

# INDHOLDSFORTEGNELSE



FORORD 3

*Redaktionen*

INTRODUKTION TIL STUDIET AF DE PRAKSISSE DER 'DRIVER STATEN' 4

*Izabella Garnett, Maja Lehn, Niels Jul Nielsen og Marlene Paulin Kristensen*

BESKÆFTIGELSE SOMRÅDET I FORANDRING: LIVSFORMER OG STYRINGSPRAKSISSE  
I EN DANSK YDERKOMMUNE 25

*Maja Lehn og Izabella Garnett*

JORDEMODERLIV: EN ETNOLOGISK UNDERSØGELSE AF DANSKE JORDEMØDRES  
ARBEJDE MELLE STYRING OG PRAKSIS 45

*Sarah Marie Jäpelt, Christina Falkenberg og Anne Kathrine Nygaard Helbo*

MELLE TEST OG DANNELSE: EN UNDERSØGELSE AF FOLKESKOLELÆRERES  
POSITION MELLE EGNE IDEALER OG POLITISKE PRIORITERINGER 67

*Mia P. Andersen og Sofie Amalie Bratholm*

UDEN FOR TEMA:

PLAGUE NARRATIVES FROM THE GREAT LAKES: EVIDENCE OF THE SECOND  
PANDEMIC SOUTH OF THE SAHARA 89

*David L. G. Miedzianogora*

A HISTORICAL PERSPECTIVE ON CARBON OFFSETS: THE CREATION OF A GLOBAL  
CARBON MARKET, 1960s-2000s 117

*Gustav Kruse*

THE BRUNDTLAND REPORT IN DENMARK: AN ANALYSIS OF THE RECEPTION OF  
THE BRUNDTLAND REPORT IN A DANISH POLITICAL CONTEXT 135

*Magnus Borchers Dahl*



# FORORD



Dette nummer af Culture and History består af en temadel og tre artikler uden for tema.

Temadelen er baseret på et MA-undervisningsforløb på Europæisk Etnologi, Europa i verden: Hverdagsliv og styringspraksisser i konkurrencestaten. Denne del består af en indledende artikel, der introducerer til forskningsområde og begrebsbrug, samt tre artikler baseret på studenterprojekter om henholdsvis skolelærere, jordemødre og beskæftigelseskonsulenter. I projekterne er det blevet undersøgt, hvordan politisk satte dagsordener opfattes, omdannes og forhandles når de skal føres ud i livet af ansatte, der er i direkte kontakt med borgerne.

De tre artikler uden for temadelen vedrører henholdsvis sub-Sahara pestnarrativer, receptionen af Brundtland-rapporten og hvordan fokus på CO<sub>2</sub>-udledninger kan ses som en markedsføring af klimahåndtering.

God læselyst!

Redaktionen (Lea Cecilie Brinkgaard, Louise Kjærgaard Depner, Peter Edelberg, Niels Jul Nielsen)



Forside: Fotografi fra Nationalmuseets samlinger er et loftsmaleri fra Grevinde Danners lejlighed i Ny Vestergade 13, tilflyttet i 1863. Lejligheden var blevet udsmykket af en rig tømmerhandler C.L. Maag i 1811 efter tidens antik-inspirerede mode af blandt andet malerne G. Hilker, P.C. Skovgaard og Constantin Hansen. Anvendes med Nationalmuseets tilladelse.



# INTRODUKTION TIL STUDIET AF DE PRAKSISSER, DER 'DRIVER STATEN'

Af:

Izabella Garnett, Maja Lehn, Niels Jul Nielsen, Marlene Paulin Kristensen  
Europæisk Etnologi



**ABSTRACT:** This introduction aims to situate this special issue's explorations of the relationship between civil servants' everyday practice and state reforms in contemporary Denmark. The introduction gives an overview of the Civil Servant analytics, developed within the framework of the ethnological State and Life-Mode Analysis. The Civil Servant analytic offers a method for studying the relationship between state management and civil servant practice, and does so by specifying three different, but interdependent dimensions of the civil servant practice, namely: policy-development, operationalization, and policy-implementation. Using the lens of the Civil Servant Life-mode, the articles in this special issue study the everyday strategies and rationales that civil servants apply while navigating between political reforms, professional convictions, and state interests in a context of a New Public Management and New Public Governance state paradigms.

**KEYWORDS:** civil servants, state and life-mode analysis, new public management, new public governance, ethnography of the state



## Introduktion

Med sin tiltrædelse som statsminister i 2019 satte Mette Frederiksen statens styre til debat. Efter hendes opfattelse skulle der skabes en mere direkte og transparent vej fra fastsættelsen af nye politiske målsætninger og til at de føres ud i livet. Hun formulerede det senere i et interview i Politiken:

Implementering kræver tid. Det gør politikudvikling også. Meget af det, jeg har ændret i og omkring centraladministrationen, er for at sikre mere tid til politikudviklingen. Jeg kan konstatere, at de fleste dage fyldes kalenderen rigeligt op med drift og besvarelse af pressespørgsmål og andet. Udviklingen og implementeringen forsvinder.

Meldingen resonerede andre lignende synspunkter, der gør sig gældende i den offentlige debat i disse år, fx som det blev formuleret i bogen *Entrepreneurstaten* (2021), hvor journalist og politolog Sigge Winther Nielsen pegede på, at velmenende reformer som Gymnasireformen (2005), Folkeskolereformen (2013) og reformen vedrørende Familieretshuset (2019) slog fejl, fordi det ikke var ordentligt gennemtænkt, dels hvordan de kunne implementeres, dels hvordan de ansatte, der skulle bære dem igennem, kunne se sig selv i dem.

Nærværende udgave af *Culture and History* har fokus på de personer, der er involveret, når politiske dagsordener skal realiseres. Det tematiserer gennem tre casestudier, hvordan henholdsvis jordemødre, skolelærere og socialrådgivere navigerer i forhold til deres egen opfattelse af et meningsfuldt arbejdsliv og til forventninger fra såvel politikere som borgere. Artiklerne er blevet til på baggrund af gruppeopgaver lavet under temaet *Hverdagsliv og styringspraksisser i konkurrencestaten* på kandidatkurset *Europa i Verden* på Europæisk Etnologi i efteråret 2022. Kurset beskæftiger sig med det meget brede område, der vedrører, hvordan politisk satte intentioner og dagsordener søges ført ud i livet – og ikke mindst er der et fokus på de mennesker, der er involveret heri. Med en mundret formulering kan man formulere spørgsmålet således: Hvilke er de praksisser, der 'driver' staten? De involverer en meget bred vifte af faggrupper, fra dem, der sørger for forsyning og infrastruktur, over kulturarbejdere og velfærdsprofessioner, der har klienten/eleven/brugeren i fokus, til politikudviklende akademikere. Desuden varetages 'driften' ikke nødvendigvis af offentligt ansatte, men i stigende grad af delvis privat finansierede

forskningscentre, NGO'er eller konsulentfirmaer. De tre artikler er hver især en case på, hvordan politiske dagsordener udmøntes konkret gennem undersøgelser af de, der står for dette arbejde, og som skal kunne håndtere de brydninger, der involveres heri.

### At drive en stat

Trods den omfattende debat, som Winther Nielsens bog rejste, var interessen for samfundsforvaltningen ikke noget nyt fænomen. Hele området har faktisk siden 1990erne været præget af endog meget målrettede diskussioner af, hvordan man kan sikre sig at det forvaltningsapparat, der skal binde samfundet sammen, kan organiseres på den mest hensigtsmæssige måde. Det vil sige således at satte målsætninger kan føres effektivt ud i livet – det være sig på social-, uddannelses-, infrastruktur-, integrations-, bolig-, genanvendelses-, eller et hvilken som helst andet område, der konstant bliver forsøgt udviklet til alles bedste.

Med bogen Konkurrencestaten fra 2011 populariserede politolog Kaj Ove Pedersen idéen om, at den danske velfærdsstat siden 1990erne har gennemgået en grundlæggende forandring henimod en konkurrencestat. Pedersen argumenterer for, at konkurrence blandt stater fik en ny særstilling i kølvandet på Sovjetunionens sammenbrud, som gav plads til en ny økonomisk og global orden (Pedersen 2011: 41). Historikerne Jacob Jensen og Niklas Olsen har blandt andre argumenteret for, at udviklingen af en dansk konkurrencestat skete som led i en international bevægelse mod en markedsliggørelse af staten (Jensen og Olsen 2016). Som følge af en både ideologisk og økonomisk kritik af efterkrigstidens velfærdsstater intensiveredes fra 1970erne og frem en diskurs om en 'velfærdsstat i krise', hvortil en markedsliggørelse af staten blev præsenteret som et økonomisk såvel som ideologisk nybrud; et nybrud, som vendte ryggen til den klassiske liberalismes adskillelse af stat, marked og civilsamfund såvel som socialdemokratismens keynesianisme, og hvilket altså som alternativ tilbød at fremme en statsform, der skulle understøtte markedet ved at operere som markedet (ibid.).

Med målet om at sikre en stat, der kan understøtte global konkurrence, fulgte således en øget interesse for at sikre en konkurrencedygtig og effektiv drift og forvaltning af statens enheder, og

dermed en interesse for at reformere et statsapparat, der blev anset som unødigt bureaukratisk, dyrt og ineffektivt (Torfing og Triantafillou 2017: 14). Hvor den keynesianske velfærdsstat var understøttet af en logik baseret på såkaldt Traditional Public Administration (eller Old Public Administration), udvikledes fra 1970erne og frem en styringslogik, der har fået samlebetegnelsen New Public Management (NPM) (ibid.: 17). Ifølge politologerne Jacob Torfing og Peter Triantafillou kendetegnes NPM ved følgende: (1) der anvendes i stigende grad konkurrencebaserede markedsmodeller i produktionen og leveringen af offentlige services, (2) offentlige organisationer ledes ved hjælp af kontrakt-, mål- og rammestyning m.m., (3) i et opgør med ineffektivt og ufleksibelt hierarki etableres armlængdestyring mellem ledelsesniveauer og sektorer, (4) Virksomhedsjargon anvendes i det offentlige, således at borgere er 'brugere', ledere er 'chefer' m.m. (ibid.: 18-19). Hvor målet med denne markedsliggørelse af drift og forvaltning har været at sikre fleksibilitet og effektivitet, har undersøgelser dog vist, at resultatbaseret styring ikke nødvendigvis virker efter hensigten, men derimod ofte fører til øget dokumenteringskrav og dermed ofte også øger udgiften til administration (ibid.: 21). Trods sin udbredelse har NPM i mange år således været stærkt udkældt, ikke blot inden for forskningen, men også af borgere og ansatte, der oplever at komme i klemme i resultatmål og dokumentationskrav.

Selvom den danske version af NPM ifølge Annette Kamp m.fl. kan karakteriseres som 'blødere' end de versioner, der siden 1970erne blev udviklet og implementeret i Storbritannien og USA, i den forstand at der har været en større dialog mellem forskellige led i den offentlige sektor samt hensyntagen til lokale forhold, er de grundlæggende antagelser dog de samme: den offentligt ansattes skøns- og vurderingsrum skal i højere grad end før monitoreres og håndteres, netop for at modstå en antaget risiko for unødigt bureaukratisering og ineffektivitet (Kamp m.fl. 2013: 2). Kamp m.fl. peger således på, at der inden for en NPM-logik ses et behov for at 'modernisere' eller forandre den offentligt ansattes rolle; og dette sker dels gennem en professionalisering, dels gennem øget kontrol og fokus på effektivisering. Dette todelte fokus skyldes ifølge Kamp, Hohnen, Hvid og Sheller (2013), at NPM snarere end en sammenhængende teori er en samlebetegnelse for en række styringslogikker, der trækker på aspekter fra både økonomiske styringsteorier og fra managementforskningens ledelsesteorier (Kamp m.fl. 2013: 11). Ifølge Kamp m.fl. bringer disse



teorier forskellige forståelser af aktørers handlings- og motivationsmønstre til bordet: hvor de økonomiske styringsteorier bygger på en antagelse om aktører som egennyttige og profitoptimerende, fokuserer ledelsesteorier ofte på personligt ansvar, engagement og udvikling (ibid.: 13). Netop disse modstridende aktør-forståelser, dvs. antagelsen om offentlige ansattes egennyttige, og dermed ineffektive motiver, kombineret med en interesse for den ansattes eget ansvar, udvikling og engagement, resulterer i styringspraksisser og reformer, der indeholder modsatrettede krav og forventninger til den offentlige ansattes rolle. På baggrund af stigende kritik af uhensigtsmæssig og snæver målstyring, der forsømmer at inddrage relevante interessenter i forvaltningen og det løbende reformarbejde, er der i kølvandet på NPM vokset alternative styringsmidler frem, der ofte sammenfattende omtales som New Public Governance (NPG). I modsætning til NPM, lægges der inden for en NPG-tænkning vægt på en bred inddragelse af stakeholders, således at alle berørte parter inddrages i samfundsforvaltningen inden for et givent område og i fællesskab – 'samskabelse' er en meget brugt term – finder frem til løsninger, der på baggrund af den brede inddragelse af interessenter formodes at opnå en robusthed, der ikke ville kunne nås via styringsredskaber baseret på NPM (Bøgh Andersen m.fl. 2017; Torfing og Triantafillou 2017; Tortzen 2016; Triantafillou 2017). Triantafillou har påpeget hvordan de ændrede styringspraksisser også introducerer en ny embedsmandsrolle, hvor den offentligt ansatte forventes at udvise entreprenørskab, fleksibilitet og lydhørhed i mødet med borgere, såvel som med andre dele af den offentlige sektor og med private samarbejdspartnere. Der skal dog fortsat opereres i resultatmål og dokumentationskrav, ligesom forventningen om opretholdelse af armslængdeprincipper og en vis grad af weberiansk 'Sachlichkeit' (saglighed/objektivitet) består (Triantafillou 2017: 144).

Det er netop en interesse for at forstå de praksisser, der driver staten – under skiftende styringsrationaler – der er omdrejningspunktet i dette temanummer. Hvor historikere og politologer har studeret konkurrencestaten som politisk idé (Pedersen 2011: 45) eller gennem studiet af partiprogrammer (Olsen 2016), er vi i dette temanummer interesseret i at bidrage til den type studier, der undersøger, hvordan sådanne statsforståelser, økonomiske rationaler og styringsparadigmer udfolder sig i praksis. Forskningsfeltet omkring offentligt ansattes praktiske

arbejde i en nutidig kontekst er bredt og opererer med en række forskellige termer. Hvor velfærds- og sundhedsprofessionelle ofte refererer til sundhedspleje, ældrepleje og omsorgsfunktioner, anvendes termer som embedsmænd og bureaukrater til den politikudviklende og operationaliserende del, mens frontlinjepersonale ofte bruges om dem, der står i en direkte politik-implementerende relation til borgeren, hvad enten det er i form af magtanvendelse eller i omsorgsfunktioner. Internationalt står politolog Michael Lipskys studie af 'street-level bureaucrats' stærkt i undersøgelsen af statens frontlinjearbejdere og rammerne for det skønsarbejde, der løbende må udføres, når lovgivning og køreplaner skal implementeres i en hektisk og uforudsigelig hverdag (Lipsky 1969, 1980). Inden for antropologien findes desuden et stort forskningsfelt, der studerer staten som praksis (fx Sharma og Gupta 2006), og som bredt set interesserer sig for statsansattes håndtering af modstridende krav, standardiserings- og implementeringsprocesser såvel som for etik, værdier og følelsesarbejde. Ofte opdeles disse forskningsområder i specifikke dele af statspraksisser (fx politikudvikling eller frontlinjearbejde) samt i specifikke faggrupper (fx sundhedspersonale eller politienheder), og inden for hvert felt følger en række etiske, metodiske og teoretiske diskussioner om, hvordan studiet af statsansattes arbejde bør tilgås. I en dansk kontekst breder feltet sig over flere discipliner, herunder etnologi (Buus 1999; Højrup og Jul Nielsen 2024; Jul Nielsen 2022, 2023; Kristensen, Mangerel, og Søgaard 2022; Lydiksen og Porskjær 2017; Kristensen 2019; Vejen Hansen 2004), arbejdslivsforskning (Hvid m.fl. 2013; Kamp 2016; Kamp, Klemsdal, og Gonäs 2013) antropologi (Järvinen og Mik-Meyer 2012) og socialhistorie (Bjerre 2021).

### **Offentligt ansatte i konkurrencestaten i et stats- og livsformsteoretisk perspektiv**

Set i et større perspektiv er der intet overraskende i de spørgsmål, som forvaltningsparadigmerne NPM og NPG rejser. De berører en helt grundlæggende dimension ved ethvert samfund, nemlig på den ene side, hvordan samfund udgør en diversitet af praksisser med forskelligartede interesser, og hermed af divergerende opfattelser af, hvilken kurs samfundet skal tage, og på den anden side, hvordan et samfund samtidig skal kunne udgøre en enhed, hvor kontroverser om, hvordan man skal indrette sig på fx de ovennævnte politikområder, til stadighed skal kondenseres i konkrete målsætninger, der sætter en retning for det pågældende samfund. Samfundets kurs fastlægges i et land som Danmark i den årlige finanslov, men jo langt fra alene her. Justeringer og kursændringer

foregår kontinuerligt i forbindelse med løbende forhandlinger, forlig og reformtiltag; såvel som i mere uformelle sammenhænge. Eftersom et samfund ikke kan bestå af uforenelige modsætninger – i så fald ville det bryde sammen – må dets forskelligartede praksisser og livsanskuelser løbende justeres og bøje sig mod hinanden, så de faktisk kan sameksistere. Begrebet stat er for det meste det begreb, man hæfter på en sådan enhed. Ikke forstået som en homogen entitet, men som en modsætningsfuld totalitet.

Inden for den etnologiske stats- og livsformsteori – ligesom inden for Foucault-inspirerede studier af governmentality – er der i årtier arbejdet med det komplekse forhold mellem en stat og dens befolkning. Mellem den konstante sameksistens af flerhed og enhed der udgør et samfund. Også interessen for styringsparadigmer – såsom NPM og NPG – præger begge tilgangsvinkler. Her spørges der til, hvordan styring i en given periode er indrettet og kommer til udtryk i at bestemte former for subjektivitet bliver fremelsket på bekostning af andre. En proces, hvor ”individet underkaster sig eller hjælpes til at underkaste sig en bestemt sandhed om sig selv” (Villadsen 2004: 614). Det kan fx være en bevægelse henimod et ’neoliberalt’ idealsubjekt, hvor man som borger bliver mere lydhor over for skiftende krav, hvor man bliver mere selvledende samt økonomisk uafhængig og ansvarlig (Barry, Osborne og Rose 1996; Pyysiäinen 2017). I en stats- og livsformsteoretisk optik er der derudover et fokus på, hvad det er, der konstituerer den asymmetri mellem *ledelse* og *ledet*, der må ligge implicit i enhver tænkning om governance (eller interpellation, som det kaldes inden for stats- og livsformsteorien). Her rejses dermed også spørgsmålet, hvorfor netop bestemte idealer bliver fremherskende på bekostning af andre i forskellige perioder. Stats- og livsformsteorien arbejder med den tese, at svaret må ligge i statens egen praksis, hvilket vi vender tilbage til senere i denne introduktion. I første omgang tager vi asymmetrien for givet og peger på, hvordan man kan arbejde med praksisser, der er involveret i at føre politiske dagsordener ud i livet. Siden uddybes det stats- og livsformsteoretiske bud på, hvad der overhovedet konstituerer denne asymmetri, og hvorfor ’statssubjektet’ anses for at være en uomgængelig del af kulturel praksis og dermed centralt for arbejdet med styringspraksisser.

**At binde stat og civilsamfund sammen**

I stats- og livsformsteorien tales om en 'embedslivsform', som den praksis, der befinder sig i krydsfeltet mellem statens ene vilje og de divergerende viljer i et samfund. Både Hegel og senere Weber har arbejdet med de særlige 'dyder', der må knyttes til en sådan praksis. Normalt fremhæves egenskaber som upartiskhed (så specifikke egeninteresser i civilsamfundet ikke favoriseres på bekostning af andre), ikke-korruption, ligebehandling af borgerne, *Sachlichkeit*, lovlydighed og loyalitet over for suverænen (hvad enten det er en fyrste eller regeringen i et folkestyre) (Du Gay 2007; Hegel 2011 [1821]; Weber 1978 [1921-1922]). Med udbredelsen af mere civilsamfundsinddragende styringsparadigmer (såsom NPG) tales der om, at 'embedsmanden' i dag skal rumme andet og mere end Webers 'ethos of office'. Her tænkes særligt på en (større) evne til lydhørhed over for borgernes perspektiv samt til at skabe empowerment og iværksætterier (således at uudnyttede ressourcer i civilsamfundet kan frigøres). Triantafillou taler i den forbindelse om en ny 'civil servant persona' (Triantafillou 2017).

Men en 'embedslivsform' er netop ikke én ting; og ligesom klassiske dyder som fx ligebehandling og upartiskhed stadig i det 21. århundrede anses for at være afgørende for de, der virker i det offentlige tjeneste, så var inddragelse af borgerperspektiver heller ikke fremmed for bureaukratiet i det 20. århundrede. Når man beskæftiger sig med en embedslivsform – som i dag ikke behøver at indebære et særligt ansættelsesforhold og ovenikøbet kan realiseres af private aktører (Højrup og Jul Nielsen 2024: 1706f; 1761ff; Kohl og Sandberg 2023) – bliver man således slået af den uhyre forskelligartethed, der kendetegner en sådan praksis. Der er meget stor forskel på fx en departementschef og en SOSU-assistent, men på hver deres måde indgår de i den samme helhed, og de skal begge – til syvende og sidst – tjene 'det almene bedste' (som det forstås i en given periode); dvs. statens trivsel, som også er betingelsen for (jf. senere) at deres egen praksis kan vare ved. Og forskellen er ikke blot karakteriseret ved de meget forskellige funktioner, de skal udføre. Deres ide om, hvad der er et meningsfuldt arbejde, kan pege i fundamentalt forskellige retninger. SOSU-assistentens motivation ligger måske først og fremmest i den borgernære kontakt, mens den højtrangerende embedsmand drives af den strategiske tænkning, der knytter sig til at være tæt på der, hvor de politiske mål sættes. For at kunne arbejde analytisk med denne kompleksitet, bliver det

vigtigt at få udviklet begreber, der gør det muligt at udforske helt forskellige motiver og divergerende opfattelser af, hvad et 'godt' arbejde egentlig indebærer. Og kunne gøre det på en måde, hvor de vidt forskellige former for embedspraksis ikke blot fremstår som tilfældige – eller 'individuel' betingede – variationer.

På den baggrund er der inden for stats- og livsformsteorien udviklet tre 'dimensioner' af (det teoretiske begreb om) en embedslivsform. De tre dimensioner er lige nødvendige, og er på én gang modsætningsfulde og indbyrdes afhængige. De udgør så at sige i forening det almene begreb om en embedslivsform, blot udtrykt i mere specificerede bestemmelser.

Der er tale om:

1. En politik-udviklende dimension af embedsmandspraksis, der hjælper med at danne en overlevelsedygtig 'vilje' (jf. senere) gennem at sætte statens politiske mål. I et folkestyre som det danske, foregår dette i et samarbejde med folkevalgte politikere, som embedsmændene præsenterer for løsninger og alternative scenarier baseret fx på vidensindsamling og analyser.
2. En politik-implementerende dimension skal føre de politiske målsætninger ud i livet i forhold til borgerne (det vil sig i forhold til de mange 'viljer'), hvad enten det er på beskæftigelses, social-, sundheds-, uddannelses-, bæredygtigheds-, bolig- eller et hvilket som helst andet område, der indgår i samfundsforvaltningen. Men selv om den politik-udviklende og den politik-implementerende dimension refererer til henholdsvis staten og borgerne i deres forskelligartede praksisser, kan disse to dimensioner ikke stå alene.
3. Der kræves herudover en operationaliserende dimension. Denne er nødvendig for at skabe den bureaukratiske infrastruktur, der gør det muligt at ophæve den potentielle modsætning mellem stat og borgere. Ideelt set tilsikrer operationaliseringen således at de forvaltningsmæssige betingelser er til stede for at aktivere samfundets midler og realisere 'den politiske vilje' (som den til enhver tid konstitueres i en vedvarende dannelsesproces, der foregår under indtryk af indre og ydre brydninger). I dag foregår dette operationaliserende arbejde som nævnt ikke blot som et klassisk bureaukrati, men også i form af at facilitere borgerinddragelse, inddrage civilsamfundsaktører, skabe partnerskaber osv.

Trods det, at de tre dimensioner altså tilsammen udgør det overordnede begreb om en embedslivsform, kalder de på helt forskelligartede kvalifikationer, og de kan som nævnt rumme dybe indbyrdes modsætninger. Der er meget stor forskel på – som 'politikudvikler' – at have evner for at skære igennem i forhold til et væld af civilsamfundsbaseerede særinteresser og udstikke en kurs, der måtte udfordre nogle af disse markant, fordi den anses for nødvendig for statens overlevelse, og så på – som 'implementer' i frontlinjen – at møde disse interesser i al deres mangfoldighed og skulle overbevise fx den plejekrævende person eller den sociale klient om nødvendigheden af at nye tiltag, og måske nedskæringer, er nødvendige for det fælles bedste. Ja, frontlinjemedarbejderen ser det ofte slet ikke som sin opgave at forsvare 'statens' – eller 'systemets' – interesser og har måske sin primære sympati og empati hos sin klient, elev, studerende eller patient. En sådan dybt forankret og borgernær embedsdimension er for så vidt også vigtig for statens indre legitimitet, fordi borgernes møde med fx empatiske socialrådgivere, jordemødre eller skolelærere er afgørende for den sociale sammenhængskraft, ligesom erfaringer (med modstand) fra 'frontlinjen' kan spille betydningsfuldt ind i fremtidig politikudvikling. Imidlertid må varetagelsen af denne implementerende dimension af embedspraksis aldrig fundamentalt stå i modsætning til 'den politiske vilje' (som den måtte være formuleret på et givent tidspunkt); i så fald vil praksissen ikke (for)blive anerkendt. Således vil selv det mest borgernære empatiske frontlinjearbejde altid, med nødvendighed, være betinget af dimensioner af operationalisering og politikudvikling, hvis det skal fastholde sin anerkendelse.

Det er vigtigt at understrege, at dimensionerne er rent begrebslige og ikke skal forveksles med konkrete personer eller forskellige jobfunktioner (selv om det ligger lige for at tænke i politikudviklere, frontlinjemedarbejdere og bureaukrater). Men eftersom det, der kræves for at opfylde kravene til disse forskellige varianter af en embedslivsform, er af højst forskellig art, afhængig af, om man fx har sit virke tæt på borgeren eller er beskæftiget med strategiudvikling, vil én dimension typisk være dominerende hos den enkelte. Modsætningerne til dem, der primært er beskæftiget med de andre dimensioner, kan dermed også være betydelig, og der kan være en stor blindhed over for rationalerne i disse andre dimensioner. Det er fx tilfældet, når den offentlige leder ærgres sig over den alt for store 'idealisme' blandt frontlinjemedarbejdere, der må forstå, at der skal

sættes en standard, hvis alle skal behandles lige og hvis udgifterne ikke skal stikke helt af. Eller når frontlinjemedarbejderen frustreres over kommunalforvaltningens urimelige krav om, at der skal udfyldes excel-ark, så der kan foretages løbende resultatopfølgning, eller over nye politisk satte krav til kontanthjælpsmodtagere, der skal tilpasses uopnåelige forventninger til deres aktivering.

### **Om styringens forankring – i sidste instans – i et overlevelsedygtigt statssubjekt**

Det, der adskiller en stats- og livsformsanalytisk tænkning omkring staten fra såvel en foucauldiansk som en klassisk marxistisk forståelse er, at staten ikke først og fremmest anskues som en overbygning på samfundets forskellige kulturelle og sociale grupper (for denne skelnen, se også Jessop 1990), men som en enhed, der er konstitueret i sit forhold til andre tilsvarende statssubjekter. En stat som den danske vælger ikke frit sin egen vej, men må justere, forholde sig til og indtænke sin egen praksis i forhold til andre stater. Tankegangen er følgende: for overhovedet at kunne tænke samfund, der indbyrdes afgrænser sig over for hinanden, kræves der en anden form for subjektivitet, end den, der kendetegner de forskellige grupper i et samfund. Denne subjektivitet, ofte forstået som en 'stat', skal indeholde den kvalitet, at den kan forme en vilje, der kan forsvares og dermed opnå anerkendelse som suveræn vilje af andre tilsvarende subjekter. Et 'statssubjekt' skal således rumme, eller kunne overbevise om, en så tilstrækkelig forsvarsstyrke i forhold til sit eget suverænitetsdomæne, at andre statssubjekter afholder sig fra at forsøge at indlemme det under deres eget domæne. Der skal kunne sættes grænser for andre stat(ssubjekt)ers viljesudøvelse. Heraf afledes en grundlæggende skelnen mellem netop to former for subjekt: et selvforsvarende (stats-)subjekt og afhængige subjekter, som henter den anerkendelse, der er nødvendig for deres livsdygtighed i et statssubjekt. Det vil sige, at det er i statssubjektet, man finder betingelserne for de afhængige subjekters praksis (det være sig individuelle, fx statsborgere, lønarbejdere, virksomhedsledere osv., såvel som kollektive, fx kommuner, aktieselskaber, korporationer osv.).

Der er selvsagt megen dagligdags gøren og laden, der ikke direkte relaterer sig til et statssubjekt. Pointen er imidlertid, at ingen praksis er mulig over længere tid, hvis den ikke har et overlevelsedygtigt samfund at være praksis i; og dét nødvendiggør et selvforsvarende subjekt (som empirisk kan være alt fra et høvdingedømme til en moderne stat). Det er i samme åndedrag vigtigt

at understrege, at det ikke kun er de afhængige subjekters trivsel, der er betinget af 'en stat'. Det omvendte forhold gør sig også gældende. Statssubjektets overlevelsedygtighed beror på en tilstrækkelig forsvarsdybde i form af alt fra materielt grundlag – produktion, handel, militære kapaciteter osv. – til ideologisk sammenhængskraft og indre legitimitet. For at udgøre en sådan modstandsdygtig enhed fremmer staten i en given periode – under indtryk af andre staters tilsvarende suverænitetssarbejde – bestemte former for produktion og bestemte livsformer, mens andre livsformer, der måske tidligere har spillet en afgørende rolle, marginaliseres eller mister deres eksistensgrundlag. Som eksempler på det sidstnævnte kan man i en dansk kulturhistorisk sammenhæng tænke på adelen (midten af 1600-tallet), laugshåndværkere (midten af 1800-tallet) og husmænd (midten af 1900-tallet). Ud fra samme logik er der omvendt andre former for liv, der muliggøres med tidernes skiften. Fx et 'moderne' embedsværk (der opbygges med enevælden fra midten af 1600-tallet) og (med liberaliseringen efter midten af 1800-tallet) nye grupper som lønarbejdere, virksomheds- og kapitalejere. Grupper, hvoraf nogle – fx tjenestemænd og lønarbejdere – så i øvrigt over de seneste årtier har set deres vilkår blive forringet. Det er sket i kølvandet på en fremherskende neoliberal politisk økonomi præget af åbne grænser, konkurrencestat og fri bevægelighed, der har kastet disse grupper ud i en overlevelseskamp (hvilket i tilfældet med lønarbejdere har haft afgørende indflydelse såvel på Brexit som på Trumps succes, fænomener, der begge blev næret af utilfredse arbejderstemmer). Med den stigende protektionisme, der har præget de seneste år og som sikkert vil sætte dagsorden i årene der kommer, er det meget tænkeligt, at vilkårene for fx tjenestemænd – tæt knyttet til staten netop for at sikre at vitale kompetencer ikke er underkastet markedets vilkårlighed – igen vil blive prioriteret.

Det kontinuerlige arbejde med at forme en statslig vilje (skabt på baggrund af modstridende interesser og i en altid kun midlertidig konsensus) kan man se som statens politiske struktur. Det er her samfundets mål sættes. Samfundets resursegrundlag, skabt gennem fremme af bestemte former for produktion og de livsformer, der er knyttet til dem, kan man se som statens økonomiske struktur. Det er her de materielle midler til at konstituere en forsvarsduelig enhed etableres. Imidlertid kan den politiske og økonomiske struktur ikke stå alene. For at midlerne kan tjene de satte mål – i en grad, der er tilstrækkelig for statens overlevelse – kræves der rent teoretisk også en ideologisk



struktur. Det er denne, der rummes i begrebet 'interpellation'. Som led i en interpellation udnævnes bestemte typer af afhængige subjekter, som nævnt fx statsborgere, kommuner, virksomheder eller velfærdsinstitutioner, og tildeler dem rettigheder og pligter, alt sammen i en bestræbelse på at subjektivere dem i overensstemmelse med de politisk satte mål. Imidlertid er der ingen garanti for at interPELLerede subjekter rent faktisk tilpasser sig disse bestræbelser. Afhængige subjekter kan gøre modstand – som det også fremgår af de følgende artikler.

Og det bringer os tilbage til skellet mellem to subjektformer: det selvforsvarende statssubjekt, der trods konstante indre og ydre brydninger skal kunne forme en (ikke alt for selvmodsigende) vilje, og diversiteten blandt de afhængige subjekter, der udgør et kompleks af divergerende og modsætningsfulde viljer, der potentielt kan få et samfund til at kollapse. At skabe en politisk vilje – der opnår anerkendelse både udadtil over for andre statssubjekter og indadtil i forhold til befolkningen – er således en uhyre sammensat opgave, der involverer løbende formidling af forskellige og ofte meget differentierede dagsordener. Suverænitetetsarbejdet, og den dermed forbundne interpellation, er fuld af modstridende interesser. Som det er fremgået, er det i forhold til denne kompleksitet, at embedslivsformen er nødvendig.

Det er formentlig vigtigt for at undgå misforståelser omkring teoridannelsen, at der er tale om rent begrebslige bestemmelser af, hvad der skal til for at en stat med sin indre differentiering er overlevelsesdygtig. Der er således intet postulat om, at politikskabelsen i et konkret samfund er 'fornuftig' eller at embedsværket nødvendigvis tilbyder politikerne rationelle løsninger, der tjener det 'almene'. Tesen er slet og ret – hvis en stat skal være overlevelsesdygtig – at embedsværkets tre dimensioner er impliceret i etableringen af en statslig vilje, der skal opnå anerkendelse, hvad enten det er i maskinrummet i form af politikudvikling, i den borgernære kontakt (som politikimplementering), hvor agendaerne gerne skulle føres ud i livet (i tilstrækkeligt omfang for 'overlevelsen') trods eventuel modstand og uvilje mod de politiske dagsordener, eller i form af operationalisering, hvor betingelserne for ophævelsen af den potentielle modsætning mellem 'den politiske vilje' og 'de mange viljer' i samfundet skal dannes gennem en hensigtsmæssig bureaukratisk infrastruktur (som i disse år præges af NPG). Begreberne kan dermed ligeså vel bruges til at udforske,

hvorfor driften af staten ofte kører af sporet; fx fordi det ikke lykkes at 'få befolkningen med', fordi der er 'demokratisk underskud'; eller fordi den strategiske tænkning og de udpegede midler til at føre den ud i livet simpelthen er dårligt tænkt og ikke tager højde for befolkningens forskellige livsformer og forskelligartede krav til 'et gode liv'. Fremmedgørelsen af lærerne ved folkeskolereformen i 2013 er ét eksempel på en sådan diskrepans, og selv om en så massiv modstand ikke er dagligdag, er det som bekendt langt fra et særsyn, at reformtiltag møder uvilje fra bestemte grupper, der ikke kan se sig selv i dem; og som eventuelt kan have held med at få dem ændret. Således postuleres det ej heller, at der nødvendigvis er tale om top-down bevægelser fra et alvidende statssubjekt til sin befolkning. Afhængige subjekter gør som nævnt jævnligt modstand, hvad enten det sker gennem formaliserede kanaler, såsom organisationer og partier, eller gennem aktiviteter, der snarere har karakter af oprør. I forlængelse heraf, giver det også sig selv, at anerkendelsen af de forskellige praksisser i et samfund ikke nødvendigvis initieres 'oppefra', men kan være tilkæmpet 'nedefra'. For at nævne et eksempel af vidtrækkende kulturhistorisk betydning, var det det, der var tale om, da arbejderbefolkningen hen mod slutningen af 1800-tallet opnåede anerkendelse som en samfundsmæssig klasse med særlige rettigheder og forpligtelser, foreninger og institutioner. Dette skete ikke, fordi det var blevet udstukket som politisk målsætning, men på baggrund af årtiers uforudset og uønsket pres fra en forarmet del af befolkningen. Det er samtidig værd at bemærke, at det ikke kun var statssubjektet, der i denne brydningsfulde proces blev dannet til en ny selvbevidsthed. Det samme gjaldt arbejderne, som igennem den lange kamp for anerkendelse som kollektivt subjekt med ret til at opbygge egne organisationer, gennemgik en dannelsesrejse, hvor det var den moderate (reformistiske) og ikke den radikale (revolutionære) del af bevægelsen, der kom til at tegne arbejderbefolkningen.

### **Artiklerne i dette temanummer**

Den problematik, som nærværende temanummer kredser om, involverer således såvel grundlæggende historiske forandringer, hvor samfundsindretningen er under omdannelse, som den løbende drift af en stat med alle de funktioner og personer, der er involveret heri. Og det er et lille udpluk af sidstnævnte, der er i fokus i de følgende artikler. I de tre studier er det først og fremmest ansatte, der i større eller mindre grad realiserer en implementerende dimension af en

embedslivsform, der er i fokus. Der er primært tale om offentligt ansatte i borgernære funktioner, konkret i form af lærere over for skoleelever, jordemødre over for vordende mødre og socialrådgivere over for kontanthjælpsmodtagere. Men da dimensionerne i en embedslivsform som nævnt er indbyrdes forbundne, indgår ikke mindst en operationaliserende dimension som en nødvendig del af praksissen også blandt disse frontlinjemedarbejdere. Begrebernes styrke – hvis de vel at mærke er rigtigt tænkt, så de bærer en nødvendighed i sig – er netop, at man uagtet hvilken dimension, analysen er koncentreret om, vil vide at de to øvrige dimensioner også må spille en rolle, om ikke direkte hos den enkelte, så i form af nogle grundlæggende betingelser for at vedkommendes praksis kan vare ved.

Artiklen *Jordemoderliv* giver et indblik i, hvordan jordemødre balancerer i krydsfeltet mellem deres faglige skøn, anbefalinger vedtaget af Sundhedsstyrelsen og krav om informeret samtykke, inden for et område, der har været tæt på kollaps over de senere år. Sarah Marie Jäpelt, Christina Falkenberg og Anne Kathrine Nygaard Helbo viser, hvordan jordemødrene konstant navigerer mellem kontinuerligt foranderlige styringspraksisser og deres egne kerneværdier og jordemoderfagligheder. Gennem inddragelsen af embedslivsformen og dens varianter som analytisk redskab giver artiklen et bud på, hvordan modstridende og skiftende krav bliver søgt håndteret og gjort meningsfulde af jordemødrene – og gør det på divergerende måder, fordi jordemødrenes tilgang til og funktion indenfor faget er forskellige.

I artiklen *Forudsætninger for 'den gode skole'* er omdrejningspunktet forholdet mellem folkeskolelæreres daglige arbejde og politisk bestemte ændringer i det danske uddannelsessystem, der som bekendt har afstedkommet meget omfattende utilfredshed i kølvandet på folkeskolereformen i 2013, og som netop igen i slutningen af 2023 er kommet højt på den politiske dagsorden. Mia Portocarrero Andersen og Sofie Amalie Bratholm viser, hvordan implementeringen af nye ledelsesregimer samt neoliberale statslige reformer påvirker lærernes handlemuligheder og praksis. Artiklen undersøger bl.a. hvordan lærerne forholder sig til og 'forhandler' moderne styringsteknologier som PISA-tests og retningslinjer om øget fokus på individuel udvikling på bekostning af en mere socialt baseret dannelse.

Artiklen *Beskæftigelsesområdet i forandring* omhandler socialrådgiveruddannede ansatte inden for beskæftigelsesområdet, et område der er udsat for et konstant politisk fokus og helt aktuelt står over for en politisk beslutning om, at landets jobcentre skal lukkes. Maja Lehn og Izabella Garnett belyser i artiklen, hvordan de ansatte som de har talt med, har vidt forskellige rationaler og drives af vidt forskellige motiver trods det, at de alle er uddannet som socialrådgivere. Det diskuteres, hvordan disse forskelle kan rummes i en sektor, der er under konstant forandring og karakteriseret ved meget strikte målkrav, præget ikke mindst af et NPM-paradigme (på et område, hvor borgerinddragelsesaspektet i en NPG-tænkning ikke for alvor har vundet indpas). I lyset af den aktuelle kritik af beskæftigelsesindsatser forekommer det overraskende, at beskæftigelsesindsatsen i den pågældende kommune er relativt velfungerende, og spørgsmålet rejses, om det er de ansattes forskellighed der, frem for at være en hindring for at få borgerne i beskæftigelse, faktisk er hensigtsmæssig for at få opfyldt de politiske målsætninger.

