

Artikler uden fælles tema

Peter Viggo Jakobsen

Policy-fællesskaber, standard- og krisestyringsprocedurer: det oversete institutionelle grundlag for den brede opbakning til Danmarks aktivistiske udenrigspolitik

Alexander Bach, Jesper Svejgaard og Frederik Hjorth

Maskinlæring som politologisk værktøj

Simon Laumann Jørgensen

De fagprofessionelle, behovsfortolkning og legitimitet i ældreplejepolitikken

Anne Heeager og Jakob Majlund Holm

Hvordan modtager folkeskoler økonomiske ressourcer, og hvilken betydning har det?

Ann Cathrine Gottlieb og Maria Nørgaard Lyngsø

Må jeg sælge mig selv og mit barn?

Anmeldelser

Redaktion:

Interne redaktører: Lasse Lindekilde og Kim Mannemar Sønderskov
Anne Binderkrantz, Vincent Keating, Anne Mette Kjeldsen, Mette Kjær, Lasse
Laustsen, Lasse Lindekilde, Niels Opstrup, Thomas Pallesen, Jakob Tolstrup
(anmeldelser) og Sune Welling Voigt

Redaktionskomité:

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet
Lotte Jensen, CBS
Helene Kyed, DIIS
Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet
Helle Ørsted Nielsen, Institut for Miljøvidenskab og Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet
Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS
Ole Helby Petersen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, RUC
Søren Winter, VIVE – Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

© *politica*

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design
Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof
ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 2. maj 2019

Tilmelding til nyhedsbrev: www.politica.dk
E-mail: politica@ps.au.dk

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet Politica
c/o Institut for Statskundskab
Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

- 139 *Peter Viggo Jakobsen*
Policy-fællesskaber, standard- og krisestyringsprocedurer: det oversete institutionelle grundlag for den brede opbakning til Danmarks aktivistiske udenrigspolitik
- 168 *Alexander Bach, Jesper Svejgaard og Frederik Hjorth*
Maskinlæring som politologisk værktøj
- 187 *Simon Laumann Jørgensen*
De fagprofessionelle, behovsfortolkning og legitimitet i ældreplejepolitikken
- 211 *Anne Heeager og Jakob Majlund Holm*
Hvordan modtager folkeskoler økonomiske ressourcer, og hvilken betydning har det?
- 231 *Ann Cathrine Gottlieb og Maria Nørgaard Lyngsø*
Må jeg sælge mig selv og mit barn?

Anmeldelser

- 252 Kasper Lippert-Rasmussen, *Relational Egalitarianism: Living as Equals*. Cambridge University Press, 2018 (Anne-Sofie Greisen Højlund og Søren Flinch Midtgaard)
- 254 Claus Bryld, *Edmund Burke. Konservatismens profet*, Aarhus Universitetsforlag, 2018 (Palle Svensson)
- 259 Abstracts
- 262 Om forfatterne

Peter Viggo Jakobsen

Policy-fællesskaber, standard- og krisestyringsprocedurer: det oversete institutionelle grundlag for den brede opbakning til Danmarks aktivistiske udenrigspolitik¹

Artiklen identificerer de institutionelle mekanismer, som har skabt og vedligeholdt den overraskende høje politiske opbakning, som har kendetegnet den aktivistiske udenrigspolitik to flagskibe i næsten 60 år: de internationale militære operationer og udviklingsbistanden. Den høje og konstante opbakning skyldes to policy-fællesskaber, der inddrager de centrale aktører og anvender standard- og krisestyringsprocedurer i form af ekspertudredninger, kommissioner, flerårige budgetaftaler, konsultationer, politiske forlig og strategier til at skabe kompromiser på de to policy-områder. Den høje politiske opbakning understøttes af manglende folkelig interesse for de to områder og behovet for at fremstå som en troværdig international samarbejdspartner. Nøglen til at forstå den udenrigspolitiske aktivismes fremtidige udvikling ligger derfor ikke i udlandet eller i meningsmålingerne, som det normalt antages. Den ligger på Slotsholmen.

Udenrigspolitisk aktivisme har i årtier gjort Danmark til en af verdens førende udviklingsdonorer målt i forhold til bruttonationalindkomsten (BNI) og en af verdens største tropwpebidragydere målt per indbygger. Aktivismen på disse to områder har med få undtagelser været båret af bred parlamentarisk opbakning i næsten 60 år. Den høje opbakning er overraskende. Nok har der traditionelt været større enighed om udenrigspolitikken end indenrigspolitikken i de fleste stater. Men udenrigspolitikken i demokratier er blevet stadig mere demokratiseret og politiseret (Raunio og Wagner, 2017), og jo længere man bevæger sig væk fra situationer kendetegnet af et højt trusselsniveau, desto større bliver valgfriheden og rummet for demokratisering og politisering (Peters og Wagner, 2014).

Den høje politiske opbakning til den aktivistiske udenrigspolitik kan ikke forklares med konsensus, selvom denne betegnelse ofte bruges i litteraturen (se fx Lundsgaarde, 2013: 43; Marcussen, 2015; Olesen, 2015). Udviklingsbistandens historie er præget af tilbagevendende uenigheder omkring metoder og midler og bistandens størrelse. Perioden efter 2001 har været præget af store

konflikter pga. af nedskæringerne af udviklingsbistanden fra 1,06 pct. af BNI til de nuværende 0,7 pct. (se figur 2 nedenfor). Det samme gælder de militære operationer efter Berlinmurens fald, hvor de økonomiske og menneskelige omkostninger steg markant. Uenigheden var særlig stor i forbindelse med Irak-engagementet, der blev iværksat i 2003 og forlænget i 2006 med meget snævre Venstre (V)-Konservative (K)-Dansk Folkeparti (DF)-flertal. Det er derfor højst overraskende, at skiftende regeringer lykkedes med at fastholde en bred politisk og folkelig opbakning til det militære engagement i Afghanistan, selvom Danmark havde de største tab per indbygger af alle de deltagende lande, og de færreste troede på, at krigen kunne vindes (Jakobsen og Ringsmose, 2015). Heurlin (2013: 101, 119-120) undrer sig også: Danmark var engageret i en krig med omkostninger af uhørt omfang, ingen trussel retfærdiggjorde den, og alligevel var den politiske enighed ”uden historisk sidestykke”.

Formålet med denne artikel er afdække, hvordan skiftende regeringer har skabt og vedligeholdt brede politiske flertal og folkelig opbakning på de to policy-områder til trods for, at de har været kendetegnet af tilbagevendende konflikter og store eksterne chok. Dette spørgsmål er underbelyst i aktivismeforskningen. Enten tages den brede opbakning for givet og forklares uden analyse med henvisning til den danske konsensuskultur, og det forhold at danske mindretalsregeringer er afhængig af oppositionen for at kunne føre deres politik ud i livet. Alternativt ses opbakningen som en funktion af graden af trusselsniveau/pres fra allierede, hvor en høj trussel/pres resulterer i høj grad af enighed og omvendt (Olesen, 2012), eller som resultat af national identitet, strategisk kultur eller udenrigspolitisk rolleopfattelse (Jakobsen, 2017; Kaarbo og Cantir, 2013; Rasmussen, 2005; 2017; Wivel, 2014). Her bliver graden af opbakning en funktion af værdi-/identitetsmæssig enighed. Fælles for disse analyser er, at de undersøger graden af opbakning på et givet tidspunkt og forklarer variationer med henvisning til variationer i trusselsniveauet og/eller forskydninger i national identitet, strategisk kultur, værdier eller den dominerende opfattelse af, hvad der er ”rigtig og normal” dansk udenrigspolitik. Analyserne interesserer sig ikke for, hvordan de brede flertal konkret skabes og vedligeholdes i det daglige politiske arbejde på Christiansborg. De eksisterende forklaringer blackbokser arbejdet på Christiansborg ved at slutte direkte fra ændringer i de eksterne omgivelser og/eller den nationale identitet/kultur/rolleopfattelse til ændringer i graden af politisk og folkelig opbakning. Det gør imidlertid disse forklaringer ude af stand til at forklare, hvordan opbakningen kan fortsætte på samme høje niveau, når der sker store skift i de eksterne omgivelser, som det eksempelvis var tilfældet efter afslutningen på den kolde krig, hvor den politiske og folkelige opbakning til den udenrigspolitiske aktivisme

ikke ændrede sig. De store ændringer i den danske udenrigspolitiske identitet og rolleopfattelse, der fandt sted løbet af 1990'erne som følge af Danmarks øgede krigsdeltagelse på Balkan, satte sig heller ikke spor i den politiske og folkelige opbakning (Jakobsen, 2016a). Omvendt skete der et fald i opbakningen til både udviklingsbistanden og de internationale operationer efter terrorangrebet 11. september 2001. Denne variation illustrerer problemet med at black-bokse det politiske arbejde på Christiansborg med at skabe og vedligeholde den brede politiske opbakning. Den rejser også spørgsmålet, hvad der vil ske med opbakningen som følge af den russiske annektering af Krim, Brexit og valget af præsident Trump.

Denne artikel åbner den sorte boks og afdækker, hvordan skiftende regeringer har anvendt en række institutionelle procedurer til at skabe og fastholde den høje grad af opbakning og kompromisvilje på de to policy-områder i situationer, hvor der er sket store skift i Danmarks eksterne omgivelser og den udenrigspolitiske identitet og rolleopfattelse. Den bidrager også ved at påvise områdernes store ligheder. Det er ikke gjort før, fordi de to områder lever hver sit liv. Det er et fåtal af politikere, embedsmænd og forskere, som har indsigt i begge områder, og de fleste aktører på de to policy-områder har set med stor skepsis på de seneste års bestræbelser på at samtænke den militære og den udviklingspolitiske aktivisme (Jakobsen, 2014).

De trusselsbaserede og kultur-/identitetsbaserede forklaringsmodeller, som dominerer aktivismeforskningen, tillægger internationale faktorer størst vægt. De forudser et skift i aktivismen som følge af den russiske annektering af Krim, Brexit og valget af Trump (Rasmussen 2017). Budskabet i denne artikel er derimod, at aktivismens udvikling i høj grad afhænger af danske regeringers evne til at fastholde den brede opbakning på de to områder. Småstater kan kun gøre en international forskel i samarbejde med andre, og et renommé som en pålidelig samarbejdspartner er som minimum nødvendigt for, at det kan lade sig gøre. Størst sandsynlighed for at få international gennemslagskraft har småstater, der opfattes som rollemodeller af andre stater (Jakobsen, 2009: 87-88). Bred indenrigspolitisk enighed kan derfor betragtes som en nødvendig betingelse for succesrig udenrigspolitisk småstatsaktivisme, fordi bred enighed er en forudsætning for kunne føre en konsistent udenrigspolitik over længere tid og opbygge et renommé som en pålidelig samarbejdspartner.

Forståelse for, hvordan den brede politiske opbakning skabes, er følgelig nødvendig for at kunne afklare, om den udenrigspolitiske aktivisme vil overleve den turbulente internationale situation, som Brexit, Krim og Trump har kastet Danmark ud i. Den er også nødvendig for at kunne vurdere, om aktivismen vil skifte karakter. Artiklen supplerer derfor de eksisterende forklaringer ved at

afdække de institutionelle mekanismer, som udgør fundamentet for den brede politiske enighed bag den udenrigspolitiske aktivisme. Det er artiklens budskab, at aktivismens fremtid i højere grad bestemmes af kompromisviljen på Slotsholmen end af eksterne chok og folkelig opbakning. Den udenrigspolitiske aktivisme har tidligere overlevet store eksterne chok, og det vil den også gøre denne gang, fordi alle potentielt regeringsbærende partier indgår i de politiske fællesskaber på de to områder og har en fælles interesse i at indgå de brede aftaler, der udgør forudsætningen for en succesrig udenrigspolitisk aktivisme. De institutionelle standard- og krisestyringsmekanismer, der afdækkes i denne artikel, er centrale for at skabe og fastholde den kompromisvilje, som brede politiske aftaler kræver.

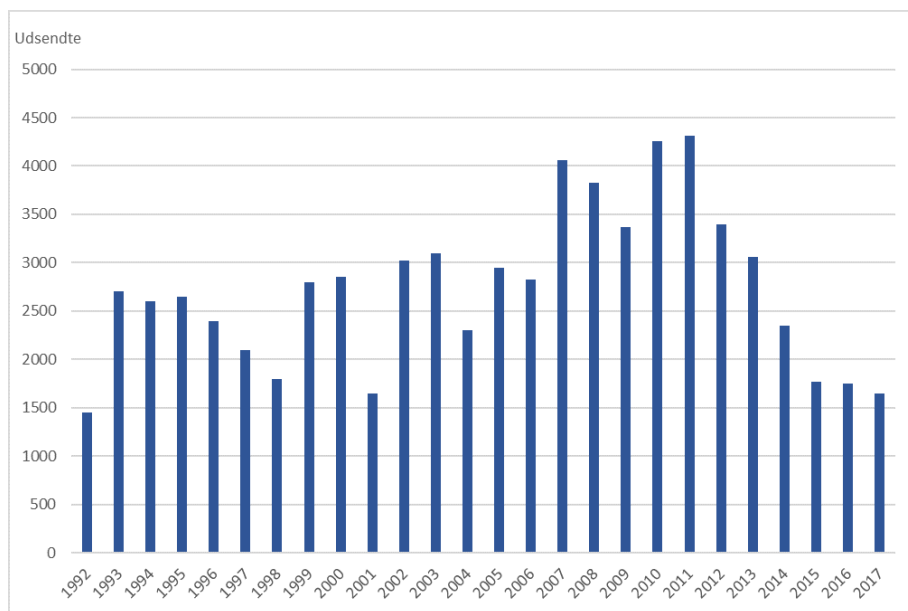
Artiklens argument er todelt. Første del definerer aktivismebegrebet og demonstrerer, at de internationale operationer og udviklingspolitikken fungerer som policy-fællesskaber. Anden del identificerer de standard- og krisestyringsprocedurer, som de to policy-fællesskaber anvender til at skabe og vedligeholde bred opbakning. De to policy-områder analyseres hver for sig, hvorefter sammenbruddet af den brede enighed efter 2001 forklares. Konklusionen opsummerer analysens hovedresultater og påpeger deres positive betydning for den udenrigspolitiske aktivismes fremtid.

Aktivismen og dens to flagskibe

Aktivisme er kendetegnet af frivillighed, initiativrigdom, risikovillighed, højt ressourceforbrug og et ønske om fremme danske interesser og værdier. For at kunne betegnes som aktivisme skal initiativer og bidrag derfor være proaktive, frivillige, af større omfang end andres staters og eksplicit været båret af et ønske om at gøre noget godt og rigtigt, som flugter med danske værdier og Danmarks udenrigspolitiske identitet eller selvforståelse (Jakobsen og Kjærsgaard, 2017: 378).

To policy-områder i dansk udenrigspolitik lever op til disse aktivismekriterier: deltagelsen i internationale militære operationer og udviklingsbistanden. Danmarks militære aktivisme begyndte allerede i mellemkrigstiden med udsendelsen af soldater til operationer vedtaget af Folkeforbundet. Men den blev først institutionaliseret i 1960'erne, hvor Danmark stillede store bidrag til tre forskellige FN-operationer, øremærkede soldater til FN-tjeneste, og udviklede et FN-træningsprogram med de øvrige nordiske lande (Jakobsen, 2006). Bidragene til internationale operationer steg markant i 1990'erne, og tendensen fortsatte, da USA gik i krig mod terror i 2001. Antallet af udsendte danske soldater kulminerede med godt 4.000 om året i 2007-2011 (se figur 1). De militære bidrag gives frivilligt til støtte for operationer, som ikke truer Dan-

Figur 1: Samlet antal udsendte danske soldater 1992-2017^{a)}



a. Da de fleste udsendelser varer seks måneder, skal det samlede antal udsendte deles med to for at få antallet af kontinuerligt udsendte.

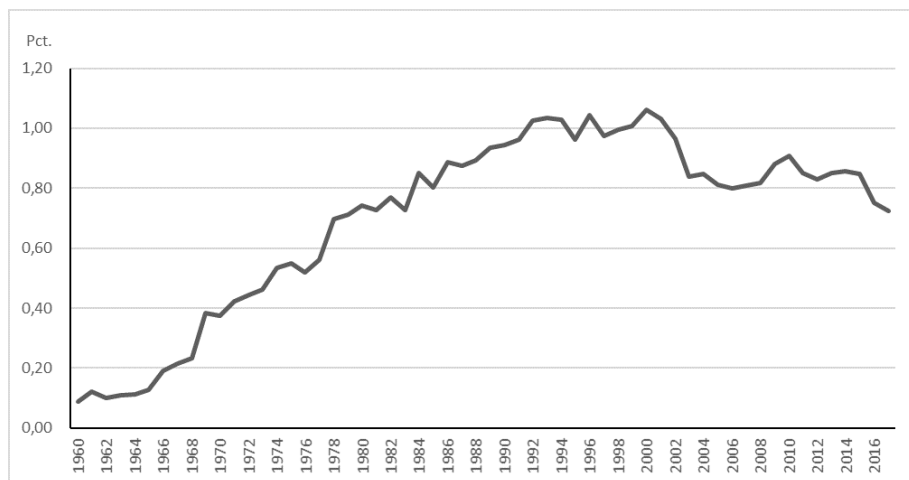
Kilder: Forsvarets Personeltjeneste og Socialforskningsinstituttet, <http://forpers.dk/hr/Pages/Udsendte.aspx>

marks sikkerhed direkte, de indebærer menneskelige og politiske risici, de er større end de fleste andre landes målt per indbygger, og udbredelse af danske interesser og værdier spiller en stor rolle i deres legitimering. Sikkerhed, humanitær assistance, udviklingsbistand og demokratisering har været hovedkomponenter i de strategiske narrativer, som er blevet anvendt for at mobilisere og vedligeholde politisk og folkelig opbakning til de militære operationer i ex-Jugoslavien, Afghanistan, Irak, Libyen og Irak/Syrien (Jakobsen og Ring-smose, 2015). De militære operationer var også interessedrevne, men det ville have været umuligt at skabe den brede politiske opbakning uden værdi- og identitets-elementet. Politikernes evne til at få interesser og værdier til at gå op i en højere enhed, så de flugtede med den gældende udenrigspolitiske rolleopfattelse og identitet har været en forudsætning for den brede politiske og folkelige opbakning (Jakobsen, 2016b).

Det var også i 1960'erne, at den danske udviklingsbistand begyndte sin himmelflugt. Danmark nåede FN-målsætningen om at bruge 0,7 pct. af BNI på udviklingsbistand i 1978 og satte dernæst 1 pct. som mål. Det blev nået

i 1990'erne, og bistanden toppede med 1,06 pct. i 2000. Siden da er Danmarks udviklingsbistand faldet til 0,7 pct. af BNI (se figur 2), hvor den ser ud til at blive. Alle partier i Folketinget ønsker, at Danmark forbliver blandt de kun seks lande i verden, som lever op FN's målsætning (Frandsen, 2017). Udviklingsbistanden lever også op til alle aktivismekriterierne: Den er frivillig, indebærer politiske risici, er højere end de fleste andre landes og bæres af et idealistisk/identitetsbåret ønske om at hjælpe verdens fattigste.

Figur 2: Dansk udviklingsbistand i pct. af BNI 1960-2017



Kilde: OECD.Stat.

Aktivismen på de to områder har med få undtagelser været båret af bred parlamentarisk opbakning gennem alle årene, og forklaringen herpå findes nedenfor i deres opbygning som policy-fællesskaber og i de institutionelle procedurer, som skiftende regeringer gennem årene har taget i brug for at skabe og vedligeholde den høje opbakning.

De internationale operationers policy-fællesskab

Et policy-fællesskab kendetegnes ved "et institutionaliseret, privilegeret samspil mellem en lille eksklusiv gruppe af særligt interesserede, ressourcestærke aktører inden for et afgrænset politikområde, som deler en fælles forståelse af områdets problemer og løsninger". Definitionen er inspireret af Damgaard (1981), der opstiller tre krav for, at et politikområde kan betegnes som særligt. Det skal være klart afgrænset fra andre politikområder, beslutninger skal tages

af en klart afgrænset kreds af aktører med særlig interesse for det pågældende område, og disse aktører skal have uforholdsmæssig stor indflydelse på den førte politik. Daugbjerg (1998) tilføjer et fjerde kriterium: Aktørerne skal have en fælles forståelse for områdets mål og midler, og hvordan dets problemer løses. Disse fire faktorer skaber til sammen den kompromisvilje, der skal til for at skabe kontinuitet og stabilitet på et politikområde over længere tid. De bevirker også, at radikale ændringer sjældent vil forekomme, da problemer og løsninger defineres indenfor rammerne af den fælles forståelse.

De internationale operationer opfylder alle fire kriterier. De udgør et klart afgrænset policy område, hvor beslutningerne tages af en lille ressourcestærk gruppe med en fælles forståelse af området. Medlemskredsen er delvist lovbestemt. Grundlovens § 19 forpligter regeringen til at konsultere Udenrigspolitisk Nævn forud for udsendelsen af danske soldater til internationale operationer, der kræver magtanvendelse. Enkeltmandsudsendelser og udsendelse af ubevæbnede militærobservatører sker derimod uden at involvere Folketinget.

Væbnede bidrag vedtages efter en formel proces, som involverer Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, regeringen, Udenrigspolitisk Nævn, Forsvarsudvalget og Folketingets medlemmer. Den starter med en international forespørgsel til Udenrigsministeriet om styrkebidrag. Udenrigsministeren vurderer forespørgslen politisk, og Forsvarsministeriet udarbejder militære optioner, som forelægges regeringen. Regeringen vil så orientere Udenrigspolitisk Nævn om sine overvejelser, inden den fremlægger et lovforslag for Folketinget til første behandling. Herefter sendes forslaget til Forsvarsudvalget, hvor medlemmerne har mulighed for at stille spørgsmål og foreslå ændringer, der besvares af Forsvars- og Udenrigsministeriet. Udvalget behandler forslaget en eller to gange og udfærdiger en betænkning med anbefalinger. Denne betænkning danner grundlag for andenbehandlingen i Folketinget, der ender med afstemning og vedtagelse af udsendelsen. Folketinget har aldrig afvist et beslutningsforslag om udsendelse af et internationalt styrkebidrag.

Den formelle beslutningsproces viser, at de centrale aktører i policy-fællesskabet udgøres af regeringens ministre, embedsmænd i Udenrigs- og Forsvarsministeriet og medlemmerne i Udenrigspolitisk Nævn og Forsvarsudvalget, som tager del i de centrale forhandlinger om beslutningsforslagenes udformning. Det er en begrænset kreds af personer, da der i reglen er betydeligt overlap mellem medlemmerne i Udenrigspolitisk Nævn og Forsvarsudvalget. Ved større eller risikofyldte udsendelser tager regeringen ofte direkte kontakt til partilederne i oppositionen, hvilket gør kredsen af centrale beslutningstagere endnu mindre.

