

Erik Albæk

Den politiske dagsorden - en skraldespand?

AIDS som illustrativ case

Med udviklingen af den såkaldte »skraldespandsmodel« i begyndelsen af 1970'erne skete der et egentligt brud med den klassiske beslutningsteoris rationalitetsforudsætning, idet skraldespandsmodellen ikke betragter en beslutningsproces som en målstyret kobling mellem problemer og løsninger, men som en tidsbestemt kobling mellem fire af hinanden uafhængige strømme, nemlig strømme af beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere. Modellen antages ifølge dens ophavsmænd at have størst relevans i situationer, hvor et nyt værdisæt er under opbygning. Politisk dagsordenfastsættelsen er et eksempel på en sådan situation. Modellen benyttes som inspiration til at analysere et konkret dagsordenfastsættelsesforløb: AIDS i Danmark.

Tirsdag den 3. september 1985 kl. 19.33 blev Terkel Andersen interviewet i forbindelse med aftenens hovedhistorie i TV-Avisen, der dengang var Danmarks eneste. Terkel Andersen var formand for Danmarks Bløderforening og dermed for en medlemskare, der i flere år havde levet i konstant frygt for, at de livsvigtige blodpræparater, som bløderne jævnligt må indtage for at sikre en tilstrækkelig koagulering af deres eget blod, skulle være inficeret med det dødsensfarlige HIV-virus. I mere end et halvt år havde bløderne gennem henvendelser til sundhedsmyndighederne forsøgt at sikre sig varmebehandlet og dermed virusinaktiveret medicin.

Forgæves. HIV-fri blødermedicin stod ikke højt på Sundhedsstyrelsens dagsorden. Ej heller på dagsordenen hos den ansvarlige minister for sundhedsområdet, indenrigsminister Britta Schall Holberg. Men denne aften røg spørgsmålet på mindre end en halv time til tops hos ministeren, og nu var der bingo for bløderne. Kort før TV-Avisens afslutning blev der bragt en oplysning fra indenrigsministeren om, at bløderne ville kunne få udenlandsk varmebehandlede blodpræparater, indtil de danske producenter var i stand til at levere dem selv. Det oplystes videre, at danske bløderprodukter fremover ville blive varmebehandlede. Ministerens lynreaktion denne aften sendte cirkler i vandet og resulterede senere i, at bløderne blev sikret med både seler og livrem: Der indførtes en generel HIV-screening af al dansk donorblod, herunder det blod, der benyttes til udvikling af bløderpræparater, som yderligere underkastes varmebehandling.

Hvad er det, der sker i løbet af denne halve times TV-Avis en septembraften i 1985? Hvad er det, der får et emne til så pludselig at ryge til tops på den politiske dagsorden hos en minister, der ellers ikke var sådan til at vippe af pinden? Og har vi nogen mulighed for at forklare dette hændelsesforløb ved hjælp af gængs politologisk værktøj?

Den politiske dagsorden

Den politiske dagsorden kan groft karakteriseres som de spørgsmål, en given samfundsmæssig gruppe har sin opmærksomhed rettet mod som nogle, det offentlige bør tage sig af. Den politiske dagsorden vil derfor betyde noget forskelligt, alt efter hvilken gruppe der er genstand for analyse (Cobb og Elder, 1972; Kingdon, 1984; Nelson, 1984). Således kan en »befolkningsdagsorden« benyttes til at karakterisere de emner, befolkningen i bred forstand prioriterer politisk højt. En sådan dagsorden kan eksempelvis analyseres på basis af opinions- og vælgeradfærdsundersøgelser. En »mediedagsorden« kan referere til de politiske spørgsmål, som massemediernes sætter fokus på, og eksempelvis undersøges gennem indholdsanalyser af pressens nyhedsdækning. Og den »offentlige dagsorden« kan benyttes til at karakterisere de problemer, der anerkendes som væsentlige af politikere og af offentlige myndigheder. Sidstnævnte dagsorden ses undertiden opsplittet i to. I en »politisk-administrativ dagsorden«, der dækker den liste af spørgsmål, der fanger offentlige beslutningstageres opmærksomhed, og en »beslutningsdagsorden«, der omfatter den liste af spørgsmål på den politisk-administrative dagsorden, der tages op til aktiv beslutning (Kingdon, 1984: 4). Grunden til, at der skelnes mellem disse forskellige dagsordener, er, at de (kan) påvirkes og fastsættes gennem (delvis) forskellige processer.

Det er engang blevet sagt, at politik drejer sig om, hvem der får hvad, hvornår og hvorfor (Lasswell, 1958). Hvis det er tilfældet, kan det undre, at politologien traditionelt har viet den politiske dagsordenfastsættelse så lidt opmærksomhed, dvs. den proces, der definerer såvel som rangordner de problemer, der trænges om at fange politisk-administrative beslutningstageres bevågenhed. For der er tale om en proces, der er helt afgørende for, om – og i så fald hvordan – et givet problem overhovedet når den arena, hvor der træffes beslutninger. Med andre ord en proces, der er afgørende for, om nogen får noget nogensinde. Den politiske dagsordenfastsættelse blev imidlertid først sat på den politologiske dagsorden i 1970'erne. Amerikanerne Robert W. Cobb og Charles D. Elders bog *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building* fra 1972 fremstår i så henseende som et pionerarbejde. Siden da har fastsættelsen af den politiske dagsorden været genstand for en del politologisk interesse.

Nogle dagsordener dog mere end andre. Af de ovenfor nævnte er især de to første dagsordener blevet viet opmærksomhed. Det kan muligvis skyldes, at det har været forholdsvis enkelt at benytte gængs kvantitativ samfundsvidenskabelig metode i analysen af væsentlige aspekter af såvel befolknings- som mediedagsordenen. Kernen i fastsættelsen af de offentlige dagsordener har derimod ikke været og er ikke åben for meningsfyldte kvantitative analyser i samme omfang. Den mest hensigtsmæssige analysestrategi her er som oftest case-studier baseret på et mere kvalitativt datagrundlag. Det har i sådanne case-studier været almindeligt at trække på gængs politologisk tankegods, herunder beslutningsteori.

Beslutningsprocesteori

I beslutningsprocesteorien fandtes indtil omkring 1970 groft sagt to modeller for, hvordan beslutninger bliver til, om end disse modeller selvfølgelig findes i en

række varierende udgaver. I den ene – den såkaldt rationelle – model ses en beslutning som slutproduktet af en proces, i hvilken der benyttes gennemanalyserede midler til at løse de klart forståede problemer, som det på basis af udpræget konsensus – eller i det mindste konsensus i en flertalskoalition – er opstillet som en veldefineret målsætning at få løst. Idet det forudsættes, at processen bliver struktureret ved hjælp af formaliseret arbejdsdeling, hierarki, kommunikationskanaler mv., sikres, at der træffes effektive beslutninger, og at ønskede resultater nås. I den anden model – konflikt-forhandlingsmodellen – ses en beslutning som et forhandlet slutprodukt af en proces, i hvilken en række individuelle aktører med *forskellige* interesser, opfattelser, krav mv. gennem forhandlinger og koalitionsdannelser benytter deres (forskellige) ressourcer til at påvirke slutproduktet af processen, dvs. beslutningen, så den i videst muligt omfang stemmer overens med deres egne interesser, ønsker og krav. I modsætning til den rationelle model forudsættes ingen værdikonsensus, tværtom. Prototypen på en beslutning er en, hvor nogle aktører vinder i forhandlingsspillet, eller alle får noget, men hvor ingen enkelt alternativ beslutning vil kunne tilfredsstille alle deltagere i forhandlingsspillet (lige meget). I denne model vil den formelle organisatoriske struktur, for eksempel miljølovens bestemmelser om interessegrupperepræsentation i råd og nævn, ses som en strukturering af forhandlingsprocessen, som sikrer aktørerne en indflydelse på beslutningsresultatet, som afspejler deres individuelle ressourcer.

Selv om sidstnævnte model både er udviklet som og også er en kritik af førstnævntes målkonsensusforudsætning, bygger begge på en grundlæggende rationalitetsforudsætning, nemlig forestillingen om beslutninger som målstyrede valg, der kobler problemer med gennemkalkulerede løsninger. I førstnævnte model tillader konsensusforudsætningen, at rationaliteten lokaliseres på systemniveau, hvor den organisatoriske form betragtes som et instrument til at sikre rationelle beslutninger. I den anden model lokaliseres den rationelle kalkule på enkeltaktørniveau. Da der forudsættes værdikonflikt aktørerne imellem, betragtes koblingen mellem problem og løsning som et forhandlet resultat, hvor den organisatoriske form sikrer, at der foretages et forhandlet valg mellem problemer og løsningsmuligheder. Rationalitetskalkulen er i dette tilfælde udvidet til også at omhandle, hvorledes den enkelte aktør bedst sikrer sin interessevaretagelse i forhandlingsspillet med andre aktører, således som det eksempelvis fremstår i ren form i spilteorien.