### **Etiske og metodiske overvejelser i studiet af statsansatte**

I studiet af offentligt ansatte melder sig, som altid i etnologisk feltarbejde, en række metodiske og etiske overvejelser. En første overvejelse handler om at få adgang til at foretage observationer og/eller interviews med ansatte i en given kommunal eller statslig enhed. Metodiske diskussioner inden for forskning i statsansatte peger på, hvordan en sådan adgang løbende forhandles, og hvordan der er flere døre, der skal sparkes ind, samt hvordan den adgang, man som feltarbejder kan forhandle sig til, siger noget om den enhed, man studerer (Kalir m.fl. 2019). I studiet af politikudvikling på migrationsområdet har den tyske etnolog Sabine Hess desuden diskuteret udfordringerne ved at udføre feltarbejde i organisationer eller dele af staten, som selv udvikler og opererer med evidensbaseret forskning, og således har specifikke forventninger til, hvordan et feltarbejdes indsigter kan indgå i et 'vidensloop' (Hess 2010). Hvor muligheden for at indgå i et sådant vidensloop er positivt i den forstand, at det giver forskningen mulighed for at dele indsigter med et praksisfelt, kan det samtidig være en udfordring, eftersom der i felten også vil være en række forventninger til, hvad der er relevant at undersøge, og derfor hvad forskningen skal fokusere på og bidrage med –

sådanne forventninger kan i den forstand også forme den adgang, forskeren får til felten (Kristensen 2020).

I nærværende artikler er adgangen til felten forhandlet på forskellig vis. Hvor kontakten til skolelærere er foretaget direkte uden om skolelederen, er adgang til jordemødre og fødegang forhandlet gennem en afdelingsjordemoder. Aftaler med informanter på beskæftigelsesområdet er ligeledes arrangeret efter aftale med en overordnet medarbejder. I alle tre tilfælde har det været udslagsgivende, at de primære adgangsgivere har kunne genkende sig selv i de spørgsmål og henvendelser om interviews og feltarbejde, de har modtaget. Således kan der peges på, at aktører, der har deres virke inden for de tre felter hver især har haft en interesse i at få undersøgt og diskuteret henholdsvis skolelæreres vilkår efter skolereformen, jordemødres arbejdsvilkår, samt beskæftigelsesindsatsens omdømme.

Ligesom ved andre typer feltarbejde er spørgsmål om anonymisering og loyalitet på spil, når statsansattes praksis studeres gennem feltarbejde og interviews, og forfatterne til alle tre artikler i dette temanummer har således måtte gøre sig en række etiske og metodiske overvejelser i bearbejdningen af det indsamlede materiale. Disse spørgsmål har blandt andet drejet sig om, hvordan informanter anonymiseres, herunder hvorvidt stillingsbetegnelse, rang og eventuelt navn skal fremgå af en analyse. I forlængelse heraf har forfatterne også måttet overveje, om specifikke lokationer og enheder bør anonymiseres og i så fald, hvilke konsekvenser det får for en analyses udsagnskraft, at en kontekst ikke kan ekspliciteres.

I forlængelse af sådanne overvejelser er det i nærværende sammenhæng besluttet at anonymisere de fleste interviewpersoner, ligesom de enkelte sygehuse, skoler og kommuner også er anonymiseret. Enkelte informanter fremstår ved navn, idet de netop udtaler sig som talsmænd (for en fagforening, for en interesseorganisation). Denne tilgang er valgt af hensyn til undersøgelsesinformanter: selv når både interviewer og informant er opmærksomme på ikke at dele personfølsomme oplysninger og/eller informationer dækket af tavshedspligt, kan problematiske udsagn om reel praksis stadig sætte en offentligt ansat i en uforudsigelig og prekær situation. Heraf følger spørgsmål om, hvilke

informationer, der kan inddrages i en analyse, samt hvorvidt udvalgte citater skal godkendes af informanter i skriveprocessen, eller om samtykke til deltagelse i undersøgelsen er tilstrækkeligt.

Som det fremgår af introduktion her, omhandler dette temanummer af Culture and History offentligt ansatte på tværs af sektorer gennem studier af jordemødre, folkeskolelærere og socialrådgivere. I forlængelse af ovennævnte forskningsfelter, søger artiklerne desuden at forstå og kontekstualisere de ansattes praksisser, hverdagsvalg og rationaler. Ved at udforske disse processer ved brug af stats- og livsformsteoriens begreb om en embedslivsform (og varianter heraf), fremhæves dermed også netop en interesse for, hvordan ethvert niveau af staten, så at sige, må anerkendes af andre niveauer, for at (for)blive funktionsdygtig. I den forstand følger en interesse for at undersøge grænserne for hverdagens kreativitet, samt en interesse for, hvorfor netop visse praksisser tilgodeses og trives, mens andre kæmper for at fastholde deres anerkendelse. Det vil sige, hvor megen dansk såvel som international forskning har fokus på kløften mellem ideal og praksis, interesserer temanummerets artikler sig for, hvordan der kalibreres mellem ideal og praksis på en måde der betyder, at en given reform eller lovgivning (for)bliver genkendelig for politikudvikleren, og samtidig håndterbar i en implementeringsproces på 'frontlinjen'.

Forhåbentlig kan disse artikler inspirere og være med til at styrke vigtigheden af at udforske styringspraksisser. Artiklerne tilføjer nogle facetter til et stadigt foranderligt politisk landskab og til de fortidige, nutidige og fremtidige nationale såvel som internationale udfordringer, vi som samfund, borgere og forskellige faggrupper står over for, når det kommer til sundhedssektoren, beskæftigelses- og uddannelsesområdet.



## Litteraturliste

- Barry, Andrew, Thomas Osborne, og Nikolas Rose. 1996. *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-Liberalism and Rationalities of Government*. London: UCL Press.
- Bjerre, Cecilie. 2021. *Når staten er far og mor: børneværnets anbringelser af børn i Danmark 1905-1975*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Buus, Henriette. 1999. *Sundhedsplejerskeinstitutionens dannelse: en interpellationsanalyse*. København: Museum Tusulanum.
- Bøgh Andersen, Lotte, Carsten Greve, Kurt Klaudi Klausen, og Jacob Torfing. 2017. *Offentlige styringsparadigmer: konkurrence og sameksistens*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Du Gay, Paul. 2007. *Hyldest til bureaukratiet: Weber, organisation, etik*. Kbh.: Hans Reitzel.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich. 2011 [1821]. *Retsfilosofi: elementær retsfilosofi eller naturret og statsvidenskab i grundrids*. Frederiksberg: Det lille Forlag.
- Hvid, Helge, Annette Kamp, Pernille Hohnen, og Vibeke Kristine Scheller. 2013. "New public management. Konsekvenser for arbejdsmiljø og produktivitet". *Skriftserie for Center For Arbejdslivsforskning* 3: 1-80.
- Højrup, Thomas, og Niels Jul Nielsen. 2024. *Life-Modes in a Changing World Order. The neoculturation of life-modes in a state system under transformation*. Nord Academic/Gad. København.
- Jessop, Bob. 1990. *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge: Polity Press.
- Jul Nielsen, Niels. 2022. "Governance or Interpellation? An Elaboration of Civil Servant Practice(s)". *Ethnologia Europaea*. 52(1), s. 1-22. <https://doi.org/10.16995/ee.3004>
- Jul Nielsen, Niels. 2023. "Civil Servant". *Cultural Figures. An Ethnographic Glossary / Kulturelle Figuren. Ein empirisch-kulturwissenschaftliches Glossar. Festschrift für Johannes Moser, Münchner Beiträge für Volkskunde*, redigeret af M. Ege, L. Gozzer, D. Habit, C. Schwab, og J. Wietschorke. Waxmann Verlag, s. 140-43
- Järvinen, Margretha, og Nanna Mik-Meyer. 2012. *At skabe en professionel: ansvar og autonomi i velfærdsstaten*. Kbh.: Hans Reitzels Forlag.
- Kamp, Annette. 2016. "Welfare Professions in Transition". *Nordic Journal of Working Life Studies* 6(1):1, s. 1-6. <https://doi.org/10.19154/njwls.v6i1.4882>
- Kamp, Annette, Lars Klemsdal, og Lena Gonäs. 2013. "Working in the Public Sector Introduction to the Thematic Issue". *Nordic Journal of Working Life Studies* 3(2): 1, s. 1-8. doi: 10.19154/njwls.v3i2.2547.
- Kohl, Kathrine Syppli, og Marie Sandberg. 2023. "Frivillighedens grænsearbejde. Hvordan paradigmeskiftet udfordrer den frivillige sociale indsats på flygtningeområdet." *Paradigmeskiftets konsekvenser: Flygtninge, stat og civilsamfund*, redigeret af S. M. Bregnbæk Sarah-Louise J., Rytter, Mikkel; Whyte, Zachary, M. Rytter, Z. Whyte, og S.-L. J. Mortensen: 325-50. Aarhus University Press. <https://doi.org/10.2307/jj.5590545.18>

- Kristensen, Marlene Paulin. 2019. *Relocation Europe: Border Officials and Their Everyday Attempts to Stabilise Borders*. PhD Thesis. Cph.: University of Copenhagen, Faculty of Humanities.
- Kristensen, Marlene Paulin (2020). EU border officials and critical complicity: the politics of location and ethnographic knowledge as additions. *Social Inclusion*, 8(4), 169-177.
- Kristensen, Nanna Simone, Jon Alexander Mangerel, og Rebecca Søegaard. 2022. "Frivillighed - velfærdsstatens redning?: En etnologisk undersøgelse af inddragelsen af frivillige civilsamfundsaktører i Københavns kommunes ældrepleje". *Culture and History: Student Research Papers* 6(2): 20-36. <https://doi.org/10.7146/chku.v6i2.134566>
- Lipsky, Michael. 1969. *Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy*. Madison: Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Russell Foundation. <https://doi.org/10.2307/1288305>
- Lydiksen, Agnes, og Nikolaj Porskjær. 2017. "Social- og sundhedsarbejde i konkurrencestatens hjemmepleje." *Culture and History* 1(2): 44-65. <https://doi.org/10.7146/chku.v1i1.26512>
- Pyysiäinen, Jarkko. 2017. "Neoliberal governance and 'responsibilization' of agents: reassessing the mechanisms of responsibility-shift in neoliberal discursive environments". *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory* 18(2): 215-35. <https://doi.org/10.1080/1600910X.2017.1331858>
- Sharma, Aradhana, og Akhil Gupta. 2006. *Anthropology of the State: A Reader*. Malden, Mass.: Blackwell.
- Torfing, Jacob, og Peter Triantafyllou. 2017. *New public governance på dansk*. Kbh.: Akademisk Forlag. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316105337.001>
- Tortzen, Anne. 2016. *Samskabelse i kommunale rammer: hvordan kan ledelse understøtte samskabelse?*, ph.d.-afhandling, Roskilde Universitet.
- Triantafyllou, Peter. 2017. *Neoliberal power and public management reforms*. <https://doi.org/10.7765/9781526103765>
- Vejen Hansen, Dorthe. 2004. "Embedslivsform - om at navigere mellem civilsamfund og stat". *I statens tjeneste: korrupsion, bestikkelse og underslæb blandt enevældens embedsmænd*, Den jyske historiker, 104, redigeret af M. O. Kruse, s. 13-27
- Weber, Max. 1978. *Economy and society*. Berkeley: Univ. of California Pr.
- Winter Nielsen, Sigge. 2021. *Entrepreneurstaten: Hvorfor vælgerne ønsker forsvinder op i den blå luft - og hvordan vi fikser det*. Gads Forlag.



# BESKÆFTIGELSESSOMRÅDET I FORANDRING

Livsformer og styringspraksisser i en dansk yderkommune

Af:  
Maja Lehn  
Izabella Garnett  
Europæisk Etnologi



**ABSTRACT:** The article explores working life within the Danish job centers in light of the challenges these are facing in terms of increased regulation, process-oriented requirements, and bureaucratization. Emphasis is put on the diversity of tasks involved in helping citizens in their job seeking in a Danish rural municipality, as well as on the employees' different ideas of what makes up a 'good working life'. The contrasting approaches, strategies, and professional motivations of three social workers are explored. It is described how they – despite their differences and the diversity of their roles and functions – seem to make up a well-functioning whole, and the article discusses how this can be understood, not least considering the recurring shifts in political expectations and demands that the job centers are exposed to.

**KEYWORDS:** embedslivsform, stats- og livsformsteori, beskæftigelse, new public management, new public governance



## Indledning

I 2023 præsenterede statsminister Mette Frederiksen ved Kommunalpolitisk Topmøde, arrangeret af Kommunernes Landsforening, regeringens vision om at nedlægge jobcentrene:

Vi vil nedlægge dem [jobcentrene] (...) Det skyldes ikke, at medarbejderne i jobcentrene ikke gør arbejdet godt nok. (...) Det her er et opgør med et system, der er viklet ind i regler, proceskrav og bureaukrati. (...) Det handler om, at vi sammen skal finde en ny måde at gøre det på. [Statsministeriet 2023]

En af de nyere tiltag, der vil komme området til livs, kommer fra den nuværende SVM-regering, der ønsker et opgør med landets jobcentre. Beskæftigelsesområdet har undergået store reformer de seneste 10-20 år, hvilket har medført andre og nye arbejdsvilkår for de ansatte i den offentlige sektor, der blandt andet skal forholde sig til øgede effektivitets- og kontrolkrav. Omsorgen og hjælpen til den enkelte borger forekommer i en til tider vanskelig sameksistens med de administrative og politiske målsætninger, hvor resultatopfølgning, ledelsestilsyn og hyppig kontrol forpligter og stiller bestemte krav til både ledere og ansatte. Beskæftigelsesområdets kontinuerlige omskiftelighed og tiltagende effektivitetskrav har gennem længere tid været underlagt kritik.

I denne artikel udforsker vi hvordan hverdags- og praksisniveau inden for beskæftigelsesområdet samtidig står i kontrast til og integreres med lovgivningsniveau og politisk diskurs. Dette komplekse forhold belyser interessante aspekter af emnet, herunder dets paradokser. Vi retter vores opmærksomhed mod en analyse af tre offentligt ansatte med ledelsesansvar, der opererer inden for samme domæne med det overordnede formål at facilitere borgernes beskæftigelse. Disse mål forvaltes af forskellige instanser, som de tre offentligt ansatte repræsenterer individuelt gennem et kommunalt kompetencecenter, et jobcenter og Social- og Arbejdsmarkedsudvalget i den undersøgte kommune. De tre informanter er uddannede socialrådgivere, sidder i forskelligartede stillinger, og de har forskellige forståelser af, hvad "det gode arbejdsliv" består af. I artiklen undersøger vi hvorvidt deres motivationer og idéer om et godt arbejdsliv kan blive imødekommet inden for et område, der har været og er under forandring, og dermed underlagt forskellige og skiftende politiske krav, som ikke

nødvendigvis stemmer overens med informanternes værdier og rationaler. I den sammenhæng inddrages embedslivsformens forskellige dimensioner (jf. indledningsartiklen til dette temanummer) til at belyse de ansattes forskelle og divergerende rationaler og hvordan disse kan give en forståelse af deres tilgang til og syn på deres arbejde. Der gives et indblik i, hvordan deres motivation indebærer vidt forskellige tilgange samt hvordan deres egne visioner for området bliver balanceret i forhold til de effektiviseringskrav, proceskrav og bureaukratisering, som deres arbejdsplads er underlagt. Denne indsigt bidrager til en bredere debat om effektivisering og modernisering af beskæftigelsesområdet i en tid med stadig større reformer, forandringer og krav.

## Forskningsfelt

Kommunalreformen blev vedtaget i 2005 og trådte i kraft i januar 2007, hvilket resulterede i en sammenlægning af de danske kommuner, der sidenhen har bestået af 98 kommuner med dertilhørende jobcenter, som er ansvarlig for beskæftigelsesindsatsen i Danmark. Et stærkt fokus på sammentænkning og samarbejde mellem statslige og kommunale instanser har siden da været essentiel mod det fælles mål; at hjælpe ledige borgere videre. Ændringen har haft stor arbejdsmæssig indvirken på beskæftigelsesområdet, da reformen – i tråd med en fremherskende New Public Management-tænkning inden for dette område – indebærer en forpligtelse til at dokumentere indsatsernes effekt og evne til at komme i mål med specifikke resultater. Det statslige og kommunale beskæftigelsesområdes ambition om at aktivere arbejdsløse borgere er et velbelyst emne og den eksisterende forskning på dette og tilgrænsende emner inden for socialområdet spænder bredt og er karakteriseret ved forskellige tilgange.

En del af denne forskning tager afsæt i foucauldianske governmentale magtanalyser af det kommunales mangefacetterede styringsformer (Born & Jensen 2005; Høgsbro 2012; Nielsen & Andersen 2016; Villadsen 2003). I disse bidrag problematiseres den offentlige sektors styringspraksisser ved at undersøge, hvorledes specifikke diskurser, rationaler og teknikker gør sig gældende i det sociale arbejde mellem borger og socialrådgiver, herunder i det kommunale jobcenter (Pedersen & Hansen 2011). Andre analyser har et livsformsanalytisk udgangspunkt. Heriblandt kan nævnes forskning, der undersøger hvordan ét fag kan rumme ansatte med samme uddannelse, men forskellige livsformer, selvom dette ofte kan være kilde til konflikt (Otto & Wiene 1989; Andersen

& Lydiksen 2017). Der er desuden studier, der undersøger konsekvenserne af regionalt udviklingsarbejde og udflytning af statslige arbejdspladser, som er geografisk forankret i danske yderkommuner (Høst & Larsen 2016; Larsen 2022). Endelig kan nævnes undersøgelser om skabelsen af henholdsvis klienternes og de professionelle identiteter inden for velfærdsinstitutionerne (Järvinen & Mik-Meyer 2003; Järvinen & Mik-Meyer 2012).

Vores forskningsfokus adskiller sig i kraft af, at vi ikke primært retter opmærksomheden mod (magt)forholdene mellem borger og socialrådgiver, som tidligere studier har gjort. I stedet er vores interesse rettet mod, hvordan forskellige uddannede socialrådgivere trives i det samme beskæftigelsesområde, hvor divergerende livsformer og opfattelser af ”det gode arbejdsliv” er i spil. Denne specifikke tilgang belyser ikke kun mangfoldigheden blandt fagfolk, men også variationen i deres opfattelser af et meningsfuldt arbejdsliv. På denne måde positionerer vores analyse sig som et bidrag, der ikke blot berører, men også udfordrer eksisterende forskningstraditioner ved at fokusere på samspillet mellem forskellige socialrådgivere inden for det komplekse landskab af danske jobcentre. Vores positionering i feltet fremhæver behovet for at forstå, hvordan mangfoldigheden blandt socialrådgivere kan påvirke arbejdsmiljøet og praksisserne inden for beskæftigelsesområdet. Dette bringer fokus på samarbejdet og samspillet mellem socialrådgivere med forskellige livsformer. Ved at rette vores opmærksomhed mod denne dimension ønsker vi at bidrage til en nuanceret forståelse af, hvordan diversitet blandt socialrådgivere kan forme det professionelle landskab.

Analysens empiriske materiale består af semistrukturerede interviews og feltarbejde indsamlet i oktober 2022. Artiklens primære materiale er de interviews, som er foretaget med uddannede socialrådgivere, som alle er kommunalt ansatte i yderkommunen. Både den specifikke kommune samt ansatte er i artiklen blevet anonymiseret. Tina er teamleder på kompetencecenteret, et aktiverings- og opkvalificeringstilbud, der hører under kommunens jobcenter. Anja er medlem af byrådet som folkevalgt socialdemokratisk politiker og har de sidste ti år siddet som formand for Social- og Arbejdsmarkedsudvalget. Heidi er forholdsvis ny leder af yderkommunens jobcenter. De har alle det meste af deres arbejdsliv ydet en indsats på beskæftigelsesområdet og har dermed kendskab til sektorens udvikling, men har samtidig hver deres opfattelse af, hvad der udgør et godt arbejdsliv som kommunalt ansat.

## Et jobcenter mellem to styringspraksisser

Efter kommunalreformens implementering har en central tanke inden for New Public Management (NPM) ført til, at medarbejderne i jobcentret nu vurderes på flere parametre med fokus på resultatorientering og øget effektivitet i den offentlige sektor. Dette inkluderer dokumentation af antallet af samtaler, som sagsbehandlerne afholder med borgerne, antallet af borgere i jobcentrets tilbud, samt deres position inden for forskellige beskæftigelsesmuligheder som arbejdsparat, dagpenge, førtidspension, flexjob osv.

Både Heidi og Anja italesætter de massive og for dem skelsættende ændringer, der har fundet sted på beskæftigelsesområdet de seneste 10-20 år og har delte meninger om, hvorvidt dette resultatorienterede fokus er til gavn for jobcenteret og dets borgere. Heidis holdning til styringen af og kravene til beskæftigelsesområdet er todelt. På den ene side trives hun med, at der er sat en klar retning for, hvad kommunen og jobcentret skal nå, ikke mindst fordi det samtidig sætter en klar retning for, hvad hun skal som leder. På den anden side mener hun, at de gældende proceskrav kan besværliggøre jobcenterets frontlinjemedarbejderes arbejde væsentligt. Hun uddyber her, hvordan kravene til dokumentation og monitorering på området har:

(...) ændret sig markant, og det er jo formentlig også derfor, at man politisk også vil gøre op med bureaukratiets proceskrav. Jeg tror, at man har svært ved at finde ud af hvordan man skal gøre det. Så man taler om hvad beskæftigelsesloven består af, inklusiv alle vejledninger og bekendtgørelser, over 30.000 sider. Det er jo blevet bureaukratiseret og rent processtyret (...) hvor meget er målt på, om vores proceskrav er opfyldt. [Heidi]

Jobcenteret har en fast kontrol i form af interne ledelsestilsyn og ekstern revision, hvor det undersøges om målene er opfyldt i forhold til uddannelsesplaner, jobplaner, vejledninger, rettigheder og pligter. Ved de interne og eksterne tilsyn kontrolleres det, at resultaterne er tilfredsstillende og følger de politiske målsætninger, der er sat for området. Heidi forklarer, at sektoren er blevet meget politisk styret og måden hvorpå det bliver styret, er afhængig af såvel regeringspartierne som af den til enhver tid gældende lovgivning. For Heidi og i særdeleshed hendes medarbejdere kræver det, at de hele tiden skal være omstillingsparate og sætte sig ind i gældende regler og reformer. Hvor det før i tiden først og fremmest var en kerneværdi at ville hjælpe andre

mennesker som uddannet socialrådgiver, er det nu en forudsætning at kunne arbejde i en yderst bureaukratiseret og politisk organisation og forholde sig til den lovgivning, der er for den bestemte målgruppe under de politiske rammer, som en forligskreds af partier har sat. Med andre ord kræver jobbet ansatte, der kan trives inden for sådanne rammer og rationaler.

### Så mange krav, at man næsten drukner i det

De synlige målbare resultater fra evalueringer, benchmarkinganalyser og målinger sætter en klar retning for jobcenteret. Men balancegangen mellem hvad der er til borgernes bedste og hvad der er en nødvendighed pga. øget resultatorienteret markedsstyring, giver ifølge Heidi en klar, men tidskrævende fremgangsmåde, hvor borgerens individuelle behov ikke nødvendigvis bliver sat først. Hun beskriver det således:

(...) det kræver en ekstra indsats i at oparbejde en relation til en borger og en tillid i forhold til at man er en myndighed og vi skal igennem en lang række af krav, rettigheder og pligter, før vi ligesom kan sige at nu kan vi måske have et fokus på hvem er du og hvordan kommer vi så videre i forhold til det (...) der er så mange krav, også til, hvad man skal formidle af vejledning og rettigheder og pligter, at man næsten drukner i det nogle gange. [Heidi]

Hun beskriver, hvordan bureaukratiseringen gør det meget sværere, nærmest umuligt nogle gange, at formidle disse reformer, lovgivninger og rettesnore videre til de enkelte borgere, der kommer i kontakt med jobcenteret. Medarbejdernes arbejdstid og fokus bliver dermed rettet mod at sikre sig, at de forskellige mål bliver overholdt og resultaterne registreret til videre sammenligning og evaluering, hvilket bevirker, at borgerens tillid til sagsbehandleren og jobcenteret kan blive sat på prøve, da megen tid bruges på andre hensyn end at opbygge en relation til borgeren og dennes individuelle behov. Jobcenterets ledelse, i hvert fald vurderet på grundlag af vores optegnelser med Heidi, demonstrerer en implementering af NPM-konceptet, der indebærer en strategisk adaptation af managementmetoder fra den private sektor. Denne tilgang er forankret i jobcenterets vision om kontinuerlig effektivisering af beskæftigelsesområdet og dets ledelsespraksis. Heidi, i sin rolle som leder af jobcenteret, anser det som afgørende at etablere forbindelse med ledere fra den private sektor. Dette realiseres gennem deltagelse i et fælles ledernetværk, hvor der sker erfaringsudveksling på tværs af både den offentlige og private sektor. Ud over at udveksle lederegenskaber, faciliterer

netværket også samarbejdet mellem jobcenteret og kommunens virksomheder, som er en vigtig prioritering fra beskæftigelsescentrets side, ligesom det er tilfældet i de fleste af landets øvrige kommuner.

På beskæftigelsesområdet illustrerer samarbejdet mellem jobcenteret og kommunens virksomheder et eksempel på, hvordan styringsparadigmet New Public Governance (NPG), der indebærer involvering af en bredere kreds af interessenter i håndteringen af komplekse samfundsudfordringer, ligeledes har fået en stigende indflydelse. Anja, Tina og Heidi er enige om, at jobcenteret identificerer kommunens virksomheder som essentielle samarbejdspartnere. Disse virksomheder forventes at bidrage til udviklingen af bæredygtige løsninger og arbejde aktivt hen imod det overordnede mål om at støtte de arbejdsløse borgere i at finde beskæftigelse.

Dette partnerskab reflekterer en forskydning i styringspraksis, hvor det traditionelle top-down-hierarki, som ofte gør sig gældende ved NPM, erstattes af en mere integreret NPG-tilgang, der inddrager både offentlige og private aktører. Anja, Tina og Heidi er enige om, at jobcenterets vigtigste samarbejdspartnere er kommunens virksomheder, der skal skabe holdbare løsninger og arbejde hen imod det overordnede mål, at hjælpe de arbejdsløse borgere med at finde beskæftigelse. Dette manifesterer sig konkret på kompetencecenteret, hvor Tina er daglig leder. Kompetencecenteret, der er et bygningskompleks med plads til utallige aktiviteter og borgeres interesser. Der er både tilknyttet gymnastiksal, kreativt værksted, have samt kontorer til de ansatte socialrådgivere. Kompetencecenteret er etableret som et samarbejde mellem Naturstyrelsen og kommunens Park og Vej-afdeling. Samarbejdet giver arbejdsløse borgere mulighed for at deltage i opgaver relateret til pasning af naturarealer og restaurering af ældre byskilte og bænke. Gennem samarbejde og en fælles indsats med henblik på effektive løsninger, bidrager ledere fra både den private og den offentlige sektor, som Heidi nævner, til at frembringe bæredygtige resultater til gavn for hele kommunen.

### En socialrådgiversjæl, der blev vakt igen

De tre informanters konkrete positioner og funktioner indenfor beskæftigelsesområdet i kommunen udfolder sig på forskellige niveauer, hvilket giver en mulighed for at udforske, hvordan

embedslivsformen manifesterer sig på forskellig vis. Som det ofte ses i undersøgelser af embedsværket, motiveres den enkelte ansatte primært af (det som man kan anskue som) en bestemt dimension af embedslivsformen, hvilket er en naturlig følge af, at dimensionerne peger i forskellige og ofte modsætningsfulde retninger; uagtet at de også skal fungere som en helhed (se nærmere herom i indledningsartiklen til dette temanummer). For eksempel opfatter Tina, teamleder på kompetencecenteret, sig selv og sin rolle som værende klart adskilt fra organisationens politiske niveau, og hendes kommunikation med dette niveau foregår alene gennem hendes leder, Heidi. Hun anser desuden sig selv og kompetencecentret som en del af frontlinjearbejdets implementerende dimension, der opererer på anden vis end Anja og det politiske niveau. Det er Tinas jobcenterleder, Heidi, der kommunikerer med det politiske niveau, herunder Anja, formand for social- og arbejdsmarkedsudvalget. Tilsammen beskæftiger de sig med alle tre dimensioner – den politik-udviklende dimension, den politik-implementerende dimension og den operationaliserede dimension, hvilket underbygger betragtningen om, at alle tre dimensioner er afgørende for, at embedsværket kan fungere effektivt.

I modsætning til Tina drives Anjas virke af en interesse for det politiske udviklingsarbejde på beskæftigelsesområdet; altså af det, der kan anskues som embedslivsformens politik-udviklende dimension. Men gennem samtalen med hende bliver det også tydeligt, at denne drivkraft ikke står alene. Anja har årelang erfaring som praktiserende socialrådgiver i frontlinjen tæt på borgeren (det man kan se som en politik-implementerende dimension), og dette arbejde har stor betydning for hende. Hendes tidligere erfaring har givet hende et blik for udfordringerne med at sikre sammenhængen mellem skiftende politiske dagsordener og borgernære aspekter inden for beskæftigelsesområdet. Måske skal hendes stigende orientering mod politik-udviklende aspekter i arbejdslivet forstås på den baggrund. Her kan hun muligvis kvalificere de tiltag, der kommer på beskæftigelsesområdet – tiltag, som hun ofte er uenig i.

Da Anja tiltrådte som formand for Social- og Arbejdsmarkedsudvalget i 2017 stod jobcenteret overfor store udfordringer som følge af reformer på beskæftigelsesområdet. Reformerne omfattede ændringer i reglerne for dagpenge, kontanthjælp og aktivering af ledige, der krævede en omstilling og tilpasning af jobcentrets indsatser og metoder. Anja har en klar opfattelse af, hvad der er bedst



for borgerne i kommunen, på job- og kompetencecenteret. Hendes indsigt og erfaring som socialrådgiver har formet hendes overbevisning om, hvordan beskæftigelsesindsatsen bør være forankret. Ifølge Anja har beskæftigelsesområdet undergået markante forandringer siden hun blev uddannet socialrådgiver i 1980'erne, og det er langt fra altid, at hendes visioner harmonerer med de til enhver tid gældende politiske krav til beskæftigelsesområdet. Denne uoverensstemmelse er ofte kilde til frustration for hende:

Ja, en af de ting, jeg blandt andet har sagt et par gange her er, at man har låst området så meget (...) Altså det er jo vanvid, altså tidligere, der havde man få ydelser, men her der har man alle mulige. Og jeg vil så sige, de har lavet det om igen, faktisk en siddende eller tidligere regering har i juni måned ændret det, så de har fjernet alle de her ydelser. Og det er godt. [Anja]

Den strukturerede tilgang til at levere ydelser til borgerne, som hun omtaler som "trin", udfordrer Anjas grundlæggende opfattelse af, hvordan kommunen bør forvalte deres borgeres behov. Hun er af den overbevisning, at tidligere regeringer, såsom Anders Fogh Rasmussens regeringsperiode 2001-2009, ikke i tilstrækkelig grad prioriterede borgernes bedste. I stedet fokuserede de ifølge Anja gerne på styring og effektivitet i kommunerne, hvilket i hendes optik ofte overskyggede det primære mål om at imødekomme borgerens behov og trivsel. Reformerne på området har ændret rammerne for jobcenterets fremtid og gjort, at hendes "(...) socialrådgiversjæl blev vakt igen". Hendes faglige engagement som socialrådgiver kommer endvidere til udtryk i hendes klare utilfredshed med det store fokus på at sammenligne årets resultater med tidligere års præstationer. Hun understreger sin pointe ved at medbringe en bunke af omfattende analyser udarbejdet af konsulentfirmaer og ark med oversigter over hvor mange borgere, der over tid befinder sig på forskellige "trin". Utilfredsheden over denne måde at møde borgeren på, og de konstante ændringer som både jobcenteret og borgerne løbende skal tage stilling til og indordne sig under, er tydelig hos Anja, der mener, at "vores lovgivning har været med til at forhindre mennesker i at komme videre. Det er mit klare bud". Da vi spørger ind til Anjas baggrund som socialrådgiver og hvordan området har ændret sig, siger hun:

Vi skal jo ikke selv bestemme, hvordan vi tager imod borgere, det har de nærmest skrevet ned i en lov. Det er jo fuldstændig forrykt. Det kan vi godt finde ud af selv, og det er ærgerligt, at

man i den grad som stat sætter sig på det. Da jeg blev socialrådgiver [1984], der sad jeg jo og havde hele pakken med mig og jeg kunne arbejde med mit skøn og så videre. [Anja]

Anja er bekymret over udviklingen inden for hendes fagområde, hvor hun i sin tid påskønnede den frihed, der oprindeligt var i faget. Hun erkender, at hun i sit virke som politiker og formand er nødsaget til at følge de skiftende politiske krav, men viser på samme tid sin utilfredshed med dette og sin vilje til at påvirke fremtidige tiltag, hvor det er muligt.

### En mangefacetteret succes

Det kunne forventes at beskæftigelsesområdets øgede bureaukratisering ville møde meget modstand blandt områdets ansatte. Det er imidlertid ikke altid tilfældet. Der er ansatte, der trives i arbejdet med at sørge for, at området lever op til de krav, som en øget bureaukratisering medfører, samtidig med at de så vidt muligt sørger for, at områdets ansatte kan trives under disse krav. En af disse ansatte er jobcenterleder Heidi, som har haft adskillige lederstillinger i den offentlige sektor. Da vi taler med hende, har hun været leder omkring et års tid på kommunens jobcenter, hvor hun har det overordnede ansvar for alt fra økonomi og udvikling til personale og arbejdsmiljø. Hun har jævnligt møder med både Social- og Arbejdsmarkedsudvalget, hvor Anja er formand, samt Kompetencecenteret, hvor Tina er teamleder.

Trods sin ansættelse i en offentlig stilling bærer Heidi klare træk fra (det man kan betragte som en) karrierelivsform, hvor hun kan kombinere sit engagement i arbejdet med klare udviklingspotentialer. Det er væsentligt for Heidi løbende at udvikle sine kompetencer som leder. Det gør hun ikke alene i det tidligere nævnte ledernetværk på tværs af den offentlige og private sektor, men også i form af at videreuddanne sig, hvorfor hun er i gang med en masteruddannelse som supplement til hendes diplomuddannelse i ledelse. Hendes virke som embedsperson indebærer grundlæggende at tjene "samfundets bedste", men det rummer også modsætninger. Hun skal ud over at sørge for de ansattes trivsel også sørge for, at de politisk satte krav bliver ført ud i livet – samtidig med at hun fortsat kan udvikle sig karrieremæssigt. Det er måske på denne baggrund, at det først og fremmest er den operationaliserende dimension af embedslivsformen hun realiserer, hvor hun sørger for at de bureaukratiske procedurer bliver fulgt, og generelt, at den institution, hun er ansvarlig for, følger

statens anvisninger. Det er vigtigt for hende, at budgetterne bliver overholdt og at den retning for, hvad jobcenteret skal nå, bliver fulgt, for det er jo også det, hun måles på. Til trods for hendes holdning til den generelle bureaukratisering af beskæftigelsesområdet, der ifølge hende kan tage vigtig tid fra sagsbehandlerens egentlige formål, nemlig at hjælpe den enkelte borger, er hun indforstået med de nye rammer og trives med at arbejde under dem.

Rent faktisk kan disse rammer ses som en forudsætning for hendes fortsatte karriereudviklinger. Krav om målopfølgning og evalueringer giver hende mulighed for at dokumentere sine evner, hvilket er afgørende for fremtidige karrierespring. Hun lægger ikke skjul på, at effektivitet og resultatopgørelse er kernepunkter på hendes dagsorden som leder, men samtidig erkender hun, at andre arbejdsopgaver er vigtige for at jobcenteret skal kunne fungere optimalt. I den forbindelse finder hun det særdeles vigtigt, at hendes medarbejdere i jobcentret trives og opnår en følelse af succes i deres arbejde. Det fordrer blandt andet, at en ansat som Tina får den frihed, der skal til, for at hun kan drive kompetencecenteret på sin særlige måde (som vi vender tilbage til nedenfor). Til syvende og sidst er det også udtryk for Heidis evner som leder. Heidi giver sine ansatte frihed til at udfolde sig, og resultaterne af disse udfoldelser ender som i kompetencecentrets tilfælde ofte med at gavne jobcentret og dermed også Heidi.

Succes for beskæftigelsesministeriet og de ansatte konsulentfirmaer er ifølge Heidi, når de sammenlignelige målte resultater viser positiv fremgang, men spørger du en borger, hvad succes er for dem, er det, når de bliver hjulpet på en god måde af en af sagsbehandlerne i jobcentret og forhåbentligt bliver matchet med en god arbejdsgiver. For at de forskellige parter kan opleve succes og trives i deres erhverv, kræver det, at der gøres plads til at opfylde de forskellige ansattes rationaler på jobcenteret. Med andre ord forudsætter det betingelserne for de forskellige livsformer, der skal opfylde de alsidige succeskriterier. Kombinationen sikrer på sin vis også, at medarbejderne med deres forskelligartede rationaler for, hvad et meningsfuldt arbejde indebærer, kan trives i deres ansættelse, om denne så består i at sikre målbare resultater og benchmarking eller at hjælpe en borger videre ud på arbejdsmarkedet. Derfor skal Heidi, som succesfuld leder, have et skarpt blik for andre rationaler end hendes eget, og hun er meget bevidst om, at de uddannede socialrådgivere ikke nødvendigvis trives i jobcenteret.

Det er jo blevet bureaukratiseret og rent processtyret, hvor man kan sige, at langt de fleste, som er socialrådgivere, er jo gået ind i udgangspunktet, tror jeg, hvor de gerne vil hjælpe mennesker. [Heidi]

Beskæftigelsesområdet tiltrækker grundet bureaukratiseringen ikke i samme grad som tidligere sagsbehandlere, der mistrives i en politisk styret organisation, hvor lovgivninger og tidsfrister kan fremstå som vigtigere end det borgernære arbejde. Forudsætningen for jobcenterets og dets ansattes trivsel kræver altså, at medarbejderne kan arbejde i en politisk styret organisation, forholde sig til de gældende lovgivninger med skiftende proces- og målkrav, følge meget korte tidsfrister, samtidig med at de har evner i forhold til det borgernære arbejde. Hvis en medarbejder skal kunne fungere under disse omstændigheder, kræver det i livsformsanalytisk forstand, at personen kan trives og se meningen med de dimensioner, embedsværket nødvendigvis indeholder. Heidi har i sit lederjob en forståelse for disse divergerende nødvendigheder og anerkender medarbejderes livsformer og rationaler på bedste vis ved at sørge for, at de ikke kolliderer i den nye strukturering af vilkårene i jobcentret.

### For borgerne, de ansatte og lokalsamfundet

Der er socialrådgivere, der vælger at inddrage dele af, hvad der kan kaldes deres privatliv, for at kunne styrke området og hjælpe deres borgere. Dette opleves ikke som en byrde, men nærmere som en meningsfyldt og naturlig del af deres arbejdsliv. En af disse er Tina, som beskriver hvordan hun fik idéen til en aktivitetscafé. Aktivitetscaféen er et frivilligt tilbud for både de nuværende og tidligere ansatte, samt for borgerne, der er tilknyttet kompetencecentret. Tina ved, at der er borgere, som ønsker at arbejde med dyr. Derfor medbringer hun to af sine egne fire hunde på caféen i sin fritid.

