att lämna därhän i detta sammanhang. I praktiken beror gruppens normativa legitimitet på flera saker. Dels måste grup-

pen i helhet och dess enskilda organisationer hålla sig till fältets formella och informella regler. Dessa regler bottenar i det omgivande samhällets normer och värderingar. Dels måste organisationernas ståndpunkter och agerande tillfredsställa de intressen och samhällsgrupper de anses företräda. Denna flerhövdade legitimitet gör att organisationer inblandade i korporativ politik kan komma i positioner där de måste vara legitima åt flera håll samtidigt; både gentemot det omgivande samhället och mot sina respektive »uppdragsgivare« (Beetham, 1992, kap. 3).

I det följande kommer jag att i tur och ordning gå igenom den hivpreventiva gruppens rollfördelning och arbetsfördelning samt fältets regler och beroendeförhållanden. Jag kommer sedan att gå in på den in-

10 Jämför med Benson (1982) som menar att strukturen tar sig uttryck i ett antal regelstyrda praktiker som differentierar fältet socialt och begränsar dess sociala handlingsutrymme.

tressestruktur som omgärdade gruppen och de samhälleliga normer och värderingar som påverkade gruppens inre samarbete.¹¹

Rollfördelningen¹²

Folkhälsoinstitutet

Folkhälsoinstitutet var den myndighet som fördelade statsanslaget till gruppens övriga medlemmar. Institutet menade att dess övergripande uppgift i handlingsgruppen var att ange prioriteringar för verksamheten. I övrigt bestod uppgiften av att handlägga organisationernas anslagsansökningar, att följa upp de aktiviteter som finansierats av anslaget och att initiera olika projekt som institutet fann angelägna.

Utöver Folkhälsoinstitutets (1995) övergripande folkhälsopolitik i STD/HIV-frågor¹³ följde inte handläggningen av anslagsansökningarna några uttalade eller formella riktlinjer. Några viktiga principer för handläggarna var emellertid att resultatet var viktigare än metoden och att den verksamhet som fick bidrag inte skulle överlappa en redan befintlig verksamhet på annat håll.

11 De förhållanden som redovisas här är de som gällde 1995/96 om inte något annat anges.

12 Detta avsnitt bygger framförallt på parternas egna beskrivningar av sin verksamhet i samband med Fähræus, Sunesson & Magnussons (1995) utvärdering. Bilden har kompletterats med verksamhetsbeskrivande dokument, som t.ex. i Folkhälsoinstitutets fall, där en del underlag även hämtats från regeringens hivpolitiska propositioner (se prop. 1985/86:171, 1987/88:79, 1990/91:175, 1991/92:15 & 1994/95:100 bilaga 6).

13 STD är en förkortning av *Sexually Transmitted Diseases* (sexuellt överförbara sjukdomar) medan HIV är en förkortning av *Human Immunodeficiency Virus*.

Handläggarna såg dels till vad organisationerna brukade få för anslag, dels till hur de redovisades.

Sedan staten formulerat sin första hivpolitik 1985/86¹⁴ hade myndigheten genomgått stora förändringar, framförallt i samband med att Aidsdelegationens verksamhet togs om hand av Folkhälsoinstitutet när det startade 1992. Folkhälsoinstitutets ledning verkade vistas mindre ute på fältet än vad Aidsdelegationens ledning gjorde. Efter Aidsdelegationens nedläggning hade perspektivet på hiv också utvecklats i en alltmer epidemiologisk riktning.

Under Aidsdelegationens tid pågick en konflikt mellan delegationens ledning och Noaks ark. Noaks ark ville ha statliga hivpengar, men ville inte redovisa sin ekonomi och organisationen tog ofta strid mot delegationen. När Folkhälsoinstitutet bildades blev Aidsdelegationens ledning en del av institutets stab och försvann sedan ganska snabbt ut ur den nya organisationen. Detta bröt kontinuiteten i relationerna mellan myndigheten och organisationerna. Institutets nya ledning kom bättre överens med Noaks ark än vad Aidsdelegationen gjort. Institutets problem blev istället att hitta bra arbetsformer för den egna verksamheten i hivpreventiva frågor och att det fick en hög omsättning av handläggare.

RFSU

RFSUs medlemmar kom ofta från vissa yrkesgrupper som t.ex. barnmorskor, kuratorer eller lärare som såg det frivilliga arbetet som en del av yrkesrollen. Arbetet var, förutom när det gällde den sexualpolitiska opi-

14 Se Regeringens prop. 1985/86:171.

nionsbildningen, ofta av s.k. *free clinic* karaktär där medlemmarna ställde sin yrkesexpertis till organisationens förfogande utan kostnad.

Att RFSU skulle börja syssla med hivprevention följde av organisationens generella verksamhetsinriktning. Till stor del handlade det om att föra in hivpreventiva moment i skolinformationen, ungdomsmottagningarna och opinionsbildningen. Organisationens roll i samhället var redan institutionaliserad och de hivpreventiva uppgifterna innebar inte några större förändringar i målgruppsinriktningen. Under de senaste två decennierna har RFSU i allt högre utsträckning inriktat sig på ungdomar mellan 15-25 år. Eftersom ungdomarna ofta befinner sig inom gymnasieskolans verksamhet hade en del av RFSUs uppgift varit att förstärka skolans sexualundervisning. Man hade haft svårare att nå ungdomar på arbetsmarknaden vilket tidigare givit verksamheten en medelklassstämpel.

Erfarenheterna bland de RFSU-medlemmar som jag intervjuade pekade på att RFSU var välkänt och accepterat i samhället. Att organisationen hade möjlighet att nå vissa målgrupper som de andra organisationerna i den hivpreventiva handlingsgruppen inte kunde, ansågs bero på att RFSU uppfattades som en jämförelsevis »neutral« part i gruppen. Denna neutralitet skapade bl.a. ett förtroende i den målgrupp som utgjordes av yngre män som var osäkra på sin sexuella läggning och icke öppet homosexuella män.

Det var emellertid den traditionella RFSU-positionen som sexualupplysare och sexualpolitisk opinionsbildare som var organisationens stora tillgång även i hivsammans-

hang. Men trots att hivpreventionen passade väl in i RFSUs allmänna verksamhetsram framstod den ändå som sidordnad. Det kan ha haft att göra med att den styckats upp i kortare kampanjer, något som i sin tur hängde ihop med statsanslagets projektstruktur.