Tænketanke og forskere, som arbejder på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område, spiller også en rolle. Det gælder særligt Center for Militære Studier (CMS) på Københavns Universitet, De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Projekter på Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) og Forsvarsakademiet, som alle er finansieret over forsvarsbudgettet. Derudover indgår Centre for International Law, Conflict and Crisis på Københavns Universitet og Center for War Studies på Syddansk Universitet også i policy-fællesskabet. Forskere fra alle disse institutioner leverer regelmæssigt analyser og rådgivning til policy-fællesskabets ministerier, myndigheder, regeringen og Folketingets politikere. Forskerne på de nævnte institutioner deltager også regelmæssigt i den offentlige debat og udtaler sig i medierne om de internationale operationer.

Forskerne er ikke centrale i policy-fællesskabet, og deres rolle er primært legitimerende. Men deres anvendelse i forsvars- og sikkerhedspolitikken er vokset og blevet stadig mere institutionaliseret siden 1981, hvor eksterne sikkerhedspolitiske forskere for første gang formelt fik en rådgivende og legitimerende funktion med oprettelsen af Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (Heurlin, 1981).

Policy-fælleskabets politiske betydning og omfang voksede i takt med, at de internationale operationer efter Berlinmurens fald udviklede sig til at blive forswarets primære opgave og *raison d'être*. Transformationen af forsaret og de internationale operationers voksende betydning kan aflæses direkte i budgetudviklingen i tabel 1. Denne eksplosion skete samtidig med, at det samlede forsvarsbudget konstant blev beskåret.

Tabel 1: Forsvarsministeriets udgifter til internationale operationer (mio. kr.)

1988	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2014
91	638	998	919	1.192	1.212	1.792	2.864	3.347	1.911	2.238

Kilde: Jakobsen (2016a: 752).

Skiftet fra nationalforsvar til militær aktivisme, altså indgriben i konflikter, som ikke udgør en direkte trussel imod dansk sikkerhed, skabte en øget risiko for politisering. Det voksende internationale engagement skulle derfor begrundes bedre, og Forsvarets ledelse og de involverede politikere var bekymrede over manglende politisk og folkelig interesse. Som Gitte Lillelund Bech, formand for Udenrigspolitisk Nævn (2006-10) og forsvarsminister (2010-11), udtrykte det: "Folk interesserer sig for velfærd og sundhed. Det, vælgerne interesserer sig allermindst for, er udviklingsbistand. På næstsidsstepladsen finder man Forsvaret" (citeret i Ringsmose og Brøndum, 2018: 200-201). Meningsmålinger viser

godt nok, at flertallet bakker op om de internationale operationer (Jakobsen og Ringsmose, 2015: 213). Men forsvarspolitikken får en bundplacering, hvis man beder befolkningen vægte den i forhold til andre policy-områder (Hansen og Stubager, 2017: 25; Holm, 1982: 111-112).

Dette legitimeringsbehov var en central drivkraft bag oprettelsen af en afdeling for forsvars- og sikkerhedspolitiske studier ved Dansk Udenrigspolitisk Institut i 2000 (DIIS fra 2003), oprettelsen af Dansk Institut for Militære Studier (DIMS) i 2007 og styrkelsen af forsknings- og formidlingskapaciteten ved Forsvarsakademiet, der tog fart efter DIMS blev til CMS og flyttet fra Forsvarsakademiet til Københavns Universitet i 2010. De forsvars- og sikkerhedspolitiske studier på DIIS og CMS finansieres begge 100 pct. af Forsvarsministeriet, som derfor har meget stor indflydelse på de to institutioners arbejde. Jeg var chef for den forsvars- og sikkerhedspolitiske afdeling på DIIS (2003-2005), og alle projekter skulle godkendes af Forsvarsministeriet, der på denne måde sikrede sig, at der kun blev lavet rapporter og aktiviteter, som legitimerede den førte politik. Styringen af CMS fungerer på samme måde, og det giver Forsvarsministeriet stor indflydelse, at bevillingerne til CMS og DIIS kan forsvinde hver gang, der forhandles forsvarsforlig.

Policy-fællesskabets sidste komponent, en fælles forståelse om løsninger og problemer, findes også på forsvarsområdet. Det er min egen erfaring fra 20 års deltagelse i netværket, og det fremgår også af litteraturen (se især Heurlin, 2004). Denne forståelse skabes dels gennem den socialisering, der finder sted i de konsultationer og forhandlinger, der løbende finder sted på området. Men den er først og fremmest et produkt af fire strukturelle træk, som giver de politiske deltagere et stærkt fælles incitament til at indgå kompromiser. For at kunne dække hele den 60-årige analyseperiode på en systematisk måde fokuserer jeg på disse strukturelle træk i det følgende.

Det første strukturelle karakteristikon, som bidrager til at skabe kompromisvilje, er hensynet til rigets sikkerhed og de udsendte, der sætter deres liv på spil (Heurlin, 2004: 20-21, 167; personlig erfaring). Det giver området en særlig status og lægger et stærkt pres på politikerne for at nå til enighed. En illustration heraf er den usædvanlige praksis, at partier bag militære operationer, der koster menneskeliv, skiftes til at repræsentere det politiske niveau ved begravelser (Jakobsen, 2013: 191). Områdets særlige status ses også af, at deltagelse i forsvarsforlig betragtes som en lakmustest af, om et parti er ansvarligt og regeringsdueligt. Ønsket om at blive betragtet som et ansvarligt parti var en central drivkraft bag DF's forgæves bestræbelser på at blive en del af forsvarsforliget i 1999. Samme motivation drev Socialistisk Folkeparti (SF), da partiet for første gang kom med i et forsvarsforlig tyve år senere. Ønsket om at nægte

DF denne status spillede en rolle for Socialdemokratiet (S), da det holdt DF ude af forsvarsforliget i 1999 (Jastrup, 1999), og DF og dele af K og V søgte af samme årsag at holde SF ude i 2009 (Fyens Stiftstidende, 2009).

For det andet bidrager områdets lukkethed til at øge kompromisviljen ved at mindske risikoen for, at politiske modstandere lækker informationer til pressen. Oplysninger, der ”vedrører statens sikkerhed eller rigets forsvar”, er undtaget Offentlighedslovens bestemmelser (L606, 2013: § 31), og det samme gælder oplysninger af sikkerhedsmæssig betydning for Danmarks samarbejdspartnere i EU og NATO (Statsministeriet, 2013). Som Forsvaret påpeger i sin kommunikationsstrategi, er dets åbenhed desuden reguleret af hensynet til pårørende og medarbejdere, operationssikkerheden og den politiske beslutningsproces (Forsvarskommandoen, 2013: 6). Disse hensyn er også årsagen til, at medlemmerne i Udenrigspolitisk Nævn kan pålægges tavshedspligt (L54, 1954).

Kompromisviljen fremmes for det tredje af, at internationale operationer rummer større indenrigspolitiske risici end gevinstmuligheder. Regeringer kan tabe stemmer på fejlslagne militære operationer men sjældent vinde dem på succesrige. Danske folketingsvalg afgøres af de policy-områder, som optager befolkningen – sundhed, velfærd, arbejdspladser og, i nyere tid, flygtninge/migranter. Det er politisk farligt at vedtage en militær operation med snævert flertal, fordi det giver modstanderne jagttegn til at kritisere regeringen, hvis operationen går skævt. Irak-krigen udviklede sig til en stor indenrigspolitisk belastning for V-K-regeringen, hvilket var stærkt medvirkende til, at den erklærede ”sejr” og trak sig ud i 2007. Brede flertal fjerner denne risiko ved at give oppositionen et medansvar, som gør det svært at være kritisk. Det illustreres af oppositionspartiernes manglende lyst til at kritisere og evaluere fejltagelser begået i Afghanistan- og Libyen-operationerne.

En sidste strukturel faktor, som bidrager til at fremme kompromisviljen blandt potentielle regeringspartier, er hensynet til Danmarks allierede. Alle regeringer har været udsat for pres fra allierede for at udsende og forlænge bidrag til internationale missioner. Interessen i at undgå at komme i klemme mellem vigtige allierede og en kritisk opposition giver alle potentielle regeringspartier et stort incitament til at lave brede aftaler, så Danmark kan fremstå som en loyal og troværdig alliancepartner. Siden starten af 1990’erne har alle danske regeringer aktivt brugt militære styrkebidrag til at skabe give Danmark mere prestige og indflydelse i NATO, USA, Storbritannien og Frankrig (Jakobsen, Ringsmose og Saxi, 2018). Dette behov forstærkes af Danmarks lave forsvarsbudget. Danmark har siden optagelsen i NATO brugt en meget lavere andel af BNP på forsvarsbudgettet, end NATO/USA anbefaler. Alle danske regeringer har brugt styrkebidrag som kompensation herfor, og det er et centralt

argument for, at forsvarsforliget indgået i januar 2018 kun hævdede forsvarsbudgettet til 1,3 pct. af BNP i 2024 i stedet for de 2 pct., som USA forlanger (Jakobsen, 2018).

Militære procedurer: beslutningsforslag, konsultationer, forlig, samtænkte strategier, kommissioner og embedsmandsudvalg

De fire strukturelle faktorer beskrevet ovenfor giver som nævnt partierne på Christiansborg et stærkt incitament til at indgå kompromiser, men de skaber dem ikke automatisk. For at identificere hvilke institutionelle procedurer skiftende regeringer har anvendt for at skabe og vedligeholde bred politisk opbakning til udsendelsen af militære bidrag, stiller analysen i det følgende to spørgsmål:

- 1) Hvilke standardprocedurer anvendes til at skabe og fastholde bred opbakning?
- 2) Hvilke krisestyringsprocedurer anvendes for at håndtere konkrete trusler mod opbakningen?

Policy-fællesskabet bruger fire standardprocedurer i sit daglige arbejde for at skabe og vedligeholde bred politisk opbakning. Den første og vigtigste er de flerårige *forsvarsforlig*, som fastlægger ambitionsniveau, kapaciteter og budget for de internationale udsendelser. De flerårige aftaler gør det lettere at enes om konkrete udsendelser, da forligspartierne ikke skal finde nye penge hver gang en udsendelse skal besluttet. Det er kutyme, at et parti med regeringsambitioner går med i forsvarsforlig for at vise ansvarlighed, og har et parti først tilsluttet sig et forsvarsforlig, kommer det under pres for at tage medansvar for konkrete udsendelser i forligsperioden. SF gik som nævnt med i et forsvarsforlig for første gang forud for sin indtræden i S-Radikale Venstre (R)-SF-regeringen i 2011, og partiet støttede alle regeringens udsendelser.

Standardprocedure 2, brugen af *samtænkte strategier og programmer*, er af nyere dato. Den blev taget i brug som krisestyringsinstrument i 2007 for at fastholde den brede politiske opbakning til Afghanistanindsatsen (Jakobsen og Ringsmose, 2015: 219). Siden da er den blevet institutionaliseret og anvendt ved alle længerevarende indsættelser. Siden 2008 er der lavet samtænkte civil-militære strategier og programmer for Afghanistan (2008-2015), antipirateri (2011, 2015), Arktis (2011), Libyen (2011), Mali/Sahel (2013) og Islamisk stat (2016). Brugen af samtænkte strategier er en effektiv måde at skabe brede flertal på, fordi kombinationen af humanitær assistance, udviklingsbistand, diplomati og militær magt gør det lettere for Folketingets partier at finde ele-

menter, de kan bakke op om og sælge til deres kernevælgere. Mens DF fremhævede Danmarks nationale sikkerhedsinteresse i at bekæmpe terrorister i sine begrundelser for at støtte Afghanistanindsatsen, begrundede R og S primært deres støtte idealistisk ved at fremhæve støtten til Afghanistans kvinder, den humanitære assistance og udviklingsbistanden.

Standardprocedure 3 er fremlæggelsen af *beslutningsforslag med tidsbegrænsede mandater* i Folketinget. Det er blevet fast praksis, selvom grundloven blot kræver, at regeringen hører Udenrigspolitisk Nævn (Jakobsen, 2006: 90). Formålet er dels at sikre bredest mulig politisk opbakning, dels at sende et klart signal til de udsendte om, at de har hele Danmark bag sig. Anvendelsen af tidsbegrænsede mandater øger graden af kollektivt medejerskab og tvinger regeringer til løbende at informere og konsultere oppositionen.

Standardprocedure nr. 4 er da også brugen af *uformelle konsultationer* med oppositionen før beslutningsforslag fremlægges i Folketinget. Sådanne konsultationer har været fast praksis siden Berlinmurens fald, men de er blevet intensiveret i kølvandet på den dybe uenighed om Irak-indsatsen. Konsultationerne bruges til at luge elementer ud, som er uspiselige for oppositionen, og resultatet har været hurtige folketingsbehandlinger og brede flertal (Jakobsen, 2016b). Proceduren blev også anvendt under Irak-krigen. V-K-regeringen fjernede et specialoperationsstyrkebidrag i et forgæves forsøg på at få S og R til at støtte angrebet i 2003 (Møller, 2017: 120). I 2005 fik Udenrigsminister Per Stig Møller (V) derimod skabt bred opbakning til en forlængelse af det danske hærbidrag ved at lade Niels Helveg Petersen (R) og Mogens Lykketoft (S) være medforfattere på beslutningsforslaget om forlængelsen (Møller, 2017: 165).

Når standardprocedurerne ikke er tilstrækkelige til at sikre den brede opbakning, tager regeringer to *krisestyringsprocedurer* i brug: *forsvarskommissioner* og *ekspertudvalg* (se tabel 2). Fokus her er på perioden efter 1989, hvor de internationale udsendelser blev dimensionerende for forsvarspolitikken og fik en hovedrolle i den aktivistiske udenrigspolitik. Forsvarskommissioner og ekspertudredninger fra tidligere perioder har ingen direkte relevans for nutidens internationale operationer, men de er med i tabel 2 for at vise, at de har fungeret som krisestyringsprocedurer på forsvarsområdet siden nederlaget i 1864.

Der er forskellige årsager til, at forsvarskommissioner og ekspertudvalg ned sættes (Heurlin, 2004, 2013; Petersen, 1997). Det kan skyldtes ændringer i de internationale omgivelser, såsom krigsafslutninger eller udbrud, hvilket var centrale årsager i 1866, 1919, 1946/50, 2003 og 2016, eller indenrigspolitiske uenigheder/ændringer i partisammensætningen i Folketinget, hvilket var tilfældet i 1902, 1969, 1984, 1988, 1997 og 2008 (se tabel 2). Uanset konteksten har målet hver gang været at få (gen)etableret bred politisk enighed om Forsva-

rets indretning og anvendelse. Som det fremgår af tabel 2, mislykkedes det i to tilfælde. Kommissionen af 1969 fik ikke bygget bro over de uenigheder, der var opstået mellem R og S og V og K. Dyvig-udvalget, der blev nedsat i 1984, fik heller ikke sat en stopper for fodnotepolitikken, hvor et flertal tvang regeringen til at tage afstand til NATOs atompolitik.²

De fire kommissioner og ekspertudvalg nedsat efter 1989 har imidlertid alle medvirket til at skabe og fastholde den brede politiske opbakning, der har kendetegnet de internationale operationer i perioden.

Udviklingspolitikens policy-fællesskab

Udviklingspolitikken blev helt bevidst designet som policy-fællesskab med Folketingets enstemmige vedtagelse af Danmarks første lov om udviklingsbistand i 1962. Betænkningen, der lå til grund for loven slog fast, at:

Det er af afgørende betydning for skabelsen af et solidt og stabilt grundlag for Danmarks samarbejde med udviklingslandene, at erhvervslivets interesse for bistanden vækkes, og dets aktive medvirken sikres. En forudsætning herfor er, at der tages hensyn til erhvervslivets synspunkter ved tilrettelæggelsen af den danske bistandsindsats (Betænkning 280, 1961: 26).

Befolkningen havde også behov for at blive vækket. Betænkningen betegnede den folkelige opbakning som ”begrænset” og anbefalede en bredspektret oplysningskampagne med det formål at ”fastholde og videreudvikle” den folkelige interesse for ”udviklingslandenes forhold” (Betænkning 280, 1961: 16, 31).

Loven oprettede to organer til at administrere området: Styrelsen for internationalt udviklingssamarbejde og Rådet for internationalt udviklingssamarbejde, som policy-fællesskabets medlemmer siden da har siddet i: de folkelige organisationer, landbruget, andelsbevægelsen, industrien, fagbevægelsen og universiteterne. Industrien måtte overtales til at deltage (Holm, 1982: 137), og landbruget var heller ikke særlig aktivt i starten. Men som det fremgår af betænkningen, skulle alle de relevante aktører med for at sikre bredest mulig opbakning og medansvar for bistandspolitikken. Det var en fremsynet beslutning, fordi interessen fra industrien og landbruget steg, da pengene blev store i løbet af 1970’erne.

Dansk udviklingspolitik er siden 1962 blevet formuleret, implementeret og justeret i et institutionaliseret, privilegeret samspil mellem disse aktører. Det er lykkedes de ansvarlige ministre, udenrigsministeriets embedsmænd og organisationerne repræsenteret i Styrelsen og Rådet at udforme dansk bistandspolitik med bemærkelsesværdig lille indblanding fra Folketinget. Forsøg på at oprette

Tabel 2: Krisestyring i forsvarsfællesskabet: kommissioner og ekspertudvalg

Kommission/ekspertudvalg	Kriser og resultater
Kommissionen af 1866 (1866)	Nederlaget i 1864 → Lovene om Hærens og Søværnets Ordning af 1867 og 1868
Kommissionen af 1902 (1908)	Systemskiftet 1901 → Lovene om Hæren og Søværnets Ordning af 1909
Kommissionen af 1919 (1922)	Afslutningen af 1. Verdenskrig → Lovene om Hærens og Søværnets Ordning af 1922, som dog aldrig blev gennemført
Kommissionen af 1946 (1949)	Afslutningen på den tyske besættelse → Lov om Forsvarets ordning af 1950
Kommissionen af 1950 (1951)	Indtræden i NATO; fortsættelse af Kommissionen af 1946 → Lov om Forsvarets ordning af 1951
Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik (Udenrigsministeriet, 1970)	1969: Mulighed for at træde ud af NATO med et års varsel → Seidenfaden-udvalget leverer argumenterne for fortsat NATO-medlemskab
Kommissionen af 1969 (1972)	Ny V-K-R-regering skaber uenighed om forsvarspolitikken → Uenigheden forhindrer den i at få nogen politisk betydning
Danmarks sikkerhedspolitiske situation i 1980'erne (Udenrigsministeriet, 1984)	Fodnotepolitikken skaber stor indenrigspolitisk uenighed om alliancepolitikken → Dyvig-udvalget mislykkes med at skabe grundlaget for at genoprette bred enighed
Forsvarskommissionen af 1988 (1989)	Ny V-K-R-regering, fodnotepolitikken sammenbrud og tøbruddet mellem Øst og Vest → Genopretning af bred politisk enighed om forsvarspolitikken og aftaler om Forsvarets ordning 1990-1992
Forsvarskommissionen af 1997 (1998)	S-R uenighed om størrelsen af forsvarsbudgettet for 1995-1999; V beslutning om at stå udenfor 1995-1999-forliget i starten (V går med i 1996) → Forsvarsforliget 2000-2004
De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik (Udenrigsministeriet, 2003)	USA's krig mod terror, ny V-K-regering → Bruun-udvalget leverer de sikkerhedspolitiske argumenter bag Forsvarsforliget 2005-2009
Forsvarskommissionen af 2008 (2009)	Ny parlamentarisk situation, store uforudsete udgifter til Afghanistankrigen, behov for at genetablere bred enighed om forsvarspolitikken → Forsvarsforliget 2010-2014
Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid (Udenrigsministeriet, 2016)	Flygtninge/migrationskrise, russisk aggression i Ukraine, løfte til NATO om øget forsvarsbudget, ny V-regering → Taksøe-Jensen-udredningen legitimerer forøgelsen af forsvarsbudgettet i Forsvarsforliget 2018-2023 og styrkelsen af Forsvarets internationale kapacitet

Note: Militærkommissionerne af 1872, 1879 og 1898, der var nedsat af Krigs- og Marineministerierne og udelukkende bestod af officerer, er ikke medtaget, da deres primære formål var militærfaglige, ikke at danne grundlag for bred parlamentarisk enighed.

et stående Folketingsudvalg for udviklingsbistand blev forpurret af policy-fællesskabets politiske deltagere, og udviklingspolitikken blev derfor henvist til Folketingets udenrigsudvalg, hvor den ikke blev viet særlig megen opmærksomhed (Olsen, 2002: 16; Pedersen, 2008: 122). Policy-fællesskabets autonomi voksede yderligere som følge af de voksende bevillinger, områdets professionalisering og en tiltagende lukkethed i Styrelsens og Rådets arbejde (Torm, 2016; Sperling, 2012; Vilby, 2012). Magtbalancen i fællesskabet udviklede sig over tid til fordel for ministeren og Danidas embedsmænd, som varetog den daglige drift og spillede en central rolle i udformningen af de danske udviklingsstrategier, principper og politikker (Lundsgaarde, 2013: 62).

De frivillige udviklingsorganisationer har spillet en vigtig rolle mht. oplysningsvirksomhed og som implementeringspartnere for Udenrigsministeriet, men de befinder sig nederst i magthierarkiet og har ikke haft nogen indflydelse på budgetniveauet. Det kom tydeligst til udtryk i årene efter 2001 hvor V-K-regeringerne beskar deres bevillinger kraftigt, uden at de kunne forhindre det. Deres indflydelse har også været svækket af stærk indbyrdes konkurrence om bevillinger, som har gjort det let for Udenrigsministeriets embedsmænd at "styre" dem i Rådet. Det samme gælder udviklingsforskerne, der primært spiller en legitimerende rolle (personlig erfaring fra deltagelse i ekspertgrupper, som har udarbejdet udviklingsstrategier, evalueringer o.l. siden 2000). Udenrigsministeriet har stor strukturel magt over udviklingsforskerne, fordi de er afhængige af bevillinger og konsulentopgaver, som ministeriet kontrollerer.

Udviklingsområdet lever også op til policy-fællesskabet sidste kendetegn: en fælles forståelse af problemer og løsninger (Lundsgaarde, 2013: 56-59; Olsen, 1995; 2002). Fire strukturelle forhold giver aktørerne i policy-netværket en stærk interesse i at finde kompromiser på området. Den første og væsentligste kompromisskabende faktor har været de store bevillinger, som gjorde det muligt at give alle medlemmer en bid af kagen. Policy-netværkets primære udfordring fra starten af 1970'erne til 2001, hvor bevillingerne begyndte at falde (se figur 2), var "afløb" – at få brugt pengene på fornuftig vis uden at det gav anledning til kritik fra aktører udenfor netværket (Brunbech og Olesen, 2013: 108).