Jeg gør det faktisk, fordi det er min fritid og jeg synes faktisk, at det er hyggeligt at være sammen på den måde. Jeg synes også det giver noget at borgerne kan mærke (...) [at] vi er her, fordi vi vil det. Det er ikke fordi jeg får penge for at sidde her. [Tina]

Tinas loyalitet ligger blandt andet hos borgerne, og for hende er det en af fordelene ved aktivitetscaféen – at hun kan vise borgerne, at hende og hendes ansatte er der, fordi de har lyst til at være der. Hendes arbejde bliver meningsfuldt for hende i kraft af de relationer, hun har til sine

ansatte og til borgerne, og derfor vil hun gerne bruge sin ulønnede tid på aktivitetscaféen, selvom den kan ses som arbejdsrelateret. Aktivitetscaféen er ikke kun for borgerne, den er også for de ansatte der vælger at være frivillige i caféen. Den er således skabt med udgangspunkt i, at både frivilliges og brugeres trivsel skal sikres. Tina fortæller, at hun fik idéen til aktivitetscaféen da nogle af hendes medarbejdere skulle gå på pension:

Jeg vidste, at der var flere medarbejdere, der var faktisk 3, der skulle gå på pension en sommer. Så for at de ikke skulle så gå og kede sig, når de blev pensionister, så kunne de stadigvæk komme her en gang imellem. De må selvfølgelig ikke lave sådan det vi kalder vejledningsarbejde, fordi det skal man være ansat for at gøre. Hvad man godt kan gøre, er at gå en tur med borgerne, når borgerne alligevel har fri, spille kort, eller hvad ved jeg, drikke en kop kaffe. [Tina]

Borgerne er altså ikke de eneste, der er vigtige for Tina, det er hendes medarbejdere også, og hun går både op i at være en frontlinjemedarbejder – med vægt på politik-implementering – der bliver motiveret af borgerkontakt, og en teamleder, der passer på sine medarbejdere og interesserer sig for deres trivsel. Som leder er den operationaliserede dimension af embedspraksissen også en del af Tinas arbejde, men modsat hvad der kunne forventes af en ansat, der motiveres af borgerkontakt, er lederjobbet også givende og motiverende for Tina. Hun trives derfor i et job, hvor der er plads til, at hun kan beskæftige sig med en borgernær såvel som en administrativ funktion. Som leder er hun nødt til at arbejde inden for den operationaliserende dimension, da denne er en forudsætning for den implementerende dimension. Hun har muligheden for at uddelegere størstedelen af arbejdet med den implementerende dimension, men vælger selv at have mere borgerkontakt, end hendes stilling kræver. Hvis hun blev tvunget til at være en leder, der ikke har tæt kontakt med borgerne, ville hun med stor sandsynlighed begynde at mistrives.

### Egen ”virksomhed” – til gavn for samfundet

Ansatte, der brænder for at gøre en forskel for borgerne, kan gavne borgernes møde med beskæftigelsesområdet. Denne type ansatte vil gerne gøre området bedre for dem selv, for deres kollegaer og særligt for borgerne, men de kan også være svære at fastholde, hvis de ikke har mulighed for at følge de veje, der tilfredsstiller det, man kunne kalde deres entreprenørånd. Tina motiveres af

at gøre en forskel for borgerne, samtidig med, at det er vigtigt for hende at udvikle Kompetencecenteret. Da hun ikke bliver tvunget til at vælge imellem de to dele af hendes arbejde, er det svært at sige hvilken del, der vægter højest, men at kunne arbejde med begge dele er centrale for, at hun kan trives i sit job. Udviklingen af Kompetencecenteret hjælper også borgerne. Blandt andet er initiativet Stop Spild Lokalt for nylig flyttet ind på matriklen. Om dette siger Tina:

Så de [folk, der er tilknyttet Stop Spild Lokalt] bor her også, og har madlevering mandag, onsdag og fredag, hvor der står mellem 50 og 100 borgere i kø. Så behovet er der jo virkelig, og vi har jo glæde af det her i forhold til vores borgere, som kan sige til vejlederne mandag, hvis de godt kunne tænke sig en pose mad med hjem onsdag eller torsdag eller fredag, så de ikke nødvendigvis behøver at stå i køen, men der kan gøres noget klar til dem. [Tina]

Tina fremhæver, hvordan Stop Spild Lokalt både gavner borgere, der hører til kompetencecentret, men også borgere, der ikke gør. Hun er ikke kun motiveret af at hjælpe de borgere, der er en del af beskæftigelsessystemet, men også resten af lokalsamfundet. Som tidligere nævnt samarbejder jobcentret med omkringliggende virksomheder. Kompetencecentrets samarbejde med civilsamfundet er ligeledes et eksempel på jobcentrets involvering af eksterne samarbejdspartnere i deres arbejde med at løse aktuelle samfundsudfordringer. Denne form for samarbejde kendetegner styringsparadigmet New Public Governance.

Selvom det almennyttige er til stede i alle de projekter, hun står for, og at hun har forståelse og respekt for, at kompetencecenterets eksistens er betinget af kommunens velvilje, er det imidlertid ikke kun ud fra embedslivsformen, at Tina kan forstås. Tina får stor frihed til at udføre sit arbejde, og denne frihed er vigtig for hende. Hun har ikke et stort skel mellem arbejde og fritid, og hun er motiveret af en følelse af lyst, frem for en følelse af pligt. Hendes udvikling af kompetencecentret, som udover Stop Spild Lokalt også omfatter at udlåne kompetencecentrets lokaler til lokale foreninger, samt planer om at anlægge en naturterapihave, kan også forstås ud fra den selvstændige livsform. Personer, der forstås med begreber for denne livsform, værdsætter typisk friheden ved at eje egen virksomhed, hvilket kunne tænkes at stå i modsætning til de begrænsninger, der er forbundet med at skulle drive et kompetencecenter i kommunalt regi.

Tina har imidlertid frie nok rammer til, at hun indtil videre ikke har været tæt på at starte egen virksomhed. Dette skyldes formentlig at hun har mulighed for at køre sin egen "virksomhed" med minimal indblanding fra kommunens side. Hendes arbejdsliv kan i store træk forstås ud fra, at hun værdsætter friheden i sit virke og muligheden for at udvikle kompetencecentret, samtidig med at det er centralt for hende at hjælpe borgerne, de ansatte på kompetencecentret og lokalsamfundet i bred forstand. Da målet om at være sin egen herre i en virksomhed kan være modstridende med målet om at tjene samfundet og staten, kan dette foranledige personer, der har træk fra to livsformer til at vælge en livsvej, der først og fremmest tilgodeser en af disse livsformer. Rummeligheden på hendes arbejdsplads gør at ingen af eksistensbetingelserne fra hver livsform bliver udfordret nok til, at hun skal tage et valg. Og som nævnt har Tinas chef, Heidi, en central rolle i at skabe de mulighedsbetingelser, som gør, at Tina bliver ved med at have lyst til at være ansat.

## Konklusion

I denne artikel har vi udforsket, hvordan embedslivsformen manifesterer sig inden for beskæftigelsesområdet i en dansk kommune. Vi har afdækket kompleksiteterne og nuancerne i, hvordan tre offentligt ansatte kan trives indenfor beskæftigelsesområdet trods deres uensartede livsformer, rationaler og idéer om hvordan den offentlige sektor bør fungere. Herunder har vi belyst hvilke konsekvenser, de forskellige styringsformer inden for den offentlige sektor har haft for de ansattes muligheder og forhold til deres erhverv. Vi argumenterer for, at yderkommunen kan rumme de tre ansattes forskellige syn på sig selv, deres rolle i staten og deres arbejdsområde, på trods af at forandringerne på beskæftigelsesområdet til tider er kilde til utilfredshed og frustration.

Anja, folkevalgt socialdemokratisk politiker og formand for Social- og Arbejdsmarkedsudvalget, befinder sig i en politisk udviklende rolle, og illustrerer, hvordan individuelle arbejdspraksisser og rationaler kan ændre sig over tid. Hun udtrykker sin utilfredshed over den stigende grad af styring af beskæftigelsesområdet med dertilhørende fokus på effektivisering og resultater, hvilket gennem hendes arbejdsliv har drevet hende fra en borgernær implementerende rolle til at arbejde med de politikudviklende dimensioner af embedsværket.

Tina og Heidi er snarere orienteret inden for operationaliserende og implementerende dimensioner inden for beskæftigelsesområdet. De opererer inden for de daglige praksisser og procedurer, der sikrer, at politiske beslutninger omsættes til konkret handling. Deres arbejde understreger vigtigheden af en tæt koordinering mellem politik-udviklende og -implementerende niveauer for at opnå kommunens mål inden for beskæftigelsesindsatsen. Heidi virker først og fremmest indenfor den operationaliserende dimension af embedsværket, hvor tidsfrister, faste regler og resultatopfølgning på den ene side gør det mere ligetil som leder at følge den politisk satte retning for jobcenteret. Hun udfordres af at skulle arbejde i en yderst bureaukratiseret, politisk og processtyret organisation og forholde sig til den gældende lovgivning og ikke udelukkende fokusere på at hjælpe deres borgere. Lederstillingen giver imidlertid Heidi mulighed for at udvikle selve jobcenteret i den politisk satte retning, hvilket samtidig befordrer udviklingen af hendes egen karriere. Tina får lov til at drive kompetencecentret med minimal indblanding fra sine ledere, samtidigt med, at hun får lov til at bidrage positivt til samfundet. Hendes forholdsvist frie arbejdsbetingelser gør, at hun er i stand til at udfylde kravene til hende som embedsperson uden at det grundlæggende udfordrer hendes motivation, der forudsætter en høj grad af selvstændighed. Det, som Tina værdsætter, skal lederne sørge for bliver opfyldt hvis de skal fastholde hende som en der spiller en afgørende rolle for beskæftigelsesindsatsen i kommunen, hvilket i første instans kræver, at de kan se værdien af hendes virke og derfor kan give hende ekstra spillerum til at udleve sin iværksætterevner og -lyst.

Vores undersøgelse viser at de ansatte i job- og kompetencecenteret trives i yderkommunen, på trods af den aktuelle kritik af beskæftigelsesområdet som dysfunktionelt. Tværtimod bidrager mangfoldigheden af livsformer til trivslen i beskæftigelsesindsatsen, hvor forskelligheden i medarbejdernes embedslivsformer ikke er en hindring for at opnå de satte politiske mål. Denne indsigt i beskæftigelsesområdet i en dansk kommune har bredere implikationer for forståelsen af, hvordan embedslivsformen kan trives inden for komplekse offentlige organisationer. Selvom medarbejdere bærer forskellige dimensioner af embedslivsformen, kan deres samarbejde og koordinering føre til en mere effektiv og sammenhængende indsats. Det rejser spørgsmålet om, hvordan beskæftigelsesområdet i den pågældende kommune kan opretholde og videreudvikle denne



succes, selv i en fremtid præget af ændringer i politiske prioriteringer og organisatoriske strukturer og en plan om at nedlægge jobcentret.



## Litteraturliste

- Andersen, Nikolaj Porskjær Engvon & Lydiksen, Agnes 2017: Social- og Sundhedsarbejde i Konkurrencestatens Hjemmepleje. *Culture & History* 1, s. 44-65.  
<https://doi.org/10.7146/chku.v1i1.26512>
- Born, Asmund W. & Jensen, Per H. 2005: Individualising citizenship. Andersen, Jørgen Goul; Guillemand, Anne-Marie; Jensen, Per H. & Pfau-Effinger, Birgit (red.): *The Changing Face of Welfare: Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective*. Bristol: The Policy Press, s. 151-168.  
<https://doi.org/10.56687/9781847421401-013>
- Christensen, Lone Rahbek 1988: Livsforms-analyse. *Livsformer i Danmark*. Samfundsnyt, s. 30-54.
- Greve, Carsten 2012: NPM eller/og NPG - Hvad kan de bruges til? *Væksthus for ledelse*, 16.11.  
<https://www.lederweb.dk/strategi/organisationsudvikling/artikel/100867/carste-greve>, besøgt 12.01.24.
- Hansen, Dorthe Vejen 2004: Embedslivsform - om at navigere mellem civilsamfund og stat. *Den Jyske Historiker* 104, s. 13-27.
- Høgsbro, Kjeld 2012: Social Policy and Self-Help in Denmark - A Foucauldian Perspective. *International Journal of Self-help and Self-care* 1, s. 43-64. <https://doi.org/10.2190/SH.6.1.d>
- Højrup, Thomas 1989: Livsformer og levevilkår. *Det glemte folk. Livsformer og centraldirigering*, Museum Tusulanums Forlag, s. 27-69.
- Højrup, Thomas & Christensen, Lone Rahbek 1989: Introduktion til livsformsanalysens grundbegreber. Christensen, Lone Rahbek (red.). *Livsstykker - 12 studier af livsformer og vilkår*. Forlaget Kulturstudier, s. 155-168.
- Høst, Jeppe & Larsen, Sille Radoor 2016: Ansvar for egen egn? Kulturhistoriske perspektiver på regionalt udviklingsarbejde. *Kulturstudier* 7 (1), s. 116-142. <https://doi.org/10.7146/ks.v7i1.24057>
- Jul Nielsen, Niels 2022: Governance or Interpellation? An Elaboration of Civil Servant Practice(s). *Ethnologia Europaea* 52 (1), s. 1-22. <https://doi.org/10.16995/ee.3004>
- Järvinen, Margaretha & Mik-Meyer, Nanna (red.) 2003: *At skabe en klient - Institutionelle identiteter i socialt arbejde*, Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, Margaretha & Mik-Meyer, Nanna (red.) 2012: *At skabe en professionel - Ansvar og autonomi i velfærdsstaten*. Hans Reitzels Forlag.

- Larsen, Birgitte Romme 2022: At tage plads i andres kulturhistoriske helligdom: En "udflyttet" statslig arbejdsplads flytter ind i Nakskov Rådhus. *Kulturstudier* 13 (1), s. 62-97.  
<https://doi.org/10.7146/ks.v13i1.132890>
- Nielsen, Mathias Herup & Andersen, Niklas Andreas 2016: Når styringens ambitioner udfordres af praksis: Om at analysere rummet imellem styringens intentioner og situationel praksis. *Dansk sociologi* 27 (1), s. 14–34. <https://doi.org/10.22439/dansoc.v27i1.5127>
- Otto, Lene og Wiene, Inger 1989: Et fag, flere livsformer. Christensen, Lone Rahbek (red.). *Livsstykker - 12 studier af livsformer og vilkår*. Forlaget Kulturbøger, s. 44-55.
- Pedersen, Maria Hjortsø & Hansen, Agnete 2011: Konstruktionen af det selvstyrende jobcenter. *Tidsskrift for Arbejdsliv* 13 (4), s. 56-70. <https://doi.org/10.7146/tfa.v13i4.108895>
- Statsministeriet 2023: Statsminister Mette Frederiksens tale ved Kommunalpolitisk Topmøde den 16. marts 2023. <https://www.stm.dk/statsministeren/taler/statsminister-mette-frederiksens-tale-ved-kommunalpolitisk-topmoede-den-16-marts-2023/> besøgt 12/01-2024.
- Villadsen, Kasper 2003: Det sociale arbejde som befrielse. Järvinen, Margaretha & Mik-Meyer, Nanna (red.): *At skabe en klient - Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. Hans Reitzels forlag, s. 192-226.



# JORDEMODERLIV

En etnologisk undersøgelse af danske jordemødres arbejde mellem styring og  
praksis

Af:

Sarah Marie Jäpelt, Christina Falkenberg og Anne Kathrine Nygaard Helbo  
Europæisk Etnologi



**ABSTRACT:** In this article we examine the professional and cultural practices of Danish midwives, and how these unfold in the governmental framework in which they exist. Inspired by the current public and political debate about poor working environment and staff defection within the national maternity wards, the WEA <sup>1</sup> guidelines on unclear and conflicting demands at work, and newer research into moral distress, we examine the different ways in which governmental management, professional autonomy and estimation practices collide and are managed by midwives in their working life. We find that midwives must navigate and balance governmental demands, professional and ethical core values. These different requests can, by the midwives, be experienced as contradictory and at times professionally and ethically inexpedient. We find that what is experienced as contradictory or inexpedient, and what strategies are used to cope, vary according to what function the midwives carry and which core values they find to be central to their practice. However, the conflicting demands has the potential to challenge the midwives on their professional and ethical core values in such a way, that some ultimately consider leaving the profession.

**KEYWORDS:** jordemoder, sundhedsprofession, new public management, new public governance, new civil servant persona, stats- og livsformsteori

---

<sup>1</sup> Work Environment in Denmark/Arbejdstilsynet.



## Introduktion

I de senere år har kritik af de gældende arbejdsvilkår og arbejdsmiljø indenfor en række professioner i den danske sundhedssektor været et tilbagevendende tema i dagspressen og i dansk politik. Blandt andre har landets jordemoderfaggruppe frekventeret nyheds- og sociale medier med opråb om fagligt uforsvarlig travlhed, mistrivsel, personalefrafald og rekrutteringsproblemer. Ligeledes har faggruppen, både i regi af Jordemoderforeningen og andre af fagforeningen uafhængige grupper, herunder Jordemødre for Ligeløn, løbende kritiseret regions- såvel som regerings- og folketingspolitikere for deres manglende hjælp til og prioritering af landets fødeafdelinger og jordemødre. Faggruppens kamp for politisk anerkendelse og beretninger om kritisable forhold på flere danske fødegange vakte dels vores<sup>2</sup> opmærksomhed, dels vores sympati, med både de borgere og de jordemødre som problematikkerne påvirkede. Dette resulterede i et ønske om, fra et etnologisk perspektiv, at forstå de eksisterende betingelser for jordemødres daglige praksis. Desuden var Arbejdstilsynets vejledning om uklare og modstridende krav (Arbejdstilsynet 2023), samt nyere forskning i moralsk stress<sup>3</sup> (Martinsen 2012; Morley, Ives, Bradbury-Jones og Irvine 2019; Vaaben, Olesen og Gylling 2023) en inspirationskilde i relation til vores tilgang til problematikken, vores undersøgelsesspørgsmål og vores øvrige projektdesign.

Gennem litteratursøgning fandt vi, at jordemoderfaget er et lidet belyst emne indenfor kulturvidenskabelig forskningslitteratur. Vi fandt desuden, at den aktuelle politiske debat om faggruppens arbejdsvilkår ofte har fokus rettet mod primært samfundsøkonomiske og sundhedspolitiske spørgsmål. Disse er vigtige perspektiver på et samfundskritisk emne, men som vi med denne artikel ønsker at supplere med et etnologisk perspektiv. Vi undersøger samspillet mellem

---

<sup>2</sup> Artiklen er udarbejdet på baggrund af en eksamensopgave i faget *Europa i verden* på kandidatuddannelsen i Europæisk Etnologi i efteråret 2022, skrevet af de tre forfattere i fællesskab. Den efterfølgende redigering og omskrivning til artikel er foretaget af Sarah Marie Jäpelt.

<sup>3</sup> Kari Martinsen, dr.philos. ved Harstad University College i Bergen definerer moralsk stress som: "Sygeplejersken risikerer at blive moralsk stresset når hun ikke kan leve op til sine egne krav om faglighed, omsorg, effektivitet og pligtopfyldelse. Når dette sker, risikerer hun at svigte sig selv" (Martinsen 2012).

de jordemoderfaglige, kulturelle og samfundsmæssige rammer om jordemødrenes praksis og arbejdsliv, samt hvordan dette påvirker de jordemødre, der hver dag løfter livsnødvendige og samfundskritiske opgaver i den danske sundhedssektor.

## I felten med jordemoderen

Det empiriske grundlag for denne artikel er indledningsvist genereret ved dokumentanalyser af *Anbefalinger for svangreomsorgen* (Sundhedsstyrelsen 2021), Jordemoderforeningens *Etiske retningslinjer* (2010) samt en kortlægning af det danske sundhedsvæsens organisatoriske opbygning. Dokument- og organisationsanalysen bidrager til en forståelse af de organisatoriske og juridiske rammer som danske jordemødre arbejder indenfor, og de former for politisk styring, de møder i deres praksis. Derudover består artiklens kvalitative empiri af interviews med seks jordemødre foretaget i efteråret 2022. Jordemødrene er valgt på baggrund af deres forskellige stillinger og erfaringsgrundlag, med henblik på at indfange den bredde og faglige diversitet der findes indenfor professionen. Vi foretog interviews med afdelingsjordemoder, Mia, samt to fødegangsjordemødre, Lea og Anne. Vi har desuden foretaget interview med jordemoder og nuværende kredsformand for Jordemoderforeningen Gerda, samt Maria, jordemoder og tillidsrepræsentant fra en fødeafdeling på Sjælland. For at opnå indsigt i Jordemoderforeningens arbejde og professionens udvikling, har vi foretaget et interview med jordemoder og tidligere formand for Jordemoderforeningen gennem 18 år, Lillian Bondo. Yderligere har vi, med henblik på også at forstå problematikken fra et brugerperspektiv, foretaget et interview med forkvinden for foreningen Forældre og Fødsel Mie Ryborg-Larsen. Jordemødrene kommer fra forskellige hospitaler på Sjælland og enkelte er efter eget ønske anonymiseret ved navneændring.

## Litteratur om jordemoderprofessionen

Som nævnt erfarede vi gennem litteratursøgning, at den eksisterende kulturvidenskabelige litteratur om jordemoderprofessionen er sparsom. Ydermere fandt vi, at øvrig forskningslitteratur om faget primært tager udgangspunkt i jordemoderfaglige, medicinske eller samfundsøkonomiske perspektiver, samt at øvrig litteratur hovedsageligt beskæftiger sig med fagets historiske udvikling eller beskrivelser af jordemødres egne oplevelser og erfaringer. Et eksempel på dette er antologien *Jordemoder: Profession, identitet og fortællinger* (2022), hvori professionens historiske, kliniske og

uddannelsesmæssige udvikling beskrives. Denne har bidraget til vores overordnede forståelse af professionen.

Vi har desuden trukket på litteratur, der beskæftiger sig med andre lignende sundhedsprofessioner, hvor faglig autonomi kombineres med en klar embedsrolle og forvaltningsretlige grundprincipper, herunder sundheds- og sygeplejerskeprofessionerne. Her vil vi fremhæve Henriette Buus værk *Sundhedsplejerskeinstitutionens dannelse* (2001). I dette finder vi flere paralleller mellem sundhedsplejerskeinstitutionen og jordemoderfaggruppen, som har bidraget til vores forståelse af dannelsen af jordemoderens faglighed, kerneværdier og professionens samfundsmæssige mulighedsbetingelser. Ligeledes vil vi fremhæve Charlotte Delmars artikel ”Omsorg og ansvar som to sider af samme sag” (2018), hvori hun identificerer det moralske ansvar for at forebygge omsorgssvigt i et sundhedsvæsen præget af New Public Governance, hvor borger- og interessentinddragelse er kommet i centrum. Artiklen tager udgangspunkt i sygeplejerskers omsorgsarbejde og de udfordringer, der opstår i forbindelse med implementeringen af styringsparadigmet NPG, og har bidraget til vores forståelse af lignende problematikker indenfor jordemoderprofessionen.

### Jordemoderprofessionen under skiftende samfundsforhold

I dansk kontekst har vi haft autoriserede jordemødre siden 1714, men skriftlige kilder vidner om et fag, hvis privilegering via aflæggelse af embedsed kan dateres tilbage til 1500-tallet i dansk kontekst og 1400-tallet i europæisk. Fra 1500-tallet og frem til 1987 var jordemoderuddannelsen et mesterlære-forløb, hvor erfaringsbaseret viden blev overført fra erfarne jordemødre til jordemoderelver ved oplæring i praksis (Cliff 2002: 314). I 1987 blev faget professionaliseret, da jordemoderuddannelsen rykkede ind på professionshøjskolerne, og timerne som elev på fødegangen eller -klinikken blev suppleret med teoretisk undervisning. Jordemoderuddannelsen, som vi kender den i dag, blev hermed grundlagt, og siden er uddannelsen blevet yderligere akademiseret. I dag er professionen baseret på en høj grad af forskningsbaseret viden og teoretisk undervisning, og er samtidigt kendetegnet ved erfaringsbaseret kunnen og skønspraksis, med en høj grad af faglig autonomi. Gennem tiden har jordemoderprofessionen udviklet sig sammen med skiftende samfundsforhold, politiske reformer på sundheds- og sygehusområdet, samt stigende forventninger



og krav til formaliseret uddannelse og evidensbaseret sundhedsfaglig praksis. Blandt andet har faget, ligesom den øvrige sundhedssektor, skulle tilpasse sig forandringer indenfor måden hvorpå den offentlige sektor forvaltes.

I Danmark foregik der i løbet af 1990'erne en omfattende modernisering af den offentlige sektor, herunder sundhedsvæsenet, blandt andet med henblik på at begrænse den hidtidige stigning i de offentlige udgifter. Der introduceredes, inspireret af styringsparadigmet New Public Management, blandt andet en forandring af den offentlige forvaltning, med fokus på konkurrencebaserede markedsmodeller og styringsværktøjer, der hidtil kun havde været anvendt i den private sektor. Styringsparadigmets rationaler mødte dog hurtigt modstand og udfordringer i det danske sundhedsvæsen. Ifølge Marianne Eilsø Munksgaard, lektor ved sygeplejerskeuddannelsen på Københavns professionshøjskole, kan årsagen til dette blandt andet findes i, at de dominerende rationaler i sundhedsvæsenet; de medicinske og de omsorgsmæssige fagligheder, blev udfordret af de administrative og økonomiske rationaler i NPM (Munksgaard 2016: 75). NPM blev ligeledes kritiseret, både nationalt og internationalt, for at have afstedkommet en utilsigtet forøgelse af administrative opgaver (Torfing & Triantafillou 2017: 21). Denne kritik var ligeledes udbredt i det danske sundhedsvæsen, hvor øgede dokumentations- og administrationskrav blev problematiseret, fordi de tog fokus og tid fra de patientnære opgaver. Ligeledes opstod der i sundhedsvæsenet kritik af, at NPM-paradigmet medførte en stigning i mængden af standarder og retningslinjer, der ifølge kritikerne ikke blot underlagde det faglige skøn flere sundhedsfaglige kriterier, men også politisk styring (Munksgaard 2016: 75).

I løbet af 2000'erne begyndte et andet styringsparadigme, New Public Governance (NPG), at både supplere og udfordre NPM's rationaler. Indenfor dette paradigme anskues den offentlige sektor mindre som en overordnet autoritet og serviceorgan, og mere som en række fora, der skal facilitere og samarbejde med relevante interessenter, i en arena for samskabelse og løsning af komplekse udfordringer (Torfing & Triantafillou 2017: 26). Sammenfaldende med NPGs indtog i den offentlige forvaltning, blev patientinddragelse i løbet af 2010erne et voksende fokus i den danske sundhedssektor. Det nationale kvalitetsprogram, et samarbejde mellem regeringen, Danske Regioner og Kommunernes Landsforening, blev iværksat med formålet at sikre kvaliteten i sundhedsvæsenet

gennem bl.a. systematiseret og øget patientinddragelse (Danske Regioner u.å.). Dette øgede fokus på patientinddragelse blev ligeledes rammesættende for jordemødrenes praksis i svangreomsorgen og er det fortsat. Senest er der i 2021 i *Anbefalinger for svangreomsorgen* (Sundhedsstyrelsen 2021) ekspliciteret en strategi for *fælles beslutningstagen*; en samarbejdsform, hvor den fødendes ønsker anses for at være afgørende i forløbet og anerkendes på lige fod med sundhedsprofessionelles vurderinger (Danske Regioner u.å.).

Foruden at være skønsbaseret, er jordemoderprofessionen altså betinget af de skiftende sundhedspolitiske, juridiske og organisatoriske rammer, hvori den indgår. Jordemoderens rolle i det offentlige sundhedsvæsen fordrer at arbejdsgange, hvad end de er indført som del af et NPG- eller NPM-rationaler, integreres i praksis, hvormed hun kan anskues som en embedsperson, der direkte varetager statslig såvel som regional offentlig forvaltning. Jordemødre er som udgangspunkt regionalt ansatte, men de styringspraksisser vi i denne artikel vil beskæftige os med, udgår fra henholdsvis Sundhedsstyrelsen og Styrelsen for patientsikkerhed, som er statslige instanser. Vi har derfor valgt at referere til ”staten” som ophav til de styringsmæssige rammer, men er velvidende om, at de organisatoriske rammer om jordemødrenes praksis er mere komplekse end som så.

Forvaltningsretlige grundprincipper stiller krav til, at jordemoderen altid træffer faglige beslutninger ud fra en individuel vurdering af den fødende. Samtidig er svangreomsorgen defineret af Sundhedsstyrelsens anbefalinger. Disse har til formål at agere som beslutningsstøtte og faglige retningslinjer for det af Sundhedsstyrelsen anbefalede patientforløb, under hensyntagen til lokale forhold og jordemødrenes autonomi gennem det individuelle, faglige skøn (Ankersen & Simonsen 2016: 97).

Vi vil i følgende undersøge danske jordemødres praksis i relation til disse forskellige styringsmæssige rammer. Hvordan balancerer jordemødrene mellem faglig skønspraksis, sundhedsstyrelsens anbefalinger og fælles beslutningstagen, og hvilke betydninger har mødet mellem disse krav for jordemødrenes forhold til deres egen profession og arbejdsliv?

Artiklen er inddelt i tre delanalyser, der tilsammen belyser den overordnede problemstilling. I første afsnit undersøger vi dannelsen af jordemoderfaglige kerneværdier. På baggrund heraf undersøger vi

i andet afsnit, hvad der sker, når disse kerneværdier møder offentlig forvaltning i praksis. Afsnittet vil tage udgangspunkt i mødet mellem det faglige skøn, Sundhedsstyrelsens anbefalinger og krav om informeret samtykke. Slutteligt løfter vi os op i fugleperspektiv, og anskuer de centrale pointer fra de to første analyseafsnit i et bredere samfundsmæssigt perspektiv. Dette gennem en undersøgelse af, hvordan og hvorfor jordemødrenes praksisser påvirkes af staten og af andre interessenter. Afslutningsvis følger en diskussion af og konklusion på artiklens indsigter.

### Jordemoderfaglige kerneværdier

Allerede ved undersøgelsens begyndelse, var vi interesserede i at få indblik i jordemødrenes egne opfattelser af hvad deres kerneopgave er, samt hvordan de oplevede dennes mulighedsbetingelser i den danske sundhedssektor. Vi spurgte derfor ind til, hvad de opfattede som deres kerneopgave, hvornår de oplevede sig selv som gode jordemødre, samt hvad der havde motiveret dem til at gå ind i faget til at starte med. Spørgsmålene blev besvaret med smil og uddybende beretninger om hvorfor de startede på jordemoderuddannelsen, samt hvad de hver især anså som centrale og motiverende værdier i deres arbejdsliv. På baggrund af udsagn fra de to fødegangsjordemødre Lea og Anne, samt afdelingsjordemoderen Mia, vil vi i det følgende undersøge hvordan jordemoderfaglige kerneværdier dannes og udfoldes i praksis. Analysen vil tage udgangspunkt i politolog Peter Triantafillous begreb *den nye embedspersona* samt hans betragtninger om Max Webers *kalds-begreb* (2017).

Ifølge Triantafillou er man i liberale demokratier ofte af den opfattelse, at embedspersoner har en medfødt *entreprenørdrift*. Han anfører, at man indenfor styringsparadigmet New Public Management har været af den opfattelse, at embedspersoner finder motivation i arbejdet ved at blive belønnet i forhold til performance, f.eks. gennem lønforhøjelser og social status. Triantafillou stiller sig i bogen *Neoliberal Power and Public Management Reforms* (2017) kritisk overfor dette, og argumenter for, at man med denne opfattelse af performancearbejde overser centrale motiverende faktorer for embedspersoner, som for eksempel altruisme og den iboende værdi, der ligger i selve arbejdet (Triantafillou 2017: 137). I forlængelse herfra trækker Triantafillou på Max Webers begreb *kald*. Kaldstanken er kendetegnet ved, at den tilhører bestemte grupper med specifikke ekspertiser og bestemte moralske værdisæt, som netop motiverer individet i dennes arbejde (Ibid:138).

Når jordemødrene vi interviewede, beskrev deres vej ind i jordemoderfaget, talte flere af dem implicit om netop denne kaldstanke. Den nyuddannede jordemoder Anne beskrev f.eks., hvordan hun havde påbegyndt medicinstudiet og i den forbindelse skulle i praktik på en fødegang. Da hun skulle forlade fødegangen igen: ”var det sådan, at jeg slet ikke havde lyst til at følge med lægen”. Hun beskriver yderligere, hvordan hun havde en oplevelse af, at det omsorgsarbejde hun så jordemoderen udføre, trak mere i hende end det lægefaglige. Oplevelsen på fødegangen medvirkede til, at Anne skiftede fra medicinstudiet til jordemoderuddannelsen, og hun berettede videre, at hun anser netop omsorgsarbejdet som sin kerneopgave. Jordemoderen Lea refererer ligeledes implicit denne kaldstanke, når hun beskriver et helt særligt værdisæt, hun benytter i sit arbejde:

En meget god regel, jeg bruger i mit arbejde som jordemoder, er søster-reglen. Altså hvad kunne jeg tænke mig at gøre for min søster i det her. Hvis jeg skulle vejlede min lillesøster, og hun havde en ukompliceret fødsel og et barn, der suttede, så ville jeg sige hjem med dig sveske og få to gode hjemmebesøg i egne rammer.

Leas beretning om søster-reglen faldt, da vi spurgte ind til hvordan hun forholdt sig til, at man fra politisk side ønsker at give førstegangsfødende ret til to dage på barselsgangen. Lea stillede sig uforstående overfor hvordan dette tilbud skulle udspille sig i praksis, og havde svært ved at få øje på, hvad hospitalerne reelt har ressourcer til at tilbyde de førstegangsfødende under dette ophold. Hendes holdning skyldes dels, at hun mente at der manglende personale til at tage hånd om de nye familier, og dels at hendes faglige erfaring viste, at mange faktisk får mere ud af at komme hurtigt hjem i vante rammer. Ved at anskue søster-reglen med udgangspunkt i Triantafillous betragtning af kaldstanken, forstår vi denne som en faglig kerneværdi, Lea arbejder ud fra. En kerneværdi hun oplever, bliver udfordret af den styringspraksis, hun her forventes at imødekomme.

Søster-reglen er én blandt flere forskellige kerneværdier, vi stødte på i vores feltarbejde. Afdelingsjordemoderen Mia beskrev hvad der motiverede hende i hendes arbejde således:

Det er jo også en afhængighed af teamwork. At se hinanden i øjnene, og det hele dirrer og ud kommer et barn, der græder og aaah, ikke? Mor bløder, over med hende, uh, yes! Det er ikke kun jordemoderen, det er lige så meget jordemoder, kvinde og mand. Jordmoderteam. Jordemoder og lægeteam. Altså mennesker der sammen hjælper et barn til verden. Okay, jeg elsker mit arbejde!

Mias udsagn peger på at teamwork mellem samtlige implicerede i fødselsituationen er med til at motivere hende og skabe værdi i hendes daglige arbejde. Hendes rolle som afdelingsjordemoder fordrer desuden, at hun primært tilkaldes til hvad hun beskrev som halv-akutte fødsler, altså når fødegangsjordemødre har behov for sparring eller hjælp. Hun er derfor sjældent er med hele vejen fra ind- til udskrivning af fødselsgangen som primær jordemoder for den fødende. Hos jordemødrene Anne og Lea, som hovedsagligt varetager ”ikke-komplicerede” fødsler og er med under længere dele af forløbet, beskrives omsorgsarbejdet som en central faglig kerneværdi. Med udgangspunkt i Triantafillous *nye embedspersona-begreb* samt hans betragtninger af kalds-begrebet, forstår vi disse forskelligheder i kerneværdier som havende rod i deres forskellige ekspertiser og måder at blive motiveret på.

Triantafillou anfører, at der indenfor den offentlige sundhedssektor er sket en stigning i krav om at overholde politiske og juridiske regler, og at embedspersoner heri skal være så fleksible, at de på samme tid overholder forvaltningsretten og er i stand til at bøje regler således at opgaver løses effektivt. Embedspersoner må således finde en passende balance i deres daglige arbejde, så de imødekommer flest mulige krav og interesser (Triantafillou 2017, s. 134).

Netop denne balanceøvelse så vi udspille sig hos samtlige af de jordemødre vi interviewede; de mødte både modstand i og blev motiveret af deres arbejde. Anskues denne pointe med Triantafillous kritik af performancearbejdet in mente, træder flere interessante spørgsmål frem. Hvorfor møder jordemødrene modstand i selve den profession, de på samme tid motiveres af og finder værdi i? Hvornår støder de faglige kerneværdier sig på de rammer hvori deres praksis udfolder sig?

Vi undersøger dannelsen af jordemoderfaglige kerneværdier som et centralt aspekt af forståelsen af det jordemoderfaglige skøn og autonomi. Ydermere finder vi at den værdi- og funktionsmæssige diversitet indenfor faget er helt central for at forstå udfordringerne indenfor professionen, og diversiteten vil blive udfoldet yderligere i det følgende afsnit. Heri undersøger vi hvordan mødet mellem kerneværdier og konkrete former for styring udspiller sig i praksis.

## Autonomi og skønspraksis

Arbejdstilsynets vejledning om uklare og modstridende krav (2023), samt nyere forskning i moralsk stress indenfor sundheds- og velfærdsprofessioner, var som nævnt centrale inspirationskilder i vores felt- og analysearbejde. Under vores interviews nævnte jordemødrene Sundhedsstyrelsens anbefalinger, autorisationsloven og den fødendes ret til informeret samtykke, som eksempler på krav og rammer, de oplevede kunne udfordre deres kerneværdier og det frie, jordemoderfaglige skøn. Vi vil i det følgende undersøge disse former for styrings ophav, samt hvordan de udfolder sig og håndteres i jordemødrenes forskellige praksisser. Analysen vil tage udgangspunkt i etnolog Dorte Vejen Hansens (2004) stats- og livsformsteoretiske *embedslivsforms-begreb*. Ydermere vil vi anvende Niels Jul Nielsens *tre dimensioner af embedsværket* (2022b), som en måde at forstå jordemødrenes strategiske arbejde med at imødekomme modstridende krav mellem faglige skøn, Sundhedsstyrelsens anbefalinger, autorisationsloven og informeret samtykke.

Jordemødrene vi interviewede til artiklen, er alle offentligt ansatte, hvorfor de i deres arbejdsliv er underlagt forvaltnings- og autorisationsloven. Disse to lovgrundlag fordrer, at jordemødrene forvalter deres praksis med udgangspunkt i individuelle skøn og samtidig tager udgangspunkt i gældende faglige standarder. Standarderne defineres af Sundhedsstyrelsen i Anbefalinger for svangreomsorgen. Disse opdateres løbende med udgangspunkt i udviklingen indenfor klinisk og evidensbaseret viden på området, samt med udgangspunkt i ”befolkningens forventninger og behov til sundhedsvæsenet” (Sundhedsstyrelsen 2021: 7). Vi forstår derfor anbefalingerne som værende både klinisk og politisk funderet. Anbefalingerne har til formål at sikre kvalitet og ensretning i behandling af og tilbud til gravide og fødende på et nationalt plan, samt at fungere som beslutningsstøtte for jordemødre og andet sundhedspersonale. Desuden anvendes anbefalingerne i forbindelse med autorisationssager, som kan anlægges af Styrelsen for patientsikkerhed jf. autorisationslovens §7. Ved autorisationssager kan en jordemoder risikere at få frataget sin autorisation, hvis en patient indgiver en klage over behandlingen og styrelsen vurderer, at jordemoderen ikke har handlet ”med omhu og samvittighedsfuldhed” eller har handlet groft forsømmeligt (Skou Hansen 2022). Denne vurdering laves blandt andet på baggrund af, hvorvidt hun har fulgt ”den almindelige, anerkendte faglige standard i Danmark” som defineres i Sundhedsstyrelsens anbefalinger (ibid.).

Til trods for at det individuelle faglige skøn er et grundlæggende princip i forvaltningsloven og derfor juridisk set ikke kan underlægges Sundhedsstyrelsens anbefalinger, erfarede vi at jordemødrene oplevede at skulle have ”meget tungtvejende årsager” til ikke at følge dem, og at anbefalingerne fyldte meget i deres praksis og refleksioner herom.

Fødegangsjordemoderen Anne formulerede det således, at man skal have ”is i maven” hvis man vælger ikke at følge anbefalingerne. Selv i situationer hvor Anne skønner, at der er bedre behandlingsalternativer for den fødende, som i højere grad stemmer overens med hendes faglige erfaringer og kerneværdier, oplever hun at føle sig presset til at følge anbefalingerne alligevel:

Det synes jeg er frustrerende at arbejde i, fordi den eneste grund til, at jeg følger retningslinjerne til punkt, er for at redde min egen røv, så jeg ikke ender med en klagesag.