RFSL

RFSL var en riksorganisation med en parlamentarisk-representativ uppbyggnad av den typ som präglade den svenska »folk rörelsedemokratin«¹⁵. Samtidigt var den en aktivistorganisation där opinionerna inom organisationen formades ur erfarenheterna från ett motsättningsfyllt vardagsliv med diskriminering och lokal intressekamp. Detta hade med tiden skapat en aktiv organisation som hade mycket åsikter. På riksnivå uppvaktade och bearbetade organisationens ledning politiker, uttalade sig i massmedia och författade spontanremisser i frågor där homosexuella hade ett intresse.

Hiv hade förändrat RFSLs organisationsstruktur i två viktiga avseenden. Det första var att den psykosociala rådgivningen byggts ut och professionaliserats. Det andra var det hivpreventiva arbetets centrala roll i föreningsarbetet med inrättandet av det centrala s.k. hivkansliet som det främsta uttrycket för detta. Denna professionalisering hade blivit möjlig som en konsekvens av organisationens medlemskap i den hivpreventiva gruppen och de statsanslag som man då fått.

Eftersom rätten till kärlek och sexualitet var grundläggande för RFSL var organisationen tvungen att försöka förena hivpreven-

15 Se vidare om denna definition i SOU 1987:33:25f.

tion med sin rättighetspolitik. I vilken utsträckning fick hivpreventiva åtgärder inskränka homosexuellas rättigheter? Kunde organisationen retirera från den front den uppnått för hivpreventionens skull? Det var lätt för omgivningen att attackera denna tvehågsenhet. Det visade sig bl.a. i debatter om den s.k. bastuklubbslagen, hivsmittades rätt till sexuella kontakter, och om den skillnad RFSL ansåg att myndigheterna gjorde mellan homosexuella par och heterosexuella par när den ena partnern var hivsmittad. Men samtidigt innebar det öppet erkända samarbetet med staten också att legitimiteten i RFSLs politik ökade i samhället.

Noaks ark

Noaks ark skilde sig från RFSU och RFSL i två viktiga avseenden. Dels hade den bildats under hivepidemin och på grund av epidemin, dels hade den en annan organisationsstruktur. Som stiftelse hade Noaks ark en annan ställning än en förening. Den leddes t.ex. av en styrelse som tillsatte sig själv i enlighet med stiftarens intentioner. Till skillnad från en förening behövde styrelsen inte svara inför en medlemskår, vilket inte minst underlättade beslutsprocessen. Johansson (1997: 221) menar också att de frivilliga s.k. volontärerna i första hand utgör en arbetskraft och att de därför inte är »naturligt intresserade« av verksamhetens policyfrågor. Eftersom styrelsens uppgift var att hantera relationerna till omgivningen lade den ofta ned stor omsorg på att rekrytera styrelseledamöter som kunde företräda och tala för stiftelsen i olika sammanhang. Ledamöterna var sällan hivexperter utan personer som var betydelsefulla inom andra områden. En central komponent i Noaks

arks självbild var de cirka 200 volontärerna, men vid tiden för min undersökning var deras andel i det människobehandlande arbetet i praktiken ganska liten. Det sköttes framförallt av anställd personal.¹⁶

Den snabba expertisbildning som kännetecknade det hivpolitiska fältet märktes 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 omorganisering kom Noaks ark att likna en »hivbyrå« organiserad som ett mindre företag där volontärerna användes som en frivillig arbetskraftsresurs.¹⁷

Arbetsfördelningen

Ur ett perspektiv var fördelningen av gruppens arbete ganska rättfram. Folkhälsoinstitutets uppgift var att fördela anslaget till hivpreventiva projekt efter ansökan av organisationerna. Institutet hade sedan en samordnande och bevakande roll. Eftersom

16 Se Fähræus, Sunesson & Magnusson (1995).

Jämför även med Johanssons (1997:67) beräkningar som anger att volontärernas människobehandlande arbete- generöst räknat- utgjorde ca 30 % av samtliga volontärtimmar och utfördes av uppskattningsvis 15 % av volontärerna 1996. Detta gäller stöduppgifter och praktisk hjälp på stödenheten och nattvolontärer på gästhemmet.

17 Fähræus, Sunesson & Magnusson (1995). Jämför även med Wijkström (1998:65). Johansson (1997:213f) menar bl.a. att Noaks arks volontärkår skall uppfattas som en speciell form av professionalisering av frivilliga organisationer.

det kontrollerade större delen av gruppens ekonomiska resurser för preventionen var Folkhälsoinstitutet den starkaste gruppmedlemmen. Men institutet kunde inte utan vidare neka någon av de andra medlemmarna anslag. Som statlig myndighet hade institutet ett moraliskt ansvar gentemot de grupper de andra parterna företrädde. De såg också till att utnyttja detta i sina ansökningar. RFSL hade t.ex. ganska framgångsrikt lanserat den »nya« gruppen *män som har sex med män* (MSM) som »sin«, gjort sig till talesman för gruppen och erhållit pengar till preventionsarbete.

RFSLs roll var att vara experter i homosexuella frågor. Organisationens uppgift bestod av att bedriva preventivt arbete bland homosexuella och bevaka målgruppens mänskliga och sociala rättigheter. För RFSL innebar detta arbete att synliggöra gruppen i samhället, påverka opinioner och utöva påtryckning i politiska frågor.

RFSUs främsta uppgift i handlingsgruppen var att vara expert på den mänskliga sexualiteten och att bedriva hivpreventivt upplysningsarbete bland heterosexuella ungdomar och ungdomar som inte ville visa sin homosexualitet öppet.

Om RFSL och RFSU närmast framträdde som folkrörelser med socialpolitiska ambitioner var Noaks arks uppgifter inom gruppen mer avgränsade.¹⁸ Noaks ark hade växt in i rollen som Stockholms hivbyrå, ett hus där hivsmittade, anhöriga och andra som kommit i kontakt med hiv fann den ser-

vice (förutom ren sjukvård) som de kunde tänkas efterfråga. Samtidigt blev Noaks ark snabbt en symbol för hiv- och aidsfrågor i samhället och gjorde anspråk på rollen som gruppens medicinska expertis.