Rationalitetsforudsætningen har imidlertid været underkastet betydelig såvel teoretisk som empirisk kritik i organisationsteorien. Således har der med afsæt i den kritik, Herbert Simons banebrydende arbejde fra 1947, *Administrative Behavior*, rettede mod de ekstraordinære informations- og tidskrav, der stilles i rationelt funderet beslutningsteori, været sat fokus på, hvordan organisationer nødvendigvis begrænser («bound») aktørernes behov for at udføre fuldt rationelle informationssøgningsprocedurer, og hvordan aktørerne ikke maksimerer i valg af løsning, men tilfredsferer, dvs. stræber efter en løsning, der er tilstrækkelig god eller tilfredsstillende, snarere end optimal. Og organisationsteorien har påvist, hvordan den rationelle beslutningsmodels forudsætning om veldefinerede, sta-

bile og konsistente præferencer som styrende for aktørernes valg eller handlinger ikke er i overensstemmelse med empiriske observationer af individers og organisationers valgfærd. Præferencer er upræcise og inkonsistente; de forandrer sig over tid; og præferencer er nogle, der udtrykkes snarere end følges.

Trods den mangeårige teoretiske såvel som empiriske påvisning af, at værdikonflikt, begrænset rationalitet og præferenceuklarhed er centrale elementer i organisationers beslutningsprocesser, er det først med udviklingen af den såkaldte skraldespandsmodel¹ i 1970'ernes begyndelse, at der sker et egentlig brud med rationalitetsforudsætningen i form af en samlet formuleret beslutningsmodel, således som det også fra ophavsmændenes side bevidst provokerende antydes med modelbetegnelsen. Om end rationalitetsforudsætningen var blevet betydeligt modificeret i megen forudgående beslutningsteori, således som det eksempelvis skete i det af Herbert Simon tidligere nævnte værk og i den af Charles Lindblom udviklede inkrementalistiske beslutningsmodel, som fuldt ud ligeså provokerende benævntes »The Science of Muddling Through« (1959), så er det først med skraldespandsmodellen, der tages den fulde konsekvens af, at beslutninger ofte er præget af stor forvirring og kompleksitet.

Med modellen vendes forestillingen om rationalitet nærmest på hovedet, idet der ikke opereres med en kobling mellem problem og løsninger styret af mål. I stedet beskrives beslutningsprocessen som en kobling mellem fire i princippet af hinanden uafhængige strømme, nemlig strømme af beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere. Organisationen betragtes som kæder af affaldsbeholdere, som aktørerne benytter som anledninger til at kaste problemer og løsninger ned i, som nu tilfældigvis har deres interesse. Afhængig af antallet af omgivende spande, blandingen af problemer i dem og den tid, aktørerne har til rådighed, vil sidstnævnte forblive i en spand eller forlade den til fordel for en anden. Problemer kan således løsgøre sig fra de aktører, der oprindeligt formulerede dem, og udvikle et eget liv. Eller de bliver omformet til et helt andet problem. Der kan opstå løsninger, som ingen oprindeligt ønskede eller kunne forudse. Eller resultatet kan blive ingen løsninger overhovedet; nogle problemer forsvinder ganske enkelt op i den blå luft.

Det er således grundlæggende for skraldespandsmodellen, at der ikke specificeres nogen direkte forbindelse mellem de involverede aktørers værdier og målsætninger og de hændelser, modellen har til hensigt at forklare, nemlig udfaldet af en beslutningsproces. Med andre ord ses sådanne udfald ikke som virkeliggørelsen af aktørernes hensigter, end ikke i form af en forhandlet virkeliggørelse, sådan som konflikt-forhandlingsmodellen lægger op til. Tværtom er problemer, løsninger og beslutningsanledninger begrebsmæssigt adskilt fra aktørerne i en organisation og kan analyseres uafhængigt af disse. Det betyder ikke nødvendigvis, at de deltagende aktører i beslutningsprocessen ikke formulerer mål og ikke bevidst forsøger at påvirke processen og dens udfald i overensstemmelse hermed. Men det betyder, at ingen enkeltaktør eller koalition af aktører er i stand til at styre processen igennem til et ønsket resultat. Den dynamik, der er styrende for processen, er ikke en forudsigelig eller styrbar proces, men er snarere at betragte som et anarkisk mødested, der tillader aktører, problemer og løsninger at finde

sammen, undertiden på en sådan måde, at den endelige beslutning er én, der ikke har været ønsket af nogen. Det kan derfor være misvisende at tale om en beslutningsproces, for i den udstrækning, der forekommer beslutninger i et skraldespandsforløb, er der som oftest tale om, at aktørerne efterrationaliserende betragter hændelser i forløbet eller dets resultater som vilde beslutninger.

Et ganske illustrativt eksempel på et efterrationaliseret skraldespandsforløb gives i bogen *Ambiguity and Choice*, hvis hovedbidragydere er to af skraldespandsmodellens ophavsmænd (March og Olsen, 1976: kap. 14). Eksemplet viser, hvordan ønsket på Oslo Universitet om at påskønne en sekretærs særlige indsats blev blandet sammen med en stribe af andre, temmelig uforudsigelige problemer, interesser og muligheder, som var sagen uvedkommende, og undertiden også med rene tilfældigheder. Nogle år senere var resultatet blevet en omstrukturering af flere af universitetets institutter. Processen fortolkedes efterfølgende i rationalistiske baner som den uundgåelige modernisering af universitetet som følge af ændringer i omgivelserne, selv om dette tydeligvis ikke havde været tilfældet. Der var intet sammenhængende, stabilt mål, der styrede processen, men efterfølgende formodedes et sådant at have været til stede. Det ville være uudholdeligt at opleve forløbet anderledes.

Foruden den alternative og stærkt anti-rationalistiske forestilling om beslutninger som løse koblinger mellem aktører, problemer, løsninger og beslutningsanledninger indeholder skraldespandsmodellen således også en række antagelser om den menneskelige adfærd, som gør aktørernes forsøg på at orientere sig i det tilsyneladende konfuse og anarkiske univers, som en organisation er, begribelig. Således har modellens ophavsmænd i adskillige værker påpeget betydningen af de symbolske aspekter ved en beslutningsproces. En række organisatoriske fænomener forstås ganske enkelt bedre, hvis de betragtes som elementer i en symbolsk proces snarere end som en måde at producere substantielle resultater på. Det kan eksempelvis forklare, hvorfor aktører ofte kæmper hårdt for at blive indvalgt i besluttende eller rådgivende organer for så kun sjældent at deltage i møder. Eller hvorfor folk lægger voldsom energi i at formulere regler, retningslinjer og planer og så glemmer alt om disse, når der opstår nye problemer, eller koalitioner ændrer sig. Det kan endvidere forklare aktørernes behov for at finde konsistente mønstre i, hvad de observerer og foretager sig. De vil således ofte ex post fortolke et begivenhedsforløb på en sådan måde, at der er »truffet« en beslutning, også selv om det i virkeligheden ikke er tilfældet, således som ovennævnte reorganiseringseksempel fra Oslo Universitet illustrerede.

Skraldespandsmodellen ses undertiden præsenteret sammen med en række andre beslutningsmodeller under fællesbetegnelsen »anarkiske modeller« (Ende-rud, 1976). Det er delvis korrekt, ikke mindst fordi modellens ophavsmænd selv benytter begrebet »organiserede anarkier« til at karakterisere de organisationstyper, i hvilke modellen menes at have stor udsigelseskraft. Men fællesbetegnelsen »anarkiske modeller« kan let blive misvisende. For nok kan de beslutningsforløb, som skraldespandsmodellen beskriver, på overfladen virke tilfældige og anarkiske. Men også kun på overfladen. For det væsentlige i skraldespandsmodellen er, at den er en alternativ måde at bringe orden i og at forklare en beslutningsproces

på. I de fleste handlingsteorier antages, at elementerne i et beslutningsforløb kobles sammen i en følgeorden, hvor hvert element i forløbet betragtes om en konsekvens af forløbets forudgående element(er). Det sker typisk i form af en antagelse om, at det, at man ønsker noget, fører til, at man gør noget, der relaterer sig til dette ønske, og at det, at man gør noget, fører til resultater, der relaterer sig til det ønskede. Den centrale idé i skraldespandsmodellen er ikke at erstatte den nævnte følgeorden med ingenting eller blot rent anarki. For nok opererer modellen med anarki, men et organiseret sådant. Det centrale i skraldespanden er derfor at erstatte den forklaringsmekanisme, der ligger i forestillingen om en følgeorden, med en tidsmæssig orden. Det, der med andre ord i en skraldespandsmodel kobler løsninger sammen med problemer og beslutningstagere sammen med beslutningsanledninger, er deres tidsmæssige sammenfald såvel som den tidsmæssige opmærksomhed, de gives (March og Olsen, 1986).

Beslutningsteori og dagsordenfastsættelse

I statskundskaben er det viet meget mere opmærksomhed, hvordan politisk-administrative problemer løses, end hvilke problemer der træder ind på den offentlige arena. De lige gennemgåede beslutningsmodeller er da også udviklet til at besvare førstnævnte spørgsmål. Men selv om ingen af modellerne specifikt har haft den politiske dagsordenfastsættelse som genstandsfelt, da de blev udviklet, kan de udmærket benyttes (som inspirationskilde) til at analysere politisk dagsordenfastsættelse.

En rationel dagsorden

Af mindst relevans i så henseende vil førstnævnte, den rationelle, model være. Det vil den allerede i kraft af sin egen selvforståelse. For modellen prætenderer præcist ikke at sige noget om, hvilke problemer der bliver eller bør blive gjort til genstand for en rationel løsning. Det forudsættes, at andre beslutningsmekanismer træffer afgørelse herom. Specielt ved offentlige beslutninger i vestlige samfund forudsættes, at der træffes en demokratisk afgørelse herom. Den rationelle beslutningsproces vedrører alene koblingen af faktuelle præmisser til de givne værdipræmisser, en kobling, der logisk tvingende resulterer i en optimal løsning på det definerede problem.