Annes udfordringer med at navigere mellem skøn og anbefalinger, kan med udgangspunkt i embedslivsformsbegrebet forstås som en udfordring med at navigere mellem almene og partikulære interesser, hun møder i sin daglige praksis. Ifølge Dorte Vejen Hansen, har embedslivsformen som opgave at varetage statens almene interesser, som vi indenfor denne problematik forstår som en interesse i at sikre kvaliteten, anerkendelsen og legitimiteten af svangreomsorgen (Hansen 2004: 23). Dette sikres blandt andet gennem Sundhedsstyrelsens anbefalinger og autorisationsloven. Foruden de almene interesser, peger Vejen Hansen på livsformens opgave med at sikre partikulære interesser; det være sig faggruppens egne eller borgernes. Jordemødrene vi interviewede nævnte blandt andet faglig autonomi som en måde at sikre partikulære interessers mulighedsbetingelser, herunder deres kerneopgave og -værdier, samt de fødendes interesse i at få en så positiv og sikker fødselsoplevelse som muligt. Teoretisk såvel som empirisk bør disse interesser ikke forstås som hverken isolerede eller altid hensigtsmæssige. Derimod kan både almene og partikulære interesser være både modstridende, overlappende og sågar uhensigtsmæssige. Dette til trods, har embedslivsformen, i dette tilfælde jordemødrene, som opgave at navigere og finde en passende balance mellem dem.

Med henblik på at forstå jordemødrenes strategiske afbalancering af og måde at forholde sig til almene såvel som partikulære interesser, vender vi nu blikket mod Niels Jul Nielsens (2022b) tre

dimensioner af embedsværket (jf. indledningsartiklen til dette temanummer). Dimensionerne vil vi anvende som teoretisk prisme til at forstå nødvendigheden i, at jordemødrenes praksis trækkes i forskellige retninger. Dimensionerne *politik-udvikling*, *operationalisering* og *politik-implementering* betegner ifølge Jul Nielsen forskellige, men nødvendige, aspekter af embedslivsformens praksis (Jul Nielsen 2022b: 6). En embedspersons praksis kan rumme samtlige tre dimensioner, men vi vil her fokusere på implementerings-dimensionen, da vi gennem vores interviews erfarede, at denne var den mest fremtrædende i jordemødrenes praksis. Ifølge Jul Nielsen, kan implementeringen af den (til enhver tid gældende) 'politiske vilje', hvad vi her forstår som de før beskrevne almene interesser, opleves som en modsætning til de dele af embedspraksissen, der motiverer og skaber værdi embedspersonen (ibid: 13). Jordemoderen Lea forklarede det således:

I det store hele har vi gjort, at det er rigtig svært for jordemoderen at give gode råd - og hvad er det informerede valg så? Så jo, jeg oplever helt sikkert strukturelle hindringer og udfordringer.

Leas oplevelse af at det er blevet 'rigtig svært at give gode råd' kan her forstås som en udfordring med at få hendes faglige kerneværdier og erfaringer til at stemme overens med implementeringen af den politiske vilje – her sundhedsstyrelsens anbefalinger og autorisationsloven. Dog forstår vi ligeledes denne implementering som en eksistensbetingelse; skulle Lea vælge ikke at implementere Sundhedsstyrelsens anbefalinger, risikerer hun at miste sin autorisation, og dermed statens anerkendelse af hendes praksis og livsform.

Foruden at navigere mellem individuelle skøn og Sundhedsstyrelsens anbefalinger, skal danske jordemødre implementere *informeret samtykke* i deres praksis. Fødendes retsstilling hviler, ligesom alle andre patienters i det danske sundhedsvæsen, på et princip om ret til selvbestemmelse. Denne retsstilling fordrer, at fødende udtrykkeligt og klart skal give samtykke til behandling jf. sundhedslovens § 16, hvorfor den ansvarlige jordemoder skal informere fyldestgørende om behandlingsmuligheder, risici m.m. inden samtykke indhentes jf. § 21. Ifølge jordemoder Annegrethe Nielsen – medforfatter på antologien *Jordemoder: Profession, identitet og fortællinger* (2022) – er informeret samtykke en del af det overordnede opgør med den hidtidige form for svangreomsorg, hvor jordemoderen alene traf beslutningerne (Nielsen 2022a: 141). Hensigten med kravet om informeret samtykke var at etablere et grundlag for individuelt tilpassede forløb, større



videnskapital i forbindelse med beslutninger, samt at øge tilfredsheden med svangreomsorgen (ibid.: 142). Informeret samtykke forstår vi her som jordemødrenes operationalisering af statens almene interesse, det vil sige som et aspekt af den 'administrative infrastruktur' der skal til, for at opnå det politiske ønske om individuelt tilpassede og mere tilfredsstillende fødselsforløb. En operationalisering, der af jordemødrene kan opleves som en modsætning i forhold til implementerings-dimensionen af deres praksis.

Til trods for at informeret samtykke var et af de eksempler jordemødrene gav på krav, de til tider oplever som udfordrende og modstridende i relation til deres kerneopgave, anså de ikke anbefalingerne som et ubetinget onde. Derimod forstår vi deres kritik af informeret samtykke som en styringsform, hvis hensigtsmæssighed afhænger af den specifikke situation hvori de skal implementeres. Fødegangsjordemoderen Mia, der primært varetager hvad hun beskriver som "halv-akutte fødsler", beskriver hendes forhold til informeret samtykke således:

Altså mit informationsniveau er til tider mildest talt lavt. "Nu får du den her sprøjte så du ikke bløder for meget, vil du have den?" "Ja" "Godt". Altså der er jeg ret loose. Hvor der er andre, der har en helt anden holdning: "men du kan da ikke bare give noget medicin uden". Det er for trægt til mig.

Vi forstår hendes "loose" måde at håndtere kravet som en strategi som hun bruger til på samme tid at imødekomme den almene interesse i at informeret samtykke implementeres, samtidig med at hun sikrer den fødendes og hendes partikulære interesse i, at en halv-akut fødselsituations håndteres fagligt hensigtsmæssigt. Jordemoderen Lea oplevede ligeledes informeret samtykke som en udfordring, men af andre årsager end hos Mia:

Der er forskellige faglige retningslinjer, hvor man godt kan være lidt fanget i det der med: ja, jeg skal fortælle dig det her, men du må godt sige nej tak, og det er så svært for nogen kan jo gribe den og så kan de godt høre det jeg siger. At jeg informerer dig om det her [anbefalingerne] men der er alternativer, jeg gerne vil informere dig om.

Leas praksis som almindelig fødegangsjordemoder betyder, at hendes 'informationsniveau' har bedre vilkår end Mias. Derimod oplever hun, at det informerede samtykke udfordres af Sundhedsstyrelsens anbefalinger. Ovenstående citat viser, hvordan Lea forsøger at balancere hendes

faglige kerneværdier og de nævnte former for styring, gennem en bestemt form for kommunikation med den fødende. Ifølge hende, stiller denne strategi både krav til hendes egne ressourcer og muligheder for at kommunikere til tider komplekse faglige overvejelser til den fødende, såvel som det stiller krav til fødendes ressourcer til at forstå de komplekse overvejelser og formulere egne behov.

At kategorisere visse former for styring som gode og andre som dårlige i relation til jordemødrenes praksis, ville jævnfør ovenstående være en grov og misforstået forenkling. Vi finder derimod, at selvom samtlige af jordemødrene møder modstridende krav i deres praksis, varierer disse efter hvilken jordemoderfaglig funktion og faglige kerneværdier, der gør sig gældende. Ved brydningen mellem implementering og operationalisering som analytisk prisme, forstår vi disse modstridende krav som forudsat af statens almene interesse i at sikre kvaliteten, legitimiteten og anerkendelsen af svangreomsorgen – en interesse, der søges sikret gennem bl.a. Sundhedsstyrelsens anbefalinger og autorisationsloven. Slutteligt finder vi, at selvom disse styringsformer af jordemødrene kan opleves som modstridende eller uhensigtsmæssige, er deres fortsatte praksis betinget af, at de implementerer dem.

Med udgangspunkt i disse pointer, vil vi i det følgende udfolde et bredere samfundsmæssige perspektiv på jordemødrenes eksistensbetingelser.

## Jordemoderen i samfundet

Men dem, der laver retningslinjerne, er bare ikke dem, der står inde på stuerne i 24 stive timer med en krop, der bare ikke vil føde.

Ordene falder en eftermiddag på Østerbro, hvor vi er til kaffe hos jordemoderen Anne til en snak om hvordan hun oplever det, at være jordemoder. Samtalen vender hyppigt tilbage til Annes frustrationer over et sundhedssystem, hvor intentioner og praksis ikke altid mødes og hvor styringspraksisser kan opleves som hindringer. Hun tegner et billede af et komplekst system af til tider modsætningsfyldte dagsordener, strukturer og forventninger fra både sundhedsvæsenet, Jordemoderforeningen og politikere. Vi vil i dette afsnit, med udgangspunkt i *stats- og livsformsteorien* og Thomas Højrup's forståelse af *interpellationsbegrebet*, undersøge hvordan det omkringliggende samfund både muliggør og påvirker jordemødre i udøvelsen af det faglige skøn.

Anne refererer i citatet til situationer, hvor fødsler efter anbefalingerne fra Sundhedsstyrelsen sættes i gang, på trods af at det er hendes faglige vurdering, at fødslerne med tiden ville gå i gang af sig selv og som følge heraf blive mindre komplicerede. Hun oplever her at være splittet mellem Sundhedsstyrelsens forventninger til hendes faglighed og det individuelle faglige skøn. Anne oplever ikke, hun har mulighed for at gøre sin faglige holdning gældende, når hun er oppe mod anbefalinger fra Sundhedsstyrelsen og udtaler i den forbindelse: ”Hvis man sætter alting op mod, at din baby kan dø, så er der jo ingen argumenter, der er gode nok”. Ligesom Anne, har flere af de jordemødre vi har talt med en oplevelse af, at Sundhedsstyrelsens anbefalinger og autorisationsloven fordrer, at de er jordemødre på en særlig måde. En måde, de ikke altid oplever stemmer overens med deres faglige kerneværdier og professionelle etik.

Jordemødrenes praksisser kan betragtes som en særlig kultur i samfundets indretning, der ifølge stats- og livsformsteorien konstant er i proces og som muliggøres af statssubjektet anerkendelse og tildeling af ressourcer. Et statssubjekt, der også selv er i en konstant udviklende proces (Højrup 1995: 17). Som beskrevet i indledningsartiklen til dette temanummer, sætter statssubjektet, under stadige brydninger mellem forskellige interesser politiske mål for, hvordan midler i civilsamfundet skal aktiveres for at opnå størst mulig evne til at fastholde anerkendelse i statssystemet og skal samtidig indadtil kunne rumme afhængige subjekter, der hver især har egne interesser og måder at tilgå verden på. Der foregår derfor en konstant anerkendelseskamp mellem statssubjektet og de afhængige subjekter, hvor statens overlevelse afhænger af praksis blandt de afhængige subjekter (Buus 2001: 106). Selvom statssubjektet er afhængigt af de afhængige subjekters anerkendelse, konstituerer disse subjekter ikke statssubjektet, hvis overlevelse i sidste instans er betinget af anerkendelse fra andre statssubjekter. Til gengæld konstituerer statssubjektet de afhængige subjekter gennem interpellation (ibid:107). I stats- og livsformsteorien betragtes interpellation som en proces, hvor statssubjektet – ideelt set – påvirker de afhængige subjekter til at aktivere statens midler for at realisere mål sat i overensstemmelse med forsvarsevnen (Højrup 1995: 151). Staten skal her på den ene side skabe og beskytte mulighedsbetingelserne for de afhængige subjekters praksis, mens disse på den anden side skal anerkende statssubjektet. Staten sætter således rammen for de afhængige subjekter og deres praksis, mens statssubjektets politik bliver en ”arena” for den indbyrdes anerkendelseskamp (Højrup 1995: 20).

Som beskrevet i indledningen opstod der i 2000'erne med introduktionen af styringsparadigmet New Public Governance, en særlig opmærksomhed på patienters rettigheder og medbestemmelse (Danske Regioner u.å.). I dag fremgår det udtrykkeligt af lovgivningen, at sundhedsvæsenet skal ”sikre respekt for det enkelte menneske, dets integritet og selvbestemmelse” jf. sundhedslovens § 2. Det politiske ønske om at styrke patientens selvbestemmelse bliver således, set fra stats- og livsformsteoriens perspektiv, en statslig styring af jordemødrene som afhængige subjekter, hvilket får konsekvenser for jordemoderens praksis under udøvelsen af autonomi og faglige skøn. Dette forstår vi som statens forsøg på at interpellere jordemødrene, med henblik på at fremme en særlig politisk dagsorden. Omvendt blev det tydeligt i vores feltarbejde, at jordemødrene accepterede, at deres handlerum blev indskrænket, så længe der var en balance i forholdet mellem patientens selvbestemmelse og jordemødrenes faglige skøn. Afdelingsjordemoder Mia beskriver det således:

Det er fint, at man [den fødende] har gjort sig nogle tanker, ... og så er det jordemoderens opgave at spørge: jeg kan se, at du har skrevet, at du godt kunne tænke dig det og det.

Mias udsagn indikerer, at hun lever fint med ønsker om medbestemmelse, men da samtalen senere falder på den fødendes ret til at have en doula<sup>4</sup> eller anden form for professionelle medhjælpere til stede ved fødslen, bringer hun et andet perspektiv på banen. Mia udtaler:

Altså hvor de [fødselshjælperen] kommer med nogle faglige udtalelser - der skal de bare lukke i. Og det er ikke særlig sødt sagt af mig og sådan ville jeg jo aldrig sige det i situationen, men det er min holdning til det.

I Mias øjne risikerer den fødendes ret til selvbestemmelse at true Mias egen mulighed for som jordemoder at udøve det faglige skøn. I dét tilfælde kan hun ende med at sige fra og nægte at acceptere de vilkår, der her stilles for hendes praksis.

Jordemødrenes praksis betinges selvsagt ikke alene af statens interpellation. Deres praksis er ligeledes påvirket af andre afhængige subjekter i den indbyrdes kamp om anerkendelse. Her spiller

---

<sup>4</sup> ”Doula, person, oftest en kvinde, der assisterer en fødende kvinde og hendes partner under hele fødselsforløbet uden at medvirke til den egentlige forløsning. Doulaen udøver fysisk og emotionel støtte, bl.a. ikke-farmakologisk smertebehandling, fx i form af massage og afslapningsøvelser” (Engelbrecht 2012)

Jordemoderforeningen en væsentlig rolle i forhandlingen om, hvad der skal på den politiske dagsorden; sagt i teoretiske termer, hvad der skal definere 'den politiske vilje'. Jordemoderforeningen er både en professionsforening med et fagligt ansvar og en fagforening bl.a. med ansvar for forhandling af overenskomster – to ansvarsområder, der ifølge tidligere formand for Jordemoderforeningen Lillian Bondo betinger hinanden. Under vores interview med Lillian Bondo fortalte hun, hvordan hendes arbejde som formand i høj grad havde drejet sig om at sætte jordemødrenes livsnødvendige tilstedeværelse i sundhedsvæsenet på den politiske dagsorden. I dag videreføres denne opgave af det nye formandskab og de fem kredsforkvinder for Jordemoderforeningen. En af de fem kredsforkvinder, Gerda, udtalte i et interview til os, at det er formandskabet hos Jordemoderforeningen, der lægger den overordnede politiske strategi, men at de sammen med kredsforkvinderne diskuterer, hvilken taktik man vil benytte. Hun udtaler om sin egen rolle i forhandlingerne:

Det er politiske processer. Når der kommer en aftale i hus, så har man været inde og lave et stykke politisk arbejde. Det er ikke nødvendigvis mig, der laver det politiske forarbejde, det kan lige så godt være forretningsudvalget. Men så kommer det ud i regionerne og skal leve videre og så er det mig der tager bolden derfra og får lavet nogle forhandlinger.

Gerda's beskrivelse af den politiske proces vidner om en meget kompliceret forhandlings- og beslutningsproces. Gerda's praksis er et eksempel på en praksis, hvori samtlige tre dimensioner af embedsværket aktualiseres (Jul Nielsen 2022b). Ved at forstå hendes praksis med disse dimensioner, får vi indsigt i de politik-udviklende og operationaliserende aspekter af embedslivsformen, der danner grundlag for implementeringen af de politisk satte mål, vi beskrev i de forudgående analyseafsnit, og dermed for jordemødrenes praksis. Den politiske proces kompliceres yderligere af, at Jordemoderforeningen ikke er den eneste interesseorganisation, der forsøger at trække forhandlingerne i egen retning. Gerda nævnte, at foreningen Forældre og Fødsel blandt andre forsøger at påvirke det politiske system og dermed også mulighedsbetingelserne for jordemødrene. Et eksempel på dette, er Forældres og Fødsels rolle i de politiske forhandlinger om førstegangsfødendes ret til 2 dage på barselsgangen, som vi nævnte tidligere i artiklen. Et politisk

tiltag, som flere af jordemødrene stillede sig kritisk overfor, men som de alligevel forventes at implementere.

Af vores feltarbejde ses det således, at jordemoderfaggruppen som afhængigt subjekt ikke alene formes af statens politiske vilje, men også i samspillet mellem afhængige subjekter. Forældre og fødsel er her et eksempel på, at der foregår en konstant proces, hvor en mangfoldig gruppe af afhængige subjekter forsøger at påvirke staten til at forbedre netop deres eksistensbetingelser. En anerkendelseskamp, der er med til at skabe de til tider modstridende rammer og vilkår for jordemødres praksis på de danske fødegange.

## Konklusion

Fødsler sætter spor. De sætter spor i dannelsen af nye familier, i dannelsen af forældreskabet og bliver en del af skabelsesberetningen for nye liv. Men fødsler sætter også spor hos den enkelte jordemoder. Jordemoderen Lea udtaler at ”man er ligesom aldrig bedre end sin sidste fødsel”. Selvom fødsler er en del af hverdagen for den enkelte jordemoder på fødegangen, er det ikke rutinepræget arbejdsopgave. Og netop derfor står Sundhedsstyrelsens anbefalinger, der henstiller til ensartethed i behandlingen af de fødende, frem og påkalder sig vores kulturvidenskabelige opmærksomhed.

Vi har i vores analyse undersøgt, hvordan Sundhedsstyrelsens anbefalinger, autorisationsloven og kravet om informeret samtykke påvirker jordemødrenes praksis og faglige kerneværdier, og derigennem udøvelsen af det jordemoderfaglige skøn. I planlægningen og udførelsen af vores feltarbejde og analyse har vi søgt at rumme den store kompleksitet der findes i jordemødrenes daglige virke. Vi har derfor valgt tre analytiske snit, der belyser problemstillingen i tre sammenhængende trin; fra dannelsen af jordemoderfaglige kerneværdier, til disses møde med styring i praksis, til det samfundsperspektiv hvori problematikkerne udspiller sig. Vores analyse viser, at jordemoderfaggruppen rummer stor diversitet indenfor funktioner og faglige kerneværdier. Diversiteten indenfor faggruppen anser vi som helt central for at forstå hvordan styringsmæssige rammer påvirker og håndteres hos de enkelte jordemødre. Sundhedsstyrelsens anbefalinger og krav om informeret samtykke tager netop ikke højde for den diversitet der findes indenfor faggruppen, hvorfor jordemødrene kan opleve disse som modsætninger til deres faglighed og kerneværdier. Her

træder jordemødrenes udfordring med på samme tid at implementere individuelle faglige skøn og Sundhedsstyrelsens anbefalinger frem, ligesom udfordringer med at implementere informeret samtykke vidner om den kompleksitet i fødselsforløb som jordemødrene skal håndtere. Flytter vi endnu engang blikket, og betragter det landskab af styringspraksisser og interessenter, som jordemødrene befinder sig i, viser analysen at jordemødrenes praksis betinges og påvirkes politisk af flere interessenter, der alle varetager egne interesser.

Jordemødrenes praksis forstås i denne artikel som én praksis blandt mange. Den står ikke alene, men er betinget af, at den kan eksistere og samarbejde med andre myndigheder og interessenter så som Sundhedsstyrelsen, Styrelsen for patientsikkerhed, Jordemoderforeningen og foreningen Forældre og Fødsel. Som det fremgår af analysen, må jordemødrenes blandt andet implementere politiske dagsordener, Sundhedsstyrelsens anbefalinger og borgernes interesse – dette samtidig med at jordemødrene søger at opretholde deres faglige kerneværdier og dermed fastholde en praksis, de hver især kan stå indenfor. Da vi påbegyndte vores feltarbejde, spurgte vi os selv, om jordemoderens praksis bliver fastlåst af Sundhedsstyrelsens anbefalinger og autorisationsloven. Vores feltarbejde og analyse har vist, at dette spørgsmål er forsimplet i forhold til jordemødres virkelighed og hvordan de navigerer i de mange, til tider modstridende krav til deres arbejde. Her spiller jordemoderens autonomi, værdier, funktion og det faglige skøn en væsentlig rolle i hvordan hun oplever og håndterer krav og rammer.

Jordemoderens praksis er grundlæggende uforudsigelig, fordi der hverken er to fødsler eller to jordemødre, der er ens. Det er derfor også en udfordring at vurdere politiske hensigter og de styringspraksisser der gør sig gældende, som definitivt hensigtsmæssige eller uhensigtsmæssige. Muligheden for at udfolde skøn og faglig autonomi er dog centrale betingelser for jordemoderens virke, og politisk styring bør derfor forstås i relation til netop dette. Vi har i artiklen identificeret væsentlige udfordringer i mødet mellem netop jordemoderfaglighedens autonomi og politisk styring, der udfordrer og sågar begrænser det frie skøn som praksis. Indsigter vi mener kan være med til at skabe forståelse for de udfordringer som jordemoderfaggruppen, myndigheder og borgere oplever indenfor svangreomsorgen i disse år, samt forståelse for lignende problematikker indenfor beslægtede sundhedsprofessioner.



## Litteraturliste

- Ankersen, L. & Simonsen, M. K. 2016. "Kliniske retningslinjer". I Djónastovu, E. L. Í og Jacobsen, K. W. (red.), *Kvalitetsudvikling og dokumentation i sundhedsvæsenet*. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, s. 97-111.
- Buus, H. 2001. *Sundhedsplejerskeinstitutionens dannelse: En kulturteoretisk og kulturhistorisk analyse af velfærdsstatens embedsværk*. Museum Tusulanum Charlottenlund.
- Cliff, H. 2002. *Fast ansat ved mysteriet. Den Almindelige Danske Jordemoderforening 1902-2002*. Borgens Forlag København.
- Delmar, C. 2018. "Omsorg som to sider af samme sag". *Tidsskrift for Omsorgsforskning* 4(3), s. 322-329. DOI: 10.18261/ISSN 2387-5984-2018-03-15.
- Vejen Hansen, D. 2004. "Embedslivsform - om at navigere mellem civilsamfund og stat". *Den jyske historiker* (nr. 104), s. 13-27.
- Højrup, T. 1982. *Det glemte folk: livsformer og centraldirigering*. Museum Tusulanum Charlottenlund. ISBN 978-87-635-3307-2.
- Højrup, T. 1995. *Omkring livsformsanalysen udvikling*. Museum Tusulanum Charlottenlund. ISBN 9788772893372.
- Højrup, T. 2002. *Dannelsens dialektik. Etnologiske udfordringer til det glemte folk*. Museum Tusulanum Charlottenlund.
- Højrup, T. 2017. "Dialektisk dannelse i et statssystem og en verdensorden under forandring". I Larsen, S. N. og Raahauge, J. (red.), *Dannelse på Universitetet - forandringer og udfordringer*. SOPHIA, s. 74-97.



- Knudsen, A. L. M. 2022. "Identitetens konstruktion i mødet med kvinden og institutionen". I Schrøder, K., Vilhelmsen, A-M, R. og Knudsen, M. L. M. (red.), *Jordemoder: Profession, identitet og fortællinger*. Akademisk Forlag København, s. 71-86.
- Lauridsen, N. K. 2022. "Et arbejdsliv mellem to poler". I Schrøder, K., Vilhelmsen, A-M, R. og Knudsen, M. L. M. (red.), *Jordemoder: Profession, identitet og fortællinger*. Akademisk Forlag København, s. 237-250.
- Løkke, A. 2022. "Jordemoderfaget og fødselsvæsenet i Danmark 1672-1950". I Schrøder, K., Vilhelmsen, A-M, R. og Knudsen, M. L. M. (red.), *Jordemoder: Profession, identitet og fortællinger*. Akademisk Forlag København, s. 39-56.
- Martinsen, K. 2012. *Løgstrup og sygeplejen*. Forlaget Klim Aarhus.
- Morley, G., Ives, J., Bradbury-Jones, C. og Irvine, F. 2019. "What is 'moral distress'?" . *Nursing Ethics*. 2019, 26(3), s. 646-662. DOI: [10.1177/0969733017724354](https://doi.org/10.1177/0969733017724354)
- Munksgaard, M. E. 2016. "Kvalitetsudvikling i patientforløb". I Djónastovu, E. L. Í og Jacobsen, K. W. (red.), *Kvalitetsudvikling og dokumentation i sundhedsvæsenet*. Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck København, s. 73-88.
- Nielsen, A. 2022a. "Fælles beslutningstagen - udfordres jordemødres praksis og identitet?" I Schrøder, K., Vilhelmsen, A, R. og Knudsen, M. L. M. (red.), *Jordemoder: Profession, identitet og fortællinger*. Akademisk Forlag, s. 141-154.
- Nielsen, N. J. 2022b. "Governance or Interpellation: An Elaboration of Civil Servant Practice(s)". *Ethnologia Europaea*, 52(5), s. 1-22. DOI: <https://doi.org/10.16995/ee.3004>
- Region Hovedstaden: Center for sundhed. 2022. *Det handler om liv – lige fra begyndelsen: Vision for fødeområdet om 3årig investeringsplan*. Regionh.dk.
- Region Hovedstaden: Center for sundhed. 2016. *Tilbud til fødende i Region Hovedstaden*. Regionh.dk
- Schrøder, K., Vilhelmsen, A, R. og Knudsen, M. L. M. (red.) 2022. *Jordemoder: Profession, identitet og fortællinger*. Akademisk Forlag København.
- Thulegart, N. 2022. "Fra fødselspolitik til praksis – om fødselspolitik, svangreomsorg og jordemoderens virke". I Schrøder, K., Vilhelmsen, A-M, R. og Knudsen, M. L. M. (red.), *Jordemoder: Profession, identitet og fortællinger*. Akademisk Forlag København, s. 115-128.
- Torfing, J. & Triantafillou, P. 2017. "Introduktion: New Public Governance på dansk". Torfing, J. og Triantafillou, P. (red.), *New Public Governance på dansk*. Akademisk Forlag København, s. 7-39.
- Triantafillou, P. 2017. *Neoliberal Power and Public Management Reforms*. Manchester University Press.
- Vaaben, N., Olesen, K. G., og Gylling, M. 2023. "Should I stay or should I go? Moralsk stress som push-faktor i politi, folkeskole og ældrepleje". *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 25(1), s. 10–27.

## Hjemmesider

- Lovtidende A. 2022. "Bekendtgørelse af sundhedsloven [Sundhedsloven, red.]". Retsinformation.dk. Benyttet d. 15.01. 2023. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2022/210>
- Lovtidende A. 2014. "Bekendtgørelse af forvaltningsloven [Forvaltningsloven, red.]". Retsinformation.dk. Benyttet d. 14.01.2023. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2014/433>

- Lovtidende A. 2019. ”Bekendtgørelse af lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed [Autorisationsloven, red.]”. Retsinformation.dk. Benyttet d. 15.01.2023.  
<https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2019/731>
- Danske Regioner. u.å. ”Det nationale kvalitetsprogram”. Regioner.dk. Benyttet d. 15.01.2023.  
<https://www.regioner.dk/sundhed/kvalitet-og-styring/det-nationale-kvalitetsprogram>
- Engelbrecht, N. 2012. ”Doula”. Denstoredanske.lex.dk. Benyttet d. 3.11.2023.  
<https://denstoredanske.lex.dk/doula>
- Jordemoderforeningen.2010. ”Ethiske retningslinjer for jordemødre”. Jordemoderforeningen.dk. Benyttet d. 15.01.2023. <https://jordemoderforeningen.dk/wp-content/uploads/2022/06/etiske-retningslinjer-2010.pdf>
- Skou Hansen, L. 2022. ”Et vilkår i jordemoderfaget”. Jordemoderforeningen.dk. Benyttet d. 24.09.2023. <https://jordemoderforeningen.dk/tidsskriftsartikel/et-vilkaar-i-jordemoderfaget/>
- Sundhedsstyrelsen 2021. ”Anbefalinger for svangreomsorgen”. Sst.dk. Benyttet d. 15.01.2023.  
<https://www.sst.dk/-/media/Udgivelser/2021/Anbefalinger-svangreomsorgen/Svangreomsorg-2022-ny.ashx>
- Sundhedsstyrelsen. 2021. ”Anbefalinger for svangreomsorgen”. Sst.dk. Benyttet d. 30.11.2022.  
<https://www.sst.dk/-/media/Udgivelser/2021/Anbefalinger-svangreomsorgen/Svangreomsorg-2022-ny.ashx>

# Mellem test og dannelse

En undersøgelse af folkeskolelæreres position mellem egne idealer og politiske  
prioriteringer

Af:

Mia P. Andersen og Sofie Amalie Bratholm  
Europæisk Etnologi



**ABSTRACT:** This article investigates how some teachers in the Danish *Folkeskole* experience the influence of political and legal change in their work. The study is based upon accounts from three teachers, an educational councilor, and a consultant to the governmental Danish Agency for Education and Quality. The teachers generally agree upon the most central aspect of what the school should do: ensure that the students can cooperate with other people and thrive in society. However, an increased emphasis on test results and more competition between schools nationally and internationally in accordance with New Public Management rationalities has influenced *Folkeskolen* since the 1990s. The article employs the ethnological State Form and Life-Mode theory in order to help investigate the different teachers' motivations to do their job. The article concludes that competition might not impede social and democratic education, but that the balance between the two is causing concerns among teachers, and thus points out that the Danish authorities should be more aware of what teachers regard as 'the good school' to maintain teacher job satisfaction and the stability of the school in the future.

**KEYWORDS:** folkeskole, embedslivsform, folkeskolelærere, uddannelsespolitik



## Indledning

Indenfor velfærdsstaten anses folkeskolen som en meget central del af den almene dannelse, og privatskolerne eksisterer som institutioner indenfor langt de fleste af de samme rammer som folkeskolen. Selv borgere, der er kommet til landet som voksne, vil ofte selv få børn, der vokser op i folkeskolen og/eller have venner og bekendte, som er præget af institutionen gennem deres egen opvækst. Denne artikel fokuserer særligt på forholdet mellem det borgernære arbejde i folkeskolen og de politiske og forvaltningsmæssige bestræbelser på at forme folkeskolen efter skiftende målsætninger.

Som der står i den nuværende formålsparagraf for folkeskolen, skal den give eleverne færdigheder der "(...) fremmer den enkelte elevs alsidige udvikling" samtidig med, at den "(...) skal forberede eleverne til deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre".<sup>1</sup> Heri ligger et dobbeltformål: folkeskolen skal fremme den enkelte elevs udvikling for at forbedre elevens eget liv, men også underbygge et fællesskab, som den enkelte skal indgå i og bidrage til. Som det kan læses ud af formålparagraffen, anses folkeskolen som et væsentligt værktøj til at skabe sammenhæng i samfundet, og folkeskoleområdet er derfor underlagt stor politisk opmærksomhed.

Det er fra statslig side, konkret Undervisningsministeriet, at folkeskolens værdier, mål, arbejdsplaner, og økonomiske midler til at dette kan realiseres, bliver fastlagt. Som formålparagraffens ordlyd antyder, er det en kompleks opgave, som bliver lagt i hænderne på folkeskolens frontpersonale, folkeskolelærerne. Med de seneste mange års reformarbejde, blandt andet folkeskolereformen 2014, står folkeskolen og dens lærere midt i skiftende dagsordener om folkeskolens praksis. Vekslede interesser og dagsordener fra statslig side om hvad den danske Folkeskole skal og kan, giver af og til markante udslag, som med lærerlockouten i 2013. Den

---

<sup>1</sup> <https://www.uvm.dk/folkeskolen/folkeskolens-maal-love-og-regler/om-folkeskolen-og-folkeskolens-formaal/folkeskolens-formaal>

landsdækkende konflikt varede i 25 dage, og bevirkede, at landets skoleelever ikke fik megen undervisning i perioden.<sup>2</sup>

Baseret på vores feltarbejde undersøger vi i denne artikel lærernes relation til det danske skolesystem samt deres holdninger til hvordan førende uddannelsespolitik faciliteres. Dette har affødt en nysgerrighed fra vores side på konsekvenserne for uddannelsessystemet, når statslige prioriteringer ikke stemmer overens med lærernes praktiske erfaringer. Vores analyse hviler primært på den etnologiske stats- og livsformsteori (jf. indledningsartiklen til dette temanummer) og er ydermere præget af et fokus på de styringsparadigmer der har været i brug siden 1990'erne, bl.a. New Public Management (jf. indledningsartiklen til dette temanummer).

Vores undersøgelse fokuserer på, hvordan lærerne navigerer mellem deres egen forståelse af kerneopgaven og de krav, der kommer til udtryk gennem retningslinjer og lovgivning. Vi har dermed ikke haft fokus på arbejdsmiljø eller pædagogiske overvejelser medmindre dette af lærerne blev tænkt som naturlig del af deres rolle i forhold til folkeskolens formål. Det er vores håb, at denne form for undersøgelse kan give indsigt i hverdagsrationaler på nogle områder, der ellers kan føles meget abstrakte. Hensigten er endvidere, at denne form for undersøgelse kan situere hverdagens problematikker i en større sammenhæng og hermed spore problemer og løsninger som de løbende opstår i de enkelte klasser. Dette kan bedre forståelsen af, hvordan lærernes hverdag kan bringes til at hænge sammen med skiftende lovgivning.

### Metodiske overvejelser

I vores møde med folkeskolelærerne har vi interesseret os for, hvad den enkelte lærer har anset for at være 'den gode skole'. Dette giver os også et indblik i de visioner lærerne har for elevernes læring og trivsel, der har relevans for vedkommendes hverdagspraksis, og dermed også for lærernes mulighedsrum inden for folkeskolelovens rammer. På den baggrund gik vi til feltarbejdet med ønsket om at indsamle længere interviews med individuelle lærere.

---

<sup>2</sup> Kun tjenestemænd var fortsat i arbejde

Vi har arbejdet med formuleringen 'den gode skole', for at skabe en mulighed for at lærerne kunne præsentere deres egne krav, idéer, og holdninger til skolesystemet og dets formål. 'Den gode skole' skal således ikke forstås som en entydig forestilling om, hvad folkeskolen bør være, men som et udtryk for konkrete læreres – måske forskellige – idealer.

Vores undersøgelse har ydermere drejet sig om styring i den såkaldte 'konkurrencestat' (Pedersen 2011), og dette har derfor også været et fokus i samtalerne med lærerne. Vi har spurgt ind til, hvilke forudsætninger lærerne oplever de har for at realisere kommunale og statslige krav og målsætninger, såvel som hvilke holdninger de har til disse. Dette har givet os en forståelse af deres forhold til styring. Formålet med denne fremgangsmåde er at få indsigt i lærernes hverdagspraksisser i folkeskolen, og dermed opnå en indsigt i, hvordan politiske visioner implementeres i praksis (eller ikke gør).

Artiklen bygger på interviews med tre folkeskolelærere: Anna, som har været lærer gennem 12 år på den samme skole i Storkøbenhavn, hvor hun underviser dansk og engelsk; Mie, som er nyuddannet lærer og dagligt arbejder på en skole i Storkøbenhavn, hvor hun underviser i naturfag og Louise som (i perioden, hvor feltarbejdet blev udført) var lærerstuderende med historie, engelsk og dansk som fag. Udover lærerne har vi interviewet en UU-vejleder,<sup>3</sup> en repræsentant fra elevbevægelsen, såvel som en konsulent i Styrelsen for Undervisning og Kvalitet. Med en spredning af lærernes fag og tid på arbejdsmarkedet, har vi haft adgang til forskellige perspektiver, da disse faktorer kunne influere hvordan de opfatter skolen og statsstyring som helhed. Alle informanter er anonymiseret.

## Litteraturoversigt

Grundet folkeskolens særlige position inden for den danske stat, og dens betydning for borgernes (ud)dannelse, er forskningen om folkeskolen omfattende. Den forsøger vi kort at skitsere i afsnittet her.

---

<sup>3</sup> Ungdommens uddannelsesvejledning (UU) vejleder elever fra 6.-10. klasse med hensyn til uddannelse og erhverv.

Den eksisterende forskning på området kan i grove træk deles op i tre kategorier, der repræsenterer henholdsvis en pædagogisk vinkel, en kvalitativ sociologisk vinkel og en kvantitativt baseret sociologisk vinkel. Den pædagogiske forskning angår først og fremmest børns trivsel i form af undersøgelser om fx mobning, inklusion, læringsmodeller og generelt om, hvordan man som lærer eller skole giver børnene den bedst mulige skolegang (se f.eks. Kongsbak (2010)). Den kvalitative sociologiske vinkel præges af en opmærksomhed på hvad børnene bliver undervist i, og om det er hensigtsmæssigt for samfundet (se f.eks. Gilliam (2016)), eller hvis opmærksomheden snarere ligger på lærerne, hvilke arbejdsforhold der gør sig gældende<sup>4</sup> (se f.eks. Christensen (2017)). Den kvantitative sociologiske vinkel er forskning f.eks. i stordriftsfordele (og dertilhørende faldgruber), skolernes generelle drift og kommunernes rolle heri, og i hvordan den danske folkeskole klarer sig på forskellige parametre i forhold til andre lande (se f.eks. Bækgaard (2010)).

### **Folkeskolen i forandring**

I dette afsnit vil vi kontekstualisere folkeskolen i forandring. Siden begyndelsen 1990'erne har der fra statslig side været et stigende ønske om at folkeskolen demonstrerer synlige og målbare resultater. Den politiske prioritering af tests og sammenligning af resultater på internationalt plan er en måde, hvorpå staten kan arbejde henimod og demonstrere høj konkurrenceevne i forhold til andre stater. Det har betydet, at eleverne i den danske folkeskole over de sidste tre årtier har skullet deltage i en række internationale sammenligninger udarbejdet af henholdsvis The International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)<sup>5</sup> og Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).<sup>6</sup> Danmark deltog første gang i en international læsetest i 1991. Resultaterne levede ikke op til, hvad repræsentanterne for det danske skolesystem, politikerne eller borgerne havde forventet. De 9-årige elevers resultater var dårligere sammenlignet med elever i de øvrige nordiske lande, mens de 14-åriges resultater stort set var på niveau med de øvrige lande. Direktør i Socialt Udviklingscenter (SUS)<sup>7</sup>, Vibeke Normann, og forsknings- og analysechef i Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

---

<sup>4</sup> Herunder fokuserer mange af de nye undersøgelser på manglen lærere og på hvorvidt/hvordan folkeskolereformen fra 2013 har påvirket lærernes arbejdsmiljø.

<sup>5</sup> <https://www.iea.nl/>

<sup>6</sup> <https://www.state.gov/the-organization-for-economic-co-operation-and-development-oecd/>

<sup>7</sup> <https://sus.dk/>

(Vive)<sup>8</sup>, Carsten Pedersen, argumenterer for, at overraskelsen var et resultat af, at danskerne generelt opfattede den danske folkeskole som en af de bedste i verden (Normann & Pedersen 2012). Dette hang sammen med, at Danmark var et af de lande, der brugte flest ressourcer på folkeskolen, både målt per elev, såvel som på andel af BNP<sup>9</sup>. I 1993 introducerede Undervisningsministeriet de såkaldt 'Centrale kundskabs- og færdighedsområder' (CKF) for diverse fag. Disse skulle udgøre lærerens grundlag for at tilrettelægge og gennemføre undervisningen. Hvert fags formål blev struktureret ensartet, så det blev tydeligere, hvordan faget bidrog til folkeskolens Formålsparagraf. Initiativer som CKF er typiske for den tankegang, der prægede perioden af globalisering og neoliberalisme (jf. indledningen til dette temanummer) efter 1990, hvor mange lande ud fra en konkurrencestatslogik blev optaget af at sammenligne deres performance med hinanden. Det er også i denne periode at EF udvikler en strategi for 'EFs globale konkurrenceevne' (Pedersen 2011).