När det gäller RFSU och RFSL byggde den hivpreventiva arbetsfördelningen på tidigare sexualpolitiska samarbeten med staten. Det som komplicerade bilden var att det hivpreventiva samarbetet mellan staten och RFSU och RFSL inleddes med en statlig myndighet som sedan lades ned. 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 till sig och började göra anspråk på att bestämma dagordningen för hivfrågor i Sverige. Ett starkare Noaks ark och Folkhälsoinstitutets övertagande av Aidsdelegationens uppgifter ledde bl.a. till att gruppens sätt att tala om hivprevention förändrades från att i början ha varit mer socialpolitiskt präglat till att få en socialmedicinsk framtoning. Detta innebar även att arbetsfördelningen inom gruppen förändrades. Det skedde inte utan konflikter. En stor del av konflikterna gällde just kollisionen mellan socialpolitik och socialmedicin i form av RFSLs rättighetspolitik och Noaks arks epidemiologiska hållning.

Hivpreventionens regler

Hur såg den hivpolitik som gruppen försökte införliva ut i praktiken? Att reglerna i gruppen hade starka inofficiella inslag framkom inte minst i Folkhälsoinstitutets och Noaks arks tydliga missnöje med RFSLs rättighetspolitik, ståndpunkter i diskussionen

¹⁸ Även om det inte hindrade att de organisationsföreträdare som jag intervjuade uttryckte socialpolitiska ambitioner som t.ex. att ta ledningen över samtliga hivförebyggande insatser i Sverige.

om smittrisker, och den alltför stora plats de ansåg att rättighetspolitiken fått i organisationens hivprevention.

Det var naturligtvis en motsägelsefull ståndpunkt för Folkhälsoinstitutet att inta. Om de officiella politiska riktlinjerna som angivits i de hivpolitiska propositionerna¹⁹ tillämpades borde det ju vara tillåtet för RFSL att i målgruppens intresse anstränga sig för att motverka diskriminering och social utstötning av homosexuella som en konsekvens av hiv epidemin. Det kunde t.o.m. anses som en av organisationens grundläggande uppgifter i hivpolitikbildningen att t.ex. protestera mot en smittskyddslag som man ansåg verka på ett sådant sätt. Med utgångspunkt i vad som kom fram i mina intervjuer med organisationsföreträdare stod det klart att Folkhälsoinstitutet i praktiken var så besvärat av RFSLs ståndpunkter att det åtminstone tidvis hade tillämpat en speciell handlägningsprocedur för RFSL där alla ärenden, små som stora, var tvungna att passera ledningens bord för godkännande.

En öppen kontrovers om handlingsgruppens politiska riktlinjer gällde smittrisken. Debatten fördes både inom handlingsgruppen och genom inlägg i massmedia. Kontroversen handlade om en motsättning mellan två synsätt på smittrisk där det ena kan kallas för strikt epidemiologiskt och det andra för »realistiskt«. Noaks ark stod för det strikt epidemiologiska synsättet genom att hävda att MSM borde avhålla sig helt från anal- och oralsex om all smittspridning skulle kunna stoppas. Man menade att eftersom det räcker med ett enda virus vid ett enda tillfälle för att smitta var det orimligt

att, som RFSL, tala om personlig riskbedömning.

RFSL ansåg att ett epidemiologiskt ställningstagande kanske var korrekt men samtidigt orealistiskt. Det »realistiska« förhållningssättet till prevention var i organisationens mening 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. På sätt och vis var det två typer av realism som stod mot varandra. Men vilken var rimligast? Noaks ark ansåg att epidemiologin hade företräde eftersom den var »sann« oavsett vilken sexual- eller socialpolitisk ståndpunkt man intog. Viruset smittade i alla fall och det fanns därför bara en enda säker metod för att undvika att smitta sprids, nämligen total avhållsamhet från anal- och oralsex. Eftersom detta var den slutgiltiga sanningen borde RFSL anamma den och ge upp sin ståndpunkt, menade Noaks ark.²⁰

Men i RFSLs perspektiv var ett sådant ställningstagande lika politiskt som det egna. »Sanningen« bortsåg inte bara från den sociala verkligheten utan användes som ett disciplineringsinstrument riktat mot RFSL och MSM och i vems intresse skedde det? RFSL trodde med andra ord inte att den epidemiologiska »sanningen« var felaktig men framhöll att det var viktigt att granska den politiska plattform från vilken den framfördes och fundera över vilka sociala konsekvenser den kunde få för människor. Eftersom motverkande av diskriminering åtminstone formellt sett ingick i den hivpreventiva

19 Se not 12.

20 Se även Johansson (1997:182 ff., 203 ff.) för en beskrivning av Noaks arks synsätt på smittrisken.

politiken kunde inte RFSLs ståndpunkt förkastas som orimlig, men likheten i perspektiv på hivproblemet mellan Folkhälsoinstitutet och Noaks ark gav i praktiken den epidemiologiska ståndpunkten företräde i hivpolitiken.

Sammanfattningsvis kan man säga att även om den officiella politiken utformades på ett sätt som rymde både ett epidemiologiskt och ett rättighetspolitiskt synsätt styrde Noaks arks och Folkhälsoinstitutets ledning politiken i en mer epidemiologisk riktning. I kraft av sin medicinska expertroll hade Noaks ark ett visst inflytande över institutet. Genom sin övergripande kontroll över fördelningen av arbete och de ekonomiska resurserna i gruppen kunde Folkhälsoinstitutet agera politisk vakthund mot de rättighetspolitiska tendenserna i anslagsansökningar och projektbeskrivningar (Magnusson, 1997:97ff).

I praktiken präglades gruppens politiska riktlinjer alltså av en kontrovers som inte bara gällde frågan om vilket som var det »riktiga« sättet att bedriva hivprevention på utan som också handlade om en minoritetsgrupps kamp för sina rättigheter. Med utgångspunkt i det primärpreventiva allmänintresset var det naturligtvis riktigt att hävda det epidemiologiska synsättets företräde. I ett demokratiskt samhälle föreföll det samtidigt lika riktigt att en minoritet skulle kunna ge röst åt sitt missnöje med den förda politiken om den fick konsekvenser som uppfattades som negativa. Vilket synsätt som skall få företräde är inte bara en fråga om politiska allianser i det hivpolitiska fältets kärna utan en fråga om demokrati och mänskliga rättigheter: Under vilka omständigheter kan en demokratisk stat ingripa

mot en samhällsgrupp mot dess uttalade vilja (Rothstein, 1994)?

Beroendeförhållanden

Varken RFSU, RFSL eller Noaks ark hade kunnat upprätthålla sin hivpreventiva verksamhet utan de hivpreventiva statsanslagen. På den ekonomiska nivån var beroendehierarkin ganska lätt att förstå med Folkhälsoinstitutet som överordnad part och de andra organisationerna i underordnade positioner.