Den anden kompromisskabende faktor er de politiske risici som den manglende folkelige interesse skaber. Meningsmålinger viser, at befolkningen støtter udviklingsbistanden, men prioriterer den lavt, når den skal rangordnes med andre policy-områder (Holm, 1982: 110-112; Lundsgaarde, 2013: 46; Olsen, 2002: 7-8). Den manglende opbakning gør det lettere at tabe end vinde stemmer på området. Man vinder ikke valg på løfter om højere udviklingsbistand, men man kan blive sårbar for kritik, hvis der sker svindel, eller projekter slår

fejl. Det kostede ikke V, K og DF vælgere at sænke udviklingsbistanden til 0,7 pct. af BNI efter 2001, og RV-S-SF-regeringen (2011-15) undlod at opfylde sit valglofte om at øge bistanden, mens den sad ved magten. Det giver aktørerne i netværket et stærkt incitament til at indgå kompromisser og undgå uenigheder, der kan føre til politisering og nedskæringer på området.

Den tredje strukturelle kompromisfremmer er hensynet til internationale partnere og Danmarks internationale prestige. Udviklingsprojekter løber i reglen over flere år og udføres i samarbejde med internationale organisationer, partner- og donorlande. Det er forbundet med internationale omkostninger at bryde sådanne aftaler, fordi det skader Danmarks omdømme som en troværdig samarbejdspartner og førende udviklingsdonor. Den politiske interesse i at fastholde og udnytte den prestige, som Danmarks udviklingsbistand har kastet af sig, giver de regeringsbærende partier et stærkt incitament til at indgå brede aftaler på området. Interessen i at fastholde den internationale prestige og indflydelse, som topdonorpositionen skabte, blev i løbet af 1980'erne og 1990'erne næsten et mål i sig selv på samme måde, som det var tilfældet med de internationale operationer (Jakobsen, 2017).

Den fjerde og sidste strukturelle kompromisskabende faktor er den stærke værdi- og identitetsbaserede begrundelse for at give udviklingsbistand. Ønsket om at give udviklingsbistand ligger i logisk forlængelse den danske velfærdsstatsideologi, og værdierne afspejles ikke bare i politikernes argumenter om behovet for at afhjælpe fattigdom, men også i befolkningens opfattelse af, at Danmark har en moralsk forpligtelse til at give udviklingsbistand. Det siger næsten 70 pct. af de adspurgte i de årlige meningsmålinger, som Udenrigsministeriet har fået lavet siden 2012 (www.um.dk). Den idealistiske komponent gør det svært at være imod at hjælpe verdens fattige, og ingen politiske partier sætter i dag spørgsmålstegn ved, at Danmark skal være topdonor og leve op til FN's 0,7 procentmål (Jakobsen, 2017; Olsen, 2002). Topdonorpositionen skaber prestige og indflydelse og får værdi- og interessevaretagelse til at gå op i en højere enhed.

Udviklingsprocedurerne: rammelovgivning, femårsplaner, principper, ekspertudvalg og regeringsstrategier

Analysen af udviklingsprocedurerne styres af de samme to spørgsmål, som styrede analysen af forsvarsprocedurerne, for at afdække de institutionelle mekanismer, som regeringer har anvendt for at skabe og opretholde bred politisk opbakning til udviklingsbistanden:

- 1) Hvilke standardprocedurer anvendes til at skabe og fastholde bred opbakning?
- 2) Hvilke krisestyringsprocedurer anvendes for at håndtere konkrete trusler mod opbakningen?

Tre *standardprocedurer* har bidraget til at skabe bred opbakning til udviklingspolitikken. Den første er *rammelovsprincippet*, som blev indført med den første udviklingslov i 1962. Princippet gør det lettere at indgå brede politiske aftaler og forlig, fordi politikerne kun skal forholde sig til de store linjer og ikke gå ned i konkrete projekter. Det giver også policy-netværkets deltagere stor frihed og fleksibilitet til at udmønte den konkrete politik og tilgodese medlemmernes forskellige interesser (Pedersen, 2008: 121-122).

Standardprocedure 2, de *rullende budgetplaner*, blev indført i 1967 (Betænkning 565, 1970: 8). Disse flerårige budgetplaner justeres årligt og "rulles" et år frem i tid. De bidrager ligesom rammelovsprincippet til at skærme policy-netværket fra indblanding udefra og letter arbejdet med at enes om konkrete projekter med en længere tidshorisont, som derefter er svære at ændre.

Den tredje standardprocedure er de *fem generelle principper*, som har været retningsgivende for anvendelse af de danske bistandsmidler siden 1960'erne. Af disse principper fremstår *fattigdomsorienteringen* som det helt centrale. Fattigdomsbekæmpelse er omdrejningspunktet i den første udviklingslov fra 1962 og fremhæves stadig i gældende lov som et hovedformål (L555, 2012: § 1). Selvom der løbende har været uenighed om, hvordan målet bedst opnås, og metoderne har ændret sig over tid, er fattigdomsorienteringen stadig en målsætning og et landevalgskriterium, som alle kan enes om. En stor del af den danske bistand anvendes stadig med dette mål for øje (Bladt, 2011; Olsen, 1995: 208; Lundskaarde, 2013: 44-45).

Det andet gennemgående princip har været *50/50-fordelingen mellem multilateral (FN) bistand og bilateral bistand*, der blev indført omkring 1967 (Betænkning 565, 1970: 66). Spidsformuleret blev den bilaterale bistand brugt til at understøtte danske erhvervsinteresser, mens den multilaterale blev brugt til at fremme værdier – de fattige, FN, kvinder mv. Selvom erhvervsorganisationerne og de borgerlige partier fra slutningen af 1970'erne søgte at øge den bilaterale andel, blev balancen stort set opretholdt helt frem til slutningen af 1980'erne på det retoriske plan. Reelt blev fordelingen gradvist udhulet i den bilaterale bistands favør, og EU's andel steg på bekostning af FN's, men udhulingen blev ignoreret for ikke at åbne for en svær fordelingsdiskussion (Boel, 1986: 126-127; Brunbech og Olesen, 2013: 101-102; Olsen, 1995: 208). Princippet bidrog til at skabe kompromisvilje ved at give alle aktørerne i policy-

fællesskabet en bid af udviklingskagen, og de borgerlige partier og erhvervslivet affandt sig med fordelingen, fordi den blev udhulet, og fordi erhvervslivets andel voksede igennem det meste af perioden.

Det tredje princip var målet om at give *0,7-1 pct. af BNI* i udviklingsbistand. 1 procentmålet blev formuleret i slutningen af 1960'erne for så at blive nedjusteret til det officielle FN mål om 0,7 pct. af BNI i starten af 1970'erne. 1 procentmålet dukkede imidlertid op igen, da 0,7 procentmålet blev nået i 1978. 1 procentmålet blev nået i 1992 og fastholdt, indtil V-K-regeringens tiltræden i 2001. Procenttallene blev mål i sig selv (Boel, 1986). Uenigheden mellem V, K, DF og Liberal Alliance (LA) (fra 2008) og de øvrige partier i 2001-2010 og 2015-17 handlede primært om procentandelen. Hvordan pengene skulle bruges, var der ikke den store uenighed om, idet regeringerne baserede deres planer på de alment accepterede generelle principper for dansk udviklingsbistand. Selvom 0,7-1 procentmålet således var en kilde til konflikt og strid i 2001-2010 og 2015-2017, har det først og fremmest skabt kompromisvilje ved at bidrage til stigende bevillinger i 1970-2001.

Det fjerde princip var kravet om *politisk upartiskhed* i valget af udviklingsprojekter og modtagerlande. Det blev slået fast i bekendtgørelserne fra 1961 og 1970, som lagde grunden for de første to udviklingslove. Princippet blev fastholdt frem til afslutningen af 1980'erne (Boel, 1986: 127), hvor de politiske konditionaliteter gjorde deres indtog i bistandspolitikken. Upartiskheden bidrog til at mindske politiseringen af valget af samarbejdslande ved at føre diskussionen over i en teknisk sfære, så politiske faktorer som styreform og forholdet til USA og andre vestlige lande kunne undgås. De spillede en rolle. Vietnam og Nicaragua blev fravalgt, mens de lå i konflikt med USA, men det blev begrundet med andre forhold. En politisering blev derved undgået (Boel, 1986: 130).

Princippet om upartiskhed blev mod slutningen af 1980'erne afløst af *konditionalitetsprincippet*. Et bredt folketingsflertal besluttede i 1989 på Danidas anbefaling, at respekt for menneskerettighederne fremover skulle være et af de kriterier, som blev lagt til grund for valget af samarbejdslande, og det blev starten på en proces, hvor stadig flere politiske krav kom til (Brunbech og Olesen, 2013: 107). Op gennem 1990'erne blev demokrati, miljø og kvinders rettigheder føjet til listen, og efter terrorangrebet 11. september 2001 fulgte krav om terrorbekæmpelse, sikkerhedssektorreform og god regeringsførelse (Bladt, 2011). Det nye konditionalitetsprincip gjorde det muligt løbende at inddrage nye hensyn og tilgodese de værdier, som optog politikerne og befolkningen.

Udviklingsfællesskabet har suppleret de tre standardprocedurer med to *krisestyreprocedurer*, der til forveksling ligner dem, der anvendes på forsvarsom-

Tabel 3: Krisestyling i udviklingsfælleskabet: ekspertudvalg og regeringsstrategier

Ekspertudvalg/regeringsstrategi	Konkrete kriser og formål
Betænkning nr. 280 om tilrettelæggelse og udvidelse af Danmarks bistand til udviklingslandene (1961)	Internationalt pres for øget dansk bistand og indenrigspolitisk kritik af dens koordination → Folketinget vedtager enstemmigt den første lov om udviklingsbistand
Betænkning 565 om Danmarks samarbejde med udviklingslandene (1970)	Internationalt pres for øget bistand, pressekritik af fejlslagne projekter og begrænset folkelig opbakning → Folketinget vedtager den reviderede lov om udviklingsbistand i 1971
Betænkning vedrørende udviklingsforskning (1973)	Hård kritik og politisering af Institut for Udviklingsforskning → Kritisk analyse som anbefaler reorganisering af instituttet efterfulgt af ny evaluering, hvilket folketingsflertal tiltræder
Betænkning vedrørende udviklingsforskning (1980)	Opfølgning på folketingsbeslutning om ny evaluering → Nok en kritisk analyse som anbefaler, at Centeret fortsætter, hvilket også sker
Betænkning 958 om principperne for den danske bistand til udviklingslandene (1982)	Gunnar Myrdal kritik af vestlig bistand, kollaps af Ny Økonomisk Verdensorden dagsordenen, kritik af FN-systemet og rigsrevisionskritik af danske bistandsprojekter → Bredt folketingsflertal bag dagsorden, som fastholder de gældende principper/standardprocedurer
Strategisk Planlægning. Handlingsplan (Danida, 1988)	1987 Brundtland-rapport og problemer med Danmarks bilaterale bistand → Bredt folketingsflertal vedtager syv kriterier for landevalg i 1989 og åbner døren for konditionalitetsprincippet
En verden i udvikling (Regeringen, 1994)	Afslutningen på den kolde krig → Bred enighed i Folketinget om større vægt på sikkerhed, demokrati, menneskerettigheder, kvinders rolle i udviklingsprocessen og miljøhensyn
Partnerskab 2000 (Regeringen, 2000)	FN lancerer 2015-mål, planmæssig opdatering af eksisterende strategi → Vedtagelse af dagsorden med støtte til strategien af bredt folketingsflertal
Frihed fra fattigdom – frihed til forandring (Regeringen, 2010)	Ny udviklingsminister og bred enighed om behov for opdatering af Partnerskab 2000 → Dagsorden vedtages af snævert flertal i Folketinget med V-K regeringen, DF og LA's stemmer. De øvrige partier stemmer imod i protest mod regeringens nedskæringer på udviklingsbudgettet, ikke fordi de er utilfredse med strategien, som de selv har været med til at formulere
Retten til et bedre liv (Regeringen, 2012)	Ny S-SF-R-regering, ny udviklingsminister → Ny lov om internationalt udviklingssamarbejde vedtaget enstemmigt af Folketinget
Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid (Udenrigsministeriet, 2016)	Flygtninge/migrationskrise i syd, russisk aggression i Ukraine, FN 2030 mål, ny V-regering → Input til Verden 2030-strategien
Verden 2030 (Regeringen, 2017)	Ny V-regering → Vedtagelse af lov og 5-årig forligsaftale om udviklingsbistanden med bredt folketingsflertal

rådet: *ekspertudvalg* og *regeringsstrategier*. Som det fremgår af tabel 3, starter brugen af disse krisestyringsprocedurer med nedsættelsen af ekspertudvalget, der i 1961 laver *Betænkning 280*, som baner vej for vedtagelsen af Danmarks første udviklingslov året efter.

Krisestyringen ændrer karakter gennem årene. Danida griber taktstokken og udarbejder på egen hånd Handlingsplanen af 1988, der fører til politisk enighed om nye kriterier for landevalg og indførelsen af konditionalitetsprincippet. Den manglende inddragelse af de øvrige aktører i policy-fællesskabet blev genstand for kritik (Petersen, 2004: 551-552), hvorfor de blev inddraget i Udenrigsudvalgets beretningsarbejde om Handlingsplanen. Belært af disse erfaringer blev krisestyringen fremover grebet anderledes an. Regeringen, ikke Danida, blev afsender for alle de efterfølgende udviklingsstrategier, og de blev alle til i en inklusiv proces, som inddrog alle policy-fællesskabets aktører. Denne praksis har med en enkelt undtagelse i 2010 resulteret i bred opbakning til strategierne i Folketinget. I 2017 slog regeringen ind på en ny praksis, hvor strategien blev vedtaget som et femårigt politisk forlig, ligesom det er tilfældet på forsvarsområdet. Funktionen er den samme: at sikre bred politisk opbakning.

V-K-regeringerne (2001-2009) er de eneste, der har afvejet fra denne krisestyringspraksis. De kobkede udviklingsbistanden sammen med de militære indsatser i Afghanistan og Irak og gav demokratisering og terrorbekæmpelse i Mellemøsten topprioritet uden at udarbejde nye udviklingsstrategier med bred inddragelse af policy-fællesskabet og forespørgselsdebatte i Folketinget. En del af årsagen til afvigelsen skal sandsynligvis findes i den vrede, som V-K-regeringernes og DF's nedskæringer på udviklingsbistanden skabte. Vreden ville sandsynligvis have fået de øvrige partier til at stemme imod nye regeringsstrategier uanset deres indhold. V-K-regeringernes beslutning om ikke at fremlægge udviklingsstrategier i 2001-2009 kan derfor tolkes som et forsøg på at undgå at grave grøfterne dybere. V-K-regeringernes rullende 5-årsplaner baserede sig på policy-fællesskabets standardprocedurer, hvorfor størstedelen af bistandsmidlerne blev anvendt efter policy-fællesskabets eksisterende generelle principper.

Hvorfor brød den brede enighed sammen efter 2001?

Ovenstående analyse har påvist, at de to policy-områder kan karakteriseres som policy-fællesskaber, og at skiftende regeringer har anvendt en række institutionelle standardprocedurer til at skabe kompromisser og bred politisk enighed i det løbende arbejde, som bliver suppleret med kriseprocedurer, når enigheden trues. Analysen viser imidlertid også, at den brede enighed på udviklingsom-

rådet brød sammen pga. de nedskæringer, V-K-DF gennemtrumfede mod de andre politiske partiers vilje efter 2001. V-K-DF's gennemtrumfning af Irak-krigen fik samme resultat på det militære område. Det rejser spørgsmålet, hvor megen forklaringskraft man kan tillægge policy-fællesskaberne og deres institutionelle procedurer.

Sammenbruddet i det brede flertal skyldtes en ændring af den parlamentariske magtbalance, som gjorde det muligt for V-K-regeringerne at danne flertal med DF, som i 2001 ikke indgik i nogen af de to policy-fællesskaber. Som Pedersen (2011) har påvist i sin analyse af folketingsforlig, afhænger partiernes vilje til at indgå brede forlig af de gevinster, de kan opnå. Hun påviser ligeledes, at de institutionelle normer og mekanismer, der styrer partiets adfærd (det jeg her har kaldt standard- og krisestyringsprocedurer) påvirkes, når den parlamentariske magtbalance ændrer sig. Det er derfor ikke overraskende, at den traditionelle enighed og de gængse spilleregler bryder sammen, når et nyt parti udenfor de to policy-fællesskaber bliver tungen på den parlamentariske vægtskål.

Sammenbruddet af den brede uenighed på de to policy-områder skyldtes et usædvanligt sammentræf af internationale og nationale begivenheder. Terrorangrebet 11. september 2001 ændrede DF's modstand mod internationale militære operationer, fordi de nu handlede om at bekæmpe international islamisk terrorisme. Folketingsvalget samme år gjorde DF til tungen på den parlamentariske vægtskål, og det gjorde V-K-regeringen i stand til at bryde med den traditionelle flertal på de to områder, fordi DF var for internationale operationer og imod den høje udviklingsbistand. Det udnyttede V-K-regeringen til at føre en udenrigspolitik, der flugtede mere med dens egne ideologiske præferencer, og som øgede Danmarks prestige i NATO og Washington.

At bruddet med de institutionelle spilleregler på de to områder blev så kortvarigt og begrænset, understreger omvendt policy-fællesskabernes og procedurernes betydning. På udviklingsområdet blev udviklingsbudgettet reduceret markant fra 1,06 pct. til 0,8 pct. i de år, V-K-regeringerne sad ved magten. Men standardprocedurerne for, hvordan udviklingsbistand gives, blev respekteret, og V-K-regeringen brugte også den normale krisestyringsprocedure, da den formulerede en ny udviklingsstrategi i 2010.

På det militære område begrænsede sammenbruddet af den brede enighed sig til to beslutninger vedrørende Irak. Bruddene på policy-fællesskabets standardprocedurer endte med at true V-K-regeringen på livet, fordi oppositionen fik frit spil til at kritisere den lidet succesfulde Irak-operation. Alle regeringer har siden brugt alle eksisterende procedurer til at skabe og fastholde bred politisk opbakning til militære udsendelser. Derudover blev DF optaget i det mi-

litære policy-fællesskab med sin indtræden i forsvarsforliget i 2004, og partiet har siden da taget bredt ansvar på det forsvarspolitiske område og overholdt policy-fællesskabets institutionelle spilleregler.

Konklusion

Formålet med artiklen var at forklare den overraskende høje politiske opbakning til den udenrigspolitiske aktivismes to flagskibe: internationale operationer og udviklingsbistanden. Analysen har påvist, at begge policy-områder fungerer som policy-fællesskaber. De er kendetegnet ved at være klart afgrænset i forhold til andre policy-områder, og beslutninger tages i et tæt institutionaliseret samarbejde af små eksklusive grupper af ressourcestærke aktører, som ser en fælles interesse i at finde kompromiser, der kan danne grundlag for brede folketingsflertal (se tabel 4).

Analysen afdækkede også de standard- og krisestyringsprocedurer, som skiftende regeringer anvender for at skabe og vedligeholde den høje opbakning, kompromisvilje og kontinuitet, der kendetegner de to områder. Standardprocedurerne tjener til at fastlægge budgetrammer og ressourceanvendelse for flere år ad gangen, hvilket reducerer antallet af budgetslagsmål og skærmer områderne fra ekstern indblanding og kritik. De sikrer også, at alle aktører inddrages og tilgodeses, når ressourcerne anvendes, og krisestyringsprocedurerne gør det muligt at håndtere kriser og uforudsete udviklinger internt i fællesskaberne. Det er den institutionaliserede anvendelse af disse procedurer og deres løbende justering, der har fået de to policy-områder til at fungere som succesrige kompromismaskiner i årtier.

Procedurernes betydning dokumenteres også af tabel 2 og 3. De viser, at de to policy-netværks krisestyringsprocedurer gentagne gange har håndteret store skift i Danmarks internationale omgivelser, så de ikke ødelagde den brede politiske opbakning. Det har de også gjort i kølvandet på Krim-annekteringen, Brexit og Trumps valgsejr. Taksøe-Jensen-udredningen og Verden 2030-strategien skabte grundlaget for brede politiske forlig på begge områder, som skaber stabile arbejdsbetingelser for de to policy-netværk i årene fremover. Det seneste forsvarsforlig (2018-23) øger Forsvarets kapacitet til internationale operationer, og udviklingsforliget (2017-21) har skabt bred opbakning til en bistandsprocent på 0,7 og en øget samtænkning af det humanitære og det udviklingspolitiske område. De to policy-fællesskaber ser derfor ud til kunne vedligeholde den brede politiske opbakning på de to områder i årene fremover. Den brede enighed kan trues, hvis fremtidige valg ændrer den parlamentariske magtbalance markant, og nye partier udenfor policy-fællesskaberne bliver tungen på den parlamentariske vægtskål. Risikoen for, at internationale eksterne chok

Table 4: Den aktivistiske udenrigspolitik to policy-fællesskaber

Afgrænset område	Internationale operationer	Udviklingsbistand
Lille eksklusiv ressourcestærk gruppe	Forsvarsledelsen, Forsvarsministeriet, og Udenrigsministeriet, regeringen, Udenrigspolitisk Nævn, Forsvarsudvalget, partilederne og udvalgte forskere	Danida, Udenrigs/udviklingsministeren, organisationer repræsenteret i Rådet og Styrelsen og udvalgte udviklingsforskere
Institutionaliseret samarbejde I: Standardprocedurer	Beslutningsforslag, konsultationer, forsvarsforlig og samtænkte strategier	Rammeloavgivning, femårsplaner, generelle bistandsprincipper og udviklingsforlig (siden 2017)
Institutionaliseret samarbejde II: Krise- styringsprocedurer	Forsvarskommissioner og embedsmandsudvalg	Ekspertudvalg og regeringsstrategier
Særlig forståelse	Rigets sikkerhed, hensyn til fremmede magter, soldaterne og deres familier, udenrigspolitisk identitet, international prestige	Mindske fattigdom, eksportere dansk velfærdstatsideologi, udenrigspolitisk identitet, hensyn til internationale partnere, international prestige
Store bidrag	Største bidragyder per indbygger siden starten af 1990'erne i prioriterede operationer	Over 0,7 pct. af BNI siden 1978
Lille folkelig interesse	Flertalsopbakning i meningsmålinger, men lavt prioriterede politikområder	
Bred politisk enighed	Brede flertalsbeslutninger i årtier med enkelte markante undtagelser: Irakbidragene 2003 og 2006; V(-K) regeringernes nedskæringer på udviklingsbistanden 2001-2010	

ødelægger den brede enighed, er markant mindre, da policy-fællesskaberne historisk set plejer at enes om deres håndtering.