OECD leverede den første rapport i 2000, hvor Danmark endnu engang haltede efter sammenlignet med flere andre lande (Nielsen 2021:120). Disse test er kendt som PISA-undersøgelserne (Programme for International Student Assessment). Fra 2003 blev 9. klasses-elever regelmæssigt testet i deres færdigheder inden for læsning, matematik og naturfag og deres præstationer sammenlignet med niveauer hos elever i andre OECD-lande. I 2005 greb Fogh-regeringen muligheden for at præsentere sine visioner for den danske folkeskole i Globaliseringsrådet<sup>10</sup>, og pegede i den sammenhæng på, at "*Danmark skal have verdens bedste folkeskole*<sup>11</sup>". Herefter fulgte regeringen, som udlagde 350 konkrete forslag til at forbedre Danmarks position i den globale økonomi, hvor uddannelse stod højt på listen. Formålet var at skabe "*(...) vækst og fornyelse overalt i samfundet*<sup>12</sup>"

---

<sup>8</sup> <https://www.vive.dk/da/>

<sup>9</sup> [https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator/cmd/education-expenditures-by-country#:~:text=Norway%20reported%20the%20highest%20total,States%20\(both%206.0%20percent\)](https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator/cmd/education-expenditures-by-country#:~:text=Norway%20reported%20the%20highest%20total,States%20(both%206.0%20percent))

<sup>10</sup> Råd nedsat i 2005 med formålet om at rådgive den danske regering mhb. vækst, viden og iværksætter. Rådet bestod af 26 repræsentanter fra virksomheder, forsknings- og uddannelsesverdenen, erhvervslivet og fagforeninger.

<sup>11</sup> <https://www.dansketaler.dk/tale/anders-fogh-rasmussens-aabningstale-2005/>

<sup>12</sup> <https://www.stm.dk/presse/pressemeddelelser/afr-regeringens-globaliseringsstrategi-fremgang-fornyelse-og-tryghed/>



Gennem 2000'erne og i starten af 2010'erne var der løbende småændringer i folkeskoleloven og måden hvorpå skolerne blev styret, men den største ændring i flere årtier kom med folkeskolereformen som blev indrullet fra 2014 under den daværende SR-regering. Reformen var omfattende, og skulle forbedre skolen igennem mange forskellige parametre, blandt andet flere skoletimer ugentligt for alle klassetrin, idræt gennemsnitligt 45 minutter om dagen og højere krav til lærernes uddannelse. Samtidigt var der også en inkluderingsreform der skulle flytte elever fra specialtilbud til den almene folkeskole. Reformens mål var at udfordre alle elever fagligt, mindske betydning af social baggrund i faglige resultater samt øget trivsel. Dog viser Undervisningsministeriets undersøgelser at faglig kunnen og generel elevtrivsel stagnerede i årene efter reformen. Siden reformen har individuelle skoler og kommunerne omlagt dele af reformen så kravene bedre passer til de daglige forhold der opleves på skolerne, og generelt har kommunernes frihed til at indrette folkeskolen fyldt en del i debatten herom. Dannelsesdimensionen har ikke stået centralt i de hede debatter om folkeskolereformen, men dannelse indgår fortsat som en del af folkeskoleloven og i vores feltarbejde, giver lærerne udtryk for at de anser dannelse for at være et fuldstændig centralt aspekt af lærergæringen. I det følgende afsnit vil vi nærmere undersøge dannelsesbegrebet, og hvordan det kan praktiseres.

## Social og demokratisk dannelse

### **Dannelse – men til hvad?**

Den indledningsvist refererede kollektivt og samfundsorienterede formulering om forberedelse til ”deltagelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre” fortsætter i folkeskolens formålsparagraf med ordene, at ”skolens virke derfor [skal] være præget af åndsfrihed, ligeværd og demokrati<sup>13</sup>”.

Gennem folkeskolen skal elever klædes på til det samfund, de skal træde ind i som voksne. Et samfund som stiller krav til sine borgere – med forventninger til valgdeltagelse, beskæftigelse, krav om betaling af skatter, m.v. Folkeskolen skal give eleverne de bedste forudsætninger for at trives i

---

<sup>13</sup> <https://www.uvm.dk/folkeskolen/folkeskolens-maal-love-og-regler/om-folkeskolen-og-folkeskolens-formaal/folkeskolens-formaal>

samfundet, og dermed også bidrage til det. I det følgende vil vi inddrage lærernes perspektiv på dette.

Det forventes af folkeskolen, at den er en institution, der faciliterer et rum hvori børn og unge på tværs af samfundslag, religion, etnicitet, osv. mødes, modtager undervisning og deler en hverdag sammen gennem ti år. På den måde er idealet at folkeskolen bliver et fælles nationalt udgangspunkt, hvor eleverne får den samme dannelse, og (i princippet) samme værktøjer og forudsætninger for at indgå i samfundet efterfølgende. Selv om der i formålsparagraffen er tale om overordnede principper og intentioner med folkeskolen kan disse genfindes når vi taler med de enkelte lærere. F.eks. præsenterer den lærerstuderende Louise i følgende citat en forståelse af folkeskolen, hvor ligestilling er centralt: “(...) *alle kan komme i skole og få den samme oplevelse af at blive mødt og modtaget og blive sendt godt videre*”. Her taler Louise ind i et grundprincip i den danske selvforståelse: At alle er lige, og skal have lige muligheder (Strunge Sass 2013:22 & 42).

Et aspekt af at forberede eleverne til det samfund, de træder ind i som voksne, er at give dem kompetencer til at samarbejde og løse konflikter sammen. Antropolog og pædagogisk konsulent ved DTU, Ditte Strunge Sass, konkretiserer i sin ph.d.-afhandling eksempler på praktisering af demokratisk dannelse i skolen. ‘Klassens time’ er et sådant eksempel. Her er en hel undervisningstime sat af til at diskutere trivsel, fordeling af klassekasse, konflikter, m.m. Sass nævner en episode, der handler om, hvorledes eleverne i en 6. klasse skal blive enige om, hvordan man skal organisere brugen af klassens ene bold, og hvor klasselæreren etablerer et rum for en samtale om den mest retfærdige brug af den. Eleverne diskuterer bredt og ender via afstemning på en beslutning, som læreren ikke anser for at være den bedste. Men læreren blander sig ikke, for pointen i klassens time er netop diskussionen om bolden, og det at eleverne finder en måde at blive enige på. Strunge Sass argumenterer for, at dette er en praktisering af demokratisk dannelse, hvor det vigtige ikke nødvendigvis er selve løsningen, men det at børnene gør sig erfaring med i fællesskab at opnå konsensus via dialog (Strunge Sass 2013:145).

At eleverne arbejder sig frem mod enighed, taler ind i netop den sociale dannelse, som fylder meget for de interviewede lærere. For dem at se er netop den sociale dannelse noget af det mest afgørende, som de giver deres elever med videre:

”Jeg vil til hver en tid slå et slag for, at det [Folkeskolens formål] på alle måder handler om at få lavet nogle mennesker, der kan omgås andre mennesker, og kan være i et samfund. Fordi man kan godt argumentere for alt det faglige, de skal have på plads. Det kan man altid lære, men hvis du i ni år (...) ikke har lært at tage hensyn til andre mennesker, og at samarbejde, at kommunikere, at italesætte hvordan du har det, eller hvordan andre mennesker omkring dig får det, når du gør det her... Så er det satme svært.” (Mie).

For Mie, som er nyuddannet lærer i Storkøbenhavn, er det fuldstændig afgørende, at man kan tage hensyn til andre mennesker og kunne kommunikere effektivt. Eleverne skal tilegne sig dette gennem deres folkeskoletid, heriblandt ved at deltage i klassens time. Ligesom Sass viste i sin analyse af klassens time, mener Mie således også at den konsensusbaserede konflikthåndtering må anses som en vigtig del af elevernes dannelsesproces. De skal lære at tage hensyn til hinanden, gå på kompromis og finde løsninger i fællesskab, alt sammen kompetencer, der taler ind i den del af folkeskolens formålsparagraf, der omhandler fællesskab og ‘medansvar’.

På baggrund af ovenstående er det overraskende, at klassens time faktisk ikke har været obligatorisk siden 1993 og blev endeligt afskaffet i 2014 i forbindelse med folkeskolereformen. Klassens time blev erstattet af ‘understøttende undervisning’, som den nye måde at benytte de ikke-skemalagte timer der (eventuelt) er tilgængelige i skoledagen. Ligesom klassens time, er dette dog heller ikke obligatorisk, og der er ikke altid sat ekstra tid af til det. Der står på Uddannelsesministeriets hjemmeside at formålet med understøttende undervisning er at give eleverne “(...) mulighed for faglig fordybelse og for at arbejde bredt med deres evner og interesser<sup>14</sup>”. Vores informanter er dog enige om at den ‘understøttende undervisning’ ikke lever op til det, som var hensigten med at indføre den. Louise beskriver her hvordan hun oplever understøttende undervisning:

”Jeg synes, ideen om understøttende undervisning er rigtig god. (...) Jeg ville sindssygt gerne, at det kan fungere. (...) Der er rigtig mange gode idéer bag handlingerne. Men eksekveringen og tiden til det, er der bare ikke” (Louise).

---

<sup>14</sup> <https://www.uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/understoettende-undervisning>

Louise er altså i princippet positiv over for understøttende undervisning, men efterspørger forudsætningerne for at føre de gode idéer ud i praksis. Hun ønsker blandt andet at der bliver afsat mere tid til understøttende undervisning, for som det ser ud nu kan hun ikke få det til at hænge sammen, sådan som hun egentlig gerne vil.

Der er således, blandt de lærere vi har talt med, ingen tvivl om, at de anser den sociale dannelse som afgørende for et meningsfuldt skoleliv og dermed også for det de opfatter som 'den gode skole'. Det er imidlertid svært at måle på en størrelse om 'social dannelse', og sætte i kontekst med andre lande. Dette skyldes blandt andet at der er mange forskellige opfattelser af hvad dannelse er og til trods for en generisk forståelse af konceptet – både blandt lærere og i den bredere befolkning – er det en parameter der ikke kan måles kvantitativt. Lærerne i vores feltarbejde var alle enige om at dét at kunne deltage i demokratiet og kommunikere med andre mennesker på en hensigtsmæssig måde, er en vigtig del af hvad dannelse er – de ville ofte tale om disse kompetencer som synonyme med hinanden – men det er ikke desto mindre nogle kompetencer, der er vanskelige at måle på. Derudover er der højest sandsynligt også lærere der ville lægge vægt på andre aspekter af dannelse som vigtigere.

I kontrast hertil er det lettere at måle på elevernes regne-, læse-, og skrivefærdigheder, og omdanne disse til letforståelige og sammenlignelige data. Og der bliver ofte fra politisk hold lagt stor vægt på den rolle sådanne evner skal spille i samfundet. I 2010 udtalte undervisningsordfører fra Det Konservative Folkeparti Lene Espersen:

”Pisa-testen viser, at folkeskolen er gået i stå, mens særligt de asiatiske lande stormer frem og overhaler Danmark. Blandt andet er de danske elever ikke blevet spor bedre til læsning (...). Jeg er meget bekymret over det. Jeg har meget svært ved at se, hvordan det danske samfund skal kunne opretholde vores velfærdssamfund.”<sup>15</sup>

Espersen måler opretholdelsen af det danske velfærdssamfund på, hvor de danske elevers testresultater ligger i PISA-tests. PISA-undersøgelsen måler ikke på, hvorvidt eleven bliver socialt og demokratisk bevidst til trods for at tilegnelse af sådanne kompetencer er obligatorisk i den

---

<sup>15</sup> <https://www.bt.dk/politik/hvorfor-er-danske-elever-daarlige>

danske folkeskole. Der gik ikke længe efter Espersens udtalelser, før folkeskolereformen blev stemt igennem. Denne indeholdt blandt andet krav om langt flere dansk- og matematiktimer med henblik på at forbedre de danske elevers niveau indenfor læse- og regnefærdigheder, for herigennem at forbedre konkurrenceevnen på internationalt plan. Dette var et udtryk for at Espersens bekymring blev delt bredt af de politiske partier; de danske elever lå på et for lavt fagligt niveau i sammenligning til andre lande.

Danske skoleelevers individuelle faglige kunnen har således været stærkt prioriteret politisk, mens social og demokratisk dannelse har været mere fraværende i den offentlige debat. Dette fokus på akademisk og boglig kunnen giver en skævvridning i forhold til de mål, der bliver sat for folkeskolen i formålsparagraffen, da denne lægger lige meget vægt på akademisk individuel kunnen og social dannelse. Det er da også bemærkelsesværdigt, at folkeskolens formål stk. 3 om demokratisk og social dannelse, i kontrast til Espersens udtalelse, fylder meget i vores informanternes holdninger til, hvad der udgør 'den gode skole'.

### **Tid til den gode klassedynamik**

I vores materiale fremgår det tydeligt, at de lærere vi har haft at gøre med, mener at folkeskolens ædleste opgave er at danne socialt kompetente mennesker, der kan samarbejde med andre og trives. Når elever har gennemgået et folkeskoleforløb, skal de gerne have kompetencer til at bidrage til samfundet. Det kommer til udtryk i klasseværelserne, når der på konsensusbaseret vis bliver løst konflikter, når lærerne forvalter svære samtaler om trivsel, og når eleverne dag efter dag skal lære at arbejde sammen – og være sammen trods forskelligheder. Men hvordan forholder lærerne sig så til betoningen af at måle på kvantitative parametre? Lærerne anser ikke den markante politiske prioritering af et højt fagligt niveau og testning af elever for krav, der nødvendigvis står i modsætning til social dannelse. Vores informanter har heller ikke afvist at tests kan være nyttige. Deres kritik lyder først og fremmest på mængden af tid, der i praksis bliver brugt på dem. F.eks. peger Louise på, at der på den ene side, ikke er tiltænkt at der skal bruges meget tid på forberedelse af de internationale og nationale tests børnene deltager i, men at der på den anden side alligevel bliver et behov for at give eleverne mere tid til at tage 'prøvetests' fordi de ellers føler sig usikre omkring processen:

”(...) vi havde nationale tests med dem, da de gik i fjerde klasse (...). I starten af ’21 skulle de have nationale test i engelsk og dansk. Og jeg kunne mærke, at det var sådan en – ’og så skal mine forældre have den’. De får dem jo med hjem, og det er ikke fordi lærerne bruger det til noget, men de skal jo bare have det med hjem, så det bliver sådan en: ’jeg synes det er svært’. Vi bruger hele ugen op til at lave den der... der er sådan en hvor man kan tage den med dem inden, for at vise dem hvordan den fungerer, og det tror jeg vi lavede nogle gange med dem (...) så bruger man alligevel noget tid på at træne til testen, så eleverne bare har en eller anden fornemmelse af at de synes, de kommer til at klare det nogenlunde.”  
(Louise)

Således synes problematikken for Louise ikke at være testene i sig selv, men det tidsforbrug der skal bruges, hvis eleverne skal have en god oplevelse når det kommer til testning. Jo flere obligatoriske tests børnene skal deltage i for at kunne sammenlignes med hinanden og med andre lande, jo mere tid bruges også på dem. Mangel på tid har været et gennemgående tema i alle vores interviews. Dobbeltformålet i formålsparagraffen, altså fremmelse af enkelte elevs faglige færdigheder, men samtidig underbyggelse af et fællesskab som eleven, senere borgeren, skal bidrage til, er beskrevet som lige vigtige dele af den samme helhed. Både individuel kunnen og samarbejde der er vigtigt, men til trods for at der her ikke nødvendigvis er tale modsætninger, er der en prioritering der må gøres af hvad der i en given situation får de timer der er til rådighed. I denne sammenhæng bliver de nyere politiske beslutninger på området afgørende, fordi de fokuserer så meget på det første aspekt frem for den andet. Udtalelser som den Espersen kom med i 2010 er typiske i diskursen om den danske folkeskole, hvor demokratisk sammenhold ikke bliver nævnt, medens læse- og regnefærdighed bliver fremhævet som det vigtigste for opretholdelsen af velfærdssamfundet.

Det er i forbindelse med denne skævvridning relevant kort at vende tilbage til implementeringen af understøttende undervisning som erstatning for klassens time, vi omtalte ovenfor. Klassens time blev indført i 1975, hvor et cirkulære om den nye skolelov blandt andet indeholdt denne passus om formålet med timerne:

”En del af undervisningen i de obligatoriske emner vil kunne gives inden for ”klassens time” (§ 6, stk 2). Dette gælder navnlig undervisningen i færdslære og i uddannelses- og erhvervsorientering. Klassens

time skal dog fortrinsvis anvendes til varetagelse af klasselærerens sociale og almenpædagogiske opgaver i samvær med klassen.” (Cirkulær om gennemførelse om lov i folkeskolen.)<sup>16</sup>

Denne beskrivelse af klasselærerens sociale og almenpædagogiske opgaver er bemærkelsesværdig i sammenligning med beskrivelsen af understøttende undervisning ifølge Børne- og Undervisningsministeriet:

”Understøttende undervisning er læringsaktiviteter, som ligger ud over folkeskolens faste fag og emner.

Aktiviteterne i understøttende undervisning skal:

- understøtte den faglige undervisning og/ eller
- styrke eleverne personligt med læringsparathed, sociale kompetencer, alsidig udvikling, motivation og trivsel.”<sup>17</sup>

Understøttende undervisning er, ud fra beskrivelsen, mere fokuseret på den enkelte elev, end klassens time var. Dengang blev ’klassen’ beskrevet som en enhed i sammenhæng med klassens time, mens den slet ikke bliver nævnt i sammenhæng med understøttende undervisning, hvor hver enkelt elevs personlige udvikling bliver sat mere i fokus – både socialt og fagligt. Der er på den måde sket et skift i prioriteringen: Hvor det før var klassens trivsel, der var i fokus, er det nu den enkelte elevs faglige og sociale trivsel. Og spørger vi lærerne, er klassens samvær og dynamik noget af det mest tidskrævende og svære ved deres arbejdsliv. Louise siger blandt andet da vi spørger hende ind til vigtigheden af det sociale aspekt af klasseværelset:

”Det tager så meget mere tid end jeg i min vildeste fantasi havde forestillet mig. Det med at få en klasse til at fungere og skabe ro, og have en klasse der kan finde ud af at være omkring hinanden... det er 100 gange mere det jeg bruger tid på, end at forberede hvad vi skal lave i engelsk.” (Louise)

Det er for Louise bemærkelsesværdigt, at hun bruger meget mere tid på klassedynamik end på f.eks. forberedelse, når der fra lovgivningsmæssig side ikke er sat timer af til klassens sociale omgang. Lærerne beskrev alle, hvordan elevernes velvære var tæt forbundet med klassens, og hvordan de som lærere måtte være meget bevidste i deres håndtering af det sociale aspekt af

---

<sup>16</sup> <https://www.retsinformation.dk/eli/mt/1975/143>

<sup>17</sup> <https://www.uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/understoettende-undervisning>

klasseværelset. De sagde dog samtidigt at de havde svært ved at finde tiden hertil. Som det ser ud lige nu, ifølge lærerne vi har talt med, er der dog ofte fri tid i skemaet til at arbejde med disse problematikker. Dette kunne være fordi ikke alle skoletimer er fastlagt på alle skoler, men dette kan også ændre sig, så fritimer bliver færre og der bliver længere imellem dem. Hvis mulighederne for at arbejde med den mere generelle klasstrivsel bliver ved med at være en underprioriteret del af lærernes arbejde, og der fra politisk side bliver ved med ikke at blive sat tid af til det, eller undervist i det på læreruddannelsen, kan man rejse spørgsmålet, om ikke det på længere sigt risikerer at gå ud over lærernes arbejdsmoral. Bliver spændet mellem hvad lærernes ønsker og idealer er, og den politik der bliver ført på området for stort, kan det i sidste ende skabe store problemer for skolerne. Forventningspres, strejker og frafald fra arbejdet kan, som vi har set inden for både denne og andre professioner med lignende krav, blive konsekvensen.

Dynamikken mellem det kollektive og den individuelle kunnen og 'frihed' har vi undersøgt i dette afsnit, men 'den gode skole', som beskrevet af vores informanter, består ikke kun i idealerne om at gøre eleverne til 'hele mennesker', eller give dem redskaber til at 'kunne tage stilling til, og forstå, verden'. Det består også af, hvordan der tages skridt mod dette i praksis. Hvordan tager lærere stilling til på hvilken måde de bedst kan udføre idealerne de har, og hvordan balancerer de statens ønsker og krav med deres egen forståelse og måske modsatrettede holdninger? Dette undersøger vi i følgende afsnit.

### Lærernes etos – hvordan dannes idealer for 'den gode skole'?

I dette afsnit vil vi studere hvorledes idealerne for 'den gode skole' bliver udviklet for lærerne hver især. Til det vil vi benytte interpellationsbegrebet, som det er udviklet inden for den etnologiske stats- og livsformsteori, og Hegels dannelsesbegreb som brugt af Henriette Buus i teksten *Sundhedsplejerskeinstitutionens dannelse* (2001). Vores fokus ligger på hvorledes enkelte dele af det statslige system, som befinder sig i frontlinjen i direkte kontakt med borgerne, finder deres plads, og finder sig til rette i (eller lever med) kravene, der stilles til dem bl.a. fra politisk side. F.eks. hvordan kravene om samarbejde og en demokratisk baseret uddannelse balanceres med kravet om



boglig dygtighed og individuel fortræffelighed for de enkelte elever, for lærerne der til dagligt skal tage konkrete beslutninger og foretage prioriteringer.

Vi vil i dette afsnit kigge nærmere på lærernes arbejdsområde og deres forhold til det. Dette vil vi gøre med embedslivsformsbegrebets tre dimensioner baseret på stats- og livsformsteorien (se introduktionsartiklen til dette temanummer): Den politik-udviklende, den operationaliserende og den politik-implementerende dimension (Jul Nielsen 2022:12-13). Lærerne, vi har interviewet, er i en eller anden grad involveret i de to sidstnævnte dimensioner, selvom deres fag særlig lægger op til den politik-implementerende dimension. Størstedelen af deres arbejde foregår i direkte kontakt med borgerne (såvel børn som deres forældre). I vores interview gav lærerne imidlertid udtryk for, at også kommunikationen med kommunen og rapportering om børnene og deres velvære var en vigtig del af deres arbejde, et aspekt som knytter sig til operationaliseringen af de politisk satte mål.

Embedslivsformens tre dimensioner er indbyrdes modsætningsfulde, samtidig med, at de alle er nødvendige. For lærere, der motiveres af samværet med børnene (og deres forældre) kan for megen administration og for mange krav om afrapportering således potentielt gøre lærergerningen meningsløs. Men 'operationaliseringen' kan godt accepteres hvis lærerne kan se den som et nødvendigt middel til at 'være lærere'. De lærere, der indgår i vores undersøgelse, er alle drevet af en lyst til først og fremmest at være der for eleverne. I vores samtaler med lærerne satte de oftest elevernes velvære først, og stillede sig meget kritiske overfor hvad kommunen (og i forlængelse heraf staten) bestemte, hvis de ikke mente, det var for elevernes bedste. Et eksempel på dette er Annas frustration over børn i folkeskolen, der har det svært:

”Der er flere, der får diagnoser. Der er flere, der mistrives. I er nødt til som kommune at se det problem og gøre noget ved det. Vi har så mange børn nu, der er integreret i almenundervisning, som skulle have været på specialskoler, men fordi der ikke er plads på specialskolerne, så kommer de i almenundervisningen med 10 timers støtte. Fedt – det fungerer jo ikke!” (Anna)

Som Jul Nielsen skriver, drives de, der overvejende opererer inden for en implementerende dimension, som Anna, ofte af en etos omkring borgerens bedste, i dette tilfælde den enkelte elev

(Jul Nielsen 2022:13). Dermed er lærernes forståelse – blandt de lærere, vi har haft i tale – af, hvad der ses som en god skole, og hvordan denne implementeres i hverdagen, forbundet med elevernes bedste. Men hvor kommer en sådan etos fra?

For at undersøge dette vil vi benytte interpellationsbegrebet og dannelsesbegrebet, som begreberne forekommer som en del af stats- og livformsteorien (se f.eks. Højrup og Jul Nielsen 2024).

Interpellation er processen, hvormed en stat (statssubjektet) – forudsat at interpellationen faktisk lykkes – bliver anerkendt af, og anerkender borgerne (det afhængige subjekt) via borgernes praksis. Igennem denne proces opnår det afhængige subjekt selvbevidsthed og beskyttelse af sin praksis, mens staten opnår muligheden for overlevelse som en suveræn stat gennem denne praksis.

Interpellation gør det muligt for afhængige subjekter selvbevidst at lade statens vilje indgå som en selvfølgelig del af deres praksis (Buus 2001:108-109). Etnologen Henriette Buus knytter Hegels dannelsesbegreb til forståelsen af interpellation – specifikt hvordan subjekter kan påkaldes til at blive interPELLeret og omforme deres praksis til at være i overensstemmelse med de politisk satte dagsordener. Hun beskriver – med Hegel – dannelsen gennem tre momenter. Det første er hvad et givent subjekt har i-sig, hvilket er hvad vedkommende anser som selvfølgeligt inden denne møder en ny situation. Denne forståelse kan komme fra tidligere erfaring og læring; fra forudgående dannelsesprocesser. Derefter hvad vedkommende har for-sig, som er det nye denne kan møde der modsiger og udfordrer, hvad vedkommende allerede har i-sig. I-sig og for-sig kan udvikles til en ny i-og-for-sig bevidsthed, der er en sammenkobling af de to; den allerede eksisterende viden og erkendelse subjektet måtte have, sammen med den nye forståelse. Næste gang de møder noget nyt, vil denne nye forståelse være blevet selvfølgelig nok for vedkommende til at være det nye i-sig – det nye udgangspunkt hvorigennem verden bliver mødt (Buus 2001:128-129).

Ovenstående forståelse af, hvad der udgør en dannelsesproces kan skabe forståelse for, hvordan lærere bliver formet og udviklet igennem deres uddannelse og arbejde; ligesom det er tilfældet for alle, der gennemgår lignende forløb. De lærere vi arbejdede med, udviste alle en interesse for faget, inden de besluttede sig for at blive lærere. Derigennem havde de også en ide om hvad det vil sige at være en 'god' lærer, hvilket kan omtales som, hvad de i udgangspunktet havde i-sig; naturligvis i sig selv et resultat af dannelsesprocesser, der lå forud for deres valg af uddannelse, f.eks. deres egne

oplevelser i folkeskolen, og hvilke lærere, de selv havde haft. Mødet med læreruddannelsen kan rykke ved dette udgangspunkt, som det følgende er et eksempel på. Da vores informant, Mie, startede på seminariet blev en ny tilgang til naturfagene praktiseret. På læreruddannelsen bliver der i dag undervist i såkaldt kompetenceorienteret undervisning, og Mie (som da vi taler med hende er helt nyuddannet), beskriver her hvordan hendes undervisning på læreruddannelsen fundamentalt forandrede hendes ide om hvad god undervisning er:

”[Min underviser] rykkede ved alt i mig i forhold til, hvordan jeg opfattede undervisning... både i forhold til, hvordan jeg selv skulle undervise, men også i forhold til, hvordan jeg selv foretrak at blive undervist. Jeg har altid haft et billede af at (...) jeg bare var sådan god til at sidde og tage noter og bare følge med, og det kunne jeg meget godt lide (...) og det kom virkelig til skamme der, fordi at det kunne man bare ikke i hendes undervisning. Det var noget helt andet. Det var virkelig meget, det var enormt meget selvbestemmelse, og hun brugte ligesom de teorier, f.eks arbejder man meget med motivationsteori, dem brugte hun selv direkte i undervisningen” (Mie).

Mie gør ydermere opmærksom på, at kompetenceorienteret undervisning (her refererende specifikt til Mies/læreruddannelsens definition af dette) også er blevet basis for, hvordan de afsluttende prøver i 9. klasse bliver ført. Hun anser det selv som et forsøg fra statens side på at tvinge lærerne til at benytte denne form for undervisning, da det anses for at være bedre til at forberede deres elever på prøverne. Dette ser hun som positivt, og hendes håb er, at lærerne vil overbevises over tid, fordi de får et incitament til at prøve det af. Hendes frustration over situationen ligger ved lærerne der ikke lytter, og ikke vil kendes ved den nye undervisningsform. Mie møder en ny form for undervisning, der ikke passer med, hvad hun i forvejen havde i-sig. Dette udgangspunkt kan hun nu anskue udefra – for-sig – og dermed indtage en ny position med en i-og-for-sig forståelse, som nu udmønter sig i hendes entusiasme omkring denne nye undervisningsform. Endda i en grad så hendes nuværende kollegers tøven forekommer frustrerende. For hende er ‘den gode skole’ en, hvor lærerne har taget kompetenceudviklende undervisning til sig som en selvfølge. Dette er således et eksempel på, hvordan staten igennem interpellation af lærere kan være med til at forme deres selvforståelse og deres idealer for skole og undervisning, på en selvrefleksiv måde. Denne form for undervisning er både hvad statssubjektet vil i hendes opfattelse, hvad hun nu har i-sig, og hvad hun anser som det bedste for hendes elever. Det har direkte indvirkning på, hvordan hun

underviser i sin hverdag, og hvordan hun tænker på og forstår 'den gode skole'. At Mies oplevelse er, at mange lærere har svært ved at gå over til denne form for undervisning, illustrerer samtidig, hvordan en interpellationsproces langt fra altid er succesfuld; de 'afhængige subjekter' kan afvise interpellationen.

Interpellation er ofte en indirekte proces, men ovenstående eksempel illustrerer, hvordan en stat, her via interPELLEREDe lærere på seminariet, kan spille en meget direkte rolle for selvforståelsen hos de 'afhængige subjekter', her i form af folkeskolelærere. Det skal her også haveS in mente, at statens interpellation er en årelang proces, og de værdier og idealer der er med til at forme folkeskolelærernes selvforståelse, ikke altid er entydig, eller korresponderer med de nutidige og fremtidige politiske tiltag – uddannelsespolitikken er som ethvert andet politikområde i konstant proces. Selvrefleksivitet omkring interpellation, og kompleksiteten i samspillet mellem denne og politiske tiltag, var gennemgående i alle vores interviews i en eller anden grad: Lærerne forstod staten som en synlig del af deres hverdag og stor og kompleks nok til hverken at måtte anses som værende for eller imod deres ærinde. Vi mødte både frustration over manglende ressourcer og mistrivsel, som Anna beskriver, men også Mies glæde over den nye form for undervisning, og hendes forståelse for (og implicitte enighed i) måden, hvorpå den bliver påtvunget de lærere, der ikke er lige så begejstrede. I samme interviews udviste de begge også andre både positive og negative holdninger til andre forhold og implementeringer.

Lærernes forståelse af hvad 'den gode skole' er, og i forlængelse heraf, hvad det vil sige at være en god lærer, og hvad god undervisning er, kan blandt andet beskrives som en del af en interpellationsproces som både indbefatter lærernes egen oplevelse i folkeskolen som elever, og deres uddannelse som lærere samt den etos de tager på sig i valget af lærerfaget. I sidste ende handlede det, for lærerne vi talte med, om deres elevers bedste – men også med refleksion over, og forståelse for, hvad statens krav er. Med udgangspunkt i dette må elevernes trivsel anses som afgørende for lærernes trivsel i deres arbejde. Lærernes trivsel i deres arbejde er på mange måder hvad der underbygger folkeskolen som statslig institution, da deres anerkendelse af institutionen er afgørende for et velfungerende skolevæsen. Det er derfor vigtigt fra statslig side at lave politiske beslutninger der giver lærerne rum i deres hverdag til at varetage det pædagogiske ansvar og sikre

klassens trivsel med udgangspunkt i deres erfaringer for, hvordan dette bedst gøres. Hvis der ikke tages ordentligt hensyn til lærernes synspunkter i uddannelsespolitikken, kunne det resultere i seriøse problemer for folkeskolen, og i forlængelse heraf sammenhængskraften i det danske samfund.

## Konklusion

I denne artikel har vi forsøgt at give et indblik i folkeskolelærernes mulighedsrum, samt deres holdning til den lovgivning og politiske dagsorden som har indflydelse på deres arbejdsliv. Herunder hvordan der i de seneste tre årtier har været et øget fokus på international testning af folkeskoleelever fra statens side, og hvilket billede resultaterne heraf giver af det danske uddannelsessystem.

Lærerne i vores feltarbejde nævnte dog ikke testning, eller endda faglighed, som det vigtigste aspekt af folkeskolen i første omgang, men lagde først og fremmest særlig vægt på demokratisk dannelse. Elevernes evne til at kunne trives og bidrage til samfundet – kompetencer som samarbejde og konflikthåndtering – blev fremhævet som folkeskolens fornemste opgave.

Denne værdisætning, og lærernes mere generelle forståelse af hvad der gør 'den gode skole', synes baseret på en blanding af deres egen skolegang, læreruddannelsen de har taget, samt egne praktiske erfaringer på arbejdspladsen. Lærerne var reflekterede omkring kompleksiteten i deres forhold til den uddannelsesmæssige lovgivning og administration; både frustrerede over manglen af midler og tid, men også optimistiske over fx kompetencebaseret naturvidenskabelig undervisning.

Til trods for at konkurrencepræget undervisning og testning ikke står i modsætning til social og demokratisk dannelse – ligesom faglige og sociale målsætninger er sideordnede i folkeskoleloven – gjorde lærerne opmærksom på at tid er en begrænset ressource, og de savnede mere tid til klassens sociale sammenspil. Med andre ord kan spændet mellem lærernes behov for at gøre deres arbejde på en måde, der er meningsfuld for dem, og de politiske prioriteringer blive så stort, at det går ud over lærernes arbejdsmoral og -glæde.



## Litteraturliste

- Andersen, Vibeke Normann, and Carsten Strømbæk Pedersen. 2012. Politiske tiltag til at forbedre folkeskolen. *Samfundsøkonomen*, no. 2, s. 16-23.  
<https://doi.org/10.7146/samfundsokonomien.v2012i2.140874>
- Svendsen, Anders Byskov. 2022. Få overblikket: Hvad skete der med reformen der skulle ændre folkeskolen, men endte som en fiasko. 5 august. dr.dk. <https://www.dr.dk/nyheder/politik/faa-overblikket-hvad-skete-der-med-reformen-der-skulle-aendre-folkeskolen-men-endte> (sidst set 31. januar 2023)
- Bækgaard, Martin. 2010. Skolelukninger i Kommunalreformens skygge? En analyse af Kommunalreformens policy-konsekvenser. *Politik* 13, no. 3, s. 28-37.  
<https://doi.org/10.7146/politik.v13i3.27456>
- Christensen, Aske Thor Basselbjerg. 2017. *Den problematiske tid: en institutionel etnografi om folkeskolelæreres arbejdsliv gennem tid og rum*. Ph.d.-afhandling, RUC.
- Cirkulære om gennemførelse af lov om folkeskolen. retsinformation.dk.  
<https://www.retsinformation.dk/eli/mt/1975/143> (sidst set 23. oktober 2023)
- Gilliam, Laura. 2016. Nødvendighedens pædagogik: optimeringskrav møder det gode fællesskab i velfærdssamfundets skole. *Tidsskriftet Antropologi* 73, s. 59-82.  
<https://doi.org/10.7146/ta.v0i73.107076>
- Højrup, Thomas, and Niels Jul Nielsen. 2024. *Life-Modes in a Changing World Order*. Nord Academic/Gad. København.
- IEA. "About IEA." [iea.nl](https://www.iea.nl/). <https://www.iea.nl/> (sidst set 23. oktober 2023).
- IES. "Educational Expenditures by Country." [nces.ed.gov](https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator/cmd/education-expenditures-by-country#:~:text=Norway%20reported%20the%20highest%20total,States%20(both%206.0%20percent)). Sidst opdateret: august 2023.  
[https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator/cmd/education-expenditures-by-country#:~:text=Norway%20reported%20the%20highest%20total,States%20\(both%206.0%20percent\)](https://nces.ed.gov/programs/coe/indicator/cmd/education-expenditures-by-country#:~:text=Norway%20reported%20the%20highest%20total,States%20(both%206.0%20percent)) (sidst set 23. oktober 2023).

- Johannessen, Helle. 2002. "Henriette Buus: Sundhedsplejerskeinstitutionens dannelse. En kulturteoretisk og kulturhistorisk analyse af velfærdsstatens embedsværk." Tidsskriftet Antropologi 45, s. 157-158. <https://doi.org/10.7146/ta.v0i45.107392>
- Kongsbak, Mia Lund. 2010. *Peer education: et redskab til at forebygge mobning eller hæmme uro?*. Danmarks Pædagogiske Universitetsskole.
- Olsen, John Villy. Ny folkeskolereform virker fra august 2014. Sidst opdateret 13 juni 2013. Folkeskolen.dk. <https://www.folkeskolen.dk/folkeskoleloven-folkeskolereform-helheds/heldagsskoler/ny-folkeskolereform-virker-fra-august-2014/766918> (sidst set 31. januar 2023)
- Nielsen, Niels Jul. 2022. Governance or interpellation? An elaboration of civil servant practice (s). *Ethnologia Europaea* 52, no. 1, s. 1-22. <https://doi.org/10.16995/ee.3004>
- Pedersen, Ove Kaj. 2011. *Konkurrencestaten*, København: Hans Reitzels forlag.
- Pedersen, Rolf. 2012. Hvorfor er danske elever dårlige? bt.dk. udgivet 7.12.2010, sidst opdateret Opdateret 20. sep. <https://www.bt.dk/politik/hvorfor-er-danske-elever-daarlige> (Sidst set 24 oktober 2023)
- Sass, Ditte Strunge. 2013. *'Being'and 'becoming'a welfare citizen in the Danish Folkeskole*. PhD dissertation.
- Statsministeriet. "AFR Regeringens globaliseringsstrategi "Fremgang, fornyelse og tryghed." stm.dk. 20.04. 2006. <https://www.stm.dk/presse/pressemeddelelser/afr-regeringens-globaliseringsstrategi-fremgang-fornyelse-og-tryghed/?fbclid=IwAR3RwPFdereufoLR6zA2uczUeX0ySVKwvpUvL6bdU3nVOqCWjSCAmKfmvZ4> (sidst set 24. oktober 2023)
- Undervisningsministeriet. "Folkeskolens Formål." uvm.dk. Sidst opdateret: 21. juni 2023. <https://www.uvm.dk/folkeskolen/folkeskolens-maal-love-og-regler/om-folkeskolen-og-folkeskolens-formaal/folkeskolens-formaal> (sidst set 23. oktober 2023).
- Undervisningsministeriet. "Understøttende Undervisning." uvm.dk. Sidst opdateret: 19. juli 2023. <https://www.uvm.dk/folkeskolen/laering-og-laeringsmiljoe/understoettende-undervisning> (sidst set 23. oktober 2023).
- U.S. Department of State. "The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)." state.gov. <https://www.state.gov/the-organization-for-economic-co-operation-and-development-oecd/> (sidst set 23. oktober 2023).
- Børne- og Undervisningsministeriet. "Statusredegørelse for folkeskolens udvikling – 2020/2021". 2021. <https://www.uvm.dk/-/media/filer/uvm/udd/folke/pdf22/juni/220614-buvms-aarlige-statusredegørelse-for-folkeskolen-2020-2021-3805260-18-0.pdf>





# PLAGUE NARRATIVES FROM THE GREAT LAKES

Evidence of the Second Pandemic South of the Sahara

By:

David L. G. Miedzianogora

History



**ABSTRACT:** The second plague pandemic spread across Eurasia during the 14<sup>th</sup> century and continued until the 19<sup>th</sup> century. Recent contributions have argued that it also spread to sub-Saharan Africa. Here, I support that argument by presenting a study on the first emergence of plague in the kingdom of Buganda based on a combination of sources. These include notes from missionaries sent to Buganda by the Church Missionary Society in the 19<sup>th</sup> century, early ethnographic work on the Baganda, and Apolo Kagwa's published oral history of the Baganda kings, as well as a critical review of the archaeological record from the region and studies on East African plague genomes. I suggest that the most likely introduction of plague into the region was the turn of the 17<sup>th</sup> century, which is then discussed in a broader African context. This highlights that sub-Saharan societies should be included in global studies of the second pandemic.