Men samtidigt som Folkhälsoinstitutet hade pengar brast det i tillträde och kunskaper, och man saknade legitimitet och trovärdighet i hivpolitikens målgrupper. För de tre organisationerna var situationen den omvända. De ville ha inflytande över politiken och expandera, de var kompetenta men saknade ekonomiska resurser. Det hivpreventiva samarbetet var därför också ett utbyte mellan Folkhälsoinstitutets ekonomiska och politiska resurser och organisationernas expertis.

När det gäller trovärdighet och legitimitet befann sig den enskilda organisationen i ett spänningsfält mellan målgrupperna/medlemmarna och Folkhälsoinstitutet. För att kunna överleva i gruppen var de beroende av att inta positioner som var ideologiskt legitima i båda riktningarna d. v. s. de var tvungna att »ligga bra till« både hos målgrupperna/medlemmarna och på Folkhälsoinstitutet. Inför de förstnämnda grupperna handlade det om ledningens legitimitet som deras företrädare. Hur långt kunde den gå i samarbetet med de andra parterna i gruppen utan att byta sida? Inför Folkhälsoinstitutet handlade det om organisationens roll i

samarbetet, inflytande över politiken och tillgång till resurser. För att inte tappa målgruppens/medlemmarnas förtroende kände sig organisationernas ledningsgrupper tvungna att göra livet surt för Folkhälsoinstitutet men de gick aldrig så långt att samarbetet avbröts (Magnusson, 1997:46ff, 75ff).

Parternas inbördes beroenden i den hivpreventiva handlingsgruppen uttrycktes kanske annars tydligast i gemensamma annons- och informationskampanjer som t.ex. den s.k. *Love Power*-kampanjen. *Love Power* genomfördes i samarbete mellan Folkhälsoinstitutet, RFSU, RFSL och en annonsbyrå, och motsvarade på flera sätt ett korporativt förvaltningsarrangemang. När staten ville nå ut med en interventionistisk hivkampanj sökte den ett samarbete med de organisationer som genom sin expertis och tillträde till viktiga målgrupper kunde förbättra eller i alla fall underlätta genomslaget. Kampanjen initierades och finansierades av staten medan RFSU och RFSL stod för utförandet. En ny part var annonsbyrån som anlätades för att utforma budskapet och ta fram material. Hela kampanjen planerades i samråd mellan parterna men utfördes väsentligen av organisationernas frivilliga aktivister understödda av en omfattande annonskampanj.

RFSU och RFSL valde två ganska olika sätt att sköta sina kampanjuppgifter på. RFSU satte hela sin organisation i arbete, utbildade informatörer och hade lokala och centrala planeringsmöten. Kampanjen fick alltså stor betydelse för organisationens lokala verksamheter. Aktivisterna var ofta yrkesprofessionella som t.ex. kuratorer eller barnmorskor men deras arbete var i de fles-

ta fall helt frivilligt och oavlönat. RFSL anställde istället ett litet lag av professionella informatörer ledda av en kampanjsamordnare. Kampanjarbetet inkräktade därför bara i mindre utsträckning på organisationens arbete i övrigt och laget kunde hålla en genomgående hög och jämn kvalitet på sina insatser. De nedslag som jag gjorde i 1995 års kampanj bekräftade detta (Magnusson, 1997:104ff). Eftersom RFSU använde frivilliga medlemmar och delade upp arbetet mellan lokalföreningarna kunde kvaliteten på insatserna variera ganska kraftigt, något som också fick stöd i mina observationer.

Samarbetet kunde också försätta organisationerna i situationer som de inte trivdes med. Både när det gällde RFSU och RFSL fanns spänningar mellan å ena sidan kampanjmålen och materialet och å andra sidan organisationernas egna målsättningar och arbetssätt. T.ex. kände sig informatörerna »fångade« av materialet. De tyckte att det begränsade deras möjligheter att utnyttja sina kärnkunskaper och professionella expertis. På samma sätt var det svårt att använda kampanjmaterialet och organisationens eget material tillsammans.

Den korporativa politiken har kännetecknats av att vara en förhandlingssituation mellan det statliga allmänintresset och organisationernas särintressen. När det gäller RFSLs *Love Power*-lag och annonsbyråns medverkan innebar den att ett litet privat företag drogs in i gruppens arbete. Företaget kom i praktiken att tjäna som en slags buffert gentemot de krav och synpunkter som parterna framförde till varandra. Som jag nyss nämnde kunde RFSL t.ex. avleda Folkhälsoinstitutets försök att få inflytande över organisationens verksamhet genom att av-

gränsa kampanjinsatsen organisatoriskt som ett fristående kommersiellt projekt där interaktionen och förhandlingarna förlades till marknaden snarare än till politiken. Samarbetet handlade då inte längre så mycket om kollektiv demokratisk representation som om handel med professionell expertis. RFSLs fördel av en sådan relation var inte bara undvikandet av statliga ingrepp i verksamheten. Organisationen hade heller inte något formellt ansvar för kampanjlagets handlingar såsom varit fallet om *Love Power*-laget inte varit avgränsat från organisationens övriga verksamhet och medlemskåren (Magnusson, 1997:104ff).

I en annan samarbetsituation använde Folkhälsoinstitutet en liknande strategi för att slippa den korporativa politikens förpliktelser genom att låta det privata företaget vara buffert. I det fallet var samarbetsresultatet en kommersiellt producerad tidning vars innehåll utarbetats av en referensgrupp bestående av en annonsbyrå, RFSL, RFSU och Folkhälsoinstitutet. Orginalförslaget till tidning förkastades av institutet och produkten gjordes om och slutfördes utan att referensgruppen konsulterades igen. På detta sätt kunde Folkhälsoinstitutet komma loss från de politiska kompromisser och förpliktelser till organisationernas målgrupper som annars hade varit en del av referensgruppens arbete (Magnusson, 1997:114ff).

Det införande av marknadsrelationer i korporativa förvaltningsarrangemang mellan staten och frivilliga organisationer som kampanjen och tidningen är exempel på kan få konsekvenser inte bara i form av ett neutraliserande av kompromisspolitiken utan också när det gäller det speciella moraliska ansvar den korporativa politikens parter

haft. Det som skilt parterna från det privata företaget på marknaden är ju att de av de speciella skäl som angavs ovan, hela tiden varit tvungna att ta hänsyn till varandras intressen. De måste dessutom göra det på ett öppet sätt.