Noter

1. Jeg vil gerne takke redaktørerne, Rasmus Brun Pedersen, Mikkel Runge Olesen, Gorm Rye Olsen, Anders Wivel og de to anonyme reviewere for nyttige kommentarer, som hjalp mig til at skærpe mit argument betydeligt.
2. Udover Dyvig-udvalget oprettede regeringen (V-K-Centrum Demokraterne-Kristelig Folkeparti) sammen med S i 1983 et særligt folketingsudvalg vedrørende dansk sikkerhedspolitik med det formål at få genoprettet den brede enighed om sikkerhedspolitikken. Dette udvalg kunne heller ikke bygge bro over konflikten om NATOs atompolitik, der først sluttede, da R gik i regering med V og K efter folketingsvalget i 1988.

Litteratur

- Betænkning 280 (1961). *Betænkning om tilrettelæggelse og udvidelse af Danmarks bistand til udviklingslandene, afgivet af det af regeringen den 13. januar 1961 nedsatte udvalg*. København.
- Betænkning 565 (1970). *Betænkning om Danmarks samarbejde med udviklingslandene afgivet af det af regeringen den 2. april 1969 nedsatte udvalg*. København.
- Elmegaard Bladt, Lene (2011). Landevalg i dansk udviklingsbistand 1962-2010. Hvem blev valgt og hvorfor? *Temp - Tidsskrift for Historie* 2 (3): 37-64.
- Boel, Erik (1986). "Politisk ro" som politisk mål. *Politica* 18 (2): 122-139.
- Brunbech, Peter Yding og Thorsten Borring Olesen (2013). The late front runner: Denmark and the ODA percentage question, 1960-2008, pp. 89-121 i Thorsten Borring Olesen, Helge Pharo og Kristian Paaskesen (red.), *Saints and Sinners: Official Development Aid and Its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*. Oslo: Akademika Publishing.
- Damgaard, Erik (1981). Jerntrekanter eller løse netværk? *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 62 (4): 396-411.
- Daugbjerg, Carsten (1998). *Policy Networks under Pressure: Policy Reform, Pollution Control and the Power of Farmers*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Forsvarskommandoen (2013). *Forsvarets Kommunikationsstrategi 2014-2017*. København.
- Frandsen, Kasper (2017). Dansk ulandsbistand rammer laveste niveau i over 30 år. *Altinget.dk* 19. april. <https://www.altinget.dk/udvikling/artikel/dansk-ulandsbistand-rammer-laveste-niveau-i-over-30-aar> (15. august 2018).
- Fyens Stiftstidende (2009). Farvel til hængekøjen, leder, 27. juni.

- Hansen, Kasper Møller og Rune Stubager (2017). *Folketingsvalget 2015 – oprør fra udkanten*. København: DJØF Forlag.
- Heurlin, Bertel (1981). Sikkerhedspolitisk ekspertise i den danske politiske proces. *Økonomi og Politik* 55 (3): 272-290.
- Heurlin, Bertel (2004). *Riget, magten og militæret*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Heurlin, Bertel (2013). Forsvarskommissioner og krig, pp. 109-132 i Kristian Søby Kristensen (red.), *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*. København: DJØF Forlag.
- Holm, Hans Henrik (1982). *Hvad Danmark gør. En analyse af dansk u-landspolitik*. Aarhus: Politica.
- Jakobsen, Peter Viggo (2006). *Nordic Approaches to Peace Operations: A New Model in the Making?* London and New York: Routledge.
- Jakobsen, Peter Viggo (2009). Small states, big influence: The overlooked Nordic influence on the civilian ESDP. *Journal of Common Market Studies* 47 (1): 81-102.
- Jakobsen, Peter Viggo (2013). Hvorfor er danskerne så krigsglade og tolerante overfor tab?, pp. 181-205, i Kristian Søby Kristensen (red.), *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*. København: DJØF.
- Jakobsen, Peter Viggo (2014). Samtænkning og det humanitære rum efter Irak og Afghanistan. *Krigsvidenskab.dk*. <https://www.krigsvidenskab.dk/samtaenkning-og-det-humanitaere-rum-efter-irak-og-afghanistan#anchor-comment> (15. august 2018).
- Jakobsen, Peter Viggo (2016a). Denmark and UN peacekeeping: Glorious past, dim future. *International Peacekeeping* 23 (5): 741-761.
- Jakobsen, Peter Viggo (2016b). Danmark går ikke i krig mod ISIL for at vinde, men for at være med. *Ræson* 26 (02/16): 60-67.
- Jakobsen, Peter Viggo (2017). The United Nations and the Nordic Four: Cautious sceptics, committed believers, cost-benefit calculators, pp. 281-293 i Peter Nedergaard og Anders Wivel (red.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*. London: Routledge.
- Jakobsen, Peter Viggo (2018). Hvad vil Danmark betale for sit venskab med USA? *Ræson* 36 (4): 10-18.
- Jakobsen, Peter Viggo og Jens Ringsmose (2015). In Denmark, Afghanistan is worth dying for: How public support for the war was maintained in the face of mounting casualties and elusive success. *Cooperation and Conflict* 50 (2): 211-227.
- Jakobsen, Peter Viggo og Kristine Kjærsgaard (2017). Den danske FN-aktivismes storhed og fald 1945-2016. *Politica* 49 (4): 377-400.
- Jakobsen, Peter Viggo, Jens Ringsmose og Håkon Lunde Saxi (2018). Prestige-seeking small states: Danish and Norwegian military contributions to US-led operations. *European Journal of International Security* 3 (2): 256-277.

- Jastrup, Morten (1999). Hækkerup: Forsvarsforlig med firkløveret. *Information*, 11. marts.
- Kaarbo, Juliet og Cristian Cantir (2013). Role conflict in recent wars: Danish and Dutch debates over Iraq and Afghanistan. *Cooperation and Conflict* 48 (4): 465-483.
- L54 (1954). *Lov om Det udenrigspolitiske Nævn*. Udenrigsministeriet.
- L555 (2012). *Lov om internationalt udviklingssamarbejde*. Udenrigsministeriet.
- L606 (2013). *Lov om offentlighed i forvaltningen*. Justitsministeriet.
- Lundsgaarde, Erik (2013). *The Domestic Politics of Foreign Aid*. London: Routledge.
- Marcussen, Martin (2015). Konsensus er død. *Udvikling* 42 (6): 10-13.
- Møller, Per Stig (2017). *Udenrigsminister i krig og fred*. København: Gyldendal.
- Olesen, Mikkel Runge (2012). *Two Danish Activist Foreign Policies? Changing Perceptions of Threat and "Activism" in Danish Foreign Policy 1988–2011*. København: DIIS Report.
- Olesen, Mikkel Runge (2015). Forsvarspolitisk konsensus på prøve i Danmark. *Internasjonal Politikk* 73 (3): 412-422.
- Olsen, Gorm Rye (1995). Kompromisets kunst. *Politica* 27 (2): 195-212.
- Olsen, Gorm Rye (2002). Danish aid policy in the post-Cold War period: Increasing resources and minor adjustments. *CDR Working Paper* 02.15. København: Center for udviklingsforskning.
- Pedersen, Helene Helboe (2011). Etableringen af politiske forlig som parlamentarisk praksis. *Politica* 43 (1): 48-67.
- Pedersen, Jan (2008). Det bilaterale program i støbeskeen 1962-1975, pp. 116-257 i Carsten Due-Nielsen, Ole Feldbæk og Nikolaj Petersen (red.), *Idealer og realiteter: Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*. København: Gyldendal.
- Peters, Dirk og Wolfgang Wagner (2014). Executive privilege or parliamentary proviso? Exploring the sources of parliamentary war powers. *Armed Forces & Society* 40 (2): 310-331.
- Petersen, Nikolaj (1997). Forsvarskommissioner i dansk politik efter anden verdenskrig. *Militært Tidsskrift* 126 (2): 153-167.
- Petersen, Nikolaj (2004). Europæisk og globalt engagement 1973-2003. *Dansk Udenrigspolitik historie bd. 6*. København: Danmarks Nationalleksikon.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2005). "What's the use of it?": Danish strategic culture and the utility of armed force. *Cooperation and Conflict* 4 (1): 67-89.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2017). Nationalists, national liberals and cosmopolitans: Danish foreign policy debates after Brexit and Trump, pp. 51-73, i Kristian Fischer og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2017*. København: DIIS.
- Raunio, Tapio og Wolfgang Wagner (2017). Towards parliamentarisation of foreign and security policy? *West European Politics* 40 (1): 1-19.

- Ringsmose, Jens og Christian Brøndum (2018). *Frihedens pris: så lav som mulig – NATO, Danmark og forsvarsbudgetterne*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Sperling, Maria von (2012). Åben for hvem? *Information*, 2. november.
- Statsministeriet (2013). *Cirkulære om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt*. <https://www.offentlighedsportalen.dk/dokument/pdf/160665> (15. august 2018).
- Torm, Uffe (2016). Bistandens faldende folkelige forankring. *Globalnyt.dk*, 3. november. <https://globalnyt.dk/content/bistandens-faldende-folkelige-forankring> (15. august 2018).
- Vilby, Knud (2012). En debat-tråd, der vil noget. *Ulandsnyt.dk*, 30. januar. <https://globalnyt.dk/content/en-debat-trad-der-vil-noget> (15. august 2018).
- Wivel, Anders (2014). Still living in the shadow of 1864? Danish foreign policy doctrines and the origins of Denmark's pragmatic activism, pp. 109-134 i Kristian Fischer og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2014*. København: DIIS. <http://um.dk/da/danida/oplysning/danskernes-holdninger-og-kendskab-til-udviklingsbistand/> (9. november 2018).

Alexander Bach, Jesper Svejgaard og Frederik Hjorth Maskinlæring som politologisk værktøj

Maskinlæring er en metodisk tilgang til databehandling, som vinder indpas i den politologiske forskning og offentlige forvaltning. Her har tilgangen et lovende potentiale til at lave forudsigelser om eksempelvis brugeres og borgeres senere adfærd, hvilket blandt andet kan bruges til målretning af tidlige indsatser. Men hvad er maskinlæring mere konkret, og hvordan anvender man maskinlæring i praksis? I artiklen introducerer vi kernebegreber i relation til maskinlæring. Vi introducerer maskinlæringsalgoritmer i form af klassifikationstræer. Artiklens pointer illustrerer vi undervejs med et konkret eksempel på anvendelse af maskinlæring i dansk offentlig forvaltning, hvor maskinlæring bliver brugt til at forudsige uddannelsesfrafald på Københavns Professionshøjskole. Afslutningsvist diskuterer vi metodiske styrker og svagheder ved maskinlæring i en samfundsvidenskabelig kontekst.

Den empiriske samfundsvidenskab har historisk eftersøgt forklaringer frem for forudsigelser (Breiman, 2001; Hofman, Sharma og Watts, 2017). Som politologer er vi således vant til at estimere, hvilken kausal effekt en given variabel har på et outcome. Det er derimod sjældent, at vi i stedet vender undersøgelsens fokus og forsøger at forudsige et outcome ud fra de variable, vi har til rådighed. I denne artikel vil vi give en introduktion til, hvordan maskinlæring kan anvendes til prædiktions i en politologisk kontekst.

For beslutningstagere er prædiktions interessant, fordi det åbner mulighed for at målrette politiske tiltag og håndtere givne hændelser, allerede før de finder sted. Det findes der eksempler på inden for mange grene af den offentlige forvaltning. På socialområdet er indsatser forsøgt målrettet særligt udsatte unge (Chandler, Levitt og List, 2011), og på sundhedsområdet kan forudsigelse af komplikationer anvendes til at prioritere dyre operationer (Obermeyer og Emanuel, 2016; Kleinberg et al., 2015). Et eksempel fra det retslige område er det amerikanske politis forudsigelse af kriminalitet for at kunne målrette proaktiv patruljering (Perry et al., 2013), ligesom det amerikanske retsvæsen prædikter indsatss risiko for at begå ny kriminalitet for at støtte dommeres beslutninger om varetægtsfængsling og prøveløsladelse (Berk, 2012; Kleinberg et al., 2017).

På uddannelsesområdet har der i mange år været fokus på at mindske frafaldet blandt studerende på de videregående uddannelser. Det gennemgående eksempel i denne artikel er fra Københavns Professionshøjskole, som har ekspe-

rimerteret med at forudsige frafaldsrisko for at kunne målrette fastholdende indsatser (Back og Svejgaard, 2017).

Når det analytiske formål ændres fra estimation af effekter til prædiktio af outcomes, har det implikationer for håndteringen af data – herunder hvilke værktøjer analytikeren har til rådighed. Mens der findes en veludbygget metodisk litteratur om kausalestimation, er litteraturen om prædiktio og redskaber til prædiktio anderledes sparsom. Det er denne knaphed på politologisk tilgængelig litteratur, som vi ønsker at imødegå med artiklen. Med støtte i vores gennemgående eksempel vil vi beskrive de metodiske implikationer af at beskæftige sig med prædiktio frem for estimation. I særdeleshed vil vi fokusere på, hvordan et prædiktionsproblem kan håndteres med værktøjer, der falder inden for betegnelsen *maskinlæring*.

Begrebet maskinlæring stammer oprindeligt fra datalogien, men anvendes i dag i mange forskellige sammenhænge og med en vis definitorisk flertydighed. Maskinlæring betyder grundlæggende, at en computer benytter en algoritme til at finde mønstre i data – og dermed selv når frem til en model, der beskriver, hvordan variablene i et datasæt hænger sammen (Athey og Imbens, 2016; Samuel, 1959; Varian, 2014).

I samfundsvidenskaben er der en voksende interesse for maskinlæring til prædiktionsformål (Mullainathan og Spiess, 2017). De førnævnte case-studier er alle eksempler på, at maskinlæring bliver anvendt til prædiktio og målretning af tiltag i den offentlige forvaltning. I vores eksempel fra Københavns Professionshøjskole går maskinlæring konkret ud på at identificere frafaldsmønstre i data om tidligere studerende med det formål at prædiktere frafaldsrisko blandt nuværende og kommende studerende.

Denne anvendelse af maskinlæring kaldes *superviseret* maskinlæring. I superviseret maskinlæring kender vi en afhængig variabel af interesse, et *outcome*, typisk noteret y , som vi ønsker at prædiktere. I vores case er outcome frafaldsrisko. Med superviseret maskinlæring ønsker vi at finde frem til den funktion f , der bedst kan prædiktere y på baggrund af en række variable. Formelt er vores model derfor: $\hat{y} = f(\mathbf{X})$. Her er $\hat{y}$ vores forudsagte y , og målet er, at $\hat{y}$ skal være så god en tilnærmelse af y som muligt (James et al., 2013). Læringselementet i maskinlæring består i, at modellerne selv “lærer” mønstrene i et datasæt. Det vil sige, at vi ikke på forhånd definerer funktionen f ved at udvælge variable og teoretisk specificere, hvordan vi antager, at variablene i et datasæt hænger sammen. I stedet lader vi en algoritme finde frem til den funktion f , hvor $\hat{y}$ er den bedst mulige tilnærmelse af y . Læringselementet består endvidere i, at modellerne over tid selv kan tilpasse sig nye data.

Der findes et utal af forskellige algoritmer, som anvendes til maskinlæring – herunder velkendte redskaber fra den politologiske værktøjskasse såsom lineær og logistisk regression. Rent teknisk ligger der således ikke nødvendigvis et nybrud i begrebet maskinlæring. Når vi bedriver prædiktions frem for estimation er andre og mere komplicerede algoritmer imidlertid ofte nyttige, såsom neurale netværk og klassifikationstræer. De er særligt egnede til at finde komplekse og ikke-lineære mønstre i højdimensionale data.

I artiklens første hovedafsnit introducerer vi til kernebegreber inden for maskinlæring. Fokus er på, hvad der gør maskinlæring særligt velegnet til prædiktions, og hvordan prædiktions adskiller sig fra kausalestimation. I andet hovedafsnit giver vi en introduktion til klassifikationstræer, som udgør byggestenene i mange populære algoritmer og har en særlig appel i samfundsvidenskaben, idet de kan modellere data fleksibelt og alligevel underlægges en intuitiv fortolkning (Montgomery og Olivella, 2018). I det tredje afsnit vender vi os mod metodiske udfordringer ved prædiktions, før vi afslutter artiklen med nogle etiske perspektiver.

Kernebegreber i maskinlæring

Formålet med kvantitative empiriske studier i samfundsvidenskaben er ofte at etablere kausalsammenhænge og estimere kausale effekter (Angrist og Pischke, 2015; Hariri, 2012). Det gøres ved at undersøge kontrafakta gennem sammenligninger under en alt andet lige-betragtning. Denne estimation af kausale effekter vil vi her omtale *estimation* og stille over for *prædiktions*, der anderledes handler om at forudsige et outcome. I en klassisk regressionsanalyse forsøger vi typisk at estimere kausale effekter af de uafhængige variable på et outcome. Det kunne fx være ved at fitte en model med en specifik funktionel form til et datasæt i en situation med eksogen variation i de uafhængige variable (Samii, 2016). I prædiktions er fokus ikke længere på estimation af selve parametrene, men derimod forudsigelse af outcome. I vores eksempel fra Københavns Professionshøjskole er formålet ikke at estimere betydningen af fx køn og alder på frafald. Formålet er så præcist som muligt at kunne prædiktere den enkelte studerendes risiko for frafald, hvilket så igen har til formål at blive i stand til bedre at pege på, hvem der frafalder, for at kunne målrette tiltag mod de mest frafaldstruede studerende.

I en politologisk kontekst har fokusskiftet fra estimation til prædiktions først og fremmest betydning for den måde, vi behandler data på. I afsnittet her præsenterer vi en række kernebegreber i maskinlæring, som følger af dette fokus-skifte. En del af afsnittet trækker på James et al. (2013), en glimrende lærebogs-introduktion til maskinlæring. Shalev-Schwartz og Ben-David (2014), Lantz

(2015) og Conway og White (2012) er udmærkede alternative lærebogsintroduktioner til maskinlæring. For en mere teknisk og dybdegående behandling henviser vi til Hastie, Tibshirani og Friedman (2009).

Træningssæt og testsæt

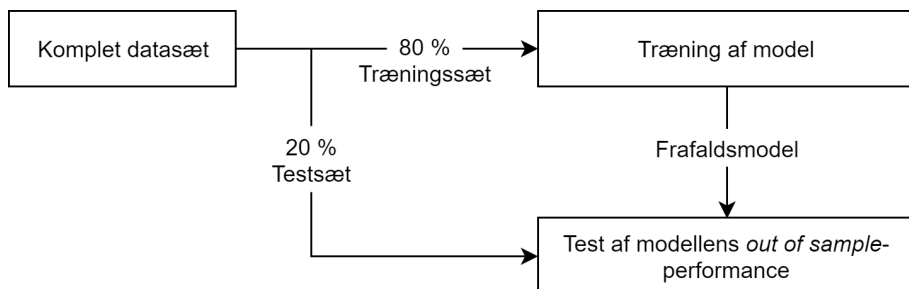
En central forskel mellem kausalestimation og prædiktions-performance består i, at prædiktions-performance kan måles, mens estimations-performance ikke kan. Det fundamentale problem i kausal inferens består i, at vi aldrig får adgang til den kontrafaktiske situation og derfor ikke kan måle, hvor god en estimation vores model er af "virkeligheden" (Rosenbaum og Rubin, 1983). Kausal estimation hviler derfor til syvende og sidst på en række antagelser, der skal underbygge, at alt andet er lige, og at estimererne af teoretisk interesse i modellen derfor er unbiased.

Prædiktionsmodeller er derimod baseret på korrelationer, som vi kan teste empirisk (James et al., 2013: 29-33). Fordi vi ikke er interesserede i kausalitet, behøver vi ikke gøre os videre antagelser om eventuelle årsagssammenhænge. Man kan teste en prædiktionsmodels forudsigelser ved at fitte – eller "træne", som det hedder inden for maskinlæring – en model på kendte, historiske data og teste den på nye data, der ikke indgik i træningen (James et al., 2013). I vores eksempel kan vi fx udvikle en model, som finder mønstre i data om tidligere studerendes frafald, og derpå bede modellen om at komme med forudsigelser om det fremtidige frafald hos en ny årgang af studerende. Efter et par år kan vi se, om forudsigelserne holdt stik.

Typisk giver det dog ikke praktisk mening at vente så længe med at teste modellens performance. Derfor deler vi i stedet det eksisterende datasæt op i to dele: et træningssæt og et testsæt. Opdelingen kan foregå ved en tilfældig opsplitning af det fulde datasæt, fx 80 pct. som træningssæt og de resterende 20 pct. som testsæt. Den kan også være intentionel – ved tidsserier kan det fx være meningsfuldt at bruge det nyeste år som testsæt og de forudgående år som træningssæt for at afprøve modellens robusthed over tid. Testsættet holder vi helt uden for den proces, hvorigennem vi fitter vores model. Dermed behandler vi testsættet som *out-of-sample*. Vi omtaler dette testsæt som et *holdout-sæt*. Vi kan nu træne modellen på de 80 pct. af data (træningssættet) og teste modellens prædiktions-performance out-of-sample på de resterende 20 pct. (holdout-sættet) (James et al., 2013: 176-178). Logikken er illustreret i figur 1.

I vores eksempel kender vi det faktiske frafald i holdout-sættet, og det udnytter vi til at sammenligne med modellens prædiktions-performance og beregne modellens prædiktions-performance. Den underliggende antagelse er, at modellens performance i holdout-sættet vil svare til den performance, vi kan forvente, når

Figur 1: Opsplitning af data i et trænings- og testsæt.