Hvis imidlertid valget af midler til løsning af givne problemer betragtes som en del af den politiske dagsordenfastsættelse, vil det kunne være relevant at tage den rationelle beslutningsproces med i betragtning. Godt nok levner den massive og drøje kritik af de fuldt rationelle beslutningsmodeller ikke meget håb om at genfinde sådanne processer (fuldt ud) i virkelighedens verden. Men man kunne tænke sig, at dele af dagsordenfastsættelsen udviser træk fra eller tilnærmer sig en rationel beslutningsmodel mere end andre. Der er eksempelvis i amerikansk politik konstateret eksempler på, at beslutningstagere, når der skal foretages prioriteringer, sætter sig ned med et forholdsvis komplet sæt af alternativer og sammenligner dem systematisk (Kingdon, 1984: 83). Også i forbindelse med formuleringen af dele af den danske AIDS-politik har der været et eksempel på, at såvel embedsværket som politikerne forholdsvis systematisk har analyseret og diskute-

ret hidtidige erfaringer og alternative muligheder. Selv om den enstemmige vedtagelse af en ophævelse af kønssygdomsloven delvis var politisk bestemt, udviklede der sig i løbet af udvalgsbehandlingen også en bred konsensus om, at kønssygdomsloven var forældet. Denne konsensus opstod ved, at de hidtidige erfaringer på området blev nøje gransket med hensyn til fordele og ulemper og sammenlignet med fordele og ulemper ved helt at ophæve loven. Selv Fremskridtpartiets ordfører udtalte ved førstebehandlingen, at kønssygdomsloven »nok ikke er en tidssvarende lov« (*Folketingets Forhandlinger*, 1987-88, 1. samling, sp. 6298).

En konflikt-forhandlingsdagsorden

Det er derfor i højere grad beslutningsmodel nummer to, konflikt-forhandlingsmodellen, der kom til at fungere som en af inspirationskilderne til de første teoretiske formuleringer om den politiske dagsordenfastsættelse, eksempelvis Cobb og Elders tidligere omtalte værk. Det er der i og for sig ikke noget overraskende i. For selv om opmærksomheden om dagsordenfastsættelse som sådan er af relativ ny dato, så har der delvis været tale om nye flasker til vin af ældre dato, for eksempel studiet af magtfordeling, interessegruppeadfærd og politisk mobilisering. Sådanne studier har traditionelt været inspireret af den klassiske pluralistiske magtkonception, der i det store og hele også er sammenfaldende med konflikt-forhandlingsmodellens grundlæggende magt- og indflydelsesbegreb. En væsentlig inspirationskilde ved udviklingen af den i øvrigt fortsat rudimentære dagsordenfastsættelsesteori har da også været den magtdiskussion, der udspandt sig i 1960'ernes amerikanske politologi, ikke mindst påpegningen af den systematiske udelukkelse af bestemte grupper og emner fra den politiske beslutningsarena. Amerikanske interessegrupper havde tendens til at tale med en distinkt overklasseaccent (Schattschneider, 1960), et fænomen, der af andre blev kaldt »non-decision making« (Bachrach og Baratz, 1962; 1963). Eller som den franske forfatter Paul Valéry engang har udtrykt det: »Politik er kunsten at forhindre folk i at have noget at skulle have sagt på forhold, der retteligt vedrører dem«. Væsentlige aspekter ved AIDS' vej til den danske beslutningsdagsorden kan da også, og undertiden kun, forklares i et lys, hvis kilde er et konflikt-forhandlingsperspektiv med fokus rettet på fænomener som målkonflikt, strategisk handlen, ressourcer, koalitionsdannelse mv.

AIDS blev første gang rapporteret som en officielt klassificeret sygdom i 1981 i 5. juni-nummeret af det amerikanske *Morbidity and Mortality Weekly Report*. I Danmark stiftede den brede offentlighed, lægestanden og den organiserede del af de danske bøsser første gang sporadisk kendskab til sygdommen mindre end et halvt år senere. Og nogenlunde samtidig. Tidligere kontakter mellem cancerforskere i USA og Århus resulterede i et af de første, hvis ikke det første, AIDS-forskningsprojekt uden for USA. Landsforeningen for bøsser og lesbiske, LBL, indvilgede i at støtte projektet ved at udsende et brev til sine medlemmer med en opfordring til at deltage i undersøgelsen. Det blev omtalt og kommenteret i nogle ganske få aviser i begyndelsen af december 1981.

Allerede ved denne første, spagfærdige indtræden på den offentlige arena i Danmark var AIDS i mere end en, og ganske særligt i politisk, forstand en døds-

sejler. AIDS er – i lighed med alle andre sygdomme – aldrig blevet opfattet alene som en sygdom, dvs. udelukkende defineret i biologiske termer. Til definitionen har knyttet sig stærke sociale, politiske og kulturelle overtoner. Som når pressen så smagfuldt døbte sygdommen »bøssepest«. AIDS blev helt fra start defineret som en sygdom, der rammer bøsser, et af størrelse ukendt mindretal af den danske befolkning, der i al den tid, der findes historiske kilder herom, har været udsat for undertrykkelse og stigmatisering. Den blev yderligere defineret som ikke alene en kræftsygdom, men som en smitsom sådan. Begge dele fremprovokerer, som påpeget af Susan Sontag i dennes berømte kulturkritiske essay, *Illness and Metaphor*, stærke konnotationer og metaforer i folks bevidsthed (1978; 1988).

Denne dobbelthed i sygdommens definition afspejlede sig i de bestræbelser, der fra den organiserede del af de danske bøsser har været gjort for at sætte AIDS på den politiske dagsorden. Bøsserne har i den forbindelse udtrykt to hovedinteresser. For det første har man ønsket bevillinger: Til forskning og behandling, men i dansk sammenhæng i ganske særlig grad til forebyggelse. I mangel på behandling blev forebyggelse set som eneste farbare vej i et forsøg på at dæmme op for sygdommens udbredelse, især forebyggelse i form af oplysning(skampagner). For det andet har man ønsket at undgå, at de sidste 25 års øgede sociale og politiske tolerance over for homoseksuelle skulle gå fløjten som følge af AIDS. Man har derfor ønsket at undgå enhver form for stigmatisering i offentlig forebyggelse og behandling, herunder at undgå enhver form for foranstaltninger med et restriktivt eller tvangsmæssigt præg.

Men en smitsom, dødelig bøsseygdom – bøssepest – udgør ikke just en oplagt politisk sællert. Bøsserne selv udgør ikke landets største pressionsgruppe. Ved epidemiens start var det kun lykkedes at organisere et par tusinde bøsser og lesbiske i LBL, hvoraf hovedparten tegner medlemskab alene for at opnå lavere entréudgift til foreningens diskoteker. Og der var ingen andre, der ligefrem stod på spring for at tale bøssernes sag. Men nogle alliancepartnere kom der til henad vejen. Der var bløderne, da det viste sig, at deres faktorpræparater var inficeret. Det var jo på den ene side godt nok med en alliancepartner med stort set sammenfaldende interesser, og som i offentligheden fremstod som pæne og respektable mennesker. Men som mobiliseringsgrundlag foreslog de i alt 350 blødere, der fandtes i Danmark, som en skrædder et vist sted.

Og så kom narkomanerne til, da de havde delt AIDS-inficeret værktøj længe nok. Men de var som alliancepartnere nærmest lige så håbløse som bøsserne selv. Også de havde ligesom bøsserne i dybt rodfæstede forestillinger »selv været ude om det«. Og endelig var der lægerne. Oprindeligt var den sundhedsfaglige interesse for AIDS yderst sparsom. Men det skulle ændre sig. Dels kom en stadig større del af sundhedspersonalet helt automatisk i kontakt med AIDS, efterhånden som antallet af AIDS-patienter og HIV-smittede steg. Dels så stadig flere læger AIDS som et oplagt ekspansionsområde både fagligt og bevillingsmæssigt. De dele af lægestanden, der professionelt var engagerede i AIDS – som forskere, behandlere eller administratorer – udtrykte stort set sammenfaldende interesser med risikogrupperne, om end de undertiden nok kunne føle, at især bøsserne led af en vis grad af register-paranoia. Der var ingen eller kun yderst begrænsede læ-

gefaglige begrundelser for indførelse af restriktive sundhedsforanstaltninger. Snarere tværtom. Med restriktive foranstaltninger risikerede man at drive epidemien under jorden, hvis eksempelvis en positiv HIV-test medførte registrering, og personer med mistanke om, at de selv var HIV-smittede, af den grund undlod at lade sig teste.