En marknadsrelation ger parterna möjligheter att vränga sig ur dessa förpliktelser. En privat aktör på marknaden behöver i sista hand inte bry sig om vad som sagts i en referensgrupp och har egentligen inte några skyldigheter att motivera sin produkt inför någon annan än köparen. På marknaden är relationen mellan säljaren och köparen dessutom formellt avslutad vid utväxlingen av produkt och betalning. En affärsuppgörelse betyder inte att en förhandlingskompromiss kommer att ligga som grund vid nästa kontrakt.²¹ Sett i detta perspektiv kan förläggandet av politikbildningen till marknaden få olika konsekvenser. Så länge organisationen är konkurrenskraftig innebär det t.ex. autonomi gentemot staten. Men samtidigt upplöses rätten att tala för målgrupper, definiera problem, medverka i och påverka politikbildning, och inte minst att få pengar bara till detta. Från att ha varit en maktresurs kan organisationernas expertis på detta sätt förvandlas till en handelsvara.²²

Intressestrukturen²³

Den intressestruktur som omgärdade gruppen kan beskrivas som fyra olika inriktningar. Ett grundläggande intresse var medborgarnas intresse av att undvika smittspridning och dess politiska uttryck i lagstiftning

21 Om inte något annat avtalats.

22 Jämför med Meuwisse & Sunessons artikel i detta nummer.

23 Detta avsnitt använder Walden-Laing & Pe-

och hivpreventiv politik, det s.k. »allmänintresset«. Förvaltnings- och införlivarledet strukturerades framförallt av två intressen: Myndigheternas intresse av att upprätthålla reglerna för gruppens hivpolitiska verksamhet, och de frivilliga organisationernas intresse av att påverka reglerna så att de inte fick negativa konsekvenser i målgrupperna.

Det fanns till sist privata intressen för vilka den hivpreventiva politiken var en möjlighet att tjäna pengar eller förbättra ryktet. Det gällde t.ex. de annonsbyråer som lade upp informationskampanjerna och massmedia för vilka hiv/aids var nyhetsmaterial. Intressestrukturen illustreras i figur 2.

Figur 2

**Figuren ej
med - finns
endast i den
tryckta
versionen**

Vilka faktorer begränsade handlingsutrymmet? Att hiv sköttes som en smittsam sjukdom var naturligtvis en begränsning av handlingsutrymmet som fick en avgörande inverkan på intressekonstellationen.

De organisationer som kom att förstärka gruppen var därför ofta myndigheter som hade expertkunskaper om sjukdomen och dess smittvägar dvs. vissa hivspecialiserade sjukhuskliniker och smittskydds- och forsk-

stoffs (1993) katalog över organisationer och aktivitet med anknytning till hivsektorn.

ningsenheter. Handlingsutrymmet för den enskilda organisationen i gruppen stod alltså i samband med i vilken utsträckning den delade denna expertis epidemiologiska sätt att se på hivepidemin. Noaks ark, som helt och hållet delade detta synsätt hade t.ex. mer att säga till om än RFSL som parallellt försökte få plats med sin rättighetspolitik.

När hivpreventionen fördes in i ett sammanhang av samhällsfarliga sexuellt överförbara sjukdomar med epidemisk utbredning innebar detta att vissa professioner, företrädesvis läkare, virologer och mikrobiologer, och deras terminologi kunde dominera talet om problemet och absorbera annat tal. I ett sådant sammanhang hade talet om sociala och politiska rättigheter svårt att finna en plats och hamnade, som illustrerades ovan, lätt i en motsatsställning till det epidemiologiska talet. Att prata politik i samband med en dödlig och smittsam sjukdom ansågs som oansvarigt. Om de ville vara med i samtalet var de icke-medicinska organisationerna därför tvungna att finna sig i att tala hivpolitik framförallt i epidemiologiska termer.

Ser man till frivilliga organisationer i nätverket kring handlingsgruppen var de ofta hivspecifika organisationer som Posithiva gruppen och olika missbrukarorganisationer.²⁴ I den mån gruppen sökte allierade målgruppsorganisationer representerade dessa organisationer oftast grupper där risken för smittspridning ansågs som större än i befolkningen i övrigt.

²⁴ I Walden-Laings & Pestoffs material har invandrарorganisationer en framträdande roll men detta beror förmodligen på att undersökningen sammanföll med ett statsbidrag som var speciellt riktat till dessa organisationer.

De myndigheter och organisationer inom hivfältet som tillfrågades i min egen undersökning och som var fientligt inställda till handlingsgruppen, var det antingen därför att de ansåg att gruppen inte tillräckligt anammat den epidemiologiska linjen eller för att de ansåg att gruppens hivpreventiva verksamhet var diskriminerande på något sätt. Också här fanns en tveågsenhet inför valet att solidarisera sig med rättighetspolitiken eller tillämpa den epidemiologiska linjen. De statliga myndigheterna och de landstings- och primärkommunala enheterna var relativt låsta i sina epidemiologiska uppgifter medan målgruppsorganisationerna ofta sympatiserade med rättighetspolitiken.

En konsekvens av detta var att de organisationer i gruppen som företrädde ett epidemiologiskt perspektiv hade större handlingsutrymme i myndighetssammanhang medan de organisationer som framförallt företrädde ett rättighetspolitiskt perspektiv hade större handlingsutrymme i målgruppsammanhang. Samtidigt är det viktigt att påpeka att organisationerna var tvungna att uppvisa inslag av båda synsätten för att omgivningen skulle godkänna dem som legitima medlemmar av den hivpreventiva handlingsgruppen.

Samhällets normer och värderingar

Hur hanterar ett samhälle sina sociala problem? I en inflytelserik artikel menar Blumer (1971) att ett problem hanteras olika beroende på hur det definieras. Enligt Blumers synsätt gör problemet »karriär« och är föremål för en kollektiv definitionsprocess där olika intressen konkurrerar om att defi-

niera problemet på »sina« sätt. En viss definition medför även att vissa lösningar blir aktuella medan andra faller bort. Genom erfarenheter av olika sociala problem har olika lösningar institutionaliserats i samhället. När ett nytt problem dyker upp går det först igenom en igenkänningsfas där det prövas mot dessa lösningar. Den svenska korporativa modellen kan ses som ett uttryck för detta. Olika konstellationer av staten och organisationerna har då historiskt kopplats till olika problem och speciella lösningar.²⁵ Ett exempel är RFSUs »ägandeskap« när det gäller rätten till sexualpolitisk opinionsbildning i Sverige.