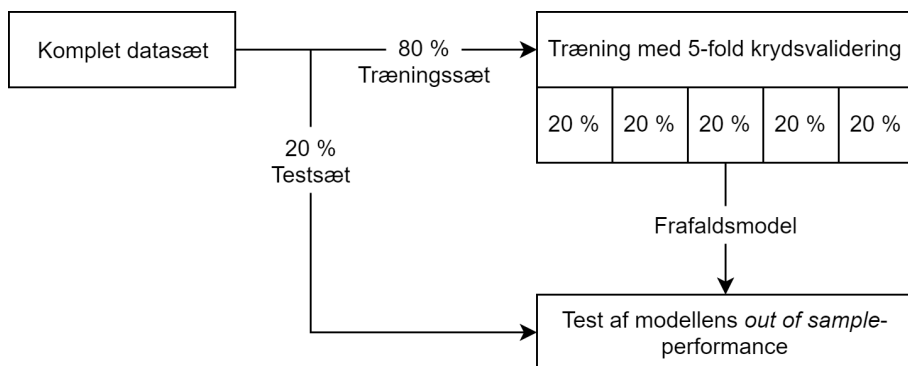
vi bruger modellen til at prædiktere på data for en ny årgang af studerende, som vi jo af gode grunde ikke kender udfaldene for endnu. Vi får altså et mål for modellens forventede prædiktions-performance out-of-sample ved at lave prædiktioner for holdout-sættet (James et al., 2013: 176-178).

k-fold krydsvalidering

Når vi validerer vores model ved at teste den på holdout-sættet, kan vi kun validere vores model én gang. Når vi først har brugt holdout-sættet til validering kan vi ikke gå tilbage og justere vores model for så at validere modellen på samme holdout-sæt igen. I så fald ville data ikke længere være holdt helt og aldeles ude af den proces, hvori vi træner vores model. Ofte vil vi imidlertid have behov for at træne, teste og justere vores model løbende (hvad vi vender tilbage til i afsnittet om *Tuning*). Det kunne vi gøre ved fra begyndelsen at opdele datasættet yderligere, så vi havde både et trænings-, test- og holdout-sæt. Ofte anvendes imidlertid en mere avanceret fremgangsmåde kaldet *krydsvalidering* (James et al., 2013: 175-183). Ved *k-fold krydsvalidering* opdeles træningssættet i folder. Typisk udføres krydsvalidering med $k = 5$ eller $k = 10$ (James et al., 2013: 181). Når modellen trænes, udelader man én fold, og træner modellen på de resterende $k - 1$ folder af data. Herefter kan den udeladte k 'te fold bruges til at teste modellens performance, fordi denne er holdt *out-of-sample* i forhold til træningen af modellen. Proceduren gentages k gange, én for hver fold, hvorefter den gennemsnitlige performance kan beregnes. Vi har nu trænet modellen på træningssættet og har samtidig et estimat af modellens forventede performance out-of-sample alene ved at bruge forskellige dele af træningssættet på skift. Dermed kan vi altså sammenligne forskellige modeller eller forskellige konfigurationer af samme model for at finde frem til den model, der performer bedst. Krydsvalidering har derudover en anden fordel i forhold til blot at træne modellen op imod et testsæt. Med krydsvaliderings-proceduren opnår vi nem-

lig mere robuste estimater for den performance, som modellen kan ventes at have *out-of-sample* i holdout-sættet, fordi vi her træner og tester modellen flere gange på forskellige dele af træningssættet og beregner den gennemsnitlige performance (James et al., 2013: 181-183). Logikken illustreres i nedenstående figur.

Figur 2: Tuning af modellen med k-fold krydsvalidering



Funktionelle former og feature engineering

Forskellen mellem empirisk målbar og ikke-målbar performance gør på sin vis prædiktionsproblemet mere simpelt end estimation. Prædiktionsproblemet stiller i mange henseender lavere krav til modellens teoretiske fundament. Opstiller man fx en lineær OLS-model til kausalestimering, antager man i udgangspunktet, at den datagenererende proces er lineær i parametrene, og evt. afvigelser fra linearitetsantagelsen skal modelleres eksplicit. I prædiktionsproblemet er vi interesserede i $\hat{y}$ og ikke i de enkelte parameter-estimer, β_k . Når vi opstiller en given prædiktionsmodel $\hat{y} = f(\mathbf{X})$, kan vi derfor også tillade os at betragte selve funktionen f som en *black box* (James et al., 2013: 17-20). Det kan vi, fordi vi ikke er interesserede i funktionen eller parametrene i sig selv – vi er blot interesserede i at lave gode prædiktionsresultater. Når det ikke er nødvendigt at kunne forstå og forklare prædiktionsresultaterne, er det heller ikke afgørende at tilstræbe teoretisk parsimoni. Som følge heraf kan vi arbejde med en bredere palet af mere fleksible funktionelle former i prædiktionsmodeller, såsom modeller med meget komplekse interaktioner mellem parametrene (James et al., 2013: 19-25).

På samme måde har man ved kausalestimering brug for teori til at guide valget af, hvilke variable som inkluderes i modellen. Udeladelse af relevante variable vil give *omitted variable bias*, og medtagelse af for mange kan give problemer med multikollinearitet og høje standardfejl til følge (Wooldridge,

2009: 89-99). Når formålet er prædiktion, bekymrer vi os derimod ikke om kausalitet og derfor heller ikke om spuriøsitet, men blot om at finde variable med prædiktiv værdi.

Det betyder, at datasæt til maskinlæring kan indeholde et væld af forskelligartede data, som vi ikke kan give nogen kausal fortolkning, og som vi ikke på forhånd har teoretiske forventninger til. I datasæt til maskinlæring vil man typisk også have mange flere variable, end vi traditionelt arbejder med i samfundsvidenskaben. Der er således ikke noget til hinder for at inkludere mange beslægtede variable og forskellige specifikationer af den samme variabel. Typisk vil en stor del af arbejdet ved maskinlæring bestå i at indsamle alt tilgængeligt data og eksperimentere med at generere nye variable. Denne proces kaldes *feature engineering*, og her afprøves mange forskellige specifikationer og kombinationer af variable for at maksimere deres prædiktive værdi (Foster et al., 2016). Dette arbejde ville være en kilde til panderynken, hvis formålet med studiet var kausal inferens. I estimationsstudier bør udvælgelsen af variable være styret af teori og klare hypoteser, hvis estimererne skal være troværdige. For meget efterfølgende datatransformation ville være dårlig latin og vække mistanke om, at man forsøgte at fifle sig frem til signifikante p-værdier, såkaldt "p-hacking" (Gelman og Loken, 2013). Dette fifleri er imidlertid ikke blot acceptabelt, men ofte fundamentalt når maskinlæring anvendes til prædiktion, da modellen først og fremmest bliver vurderet på sin prædiktive performance (James et al., 2013: 26).

Overfitting

For en politolog har den største metodiske forandring ved prædiktion at gøre med, hvordan man bedst fitter en model til data. Både i estimations- og prædiktionssammenhæng fitter man rent teknisk en model til data ved at minimere en tabsfunktion (James et al., 2013: 17-26). En tabsfunktion er et udtryk for, hvor stor forskel der er mellem de fittede værdier $\hat{y}$ og de sande værdier y . Det koncept kender vi fx fra OLS, hvor vi finder det bedste fit til data ved at minimere tabsfunktionen i form af de kvadrerede residualer (James et al., 2013: 59-68).

Ved klassisk kausalestimation minimerer vi tabet *in-sample*. Det vil sige, at vi fitter modellen til vores eksisterende data, vores træningssæt. Det skyldes vores interesse i at forstå og forklare sammenhænge, fx hvilke personlige karakteristika som hænger sammen med frafald. Her vil et højt in-sample fit (høj R^2) være et udtryk for en god performance for en model. Ved prædiktion er vores interesse i stedet at minimere tabet *out-of-sample*, dvs. på hidtil usete data (James et al., 2013: 29-33; Kleinberg et al., 2015; Varian, 2014: 6-7). I vores

eksempel ønsker vi, at modellen leverer de bedst mulige forudsigelser, når vi prædikerer frafaldet blandt nye studerende.

Der er imidlertid ikke nogen garanti for, at et godt in-sample fit er ensbetydende med et godt out-of-sample fit (James et al., 2013: 30). Årsagen er, at når vi maksimerer fittet in-sample, så risikerer vi at fitte til mønstre i data, som i virkeligheden er tilfældig variation. Det er variation eller “støj”, som kan tilskrives uobserverede variable. Hvis vi fitter til disse mønstre i træningssættet, vil det øge vores tab i testsættet, hvor de samme mønstre ikke kan forventes at genfindes, fordi de varierer. Her *overfitter* vi vores model, hvilket mindsker modellens performance out-of-sample (James et al., 2013: 29-33).

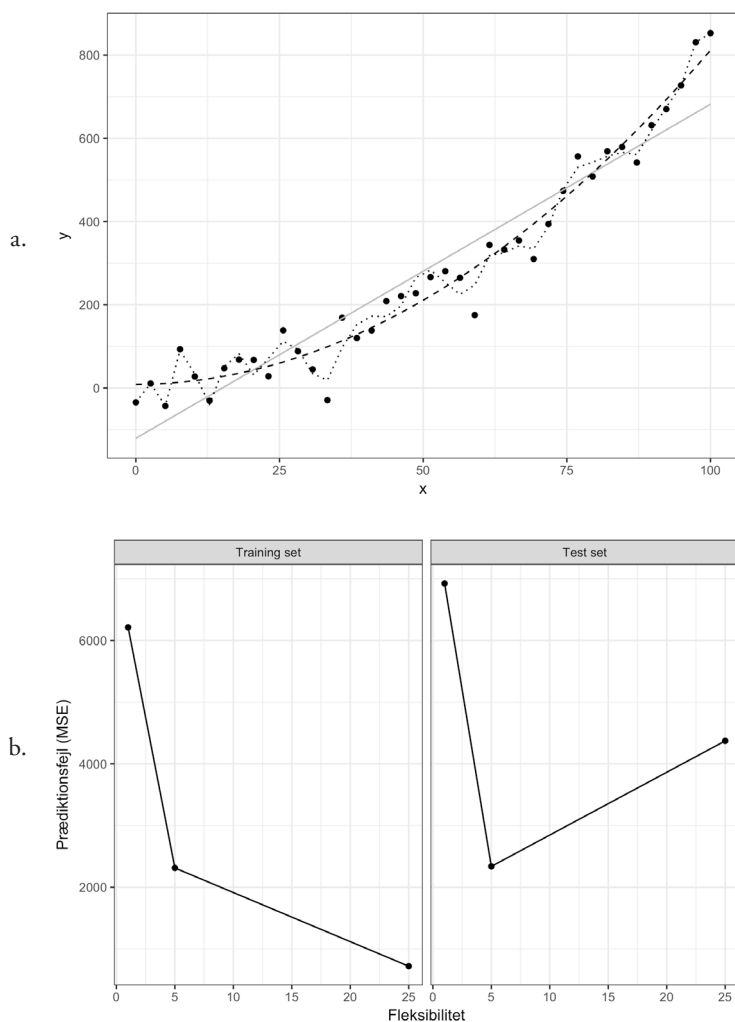
Sammenhængen mellem in-sample og out-of-sample performance er illustreret i figur 3. Her er MSE (mean squared error, dvs. den gennemsnitlige kvadrerede afvigelse mellem forudsagt og faktisk værdi) et ofte anvendt mål for en models tab eller fejlbarlighed (James et al., 2013: 17–19). En høj in-sample performance er ensbetydende med at modellen har lav MSE i træningssættet, mens en høj out-of-sample performance betyder lav MSE i testsættet.

I panel (a) øverst vises et træningssæt. De sorte prikker viser simulerede data generet fra en funktion $\hat{y} = f(\mathbf{X})$ plus tilfældig støj ϵ . Panelet viser ydermere tre forskellige modeller, som er fittet til datapunkterne. Den mest restriktive model er den lineære model, vist ved den grå linje, mens den prikkede linje viser den mest fleksible model (et 25.-gradspolynomium). Ind imellem de to ligger den stiplede linje, som viser y modelleret som et femtegradspolynomium af x .

I panel (b) nederst vises modellernes MSE'er. X-aksen angiver fleksibilitet i modellernes funktionelle form. Den grå linje i venstre side af panelet viser modellernes MSE'er i træningssættet. Det ses, at trænings-MSE'en kun bliver mindre, jo mere fleksible modellerne bliver. Den prikkede linje har således den laveste trænings-MSE, fordi den nærmest perfekt fitter alle punkterne i træningssættet. Linjen i højre side af panelet viser modellernes test-MSE. Her er det anderledes den stiplede linje, som har den laveste test-MSE. Den lineære grå linje har en relativt høj test-MSE, fordi den lineære model er for restriktiv og ikke er en specielt god tilnærmelse af formen på den datagenerende model. Vi siger, at modellen *underfitter*. Den meget fleksible prikkede linje har også en høj test-MSE, fordi den har fittet til støj i venstre side af figuren, hvilket giver dårlige prædiktioner out-of-sample i testsættet. Her siger vi, at modellen *overfitter*.

Mens linjen til venstre blot er aftagende og viser dalende trænings-MSE for mere fleksible modeller, viser linjen til højre anderledes en U-form i modellernes test-MSE. Modellernes out-of-sample performance er dermed hverken optimal for en model, der er for restriktiv (den lineære model) eller for fleksibel

Figur 3. Illustration af overfitting



Figur 3a øverst viser et simuleret datasæt hvor y er modelleret som hhv. en lineær funktion af x (den grå linje), med en mere fleksibel form i form af et femtegradspolynomium (stiplet linje), og en endnu mere fleksibel form i form af et 25.-gradspolynomium (prikket linje). Figur 3b nederst viser linjernes prædiktionsfejl (målt ved mean squared error) i hhv. training set (dvs. in-sample) og test set (dvs. out-of-sample). Den mest fleksible form har mindst prædiktionsfejl in-sample, men som følge af af overfitting relativt større prædiktionsfejl out-of-sample. Inspireret af et lignende eksempel i James et al. (2013: 31). Linjerne i panel b er medtaget for at understøtte den visuelle sammenligning og repræsenterer ikke den sande sammenhæng mellem fleksibilitet og prædiktionsfejl.

(25.-gradspolynomiumet) i forhold til den datagenererende proces. Sammenhængen er universel, når vi fitter modeller til et trænings- og testsæt, uafhængigt af datasæt og uafhængigt af, hvilken model som fittes (James et al., 2013: 31).

Når vi forsøger at finde frem til modellen med den bedste out-of-sample performance, er det afgørende at ramme den rigtige balance mellem risikoen for underfitting og risikoen for overfitting. Særligt står begrebet overfitting centralt i maskinlæringslitteraturen. Det skyldes, at det med meget fleksible modeller – som fx klassifikationstræer – er meget nemt at fitte data meget præcist. Her kan en mindre fleksibel model potentielt give en lavere test-MSE og højere out-of-sample performance (Friedman, 2001).

Tradeoffet mellem bias og varians

Den U-formede sammenhæng mellem en models fleksibilitet og dens performance out-of-sample skyldes to konkurrerende hensyn, når vi fitter en model til data. Der er tale om et tradeoff mellem bias og varians (James et al., 2013: 33). Varians kan vi forstå som et udtryk for, at der er tilfældig variation i data, og at de resulterende modeller derfor varierer, alt efter hvilket datasæt vi træner dem på. Generelt har mere fleksible modeller en højere varians (James et al., 2013: 33). Vi kan her kaste et blik tilbage på figur 2. Den prikkede kurve er meget fleksibel og har en høj varians. Det betyder, at hvis bare få datapunkter ændrer sig, så vil det betyde en stor ændring i funktionen for den prikkede kurve. Og det er meget sandsynligt, at datapunkterne vil ændre sig i et nyt datasæt, eksempelvis testsættet, fordi punkterne i figuren til dels afspejler tilfældig støj ϵ .

Bias kan forstås som en fejl, der følger af, at vi forsøger at modellere en kompleks sammenhæng fra virkeligheden med en meget enklere model (James et al., 2013: 35). Den grå linje i figuren viser fx en lineær model, som er meget lidt fleksibel, og det ses, at den funktionelle form er en dårlig tilnærmelse af den funktionelle form på den datagenererende proces. Det betyder, at uanset hvor mange flere observationer, vi tilføjer i træningssættet, så vil den lineære model stadig være dårlig til at fitte datapunkterne. Den lineære model er med andre ord biased. Generelt vil mere fleksible modeller i mindre omfang være biased end mere restriktive modeller (James et al., 2013: 35).

Den bedste out-of-sample performance opnår vi ved samtidig at minimere både en models varians og bias. Når vi minimerer bias og varians samtidigt, opstår et tradeoff: mere fleksible modeller har højere varians, men lavere bias – og omvendt for mere restriktive modeller (James et al., 2013: 33-36). I takt med at en model gøres mere fleksibel, vil det typisk være sådan, at bias indled-

ningsvist mindskes relativt hurtigere, end variansen øges. Derfor vil den forventede test-MSE samlet set blive mindre. Det vil forsætte indtil et vist punkt, hvor nytten af mere fleksibilitet ikke er specielt gavnlig, fordi formen på den estimerede funktion er en udmærket tilnærmelse af f . Her vil bias ikke blive meget mindre, selvom vi øger modellens fleksibilitet. Til gengæld vil variansen begynde at stige kraftigt, fordi vi nu begynder at fitte til støj, hvormed den samlede forventede test-MSE vil begynde at stige. Det er denne sammenhæng, som i figur 2 giver U-formen på den forventede test-MSE som funktion af en models fleksibilitet (James et al., 2013: 35-36).

Når vi ønsker at maksimere out-of-sample performance ligger kunsten således i samtidig at opnå en så lille varians og så lille bias som muligt. Når vi skal finde frem til den optimale grad af fleksibilitet for en given model og dermed afveje bias og varians, kan vi bruge teknikker under fællesbetegnelsen *regularisering*.

Regularisering

Regularisering går ud på at begrænse en models fleksibilitet og kompleksitet (James et al., 2013: 203-204). En måde at gøre det på er ved at kontrollere fleksibiliteten direkte med parametre, der begrænser, hvor fleksibelt modellen kan fitte data. *Shrinkage* er en udbredt teknik til regularisering, der "straffer" en model for kompleksitet ved at introducere en såkaldt regulariseringsterm i modellens tabsfunktion, som bliver større, jo mere kompleks en model bliver (James et al., 2013: 203-204, 214-215). Der findes flere former for shrinkage. Én af dem fungerer rent matematisk ved, at der i modellens tabsfunktion minimeres kvadrerede residualer plus en regulariseringsterm. Regulariseringstermen består af en parameterværdi ganget med summen af modellens kvadrerede koefficienter. Den frie parameter kan antage værdier fra 0 til uendelig. Når den sættes til 0, svarer regressionen til almindelig OLS, fordi hele regulariseringstermen bliver 0. Når parameterværdien sættes større end 0 bliver modellen "straffet" for at have større koefficienter, fordi det giver et større tab. Regulariseringen tilskynder derfor til mindre koefficienter, og tilskyndelsen vokser i takt med parameterværdien. Med andre ord biaser regularisering modellen mod mindre koefficienter, men det giver samtidig en simplere model med mindre varians, da større koefficienter giver mere variable prædiktioner. Således får vi en regressionsmodel, hvor tradeoff'et mellem bias og varians modelleres via parameteren – jo større parameterværdi des mindre varians og mere bias, og omvendt (James et al., 2013: 214-224).

Tuning

Selve idéen om regularisering er ikke et nyt bidrag fra maskinlæringslitteraturen. Nogle politologer vil endog være bekendte med shrinkage-metoder som ridge- og lasso-regression. Det, som derimod er et nybrud i politologien, er den tilgang, hvormed maskinlæring kan anvendes til at fastsætte værdien for frie parametre som i eksemplet ovenfor. Hvor man i estimationssammenhæng typisk vil fastsætte frie parametre teoridrevet eller ud fra antagelser, kan vi i prædiktionsammenhæng “tune” parametrene. Tuning går i al sin enkelthed ud på at afprøve forskellige kombinationer af parameterværdier, sådan at vi empirisk kan fastsætte den grad af fleksibilitet, der giver den laveste test-MSE og dermed den bedste performance out-of-sample (James et al., 2013: 227-228; Varian, 2014: 6-7).

I tuning-processen ligger en del af læringselementet i maskinlæring. En udbredt metode er *k-fold krydsvalidering* som beskrevet tidligere. Her trænes modellen med en given kombination af parametre på $k - 1$ folder, og modellens performance testes på den k 'te fold. Processen gentages k gange, én for hver fold, hvorefter den gennemsnitlige MSE beregnes som mål for performance. Herefter kan parametrene justeres, hvorefter krydsvalidering gentages, og modellernes out-of-sample MSE kan sammenlignes. Denne proces fortsætter, og slutteligt vælges den model med den kombination af parametre, som har den laveste MSE. Til at afsøge mulighedsrummet af parameterkombinationer anvendes ofte *grid search* i tuningen. Her angives en værdimængde for hver af de frie parametre, hvorefter alle kombinationer af parameterværdierne afprøves én efter én (James et al., 2013: 227-228; Varian, 2014: 6-7).

Med afsæt i disse kernebegreber vender vi nu vores opmærksomhed mod en særligt udbredt tilgang til prædiktion i maskinlæringslitteraturen, prædiktion ved hjælp af klassifikationstræer.

Prædiktion med klassifikationstræer

Der anvendes en lang række forskellige algoritmer til maskinlæring (se fx Hastie, Tibshirani og Friedman, 2009; Murphy, 2012), hvoraf ingen er universelt bedst på tværs af undersøgelser og datasæt (James et al., 2013: 29). En algoritme er et sæt af regler for, hvordan et specifikt problem løses – fx regler for, hvordan observationer skal håndteres for at finde mønstre og sammenhænge i et datasæt. Betegnelsen algoritme kan i vid udstrækning læses synonymt med *model*. Begrebet refererer mere præcist til en models indre regelsæt for, hvordan en tabsfunktion minimeres og modellen fittes til data.

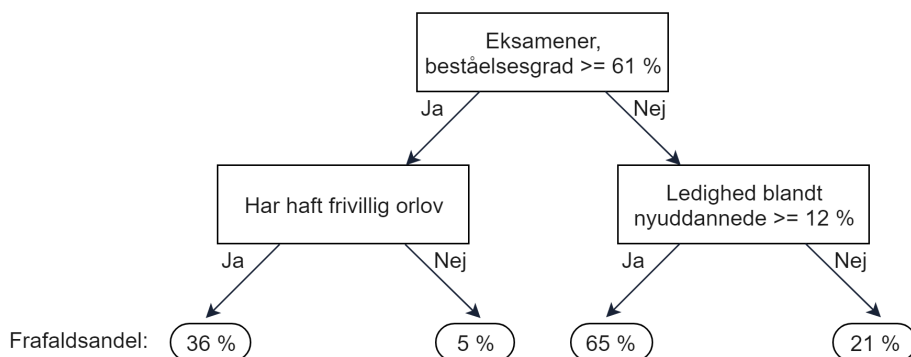
I vores eksempel, Københavns Professionshøjskole, anvendes en model baseret på klassifikationstræer. Klassifikationstræer har en særlig appel, idet de kan

modellere data meget komplekst og fleksibelt og alligevel bibeholde en intuitiv fortolkning. Klassifikationstræer fungerer ved at minimere en tabsfunktion igennem segmenteringen af data på baggrund af de variable, som algoritmen har til rådighed i datasættet. Tabsfunktionen kan tage forskellige former, der er mere eller mindre komplekse mål for, hvor “rene” outcome-grupper som kan dannes ud fra variablene i datasættet (Hastie, Tibshirani og Friedman, 2009: 356). I vores case om uddannelsesfrafald kan renhed forstås som et mål for, i hvor høj grad observationerne kan opdeles, sådan at de resulterende grupper kun indeholder hhv. frafaldne og gennemførte studerende.