Eneste afvigelse fra dette mønster, at læger med faglig tilknytning til AIDS generelt har advaret mod indførelsen af restriktive foranstaltninger, har været dermato-venerologer, dvs. læger med speciale i hud- og kønssygdomme, som har argumenteret for, at AIDS skulle ind under kønssygdomsloven. Netop på kønssygdomsområdet har man i Danmark helt tilbage fra slutningen af 1400-tallet, hvor syfilis var begyndt at spredes ud over Europa, kendt til restriktiv lovgivning. Lovgivningen er dog i sidste del af dette århundrede blevet væsentlig mindre restriktiv end tidligere, men har indeholdt nogle opsporings-, kontrol-, og overvågningsbestemmelser, som dermato-venerologerne dels har fundet det lægeligt dybt uforsvarligt at ændre på, når det drejede sig om kønssygdomsbekæmpelse, og som de dels har ment ville være velegnede også i kampen mod AIDS.

Men dermato-venerologernes argumentation er også blevet set i et anderledes kontant lys. Med AIDS fik disse læger pludselig mindre at rive i. Befolkningen, og ikke mindst de i kønssygdomsstatistikker stærkt overrepræsenterede bøsser, ændrede seksualvaner. Med det resultat, at antallet af kønssygdomme raslede ned – fra 10.796 tilfælde af gonorré og 501 tilfælde af syfilis 1980 til henholdsvis 3.671 og 113 tilfælde i 1987. Kunne AIDS argumenteres ind under kønssygdomsloven, var dermato-venerologerne sikret et nyt, givtigt speciale.

Forsøget slog fejl. Og blev et selvmål. Dermato-venerologernes eneste væsentlige politiske alliancepartner har været Fremskridtspartiet. Men efter flere års forgæves forsøg på at få AIDS bragt ind under kønssygdomsloven, måtte partiet til sidst give op. I 1988 vedtog Folketinget – efter endnu et politisk forsøg på at få henført AIDS under kønssygdomsloven – enstemmigt at foretage det i vestlig og AIDS sammenhæng uønskede skridt helt at ophæve kønssygdomsloven (Bayer, 1991), et skridt, der også blev anbefalet af Fremskridtspartiet med den forrygende konsistente argumentation, at »(e)ftersom vi i Fremskridtspartiet ikke har det flertal, vi kunne ønske os, for at få AIDS henført under kønssygdomsloven, sådan som vi har foreslået det, kan vi som et sandt lovjunglebekæmperparti godt tilslutte os at afskaffe kønssygdomsloven ...« (*Folketingets Forhandlinger*, 1987-88, 1. samling, sp. 6298). Alt i alt må det i øvrigt konstateres, at Danmark udmærker sig ved at have verdens nok mindst restriktive lovgivning og lægelige såvel som administrative praksis, hvad angår AIDS.

De økonomiske midler kom imidlertid ikke dryssende ned ovenfra, og alliancen af læger, bøsser, blødere og narkomaner var ikke i sig selv nogen vanvittig stærk alliance, når det drejede sig om at overbevise de højere, bevilgende magter om det nødvendige i øgede ressourcer. For disse magter måtte lægge øre til mange andre alliancer med fuldstændig tilsvarende argumenter. For at øge argumentationsstyrken benyttedes derfor en mobiliseringsstrategi, som er gammelkendt i forbindelse med politisk dagsordenfastsættelse: Problemet blev udvidet (Schattschneider, 1969; Cobb og Elder, 1972). Det skete på mindst tre måder.

For det første forsøgte AIDS afhomoseksualiseret. Man forsøgte med andre ord at løsne den kobling mellem AIDS og bøsser, som var blevet foretaget som følge af, at bøsser først blev ramt af AIDS og fortsat udgjorde den største gruppe smittede. En sådan afhomoseksualiseringsstrategi var at overtage den ikke altid lige let forståelige amerikanske AIDS-terminologi, der kritisk er blevet kaldt »AIDSspeak« (Shilts, 1987), ifølge hvilken eksempelvis »risikogrupper« burde afløses af »risiko-adfærd« for således at bryde den antydede kausalforbindelse mellem homoseksualitet og AIDS; »promiskuøs« afløses af »seksuel aktiv« for at undgå en sprogbrug, som kunne indeholde en moralsk fordømmelse af bøsser, der havde haft adskillige, undertiden hundreder af seksuelle forhold; og »blod og sæd« erstattes med »kropsvæsker«, en neologisme, der måske nok på nogle kunne virke mindre anstødelig end oplysningen om, at AIDS blandt andet smitter ved røvpul, men som til gengæld er betydelig mindre informativ i forhold til dem, der specifikt har information behov.

For det andet forsøgte såvel lægestanden som bøsserne at heteroseksualisere AIDS. Det kunne der være gode lægefaglige grunde til. Selv om et ædrueligt blik på statistikken over AIDS-ramte i Danmark i 1980'ernes første halvdel ikke tydede på, at landet stod over for en heteroseksuel epidemi, var det vanskeligt at vide, at det heller ikke ville blive tilfældet senere. Og at det ikke er blevet tilfældet her i begyndelsen af 1990'erne. Dengang var smittevejene ikke så kendte som i dag, og på det dengang og fortsat hårdest ramte kontinent, Afrika, var og er smitten markant udbredt via heteroseksuel kontakt.

Men bestræbelserne på dengang at heteroseksualisere sygdommen var også et forsøg på at overbevise danskerne om, at AIDS ville spredes i befolkningen generelt og specifikt blandt unge, som faktisk ville være i fare allerede ved deres seksuelle debut. Hvis AIDS blev heteroseksualiseret, ville ikke-stigmatiserede dele af befolkningen blive bekymrede for deres egen modtagelighed. Og befolkningen i al almindelighed, medierne og de politisk-administrative beslutningstagere ville begynde at betragte AIDS som et alvorligt socialt problem, der fortjente opmærksomhed.

Direkte i forlængelse heraf benyttedes en tredje udvidelsesstrategi: Problemets omfang forstørredes. Læger præsenterede pressen for det værst tænkelige videre udviklingsforløb for sygdommen, og i officielle publikationer fra sundhedsmyndighederne benyttedes overdimensionerede ekstrapoleringer, hvis grundlag var et yderst spinkelt antal danske AIDS-tilfælde. Forskere, der problematiserede det statistiske beregningsgrundlag, på hvilket sådanne scenarier blev bygget, måtte til udlandet for at få publiceret deres kritik, og der findes eksempler på, at de ved konferencer er blevet bedt om at holde igen med deres kritik, indtil pressen ikke længere var til stede.

Strategien lykkedes. I hvert fald hvad angår befolknings- og medieopmærksomheden. En undersøgelse af AIDS-dækningen i de landsdækkende danske aviser afslører, at der er en sammenhæng mellem heteroseksualiseringen af AIDS og mediedækningen af sygdommen (Albæk, 1992). Undersøgelsen registrerede al omtale af AIDS i 10 landsdækkende aviser én dag om ugen i perioden fra efteråret 1981 til 31. december 1988. I de første tre et halvt år blev sygdommen på det nær-

meste totalt negligeret af pressen. Fra efteråret 1981, da AIDS første gang blev omtalt i pressen, til sommeren 1985 blev der alt i alt i undersøgelsen registreret 25 avisartikler med omtale af AIDS. Dette skal sammenlignes med, at det registrerede antal artikler med omtale af AIDS i sommermånederne 1985 var på 16, et antal der dramatisk steg til 104 i august-september. Den dramatiske stigning faldt sammen med en heteroseksualisering af AIDS i presseomtalen. Af de 41 artikler publiceret før august-september 1985 omtalte 28 bøsser som værende en risikogruppe, mens kun ni omtalte, at heteroseksuelle/unge var i fare for smitte. Af de 104 artikler, der publiceredes i august-september, omtalte 27, at bøsser, og ikke færre end 29, at heteroseksuelle/unge havde risiko for at få AIDS. Fra da af var antallet af artikler, der omtalte heteroseksuelle/bøsser på niveau med eller over antallet af artikler, der omtalte bøsser.

Det var imidlertid fortsat vanskeligt for AIDS at slå igennem på den offentlige dagsorden. AIDS var oppe mod en stribe andre problemer, der ligeledes krævede opmærksomhed. Men i foråret 1985 lykkedes det at råbe de centrale sundhedsmyndigheder op. Indtil da havde den statslige reaktion på AIDS været yderst sparsom. I maj 1983 gøres AIDS indberetningspligtig, og der udsendes en vejledning til læger om, hvordan de bør forholde sig til sygdommen; i september 1983 bliver risikogrupperne bedt om at afholde sig fra at donere blod; midt i 1984 bliver personer fra risikogrupperne tilbudt en helbredsundersøgelse, der delvis finansieres af de statslige myndigheder; og i efteråret samme år udarbejder Sundhedsstyrelsen og LBL i fællesskab en informationsfolder om AIDS til bøsserne.

Nøjagtig så omfattende fremstod den danske regerings indsats mod AIDS. Men nu fandt Sundhedsstyrelsen situationen uholdbar og udarbejdede en redegørelse, i hvilken det anbefalede, at der tilførtes ekstra ressourcer til en indsats mod AIDS. Det til trods for, at sundhedsområdets minister, indenrigsminister Britta Schall Holberg, havde ladet forstå, at hun ikke ville acceptere yderligere udgifter på sundhedsområdet. Herunder til AIDS-bekæmpelse.