Det som framförallt kännetecknade den svenska hanteringen av hivproblemet var att det bemöttes *både* som ett nytt problem och som ett gammalt problem. Det var nytt eftersom det dök upp vid denna tidpunkt och det var nytt eftersom det var ett tidigare okänt virus som framförallt drabbade homosexuella män. Men som en samhällsfarlig sjukdom med epidemisk utbredning var det samtidigt ett gammalt problem.²⁶

Hivproblemet passade bra in med redan institutionaliserade lösningar som smittskyddslagen, metoder för smittspårning etc. Dessa metoder levde inte minst kvar i hanteringen av sexuellt överförbara sjukdomar och det framstod därför som logiskt och följdriktigt att de svenska myndigheterna så småningom valde att uppfatta hiv framförallt som en sådan sjukdom.

Det innebar att hiv uppfattades som en blodsmitta som i första hand överfördes vid

25 Se även Gusfield (1984, 1988), Reasons (1989) och Ross & Staines (1971).

26 Jämför med Knoke *et al* (1996).

samlag. Det gav också möjligheter att ta områdets begränsnings- och kontrollstrategier²⁷ i bruk. Att kategoriseringen av hiv som en sexuellt överförbar sjukdom inte var 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 begränsnings- och kontrollstrategierna i epidemihanteringen utökats med involvera- och engagerastrategier. De mer auktoritära metoderna har kompletterats med utbildning, frivillig testning, rådgivning och sekundärpreventiva strategier. När det gällde hivpreventionen var organisationernas medverkan också ett sätt för staten att försäkra sig om målgruppernas samarbetsvillighet.²⁸

Men konsekvensen av att den epidemiologiska orienteringen dominerade var att det var en komunitär princip som ofta fick övertaget i den svenska hivpreventionen. Enligt denna princip står staten för vissa kollektiva moraliska principer för vilka livsprojekt som är värda att genomföra. Staten ser då som sin skyldighet att hävda att det finns vissa kollektiva värderingar som skall försvaras. Ett sätt att göra detta är att ge statsanslag till organisationer som står för och sprider dessa värderingar och inte andra. Ett annat sätt är att införa sanktioner mot livsprojekt som anses som mindre välövertänkta (Rothstein, 1994).

Även om den hivpreventiva handlingsgruppens arbete syftade till att frivilligt en-

gagera och involvera målgrupperna med hjälp av de organisationer som företrädde dem, påverkades den också av ett komunitärt tänkande. Folkhälsoinstitutet var t.ex. tydligt i sina signaler om att gruppen inte borde förmedla, eller i alla fall inte öppet kritisera vissa kollektiva moraliska principer. På denna analytiska nivå ligger det nära till hands att uppfatta institutets styrningsförsök som ett upprätthållande av kollektiva moraliska uppfattningar om sexualitet, där heterosexualitet, parförhållanden och trohet utgör normen och där den homosexuella livsstilen och dess inslag av tillfälliga sexuella kontakter och otrohet provocerar de kollektiva värderingarna.

Ur detta perspektiv ville alltså Folkhälsoinstitutet att hivpolitiken skulle gripa in för att förhindra att homosexuellas och hivpositivas livsprojekt tog en bana som stred mot de kollektiva värderingarna. Ingripandet sågs som legitimt mot bakgrund av allmänintresset att förhindra smittspridning. Konflikten mellan RFSL och Folkhälsoinstitutet/Noaks ark handlade alltså inte bara om huruvida en utlevd homosexualitet, t.ex. i form av många tillfälliga sexuella kontakter, kunde innebära stora risker för smittspridning, utan också om en mer grundläggande motsättning mellan ett komunitärt förhållningssätt kopplat till begränsnings- och kontrollstrategier, och ett autonomiprincipiellt förhållningssätt kopplat till involvera och engagerastrategier.²⁹

27 För en kategorisering av folkhälsostategier, se Kirp & Beyer (1992).

28 Jämför med resonemang om kooptering, t.ex. Selznick (1966), Pfeffer & Salancik (1978).

29 Debatten om smittrisker påminner i detta perspektiv om den narkotikapolitiska motsättningen mellan kriminaliseringsförespråkare å ena sidan och legalisering- och *harm reduction*-förespråkare å den andra.

Sammanfattning och diskussion

Svensk politik kännetecknas ofta av ett korporativt samarbete mellan staten och frivilliga organisationer. Det har i praktiken inneburit att många organisationer fått förvaltningsuppgifter och en medierande ställning mellan statlig politik och dess målgrupper. I den mån organisationen fått ta ansvar för införlivandet av politiken har de också delvis övertagit de förväntningar på demokratisk process, effektivitet och kontinuitet som vilar på staten. Inom ramen för den korporativa modellen har det genom åren byggts upp allianser mellan olika myndigheter och frivilliga organisationer. Det har givit staten möjligheter att utöva en viss kontroll över organisationerna samtidigt som organisationerna kunnat påverka politiken och expandera och professionalisera sina verksamheter. Organisationerna har även fått en slags institutionaliserad »rätt« att delta i den politiska processen kring »sina« grupper.

Här har jag sett närmare på en korporativt sammansatt handlingsgrupp som bestod av Folkhälsoinstitutet, RFSL, RFSU och stiftelsen Noaks ark/Röda korset, och dess samarbete om hivförebyggande insatser. Undersökningen av gruppens interna arbetsfördelning och resursberoendeförhållanden, det omgivande hivpolitiska organisationsfältet, och betydelsen av samhällliga normer och värderingar visade att insatserna bröts mellan två ofta motstridiga linjer. Å ena sidan präglades de av en strikt epidemiologisk grundsyn på smittrisker, en linje som framför allt hävdades av Noaks ark och Folkhälsoinstitutet. Å andra sidan fanns en rät-

tighetspolitisk linje som betonade målgruppens medlemmars rätt att välja sina egna livsprojekt och behovet av skydd mot kommunitära begränsnings- och kontrolltendenser från staten. Denna linje hävdades av RFSL. RFSU intog en ambivalent mellanposition.