Helt konkret segmenterer klassifikationstræer et datasæt ved at sortere observationerne i grupper på baggrund af en række binære spørgsmål om de uafhængige variable (James et al., 2013: 303-314). I vores case kunne det fx være et spørgsmål om, hvorvidt en given studerende i datasættet er en mand. Hvis ja, bliver den studerende placeret i den ene gruppe af observationer, og hvis nej i den anden gruppe. Efter algoritmen har foretaget et split, gennemløbes alle variable og alle deres mulige split igen for hver af de grupper, som er resultatet af tidligere split. Kontinuerte variable såsom alder kan splittes på alle de værdier, som variabelen kan tage. Algoritmen leder som nævnt efter det split, der bedst segmenterer datasættet i grupper med et ensartet frafaldsmønster – dvs. at gruppen enten har en meget lav eller meget høj andel studerende, der frafalder. Algoritmen fortsætter med at segmentere datasættet indtil et givent stop-kriterium nås, fx at der kun er et præspecificeret antal studerende i hvert segment.

Figur 4 viser et eksempel på et klassifikationstræ til forudsigelse af frafald på Københavns Professionshøjskole.

Figur 4: Illustration af et klassifikationstræ fra Københavns Professionshøjskole



Træet viser frafaldsandelen for studerende i fire forskellige segmenter, der i overensstemmelse med træmetaforen kaldes *blade*. Risikoen for frafald er højest blandt den gruppe af studerende, som har en beståelsesgrad under 61 procent, og som går på en uddannelse med relativt høj dimittendledighed. Træet her er groet lavt for eksemplets skyld – i praksis opnås mere ensartede frafaldsmønstre i segmenterne ved at gro træet dybere og dermed splitte træet i flere segmenter (James et al., 2013: 303-306).

For politologer er en nyttig egenskab ved klassifikationstræer, at de som udgangspunkt kræver mindre præ-processering af data, dels fordi centrering og skalering af variable er unødvendigt, dels fordi outliers ikke har den ekstreme indflydelse, som vi kender det fra OLS (Hastie, Tibshirani og Friedman, 2009: 352). Det skyldes, at alle variable behandles som dikotome i træmodeller, hvor observationerne på en variabel splittes i to, over og under en given tærskel. Dermed er det underordnet, om observationerne ligger lige over eller meget over tærsklen – de har den samme indflydelse på modellen.

Et kendetegn ved klassifikationstræer er, at en segmentering betinger senere segmenteringer, hvilket fortsætter nedad i træet (James et al., 2013: 306-311). Det giver en fordel i prædiktionsammenhæng, fordi modellerne derved ikke bygger på en bestemt antagelse om fx linearitet mellem variable og outcome. Anderledes tillades et stort rum for kompleks interaktion mellem variablene (Montgomery og Olivella, 2018: 1-2). Det bidrager til gode prædiktioner, at vi ikke behøver at begrænse os til eksempelvis en lineær model.

Fordi klassifikationstræer kan modellere data meget fleksibelt, er de tilsvarende sensitive over for overfitting. Et træ kan uden videre gro, indtil det korrekt klassificerer samtlige observationer i et givent træningssæt. Men, som vi har set, vil det være at overfitte til data, hvilket vil give dårlig performance out-of-sample. Derfor regulariserer vi træer gennem såkaldt *pruning* (beskæring). Ved pruning lader vi først træet ”gro vildt”, hvorefter vi beskærer det. Det vil resultere i et *subtree*, der er en mindre kompleks udgave af det oprindelige, vildtvoksende træ. Grunden til, at vi først gror træet med meget lempelige kriterier for derpå at beskære det (i stedet for bare at gro et mindre lempeligt træ fra starten), er, at et umiddelbart nytteløst split kan give anledning til et nyttigt split længere nede i træet. Præcist, hvor meget træet skal regulariseres for at give den bedste performance out-of-sample, afgøres empirisk i tuning-processen (James et al., 2013: 307-311).

I praksis giver et enkelt klassifikationstræ som regel ikke en særlig høj prædiktions-performance. Klassifikationstræer udgør i stedet byggestenen for en række mere komplekse algoritmer. Det gælder særligt såkaldte ensemble-modeller, som består af et stort antal klassifikationstræer. En populær ensemble-

model som allerede har vundet noget indpas i empirisk politologi er *Random Forest*, som i stedet for at fitte ét klassifikationstræ til data, fitter en hel skov af træer og tager gennemsnittet af deres prædiktioner. Til hvert træ anvender algoritmen kun en tilfældig subsample af træningssættets observationer og variable (James et al., 2013: 187-190). Det giver den fordel, at vi opnår en række forskelligartede og ukorrelerede træer, og når vi tager gennemsnittet af deres observationer bliver variansen af prædiktionerne mindre, ligesom når vi i andre sammenhænge tager gennemsnittet af en række uafhængige observationer (James et al., 2013: 316-323).

I et studie af statslige overgreb mod egne befolkninger bruger Hill og Jones (2014) fx *Random Forest*-modeller til at teste konkurrerende teoris evne til at forudsige overgreb. Forfatterne finder blandt andet, at juridiske institutioner er stærkt prædiktive – en faktor som ikke figurerer prominent i gængse teorier på området.

En anden populær ensemble-model er *Gradient Boosted Trees*, som eksempelvis ligger til grund for frafaldsmodellen på Københavns Professionshøjskole. *Gradient Boosted Trees* fitter en række klassifikationstræer *sekventielt*, således at hvert nyt træ bygger videre på de forudgående ved at lægge størst vægt på de observationer, som blev klassificeret forkert ved de tidligere træer (James et al., 2013: 321-323).

Omkostningen ved ensemblemodellerne er, at de resulterende modeller er sværere at fortolke, men til gengæld giver de typisk en væsentligt forbedret prædiktions-performance (Athey og Imbens, 2016).

Metodiske udfordringer ved maskinlæring anvendt til målretning

Anvendelsen af maskinlæring har uden tvivl stort potentiale i den offentlige forvaltning, hvor prædiktion kan bruges til at målrette politiske tiltag. De nye træbaserede algoritmer har også et stort potentiale til at afdække komplekse interaktioner mellem variable.

Samtidig er det dog nødvendigt at huske, hvad maskinlæring ikke kan: afdække kausale sammenhænge. Maskinlæring er særlig relevant i tilfælde, hvor vi alene er interesserede i at prædiktere et outcome. I praksis er det dog de færreste politiske problemstillinger, som vil være rene prædiktions-problemer. I vores gennemgående eksempel ønsker Københavns Professionshøjskole fx at forudsige frafald blandt studerende for at kunne målrette en indsats mod de mest frafaldstruede. Det forudsætter, at vi er bekendte med indsatser, som uafhængigt af de bagvedliggende årsager kan benyttes til at afværge frafald. Forhindring af frafald er med andre ord ikke et rent prædiktions-problem. Vi

er ikke kun afhængige af præcise prædiktioner, men også af at kende effekten af de tiltag, som vi gerne vil målrette – og dermed er vi tilbage ved kausalestimation. Det er med andre ord svært at forestille sig, at prædiktion kan stå alene uden kausalestimation.

Anvendelsen af maskinlæring giver også anledning til en mere ejendommelig metodisk udfordring. Den følger af, at formålet ikke er at estimere en strukturel datagenererende proces, som vi er vant til som politologer. I stedet er formålet at finde sammenhænge i data og målrette tiltag for netop at *ændre* disse sammenhænge.

Lad os forestille os en situation, hvor Københavns Professionshøjskole målretter et succesfuldt tiltag mod de 10 pct. mest frafaldstruede studerende. Lad os sige, at tiltaget i stort omfang reducerer frafaldet blandt denne gruppe af studerende. Det vil betyde, at de særlige karakteristika ved denne gruppe, som gjorde, at den blev identificeret som meget frafaldstruet, ikke længere vil hænge sammen med frafald. Lad os videre sige, at der var et stort overtal af mænd blandt disse 10 pct. af de studerende. Hvis de bliver fastholdt som følge af et tiltag rettet mod dem, så vil det at være mand i mindre omfang hænge sammen med en større frafaldsrisiko fremover. Men hvad sker der så, når frafaldsmodellen bruges til at målrette et tiltag næste gang? Så vil tiltaget i mindre omfang blive rettet mod denne gruppe mænd og i stedet blive rettet mod en ny gruppe, som nu udgør de 10 pct. mest frafaldstruede studerende. Det er ikke hensigtsmæssigt, hvis der er noget iboende ved det at være mand, som øger frafaldsrisikoen. Vi ændrer med andre ord den datagenererende proces, som frafaldsmodellen er fittet til. Det ændrer vores prædiktioner, fordi modellen ikke er robust mod ændrede korrelationer.

Konklusion og perspektiver

Inden for mange områder af den offentlige forvaltning er der en stigende interesse for at anvende prædiktion til målretning af policy-tiltag. Dermed følger også en stigende politologisk interesse for superviseret maskinlæring, som er særligt velegnet, når vi interesserer os for præcise prædiktioner frem for præcise parameterestimater. I artiklen har vi introduceret en række kernebegreber omkring anvendelsen af maskinlæring til prædiktion: out-of-sample performance, test- og træningssæt, under- og overfitting, feature engineering, regularisering, tuning og krydsvalidering. Maskinlæring muliggør endvidere mere fleksibel modellering af data, og i artiklen har vi introduceret klassifikationstræer og deres afledte ensemble-modeller, som er begyndt at finde anvendelse i samfundsvidenskaben.

Vi skitserede også to metodiske udfordringer ved at anvende prædiktions til målretning. De pegede begge i retning af, at der nok vil være få cases i den offentlige forvaltning, hvor vi vil have glæde af prædiktions uden også at beskæftige os med kausalestimation.

Dertil kommer, at det også kan rejse etiske udfordringer at anvende maskinlæringsmodeller til prædiktions og målretning af tiltag. Algoritmer kan måske nok lave mere præcise forudsigelser end mennesker, men der kan være andre hensyn at tage end præcision alene. I offentlig sagsbehandling er der fx en forventning om, at beslutninger kan udfordres og ankes. Det harmonerer dårligt med beslutningstagning baseret på maskinlæringsmodeller, der ofte bliver kritiseret for at være uigennemskuelige *black boxes*, som er svære at bestride (Kitchin, 2014).

Det er også langt fra trivielt, hvordan man balancerer ønsket om præcise prædiktions over for beskyttelse af den enkeltes privatliv. Vi kan fx forestille os en situation, hvor registerdata om alt fra børns tandlægebesøg til forældrenes indkomstniveau sammenkøres for at lave præcise forudsigelser af social udsathed for at kunne målrette en tidlig, præventiv indsats. Det er endvidere nødvendigt at forholde sig til, at forudsigelser nogle gange vil være forkerte. Jo mere indgribende et tiltag er over for den enkelte, jo mere nøje må man have forholdt sig til de etiske konsekvenser af fejlagtige prædiktions. I tilfældet med socialt udsatte børn er det fx ikke blot det målrettede tiltag, som kan påvirke det enkelte barn. Også selve klassifikationen af et barn som socialt udsat kan påvirke omgivelsernes syn på barnet og barnets syn på sig selv. Samme typer overvejelser er relevante i vores gennemgående eksempel – hvordan påvirker det egentlig en studerende at blive prædikeret til at være i risiko for at frafalde sin uddannelse?

Etiske og metodiske udfordringer til trods er maskinlæring efter alt at dømme kommet for at blive som redskab i den politologiske værktøjskasse. Anvendelsesmulighederne er mange, og voksende udbredelse i den danske såvel som i udenlandske offentlige sektorer indikerer både udbud og efterspørgsel. Kunsten bliver at balancere mellem det teknisk mulige og det samfundsmæssigt ønskværdige.

Referencer

- Angrist, Joshua D. og Jörn-Steffen Pischke (2015). *Mastering Metrics: The Path from Cause to Effect*. Princeton University Press.
- Athey, Susan og Guido Imbens (2016). The state of applied econometrics-causality and policy evaluation, *ArXiv: 1607.00699*.

- Bach, Alexander og Jesper Svejgaard (2017). Maskinl ring p  skoleb nken. Speciale, Institut for Statskundskab, K benhavn s Universitet.
- Berk, Richard (2012). *Criminal Justice Forecasts of Risk: A Machine Learning Approach*. Springer Science & Business Media.
- Breiman, Leo (2001). Statistical modelling: The two cultures. *Statistical science* 16 (3): 199-231.
- Chandler, Dana, Steven D. Levitt og John A. List (2011). Predicting and preventing shootings among at-risk youth. *The American Economic Review* 101 (3): 288-292.
- Conway, Drew og John Myles White (2012). *Machine Learning for Hackers*. Sebastopol: O'Reilly.
- Foster, Ian, Rayid Ghani, Ron S. Jarmin, Frauke Kreuter og Julia Lane (2016). *Big Data and Social Science*. Chapman: Hall/CRC.
- Friedman, Jerome H. (2001). Greedy function approximation: A gradient boosting machine. *Annals of Statistics* 29 (5): 1189-1232.
- Gelman, Andrew og Eric Loken (2013). The garden of forking paths: Why multiple comparisons can be a problem, even when there is no "fishing expedition" or "p-hacking" and the research hypothesis was posited ahead of time. Department of Statistics, Columbia University.
- Hariri, Jacob Gerner (2012). Kausal inferens i statskundskaben. *Politica* 44 (2): 184-201.
- Hastie, Trevor, Robert Tibshirani og Jerome Friedman (2009). *The Elements of Statistical Learning*. Springer.
- Hill, Daniel W. og Zachary M. Jones (2014). An empirical evaluation of explanations for state repression. *American Political Science Review* 108 (3): 661-687.
- Hofman, Jake M., Amit Sharma og Duncan J. Watts (2017). Prediction and explanation in social systems. *Science* 355 (6324): 486-488.
- James, Gareth, Daniela Witten, Trevor Hastie og Robert Tibshirani (2013). *An Introduction to Statistical Learning*. Springer.
- Kitchin, Rob (2014). Big data, new epistemologies and paradigm shifts. *Big Data & Society* 1 (1). <https://doi.org/10.1177/2053951714528481>.
- Kleinberg, Jon, Himabindu Lakkaraju, Jure Leskovec, Jens Ludwig og Sendhil Mullainathan (2017). *Human Decisions and Machine Predictions*.
- Kleinberg, Jon, Jens Ludwig, Sendhil Mullainathan og Ziad Obermeyer (2015). Prediction policy problems. *American Economic Review* 105 (5): 491-495.
- Lantz, Brett (2015). *Machine Learning with R*. Birmingham: Packt Publishing
- Montgomery, Jacob M. og Santiago Olivella (2018). Tree-based models for political science data. *American Journal of Political Science* 62 (3): 729-744.
- Mullainathan, Sendhil og Jann Spiess (2017). Machine learning: An applied econometric approach. *Journal of Economic Perspectives* 31 (2): 87-106.

- Murphy, Kevin P. (2012). *Machine Learning: A Probabilistic Perspective*. MIT press.
- Obermeyer, Ziad og Ezekiel J. Emanuel (2016). Predicting the future: Big data, machine learning, and clinical medicine. *The New England Journal of Medicine* 375 (13): 1216-1219.
- Perry, Walt L., Brian McInnis, Carter C. Price, Susan C. Smith og John S. Hollywood (2013). *Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*. Rand Corporation.
- Rosenbaum, Paul R. og Donald B. Rubin (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika* 70 (1): 41-55.
- Samii, Cyrus (2016). Causal empiricism in quantitative research. *The Journal of Politics* 78 (3): 941-955.
- Samuel, Arthur L. (1959). Some studies in machine learning using the game of checkers. *IBM Journal of Research and Development* 3 (3): 210-229.
- Shalev-Shwartz, Shai og Shai Ben-David (2014). *Understanding Machine Learning: From Theory to Algorithms*. New York: Cambridge University Press.
- Varian, Hal R. (2014). Big data: New tricks for econometrics. *The Journal of Economic Perspectives* 28 (2): 3-27.
- Wooldridge, Jeffrey M. (2009). *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. South-Western Cengage Learning.

Simon Laumann Jørgensen

De fagprofessionelle, behovsfortolkning og legitimitet i ældreplejepolitikken¹

Hvilken rolle burde borgere og plejepersonale tilskrives i udviklingen af politik på ældreplejeområdet? Det dominerende synspunkt tilskriver dem en begrænset rolle. Det er dog væsentligt, at der her er tale om en klassisk magtkamp i behovspolitikken: Hvem skal kunne bestemme de legitime behov i velfærdsstaten? Flere peger på relevansen af Jürgen Habermas' komplekse teoriudvikling for afklaring af legitimitet i behovspolitikken. Tilgangen er først og fremmest relevant, fordi den peger på de funktioner, den demokratiske velfærdsstat bør påtage sig i forhold til at sikre behovskommunikationen på tværs af samfundet. Med afsæt i Habermas' egen tænkning såvel som de nyeste udviklinger i ældreplejen tilføjer artiklen, at vi bør have skarpere blik for de udfordringer for en sådan tværgående kommunikation, der skyldes forskelle i erfarings- og forståelsespositioner, der bunder i graden af omsorgsafhængighed. Den udfordring åbner op for at tilskrive fagprofessionelle i ældreplejen en særlig rolle som brobyggere i den demokratiske diskussion om legitimitet i ældreplejepolitikken. Det kræver dog, at de også tilskrives en mere aktiv rolle som behovsfortolkere i samarbejde med plejekrævende borgere, end aktuel plejepolitik tilskriver dem.

I en rapport om ældrepleje opfordres borgerne og plejepersonalet til at opgive omsorg som kerneydelse (Kjellberg, Ibsen og Kjellberg, 2011: 25), mens statsministeren i nytårstalen 2019 bekræfter, at der ikke er megen tid til at holde i hånd i pleje- og sundhedssektoren. Offentlig ældrepleje handler i politisk henseende om kampe om omstridte begreber som omsorg, pleje og behov (Eriksen, 1996: 67; Daly og Lewis, 2000: 284; Greve, 2017: 14). Hvad god og fair ældrepleje er, og hvordan den skal fordeles, er noget, der skal udlægges i spændingsfeltet mellem moral, etik, økonomi, pragmatik, magt og de mange konfliktuerende perspektiver på pleje (Dahl, 2004: 16). Denne overordnede diskussion om retfærdig fordeling af ældrepleje er samtidig gensidigt forbundet med den helt konkrete pleje og omsorgssituation og dennes udlægning af behovene. Behovene kan være individuelle, og for den enkelte kan det kræve en eksperimentel undersøgelse og tolkning at finde ud af, hvad ens behov og interesser egentlig er.

Et centralt spørgsmål er i det lys, hvilken rolle borgerne selv og de fagprofessionelle frontlinjemedarbejdere bør spille for den legitime udlægning af

behovene i velfærdsstaten. Det spørgsmål må rejses ikke mindst i forhold til ældrepleje, hvor frontlinjemedarbejderne har antennerne ude i dele af samfundet, der let glider af syne i vores rationaliserede livsverden. Det er et centralt spørgsmål ikke mindst i den danske velfærdsstat, hvor omsorgen i vid udstrækning er offentlig (Knijn og Kremer, 1997: 346; Dahl, 2009: 637; Jensen og Møberg, 2011), og hvor ældreplejen udsættes for rationaliserings- og effektiviseringstiltag, der ændrer plejens form og indhold.² Professionernes plads til skøn, relationer og omsorg og etik er under pres (Christoffersen, 2013), men hvad er legitimiteten i, at det er blevet sådan? Artiklen følger her Nancy Frasers opfordring til at sætte fokus på politikkerne for og magtkampene om behovsfortolkning. Det handler om de politikker, der rammesætter og former behovsfortolkninger og privilegerer visse grupper og forståelser. “[W]e should think about welfare state politics not only in terms of who gets what, but also in terms of who gets to interpret what people need” (Dahl, Stoltz og Willig, 2004: 375).

At der er reelle konflikter og magtkampe om hvilke og hvis perspektiver på pleje, der er legitime i udlægningen af behovene i ældreplejen, kan illustreres ved at sammenligne to rapporter om rehabilitering i ældreplejen (Marselisborg-centret, 2004; Kjellberg, Ibsen og Kjellberg, 2011: 21). Her udspiller der sig under overfladen en magtkamp om at bestemme behovene såvel som hvem, der legitimt kan være med i bestemmelsen af de relevante behov. De to rapporter er lodret uenige om, hvordan og hvorvidt borgernes og de fagprofessionelles perspektiver på borgernes behov og interesser bør inddrages. Der er vel at mærke tale om et særdeles centralt politikfelt, hvor der i ældreplejen er øget fokus på rehabilitering og aktiv aldring (Greve, 2017: 181f).³

For at analysere den normative problemstilling om inklusivitet i bestemmelsen af behov i ældreplejen dykker artiklen ned i Jürgen Habermas’ teori-kompleks (sml. Eriksen, 1996: 56, 59, 67). Denne kritiske teori udgør et attraktivt alternativ til den mere og mere udbredte *public choice*-model (Eriksen, 1996: 59) såvel som traditionelle liberale legitimitetsmodeller (Peter, 2017), og tilbyder sig som løsning på det problem, at der både er moralske perspektiver (hvilken fairness?), etiske perspektiver (hvilke goder?), og at vi ingen objektiv og videnskabelig metode har til at finde frem til hvilke behov, der bør tilfredsstilles (Eriksen, 1996: 64). En sådan inkluderende tilgang anerkendes tilsyneladende overordnet set i offentligheden som løsning på prioriteringsproblemer.⁴

Målet med analysen er at udvikle en teoretisk ramme til diskussion af, hvilken form for inklusivitet behovspolitikken kræver for at sikre legitimitet. For hvad vil inklusivitet sige? Og på hvilke niveauer skal der være tale om inklusivitet? Hvilket rum skal der være for artikulation af borgernære, partikulære interesser? Ligesom behovsfortolkningen og udlægningen må foregå på mange

planer i samfundet, bliver der et spørgsmål om samspillet mellem de forskellige niveauer. Hvilken rolle skal artikulation og videreformidling af sådanne interesser og behov via omsorgsgiverne spille i retfærdighedsdiskurserne på alment samfundsplan? Burde plejepersonalets indsigter og viden få større vægt i de samlede overvejelser og drøftelser om velfærdsstatens pleje og omsorgstilbud?