**KEYWORDS:** plague, African history, Buganda, the church missionary society, the second pandemic



## Introduction

Plague, the disease caused by the bacterium *Yersinia pestis*, has a millennia-long history in human societies.<sup>1</sup> Most infamous is the medieval Black Death, which killed between a quarter and half of the population throughout Europe and the Middle East (Benedictow 2021: 869-75; Dols 1977: 212-23). However, this was not an isolated epidemic but the first major outbreak in what historians have termed ‘the second pandemic’ (Tab. 1). This encompasses a lengthy and global phase of the history of plague characterised by recurring outbreaks throughout Eurasia beginning in the 14<sup>th</sup> century and continuing until the 19<sup>th</sup> century. Christian Europe, as well as the Islamic Middle East and North Africa have been the primary focus of scholarly study, but by now major studies have also appeared on the second pandemic in Central and East Asia (Green 2020; Hymes 2014; 2022; McGrath 2021; Slavin 2023a; 2023b). Attempts have also been made to include sub-Saharan Africa in the emerging, global narrative of the second pandemic (Chouin 2022: 145-49). Yet, the conventional explanation still holds that plague only appeared south of the Sahara during the third pandemic which began in the mid-19<sup>th</sup> century in the Yunnan region of China and subsequently spread across the globe from Hong Kong beginning in 1894 (Bramanti *et al.* 2016: 3-7). This is despite increasing evidence pointing to the contrary. Decades of studies on the African past have clearly demonstrated that sub-Saharan polities were connected through trade with the Muslim states of North Africa and the Middle East and, on occasion, western Europe and Asia (see Mauny 1978; Fauvelle 2018). This would have provided many opportunities for plague bacteria to spread beyond

---

<sup>1</sup> The present article is based on a dissertation delivered in partial fulfilment of the BA in History at the University of Copenhagen in June 2023. I wish to extend my thanks to Avner Shamir who supervised the project, as well as Monica Green who helped me think critically about the genetic evidence for plague in sub-Saharan Africa, Gérard Chouin who generously shared his thoughts about medieval plague on the subcontinent, and Guillem Mas-Fiol who shared tentative results about his research on the 1.ANT strain that seem to support some of the general conclusions drawn in this article, all of whom made the project possible. Thanks are also due to the editors of *Culture and History*.

<b>Name</b>	<b>Time period</b>	<b>Geographic spread</b>
The first pandemic	6th-8th century	Europe, the Middle East, North Africa, East Africa*, South Asia*, Central Asia*, East Asia*
The second pandemic	13th/14th-18th/19th century	Europe, the Middle East, North Africa, sub-Saharan Africa*, South Asia*, Central Asia, East Asia*, Russia
The third pandemic	19th century-present	Europe, the Middle East, North Africa, sub-Saharan Africa, the Americas, Australia, South Asia, Central Asia, East Asia, Russia

*Tab. 1. Geography and time period of the three plague pandemics. Asterisks denote possible spread but a lack of scholarly consensus.*

the Sahara. Genetic studies of plague bacteria even point directly to their introduction into sub-Saharan Africa during the second pandemic in the Great Lakes region of East Africa (Green 2014: 35-45; 2018: §34-39). Additionally, the major abandonment of sites throughout West Africa during the mid-14<sup>th</sup> century is increasingly being interpreted as a direct consequence of the Black Death, placing equatorial West Africa squarely in the middle of the deadliest epidemic in human history (Chouin 2018: §10-21). Although an increasingly substantial body of evidence for the presence of the second pandemic in sub-Saharan Africa is amassing, several questions persist, not least determining exactly when the second pandemic spread to different parts of the subcontinent and why the timing and mode of its spread might have varied across regions (Chouin 2022: 147-49).

In this article, I contribute to the research on the timing and mode of spread of the second pandemic south of the Sahara by providing a study of the history of plague in Buganda, a kingdom located on the borders of Lake Victoria in modern-day Uganda, which became a powerful political player in the region during the middle of the 19<sup>th</sup> century. My main questions are whether plague can be

identified prior to the third pandemic around the Great Lakes, how it spread to the region, and which impact it had on the populations. My focus on Buganda owes largely to biased availability of source material, even though I will argue that plague in the region likely predates the kingdom. In addition, this article also provides a roadmap for how to study plague prior to the third pandemic in sub-Saharan Africa by combining different kinds of source material with distinct strengths and weaknesses. Genetic sources are becoming increasingly important for histories of disease by emphasising directly the causative agent of a specific disease (Green 2022). This has even allowed historians to hypothesise the presence of diseases in parts of the world where other sources are absent or underexplored, *e.g.*, the Indian Ocean (Green and Jones 2020: 40-48). Uncertainties concerning the exact mutation rate of plague bacteria and the high mobility of humans disturbing the evolutionary processes that form the assumptions behind genetic models mean that the conclusions drawn from these studies should be used cautiously by historians (Eaton *et al.* 2023). The archaeological record is a key source when written or oral sources are absent, but it can also be used in combination with these sources by highlighting material aspects of the past (see Renfrew and Bahn 2020 for an introduction). For example, similar material objects suggest cultural cohesion and can be used to establish chronologies, the changing density of a site through time can be used to explore population histories, and radiometric dating such as carbon 14 can provide unambiguous calendar dates for when things happened (within a margin of error of several generations and considering best practice is followed; see Chapple 2013). This type of evidence can therefore highlight aspects of the past that may not be evident from textual or oral sources, yet it cannot directly show the presence or absence of plague since, *e.g.*, site abandonment, a possible indication of plague, might be the product of several factors, disease but one among them. As it concerns Africa, written sources are compounded by the often colonial context of their production or the significant time frame that has passed between the events described and the production of the text, as well as an often poor understanding amongst Western-trained historians about the context and biases of traditional, oral sources (see Henige 1982). Whilst these sources all have their combination of issues, by combining them it becomes possible to test inferences about the second pandemic in Africa from a variety of angles, strengthening the conclusions that I draw.

This article does not represent the first study of plague in Buganda. The importance of the Great Lakes region, including Buganda, for understanding the spread of the second pandemic in sub-Saharan Africa has already been proposed by Monica Green (2018) in a study on the biogeographical history of the 1.ANT plague strain, which is endemic to the region, while the main corpus of texts I examine have previously been studied by Henri Médard (2005). Green's study did in many ways pave the way for the present article, yet she focused mainly on the genetic evidence, whilst Médard's study assumed that the Great Lakes was one of the ancestral homes of plague, and thus failed to consider when the disease first appeared in the region. Subsequent genetic studies have now shown that the disease did not originate in Africa, however, but in East Asia (Morelli *et al.* 2010). This study therefore adds upon both previous studies. In the case of Médard, my sources are consulted with the explicit aim of understanding when and how plague appeared in the region, therefore asking a fundamentally different question than Médard. In the case of Green, I analyse a wider range of sources, bringing in new perspectives and strengthening the conclusions of her study.

In fact, little work has been published which explores the possibility of plague in sub-Saharan Africa preceding the third pandemic, save for studies assuming that East Africa was the ancestral home of plague, which is now known to be wrong (see Sussmann 2016: 325-37). The first major attempt to call for a historicisation of plague in Africa was voiced by Green (2014) when she proposed that historians of plague should widen the geographic lens with which the disease was studied and take the notion of "pandemic" seriously. Prior emphasis had been largely on Western Europe with a few landmark studies on the Middle Eastern experience of plague (Dols 1977; 1979; Conrad 1981) or the origins of the second pandemic (McNeill 1976: 149-74; Norris 1977; Dols 1978; Norris 1978). More recent contributions have begun to draw on notions of plague grounded in genetics, and there are now histories focusing on the experience of plague beyond these (Varlık 2015; Varlık 2020; Hymes 2014; 2022; McGrath 2021; Green 2020; Slavin 2023a; 2023b; Mengel 2011; Tsiamis 2022: 105-22, 153-84). Yet, Africa remains underexplored, with only a 2018 special issue of *Afriques* standing out as having specifically focused on the question of plague in Africa prior to the third pandemic (Chouin 2018; Derat 2018; Gallagher and Dueppen 2018; Green 2018), as well as a recent article by Chouin (2022), with most other Africanists simply alluding to the presence of the disease (see Mitchell 2004: 14, 114, 201). In fact, a major, recent monograph on the second

pandemic found it viable to adamantly reject the notion that plague spread beyond North Africa (Benedictow 2021: 174-75). Nevertheless, evidence is increasingly appearing which suggest that plague did spread beyond the Sahara prior to the third pandemic, and this article seeks to contribute to these studies.

The sources I consult are a combination of the correspondences from the missionaries of the Church Missionary Society (CMS) in Buganda, oral histories of the Baganda,<sup>2</sup> the archaeological record of the region, and genetics. Based on these sources, I will argue that plague in the Great Lakes predates the third pandemic and dates to the second pandemic, most likely the turn of the 17<sup>th</sup> century. This adds to an emerging narrative of the second pandemic in sub-Saharan Africa which not only emphasises the presence of the disease but also its history across the subcontinent. Questions for future studies include understanding exactly which regions were struck by the Second Pandemic across the African continent, when it spread to different areas, and which differences and similarities might have existed in different parts of Africa and why.

### Identifying historical plague epidemics in precolonial Africa

Sub-Saharan Africa has often been excluded from global histories of plague. One of the principal reasons for this is due to the paucity of the source material. The Christian and Muslim worlds were characterised by a developed writing culture during the 14<sup>th</sup> century, when the second pandemic initially spread to these regions. This allowed contemporaries to record the appearance and consequence of plague for posterity. The same was not the case in most parts of sub-Saharan Africa, where oral traditions were the primary method of recording the past. This has led Africanists to develop supplementary approaches suited to the oral sources available in many parts of Africa in addition to traditional methods from documentary history (*e.g.*, Henige 1982), as well as a greater emphasis on archaeological data. Despite the lack of written sources compared to Europe, North Africa, and the Middle East, the conclusion that there exists no contemporary evidence for the spread of the second pandemic into the subcontinent is unsubstantiated (see, *e.g.*, Benedictow 2021: 174-75). In fact, writings by travelers, colonists, and traders to Africa mention plague on the

---

<sup>2</sup> The kingdom is called Buganda, the people Baganda.

continent as far back as the 14<sup>th</sup> century (see Spinage 2012: 1336-59), and what is needed, therefore, is a proper understanding of the available sources and how these can be used to probe the history of plague.

Most of the textual sources in precolonial Africa derive from travelers to the subcontinent. Beginning in the 19<sup>th</sup> century, these were increasingly European explorers and missionaries who travelled to the interior of Africa to map the continent and spread their faith. They produced numerous texts on the subcontinent and, although highly biased in their descriptions of customs, beliefs, and cultures, these texts can be used critically to reconstruct the history of African peoples (McKittrick 2003). This is also the case for the history of disease on the continent, although caution should be exercised in projecting modern diseases into the past based on written documents (see Cunningham 2002). Nevertheless, it is possible to show a relationship between disease symptoms as they appear in premodern texts and the symptoms that we associate with specific diseases today: if we have no reason to suspect rapid evolution in a disease changing how it is symptomatically expressed today compared to the historical case we are studying, it is parsimonious to propose the presence of a specific disease in the historical record based on specific symptoms described in our sources, so long as we have no reason to be skeptical of the author of the source when it concerns disease descriptions, and can show that the presence of the disease is otherwise historically viable. Whilst this can produce a likely historical scenario, only genetic studies can positively identify a disease in the historical record, making genetic studies an important supplement to the historian of disease. Most important is the study of ancient DNA (aDNA) which allow plague and other diseases to be studied directly through their causative agent, in this case *Y. pestis* (Spyrou *et al.* 2019). By comparing the genetics of modern and ancient plague strains, it is possible to determine where different populations of the bacterium appeared, how and when they evolved, and reconstruct the routes they travelled from one place to another. In the case of Africa, a 2018 paper by Monica Green argued that the presence of the modern plague strain 1.ANT in the Great Lakes region was the product of a distinct evolutionary history of plague in East Africa, meaning that at some point in the past, plague was imported into East Africa where it underwent a distinct evolutionary history (Green 2018). However, determining the introduction of the strain into Africa is difficult, as current age estimates differ widely for 1.ANT (Eaton *et al.* 2023: 6-7). This can be solved by the publication

of more genomes from the region. While work is currently underway to produce more modern 1.ANT genomes, the most important research to determine the evolutionary history of 1.ANT would be the sequencing and publication of aDNA belonging to the strain. This would provide a better understanding of when and where different strains diverged from each other. Consequently, it would become possible to test the two current hypotheses for the introduction of the strain into the Great Lakes. On the one hand is Green's interpretation of a second pandemic introduction of 1.ANT into Africa while an alternative proposed by Sussman (2016) argues that the disease only entered the region during the turn of the 19<sup>th</sup> century. As it stands, these hypotheses are both congruent with the genetic evidence and which is to be favoured depends on the Interpretation of other historical evidence. This article will argue that Green's hypothesis should be supported when taking the historical evidence available for the region into account.

The following paragraphs present an analysis of a combination of documentary, oral, and archaeological sources for the history of plague in Buganda. Buganda is the focus of the study due to the rich source material available for the kingdom, much of it produced by missionaries welcomed by the king (*kabaka*) Mutesa during the mid-late 19<sup>th</sup> century, detailed ethnographic work during the early 20<sup>th</sup> century, and availability of published versions of the oral histories of the Baganda. The Great Lakes and East Africa in general harboured many polities and future studies of these may help produce a stronger regional narrative of the history of plague in this part of Africa. Although the publication of new genetic data is necessary to fully understand the history of plague in the region, there is also value in revisiting old material and interpreting it in light of the emerging narrative of the presence of the second pandemic on the continent. The present study does the latter with the explicit aim of proposing an improved hypothesis for the history of plague in the Great Lakes by considering a greater variety of evidence for the region than previous studies. Yet, it is only through the publication of aDNA from the region showing the presence of plague bacteria in human remains that the presence of the disease can be indisputably demonstrated. This applies not only to East Africa but to the subcontinent in general, just as it did to Europe and the Middle East until recently (Little 2011). Nevertheless, studies like the present article, which draw on an array of sources, can produce detailed and testable hypotheses that future genetic studies can either refute or validate, whilst providing a framework within which to interpret the same future genetic studies.



## Kawumpuli: the plague of Buganda

Here, I will analyse the missionary records produced by the CMS missionaries during the late 19<sup>th</sup> century and the oral histories of the Baganda as they relate to the presence of plague prior to the third pandemic. Around the same time that Buganda became politically powerful and began exercising imperial power over a range of subjected peoples in the region from the 1840s (Osterhammel 2014: 445), trade routes began to connect the kingdom with the East African coast. Muslim, and later Protestant and Catholic, missionaries were invited to court, where they vied for religious dominance against each other and the traditional religious institutions of the Baganda (Brierley and Spear 1988: 601-4). It was in this context that missionaries from the CMS arrived in 1877 to spread their version of Christianity in one of the most powerful polities in the East African interior.

In June 1881, A.M. Mackay, one of the two British missionaries in the kingdom at the time, noted in his journal that a disease known locally as *kawumpuli* was spreading in Buganda, which he directly likened to the “black death, which, in former days, carried off millions of beings in Europe” (Mackay 1882a: 478). In a letter sent to the CMS later the same month, the diagnosis was softened, describing *kawumpuli* as “closely akin to, if not quite identical with” the plague epidemics known from Europe (Mackay 1882b: 98). However, as the outbreak continued, this reservation on the nature of the disease was abandoned, and in subsequent correspondences with the CMS the disease was either referred to as “plague” or “black death”, not just by Mackay, but by all the missionaries (*e.g.*, Mackay 1882c: 727). They themselves saw a direct link between the version of plague that they experienced in Buganda and the plague that they had learnt about in Europe. The word *kawumpuli* may, however, also refer to epidemic diseases in general, much like “plague” in English and French (Médard 2005: 89-90). In addition, the missionaries had little medical training, and their diagnosis of plague might have been wrong. The mention of *kawumpuli* can therefore not be equated uncritically with plague, although I will argue below that other lines of evidence strongly suggest that most of the mentions of *kawumpuli* by the CMS missionaries do, in fact, refer to the presence of *Y. pestis* bacteria. It is important to note, nevertheless, that not all mentions of *kawumpuli* by the

CMS missionaries is likely to align with plague, and any analysis focusing only on the missionary records is likely to over-estimate the prevalence of the disease.

Kawumpuli remained a deadly disease throughout the time of the mission in Buganda, with outbreaks noted in 1881, 1882, 1883, 1884, 1885, 1887, 1889, 1890, and 1891, all preceding the spread of the third pandemic from Hong Kong in 1894 (Mackay 1882a: 477–81; Mackay 1882b: 98; Mackay 1882c: 727; Mackay 1883: 532–47; O’Flaherty, 1884: 223–24; O’Flaherty 1885: 242; Mackay 1885: 725; Mackay 1887a: 492; Mackay 1887b: 624; Mackay 1888: 18–19; Walker 1890a: 363; Walker 1890b: 371; Walker 1890c: 618-619; Walker 1890d: 623; Walker 1890e: 771; Baskerville 1892: 105). Based on the descriptions of the disease, these outbreaks seem to have varied in mortality, but since the missionaries did not keep statistics on the virulence of the disease, it is impossible to recreate its death toll. Nevertheless, the missionary and ethnographer John Roscoe noted in his work on the Baganda from 1911 that their population had been halved, from around 3 million when the kabaka Mutesa took the throne in 1856 to around half by his death in 1884, although plague was not mentioned as a possible cause (Roscoe 1911: 6). Nor was disease in general, but the testimonies from the missionaries make it clear that outbreaks happened in the 1880s and early 1890s, thus making it likely that disease was a principal component in the halving of the Baganda. Indeed, the political decline of Buganda in the late 19<sup>th</sup> century needs to be understood in the context of climate deterioration and a virulent disease environment (Gooding 2022: 221-29). The numbers given by Roscoe should not be taken to be exact, of course, but they strongly indicate a steep population decline during the late 19<sup>th</sup> century among the Baganda.

Apart from mentions of its high lethality, descriptions of the epidemiology of kawumpuli are almost absent from the missionary records. Mackay and R.H. Walker, another of the missionaries, remarked that the disease produced “swollen glands” or “ulcers” (Mackay 1883: 547; Walker 1890e: 771). A little later, G.K. Baskerville, who arrived in Buganda in 1891, noted that the disease existed in two forms: “externally it produces swellings in various parts, and may be cured in the above way [by bursting the blister]; but if it is internal, no cure is known” (Baskerville 1892: 105). This may seem to disregard *Y. pestis* as the causative agent of kawumpuli since the only cure for the disease would be antibiotics which remained unknown for decades. But it may also be explained by the

mortality rates of bubonic, pneumonic, and septicaemic plague. The swellings noted by Baskerville correspond to the buboes produced by bubonic plague, whereas the internal variant may correspond to pneumonic and septicaemic plague where the infection does not produce visible symptoms. The latter forms have a substantially higher mortality rate than bubonic plague, killing almost all their victims if left untreated. As such, the cure for the “external” variant noted by Baskerville, which only made recovery “probable”, but not certain, would be due to a lower fatality for that specific type of plague rather than an actual cure. The epidemiological characteristics of kawumpuli, as described by the CMS missionaries, are congruent with modern plague. This is substantiated by the inability of the early missionaries to contain the disease when it was first reported in 1881. In June 1881, Mackay had sent his then only companion at the mission site in Buganda, P. O’Flaherty, to kabaka Mutesa’s court to introduce measures aimed at controlling the outbreak of kawumpuli (Mackay 1882a: 478). Six measures were proposed, including drinking hot water and weekly cleaning of the house. These were introduced by Mutesa, and although the capital did become less polluted, the outbreak continued (Mackay 1882b: 98). This led Mackay to conclude in October 1882 that the disease must be endemic in the area, moving from region to region and “periodically breaking out in alarming virulence” (Mackay 1883: 547), although he continued pleading for the adoption of his programme to halt the spread of the disease (Mackay 1885: 725).

The idea that kawumpuli was endemic in the area is supported by the Baganda conception of the disease. When Roscoe produced the first substantial ethnographic work on the Baganda in 1911, he noted that plague, “which had been known for many years, was more feared than any other sickness” (Roscoe 1911: 102). Since Roscoe wrote some years after the Third Pandemic had entered sub-Saharan Africa, this is, on its own, of course not strong evidence of the earlier presence of plague in Buganda. However, he also remarked that the Baganda had a highly developed “cleansing ceremony” specifically for plague (Roscoe 1911: 310); complex rituals develop over sustained periods, suggesting that the Baganda’s history with plague preceded the arrival of European missionaries. In fact, CMS missionaries only describe a handful of Baganda seeking their medicine to cure the disease, despite the Baganda “[dying] off like flies” (Mackay 1885: 725), lending credit to the idea that they had their own forms of treatment. If the Baganda had a long history of interaction with plague, a key question, then, is determining when it began.

This can be illuminated by turning to the origin story of the god (lubaale) of plague: Kawumpuli.<sup>3</sup> Before attaining godhood, Kawumpuli was the deformed child of Kayemba, the brother of the kabaka Jjuuko. The child soon died and entered the pantheon of deities in the traditional religion in Buganda as the lubaale of plague. To save the country from the epidemic disaster that would follow if his spirit was ever let loose, the hole in which Kawumpuli was believed to reside was rigorously kept sealed. However, this was not enough to save the kabaka, for he died when he one day looked toward Bulemeezi, the region in the north of the kingdom where Kawumpuli was kept. If taken literally, the story places the beginning of the worship of Kawumpuli in the late 17<sup>th</sup> century, since this was the time that Jjuuko reigned as kabaka according to the Buganda king lists (Kagwa 1971: 195). It could even be argued that what killed Jjuuko was the disease kawumpuli, which would explain the sudden introduction of a new lubaale into the Ganda pantheon.<sup>4</sup> In fact, Apolo Kagwa, prime minister of Buganda and the first to compile the king list in written form and publish them in 1901, noted that this event in the genealogy of the kabaka was regarded by the Baganda “as the origin of pestilence”, and linked fatal diseases with swollen glands as a symptom directly to Kawumpuli (Kagwa 1971: 53). He described several outbreaks of the disease, most convincingly one caused by rats during the rule of the kabaka Kyabaggu in the mid-18<sup>th</sup> century, and notes how the disease often led to the abandonment of old capitals and establishment of new ones (Kagwa 1971: 83-84, 93, 96). In other words, the Baganda had developed specific ways of dealing with kawumpuli, suggesting a centuries-long history with the disease in the kingdom.

Uncertainties surrounding the historical accuracy of the king lists complicate the literal interpretation. Despite stretching back to the 14<sup>th</sup> century, critical appraisals of the king lists suggest that the early period of the first eight kabaka should be interpreted as mythical rather than historical (Atkinson 1975). Although Jjuuko postdates the mythical kings, he, too, may be a mythical figure. This is based on biographical details in his canon more reminiscent of a creation myth than royal exploits, supported by the possibility that his name is a Bantu derivation of the word for divinity (*juok*) in the Lwo languages, which contributed significantly to the Ganda vocabulary (Wrigley

---

<sup>3</sup> The following is the version of the story as it is told in Roscoe (1911: 309).

<sup>4</sup> Médard argues that Kawumpuli was imported into the pantheon from the Buvuma Islands at the same time since he was “an atypical deity, unrelated to the rest of the region’s pantheon” (Médard 2005: 87, my translation).

1996: 79-84, 178-82). A historical reading remains possible, however, based on the ability to link a total solar eclipse in 1680 with a story about a priest who ordered the sun to set after which “darkness enveloped the earth” during the early reign of Jjuuko (Kagwa 1971: 47-48). Therefore, the historical precision of Jjuuko’s reign is ambiguous, meaning that any reconstruction of the history of Buganda based on his chronology can only be hypothetical. Despite these apparent issues with the king lists, they nevertheless suggest that at the time of recording in the early 20<sup>th</sup> century, the Baganda had a history with kawumpuli which was long-ranging enough for the disease to play a role in oral histories, whether one favours a mythical or literal reading of them. Considering also the CMS correspondences, it seems quite likely that the beginning of this history predated the third pandemic, and it might even be hypothesised that it might correspond in time with the tale of Kawumpuli and, thus, have been introduced around the 17<sup>th</sup> century, although other evidence is needed to strengthen that hypothesis.

The reports from Buganda were not isolated. In 1859, the explorer Richard Francis Burton noted that Muslim traders had heard of “táún” (henceforth: *ta’un*), the Arabic word for plague, when they first arrived in Karagwe, a kingdom bordering the west of Lake Victoria (Burton 1859: 387). The traders themselves used the word *ta’un* to describe the epidemic, which is significant since it was the word that was used throughout Islam for the disease caused by plague bacteria beginning with the second pandemic (Arıcı 2021), unlike the word *waba’*, which simply designates any epidemic disease (Dols 1977: 35). Since plague outbreaks occurred in both Egypt and Syria at this time, the traders would have been familiar with the disease (Dols 1979: 175-77). Thus, it is likely that the disease they identified as plague was just that. As it stands, there are myriad mentions of plague by travelers, colonists, and traders throughout Africa as far back as the 14<sup>th</sup> century (Spinage 2012: 1336-59), but apart from the mentions by the CMS missionaries in Buganda in the 1880s and 1890s, and the mention by Burton in 1859, it is difficult to determine the exact meaning of the reference. Several of these earlier mentions may therefore have referred simply to epidemic outbreaks of any kind rather than the presence of plague bacteria. The same cannot be said for the reports from Buganda, nor that of Burton, which seem to be likely instances of *Y. pestis* bacteria.

## A population collapse

As mentioned earlier, the dating of the introduction of plague into the Great Lakes remains ambiguous based on the genetic evidence (Eaton *et al.* 2023: 6-7). The Buganda king lists suggest that it may have happened around the late 17<sup>th</sup> century, but this is based on a historical reading of events that happened centuries prior to its recording, and they may be mythical. In this section, I will argue that the archaeology of the region supports the interpretation of the oral and written sources I outlined above, which together provides a strong case for a 17<sup>th</sup> century introduction of plague into the Great Lakes region.

Archaeological studies can serve as a useful addition to historical studies, or a viable alternative when no written sources are present. In the case of the Great Lakes, prior to the kingdoms that appeared during the 18<sup>th</sup> century, another development had taken place by the end of the 1<sup>st</sup> millennium with the adoption of new subsistence practices, namely cattle herding and banana agriculture (Schoenbrun 1993). Subsequently, the archaeological record exhibits the development of hierarchical societies throughout the region with major sites appearing throughout the area that would later comprise Buganda and its immediate neighbour Bunyoro, such as the earthworks of Munsa, Mubenda, and Bigo, or the town of Ntusi, all requiring a significant labour force to construct and sustain the occupations attested from the archaeological excavations of the sites. These sites have been suggested to belong to a single polity, Kitara (Sutton 1993a), preceding Buganda and its neighbouring kingdoms, but based on the differences between the sites in both chronology and the nature of the finds it is more likely that they represent different political entities competing over resources (Robertshaw 1997: 18; Robertshaw and Taylor 2000: 13-19). Whatever the exact political nature of this phenomenon, the sites all seem to have been abandoned around the turn of the 17<sup>th</sup> century (Robertshaw and Taylor 2000: 19; Iles, Robertshaw, and Young 2014: 49), although a few late radiocarbon dates and scattered finds suggest minimal occupation or use may have continued in later centuries.

The oral traditions of the Baganda or Banyoro rarely mention these earthworks. They were therefore probably not direct antecedents to the later kingdoms, but rather their abandonment should be interpreted as a break between two political systems in the region (Robertshaw and Taylor 2000:

19). Researchers have favoured either a social explanation or an environmental one for the sudden, widespread abandonment (Chrétien 2003: 69). The shift from large, central sites to scattered homesteads does suggest a demographic change, and this may have been caused by climate-change-induced famine,<sup>5</sup> although it may also have been caused by the introduction of novel diseases to which neither the human nor animal population of the region harboured any resistance. In fact, the high fatality associated with the first wave of the second pandemic fundamentally changed the economic and social situation in Europe (*e.g.*, Bailey 2021), and similar change may have occurred throughout impacted regions in Africa, including the Great Lakes. To better understand the shift from settlement mounds to scattered homesteads, future systematic studies considering the evidence for different causes behind the shift need to be conducted.

Nevertheless, the archaeological record in combination with the oral and written record does make it possible to propose a hypothesis for the shift between the Kitara political system and later lacustrine kingdoms. Beginning around 1500 CE and culminating around 1800 CE, a humid period was followed by a period of increased aridity (Marchant *et al.* 2018: 41), putting a strain on the Kitara system, which then fully broke down with the introduction of a highly fatal disease during the late 17<sup>th</sup> century. Afterwards, plague would have focalised in local rodent populations and continued to circulate in its new hosts in the wild, occasionally spilling into human populations (see Slavin 2023a for a study exploring this mechanism in depth in a Central Asian context). Abandonment of settlements struck by epidemics may have become an integrated way to deal with such events to minimise the spread of contagion, as attested for the Baganda during the 18<sup>th</sup> century. In fact, during the third pandemic in the early 20<sup>th</sup> century, medical experts throughout the Great Lakes remarked that many of the peoples under colonial rule had sophisticated ways of dealing with the spread of plague as well as local terms for it, lending further support to the idea of a locally known rather than novel disease at that point (Green 2018: §46-55). Based on a combination of written, oral, and archaeological sources, the most likely introduction of the second pandemic into the Great Lakes was around the end of the 17<sup>th</sup> century.

---

<sup>5</sup> The abandonment did happen during a period of climatic instability in the region (Robertshaw *et al.* 2004: 540–42).

## Interlacustrine plague narratives in an African context

If plague spread into the Great Lakes, it is likely that it also plagued other regions. This might have provided centres from which it could spread into the Great Lakes during the turn of 17<sup>th</sup> century, as well as regions that were infested from the Great Lakes. Likely centres from which plague could reach Lake Victoria include trans-Saharan trade routes, the Nile, or through the Red Sea or the Persian Gulf (Green 2018: §57-65). Whatever the exact route taken by the pandemic, its origin as it concerns sub-Saharan Africa were the North African or Middle Eastern trade centres with links to the Islamic coasts of Africa. These regions saw continued epidemics throughout the second pandemic (Dols 1977; 1979; Conrad 1981), and plague bacteria could easily have been transported southwards along maritime or trans-Saharan trade routes. Another region that was likely affected by plague is equatorial West Africa, where the abandonment of sites during the 14<sup>th</sup> century has been argued to be indicative of plague; notably, the Ghanian earthworks (Chouin and DeCorse 2010; Chouin 2012), Kirikongo in Burkina Faso (Dueppen 2022), as well as both the Malian Jenne-Jeno complex (Dueppen and Gallagher 2016; Gallagher and Dueppen 2018) and the mounds of Sadia (Huysecom *et al.* 2015). Indeed, the sheer number of abandoned sites throughout the region strongly suggest that something major happened at this time (Dueppen 2016). Although not all sites were abandoned, many experienced stark decreases in population size at this time. The dating of the sites is particularly interesting, as a mid-late-14<sup>th</sup> century abandonment due to plague would mean that sub-Saharan West Africa should be included in histories of the Black Death, the original spread of the second pandemic, which reached Europe and the Middle East in 1347. It makes sense that the pandemic spread south as trade between North and West Africa was highly developed by then, moving traders and pilgrims along known, well-traversed caravan routes through the Sahara (*e.g.*, Mauny 1978).

Two issues concern this evidence. First, the dating of the abandonment is based on carbon 14 dating which, due to the margin of error, makes it impossible to create a fully secure chronology. Consequently, some sites may well have been abandoned prior to the introduction of the Black Death in West Africa (see Sanderse 2019: 35-42). Nevertheless, the geographic spread of the abandonment suggests a regional pattern which needs to be explained. If not plague: then what? As



Chouin and DeCorse have remarked with regards to the Ghanian earthworks, but which applies to the whole region: “it seems that only one event can possibly explain such a large-scale phenomenon: the occurrence of the Black Death” (Chouin and DeCorse 2010: 143). Although other possibilities should continuously be investigated, the strongest explanation for the abandonment of major sites throughout West Africa is the introduction of plague into the subcontinent.

The second issue is the lack of direct evidence, which has been dealt with at length as it concerns 17<sup>th</sup> century Buganda throughout the article, but which is even more problematic during 14<sup>th</sup> century Africa as a whole. Whereas the 1.ANT strain shows that plague did appear around the Great Lakes with a likely dating to the second pandemic, no such plague bacteria have been proven to exist in West Africa. Nor are there any definitive indications of plague in any textual sources, although several sporadic mentions occur after the arrival of the Portuguese (Spinage 2012: 1336-59). In fact, the silence of the traveler Ibn Battuta, who journeyed to West Africa in 1352 and returned in 1354, and who would therefore have experienced or heard about ongoing plague epidemics in the region, has been taken as a strong indication that the Black Death remained north of the Sahara. This is especially the case since he and his editor, Ibn Juzayy, reported no less than ten outbreaks throughout the *Rihla*, a written account of Battuta’s travels. Furthermore, despite other parts of his travels having been severely questioned, his African journeys have been largely accepted as fact (Waines 2010: 8-26). If Battuta did not report on plague in West Africa in the 14<sup>th</sup> century, the logic goes, then plague was not present in the region.

It is intriguing, then, that this key eyewitness for the spread of plague in the Muslim world has only recently been the subject of sustained critical discussion concerning the validity of his account of the plague. This work was undertaken by Claudia Maria Tresso. She concluded that Battuta is a reliable source for the spread of the Black Death in the Muslim world yet, importantly for the present discussion, he may have been silent on some occasions when he encountered plague. Notably, no mention is made of plague (*ta’un*) or epidemic (*waba’*) in either Mecca, Baghdad, Tunis, or the Delta Region, despite these locations being affected by the Black Death during his sojourn there (Tresso 2021: 169, footnote 158). Therefore, it is entirely possible that the same was the case in West Africa and that Battuta’s silence on plague should not be equated with absence of the disease.

In fact, Tresso points out that the passages on plague break with the tone and style throughout the *Rihla* which merits explanation: she suggests either that this was due to pragmatic decisions taken during the preparation of the manuscript or that it was a literary device (Tresso 2021: 170-74). Whatever the reason, her examination of Battuta proves that the absence of direct evidence for plague in West Africa is not the same as evidence of its absence. The mass abandonment of sites during the mid-14<sup>th</sup> century is currently best explained by West Africa being part of a broader Afroeurasian experience of the second plague pandemic, despite the pressing need to produce direct evidence to support this hypothesis.

If the Black Death ravaged West Africa in the mid-14<sup>th</sup> century, the same does not seem to have happened on the eastern coast and its hinterland. It has been noted that several sites were abandoned or show signs of stark decline (Green 2014: 44-45; 2018: §36), yet the dating is ambiguous in this part of Africa. Great Zimbabwe, for example, was abandoned in the 15<sup>th</sup> century and not during the mid-late 14<sup>th</sup> century as would be congruent with a Black Death (Chirikure and Pikirayi 2008; Hoffman 2010; Pikirayi and Chirikure 2011). The mosque in Kilwa declined concurrent with when it would be expected for an introduction of the Black Death (Sutton 1993b), but most other sites on the western littoral of the Indian Ocean show signs of abandonment only by the 15<sup>th</sup> or 16<sup>th</sup> century (see contributions in Wynne-Jones and LaViolette 2018). Whatever led to the decline of the Swahili city states was a complex process that occurred over centuries, and what is needed is a systematic review considering the possibility of plague in this process, beyond the scope of the present article. If the disease was associated with the decline, it was more likely a later introduction of the second pandemic rather than the arrival of the Black Death. Consequently, as has already been noted by Chouin, the eastern and western parts of Africa exhibit two very different histories of plague due to different environments and ecologies (Chouin 2022: 145-48). Yet the issue remains to demonstrate the presence – circumstantially or definitively – of plague in East Africa beyond the Great Lakes region.

If plague did appear on the East African coast, the disease could have been transported to the Great Lakes through intermediary trade connections. Despite the common notion that the Great Lakes were largely isolated until the mid-19<sup>th</sup> century (Chrétien 2003: 26), the presence of bananas, a

South Asian domesticate, at Munsa dating to the fourth millennium BCE suggests a more integrated history of commerce connecting the Great Lakes with the western Indian Ocean littoral than is usually assumed (Lejju, Robertshaw, and Taylor 2006). The presence of cowries at Ntusi shows that there were trade connections with the Indian Ocean throughout the occupation's history (Kusimba and Kusimba 2005: 403). I am not suggesting sustained, direct commercial relations between Swahili trading towns and Kitara sites on the far side of Lake Victoria. Rather, what should be imagined is a mosaic of interactions at different scales which, through intermediate stages, would have connected the far interior of eastern Africa with the coasts (Kusimba 2018). These networks may well have been able to spread *Y. pestis* bacteria from Swahili towns to the interior of Africa and vice versa.

In conclusion, this article has attempted to take seriously the possibility of plague predating the third pandemic in sub-Saharan Africa. This goes against the stance taken by most researchers, who due to the difficulty of the source material have tended to argue that plague was a strictly Eurasian phenomenon. But by combining archaeological, genetic, oral, and written sources in novel ways, I have here attempted to answer when plague entered the continent and how it spread. Based on my analysis of Baganda oral histories, missionary records, the archaeological record from the region, and the presence of the 1.ANT plague strain in eastern Africa, it seems likely that the second pandemic did spread to the Great Lakes region, and that this likely happened during the 17<sup>th</sup> century. Adjacent regions would likely also have experienced plague in distinct ways, and the approach taken in this article can be successfully applied to other parts of Africa, although adjustments will have to be made to account for different source material. As such, this article serves as an attempt to take seriously the possibility of the second pandemic in sub-Saharan Africa, and thereby begin to include the subcontinent in global histories of plague. Several questions still remain to be answered to achieve this goal, such as whether or not plague became endemic in West Africa despite a likely introduction during the first spread of the second pandemic in the 14<sup>th</sup> century (Chouin 2022: 148), whether the breakdown of several polities in the East African coast during the 14<sup>th</sup>-16<sup>th</sup> centuries can be associated with plague, as discussed above, and whether certain parts of Africa evaded the pandemic altogether, and if so, why. As these and other questions relating to the second pandemic south of the Sahara are answered, our narratives about Africa's place in the world

will become increasingly refined. This article has attempted to begin answering some of these questions as they relate to Buganda and the polities that immediately preceded the kingdom, and has tried to improve our understanding of the early history of plague in the kingdom. It remains for future research to extend this narrative to other parts of the continent and further qualify the conclusions drawn throughout this article. Only then can we begin to comprehend the full implications of the deadliest pandemic in world history.



## Litteraturliste

- Arıcı, Mustakim 2021. “Silent Sources on the History of Epidemics in the Islamic World: Literature on Ṭā‘ūn/Plague Treatises”. *Nazariyat Journal for the History of Islamic Philosophy and Sciences*, 7(2), pp. 99-158. <https://doi.org/10.12658/Nazariyat.7.1.M0132en>
- Atkinson, R. R. 1975. “The Traditions of the Early Kings of Buganda: Myth, History, and Structural Analysis”. *History in Africa*, 2, pp. 17-57. <https://doi.org/10.2307/3171464>
- Bailey, Mark 2021. *After the Black Death: Economy, society, and the law in fourteenth-century England*. Oxford University Press: Oxford. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198857884.001.0001>
- Benedictow, Ole Jørgen 2021. *The Complete History of the Black Death*. Boydell and Brewer: Woodbridge. <https://doi.org/10.1017/9781787449312>

- Bramanti, Barbara, Stenseth, Nils Chr. and Walløe, Lars 2016. "Plague: A Disease Which Changed the Path of Human Civilization". Ruifu Yang and Andrey Anisimov (eds.): *Yersinia pestis: Retrospective and Perspective*. Springer: Dordrecht, pp. 1-26. [https://doi.org/10.1007/978-94-024-0890-4\\_1](https://doi.org/10.1007/978-94-024-0890-4_1)
- Brierley, Jean and Spear, Thomas 1988. "Mutesa, the Missionaries, and Christian Conversion in Buganda". *The International Journal of African Historical Studies*, 21(4), pp. 601-618. <https://doi.org/10.2307/219743>
- Burton, Richard Francis 1859. "The Lake Regions of Central Equatorial Africa with notices of the Lunar Mountains and the Sources of the Nile; being the Results of an Expedition Undertaken Under the Patronage of Her Majesty's Government and the Royal Geographic Society of London, in the Years 1857-1859". *Journal of the Royal Geographic Society*, 29, pp. 1-464. <https://doi.org/10.2307/1798278>
- Chapple, Robert M. 2013. "Radiocarbon dating: theoretical concepts and practical applications (all you ever wanted to know about 14C but were afraid to ask)". Bernice Kelly, Niall Roycroft, and Michael Stanley: *Futures and Pasts: Archaeological Science on Irish Road Schemes*. National Roads Authority: Dublin, pp. 75-86.
- Chirikure, Shadreck and Pikirayi, Innocent 2008. "Inside and out the dry stone walls: revisiting the material culture of Great Zimbabwe". *Antiquity*, 82(318), pp. 976-993. <https://doi.org/10.1017/S0003598X00097726>
- Chouin, Gérard F. 2012. "The 'Big Bang' Theory Reconsidered: Framing Early Ghanaian History". *Transactions of the Historical Society of Ghana*, 14, pp. 13-40.
- Chouin, Gérard F. 2018. "Reflections on plague in African history (14th-19th c.)". *Afriques. Débats, méthodes et terrains d'histoire*, 9. <https://doi.org/10.4000/afriques.2228>
- Chouin, Gérard F. 2022. "Environments of Health and Disease in Tropical Africa before the Colonial Era". Lori Jones (ed.): *Disease and the Environment in the Medieval and Early Modern Worlds*, Routledge: London, pp. 127-158. <https://doi.org/10.4324/9780429055478-11>
- Chouin, Gérard F. and DeCorse, Christopher R. 2010. "Prelude to the Atlantic Trade: New Perspectives on Southern Ghana's Pre-Atlantic History (800-1500)". *The Journal of African History*, 51(2), pp. 123-145. <https://doi.org/10.1017/S0021853710000241>
- Chrétien, Jean-Pierre. *The Great Lakes of Africa: Two Thousand Years of History*. Transl. by Scott Straus, Zone Books: New York.
- Conrad, Lawrence Irwin 1981. "The Plague in the Early Medieval Near East". Ph.D. dissertation: Princeton University.