Det korporativa samarbetet innebar därför att handlingsgruppens parter kom i en lojalitetskonflikt mellan sina respektive särintressen och den statliga politikens allmänintresse. De var tvungna att »ligga bra till« både hos Folkhälsoinstitutet och hos sina respektiva målgrupper. Eftersom dessa intressen kunde vara motstridiga åtföljdes samarbetet ofta av ett grälände som inte minst var en retorik ägnad åt att upprätthålla legitimiteten åt båda hållen.

En avgörande förutsättning för hivpreventionens inriktning och gruppens handlingsutrymme var att hivproblemet alltmör kom att definieras som en epidemisk, sexuellt överförbar sjukdom, och präglas av kollektiva värderingar som omgärdade detta område. Det fick bl.a. konsekvensen att RFSLs rättighetspolitik kom att uppfattas som ett motarbetande av den statliga hivpolitiken och därmed i strid med bl.a. Folkhälsoinstitutets föreställningar om allmänintresset. Hela det hivpolitiska organisationsfältet kom också att spegla inriktningen mot en sexuellt överförbar sjukdom och dominerades av myndigheter inom hälso- och sjukvårdssektorn och »hivspecifika« självhjälpsorganisationer som, liksom RFSU, intog en ambivalent hållning i konflikten mellan det epidemiologiska synsättet och rättighetspolitiken.

Den svenska välfärdsstatens tillbakadragande har bl.a. inneburit att de samhällsvill-

kor som bildat bakgrund till politikbildningen utvecklats mot ett minskat offentligt ansvarstagande för hanteringen av sociala problem (Sunesson *et al* 1998), något som börjar finna uttryck bl.a. i s.k. *contracting out* (Lewis 1996, Wijkström 1998:83ff) av socialt arbete som tidigare skötts i offentlig regi till frivilliga organisationer och upprättandet av s.k. kvasimarknader (Le Grand 1992, Glennerster & Le Grand 1994). Wijkström (1998:61) beskriver en förändringsprocess där de frivilliga organisationernas politiska deltagande alltmer kommit att ersättas av tjänsteproduktion och där organisationernas ekonomiska bidrag alltmer fått formen av ersättning för utförda tjänster.

Genom sin strävan mot att göra gamla relationer mer marknadsmässiga speglar det hivförebyggande fältet och samarbetet mellan handlingsgruppens parter denna utveckling. Som en avslutande kommentar vill jag därför ställa frågan om utvecklingen skall uppfattas som ett nytt inslag i den korporativa modellen eller som början till en helt ny modell för samarbete där relationerna förflyttas från politiken till marknaden. Jag misstänker att det handlar om ett brott med den korporativa modellen eftersom marknaden upphäver dess grundläggande förutsättningar för demokrati och politiskt deltagande.

Den hivpreventiva handlingsgruppens in-

satser handlade till stor del om att lösa hivproblemet genom politiska förhandlingar mellan staten och målgruppsorganisationerna i en s.k. saltsjöbadanda (efter det avtal om arbetsfred som LO och SAF skrev på i Saltsjöbaden 1938). Saltsjöbadsandans politiska innebörd är att så långt som möjligt undgå lagstiftning genom att parterna själva löser sina problem (Elvander 1966:28f), d. v. s. »att förebygga samhällsingripanden, som ur parternas synpunkt icke äro önskvärda» (Heckscher 1951:208). Poängen i detta sammanhang är att det fanns ett starkt samhällsintresse i att snabbt begränsa hivpidemins konsekvenser genom direkta statsingripanden, men att det genom ett korporativt samarbete kunde undvikas eller åtminstone kraftigt begränsas. Det är kanske denna aspekt av den korporativa modellen som överhuvudtaget gjorde det möjligt för handlingsgruppen att kompromissa mellan en epidemiologisk begränsnings- och kontrollstrategi och målgruppernas rättighetspolitik. När relationen mellan staten och organisationerna flyttas till marknaden upphör denna form av politiskt deltagande för att övergå i en slags försäljning av målgruppsexpertis och tillträde. Det ger visserligen organisationerna en ekonomiskt baserad autonomi i den utsträckning de är framgångsrika entreprenörer, men betydligt mindre möjligheter till politiskt deltagande.

Summary

The Neo-Corporative HIV policy

Swedish politics is often marked by a blurred area of neo-corporative collaboration between the state and voluntary organizations taking part in public administration. To the extent that they are responsible for implementative tasks, they face the same expectations on democratic procedure, effectiveness and continuity as the state. Over the years, neo-corporative policies have built partnerships between the state and many voluntary organizations and the organizations have acquired an institutionalized "right" to partake in political processes involving "their own" groups.

This article investigates one such case of neo-corporative policy: the HIV-preventive activities of an *action group* consisting of the National Institute of Public Health (NIPH) and three voluntary organizations: The Swedish Federation for Gay and Lesbian Rights (RFSL), The Swedish Association for Sex Education (RFSU) and The Noah's Ark/Red Cross Foundation.

The study takes its theoretical cue from interorganization theory and looks at the political discretion of the action group. The internal division of labour and mutual resource dependencies as well as the organizational field and the influence of social norms and values are mapped and discussed.

A consequence of the collective definition of the HIV problem as an epidemic infectious sexually transmitted disease, and its demarcation of the organizational field, was that "rights politics" were perceived as counteractive to the state's HIV policies. As a result, a conflict between an "epidemiological" perspective often associated with Noah's Ark and NIPH, and a rights perspective associated with RFSL arose in the action group. The former tended to advocate a more traditional contain-and-control approach to HIV prevention, while the latter was promoting a minority-right as policy.