Problemstillingen er toledet i sit teoretiske fokus. For det første fokuserer artiklen på, hvad Habermas' diskursteori ville kunne bidrage med af kritisk analyse i lyset af de aktuelle tendenser i velfærdsstaten, hvor magten forskydes fra frontlinjere relationerne op til politiker- og embedsmandsniveau. For det andet fokuserer artiklen teoriinternt på, om der er behov for at udvide Habermas' teoriekompleks, netop når det gælder behovsdiskurserne. På trods af Habermas' teoris voluminøse omfang og interne kompleksitet synes netop behovsdiskurser i relation til ældrepleje at rumme en udfordring for teorien. Analysen af denne problemstilling ud fra Habermas' teori fører til spørgsmål vedrørende betingelserne for inklusive diskurser givet det intersubjektive menneskesyn, Habermas udvikler. Denne teoriinterne udfordring er dog ikke mere teoriintern, end at den kan siges at gælde for de fleste politiske filosofier, og at netop Habermas' teori – blandt andet gennem bidragene hertil fra feministisk kant – kunne rumme en løsning på udfordringen. Artiklen skitserer på den baggrund elementer til et forsvar for en demokratiseret forvaltning af velfærdsstaten ved at analysere magtkampene om behovsartikulation og inddragelse i velfærdsstaten ud fra Habermas' perspektiv såvel som de pointer om udfordringer for demokratisk inklusion, artiklen rejser. Denne problemstilling om inklusion og eksklusion af berørte parter og deres potentielle repræsentanter udspiller sig parallelt i demokratiteorien (se fx Bauböck, 2018) såvel som i kritiske policy-analyser af aktuelle udviklinger i velfærdsstaten (Jørgensen, 2015).⁵

I første afsnit redegør jeg for, hvad der for Habermas følger af en rationaliseret livsverden med velfærdsstatlig, professionaliseret omsorg. I andet afsnit redegøres for diskursteoriens grundelementer og inklusionskrav, hvorefter diskursetikkens høje krav til deltagerne konfronteres i tredje afsnit. I fjerde afsnit argumenterer jeg for, at der er brug for en udvidelse af Habermas' model i form af begrebet om livs- og omsorgspositioner og den epistemiske bias, der kan følge heraf. Det fører til en pointe om at tiltænke de fagprofessionelle en afgørende kommunikativ rolle som eksperter i behovsudlægning, behovsartikulation og behovsfortolkning med henblik på at overvinde positionel bias i politiske behovsdiskurser. Det kræver dog, at de også tiltænkes en sådan rolle i de borgernære møder. I konklusionen forholder jeg mig til, hvad disse indsigter kan betyde for de aktuelle magtkampe i ældreplejepolitikken som illustreret af de to nævnte rapporter om rehabilitering.

Rationaliseringen af livsverdenen og behovsantennen

Ifølge Habermas er velfærdsstatens mange funktioner vokset ud af *livsverdenen*, hvor mennesker reproducerer sig selv fysisk, kulturelt og normativt. Nutidens børnehaver, skoler og hospitaler er således blot en rationaliseret og institutionaliseret udgave af praksisser, mennesker har brug for til at kunne reproducere sig selv. Det er derfor vigtigt, at velfærdsstatens ingeniører har sans for, at professionaliserede livsverdenspraksisser fortsat må tjene funktioner som kulturel overlevering, børneopdragelse og social integration (Habermas, 1987: 146). Der er således mere end pragmatiske grunde til at institutionalisere offentlig omsorg. Det handler ikke blot om effektivt at løse sociale og biologiske problemer, men også om at styrke borgernes normativt-refleksive dyder som udtrykt i solidaritet og værdsættelse af de offentlige institutioners funktioner. En central udfordring er her at få borgere og institutioner til ekspresivt at bakke op om omsorg for de svage som en dyd, samtidig med at omsorgsgiverne ikke bliver for overbebyrdede (Habermas, 1996: 115).

For Habermas er det tillige væsentligt, at borgerne bevidstgøres om, at den rationaliserede omsorg for de svage er en væsentlig samfundsudvikling, der peger ud over de goder, den medfører for de direkte berørte borgeres livskvalitet med dens subjektive, objektive og intersubjektive faktorer (Rostgaard, Brünner og Fridberg, 2012). Det gælder ikke mindst i forhold til at sikre borgernes frihed. Der er sket store fremskridt fra en tid, hvor døtre plejede forældre efter bestemte forskrifter og normer, eller hvor ældre forældre var overladt til mere tilfældig hjælp. Det frigør kvinderne til ikke at være bundet til omsorg (Gheaus, 2011), og det universaliserer det gode, det er at kunne modtage omsorg, når man er skrøbelig og omsorgsafhængig (Albrekt Larsen og Goul Andersen, 2015). Det udligner omsorgsbyrderne mellem borgerne og gør det mere frit at påtage sig omsorgsopgaver (Tronto, 1993). Ligeledes beskytter velfærdsstatslig omsorg mod nogle af de magt- og dominansrelationer, der uvægerligt er til stede, når udsatte borgere modtager omsorg (Jørgensen, 2018). Ved at følge bureaukratisk regulering og regelfølge sikres en rimelig kvalitet uafhængigt af, om frontlinjemedarbejderen har antipatier overfor borgeren (Gerth og Mills, 1958: 196). Det er væsentligt, da plejerelationer altid har været forbundet med magt (Wærness, 1979). Det gælder også i form af subtile men magtfulde kategoriseringer og grænsedragninger.

Udover at beskytte borgerne mod dominans og understøtte kvinders private autonomi understøtter professionalisering af omsorgsopgaver også den politiske frihed (Habermas, 1996: 419-425). Habermas ser således flere potentialer for frihed og emancipation i institutionalisering af omsorgsopgaver. Samtidig kan kollektive former for omsorgsinstitutionalisering være mindre fremmed-

gørende for omsorgsudøveren, ligesom den ældre omsorgsmottager kan opleve det som en lettelse ikke at skulle bede sine voksne børn om at udføre personlige omsorgsopgaver. Ved at institutionalisere praksisserne og uddanne fagprofessionelle understøttes tillige institutionernes *refleksive* kapaciteter, hvorved også den kulturelle overlevering kan styrkes (Habermas, 1987: 147; sml. Olson, 2006). Dermed styrkes de emancipatoriske potentialer for de berørte borgere og praktikere på kort og langt sigt.

En central udfordring, der følger af denne rationalisering af livsverdenen, er, at livsverdenens *antenner*, som sender informationer til potentielle omsorgsgivere om marginaliserede gruppers omsorgsbehov, risikeres at svækkes. Habermas hæfter sig således ved at "The lifeworld has the antennae and vocabulary to formulate and interpret social problems" (1996: 365; sml. Dewey, 2017). I en rationaliseret livsverden bliver det således nødvendigt at etablere nye antenner. Hvor forældre har daglig kontakt med børnenes plejelinstitutioner, er kontakten til gamle forældre, der modtager offentlig pleje, ofte langt mere sporadisk. Denne omsorg vil befinde sig i samfundets periferi (Habermas, 1996: 358), hvor omsorgsarbejdere vil have en særlig indsigt i, hvordan problemer stiller sig for de berørte (Habermas, 1996: 365). Væsentlig er her de fagprofessionelles professionsetik, som taler om at være borgerens advokat, og om at gå imod bureaukratiets instrumentelle fornuft. Professionsetikken taler for betydningen af relationelle og fortolkende forståelser af omsorg. Omsorgen er her ikke bare en professionel opgave, men en afgørende del af det gode liv (Noddings, 1984; Martinsen, 1993; Henriksen og Vetlesen, 2000).

Her bliver det væsentligt at skelne mellem den nære dialog mellem den fagprofessionelle og borgeren, hvor den konkrete borgers behov skal udlægges og fortolkes, og så retfærdighedsdiskurserne, hvor også de berørte parter, der fx over skattebilletten skal betale for offentlige services, inddrages (sml. Günther, 1988). Alle borgere skal nemlig have deres private såvel som offentlige frihed som autonomi anerkendt, og det er ikke op til enkelte borgere, fagprofessionelle eller filosoffer alene at bestemme, hvilke opgaver der legitimt er offentlige.

I det perspektiv peger allerede Habermas' livsverdensanalyse på to væsentlige arenaer for behovsfortolkning og -udlægning. For det første er der relationen mellem borger og fagprofessionel plejer. Ifølge Blaug (1995) kan Habermas' teori bruges til at forstå, hvilken skade bureaukratisering, instrumentalisering og pseudokommunikation foruden negligerende af udsatte borgeres interesser kan have på omsorgsprofessionerne. Habermas understøtter ligeledes den indsigt, at vi bør tænke omsorgsarbejde som ansigt-til-ansigt-interaktion, der "primært er en kommunikativ aktivitet" (Blaug, 1995: 427). Kommunikative aktiviteter er således afgørende, når vi skal forstå og fortolke de behov, om-

sorgsarbejderen skal varetage (Blaug, 1995: 429). Et nyt sammenlignende studie af forsøg med rehabilitering konkluderer da også, at kommunikation er afgørende for borgernes oplevelse af rehabilitering (Petersen et al., 2017: 47).

For det andet kan Habermas' teori pege på vigtigheden af de ofte oversete input til den offentlige diskussion, som fagprofessionelle med deres livsverdensantennen kunne bidrage med. Habermas' analyser kan her blandt andet gøre det muligt at overskride en naiv forståelse af mulighederne for åben kommunikation i samfund med strukturelle magtrelationer (Scheel, 1993: 140). Habermas' teori kan således bruges til at fremhæve, at kommunikation nødvendigvis må foregå på forskellige niveauer, og at ønsket om demokratisk legitimitet kræver et helhedssyn på kommunikationens former og niveauer. Hermed kan frontlinjediskurser ifølge Habermas med fordel supplere baggrundsdiskurser, der tjener uformel og ikke-institutionaliseret opinions- og viljedannelse (Habermas, 1996: 408). Men måske bør de også tåntænkes en mere institutionaliseret plads, så de systematisk tænkes ind i behovspolitikken? Rationaliseringen af livsverdenen kan medføre, at særlige faggrupper får en privilegeret indsigt i, hvordan problemer, konflikter og kriser viser sig for marginaliserede, plejekrævende borgere. Måske de skulle tåntænkes en mere etableret rolle, end Habermas umiddelbart tilskriver dem?

Diskursetikkens krav om inklusivitet

Habermas sætter således menneskelig kommunikation i centrum for sin teori. Kommunikation er en central menneskelig aktivitet, som ofte vedrører problemløsning i forhold til den ydre natur, samfundet, den indre natur af fortolkede behov såvel som kroppen (Habermas, 1979: 74). Kommunikationen og de samarbejdende forsøg på at forstå udspringer ofte af problemer, konflikter og kriser (Habermas, 1979: 78). Diskursetikken bygger på den såkaldte universalpragmatik, der analyserer menneskers grundlæggende sproglige kommunikation. Her lyder det, at kommunikativ handlen, der stræber efter gensidig forståelse, er primær i menneskelig kommunikation. Hvis således ønsket om gensidig forståelse er primært, indebærer det, at vi indirekte (kontrafaktisk) anerkender, at andre har ret til at sige nej til den tolkning af en given sag, vi lægger frem. Hvis vi således i det mindste indirekte anerkender andres ret til at have en anden udlægning, så anerkender vi samtidig deres individualitet og evne til at vurdere og træffe beslutninger. Kort sagt: Vi anerkender indirekte deres personlige autonomi. Det er denne moralske frihedskerne, Habermas forsøger at sikre fra Kants filosofi, selvom han søger at genetablere moralbevidstheden i offentlige processer af ideel rolleovertagelse frem for individuelle samvittighedsmonologer (Habermas, 1993: 130).

Ifølge Habermas udtrykker selv enkle former for kommunikativ handlen allerede en anerkendelse af, at sprogbrugerne er ansvarlige subjekter, der er i stand til at orientere deres handlinger på baggrund af argumenter, omend kun *faktisk argumentation* rummer anerkendelsen af, at alle deltagere er i stand til at distancere sig fra de gældende normer i de givne livsformer (Habermas, 1993: 131). Værdiafvejninger og politisk problemløsning baseret på faktisk argumentation kalder Habermas diskurser, som adskiller sig fra to gængse måder at afklare normative handlingsspørgsmål på. Diskurser adskiller sig for det første fra den førkonventionelle retfærdiggørelsesform, som orienterer mod tilfredsstillelse af egne behov, som disse forekommer os umiddelbart. Her anvendes koordineringsmekanismer, ifølge hvilke andre nok kan forstås som instrumentel betingelse for vores frihed, men hvor disse andre ikke bidrager til ny erkendelse om, hvad vores frihed består i. Den instrumentelle fornuft fortæller os her, at andre kan hjælpe os til at tilfredsstille visse behov, og vi forstår andres hjælp ud fra markedets principper om gensidighed og reciprocitet (Habermas, 1979: 79). Princippet for legitim politikudvikling lyder således, at “det rette er at søge at tilfredsstille ens egne interesser og behov og at lade andre gøre det samme. Det rette er også det, der er fair; dvs. det, der udgør en lige udveksling, en handel, en aftale” (Habermas, 1990b: 123).

Diskursiv værdiafvejning adskiller sig for det andet fra *konventionelle* former for legitimitetsbestemmelse. Ifølge den konventionelle tilgang lyder det, at “det rette er at gøre det, der generelt forventes af folk tæt på én, eller hvad folk generelt forventer af folk i ens rolle som søn, søster, ven etc.” (Habermas, 1990b: 123). Individets handlinger motiveres både prækonventionelt og konventionelt af frykten for individers eller gruppers sanktioner. Her udgør den almene (dvs. én der ikke står én nært) svage, omsorgskrævende ældre generelt ikke nogen trussel, og de konventionelle krav er relativt vage.

Habermas udvikler sin såkaldte diskursetik på baggrund af en alternativ, langt mere inklusiv såkaldt *postkonventionel* tilgang. I diskurser når vi til den *postkonventionelle* legitimitetsbestemmelse, der i modsætning til de to øvrige ikke foregår på baggrund af den autoritet og magt, individer eller grupper har over individet. Her er det rationalitet, forståelsesorientering og perspektivovertagelse snarere end magt, der er styrende. Grundprocessen udtrykkes ifølge Habermas af George Herbert Mead: “The standpoint we adopt in judging morally relevant questions has to allow for the impartial consideration of the known interests of everyone involved, because moral norms, rightly understood, bring a general interest into play” (Habermas, 1987: 92). Som også Jean-Jacques Rousseau og Immanuel Kant anbefaler Habermas således en

søgen efter generaliserede interesser, der ikke blot udgør “generaliserende kompromisser mellem fundamentalt partikulære interesser” (Habermas, 1987: 93).

Habermas’ diskursetik udvikles mere formelt gennem det så kaldte *diskursprincip*, som netop udtrykker et universalistisk legitimeringsprincip (U), som lyder: “For a norm to be valid, the consequences and side effects that its observance can be expected to have for the satisfaction of the particular interests of *each* person affected must be such that all affected can accept them freely” (Habermas, 1990b: 120). Ifølge Habermas kan dette princip udledes af forudsætningerne for argumentation, da forsøg på at forstå altid forudsætter sådanne relationer af gensidig anerkendelse (1990b: 130).

I modsætning til John Rawls’ uvidenhedsslør og oprindelige position, så er U ikke en procedure til at finde frem til normer. Diskursetikken afhænger af virkelige diskurser (Habermas, 1990b: 93, 122). En reel udførsel af sådanne diskurser indebærer, at deltagerne antager, at alle berørte principielt er frie til kun at underkaste det bedre arguments magt, som det også udtrykkes i *diskursprincippet* (D). D lyder, at “enhver legitim norm ville blive mødt med alle berørtes tilslutning, hvis de kunne tage del i en praktisk diskurs” (Habermas, 1990a: 40, 1990b: 121). Sådanne praktiske diskurser presser alle deltagerne til ideel rolleovertagelse og dermed den *postkonventionelle* form for handlingslegitimering, der baserer sig på “fuldkommen omskiftelighed af de perspektiver, hvorudfra aktørerne fremsætter deres argumenter” (Habermas, 1990a: 40, 1990b: 122).

Som allerede antydet forbinder Habermas med de to kernebegreber *livsverden* og *diskurs* to komplekse sider af det at være menneske: på den ene side vores indfældethed i solidariske livsformer med andre og på den anden side vores frihed og selvstændighed. Diskursproceduren refererer allerede til en “eksistential forforståelse blandt deltagerne vedrørende de allermest universelle strukturer i en livsverden, der fra starten har været delt intersubjektivt” (1990a: 48). Den udtrykker således både individernes autonomi som unikke individer og deres “forudgående” indfældethed i intersubjektivt delte livsformer” (1990a: 49). Det er derfor for Habermas ikke overraskende, at der i diskurser både er plads til, at individerne på den ene side fremsætter de mest personlige interesser, og at deltagerne gennem deres empati med alle andre er i stand til at finde en konsensus (1990a: 49).

Ifølge Lawrence Kohlberg, hvis moralpsykologi Habermas trækker på, skal individerne både søge at indtage præcis den andens perspektiv og antage, at denne perspektivovertagelse er gensidig. En sådan konkret perspektivovertagelse, der giver indsigt i et partikulært andet perspektiv, skal dernæst universaliseres, idet man forestiller sig, at alle indtager alle andres perspektiver (Haber-

mas, 1990a: 39). Habermas anbefaler at fortolke rolleovertagen som affødt af diskurser, der lever op til diskursteoriens krav om søgen efter konsensus i lyset af konflikt, og tager afsæt i udvekslingen af *argumenter*, som alle potentielt berørte kan deltage i (1990a: 40; 1990b: 120ff).

Ideal role taking has come to signify a procedural type of justification. The cognitive operations it requires are demanding. Those operations in turn are internally linked with motives and emotional dispositions and attitudes like empathy. Where sociocultural distance is a factor, concern for the fate of one's neighbor – who more often than not is anything but close by – is a necessary emotional prerequisite for the cognitive operations expected of participants in discourse. Similar connections among cognition, empathy, and agape can be shown to hold for the hermeneutic activity of applying universal norms in a context-sensitive manner (Habermas, 1990b: 182).

Diskursetikken bør ifølge Habermas institutionaliseres i de retsligt-politiske institutioner, så den praktiske fornuft systematisk kan komme til faktisk udfoldelse. Det skal dog ske i en mere omfattende form end retfærdighedsdiskursernes fokus på, hvad vi skylder hinanden. Der skal være plads til både moralske retfærdighedsanalyser af behovs- og interessekonflikter, til stærke evalueringer vedrørende indholdet af det gode liv og til pragmatiske analyser af midler og strategier (Habermas, 2005; Jørgensen, 2016). I det lys skal velfærdsstaten nok reformeres med henblik på at realisere moralens direkte hensyn til individernes individuelle og kollektive *frihed*, men pragmatiske og etiske overvejelser har også en rolle at spille (Habermas, 1996: 5). Det gælder ikke mindst etiske overvejelser om det gode liv og såkaldt stærke evalueringer om menneskelig værdighed og om forudsætningerne for et ikke-fremmedgjort liv, der rummer solidaritet og moral (1996: 98). Det er her væsentligt, at Habermas karakteriserer universaliserbare interesser som vedrørende både individuel autonomi, velfærd og samfundsmæssig, normativ reproduction:

Valid norms derive their obligatory character from the fact that they embody a universalizable interest and the autonomy and welfare of individuals as well as the integration and welfare of the social collective are at stake in the maintenance of this interest (Habermas, 1990a: 44f).

Netop fordi den rationaliserede livsverden adskiller borgerne, så visse grupper har en privilegeret adgang til omsorgs- og plejkrævende borgere og derigennem etisk forståelse for menneskelige behovs- og velfærdsinteresser, og netop

fordi den diskursive tilgang stiller så høje krav til deltagerne om at forbinde emotionelle og kognitive kapaciteter og at sammenholde kontekstsensitivitet og generaliserbarhed, så giver det vel mening at tilskrive erfarne fagprofessionelle omsorgsgivere en privilegeret rolle i legitimeringen af omsorgspolitikken?

Legitimitetsteoriens menneskesyn og betingelser

For nærmere at forstå, hvordan Habermas forbinder postkonventionel moralbegrundelse, frihed og solidaritet, må vi dykke yderligere ned i hans menneskesyn. Det er i den forbindelse væsentligt, at Habermas i en række artikler har forholdt sig til den indvending, at omsorgsorienteringer synes at udgøre en overset dimension i hans teoriudvikling (Habermas, 1993: 153). Det er en indvending, feminister har rettet imod centrale retfærdighedsteorier. Feminister har påpeget, at de dominerende menneskesyn, der ligger bag vores retfærdighedsteorier, har tendens til at overse, i hvilken grad menneskelivet er udtryk for afhængighed og skrøbelighed (Gilligan, 1982; Noddings, 1984; Martinsen, 1993; Sevenhuijsen, 1998; Hankivsky, 2004; Held, 2006). Det er derfor vigtigt for feministerne, at omsorgsbegreber og -forståelser får mere plads i offentlige diskussioner (Sevenhuijsen, 2003). Ifølge feministerne skal vi stille de svære spørgsmål, om hvem der har krav på omsorg og hvorfor (Engster, 2005) med afsæt i en forståelse af vores relationelle natur som omsorgsgivere og omsorgsmodtagere og en forståelse af alle menneskers afhængighed og skrøbelighed (jf. Mackenzie, Rogers og Dodds, 2013).

Det har ført til en række interessante teorier ikke mindst indenfor spektret af kritisk teori, der opstiller procedurer for afklaring af legitim politik, der inddrager både abstrakte (universaliserende) og partikulære og konkrete hensyn og interesser i en fælles afsøgning (Habermas, 1990a; Benhabib, 1992). Ved inddragelse af en sådan kontekstuel sensitivitet kan det, der tidligere blev overset, lægges frem (Hankivsky, 2004: 35). Med disse teorier kommer vi ud over en binær opfattelse af retfærdighed og omsorg, hvor retfærdighed vedrører det offentlige, mens omsorg er en privat sag (Moore, 1999; sml. Daly og Lewis, 2000: 282). Som hos Habermas skal dialogen, om hvad god omsorg er, og hvad vi har krav på, for feministerne formes *inklusivt*. Det handler fx for Selma Sevenhuijsen om at mægtiggøre borgerne og tilbyde dem et trygt rum til at udtrykke, hvad det er, de har brug for, men også til selv at bestemme hvilke dele af deres liv, de ønsker at inddrage (Hankivsky, 2004: 35).