- Cunningham, Andrew 2002. "Identifying disease in the past: cutting the Gordian knot". *Asclepio*, 54(1), pp. 13-34. <https://doi.org/10.3989/asclepio.2002.v54.i1.133>
- Derat, Marie-Laure 2018. "Du lexique aux talismans : occurrences de la peste dans la Corne de l'Afrique du XIIIe au XVe siècle". *Afriques* 9. <https://doi.org/10.4000/afriques.2090>
- Dols, Michael Walters 1977. *The Black Death in the Middle East*. Princeton University Press: Princeton.
- Dols, Michael Walters 1978. "Geographical Origins of the Black Death: Comment". *Bulletin of the History of Medicine* 52(1), pp. 112-13.
- Dols, Michael Walters 1979. "The Second Plague Pandemic and Its Recurrence in the Middle East: 1347-1894." *Journal of the Economic and Social History of the Orient*, 22(2), pp. 162-189. <https://doi.org/10.2307/3631953>
- Dueppen, Stephen A. 2016. "The Archaeology of West Africa, ca. 800 BCE to 1500 CE". *History Compass*, 14(6), pp. 247-263. <https://doi.org/10.1111/hic3.12316>
- Dueppen, Stephen A. 2022. *Divine Consumption: Sacrifice, Alliance Building, and Making Ancestors in West Africa*. Cotsen Institute of Archaeology at UCLA: Los Angeles. <https://doi.org/10.2307/j.ctv2m8h1q4>
- Dueppen, Stephen A. and Gallagher, Daphne 2016. "Changing Crafts in the Spaces Between States: Formal, Functional, and Decorative Transformations in Fifteenth-Century CE Ceramics at Kirikongo, Burkina Faso (West Africa)". *African Archaeological Review*, 33(2), pp. 129-161. <https://doi.org/10.1007/s10437-016-9219-x>
- Eaton, Katherine, Featherstone, Leo, Duchene, Sebastian, Carmichael, Ann G., Varlik, Nükhet, et al. 2023. "Plagued by a cryptic clock: insights and issues from the global phylogeny of *Yersinia pestis*". *Communications Biology*, 6(1), pp. 1-13. <https://doi.org/10.1038/s42003-022-04394-6>
- Fauvelle, François-Xavier 2018. *The Golden Rhinoceros: Histories of the African Middle Ages*. Princeton University Press: Princeton. <https://doi.org/10.1515/9780691183947>
- Gallagher, Daphne and Dueppen, Stephen A. 2018. "Recognizing plague epidemics in the archaeological record of West Africa". *Afriques. Débats, méthodes et terrains d'histoire*, 9. <https://doi.org/10.4000/afriques.2198>
- Gooding, Philip 2022. "Climate Change and Political Instability in Equatorial Eastern Africa, 1876-84". *International Journal of African Historical Studies*, 55(2), pp. 207-229.
- Green, Monica H. 2014. "Taking "Pandemic" Seriously: Making the Black Death Global". *Medieval Globe*, 1(1), pp. 27-64. <https://doi.org/10.17302/TMG.1-1.3>

- Green, Monica H. 2018. "Putting Africa on the Black Death map: Narratives from genetics and history". *Afriques. Débats, méthodes et terrains d'histoire* 9. <https://doi.org/10.4000/afriques.2125>
- Green, Monica H. 2020. "The Four Black Deaths". *The American Historical Review*, 125(5), 1601-1631. <https://doi.org/10.1093/ahr/rhaa511>
- Green, Monica H. and Jones, Lori 2020. "The Evolution and Spread of Major Human Diseases in the Indian Ocean World". Gwyn Campbell and Eva-Maria Knoll: *Disease Dispersion and Impact in the Indian Ocean World*. Springer International Publishing: Cham, pp. 25-57. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-36264-5\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-030-36264-5_2)
- Henige, David P. 1982. *Oral Historiography*. Longman: London.
- Huffman, Thomas N. 2010. "Revisiting Great Zimbabwe". *Azania: Archaeological Research in Africa*, 45(3), pp. 321-328. <https://doi.org/10.1080/0067270X.2010.521679>
- Hymes, Robert 2014. "A Hypothesis on the East Asian Beginnings of the *Yersinia pestis* polytomy". *The Medieval Globe*, 1(1), pp. 285-308. <https://doi.org/10.17302/TMG.1-1.11>
- Hymes, Robert 2022. "Buboes in Thirteenth-Century China: Evidence from Chinese Medical Writings". *The Medieval Globe*, 8(1), pp. 3-59. <https://doi.org/10.1515/9781802701128-003>
- Iles, Louise, Robertshaw, Peter, and Young, Ruth 2014. "A furnace and associated ironworking remains at Munsa, Uganda". *Azania: Archaeological Research in Africa*, 49(1), pp. 45-63. <https://doi.org/10.1080/0067270X.2013.877619>
- Kagwa, Apolo 1971. *The Kings of Buganda*. Transl. by M.S.M. Kiwanuka, East African Publishing House: Nairobi. Originally published in 1901 as *Basekabaka be Buganda*.
- Kusimba, Chapurukha M. 2018. "Trade and Civilization in Medieval East Africa: Socioeconomic Networks". Janken Myrdal, Kristian Kristiansen, and Thomas Lindkvist: *Trade and Civilisation: Economic Networks and Cultural Ties, from Prehistory to the Early Modern Era*, Cambridge University Press: Cambridge, pp. 320-353. <https://doi.org/10.1017/9781108340946.013>
- Kusimba, Chapurukha M. and Kusimba, Sibel B. 2005. "Mosaics and Interactions: East Africa, 2000 b.p. to the Present". Ann Brower Stahl: *African Archaeology: A Critical Introduction*, Blackwell Publishing: Malden, pp. 392-419. <https://doi.org/10.9783/9781934536261>
- Lejju, B. Julius, Robertshaw, Peter, and Taylor, David 2006. "Africa's earliest bananas?". *Journal of Archaeological Science*, 33(1), pp. 102-113. <https://doi.org/10.1016/j.jas.2005.06.015>
- Little, Lester K. 2011. "Plague Historians in Lab Coats". *Past & Present*, 213(1), pp. 267-290. <https://doi.org/10.1093/pastj/gtr014>

- Marchant, Rob, Richer, Suzi, Boles, Oliver, Capitani, Claudia, Courtney-Mustaphi, Colin J., et al. 2018. "Drivers and trajectories of land cover change in East Africa: Human and environmental interactions from 6000 years ago to the present". *Earth-Science Reviews*, 178, pp. 322-378.  
<https://doi.org/10.1016/j.earscirev.2017.12.010>
- Mauny, Raymond 1978. "Trans-Saharan contacts and the Iron Age in West Africa". Fage, J.D. (ed. and transl.): *The Cambridge History of Africa: Volume 2 from c. 500 BC to AD 1050*, Cambridge University Press: Cambridge, pp. 272-341. <https://doi.org/10.1017/CHOL9780521215923.007>
- McGrath, William A. 2021. "The Princess and the Plague: Explaining Epidemics in Imperial Tibet, Khotan, and Central Asia". *The Journal of the American Oriental Society*, 141(3), pp. 637-661.  
<https://doi.org/10.7817/jameroriesoci.141.3.0637>
- McKittrick, Meredith 2003. "Capricious tyrants and persecuted subjects: reading between the lines of missionary records in precolonial northern Namibia". Toyin Falola and Christian Jennings (eds.): *Sources and Methods in African History: Spoken, Written, Unearthed*, Boydell and Brewer: London, pp. 219-236.
- McNeill, William H. 1976. *Plagues and People*. Basil Blackwell: Oxford.
- Médard, Henri 2005. "La peste et la missionnaires : santé et syncrétisme médical au royaume du Buganda à la fin du XIXe siècle". *Outre-mers*, 92(346), pp. 79-101.  
<https://doi.org/10.3406/outre.2005.4134>
- Mengel, David C. 2011. "A Plague on Bohemia? Mapping the Black Death". *Past & Present* 211(1), pp. 3-34. <https://doi.org/10.1093/pastj/gtq069>
- Mitchell, Peter 2004. *African Connections: An Archaeological Perspective on Africa and the Wider World*. AltaMira Press: Lanham.
- Morelli, Giovanna et al. 2010. "Yersinia pestis genome sequencing identifies patterns of global phylogenetic diversity". *Nature Genetics* 42(12): 1140-1143. <https://doi.org/10.1038/ng.705>
- Norris, John 1977. "East or West? The Geographic Origin of the Black Death". *Bulletin of the History of Medicine* 51(1), pp. 1-24.
- Norris, John 1978. "Response". *Bulletin of the History of Medicine* 52(1), pp. 114-120.
- Osterhammel, Jürgen 2014. *The Transformation of the World: A Global History of the Nineteenth Century*. Princeton University Press: Princeton. <https://doi.org/10.1515/9781400849949>
- Pikirayi, Innocent and Chirikure, Shadreck 2011. "Debating Great Zimbabwe". *Azania: Archaeological Research in Africa*, 46(2), pp. 221-231. <https://doi.org/10.1080/0067270X.2011.580149>



- Renfrew, Colin and Bahn, Paul 2020. *Archaeology: Theories, Methods and Practice*. Thames and Hudson: London.
- Robertshaw, Peter 1997. "Munsa Earthworks". *Azania: Archaeological Research in Africa*, 32(1), pp. 1-20. <https://doi.org/10.1080/00672709709511585>
- Robertshaw, Peter and Taylor, David 2000. "Climate Change and the Rise of Political Complexity in Western Uganda". *The Journal of African History*, 41(1), pp. 1-28. <https://doi.org/10.1017/S0021853799007653>
- Robertshaw, Peter, Taylor, David, Doyle, Shane, and Robert Marchant 2004. "Famine, climate and crisis in Western Uganda". Richard W. Battarbee, Françoise Gasse, and Catherine E. Stickley (eds.): *Past Climate Variability through Europe and Africa*, Springer Netherlands: Dordrecht, pp. 535-549. [https://doi.org/10.1007/978-1-4020-2121-3\\_25](https://doi.org/10.1007/978-1-4020-2121-3_25)
- Roscoe, John 1911. *The Baganda: An Account of their Native Customs and Beliefs*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Sanderse, Daan. "The Ruining of an Empire: On the Causes of the Marinid Decline". M.A. thesis: University of Leiden.
- Schoenbrun, David L. 1993. "Cattle Herds and Banana Gardens: The Historical Geography of the Western Great Lakes Region, ca AD 800-1500". *The African Archaeological Review*, 11, pp. 39-72. <https://doi.org/10.1007/BF01118142>
- Slavin, Philip 2023a. "The Birth of the Black Death: Biology, Climate, Environment and the Beginnings of the Second Plague Pandemic in Early Fourteenth-Century Central Asia". *Environmental History*, 28(2), pp. 300-334. <https://doi.org/10.1086/723955>
- Slavin, Philip 2023b. "A Rise and Fall of a Chaghadaid Community: Demographic Growth and Crisis in 'Late-Medieval' Semirech'ye (Zhetysu), circa 1248-1345". *Journal of the Royal Asiatic Society*, 33(2), pp. 513-544. <https://doi.org/10.1017/S135618632200044X>
- Spinage, Clive A. 2012. *African Ecology: Benchmarks and Historical Perspectives*. Springer: Berlin, Heidelberg. <https://doi.org/10.1007/978-3-642-22872-8>
- Spyrou, Maria A., Bos, Kirsten I., Herbig, Alexander and Krause, Johannes 2019. "Ancient pathogen genomics as an emerging tool for infectious disease research". *Nature Review Genetics*, 20(6), pp. 323-340. <https://doi.org/10.1038/s41576-019-0119-1>
- Sussman, George D. 2016. "Scientists Doing History: Central Africa and the Origins of the First Plague Pandemic". *Journal of World History*, 26(2), pp. 325-354. <https://doi.org/10.1353/jwh.2016.0030>

- Sutton, J.E.G. 1993a. “The Antecedents of the Interlacustrine Kingdoms”. *The Journal of African History*, 34(1), pp. 33-64. <https://doi.org/10.1017/S0021853700032990>
- Sutton, J.E.G. 1993b. “The Southern Swahili harbour and town on Kilwa Island, 800-1800 AD: a chronology of booms and slump”. Paul J.J. Sinclair: *The Development of Urbanism from a Global Perspective*, Uppsala Universitet: Uppsala.
- Tresso, Claudia Maria 2022. “A Two-year Journey under the Arrows of the Black Death: The Medieval Plague Pandemic in Ibn Battuta’s Travels”. *Journal of Arabic and Islamic Studies*, 21(1), pp. 137-189. <https://doi.org/10.5617/jais.9292>
- Tsiamis, Costas 2022. *Plague in Byzantine Times: A Medico-Historical Study*. De Gruyter: Berlin and Boston. <https://doi.org/10.1515/9783110613636>
- Varlık, Nükhet 2015. *Plague and Empire in the Early Mediterranean World: The Ottoman Experience, 1346-1600*. Cambridge University Press: Cambridge. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139004046>
- Varlık, Nükhet 2020. “The plague that never left: restoring the Second Pandemic to Ottoman and Turkish history in the time of COVID-19”. *New Perspectives on Turkey* 63, pp. 176-189. <https://doi.org/10.1017/npt.2020.27>
- Waines, David 2010. *The Odyssey of Ibn Battuta: Uncommon Tales of a Medieval Adventurer*. I.B. Tauris: London and New York. <https://doi.org/10.5040/9780755699681>
- Wrigley, Christopher 1996. *Kingship and State: The Buganda Dynasty*. Cambridge University Press: Cambridge. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511584763>
- Wynne-Jones, Stephanie and LaViolette, Adria 2018. *The Swahili World*. Routledge: London. <https://doi.org/10.4324/9781315691459>

## Utrykte kilder

- Church Missionary Society Periodicals – Adam Matthews Digital: <https://www-churchmissionarysociety.amdigital.co.uk>.
  - Baskerville, G. K. (1892). Personal journal. *The Church Missionary Intelligencer and Record* 17(Feb.), pp. 103-108.
  - Mackay, A. M. (1882a). Personal journal. *The Church Missionary Intelligencer and Record* 7(Aug.), pp. 476-490.
  - Mackay, A.M. (1882b). Letter dated 24 June 1881. *The Church Missionary Intelligencer and Record* 7(Feb.), pp. 98-100.

- Mackay, A. M. (1882c). Letter dated 26 March 1882. *The Church Missionary Intelligencer and Record* 7(Dec.), pp. 725-728.
- Mackay, A. M. (1883). Personal journal. *The Church Missionary Intelligencer and Record* 8(Sep.), pp. 532-549.
- Mackay, A. M. (1885). Personal journal. *The Church Missionary Intelligencer and Record* 10(Oct.), pp. 711-727.
- Mackay, A. M. (1887a). Letter dated 2 January 1887. *The Church Missionary Intelligencer and Record* 12(Aug.), pp. 489-493.
- Mackay, A. M. (1887b). Letter dated 8 March 1887. *The Church Missionary Intelligencer and Record* 12(Oct.), pp. 620-630.
- Mackay, A. M. (1888). Personal journal. *The Church Missionary Intelligencer and Record* 13(Jan.), pp. 18-28.
- O'Flaherty, P. (1884). Letter dated 31 August 1883. *The Church Missionary Intelligencer and Record* 9(Apr.), pp. 220-224.
- O'Flaherty, P. (1885). Letter dated 10 October 1884. *The Church Missionary Intelligencer and Record* 10(Apr.), pp. 241-244.
- Walker, R. H. (1890a). Letter dated 24 October 1889. *The Church Missionary Intelligencer and Record* 15(Jun.), pp. 361-370.
- Walker, R. H. (1890b). Letter dated 5 December 1889. *The Church Missionary Intelligencer and Record* 15(Jun.), pp. 370-371.
- Walker, R. H. (1890c). Letter dated 23 December 1889. *The Church Missionary Intelligencer and Record* 15(Sep.), pp. 618-620.
- Walker, R. H. (1890d). Letter dated 3 February 1890. *The Church Missionary Intelligencer and Record* 15(Sep.), pp. 623.
- Walker, R. H. (1890e). Letter dated 5 February 1890. *The Church Missionary Intelligencer and Record* 15(Nov.), pp. 770-771.



# A HISTORICAL PERSPECTIVE ON CARBON OFFSETS

The Creation of a Global Carbon Market, 1960s-2000s

By:  
Gustav Kruse  
History



**ABSTRACT:** This paper examines how carbon offsets evolved through the marketisation of the environment and became one of the primary policies for climate action. Carbon offsets allow firms and individuals to compensate for their emissions by buying reductions from other places, mainly the Global South. The paper argues that carbon offsets is a distinct form of environmental marketisation, created to establish a global market in carbon emissions and to allow trading outside of the cap in traditional cap-and-trade markets. By using Michael Freeden's notion of 'thin ideologies' and John S. Dryzek's environmental discourse 'economic rationalism' the paper expands on the core concepts used by offset proponents to explain and legitimise offsetting. These concepts display how the application of offsetting changed from its birth in air pollution control to its later use in climate control through the United Nations' Kyoto Protocol.

**KEYWORDS:** environmental marketisation, neoliberalism, carbon markets, carbon offsets, environmental history



## Introduction

The concept known as ‘carbon offsetting’ enables various economic actors to continue emitting greenhouse gasses while claiming to be carbon neutral. This is done by paying other people, particularly from the Global South, to reduce their emissions or to plant trees to compensate for already emitted carbon. The concept dictates that a tonne of carbon emitted in one place is equivalent to a tonne sequestered or reduced in another place (Buller 2022: 77-78). Offsetting is therefore a concept which creates a tradable good, the offset, which grants you the right to e.g., emit a tonne of CO<sub>2</sub>. The justification for this market is that it gives economic actors the flexibility to select the cheapest way of reducing their emissions, even if this is by buying offsets in other countries (Rose, Tietenberg 1993: 7). This marketisation of the environment is what philosopher Larry Lohmann characterises as central to neoliberal environmental thinking (Lohmann 2014: 158).

To understand the characteristics of offsetting we have to analyse the specific historical context behind the concept. Since offsets allow firms to call themselves carbon-neutral while continuing emitting carbon, they have become a central part of the global approach to addressing the climate crisis. They are at centre stage in both the UN’s and firms’ environmental thinking, as shown by how Total and Shell use offsets to sell ‘carbon-neutral fossil gas’ (Buller 2022: 77-80).

The paper asks: Where did the concept of offsetting originate, and who developed it? How has the use of offsetting been legitimised, and how has the political implementation of offsetting changed historically? With these questions, the paper seeks to contribute to the study of neoliberal environmental thought, by showing how carbon offsets came to play a significant role in the world’s approach to the climate crisis and how offsets diverged from the idea of cap-and-trade and became a distinct form of environmental marketisation.

Cap-and-trade markets allow carbon emissions to be priced, through the creation of a new market. It starts with a government entity setting a fixed cap on the total amount of emissions permitted in

a certain geographic area. Firms in this area are hereafter allowed to emit as much carbon as they have permits for. If the firms want to reduce or increase their emissions, they can then trade emission permits with one another. Thus, supply and demand in the market determine the price of carbon (Buller 2022, 59). This paper argues that even though carbon offsets are often incorporated into cap-and-trade policies, they are distinct because they allow reduced emissions and captured CO<sub>2</sub> from outside the cap, to count as permits within the cap. Hereby making the market global and contesting the idea of a fixed cap on carbon emissions.

There are few historical analyses on carbon offsets. When the concept is brought up, it has mainly been as a side note in works by environmental and economic historians on other topics such as the American Environmental Protection Agency (EPA) and the economic theory used in US public policy (Halvorson 2021; Berman 2022). Scholars from other disciplines have studied carbon offsets and carbon markets with typically two distinct angles. Some study its economic and technical aspects (Kollmus, et al., 2010; UNCTAD 1999; Bahnzaf 2020), while others such as Larry Lohmann, Hannah Wittman, Adrienne Buller, and Heidi Bachram study its relation to neoliberalism, colonialism, marketisation and inequality through sociology, philosophy, and other social sciences (Lohmann 2001; Wittman, et al., 2009; Buller 2022; Bachram 2004). They see carbon offsets as part of the neoliberal marketisation of the environment, which commodified nature, effectively allowing pollution to “be “nullified” through investments in renewables or “carbon sinks.”” (Bachram 2004: 7) This, they argue, legitimised the continued extraction and expansion of fossil fuel use for Northern firms (Büscher 2014: 202).

Using the social scientist Michael Freeden’s concept of ‘thin ideologies’, the paper analyses the connotations and concepts embedded within carbon offsets and offsetting historically. Freeden describes ideologies as sets of ideas, beliefs, opinions and values which groups of people use to make sense of the world around them and to drive policy (Freeden 2003: 32, 55). A thin ideology “does not embrace the full range of questions that the macro-ideologies do, and is limited in its ambitions and scope.” (Freeden 2003: 98) Thin ideologies are distinct from macro-ideologies in their limited scope, but they are often embedded within larger ideologies (Freeden 2003: 98). As such this paper sees offsetting as a thin ideology within neoliberalism. The ideological form of offsetting will

hereafter be held up against the political scientist John S. Dryzek's environmental discourse 'economic rationalism' from his 1997 book *The Politics of the Earth*, to further analyse the central assumptions in the concept (Dryzek 1997: 8, 12-14, 20, 45-49). As Dryzek sees discourses as ways language shapes people's perceptions of the world, those who agree with them articulate what they see as central assumptions about the world. The assumptions embedded in the discourse 'economic rationalism' will therefore be used to expand on how offsetting was sought legitimised by speaking into a particular worldview.

The paper makes use of research papers, books and reports from environmental economists, legal scholars and international as well as US governmental institutions from the 1960s to the early 2000s. The material includes the early ideas on marketising the environment, the first uses of offsetting as well as carbon offsets' implementation in the Kyoto Protocol (Coase 1960; Dales 1968a; Landau 1979; Hahn 1989; Rose, Tietenberg 1993; Carbon Dioxide Assessment Committee 1983). The paper is organised according to the questions it poses; first, it explains the historical background of offsetting. Secondly, it focuses on how offsetting was legitimised as a distinct and useful strategy for addressing the climate crisis. Lastly, it explains the political implementation of offsetting and the evolution of offsetting's application to carbon emissions.

## The market turn in environmental thinking

### **Marketisation of pollution in the 1960s environmental economics**

As the first offset policy was introduced in American environmental policy in 1976, the following chapter deals with the theoretical origin of environmental marketisation in the 1960s as well as the state of environmental consciousness in the US in the 1960s and 1970s.

Throughout the 1960s The United States of America saw an expansion of environmental consciousness and thinking. Citizens Around the country saw air pollution damage trees, buildings, the paint jobs on their cars and irritate their eyes and lungs. The effect was especially severe in large cities such as New York and Los Angeles, but pollution was also seen in rural districts where the agricultural sector both experienced and produced pollution (Halvorson 2021: 10, 13-15).



This consciousness was simultaneously felt among economists in the field of environmental economics, as they began revitalising ideas on pricing pollution. Their focus was on the economic gains and costs related to environmental quality (Berta 2021: 63). Most environmental economists such as Allen V. Kneese, James M. Buchanan and Ralph D'Arge argued that environmental issues had to be internalised in the market by pricing pollution through taxes as this would provide firms with economic incentives to reduce their pollution. Their goal was to set an optimal price for pollution that would balance abatement costs with the costs of pollution, making abatement as cheap as possible (Berta 2021: 63-64; Halvorson 2021:88, 225).

Stressing the information problem, in 1968 Canadian neoliberal economist John H. Dales argued against the use of government set prices as “The administrative problem of approximating optimum shadow prices by actual user charges promises to be a nightmare.” (Dales 1968b: 791) Instead, Dales wanted to marketise environmental issues by creating a new market for tradeable pollution rights within confined geographical areas i.e. cap-and-trade, since only markets would be able to consolidate information effectively (Dales 1968b: 799, 803-804; Berta 2021: 64, 71). Dales is important for the development of the first offsets in the US since he is credited as being the father of cap-and-trade markets, with his 1968 book ‘Pollution, Property and Prices’ (Berta 2021: 64). Even though Dales is Canadian, he matters to the American case as a result of his work on pollution in the Great Lakes, his connections to the Chicago school of economics and the circulation of his ideas in the early 1970s in forums such as the Economic Report of the President of the US and the White House Council on Environmental Quality (Berta 2021: 69, 77).

In *Pollution, Property and Prices*, Dales references the economist Ronald H. Coase, whose 1960 article ‘The Problem of Social Cost’, was the first to advocate for a market of tradeable pollution rights (Rose, Tietenberg 1993: 4). Coase argues that the goal should be to “secure the optimum amount of (...) pollution, this being the amount which will maximise the value of production” (Coase 1960: 42). For Dales, this ‘optimal’ amount of pollution could not be found since the world was too complex to calculate the economic damage caused by every margin of pollution (Dales 1968a: 28-31, 35-40). Instead, a new market should be created to gather the needed information and be used as a tool to reach a politically decided maximum amount of pollution in the most

efficient way. Dales hereby abandoned cost-benefit analysis and turned his attention to cost-effectiveness (Berta 2021: 61, 65).

The market proposed by Dales required an expansion of property rights for natural resources such as water and air, as he argued that unlimited common rights to a resource led to its destruction and overuse as no one was held accountable (Dales 1968a: 67). For Dales property rights were not the rights over an object, but the rights to use it in certain ways. The expansion of property rights on the environment therefore meant that the state would set a quality standard for air and water and issue a corresponding number of pollution-rights to firms (Dales 1968a: 58, 62-63, 65). The pollution-rights would allow their owners to emit a certain amount of pollution and could be traded on a market. If the amount of issued rights were less than what firms demanded, they would result in a pricing of pollution. Dales argued that even at a miniscule price per right, some companies would profit from reducing emissions rather than buying rights, causing them to be able to sell off their remaining stock (Dales 1968a: 85-86, 93-95). Since firms could decide for themselves what amount of emission reductions minimised their costs, the market would result in the most cost-effective abatement, and as Dales argued, "the best way of implementing a policy is the least costly way" (Dales 1968a: 99). His conclusion however, relies on a considerable optimism in the market's ability to allocate resources as effectively as possible (Berta 2021: 72-73). This notion is heavily criticised by Adrienne Buller, who argues that a pollution-rights market would require a bigger and more expensive state apparatus than command-and-control policy, to prevent abuse and cheating (Buller 2022: 68-69).

### **The EPA and environmental problems**

The growing environmental consciousness and the revitalised ideas on pricing pollution coincided with a growing national environmental movement, driven by countercultural youth, middle class suburbanites, traditional conservationists, and academics, who advocated for government action to address the environmental issues. A turning point for the movement was the first 'Earth Day', held in April 1970, where 20 million Americans gathered to demonstrate for a more ambitious environmental policy. At the same time 82% of Americans said that improvement of the environment was among their most important political issues (Halvorson 2021: 29-30). President

Nixon therefore saw a need to cater to the environmental movement if he wanted to win re-election in 1972. The result was the creation of the EPA in 1970, and its first restrictive law for air pollution control in the 'Clean Air Act' (Halvorson 2021: 2, 32-33).

Historian Charles Halvorson notes that in the 1970s there were two different perspectives on environmental issues. There were liberal environmental activists on one hand who believed that a clean environment was a natural right and who supported state regulation as beneficial and necessary. On the other hand, economists such as Dales argued for a monetary cost-benefit framing of environmental issues where abatement costs had to be balanced with pollution costs. Until the mid-1970s, the liberal wing of the environmental movement had an almost unrestricted ability to pursue their policy aims (Halvorson 2021: 10). These policies for further environmental control resulted in increased expenditures which became heated topics of debate following the 1973 OAPC oil embargo and the subsequent economic stagnation (Berman 2022: 98). Industrial firms warned that environmental control was too expensive, and that they had to shut down plants and fire employees if forced to comply (Halvorson 2021: 101-102). As such, economic rationales for environmental action focusing on effectivity and cost-benefit began to gain traction in political spheres after 1973. Even though these rationales consistently led to market-based solutions with the stated intention of making environmental control as efficient and effective as possible, they were seen value neutral, technocratic, and even apolitical (Berman 2022: 98, 116).

As Dales was the first to propose a cap-and-trade market, where a state sets a pollution cap and grants firms tradeable rights to pollute, he should be considered an influential figure in the creation of the first cap-and-trade market (Berta 2021: 65). This happened in 1976 when the EPA reformed their Clean Air Act to incorporate tradeable pollution rights. These rights were called 'offsets', and they denote the first time offsetting is used to describe a market-based compensation option in relation to pollution (Halvorson 2021: 113-114). During the 1970s these offsets and cap-and-trade were essentially the same thing as all the trading happened within the caps, but offsets would in the 1980s and 1990s diverge and become qualitatively different from cap-and-trade, with its own internal conceptual framework (Bahnzaf 2020).

## Offsetting's ideological form and assumptions about the world

### **Flexibility and cost-effectiveness**

As the EPA incorporated offsets in their Clean Air Act in 1976, it was to balance "air quality and economic development." (Landau 1979: 578) The previous air pollution policy was disliked by industrial interest since they saw it and the environmental movement as "a reactionary anti-growth movement that in its present form is wholly irreconcilable with economic growth." (Landau 1979: 577-578) From 1976 it became possible for firms to expand their production and emissions, in polluted areas, if they could make other actors reduce their emissions in the same area (Landau 1979: 578-579). The EPA adjusted the offset policy in 1977 and 1978 allowing firms to keep their offsets for later use and to see industrial plants as enclosed *bubbles*, where all emissions originate from the same place. This gave firms the flexibility to decide for themselves, where they wanted to reduce their emissions as long as they did not overshoot the allowed cap within the bubble. "In effect a small-scale offset policy was being applied." (Landau 1979: 583) These changes show flexibility as one of the core concepts in offsetting, as it allowed firms to choose the most cost-effective solution (Landau 1979: 585-586).

### **The right to pollute**

Another core concept in offsetting concerns the strengthening of property rights. As the EPA gave US states "the option of treating offsets as purely private property", resources such as air were no longer common goods (University of Pennsylvania Law Review 1989: 946). Economist Robert W. Hahn wrote that property rights were central to understanding offsets, as they gave firms the legal right to pollute. If the market for these rights was constructed correctly, they would minimise abatement costs (Hahn 1989: 96-97). The industrial sector also advocated the private ownership of offsets. Without this, they argued, the economic incentive to reduce emissions would go away and offsets would no longer be cost-effective solutions (University of Pennsylvania Law Review 1980: 947).

The scale of offsetting changed significantly from the 1970s to the 2000'. In the 1970s offsets had to originate from the same local area as the emissions (Hahn 1989: 99). As such they still functioned

as cap-and-trade markets. The later carbon offsets were made global and could come from both reduced emissions and captured atmospheric CO<sub>2</sub>, from outside the cap (UNCTAD 1999: 17-20). Hereby, the conditions for obtaining the legal right over a quantity of pollution changed significantly as carbon offsets made emissions from within the cap replaceable with emissions from other locations. As Larry Lohmann writes, this involved a "simplification, abstraction, quantification, [and] propertization" of the environment (Lohmann 2014: 161-162, 178). Without this expanded notion of property rights, the marketisation of the environment would not be possible, as dividing pollution up and selling it on a market could not happen (Lohmann 2014: 178; Hahn 1989: 101, 110).

Buller agrees with this notion by stating that offsetting implies that "two or more entities can be substituted for one another, insofar as they have certain comparable traits." (Buller 2022: 49, 251) It was not all traits that had to be alike, only the amount of CO<sub>2</sub>, implying that actions and emissions with widely different social, economic and environmental consequences could substitute each other. The strengthening of the property rights for pollution should therefore be seen as central in offsetting.

### **Offsets as rational**

Another core concept is rationality as this was inseparable from the desirability of cost-effectiveness. In 1972 the environmental economist W. David Montgomery stated that the market handled information much more effectively than state bureaucracy as it "makes the necessary calculations independently in the course of reaching equilibrium." (Montgomery 1972: 411) Market solutions such as cap-and-trade and offsets are "superior to taxation" and command-and-control policy and this superiority can even be calculated and proved mathematically (Montgomery 1972: 411, 417). The market would effectively, cheaply, and rationally calculate its way to the best possible outcome. There was no need for command-and-control policy, you could just follow the rational market (Montgomery 1972: 396).

This logic was in the 1970s equally present in both cap-and-trade and offsetting, but during the 1980s economists began criticising the geographically confined cap-and-trade markets for providing

inadequate cost savings. In 1989 Hahn wrote that the cost savings of the EPA's tradeable pollution rights, called offsets, fell "far short of the potential savings which could be realized if there were more external trading," and "where barriers to trading are low, more trading is likely to occur." (Hahn 1989: 101, 108) As such, barriers for offset trading had to be lowered to allow for more trading and a better working market.

This perspective continued and in 1993 economists Adam Rose and Thomas Tietenberg related it to climate change. As greenhouse gasses are global in nature, they were perfect for an offset market as the market could be made global, leading to the largest potential for cost savings (Rose, Tietenberg 1993: 1, 4-5, 7, 19). International organisations such as the 'United Nations Conference on Trade and Development' (UNCTAD) also argued for expanding the offset market to climate change (Bachram 2004: 13-14). In their 1992 report 'Combating Global Warming' they argued that carbon offsets should allow bought emission reductions outside the cap to nullify emissions inside the cap. Thus, creating a new and bigger market with no cap (UNCTAD 1992: 18). This expansion of the scope of the market was seen as a rational use of market forces to maximise cost-effectiveness (UNCTAD 1992: III-VII).

The concepts used to create and legitimise offsetting reveal the concept's internal framework (Freedon 2003: 127). This framework stresses offsetting's ability to achieve cost-effective outcomes, but as Carbon Trade Watch wrote in 2003, it is problematic to assume cost-effectiveness to be a universal goal since it always results in different outcomes for different groups of people. What is cheap and efficient for firms might not be the same for farmers in for example Uganda. Especially not if 150.000 Ugandans are displaced to make space for carbon offset projects. This was the case in the region around Mount Elgon, where from 1993 to at least 2003 the Ugandan government displaced the people living in the area to make room for a new reforested national park without any 'encroachers'. The Ugandan government had made a deal with a private carbon offset provider, with connections to the Dutch Electricity Generating Board who wanted to provide offsets for a new coal fired power plant, to reforest and sell of the forest's CO<sub>2</sub> sequestration. As such, for the sake of cheap offsets, there was no space for the people already living in the area (Carbon Trade Watch 2003: 12-13; Cavanagh, et al. 2014: 58-59).

**Economic rationalism and carbon offsets**

The environmental discourse ‘economic rationalism’ from John S. Dryzek’s 1997 book ‘The Politics of the Earth’ helps to further expose offsetting’s world view (Dryzek 1997: 15-17). ”Economic rationalism may be defined by its commitment to the intelligent deployment of market mechanisms to achieve public ends.” (Dryzek 1997: 102) Just like offsetting, it seeks to strengthen property rights for natural resources and the environment to marketise them and create cost-effective solutions (Dryzek 1997: 112-113). Importantly for our understanding of offsetting, just like economic rationalism it lacks any acknowledgement of ecosystems or nature as anything else than natural resources. It does want to protect these resources, but only for human economic gain (Dryzek 1997: 112). Even when ecosystems are mentioned, this is in a context of marketisation where the ‘ecosystem’ fits into geographically enclosed areas (Robertson 2004: 361-362, 369). The idea of large and interconnected ecosystems doesn’t exist, as nature, like a machine, can be torn apart, sold, and assembled again. Thus, underlining the need for the environment to be divided into small privately owned and tradeable parts, to most effectively reduce emissions (Dryzek 1997: 112-115). Just as offsetting’s ideological form developed over time so did their implementation in policy.

## From air pollution to CO<sub>2</sub>

**Offsetting and local air pollution**

The EPA’s introduction of offsetting in the 1976 Clean Air Act gave firms the ability to increase their production in air polluted areas, if they arranged for reductions in the same area. In the beginning, the terms were strict as firms couldn’t buy offsets without also complying with several environmental demands (Landau 1979: 578-579). In the following years these terms were loosened with the bubble concept and offset banking (Landau 1979: 583, 585). Market liberals such as the EPA’s Assistant Administrator David Hawkings welcomed these changes, saying the increased flexibility would lead to more emission reductions. Landau furthered this point by stating that offset banking was ”one of the most important air quality regulations to be promulgated by the EPA.” as it gave ”much needed flexibility in meeting air quality and economic development demands”

(Landau 1979: 585-586). The legal framework for offsetting was loosened from the beginning to create a larger and more flexible market.

When Hahn analysed the effect of the EPA's offsets in 1989, offsetting had led to billions of dollars saved on environmental control. However, Hahn recognised that the number of sold offsets could have been larger and critically that the programme had not led to any noteworthy improvements in air quality levels (Hahn 1989: 100-101). The lack of environmental improvements did not lead to a discontinuation of offsetting. Instead, it was argued that we needed more offsets. This required a global market and an environmental policy where offsetting was a core element, not just a supplement to already existing command-and-control policy. Offsetting should therefore be implemented for global warming (Tietenberg 1990: 18, 25-26, 31).

### **Rising climate awareness and the first carbon offset**

Even though the first offset-policies only affected local pollution problems (Hahn 1989: 97-103), research was still done on the increase of CO<sub>2</sub> in the atmosphere, and this research would become important for carbon offsets from the 1980s and forward. An example is the physicist Freeman J. Dyson who in 1976 argued for controlling CO<sub>2</sub> levels by planting trees on a global scale, since this was "less drastic than the shutdown of industrial civilization" (Dyson 1976: 288). He argued for reasonable costs since third world countries with low wages could be paid to plant the trees (Dyson 1976: 288, 290). According to the World Resources Institute (WRI) who oversaw the first carbon offsets, Dyson's paper proposed the first notion for solving global warming via tree planting (Faeth, et al. 1994: 2). Tree planting and the protection of already existing forests would later become a central way of making 'reductions' for carbon offsets (Faeth, et al. 1994: 1-2). Alarmingly, carbon offsets didn't have to stop deforestation just make it slower or less likely to happen (Lohmann 2014: 21).

Climate thinking also effected the US government in the 1970s and 1980s, as seen in the state financed report from 1980, 'Environmental Control Technology for Atmospheric Carbon Dioxide'. The report argued for controlling atmospheric CO<sub>2</sub> through the capture and storage of already emitted CO<sub>2</sub>. The report proposed dumping carbon in the ocean, planting trees or burying it



underground (Steinberg, Albanese 1980: 2, 9, 12-14, 18). Even though several of these solutions were seen as problematic because of energy efficiency, technology, and price, the report still highlighted these solutions over real decarbonisation. The report had a clear focus on the technological possibilities of climate abatement and showed that forestry projects were not the only form of carbon capture considered (Steinberg, Albanese 1980: 28).

Through the 1980s the US government's discussion of climate change changed as economics took centre stage. An example is the 1983 report 'Changing Climate', which argued for simply adapting to a changing climate, as future growth and technology would make this economically preferable to expensive environmental control now (Carbon Dioxide Assessment Committee 1983: 87, 449, 471-475, 481-482). Even with state sanctioned recommendations for inaction, climate change received more political attention as more research was done and four of the warmest years on record occurred during the decade (Bell 2021: 309-311). Demands for CO<sub>2</sub> reductions surged but the economic approach was kept and the reductions had to be as cheap as possible. However, the Reagan-administration with its 'regulatory freeze' stopped any new governmental regulation after the saying "not (...) better regulation, but simply less regulation." (Halvorson 2021: 154) As a result, climate action was stifled, and the first carbon offsets were undertaken on a private and voluntary basis rather than by governments (Halvorson 2021: 184-188; Buller 2022: 83).