Ministeren blev mildt sagt ikke mildt stemt, da hun modtog Sundhedsstyrelsens redegørelse. Sådan som det blandt andet senere viste sig at fremgå af hendes håndskrevne notater i redegørelsens margin. Hun syntes, »at dette notat nærmer sig det uartige«, og at papiret »lugter langt væk af pression og bliver kun et yderligere grundskud for S.S.'s (Sundhedsstyrelsens, f.a.) fremtid«. Endnu inden hun havde læst rapporten, udtalte hun, at hun på forhånd udelukkede, at sundhedsbudgetterne for 1985 og 1986 kunne udvides. »Skal pengene bevilges, må Sundhedsstyrelsen anvise, hvilke budgetter, der kan skæres ned på« (*Politiken*, 25/6-85).

Ministerens problem var, at hun var en dame, der ville noget. Og det hun ville, var ikke at følge enhver dille, der trængte sig på for at komme på den offentlige dagsorden. Og til de offentlige kasser. Hun ville heller ikke nødvendigvis det, hendes embedsmænd ville – som følge af vanetænkning og hensynet til traditionelle samarbejdspartnere. Hun var en af regeringens stærkeste og mest ideologiske ministre. Hun var valgt på et løfte om at bremse op for stigningen i de offentlige udgifter. Det løfte forventede hendes vælgermæssige bagland, hun ville holde. Det gjorde hendes kolleger i regeringen også. Derfor var det ikke videre

heldigt, at det i 1984 ikke var lykkedes Schall Holberg at indfri et tidligere afgivet spareløfte. Hun havde så at sige en sparegæld på 500 millioner kroner i forhold til Finansministeriet. Og skulle herudover komme med yderligere forslag til slankning af sundhedsvæsenet.

Hun var derfor under krydspreddes. For selv om hun måske nok kunne have sympati for de ønsker og krav, der blev fremført i forbindelse med AIDS, så var det hendes forbandede pligt at tænke på finanserne. Og her hjalp hendes embedsmænd i Sundhedsstyrelsen ikke meget. Tværtom: Deres fantasi rakte ikke til at forestille sig, hvor det var muligt at finde besparelser i sundhedsvæsenet. Så der måske også kunne overføres ressourcer til at løse det AIDS-problem, som styrelsen påstod trængte sig på med epidemisk hast.

I bestræbelserne på at forhindre AIDS i at nå højt på den sundhedspolitiske beslutningsdagsorden gik indenrigsministeren både efter bolden og, i mangel på mænd, bøsserne. Hun bragte i sin argumentation to klassiske strategier i anvendelse, som kan være med til at lægge hindringer i vejen for, at en sag bliver sat på dagsordenen: én strategi, der retter sig mod dem, sagen vedrører, eller dens fortalere; og én, der retter sig mod dens indhold.

Førstnævnte strategi benyttede indenrigsministeren eksempelvis, da hun i Folketingets kommunaludvalg og i andre sammenhænge forsøgte at bringe bøsserne i miskredit med udtalelsen: »Det er jo ikke så underligt, at det går galt, når der findes bøsser, som har 1100 – 1200 seksuelle forhold om året«. Selv om ministeren måske ikke har været sig det fuldt bevidst, ligger der underforstået i udtalelsen: Bøsserne har selv været ude om det. I et forholdsvis tolerant land som Danmark er det imidlertid som ansvarlig politiker vanskeligt at ventilere den slags synspunkter. Udtalelsen blev da også stemplet som uanstændig homofobisk og som udtryk for en lige lovlig livlig ministeriel fantasi. Som Henning Rasmussen, Schall Holbergs socialdemokratiske forgænger i embedet, gjorde opmærksom på: »Enhver kan jo regne ud, at det mindst svarer til tre forhold hver eneste dag, uden undtagelse« (*Aktuelt*, 15/9-85). Hvad ministeren havde fået galt i halsen var eksempler på amerikanske AIDS-patienter, der i *hele* deres seksuelle karriere havde haft 1100 partnere.

Et eksempel på ministerens brug af en mere indholdsorienteret forhindrings- eller hæmningsstrategi var hendes forsøg på at forklejne problemets omfang. Da en af de internationalt kendte danske AIDS-forskere slog alarm i begyndelsen af juni 1985 og udtalte, at der givetvis gik 5-10.000 danskere rundt med sygdommen, mente indenrigsministeren ikke, at udviklingen af sygdommen var vokset dramatisk i Danmark: »De tal, jeg kender til, tyder ikke på noget i den retning. Det er kun i USA, man har konstateret en dramatisk stigning. Og det kan vi ikke bruge til noget herhjemme«. (*Aktuelt*, 8/6-85). Da Sundhedsstyrelsen senere på måneden afleverede sin AIDS-redegørelse til Indenrigsministeriet med sine ønsker om flere ressourcer, fandt Schall Holberg, endnu inden hun havde haft lejlighed til at sætte sig ind i redegørelsen, »at der ikke er grund til at slå katastrofealarm over for AIDS«. Der var ingen grund til at skræmme folk unødigt, hvilket hun mente »nogle læger (havde) tangeret i den seneste tids debat om AIDS« (*Politiken*, 25/6-85).

Skraldespanden

Britta Schall Holberg var ikke sådan at bide skeer med. Hun vidste, hvad hun ville. Og dermed blev det. Det var jo hende, der sad på pengekassen. Og med et besparelsesbevidst bagland og en ditto regering i ryggen. Så der blev ikke bevilget en krone ekstra. Før den 3. september 1985.

Forud for den i indledningen omtalte TV-Avis var gået følgende.² Allerede i foråret 1984 blev der foretaget en HIV-undersøgelse af 22 jyske blødere. Det var faktisk to år, før HIV-testen blev kommercielt tilgængelig. Undersøgelsen blev muliggjort på grund af enkelte danske forskeres meget tætte kontakter til den internationale AIDS-forsknings kraftcentre. Undersøgelsen viste, at danske blødere *var* HIV-smittede, ikke færre end 14 af de 22 undersøgte blødere. Resultatet blev offentliggjort den 7. juni 1984 i det ansete britiske lægevidenskabelige tidsskrift *The Lancet*. I efteråret 1984 blev der givet videnskabeligt belæg for, at en varmebehandling af blodprodukter kan reducere risikoen for HIV-smitte betragteligt. I USA blev der af sundhedsmyndighederne truffet beslutning om at indføre varmebehandling for produkter, der anvendtes i USA, fra den 1. oktober 1984. Også Vesttyskland indførte varmebehandling fra den 1. januar 1985, en beslutning der blev fulgt op i Sverige med virkning fra 22. februar samme år.

Danske blødere kunne ikke undgå at blive orienteret om de nævnte udenlandske beslutninger og ønskede selvsagt at blive behandlet med varmebehandlede præparater. Enkelte blødere og en del læger indsendte derfor i begyndelsen af 1985 individuelle ansøgninger om, at blødere måtte blive behandlet med varmebehandlede præparater fra udlandet. Men forgæves. Samtlige fik i maj måned et enslydende afslag fra Sundhedsstyrelsen, »såfremt ansøgningen alene motiveres med frygten for AIDS«. En imødekommelse af individuelle ansøgninger ville efter Sundhedsstyrelsens mening være det samme som en generel godkendelse af, at alle behandlingskrævende danske blødere kunne behandles med udenlandsk, virus-inaktiverede præparater.

Den 9. marts holder Danmarks Bløderforening generalforsamling, hvor den 27-årige og politisk aldeles uerfarne stud.mag. Terkel Andersen bliver valgt som formand, efter at han har fremsat et konkret forslag om, at foreningen skal forsøge at henvende sig direkte til indenrigsministeren for at bede om varmebehandlede blodprodukter. Han afsender på foreningens vegne et brev til ministeren den 13. marts og en kopi til embedsmændene i Sundhedsstyrelsen. To måneder senere, den 7. maj, kvitterer Indenrigsministeriet for hans brev. Man vil vende tilbage til sagen, når Sundhedsstyrelsens vurdering foreligger. I mellemtiden havde WHO den 26. april udsendt en global anbefaling om, at blødere kun bør behandles med varmebehandlede blodpræparater af hensyn til faren for AIDS-smitte.

Dagen inden Indenrigsministeriet afsender sin skrivelse til Terkel Andersen, havde der været afholdt et rutinemæssigt møde i det såkaldte Permanente Blodproduktudvalg. Heri sidder repræsentanter for blodproducenterne, Sundhedsstyrelsen og Indenrigsministeriet. Men ingen fra aftagergruppen, bløderne. På mødet behandles de ønsker, som Terkel Andersen på bløderforeningens vegne har fremsat i sit brev til indenrigsministeren. Holdningen i udvalget er klar: Varmebehandling af blødernes medicin vil skabe store problemer. For der første lig-

ger der rundt om i landet store lagre af ikke-varmebehandlede præparater, som det vil koste millioner at hjemkalde og virus-inaktivere; for det andet er det på nuværende tidspunkt ikke teknisk muligt at gennemføre varmebehandling i Danmark – producenterne er stadig ved at undersøge, hvordan det kan gøres; for det tredje vil øget import af udenlandske, varmebehandlede produkter skade målsætningen om at gøre Danmark selvforsynende med blod; og for det fjerde vil det koste yderligere at skulle importere de sikre produkter fra udlandet i en overgangsperiode.