Referenser

- Adler, Patricia A. & Adler, Peter (1994) »Observational Techniques« i Denzin, Norman K. & Lincoln, Yvonne S., red.; *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Ahrne, Göran (1989) *Byråkratin och statens inre gränser*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Aldrich, Howard E. & Whetten, David A. (1981) »Organization-sets, Action-sets, and Networks: Making the Most of Simplicity« i Nystrom, Paul C. & Starbuck, William H., red.; *Handbook of Organizational Design*. London: Oxford University Press.
- Altheide, David L. & Johnson, John M. (1994) »Criteria for Assessing Interpretive Validity in Qualitative Research« i Denzin, Norman K. & Lincoln, Yvonne S., red.; *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Beetham, David. (1992) *The Legitimization of Power*. Houndmills: Macmillan.
- Benson, J. Kenneth. (1982) »A Framework for Policy Analysis« i Rogers, David L. & Whetter, David A., red.; *Interorganizational Coordination*. Ames: Iowa University Press.
- Blumer, Herbert (1971) *Social Problems as Collec-*

- tive Behaviour. *Social Problems*, 18: Winter, 298-306.
- Elvander, Nils (1966) *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*. Lund: CWK Gleerup bokförlag.
- Evan, William M. (1966) »The Organization Set: Toward a Theory of Interorganizational Relations« i Thompson, James D., red.; *Approaches to Organizational Design*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Folkhälsoinstitutet (1995) *Nationell folkhälsopolICY för STD/HIV. Utgångspunkter och prioriteringar*. Stockholm: Folkhälsoinstitutet.
- Forsberg, Pia (1996) *Välfärd, arbetsmarknad och korporativa institutioner. En studie av Trygghetsrådet SAF-PTK*. Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.
- Fåhreaus, Lars, Sunesson, Sune, & Magnusson, Jan (1995) *Rapport till Folkhälsoinstitutet. Slutrapport, utvidgad version*. Lund: Socialhögskolan.
- Glennerster, Howard & Le Grand, Julian L. (1994) *The Development of Quasi-Markets in Welfare Provision*. Discussion paper WSP/102, May 1994. Welfare State Programme, Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines. London: London School of Economics.
- Gusfield, Joseph R. (1984) *The Culture of Social Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*. Chicago: Chicago University Press.
- Gusfield, Joseph R. (1988) Constructing the Ownership of Social Problems: Fun and Profit in the Welfare State. *Social Problems*. 36:5, 431-441.
- Ham, Christopher & Hill, Michael (1988) *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Guildford: Wheatsheaf.
- Heckscher, Gunnar (1951) *Staten och organisationerna*. Stockholm: Kooperativa förbundets bokförlag.
- Hirsch, Paul M. (1975) Organizational Effectiveness and the Institutional Environment. *Administrative Science Quarterly*, 20: September, 327-344.
- Johansson, Göran (1997) *Möta hiv, möta sig själv. En studie av arbetet vid stiftelsen Noaks ark-Röda korset*. Stockholm: Sköndals forskargrupp.
- Kirp, David L. & Bayer, Ronald, red.; (1992) *AIDS in the Industrialized Democracies. Passions, Politics and Policies*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Knoke, David & Kuklinski, James. H. (1991) »Network Analysis: Basic Concepts« i Thompson, Grahame, red.; *Markets, Hierarchies and Networks. The Coordination of Social Life*. London: Sage.
- Knoke, David, Broadbent, Jeffrey, Pappi, Franz U. & Tsujinaka, Yutaka (1996) *Comparing Policy Networks*. New York: Cambridge University Press.
- Laumann, Edward O. & Knoke, David (1987) *The Organizational State*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Le Grand, Julian L. (1992) Quasi-Markets in Welfare. *The Economic Review*. 1992: November, 11-13.
- Lewis, Jane (1996) »What Does Contracting Out Do to Voluntary Agencies?« Billis, David & Harris, Margaret, red.; *Voluntary Agencies. Challenges of Organisation and Management*. Houndmills: Macmillan.
- Lundquist, Lennart (1991) *Förvaltning och demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Magnusson, Jan (1997) *Frivilliga organisationer och korporativ politik. En fallstudie av Folkhälsoinstitutets, RFSUs, RFSLs och Noaks arks samarbete om hivförebyggande samhällsinsatser*. Meddelanden från Socialhögskolan 1997:5. Lund: Socialhögskolan.
- Mann, Michael (1987) *The Sources of Social Power*. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meeuwisse, Anna & Sunesson, Sune (1998) Frivilliga organisationer, socialt arbete och expertis. I detta nummer av *Socialvetenskaplig tidskrift*, (5:2-3).
- Meyer, John W. & Scott, W. Richard (1992) *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage.
- Nilsson, Kjell & Sunesson, Sune (1989) *Evalueringen av center for social udvikling*. Köpenhamn: Center for social udvikling.
- Olofsson, Gunnar (1979) *Mellan klass och stat*.

- Lund: Arkiv.
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald R. (1978) *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row.
- Reasons, Charles (1974) The Politics of Drugs. An Inquiry in the Sociology of Social Problems. *The Sociological Quarterly*.15:Summer, 381-404.
- Regeringens propositioner: 1985/86:171, 1987/88:79, 1990/91:175, 1991/92:15, 1994/95:100 bilaga 6.
- Ross, Robert R. & Staines, Graham L. (1971) The Politics of Analyzing Social Problems. *Social Problems*. 20:Summer, 18-40.
- Rothstein, Bo (1992) *Den korporativa staten*. Stockholm: Norstedts.
- Rothstein, Bo, red. : (1993) *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS.
- Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS.
- Ruin, Olof (1974) Participatory Democracy and Corporativism: The Case of Sweden. *Scandinavian Political Studies*, 9:172-184.
- Selznick, Phillip (1966) *TVA and the Grass Roots*. New York: Harper Torchbooks.
- Smith, Martin J. (1993) *Pressure, Power & Policy*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- SOU 1987:33. Ju mer vi är tillsammans. Betänkande av 1986 års folkrörelseutredning. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Stinchcombe, Arthur L. (1987) »Social Structure and Organizations« i March, James D., red.; *Handbook of Organizations*. Vol. 1. New York: Garland.
- Sunesson, Sune (1974) *Politik och organisation. Staten och arbetarklassens organisationer*. Lund: Arkiv.
- Sunesson, Sune, Blomberg, Staffan, Edebalk, Per Gunnar, Magnusson, Jan, Meeuwisse, Anna, Petersson, Jan, Salonen, Tapio (1998) The Flight From Universalism. *European Journal of Social Work*, 1:1, 19-29.
- von Walden-Laing, Dagmar & Pestoff, Victor A. (1993) *HIV-AIDS Handbook Directory. Organisationer och aktiviteter*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Warren, Roland L. (1967) The Interorganizational Field as a Focus for Investigation. *Administrative Science Quarterly*, 12:December, 396-419.
- Warren, Roland L, Rose, Stephen M & Bergunder, Ann F. (1974) *The Structure of Urban Reform*. Lexington: Lexington Books.
- Wennerberg, Ulf (1978) »Lekmannastyrelserna: gisslan eller argusöga?« i Tarschys, D., red.; *Vem håller i rodret?* Stockholm: Liber.
- Wijkström, Filip (1998) *Different Faces of Civil Society*. Diss. Stockholm: School of Economics.