The first carbon offset was bought by the US energy firm Applied Energy Service, Inc. (AES) in 1989. They wanted to reduce their emissions from a newly build coal fired power plant, but found this technologically impossible to do at source (Wittman, et al. 2009: 713; Faeth, et al. 1994: 2). There is reason to doubt the technical infeasibility of reducing CO<sub>2</sub> on site, as scrubbers which can remove air pollution particles from emissions, had been in use since the 1970s (Halvorson 2021: 86-87). Instead AES's reason for choosing offsetting should probably be seen in the price, since "Alternatives in the United States to avoid the release of carbon dioxide or sequester it at the source appeared to be considerably more expensive." (Faeth, et al. 1994: 2) AES therefore invested in an ongoing forest project in Guatemala, whose previous focus had been on poverty alleviation, to offset their emissions, causing the focus of the project to shift. The project however, never realised the expected reductions as only around 1,7% of the expected CO<sub>2</sub> had been captured by the project in

1999. Furthermore, the project resulted in the criminalisation of practises such as fuelwood gathering and a shift away from community control and management of forests. Simultaneously, the shift towards carbon sequestration took money and manpower away from poverty alleviation work and caused the project managers to slow down their work with small and poor farmers and communities, to instead focus on the larger and better off farmers (Wittmann, et al. 2009: 714-716). But as it was cheap and good PR, the market for voluntary offsets expanded exponentially (Swisher, et al. 2003: 15; Faeth, et al. 1994: 2-3, 7).

### **Clean Development Mechanism**

As the voluntary offset market was not seen as optimal, talks on a UN-sanctioned market on global pollution rights began appearing before the 1992 'Rio Earth Summit', as seen in UNCTAD's establishment of a department working towards cap-and-trade and their lobby organisation 'International Emissions Trading Association' in 1991. In 2003 Carbon Trade Watch saw this as the Global North's reaction against structural change and legally binding treaties to continue the economic status quo, since offsets and market solutions passed the responsibility on to consumers instead of governments or firms. With this, politicians and firms did not have to fear repercussions if climate goals were not reached (Carbon Trade Watch 2003: 10-11; Buller 2022: 74-76, 84-85). Despite these developments, market solutions and offsetting would only garner enough support to be formally pursued as policy in the mid-1990s (Carbon Trade Watch 2003: 11).

This happened in 1997 with the adoption of the Kyoto Protocol, whose goal was to reduce participating countries' emissions by 5,2% under their 1990-level by 2012. Centrally, this was to be done via a pollution market with offsets playing an essential role via the 'Clean Development Mechanism' (CDM), a policy the US in particular had pushed for (Bell 2021: 328). The US however, choose to not ratify the protocol (Bachram 2004: 6). The protocol wanted climate action after the slogan "common but differentiated responsibility", where countries had different responsibilities for reducing their emissions (Buller 2022: 184). As such, only developed countries legally bound themselves to reductions. However, the CDM allowed and legitimised not reducing at source, and instead buying offsets in developing countries (Lohmann 2001: 2). As such offsetting

allowed firms to go outside their respective emission caps and nullify their emissions by investing in projects that would either capture already emitted carbon or reduce future emissions.

Carbon emitters did not have to worry about the consequences of their offsets, since an institutionalised monitoring programme of the CDM-projects wasn't voted through, making "transparency, public engagement, and accountability" difficult to guarantee (Wittman, et al. 2009: 712). Even UNCTAD admitted that an offset market without extensive monitoring had a tendency for corruption. "As (...) there (...) exists an incentive to over-report emission reductions" to maximise economic returns (UNCTAD 1999: 72-73). It is therefore not surprising that a 2016 report to the EU Commission concluded that 85% of all CDM offsets "had failed to generate a meaningful reduction in emissions." (Buller 2022: 84) Furthermore, it can be argued as climate scientist Kevin Anderson does, that carbon offsets are "worse than doing nothing", since they lock investments in fossil fuel, keep political focus away from real decarbonisation and destroy livelihoods for citizens in developing countries (Buller 2022: 89). Despite this, offsetting has managed to create a "dominant narrative frame of climate change policy based on offsetting rather than reducing emissions" (Wittman, et al. 2009: 712, 723).

## Conclusion

The concept of offsetting originated from the marketisation of nature and the environment from the 1960s USA. This marketisation was a part of a growing awareness of pollution which in 1970 pressured the US government to establish the EPA. The environmental economist John H. Dales with his idea of a pollution rights market, became decisive for the EPA's implementation of offsetting in their Clean Air Act from 1976. At the time offsetting revolved around local air pollution, but it would later expand to encompass CO<sub>2</sub>.

A framework for offsetting was legitimised and made distinct from cap-and-trade by stressing a number of concepts. Significantly, it was argued that offsets should be acquirable both from within and outside cap-and-trade markets, as this lead to flexibility for firms and thus cost-effective emission reductions. To do this, it was necessary to strengthen property rights for pollution,

allowing it to be owned and sold globally. As such, government created offset markets was seen as the best way of solving environmental problems.

Shortly after 1976 offsetting saw an increase in market size and flexibility as this led to greater economic gains. Since the market for carbon offsets could be worldwide, CO2 emissions were perfect for offsetting. The first voluntary carbon offset was sold in 1989, but political support for offsetting was lacking until 1997, when the Kyoto Protocol was adopted. Here, the market solution was prioritised, and offsetting played a central part in the protocol through the Clean Development Mechanism. The international community thereby recognised offsetting as a legitimate and preferred climate action. Offsetting, however, is often shown to be worse than climate inaction, as it rarely results in meaningful reductions, leads responsibility away from governments and firms, slows down real decarbonisation and often creates considerable human consequences in developing countries. Offsetting has become a central part of the world's approach to climate change as it promises cost-effective reductions. However, much suggests that its promises are hollow and that its primary goal is to maintain the fossil industry's central position in the global community and the economic status quo (Buller 2022: 15, 89, 276-277).



## References

- Bachram, Heidi 2004: "Climate Fraud and Carbon Colonialism: The New Trade in Greenhouse Gases". *Capitalism, Nature, Socialism*, vol. 15:4. <https://doi.org/10.1080/1045575042000287299>
- Bell, Alice 2021: *Our Biggest Experiment: A History of the Climate Crisis*. Bloomsbury Publishing Plc.
- Berman, Elizabeth Popp 2022: *Thinking like an Economist: How Efficiency Replaced Equality in U.S. Public Policy*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9780691226606>

- Berta, Nathalie 2022: "A Note on John Dales and the Early History of Emissions Trading: Mixing Standards and Markets for Rights". Nathalie Berta, et al.: *ECONOMICS AND THE ENVIRONMENT SINCE THE 1950s*. Cahiers d'économie politique.
- Buller, Adrienne 2022: *The Value of a Whale: On the Illusions of Green Capitalism*. Manchester University Press. <https://doi.org/10.7765/9781526166036>
- Büscher, Bram 2014: *Nature Inc.: Environmental Conservation in the Neoliberal Age*. University of Arizona Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt183pdh2>
- Carbon Dioxide Assessment Committee 1983: *Changing Climate*. National Academy Press.
- Carbon Trade Watch 2003: *The Sky is Not the Limit: The Emerging Market in Greenhouse Gases*. The Transnational Institute.
- Cavanagh, Connor, et al. 2014: "Virtual nature, violent accumulation: The 'spectacular failure' of carbon offsetting at a Ugandan National Park". *Geoforum*, vol. 56. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2014.06.013>
- Coase, Ronald H. 1960: "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, vol. 3. <https://doi.org/10.1086/466560>
- Dales, John H. 1968b: "Land, Water, and Ownership". *The Canadian Journal of Economics*, vol. 1:4. <https://doi.org/10.2307/133706>
- Dales, John H. 1968a: *Pollution, Property and Prices*. University of Toronto Press.
- Dryzek, John S. 1997: *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford University Press.
- Dyson, Freeman J. 1976: "Can we control the carbon dioxide in the atmosphere?". *Energy*, vol. 2:3. [https://doi.org/10.1016/0360-5442\(77\)90033-0](https://doi.org/10.1016/0360-5442(77)90033-0)
- Faeth, Paul, et al. 1994: *Evaluating the Carbon Sequestration Benefits of Forestry Projects in Developing Countries*. World Resources Institute.
- Freeden, Michael 2003: *Ideology: A Very Short Introduction*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/actrade/9780192802811.001.0001>
- Hahn, Robert 1989: "Economic Prescriptions for Environmental Problems: How the Patient Followed the Doctor's Orders". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 3:2. <https://doi.org/10.1257/jep.3.2.95>
- Halvorson, Charles 2021: *Valuing Clean Air: The EPA and the Economics of Environmental Protection*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197538845.001.0001>
- Kollmuss, Anja, et al. 2010: *Handbook of Carbon Offset Programs: Trading Systems, Funds, Protocols and Standards*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781849774932>
- Landau, Jack L. 1979: "WHO OWNS THE AIR? THE EMISSION OFFSET CONCEPT AND ITS IMPLICATIONS". *Environmental Law*, vol. 9:3.
- Lohmann, Larry, *Democracy or Carbocracy? Intellectual Corruption and the Future of the Climate Debate*. (2001), The Corner House.
- Lohmann, Larry 2014: "Performative Equations and Neoliberal Commodification: The Case of Climate". Bram Büscher et al.: *Nature Inc.: Environmental Conservation in the Neoliberal Age*. University of Arizona Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt183pdh2.10>
- Montgomery, David W. 1972: "Markets in Licenses and Efficient Pollution Control Programs". *Journal of Economic Theory*, vol. 5:3. [https://doi.org/10.1016/0022-0531\(72\)90049-X](https://doi.org/10.1016/0022-0531(72)90049-X)

- Rose, Adam, et al. 1993: "An International System of Tradeable CO<sub>2</sub> Entitlements: Implications for Economic Development". *The Journal of Environment & Development*, vol. 2:1. <https://doi.org/10.1177/107049659300200102>
- Robertson, Morgan M. 2004: "The neoliberalization of ecosystem services: wetland mitigation banking and problems in environmental governance". *Geoforum*, vol. 35:3. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2003.06.002>
- Swisher, Joel N., et al. 1991: "Buying Environmental Insurance: Prospects for Trading of Global Climate-Protection Services". *Climatic Change*, vol. 19. <https://doi.org/10.1007/BF00142231>
- Swisher, Joel N., et al. 2002: *The New Business Climate: A Guide to Lower Carbon Emissions and Better Business Performance*. (2002), Rocky Mountain Institute. <https://doi.org/10.1093/oxrep/6.1.17>
- Tietenberg, Thomas 1990: "Economic Instruments for Environmental Regulation". *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 6:1.
- Tietenberg, Thomas, et al. 1999: *International Rules for Greenhouse Gas Emissions Trading*. UNCTAD, p. 1-50, 97-107.
- United Nations Conference on Trade and Development 1992: *Combating Global Warming: Study on a global system of tradeable carbon emission entitlements*. United Nations.
- University of Pennsylvania Law Review, "EMISSION-OFFSET BANKING: ACCOMMODATING INDUSTRIAL GROWTH WITH AIR-QUALITY STANDARDS". *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 128:937. <https://doi.org/10.2307/3311730>
- Wittman, Hannah, et al. 2009: "Carbon Offsets and Inequality: Social Costs and Co-Benefits in Guatemala and Sri Lanka". *Society and Natural Resources*, vol. 22:8. <https://doi.org/10.1080/08941920802046858>

## Web pages

- Banzhaf, Spencer 2020: "The Conservative Roots of Carbon Pricing". *National Affairs*. Accessed 29. May 2023 from <https://www.nationalaffairs.com/publications/detail/the-conservative-roots-of-carbon-pricing>

# THE BRUNDTLAND REPORT IN DENMARK

An Analysis of the Reception of the Brundtland Report in a Danish Political  
Context

By:  
Magnus Borchers Dahl  
History



**ABSTRACT:** This paper revolves around the history of Danish environmental politics in the late twentieth century. It investigates how *Our Common Future*, also known as the Brundtland Report was perceived, debated, and used politically in the wake of its publication in 1987. The analytical framework of the thesis is inspired by the British intellectual historian Quentin Skinner, and the Cambridge School of intellectual history. This entails the application of linguistic contextualism – the idea of placing a text in its historical context, to better understand the intention of the writer. The paper specifically argues that the concept of ‘sustainable development’, which is established in the report, has no intrinsic meaning, and is instead a way of merging ecology and economy. It then argues that this merging is the defining feature of the danish reception of the report. By investigating the reception in consideration of the 1970’s growth debate, the paper argues that ‘sustainable development’ is used in the danish context as a way of promoting economic growth. Lastly it argues that the sustainability discourse that originated from the report, is a continuation and reproduction of the growth debate.

**KEYWORDS:** sustainable development, Danish environmental policy, Brundtland report, economic growth



## Introduction

'Sustainable development' has become one of the core concepts in the modern environmental debate. The concept is deeply ingrained in both academic and public debates on the environment – both in a danish as well as an international context. In 1987 the UN-sanctioned Brundtland Commission published *Our Common Future*, also known as the Brundtland Report. It is from this report that the concept of 'sustainable development' was popularized and brought into environmental debates and discourse. In the danish literature on environmental politics, the role of the Brundtland Report is decidedly unclear. Furthermore, it is unclear how the concept of 'sustainable development' is received and used politically. The purpose of this paper is therefore to explore a largely unexplored chapter of danish environmental history.

This paper asks the following: What are the most important concepts and ideas in the Brundtland Report, how was it received, who was the main actors in this reception, and with what intentions were the report used politically? It is interesting to note that the report, and especially the concept of 'sustainable development' can be characterized as an arena of ideological contention. This paper will deal with this ideological contention by examining how the report is operationalized and ascribed different values and meanings by different political and ideological groups and actors.

The paper draws on the methodological framework of Quentin Skinner and the Cambridge School of intellectual history. This entails employing what intellectual historian Mikkel Thorup calls Skinner's linguistic contextualism – situating a text in its historical context to better understand the intention of the writer (Thorup 2018: 2). For this paper, the methodology of Skinner enables an analysis that can take into account both the political intentions in the source material and the context from which these writings emerge, intervene, and attempt to change. This is done concretely by comparing the reception of the Brundtland Report with the environmental policy developments that preceded it. The linguistic contextualism comes into play in understanding the political intent in the reactions to the report in relation to the environmental policy trends before 1987.



Not much has been written about the reception and political utilization of the Brundtland Report and the concept of sustainable development in a danish context. Two noteworthy works in the danish literature are historian Bo Fritzboeger's *Sustainable Development of Denmark in the World, 1970 – 2020* (2022) and Oluf Danielsen's *Klimaet på Dagsordenen* (2015). Both these works deal with environmental politics around the time of the Brundtland report. However, they do not deal specifically with the implications of the danish reception of the report, and the ideological contentions that followed. Thus, this paper will focus on a largely unexplored chapter of danish environmental politics, with the intention of revealing some of the ideological contention that followed Brundtland Reports reception in Denmark.

The analysis in this paper is based upon different types of source material. The most important categories are newspaper articles and opinion pieces, governmental action plans, and the Brundtland Report itself. The paper is structured as a three-part analysis, that firstly deals with the background of the Brundtland report. It then takes on the Brundtland Report in the specific danish context, and lastly deals with the ideological contention in the report.

## The background of the Brundtland Report in an international and a Danish perspective

Rachel Carson's *Silent Spring* from 1962 is considered by many as the intellectual foundation of the modern environmental debate. The book examined the adverse effects of pesticides in food chains, and sparked a significant debate on environmental harm in the United States (Danielsen 2021: 13). *Silent Spring* garnered considerable interest in both public and academic spheres, and can be viewed as a strong expression of the 1960s revitalization of academic interest in the environment (Seefried 2015: 381). During the 1960s and 1970s many of today's environmental movements such as Greenpeace and WWF emerged into the public debates on environment (Danielsen 2015: 7). Thus, the 1960s can be seen as the point of departure for a new environmental consciousness, or at least an increased awareness of the environmental degradation caused by human activity.

The growing environmental consciousness emerged from and existed in an economic growth paradigm, stemming from the economic boom that took place in the 1950s in the global north. The

nations of the global north were bound to an economic logic rooted in neoclassical growth theory, wherein economic growth was the ultimate measure of success and progress (Seefried 2015: 379). This economic logic fostered a growth discourse, through which the framework for societal progress was constructed (Ibid.: 379-380). However, by the end of the 1960s, the economic growth paradigm was challenged, and its otherwise robust theoretical underpinnings began to crumble. The growth discourse began to diminish in influence on the understanding of society, economy, and progress. A significant part of this paradigm shift was instigated by the environmental movements and the steadily growing environmental consciousness – this stemmed particularly from Western counterculture and the left-wing intellectuals of the 1960s (Ibid.: 381-382).

A single publication became seminal in the decline of the growth paradigm and in shaping the subsequent environmental movements. In 1972, the Club of Rome, an organization of influential business leaders, academics, and scientists, published the report *Limits to Growth*. Based on what was at the time highly advanced computer simulations, the report predicted a future where unrestricted growth would lead to pollution, resource scarcity, and population growth at such a level that it would lead to complete societal collapse on a global scale (Borowy 2014: 30). *Limits to Growth* was received with massive interest, was read all over the world, and translated into 30 different languages (Ibid.). In the aftermath, an extensive debate ensued regarding the feasibility of a future without economic growth, and whether zero growth or outright anti-growth was achievable. In the years following the report, a kind of consensus emerged in the discourse on growth. Rather than advocating for anti-growth, the focus shifted towards a qualitative dimension of growth. Elke Seefried astutely highlights in her article how this trend aligns with the sustainable development discourse articulated in the Brundtland Report:

This [qualitative growth] sought to maintain 'quality of life', thus integrating economic, environmental and social criteria in the understanding of growth. Hence, in this discourse the three 'pillars' of sustainability we speak of today were conceptualised for the first time (Seefried 2015: 383).

The growth debate and the agreement on qualitative growth in the 1970s had a large influence on the concept of sustainable development in the Brundtland Report. Internationally, two distinct ideological groups emerged in the environmental debate leading up to the Brundtland Report. The

first group questioned the consequences of continued economic growth, drawing inspiration from *Limits to Growth*. The second group, especially neoclassical economists, regarded economic growth as essential for societal well-being and indispensable for maintaining living conditions for people (Ibid.). In the international context, it is crucial to note how the framework for understanding environmental issues before the Brundtland Report is permeated by the growth debate. The analysis of the reception of the Brundtland Report must therefore take into account the growth debate of the 1970s in relation to the discursive frameworks that different ideological groups relied on when ascribing significance to the report.

In addition to the international perspective on the background of the Brundtland Report, the context of the environmental policy debate in Denmark must also be illuminated. One particular event symbolizes the entry of the environment into public discourse. In 1969, the first modern environmental movement in Denmark, NOAH, was founded. Established by natural science students at the University of Copenhagen, its purpose was to combat the causes of pollution (Danielsen 2021: 11). It is clear that the discursive framework for the entire environmental policy in Denmark at this time is defined by a very concrete idea of pollution in the human environment.

Evidently, the environmental policy debate in Denmark before the Brundtland Report paralleled the international debate. In the Danish debate, the question of growth prompted by *Limits to Growth* was prominent. However, the precarious economic situation in Denmark throughout the 1970s led to widespread political resistance to zero growth in the public debate. It makes sense to distinguish between growth skeptics and growth proponents in the Danish context, akin to the two ideological groupings previously outlined in the international debate.

In an intellectual history perspective, one could argue that the growth debate following *Limits to Growth* is key to understanding the environmental policy background of the Brundtland Report. *Limits to Growth* signifies both a departure from the economic growth paradigm that had prevailed since the 1950's and contributes to creating a new discursive framework for environmental policy. Growth is no longer consistently portrayed as inherently desirable, but rather as a process that also has significant environmental consequences.

## Argument and ideology in the Brundtland Report

"Sustainable development" is undeniably the core concept of the Brundtland Report. This section of the paper will examine the set of ideas that was articulated in the report. Furthermore, it will uncover how the concept of sustainable development is constructed in the report. The common definition of sustainable development can be found in the first chapter of the Brundtland Report: "Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs" (Brundtland Commission 1987: 16). This interpretation of sustainable development has, for many, become synonymous with the Brundtland Report. This brief excerpt can be considered a summary of the popular understanding of the report (Borowy 2014: ix). However, the definition is not very concrete. It does not express what sustainable development looks like or how it can be implemented. A more in-depth reading of the Brundtland Report is necessary to uncover the actual content of the concept.

In order to understand the concept of sustainable development, it is relevant to examine the use of 'development' in the report. Initially, the term is defined very broadly, "[...] the 'environment' is where we all live; and 'development' is what we all do in attempting to improve our lot within that abode." (Brundtland Commission 1987: 7) To develop is to improve living conditions. The concept is value-laden, in the sense that it points towards something that can be interpreted as universally desirable. The use of the term 'development' instead of a term like 'growth' can be questioned. In the report, economic growth seems to be an essential part of sustainable development: "What is needed now is a new era of economic growth – growth that is forceful and at the same time socially and environmentally sustainable." (Ibid.). It seems that 'sustainable development' could be used interchangeably with a term like 'sustainable growth', without a loss of meaning occurring. However, one could argue that the use of 'development' still plays a crucial role. In the context of the preceding growth debate from the 1970s, 'development' serves as a neutral position in the debate. It can be seen as a way to move forward and avoid embedding the new concept in the old debate. Furthermore, 'development' in the report includes a social aspect that 'growth' does not. The report identifies economic inequality between nations as part of the development concept:

Yet at the same time these developing countries must operate in a world in which the resources gap between most developing and industrial nations is widening [...]. This inequality is the planet's main 'environmental' problem; it is also its main 'development' problem. (Ibid.: 14)

This view of inequality is at the core of the concept of sustainable development. In sustainable development, there is thus an implicit understanding that economic inequality is the main cause of environmental problems. 'Development' is used in the concept to include inequality in how sustainable economic growth can occur. This points to one of the report's self-declared objectives, found in the introduction – to promote cooperation between nations at different economic and social development stages (Ibid.: 4). This view on inequality explicates that the Brundtland Report is a political document, as it appears normative and politically charged to advocate for increased economic equality and transnational cooperation.

This idea of economic inequality as the core issue in the environmental debate gives rise to a discussion of the relationship between ecology and economy in the report. In fact, it becomes clear in the first chapter of the report, that ecology and economy are not only interconnected but also mutually dependent:

We have in the past been concerned about the impacts of economic growth upon the environment. We are now forced to concern ourselves with the impacts of ecological stress – degradation of soils, water regimes, atmosphere, and forests upon our economic prospects. [...] Ecology and economy are becoming ever more interwoven locally, regionally, nationally, and globally into a seamless net of causes and effects. (Ibid.: 14)

In the report, there is a fundamental understanding that economy and ecology are inseparable, because a change in one factor entails consequences in the other. It is interesting to note what the reciprocity between the two factors means for the report. It implies that economic considerations must not just be taken to ensure environmental protection, but also to safeguard the economy itself. In the quote, consideration for the economy is presented as the most significant and pressing. It also becomes clear that the report exists as an extension of the growth debate, but with different emphasis, in that economic considerations are seen as just as important as environmental considerations because they are *inseparable*. This idea reveals an entirely new dimension of the report

and sustainable development – namely that it is all rooted in an economic logic. One can argue that the integration of economy and ecology is one of the fundamental ideas in the Brundtland Report. The entire concept of sustainable development rests on the idea that development, including economic growth, can occur hand in hand with the environment. However, this integration is also a discursive strategy, functioning as an expansion of the somewhat untenable consensus on qualitative growth that emerged in the growth debate of the 1970s. The complete integration of economy and ecology in the Brundtland Report realizes qualitative growth through the concept of sustainable development, and it resolves many of the contradictions in the growth debate. This can be seen as part of the transition from a growth discourse to a sustainability discourse in the environmental debate, as described by Elke Seefried (Seefried 2015: 377, 389). The integration allows the transition to a new paradigm that does not view ecology and economy as contradictory but rather as inseparable. This is evident in the introduction of the Brundtland Report, where the prospects for the future are addressed:

Our report, *Our Common Future*, is not a prediction of ever increasing environmental decay, poverty, and hardship in an ever more polluted world among ever decreasing resources. We see instead the possibility for a new era of economic growth, one that must be based on policies that sustain and expand the environmental resource base. (Brundtland Commission 1987: 11)

Environmental problems are not just problems; they are opportunities for economic growth. This is a complete breakaway from the growth debate of the 1970s. The quote explicates the economic logic of the report, which views economic growth as a result of sustainable development. The environment is seen as an investment opportunity because it, with the right approach, has the potential to support sustainable economic growth.

Thus, the most central concept in the Brundtland Report is 'sustainable development.' The content of the concept is predominantly vague and does not contain a clear ideological core. Instead, it signifies the integration of ecology and economy. In the context of the preceding growth debate, the Brundtland Report and the concept of sustainable development can be seen as a fulfillment of the contentious idea of qualitative growth.

## Reception of the Brundtland Report in the Danish debate

The idea of sustainable development quickly gained support in the Danish Parliament after the publication of the Brundtland Report. This is evident in a parliamentary debate on January 26, 1989, where a proposal for the development of an action plan was discussed:

The Parliament urges the government to implement the initiatives in the action plan for the environment and development, including [...] initiating a broad public information and activity campaign on the recommendations of the Brundtland Report for sustainable development, and providing the Danish Parliament with a status update on the realization of the action plan by April 1, 1990. (Danish Parliament 1989: Translation: Magnus Dahl)

The proposal receives massive support, with 105 votes in favor and 15 against. The right-wing populist party, Fremskridtspartiet, is the only party to vote against the proposal but is significantly outnumbered (Ibid.). The proposal on January 26, 1989, was prompted by a parliamentary debate that took place the previous year, on January 21, 1988. In this debate, the Brundtland Report was discussed in detail, primarily in relation to the increase in foreign aid following the recommendations of the report. Already at this stage, the majority of the Parliament was positively inclined regarding the report, and it was decided to gradually increase foreign aid towards 1% of the GNP (Danish Parliament 1988).

Based on the debate in the Danish Parliament, it is clear that the Brundtland Report is positively perceived and supported. However, the debate following the report's publication reveals that its content is valued and interpreted in different ways. The following sections will show that particularly two interpretations are dominant in the reception of the Brundtland Report in Denmark.

### Growth-based interpretation

In an article in the newspaper *Information* on February 6, 1988, the then Minister of Education and Research, Bertel Haarder, comments on the Brundtland Report:

Today, economic growth and environmental considerations are no longer contradictions. On the contrary, we know from the Brundtland Report that the path to a better environment goes through balanced growth. (Haarder 1988: Translation: Magnus Dahl)

Haarder's comment shows that the integration of ecology and economy has a place in the Danish debate. For Haarder, the Brundtland Report is a clear argument for economic growth. It is even economic growth that serves as the primary solution to environmental issues. In the article, he also uses Eastern Europe as an example to argue that economic growth and capitalism are necessary for the environment, to avoid "stagnation in outdated production methods and to pollute the soil, air, rivers, and the Baltic Sea." (Ibid.: Translation: Magnus Dahl). In Haarder's view, the Brundtland Report proves that economic growth mechanisms are *necessary* for the environment.

The argument for growth as a solution to environmental problems points to the technological optimism and economic logic of the Brundtland Report. The report often emphasizes investment in technology as an integral part of sustainable development and that this investment can 'pave the way' for a new era of economic growth. (Brundtland Commission 1987: 16) The optimistic view on technological solutions is evident in Haarder's article:

We have successfully initiated the use of alternative energy sources. And with biotechnology and information technology, they pave the way for a society that is simultaneously freer, richer, and more considerate of the environment. (Haarder 1988: Translation: Magnus Dahl)

Haarder's article is an example of the economic logic that integrates ecology and economy, pointing to economic growth as a central mechanism for environmental improvements. However, this viewpoint faces criticism in the public debate. An example is journalist and left-wing debater Knud Vilby, who, in a piece in *Information* a few days after the article, accuses Haarder of misusing and 'fudging' the recommendations of the Brundtland Report. He points out that Haarder does not consider the Brundtland Report's call for multilateralism and its focus on social and economic inequality on the global scale (Vilby 1988). According to Vilby, it is a misunderstanding to interpret the report as an argument for growth in a prosperous nation like Denmark. He believes the focus should be on developing countries and promoting economic growth there.

Haarder's article is the earliest and most concise example of the growth-focused reception of the Brundtland Report. Another example can be found in the Government's action plan for the environment and development from December 1988, a follow-up to the parliamentary debate on



the report earlier that year, prompted by the newly elected government in June of the same year. In this, Prime Minister Poul Schlüter aptly begins by asserting that economic progress is possible without depleting the environment (Danish Ministry of the Environment 1988: 5). Economy and growth are the main focal points in the Prime Minister's interpretation of the report. Schlüter also claims that it is a wrong interpretation that economic growth should predominantly occur in developing countries, citing environmental degradation: "The natural resource base deteriorates, perhaps especially in our part of the world." (Ibid.). The official response of the government to the Brundtland Report can be considered an exponent of the growth-focused interpretation. The Conservative government under Schlüter can be identified as a significant actor in the growth-oriented reception of the report.

In the Growth-based interpretation, the Brundtland Report is thus received and used as an argument for economic growth. The economic logic of the Brundtland Report, which integrates ecology and economy in the concept of sustainable development, is utilized by proponents of growth to reproduce the 1970s debate on growth and legitimize its continuation.

### Environmental protection-based interpretation

The second prominent interpretation focuses on urgent environmental protection. In this interpretation, the Brundtland Report is seen as a call to immediate action on environmental issues. On May 29, 1987, long before the Brundtland Report is discussed in the Danish Parliament, David Rehling, head of the Danish Society for Nature Conservation, writes an article with the alarming title *Fremtiden er nu* (The Future is Now). The article urges the implementation of various initiatives, especially a shift to a more environmentally friendly energy policy. It strongly emphasizes that this must happen immediately: "In time, in time, someone will say, and we will address everything. But that is precisely what the Brundtland Commission emphasizes the most. We do not have time to spare." (Rehling 1987: Translation: Magnus Dahl). For Rehling, the Brundtland Report is primarily a warning and a call to action. He points out that the necessary action to avoid environmental harm that could be "extremely costly" or "impossible" to rectify, is to drastically reduce consumption. (Ibid.) This proposed solution is often reiterated in the debate about the report. In the aforementioned article by Knud Vilby, a reduction in energy consumption

is also crucial. Vilby also questions the technological optimism in the Brundtland Report, which he believes only plays a small part in a larger response to environmental problems. (Vilby 1988)

The idea of reducing energy consumption becomes integral in the interpretation of the report that focuses on urgent environmental action. Many emphasize the seventh chapter of the Brundtland Report, where energy consumption and efficiency are discussed. (Brundtland Commission 1987: 167). This section in the report that is arguably about energy efficiency becomes the base for the idea to halve energy consumption in the Danish debate. This is expressed, among other places, in an article by the Danish Society for Nature Conservation on February 10, where it is claimed that halving energy consumption is necessary for the environment and that such halving can be implemented "without impairing our standard of living." (Larsen 1988: Translation: Magnus Dahl). Similarly, parliamentary candidate Ruth Dalsgaard writes in an opinion piece on June 16, 1988, that "we must significantly reduce our overconsumption and halve our energy consumption over the next 30 years." (Dalsgaard 1988: Translation: Magnus Dahl), with a reference to the Brundtland Report. Thus, there is a tendency to want to comply with the recommendations of the Brundtland Report while simultaneously framing them as urgent. The idea of economic growth and investment in new energy technology, which is prominent in the Brundtland Report, is largely overlooked or ignored.

During 1988, the possibility of halving energy consumption gained traction in parliament. An article in *Information* on May 7, 1988, indicates that the social liberal party, Radikale Venstre would commit to halving energy consumption. (Information 1988). Lone Dybkjær from the Radical Left, who shortly thereafter became the Minister of Environment in the KVR-government<sup>1</sup> stated in the article that the idea of cutting energy consumption in half would play a significant role in the new government. (Ibid.) The commitment faces criticism, including from Social Democrat and former Minister of Energy Poul Nielson, who refers to Lone Dybkjær's promises as "airy". (Information 1988). The interpretation of the Brundtland Report as a call for urgent action gains traction in the political debate, where in the media landscape, particularly Radikale Venstre and organizations like

---

<sup>1</sup> Conservative party (Det Konservative Folkeparti), Venstre and Radikale Venstre.

the Danish Society for Nature Conservation, employ the slogan of cutting energy consumption in half.

The interpretation of environmental protection, like the growth interpretation, must be seen in light of the growth debate of the 1970s. In a perhaps less radical version, many similarities can be observed between those who interpreted the Brundtland Report as a call to action and a warning signal, and the zero-growth or growth sceptical position of the 1970s. Both can be said to operate within the discursive framework established by Limits to Growth, where growth and consumption have clear consequences for the environment and must therefore be limited to avoid irreversible damage. As a parallel to the growth skepticism of the 1970s, the Brundtland Report is used by some as an argument to halt and reduce consumption. This position is skeptical of the report's technology and growth optimism and frames environmental issues from a growth-skeptical discourse rooted in Limits to Growth.

### The Brundtland Report and 'sustainable development' as an arena of ideological contention

Newspaper articles, action programs, and the proceedings in the Danish Parliament indicate that the Brundtland Report was received almost exclusively positively. The two distinct interpretations outlined in this paper show that despite widespread acceptance, there has been an underlying dispute about the meaning of the report. It can even be argued that the debate over meaning and attributing value to the report is the primary characteristic of its Danish reception.

The intentions behind the ideological dispute about the report and the direction in which the dispute developed can be discussed. The publication *Miljø og Økonomi* (Environment and Economy) from 1990 by the Ministry of the Environment reveals that the growth-focused interpretation is deeply embedded in the political agenda. The publication aims to highlight the connection between the environment and the economy, and in the preface, Minister of the Environment Lone Dybkjær addresses this:

To integrate the environment and the economy in order to place the environment and nature on the agenda wherever decisions are made. Our economic and political rules, as well as the market economy,

must fundamentally reflect human and ecological needs (Danish Ministry of the Environment 1990: 7.

Translation: Magnus Dahl)

The integration of economy and ecology, which is prominent in the Brundtland Report, holds significant weight in Dybkjær's preface. The idea that the market economy should reflect environmental needs can be considered a guiding principle for how the Brundtland Report and the concept of sustainable development are employed. For Dybkjær, it is interconnected in such a way that "the environment and nature are capital for the economic system" (Ibid.: Translation: Magnus Dahl). The economy should reflect the environment by attributing economic value to nature and the environment. This becomes the concrete way in which the economic logic of the Brundtland Report is applied in the Danish context. This is also evident in the interpretation of sustainable development in *Miljø og Økonomi*.

The way sustainable development is used can be seen as a way to address the environmental debate without compromising a desire and a strong economy. This point is underscored by Elke Seefried, who sees the overwhelming success of the sustainable development concept as a result of its vagueness (Seefried 2015: 377). Seefried precisely points out that the concept's vagueness made it a perfect arena for ideological contention—it became attractive to use as a political goal because the lack of intrinsic value in the concept allowed it to be filled with various political agendas. In this case, the agenda was the idea of continued economic growth.

Lone Dybkjær and the Ministry of the Environment's use of the Brundtland Report gives rise to a discussion of the paradigm shift from a growth discourse to a sustainability discourse. After the decline of the growth discourse in the 1970s, the idea of sustainability takes over as a general political objective (Ibid.: 398). This transition certainly applies to Denmark. However, based on the reception and the influence of the growth-focused interpretation, one could argue that the sustainability discourse in Denmark should be seen as a revitalization or adaptation of the growth discourse. The global environmental awareness and the associated movement that grew through the 1960s and 1970s managed to introduce various ecological issues into the political agenda. This success was significant enough that those who desired continued growth had to come up with new

arguments and solutions. The Danish case is an example of how the growth discourse managed to incorporate these issues under an economic logic, thereby legitimizing continued growth.

## Conclusion

This paper, drawing on a methodological framework from Quentin Skinner and the Cambridge School, has examined the Brundtland Report from 1987 and its reception in Denmark. It is evident that 'sustainable development' is the undisputed central idea of the Brundtland Report. Sustainable development as a concept does not have a single intrinsic meaning or value but represents a comprehensive integration of ecology and economy.

The reception is almost entirely positive, but the interpretation varies significantly. Two interpretations dominate the debate following the report's release. The first interpretation focuses on the growth aspect of the report, particularly its integration of ecology and economy. In this interpretation, the Brundtland report is used as an argument for economic growth. Several prominent right-wing politicians, including Bertel Haarder and Poul Schlüter, advocate for this growth-focused interpretation. The second interpretation focuses on environmental protection, seeing the report as a call to urgent action. This interpretation views reducing consumption as a natural extension of the Brundtland report. A concrete idea of halving energy consumption is disseminated and is incorporated in political agenda.

Lone Dybkjær becomes a central figure in the reception of the Brundtland report as the Minister of the Environment. Dybkjær and the Ministry of the Environment use the concept of sustainable development to argue for a comprehensive integration of the environment and the economy. Economic growth is solidified as an important and indispensable part of sustainable development.

It can be concluded that the reception of the Brundtland Report in Denmark should be understood in the context of the growth debate in the 1970s. There is a direct continuity between the positions in the growth debate and the two interpretations in the Danish reception of the report. Advocates of growth use the Brundtland Report to address the environmental challenges introduced into the debate by the environmental movements of the 1960s and 1970s. There was a particular need to confront the report *Limits to Growth* which challenged the hegemony of the growth discourse. The

growth discourse, rooted in the 1950s, was replaced by a sustainability discourse with the Brundtland Report. This study, based on a Danish example, has shown that the sustainability discourse is not a breakaway from the growth discourse but rather a direct extension. It overcame the dichotomy between the environment and the economy in the growth debate, and legitimized economic growth.



## Literature

- Borowy, Iris 2014: *Defining Sustainable Development for Our Common Future*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203383797>
- Danielsen, Oluf 2021: *50 år med miljø- og klimaministre i Danmark*. Trykværket.
- Eriksen, Tore; Kjærsgård, Peter C. 2001: "Quentin Skinner – fra idéhistorie til intellektuel historie". *Slagmark*, no. 33, 12
- Danielsen, Oluf 2015: *Klimaet på dagsordenen – Dansk klimadebat 1988-2012*. Multivers.
- Fritzbøger, Bo 2022: *Sustainable Development of Denmark in the World 1970-2020*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-98293-5>
- Seefried, Elke 2015: "Rethinking Progress. On the Origin of the Modern Sustainability Discourse, 1970-2000." *Journal of Modern European History* <https://doi.org/10.17104/1611-8944-2015-3-377>
- Skinner, Quentin 1969: "Meaning and Understanding in the History of Ideas." *History and Theory*, vol. 8, nr. 1. <https://doi.org/10.2307/2504188>
- Thorup, Mikkel 2018: "Politisk Idéhistorie: Fire tilgange". *Politik*, vol. 21, no. 3. <https://doi.org/10.7146/politik.v21i3.113008>

## Source material

- Brundtlandkommissionen, *Our Common Future* (1987)
- Haarder, Bertel: "Midteropørsjubilæum" (Information 6/2/1988)
- Folketinget: *Forespørgsel til statsministeren, udenrigsministeren og miljøministeren om, hvad regeringen agter at foretage for at leve op til henstillingerne i Brundtlandrapporten og Folketingets dagsorden af 21. januar 1988* (1989)
- Folketinget: *Forespørgsel til udenrigsministeren, miljøministeren og industriministeren om, hvilke forslag til en handlingsplan, nationalt som internationalt, regeringen vil fremlægge på baggrund af Brundtlandrapporten.* (1988)
- Kristiansen, Kristian: *Danmark og Brundtlandrapporten* (Arbejderbevægelsens Internationale Forum, 1988)
- Larsen, Ib: "Den eneste rigtige løsning" (Sjællands Tidende 15/8/1988)
- Miljøministeriet: *Miljø og Økonomi* (Miljøministeriet 1990)
- Miljøministeriet: *Regeringens handlingsplan for miljø og udvikling* (Miljøministeriet 1988)
- "R: Energiforbruget skal halveres inden år 2020" (Information 7/5/1988)
- Rehling, David: "Fremtiden er nu" (Berlingske 29/5/1987)
- "S: Halveret energiforbrug er pop" (Information 9/5/1988),
- Vilby, Knud: "Fusk og misbrug i Haarders kommentar" (Information 10/2/1988)

## Websites

- Rasmussen, Hanne: "Lone Dybkjær." *Kvindebiografiskeksikon.lex.dk*. Used: 2/1/2023)  
[https://kvindebiografiskeksikon.lex.dk/Lone\\_Dybkjær](https://kvindebiografiskeksikon.lex.dk/Lone_Dybkjær)
- Rasmussen, Søren Hein: "Miljøpolitikken i centrum- " *Danmarkshistorien.lex.dk* (Used: 2/1/2023)  
[https://danmarkshistorien.lex.dk/Miljøpolitikken\\_i\\_centrum](https://danmarkshistorien.lex.dk/Miljøpolitikken_i_centrum)