I juni måned sender Sundhedsstyrelsen sin redegørelse om AIDS til ministeren. Redegørelsen omhandler også varmebehandling af faktor-præparater, der efter Sundhedsstyrelsens mening er »ønskelig«, men »det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at stille krav om virus-inaktivering af faktor-præparaterne«. I forbindelse med redegørelsen fremlægger Sundhedsstyrelsen en i princippet uprioriteret liste med rekommendationer med hensyn til anvendelsen af de øgede ressourcer, styrelsen mener, bør tilflyde AIDS-området. Det reelle er imidlertid, at det mere end blot mellem linjerne kan læses, at midlerne efter Sundhedsstyrelsens mening gives bedre ud på oplysning, altså i overensstemmelse med bøsse-nes ønsker, end på varmebehandling, som stod øverst på blødernes ønskeliste. I sommerens løb forsøger en stadig mere desperat Terkel Andersen at få et møde i stand med ministeren. Det lykkes først den 15. august, hvor et gigantisk kommunikationssvigt mellem Terkel Andersen og Britta Schall Holberg bevirker, at bløderne mener, de har fået grønt lys for brugen af udenlandske, varmebehandlede blodpræparater. Det viser sig et par dage senere ikke at være tilfældet.

I hele det netop skitserede forløb har bløderne stået i en utrolig svag position. De havde ingen eller kun få politiske erfaringer og havde ikke fået opbygget de tætte kontakter til og de netværk med embedsmænd og politikere, som det var lykkedes bøsserne at få etableret. De havde en vægtig og ressourcestærk modpol i producenterne af blodpræparater, som havde årelange, løbende kontakter med sundhedsmyndighederne, og som i Det permanente Blodproduktudvalg de facto var med til at formulere den danske politik og administrative praksis på blodproduktområdet. Og de stod over for en af regeringens stærkeste og samtidig mest omkostningsbevidste ministre.

Det skulle alt sammen ændre sig. I løbet af en enkelt TV-Avis. Den 2. september 1985 havde der været møde i sygehusudvalget i Frederiksborg Amt. Udvalget drøftede en redegørelse om en homoseksuel bloddonor, der, inden han døde af AIDS, tre gange afgav blod på centrallaboratoriet på sygehuset i Hillerød. Det tappede blod var blevet benyttet ved flere patientbehandlinger. Oplysningen lækkes umiddelbart efter mødet til pressen og resulterer den følgende dag i kiosk-baskere af format. Som i *Ekstra Bladet*: »LÆGER SPRØJTEDE AIDS IND I DØENDE«; og i *BT*: »AIDS I DONORBLOD: VI KAN ALLE BLIVE SMITTEDE«.

Da Terkel Andersen ser dagens aviser, sætter han sig ned og forfatter en pressemeddelelse, hvori det blandt andet hedder: »Det kommer ikke som nogen overraskelse, at der nu er blevet afsløret en sag om overførsel af AIDS-smitte via donorblod – det skandaløse ligger i at sagen er blevet holdt skjult så længe«. Terkel An-

dersen sætter sig op på sin jernhest og drager rundt på de københavnske presseredaktioner med sin meddelelse. Og det giver pote. For han bliver ringet op og bedt om at medvirke i samme aftenens TV-Avis. Som hovedperson i aftenens tophistorie, hvor han blandt andet fortæller om blødernes ulige kamp mod Britta Schall Holberg. Som nævnt bliver Schall Holberg sat skakmat og kapitulerer totalt i forhold til blødernes krav.

Det er i løbet af denne ene dag lykkedes Terkel Andersen at koble løsningen på blødernes problem, de varmebehandlede blodprodukter, på et tilsvarende, men ikke helt identisk sagsindhold, nemlig smittefaren ved blodtransfusion. Hillerødsagen kommer som lyn fra en klar himmel og bringer en aktør på banen, der ikke havde viet blødernes sag nogen videre opmærksomhed, nemlig pressen. I forning vender disse to aktører i et kort og forholdsvis kaotisk forløb op og ned på de interessekonstellationer, der indtil da havde defineret den AIDS-politiske dagsorden. Med sin panikagtige politiske beslutning går ministeren både imod blodproducenterne og den lægefaglige prioritering, som hendes egen rådgivende sundhedsstyrelse havde foreslået hende. Men hun går videre end til blot at give efter for blødernes ønsker om varmebehandlet blod. Uden at spørge Sundhedsstyrelsen til råds, beslutter ministeren, at der »så hurtigt som overhovedet muligt skal iværksættes en generel kontrol (screening) af alt donorblod«. Som det fremgår af en pressemeddelelse, udsendt fra Indenrigsministeriet den 3. september 1985, kl 23.55.

Når Schall Holberg således bliver sat skakmat, skyldes det først og fremmest, at bløderne formår at benytte Hillerød-sagen til at definere deres eget problem, smittefaren ved behandling med faktorpræparater, på en sådan måde, at ministeren uundgåeligt må give efter. Hvis hun vil overleve politisk. Når det ikke var lykkedes bøsserne, og med dem lægerne, at bringe ministeren i samme situation, skyldtes det, at bøsserne definerede deres problem anderledes end bløderne.

På den ene side fastholdt bøsserne, at HIV-smitte via seksuel kontakt var et privat anliggende, og som sådan skulle det friholdes for offentlig regulering, eksempelvis i form af pligt til at oplyse om tidligere seksuelle kontakter. På den anden side ønskede man også at gøre HIV-smitte til et offentligt anliggende, nemlig for så vidt forebyggelse og behandling forsøgtes gjort til et offentligt problem. Men netop denne dobbelthed i problemdefinitionen gjorde det lettere for de politisk ansvarlige at forholde sig henholdende til problemet. For dels betød privatiseringen af sygdommen, at seksuelt overført smitte blev gjort til den enkeltes ansvar. Et ansvar, der blev yderligere pointeret, når det i AIDSspeak, for at punktere myten om smitteoverførsel gennem almindeligt socialt samvær, blev fremhævet, at smittet ikke er noget, man bliver, det er noget, man selv aktivt deltager i. Dels blev, i mangel på effektiv behandling, forebyggende oplysningskampagner defineret som løsningen på bøssernes problem. Imidlertid er forebyggelse noget, alle abtast kan blive enige om, er et gode. Men som det samtidig er vanskeligt at forpligte politikere på. For det første ligger eventuelle effekter ude i fremtiden og kan være vanskelige at påvise – og dermed at vinde politiske point på. For det andet er det vanskeligt at holde politikere ansvarlige for, at konkrete individer kan være blevet påført lidelse som følge af en manglende forebyggende indsats.

Omvendt med bløderne. De har fra starten helt og holdent gjort deres smitteveje til et offentligt anliggende, som yderligere kunne løses med en enkel, letforståelig og -gennemførlig beslutning: indførelse af varmebehandling. Hvis ellers ministeren ville bevilge penge. Bløderne havde derfor en problemdefinition, der kunne sætte en hvilken som helst minister skatmat, når lejlighed bød sig. Og lejligheden bød sig med Hillerød-sagen.

For det første kunne bløderne med Hillerød-sagen udvide deres problem væsentligt mere effektivt, end bøsserne havde formået. Hillerød-sagen afslørede, at den danske befolkning i al almindelighed var i fare for HIV-smitte. Ikke alene de seksuelt aktive (ægtefolk med sidespring), men alle, der risikerede en hospitalsindlæggelse. Og hvem gør ikke det? Det blev med ét risikabelt at gå uden for en dør, hvis den forkerede bil skulle komme forbi.

For det andet var den tekniske løsning på transfusionsproblemet lige om hjørnet, også i dansk sammenhæng, nemlig indførelsen af en generel screening af al donorblod. Bløderne koblede med lethed kravet om varmebehandling herpå, dvs. løsningen på deres specifikke medicinproblem. Indførelsen af begge ordninger ville i den danske befolkning fremstå som mere end fuldt legitime og berettigede krav til sundhedssystemet.

For det tredje gjorde blødernes problemdefinition det muligt at individualisere problemet som en konflikt mellem myndighederne og den enkelte borger. Ministeren ville kunne holdes ansvarlig for de bløderpatienter, der var eller ville blive HIV-smittet, efter at virusinaktivering gennem varmebehandling var blevet kendt af og teknisk mulig for de danske sundhedsmyndigheder. Der var derfor lagt op til en af den slags konflikter mellem myndighederne og den enkelte borger, som pressen lever højt på. Hver gang endnu en transfusionspatient smittes. Eller en bløder. Og det kan ingen politiker overleve.

Indenrigsministeren vidste det øjeblikkeligt: At der med ét var vendt op og ned på hendes og blødernes argumentationsressourcer. Hun blev aldeles rasende – på den sundhedsstyrelse, hun følte katastrofalt havde svigtet sin minister ved ikke at rådgive hende om, at en sådan situation ville kunne opstå i overskuelig fremtid i dansk sammenhæng. Indenrigsministeren havde længe ønsket at få Sundhedsstyrelsen sat godt og grundigt på plads. Det var hun ikke den eneste, der havde ønsket. Også andre politikere og ministre, eksempelvis hendes socialdemokratiske forgænger i embedet, havde ment, at styrelsen ofte havde svært ved at finde ud af, om den skulle være en offentlige myndighed med en forpligtelse til at varetage helhedens interesse; eller om den skulle drive lobbyvirksomhed for lægestanden. Nu forsøgte indenrigsministeren at benytte blødersagen som løftestang for sit længe nærede ønske om at stække Sundhedsstyrelsen. Hun foreslog en omorganisering af styrelsens placering i det statsadministrative system, således at den blev lagt direkte ind under ministeren.

Men hun havde gjort regning uden vært. For skulle Sundhedsstyrelsen afklappes, ønskede i hvert fald Socialdemokratiet ikke at hjælpe denne specifikke minister hermed. Og slet ikke på AIDS, som just ikke var et emne, ministeren ellers havde viet nogen påfaldende opmærksomhed. Hun valgte ganske enkelt et galt problem at koble en muligvis rigtig løsning på, og hendes kamp mod Sundheds-

styrelsen fik derfor den modsatte effekt, at oppositionen samledes mod hende og begyndte at ytre sig mere højlydt. Til sidst blev hun en belastning for regeringen som ansvarlig for sundhedsområdet og blev den 10. marts 1986 overflyttet til Landbrugsministeriet. Det er skæbnes ironi, at forflytningen skete, mens Schall Holberg befandt sig på en rejse i USA, hvis formål blandt andet var at undersøge amerikanske AIDS-foranstaltninger. I et videre perspektiv blev Hillerød-sagen i virkeligheden gennembruddet for den øvrige danske AIDS-politik. For med den mere omgængelige Knud Enggård på ministertaburetten lykkedes det endelig i 1986 at komme igennem med de første særskilte bevillinger til AIDS.

Skraldespande og politiske dagsordener

Skraldespandsmodellen er efter alle samfundsvidenskabelige standarder en uhyre enkel model, bestående af fire strømme, to strukturer og tre beslutningstyper. Modellens kerne er de fire af hinanden uafhængige strømme, hvis specifikke sammenkoblinger kan resultere i én af tre beslutningstyper. I beslutningssituationer uden strukturerende bindinger på strømmenes frie forløb forklares den specifikke sammenkobling primært ved strømmenes samtidighed, dvs. tidspunktet for deres ankomst til og afgang fra en given beslutningsspand. Men strømmene kan være reguleret af to typer strukturer, en »beslutningsstruktur«, der har at gøre med aktørernes fordeling på forskellige beslutningsmuligheder, dvs. hvilke aktører der har adgang til eller forventes at deltage i hvilke spande; og en »adgangsstruktur«, der har at gøre med de regler, der specificerer, hvilke problemer og løsninger der må komme i hvilke spande. Strukturerne kan være usegmenterede, hierarkiske eller specialiserede. Sandsynligheden for at støde på en beslutning af skraldspandstypen anses for at være størst i usegmenterede strukturer. Selve beslutningen kan være af tre slags: Første mulighed er, at beslutninger rent faktisk løser problemer – beslutninger truffet ved »resolution«. Anden mulighed er, at der træffes en beslutning, uden at der er problemer ledige på markedet, altså en tom beslutning truffet ved »oversight«. Og tredje mulighed er en problemflugt, hvor problemet forsvinder ud af spanden, uden at der er truffet en beslutning – en beslutning truffet ved »flight«.

Få komponenter og klart specificerede sammenhænge er traditionelt blevet opfattet som eftertragtede værdige egenskaber i modelkonstruktion. Og enkeltheden fremhæves ikke sjældent som en af skraldespandsmodellens fordele. Men i en nyligt publiceret artikel retter svenskeren Björn Erik Rasch (1989) en skarp metodologisk kritik mod skraldespandsmodellen. Ikke fordi modellen er enkel. Snarere tværtom: Hvad Rasch kritiserer skraldespandsmodellens konstruktører for, er at ville det modsatte af det, de gør. For det er kun på overfladen, de vil det enkle. Eller som en af modellens ophavsmænd har udtrykt det: »Hvis målestokken for videnskabeligt fremskridt er forenkling, så er dette historien om et tilbageskridt« (March, 1988: 15). Et hovedformål med skraldespandsmodellen har nemlig været at rette fokus mod det mangetydige og komplicerede i organisatoriske sammenhænge.

Men herved kommer modellens (enkle) begreber ifølge Rasch til at gabe over for meget. De bliver rene metaforer. Godt nok med nogle af metaforens fordele:

Rige associationer og nemme analogislutninger. Men samtidig med dens bagdele: At associationer, der ved første blik kan forekomme selvklare, ud fra et strengt operationelt synspunkt hurtigt kan blive problematiske. Metaforerne svækker ganske enkelt modellens deduktive slagkraft. For metaforer er ikke et sæt af præmisser, hvorfra der direkte kan deduceres hypoteser. Slutningsformen er i stedet induktiv, således at der genereres relativt usystematiske hypoteser ved hjælp af analogislutninger. Skraldespandsmodellen befinder sig derfor, ifølge Raschs nok så rigoristiske videnskabssyn, på et præ-teoretisk stade.

Paradoksalt nok er det præcist disse træk ved modellen, der har givet den dens enorme gennemslagskraft. Modellen er en af de sidste årtiers mest omdiskuterede samfundsvidenskabelige teorier. Den diskuteres i nogle af branchens mest prestigefyldte tidsskrifter. Den gengives i den væsentligste indførlingslitteratur i organisationsteori. Og den har givet inspiration til omfattende teoretiske såvel som empiriske studier (March og Olsen, 1986). Når modellen har haft en sådan gennemslagskraft, skyldes det givetvis, at dens enkle begreber og logik har let ved at fremprovokere associationer til noget, alle med mindste kendskab til organisationer kan genkende, fra egne erfaringer eller professionelle studier. Og det er netop så åbenlys rigtigt, at ikke alt i organisatoriske sammenhænge kan forklares som målstyret adfærd.

Det kan derfor heller ikke undre, at modellens begrebsapparat også har været inspirationskilde ved studiet af politisk dagsordenfastsættelse. Faktisk burde det på forhånd forventes. For det første prætenderer skraldespandsmodellen ikke at forklare hvad som helst. Dens genstandsfelt er organiserede anarkier, i hvilke beslutningsmønstret er præget af usikkerhed, tvetydighed og fluktuationer, idet der er problematiske præferencer, uklar teknologi og flydende deltagelse. For det andet har en af modellens konstruktører anført, at modellen må antages at have størst relevans i situationer, hvor et nyt værdisystem er under opbygning, men ikke er fuldt forstået og endnu ikke har givet anledning til etablering af et nyt hierarki og nye beslutningsrutiner, dvs. en situation præget af tvetydighed, hvorvante rutiner ikke længere kan dirigere beslutningsudfaldet (Olsen, 1972).

Og det er præcist, hvad der sker, når et problem presser på og forsøger at komme på den politiske dagsorden. I den situation vil der være tale om, at et nyt værdisæt trænger sig på og vil gøre krav på, at der sker ændringer i hidtidige prioriteringer. Og som den danske AIDS-case illustrerede, er skraldespandsmodellen en relevant inspirationskilde ved analysen af den politiske dagsordenfastsættelse. De forholdsvis løse koblinger mellem beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere genkendes i dele af forløbet, og modellens samtidigheds- og timingbegreb er vigtigt til forståelse og forklaring af de konkrete prioriteringer. Når det således lykkedes bløderne at få sat deres problem effektivt på den offentlige beslutningsdagsorden, skyldtes det, at to aktører, der hidtil havde været holdt ude fra de relativt faste og stabile netværk af aktører, der traf beslutninger dels om blodprodukter i dansk sammenhæng, dels om økonomiske dispositioner i sundhedssystemet, nemlig bløderne og pressen, ved given foranledning pludselig befandt sig sammen i en dagsordenfastsættelsesspand, i hvilken hidtidige beslutningsprocedurer blev suspenderet. Modellen har også været benyttet ved analy-

sen af andre danske dagsordenfastsættelsesforløb. Det drejer sig dels om en indeklimasag fra Århus Kommune, hvor konflikten drejede sig om sundhedsrisikoen ved at opholde sig i bygninger med karlitpladelofter (Riiskjær, 1988). Dels om vedtagelsen af Vandmiljøplanen i 1987, hvor fremvisningen året i forvejen af seks døde, angiveligt iltsvindsramte hummere fra Kattegat førte til vedtagelsen af en handlingsplan, der anslås at ville komme til at koste samfundet 12 milliarder kroner. I øvrigt helt parallelt med Hillerød-sagen: Efter en TV-Avis (Andersen og Hansen, 1991).

Skraldespandsmodellen har da også været inspirationskilde til udviklingen af en specifik dagsordenfastsættelsesmodel (Kingdon, 1984), ifølge hvilken fastsættelsen af en dagsorden ses som en kobling mellem tre uafhængigt opererende strømme: Én, der vedrører problemerkendelsen; én, der vedører formuleringen og forfiningen af løsningsforslag; og sluttelig selve det politiske spil. Når der gives anledning til at koble disse strømme og bringe et problem højere op på den politiske dagsorden, er der åbnet det, der er blevet kaldt et »policy vindue«, således som Hillerød-sagen og de seks døde hummere er illustrerende eksempler på. Betingelserne herfor er ofte kun de rette i forholdsvis kort tid. Så lukkes vinduet i igen.

Det er imidlertid et spørgsmål, i hvor høj grad skraldespandsmodellens ophavsmænd mener, at modellen kan benyttes til at indfange de dagsordensfastsættelsesforløb, som ovenfor er blevet analyseret ved hjælp af begrebsmæssigt værktøj hentet i modellen. For det er ikke aldeles klart, hvad forfatterne mener er modellens teoretiske ambitionsniveau og udsigelsesfelt. Således er de i deres kritik af anden beslutningsteori undertiden så radikale, at modellen synes fundamentalt at bryde med hidtidig tankegang; og modellens udsigelsesfelt, dvs. de situationer, i hvilke modellen vil have relevans, bliver angivet til at være organiserede anarkier. I denne rene form har skraldespandsmodellen imidlertid kun givet anledning til meget få empiriske studier, hvis genstand – med skam at melde – har været universiteter.

De tre nævnte danske eksempler på dagsordenfastsættelse har da heller ikke været rene skraldespande, end ikke i de situationer, hvor der tydeligvis åbnede sig et policy vindue. Disse situationer har haft skraldespandslignende træk, hvor dagsordenfastsættelsen kun kan forklares ved aktørers, problemers og løsningsers samtidige tilstedeværelse ved en fastsættelsesanledning. Men samtidig bærer forløbene tydelige præg af strategisk handlen. Terkel Andersen vidste udmærket, hvad han ville, og hvad han gjorde, da anledningen bød sig, og han forfattede sin pressemeddelelse. Det samme gjorde direktøren for Danmarks Naturfredningsforening, David Rehling, da han så de seks døde hummere og fik anledning til at komme i TV-Avisen.

I den radikale tolkning af skraldespandsmodellen åbnes der ikke for en sådan modelanvendelse. Det gøres der imidlertid andre steder i ophavsmændenes skrifter, hvor modellens ambitionsniveau synes at være et andet, idet »skraldespandsidéer ... er bestræbelser på at udvide, snarere end at erstatte, de forståelser, der er opnået gennem andre perspektiver« (March og Olsen, 1986: 12). Her forekommer det, at ophavsmændene har en kompletterende ambition, dvs. at deres hen-

sigt er at indfange de organisatoriske fænomener, som andre teorier lader ligge eller ikke formår at belyse. I forlængelse heraf præsenteres organiserede anarkier undertiden på en måde, der kunne tyde på, at der er tale om et forholdsvis almindeligt fænomen.

Lægges en sådan kompletterende tolkning for dagen, åbnes der for brugen af skraldespandsmodellen som inspiration for studiet af politiske dagsordener. Modellen har da også her klart vist sin relevans, men beklageligvis må det konstateres, at bestræbelserne på at udvikle en specifik dagsordensfastsættelsesteori med inspiration blandt andet i skraldespandsmodellen fortsat befinder sig på et meget rudimentært – eller for at følge Rasch: præ-teoretisk – stade. Det gælder også John Kingdons pionerarbejde på dette felt *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. De empiriske studier, der er blevet gjort med inspiration i en skraldespandsmodel, tyder på, at der i politisk dagsordenfastsættelsesforløb vil eksistere træk, der bedst forklares ved at tage teoretisk udgangspunkt i et konflikt-forhandlingsperspektiv, såvel som træk, der bedst forklares med et skraldespandsperspektiv. Men samtidig er der også træk, der klart forklares bedre ved at benytte de to perspektiver i kombination. Det er derfor et spørgsmål, om ikke der i det videre arbejde med at udvikle dagsordensfastsættelsesteori bør sættes på at integrere de to perspektiver i en samlet teori. Hvilket i øvrigt heller ikke burde være i modstrid med den kompletterende ånd, som skraldespandsmodellen tilsyneladende er udviklet i.

Er dagsordener med skraldespandslignende træk et almindeligt forekommende fænomen i den politiske verden? Eller forholdsvis sjældne fænomener, men med en underholdningsværdi, der gør det oplagt for journalister og yngre universitetsforskere at benytte dem til eksotiske studier i hovsa-beslutninger, der kan fremme deres egen karriere? Nogle politologer, som eksempelvis Kingdon, mener, at de skraldespandsbaserede dagsordener er forholdsvis almindelige. Han sekunderes af en række politologiske analyser, der antyder, at vi nok må belave os på, at den type dagsordener bliver mere almindelige i fremtiden (Lundqvist, 1980; Riiskjær, 1988; Andersen og Hansen, 1991).

Baggrunden for dette er, hævdes det, at vort beslutningssystem er under forandring. Hvor beslutningssystemet tidligere var præget af korporative træk med tætte og stabile forbindelser og netværk mellem interessesorganisationer, politikere, regering og embedsværk og med snævre regler og procedurer for, hvem der deltager, og hvordan beslutninger træffes, er det som følge af en række generelle samfundsændringer i dag blevet suppleret af et mere opsplittet beslutningssystem med mere flydende og ustabile relationer mellem de deltagende aktører. Der er ikke de samme faste regler og procedurer for, hvem der deltager, og hvordan beslutninger træffes. Nye indflydelsesveje og nye deltagelsesformer er kommet til. Konfliktniveauet er højere. Og der føres i højere grad symbolpolitik. Sidstnævnte, opsplittede beslutningssystem lægger i højre grad end det traditionelle korporative forhandlingssystem op til skraldespandslignende dagsordenfastsættelser.

Det er i øvrigt værd at bemærke, at alle sådanne analyser fremhæver de moderne massemediers ændrede position i og påvirkning af beslutningssystemet. Den direkte kontakt til befolkningen er et enormt indflydelsespotentiale, når det

drejer sig om dagsordenfastsættelse. Men også mediernes logik og tempo smitter af på det offentlige beslutningssystem. Det er da også karakteristisk for alle de tre nævnte eksempler på dansk dagsordenfastsættelse, at de fik et anderledes anarkisk og dramatisk forløb i det øjeblik en aktør, der var uden for de traditionelle forhandlingsforbindelser, nemlig pressen, trådte ind på scenen.

Noget tyder altså på, at vi må vende os til flere skraldespande i det politiske liv. Og en større forurening af det politiske miljø?

Noter

1. Skraldespandsmodellen blev første gang præsenteret som samlet model i Cohen et al., 1972. Herudover har modellens ophavsmænd fremstillet og kommenteret modellen i en stribe publikationer. I forbindelse med nærværende fremstilling er benyttet især følgende to: Olsen, 1972; March og Olsen, 1986).
2. For en mere udførlig gennemgang af blødersagen, se følgende publikationer, som nærværende gennemgang blandt andet er baseret på: Kjærbye et al., 1987; Brockenhuus-Schack og Birch Eriksen, 1988.

Litteraturliste

Aktuelt.

- Albæk, E. (udkommer 1992). »Denmark: AIDS and the political 'pink triangle'«, i D. L. Kirp og R. Bayer (eds.), *AIDS Policy-Making*, New Brunswick: Rutgers University Press.
- Andersen, M. S. og M. W. Hansen (1991). *Vandmiljøplanen. Fra forhandling til symbol*, Harlev: Niche.
- Bachrach, P. og M. S. Baratz (1962). »Two faces of Power«, *American Political Science Review*, vol. 56, pp. 974-952.
- Bachrach, P. og M. S. Baratz (1963). »Decisions and non-decisions«, *American Political Science Review*, vol. 57, pp. 632-642.
- Bayer, R. (1991). »Public health policy and the AIDS epidemic. An end to HIV exceptionalism?«, *New England Journal of Medicine*, vol. 324, pp. 1500-1504.
- Brockenhuus-Schack A. og P. B. Eriksen (1988). *AIDS - mellem linierne*, København: Sommer & Sørensen.

BT.

- Cobb, R. W. og C. D. Elder (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Boston: Allyn & Bacon.
- Cohen, M. D., J. G. March og J. P. Olsen (1972). »A garbage can model of organizational choice«, *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25.
- Enderud, H. (1976). *Beslutninger i organisationer*, København: Fremad.
- ### *Ekstra Bladet.*
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Boston: Little, Brown & Co.
- Kjærbye, M. m.fl. (1987). »Spillede russisk roulette med 350 mennesker«, *Press*, nr. 23, oktober.
- Lasswell, H. (1958). *Politics: Who Gets What, When, How*, Cleveland: Meridian Books.
- Lindblom, C. E. (1959). »The 'science' of muddling through«, *Public Administration Review*, vol. 19, pp. 79-88.
- Lundqvist, L. (1980). *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- March, J. G. (1988). *Decisions and Organizations*, Oxford: Basil Blackwell.

- March, J. G. og J. P. Olsen (eds.) (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1986). »Garbage Can Models of Decision Making in Organizations«, i J. G. March og R. Weissinger-Baylon (eds.), *Ambiguity and Command*, Marshfield, Mass.: Pitman Publishers.
- Nelson, B. J. (1984). *Making an Issue of Child Abuse. Political Agenda Setting for Social Problems*, Chicago: University of Chicago Press.
- Olsen, J. P. (1972). »Public Policy-Making and Theories of Organizational Choice«, *Scandinavian Political Studies*, vol. 7, pp. 45-62.
- Politiken*.
- Rasch, B. E. (1989). »'Garbage Can' modellen i metodologisk belysning« *Statsvetenskaplig tidskrift*, 92. årgang, pp. 249-264.
- Riiskjær, E. (1988). *Når lofterne drysset i kommunen. En historie fra den lokalpolitiske virkelighed*, Århus: forlaget Politica.
- Schattschneider, E. E. (1960). *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Shilts, R. (1987). *And the Band Played On*, New York: St. Martin's Press.
- Simon, H. (1947), *Administrative Behavior*, London: Macmillan.
- Sontag, S. (1978). *Illness and Metaphor*, New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Sontag, S. (1988). *AIDS and Its Metaphors*, New York: Farrar, Straus & Giroux.