For at studere Habermas' svar på feministernes indvendinger vil særligt artiklen "Justice and Solidarity" (1990a) være i fokus i det følgende. I denne artikel diskuterer han blandt andet, i hvilken grad diskursetikken kan inkorporere omsorgshensyn og de karaktertræk, der kendetegner mennesker, der har

forståelse for andres lidelse og behov for hjælp og har omsorg for medborgeres velfærd og lykke (1990a: 41). I "Justice and solidarity" tilslutter han sig den idé, at retfærdighed og velfærdshensyn ikke står i modsætning. Diskurser kan bruges til at finde retfærdige principper for borgernes frihedsrettigheder såvel som for spørgsmål om distributiv retfærdighed eller til at udvikle principper for omsorg og støtte til dem, der har brug for hjælp (1990a: 43).

Habermas' moralpsykologiske position bygger desuden på den hegelianske og meadske pointe, at individer kun kan blive sig selv gennem anerkendelse. Grundlæggende anerkendelse er blandt andet med til at muliggøre vores selvstændige udvikling. Der er således et komplekst samspil mellem socialisering og individualisering – et samspil, der fortsætter livet igennem. "Jo mere individet udvikler sig, desto mere indfanges det i stadigt tættere og stadigt mere komplekse relationer af gensidig afhængighed med klare behov for beskyttelse" (1990a: 46).

Dette menneskesyn går hånd i hånd med forpligtelser for vores kollektive moralske og politiske målsætninger. Samfundet bør sætte rammer for "communicatively produced interpersonal relationships", som muliggør, at individerne kan udtrykke sig selv og blive sig selv (1990a: 36). Det er således ikke muligt for individerne at udforme deres identitet alene, og deres egen "integritet kan således ikke bevares uden livsverden, der muliggør interpersonelle relationer og gensidige anerkendelsesrelationer" (1990a: 46). Moralen har som opgave at understøtte disse "relationer af gensidig anerkendelse hvorigennem alene individerne kan stabilisere deres skrøbelige identiteter gensidigt og simultant med gruppens identitet" (1990a: 46). Det følger deraf, at borgerne har en fælles interesse i at bevare "integriteten af deres fælles livskontekst" (1990a: 47). Moralen skal således både beskytte socialiserede individers ukrænkelighed ved at kræve lige respekt for deres værdighed; og den skal beskytte "intersubjektive relationer af gensidig anerkendelse, der kræver solidaritet af samfundsmedlemmerne, og hvorigennem de er blevet socialiserede" (1990a: 47).

På den baggrund kan der formuleres en bekymring for reproduktionen af et samfund, der understøtter en sådan forbindelse mellem solidaritet, anerkendelse og individuel emancipation. Reproduktionen af et sådant samfund synes at afhænge af institutioner, der understøtter nævnte forbindelser såvel som kommunikative aktiviteter, der bringer aktørernes afhængighed af gensidig solidaritet til deres bevidsthed. Trues dette ikke netop af måden hvorpå, vi har opdelt livsverdenen i adskilte enheder, og i højere og højere grad afskærmer kommunikationen mellem beslutnings- og planlægningsniveauet og de konkrete aktører og borgere i velværdsstatens omsorgs- og reproduktionsinstitutioner?

For Habermas må vi netop have blik for at transformere den solidaritet, der udtrykkes i vores omsorg for velfærden for de samfundsmedlemmer, som vi er forbundet med i delte livsformer "i lyset af idéen om en generel diskursiv viljesdannelse" (1990a: 47). En transformation og udvidelse af denne praktiske solidaritet (fra de mennesker man kender til alle borgere) kræver institutionaliseringen af *diskurser* i samfundet.

It is only when the continued existence of this communication community, which demands of all its members an act of selfless empathy through ideal role taking, is assured that the networks of reciprocal recognition, without which the identity of each individual would necessarily disintegrate, can reproduce themselves (Habermas, 1993: 154).

Disse tanker antyder, 1) at vi bør anse mennesker som permanent anerkendelses- og omsorgskrævende, og at anerkendelse er en betingelse for privat og offentlig autonomi, hvorfor vi reflektivt bør bekræfte vores gensidige forpligtelser om at sikre en sådan anerkendelsesstruktur i retfærdighedsdiskurser; og 2) at denne nærmere bestemte bekræftelse bør foretages via diskurser, som bestemmer, hvad vi mere konkret skylder hinanden. Skellet mellem prækonventionel, konventionel og postkonventionel understøtter, at dette ikke er nogen enkel opgave. Emanciperede individer afhænger af emanciperede samfund. Det synes således ikke tilstrækkeligt at udlægge disse mekanismer. Det synes nødvendigt at understøtte praktiske diskursers udfoldelse på tværs af samfundet såvel som bevidstgørelsen om vores gensidige afhængighed.

For dette politiske-tranformative arbejde er der teoretisk hjælp at hente i Habermas' teori om menneskers grundlæggende kommunikative natur. Det gælder både, at mennesker gennem diskurser har mulighed for at forstå hinanden, og at vores skrøbelighed ifølge Habermas grunder i sprogligt medierede interaktioner (1990a: 48). Ifølge Habermas er vores konkrete velfærdsomsorg allerede forbundet med de pragmatiske forudsætninger for kommunikativ handlen, som er forudsætningen for, at man "kan handle med en orientering mod at opnå forståelse" (1990a: 48).

Udover diskursernes egen socialiserende kraft så peger Habermas på en række socialiserende institutioner, der kan understøtte identiteten som kommunikative individer. Her bemærker jeg, at Habermas nok opridser en række centrale sociale institutioner såsom markedet, arbejde, skoler, militær, museer, teatre, politik, massemedier mv., som det er nyttigt, at borgerne tager del i som ligeværdige (Habermas, 1996: 78), men også at han *ikke* nævner institutioner for ældreomsorg. Mere slående er det dog, at han ikke nævner hospitaler og

sundhedsvæsnet. Det skyldes måske, at hans fokus er på, hvordan institutioner tjener individernes frihed og emancipation? Selvom Habermas således har fokus på de anerkendelsesstrukturer, der spændes udover samfundet, så overses tilsyneladende omsorgen, der knytter sig til vores kropslige skrøbelighed (1996: 409).

Følger vi således hans egen teori til ende i lyset af aktuelle udviklinger i velfærdsstaten, så synes det nødvendigt netop at gøre opmærksom på betingelserne for en sådan transformation, og på at flere aktuelle reformer af velfærdsstaten synes at afkoble et centralt element i denne transformation; nemlig frontlinjepersonalets bidrag til den diskursive viljesdannelse på baggrund af deres kendskab til delte livsformer.

Idet forståelse og perspektivovertagelse er den centrale udfordring for legitime diskurser, ser jeg igen perspektiver i at lade fagprofessionelle, der udvikler særlige kompetencer for perspektivovertagelse, forståelsesorienteret kommunikation og behovsfortolkning på baggrund af anerkendelse af borgernes frihed til at sige nej til den foreslåede behovsudlægning, spille en særlig rolle i retfærdighedsdiskurserne både i offentligheden og i centrale indspil til parlamentariske debatter (herunder udvalg, råd og kommissioner). Disse grupper kunne således udvikle særlige kompetencer i perspektivovertagelse, forståelsesorientering og magtudligning.

Denne strategi giver dog kun mening, hvis aktørerne får særlige muligheder for at udvikle nævnte kompetencer. Som nævnt er noget sådant langt fra givet i dag. Den postkonventionelle tankeform kræver et brud med prækonventionelle og konventionelle tankeformer, som ellers byder sig til både i den personlige og faglige udvikling. De mere selvstændige behovsfortolkninger og normrefleksioner afhænger af socialisering og kommunikation (Habermas, 1973: 211). Habermas slår her på, at der er et intimt samspil mellem moralpsykologi, etik og samfundsudvikling (1973, 1990b, 1993). "[A]n autonomous ego and an emancipated society reciprocally require one another" (Habermas, 1979: 71). Netop de fagprofessionelles praksisser synes dog at rumme et potentiale til at kunne formes reflektivt i lyset af Habermas' idealer.

Frihed handler nok om evnen til at forholde sig fortolkende til egne behov (Habermas, 1979: 78), men samtidig er det et *kommunikativt* jeg, der skal frigøres (Habermas, 1973: 228). Det betyder også, at hvis vi omgives med prækonventionel tænkning eller konventionel tænkning, så stimuleres vores kritiske refleksion over normer og praksisser ikke. Som Habermas skriver: "an autonomous ego organization is by no means a regular occurrence, the result, say, of naturelike processes of maturation; in fact it is usually not attained" (1979: 70). I et miljø, der primært fokuserer på straf, belønning eller gængse

praksisser, er det helt og alene op til individets samvittighed og evne til at sætte sig udover de givne praksisser og normer at tilbyde sig som en anden form for rationalitet, end den hvor individet agerer normkonform eller normbrydende ud fra den snævre egeninteresse (Habermas, 1993: 130). I det lys synes en styrkelse af de fagprofessionelles bidrag til legitim politikudvikling at kræve en styrkelse af både deres og borgernes relative autonomi (Jørgensen, 2016).

Livs- og sygdomspositioner

Habermas anerkender således nødvendigheden af at institutionalisere diskurser om omsorgsprincipper samtidig med, at han relativt optimistisk peger på, at vi bærer et ønske om at fastholde baggrundsbetingelserne for at udvikle vores egen identitet. Habermas skriver, at “[i]ntet er et bedre middel mod at lade andre fejlvurdere ens egeninteresse end deres faktiske deltagelse [i praktisk diskurs]” (1990b: 67). Habermas er således tvunget til ikke blot at støtte sig til praktiske diskursers generative kraft i forhold til at ændre aktørernes moralbevidsthed, men også til at trække på idéen om en forudgående solidaritet, fælles tillid og problemforståelse. Igen tænkes livsverdenen at kunne levere noget af dette. Livsverdenen “tilbyder ressourcer” for “processerne for opnåelse af forståelse” (1990b: 135). Den tilbyder fælles forståelser og netværk af solidariske grupperinger, der er integrerede gennem værdier, og som socialiserer individerne til perspektivovertagelse (1990b: 135f).

I en traditionel livsverdenskontekst, hvor individerne åbenlyst har brug for hinanden på tværs af generationerne, kunne livsverdenen givetvis levere megen støtte i diskussioner om, hvordan de forskellige behov, der stiller sig i forskellige faser af typiske *livsbueforløb* (eller for individer med længerevarende sygdomme og større handicaps) skal anerkendes og understøttes. I en mere differentieret livsverden med muligheder for private løsninger, der ikke åbenlyst placerer individerne i en fælles livsverden, hvor man deler skæbne med andre i ens livsfase, er det dog ikke givet, at livsverdenen kan tilbyde forforståelser, der kan stimulere solidariske principper for varetagelse af fx ensomme døendes behov for relationelle goder.

Udviklingspsykologien har givet en række analytiske bud på et almindeligt menneskelivs forskellige livsfaser. Erik Erikson og andre har udviklet stadie-teorier ud fra idéen om en livsbue, dvs. en fase med vækst og udvikling fra fødslen, der leder til et klimaks på buen, hvorefter der foregår et forfald og en afvikling indtil døden (Fjord Jensen, 1996). Med bueperspektivet ønsker jeg også at lægge op til, at mennesker udvikler sig livet igennem i det mindste i den forstand, at der vil være nogle typiske perspektiver, man i givne faser ser livet igennem. Som Erikson påpeger, kan man fx særligt forbinde voksenlivet

med omsorgsforpligtelser. Har man som fx Habermas og Kohlberg med afsæt i Jean Piaget og Mead primært fokus på barnets udvikling frem til ungdom og tidlig voksendom, så vil sådanne omsorgsperspektiver glide i baggrunden. Som feminister har påpeget, er der ligeledes en kønsbias i forhold til, hvordan og om omsorgsopgaver opleves og erkendes. Ifølge Carol Gilligan (1982) sætter denne ind meget tidligt. Det, jeg er på sporet af her, er den feministisk-epistemologiske pointe, at borgernes strukturelle position kan give dem en bias i forhold til erkendelse af problemer i samfundet (Young, 2000; Jørgensen, 2017). De klassiske opmærksomhedspunkter er her ellers klasse, køn, etnicitet og alder. Fraser (2013) og Iris Marion Young (2000) deler relateret hertil Habermas' fokus på at gøre undersøgelser af interesser og behov reelt ligeværdige i lyset af strukturelle skel mellem borgerne i forhold til klasse, etnicitet køn og alder. Kevin Olson tilføjer, at velfærdsstaten er et afgørende instrument i forhold til at mægtiggøre borgerne til den fælles udveksling af interesser og synspunkter (Olson, 2006). Hermed påpeges, at diskurser baseret på perspektivisk reversibilitet afhænger af marginaliserede gruppers mægtiggørelse såvel som at epistemiske biases baseret på strukturelle uligheder bearbejdes.

Feminister har her gjort opmærksom på de kommunikative udfordringer, der ligger i at bygge bro til den andens forståelse af sin situation og behov. For at fremme forståelsen af den andens perspektiv, kan det være nødvendigt med en eksperimentel undersøgelse, hvor den anden får mulighed for at udtrykke sig med sit eget sprog, mens den lyttende aktivt søger at overvinde de bias, der kan ligge i at skulle lytte til et andet menneske (Hankivsky, 2004: 20ff). Ikke mindst Young har videreudviklet det epistemiske argument om *positionel viden* i forhold til en lang række strukturelle positioner i samfundet. Epistemologisk har Young påpeget betydningen af borgernes relative position i samfundet i forhold til deres begrebsmæssige og forståelsesmæssige horisont (Young, 2000). Man tenderer således til at privilegere synspunkter og perspektiver, som ligger en selv nær på bekostning af problemer og perspektiver, der ligger andre nær. Desuden er det, der ligger en nær, tendentielt forbundet med ens positionelle rolle og placering i samfundets relationelle strukturer. Igen handler positionerne om klasse, køn, etnicitet og alder, men også andre rollestrukturer spiller ind.

Artiklen bidrager til udviklingen af dette teorikompleks ved at påpege, at kritisk teori har haft større fokus på klasse, køn og etnicitet end *alder*, når det gælder mægtiggørelse af borgerne til ligeværdig deltagelse i diskurser. Burde man ikke tilføje, at aldersforskelle og de dermed forbundne forskelle i omsorgsbehov og udsathed også er variable, der bestemmer ens kognitive såvel som motivationelle perspektiver på hvilke interesser, der bør universaliseres? Her

kan skelnes mellem momentan, periodisk og permanente forhold, hvor man på egen krop eller i forhold til ens nærmeste har høj afhængighed, udsathed og/eller sygdom inde på livet. Alle rammes indimellem af sygdom, men almindelig sygdom kan sammenlignes med gestaltswitches, hvor ændringer fører til perspektiviske ændringer. At *kende til* sygdom og udsathed bliver således endnu en form for epistemisk og motivationel position ved siden af klasse, køn, etnicitet og alder.

I den rationaliserede livsverden, hvor omsorgen er professionaliseret, deles folk i høj grad op og adskilles på tværs af livs- og behovsbuen. Arbejdsmarkedet stiller store krav til raskhed og deltagelse, hvilket også bidrager til, at befolkningen deles op i de produktive og de behovskrævende (Lessenich, 2011). Her er der i stigende grad tale om parallelsamfund baseret på akser af livs-, behovs- og energiposition. Det betyder, at borgernes viden om livsfaser, grader af udsathed og sygdomsbilleder splittes op. Der etableres forskellige grupper med hver deres positionelle syn på, hvad en almindelig borger er, og hvad der er almindelige interesser og behov (Nussbaum, 2004).

Nu kunne man argumentere for, at vi jo alle har oplevet omsorg i barndommen, og at alle derfor kender til omsorgsbehovene. Herimod har Axel Honneth i sine Tanner Lectures om *Reification* dog beskrevet det kognitive fænomen, at vi som mennesker kan glemme en central forudgående anerkendelsesrelation (2008: 52ff). Overført på artiklens fokus er det plausibelt, at den voksne produktive borger har glemt, hvordan hans (sic!) selvsvikkerhed og fornemmelse af selvberøethed er formet af barndommens kærlige omsorg, ligesom den, der netop har rejst sig fra influenzaen, straks glemmer, hvordan verden for få dage side så ud. Det gælder ikke mindst i samfund, hvor afhængighed forbindes med skam (Fraser og Gordon, 1994).

Diskursetikken er på udkik efter normer, der kan regne med "universel tilslutning fordi de udtrykker en interesse, der deles af alle de berørte" (Habermas, 1990b: 65). Her ville grupper, der står forskellige steder på livs- og sygdomsbuen principielt kunne nedlægge veto over, at særligt omsorgskrævende og relationssøgende borgere, der ikke kan klare sig selv, skal prioriteres. Men hvad hvis behovene vitterligt stiller sig forskelligt alt efter ens livs- og sygdomsposition? Netop hvis vi tager afsæt i vores nutidige velfærdsstatskontekst, hvor man forsøger at opstille nationale standarder og modeller for, hvad borgerne kan forvente af pleje og omsorg, og netop når livsverdenen er rationelt opdelt og adskilt og i stigende grad kolonialiseres af instrumentel tænkning, så synes det besværliggjort at få hensyn til omsorg og pleje igennem Habermas' diskurs-procedure uden en konfrontation med de positionelle udfordringer. Det er min påstand, at kritisk teori ikke blot bør forholde sig til overvindelse af ulighed i

magt på baggrund af køn, klasse, etnicitet og alder, men også til positioner i forhold til livsalder og omsorgsbehov.

En anerkendelse af, at borgernes forskellige perspektiver på omsorg delvist afhænger af deres livs- og raskhedsposition, kunne understøtte alternative modeller for etablering af forståelsesorienteret kommunikation, der ikke snævert spørger til, om alle berørte kan acceptere givne principper, men i højere grad tager form af behovsfortolkning. Denne model bryder ikke radikalt med George Herbert Meads tanker om ideel rolleovertagelse, men justerer disse i lyset af de udfordringer, forskellighederne i livsbueperspektiv udgør. Med justeringer, der vedrører argumentationsformer og behovsfokus, kunne sådanne strategier tage afsæt i ovennævnte idéer om at presse deltagerne til at indtage alle andres perspektiv (Habermas, 1993: 129) og om at stimulere deres overgang fra konventionel til postkonventionel moralbevidsthed (Habermas, 1990b: 159).

Mon ikke Habermas har ret i, at sådanne udfordringer kan overvindes af faktiske diskurser – selvom heller ikke disse i praksis fuldt lever op til idealet om reciprocitet og reversibilitet? Pointen er, at de *praktiske* diskurser udgør væsentlige primære solidaritetsfremmende foranstaltning i samfundet. Fagprofessionelle kunne her fremme perspektivovertagelsen og understøtte faktiske diskurser. Noget sådant kan med fordel virke i samspil med andre integrerende momenter, der hjælper til at overvinde de ovennævnte udfordringer for solidarisk og gensidig udveksling af synspunkter og interesser. De korrigerende pointer er blot, at det ikke er nok at søge at mægtiggøre alle. Også diskursernes arenaer må gentænkes i lyset af samfundsopsplitninger i forhold til livs- og sygdomspositioner, hvor marginaliserede omsorgskrævende borgere ofte kun formår at bede den pressede hjemmehjælper om lidt forståelsesorienteret kommunikation. Det henleder opmærksomheden på muligheden for at gentænke de fagprofessionelles rolle i demokratiet. Hvis deres muligheder for at opøve deres evne til kommunikativ, forståelsesorienteret brobygning mellem borgerne og dem selv og på den baggrund at bidrage som epistemisk privilegeret i offentlige diskurser styrkes, så kan de understøtte centrale dele af den habermasianske model for legitim behovstolkning, som i dag trues af livsverdensdifferentiering.

Konklusion

Artiklen har sat fokus på legitimitet gennem inklusivitet som et centralt men overset element i udviklingen af ældreplejepolitik. Udlægningen af Habermas' inklusive legitimitetsforståelse leder til idéer om en revision af behovspolitikken, så den i større grad inddrager grupper, der har førstehåndskendskab til borgernes behov og udlægningen heraf i det parlamentariske arbejde såvel som implementeringen af politikken.

Lad os nu i lyset af ovenstående vende tilbage til de to konfliktuerende rapporter om rehabilitering, jeg nævnte i indledningen. De to rapporter om god ældrepleje afslører, at der foregår en magtkamp om, hvorvidt rehabiliteringspolitikkerne bør sætte den idealiserede fremtidige borger i centrum, eller om man bør sætte den *nuværende* borger og dennes perspektiv i centrum for en dialog med frontlinjepersonalet. I den ene rapport (DSI) taler man om, at borgeren skal “komme om på den anden side” også i forhold til borgerens egen tolkning af, hvad man ønsker og har behov for (Kjellberg, Ibsen og Kjellberg, 2011). Man er her ifølge rapporten *oppe imod en kultur*, hvor “kerneydelsen [er] omsorg” som også “bliver efterspurgt. Udfordringen består i at komme om på den anden side – for social- og sundhedshjælperen såvel som borgeren” (2011: 25). Man skal nok understøtte borgernes sociale relationer og sociale evner gennem hjælp-til-selvhelp, men borgerens sociale behov skal netop *ikke* afhjælpes fx af hjemmeplejeren, selvom de gerne vil, og selvom det “betyder meget for de ensomme ældre, at plejepersonalet har tid til at sætte sig ned og snakke” (2011: 21).

Denne strategi hænger sammen med klare tendenser til at flytte den relationelle del af plejen over i civilsamfundets frivillige organisationer og netværk.⁶ I den anden rapport (Hvidbog) taler man om, at borgerens nuværende forståelse af sin situation altid må stå i centrum for en tolkning af, hvad borgeren har behov for (Marselisborgcentret, 2004). Tager man således afsæt i den parallelle diskussion om borgernes relationelle behov, så synes det ifølge Hvidbogen at være et åbent spørgsmål, i hvilken grad fagprofessionelle skal kunne yde erstatningsfællesskaber og omsorgsfuld anerkendelse af borgerne (Jørgensen, 2018), og dette åbne spørgsmål skal delvist afklares i en dialog mellem borgeren og den fagprofessionelle.

Striden udlægges i DSI som en kulturkamp mellem en gammeldags og en moderne kultur blandt borgerne og de fagprofessionelle. Disse formuleringer er med Frasers og Rainer Forsts udtryk en del af magtkampen i behovspolitikken. De udtrykker blandt andet kampe om begrundelsesdiskurser og -narrativer (Fraser og Gordon, 1994: Forst, 2017b: 57). Forsts begreber om retfærdiggørelse og magt supplerer Habermas’ og Frasers tilgange. Magt handler her blandt andet om evnen til at styre det argumentative rum for retfærdiggørelser af politikker: “The existing relations of justification must be analyzed in the first instance as power relations: here it is decided who is able to influence the political space of reasons, to use it, occupy it or even seal it off, possibly with an ideology” (Forst, 2017a: 34). Som han tilføjer: “having power means being able to influence, determine, occupy, or even close off the space of reasons and justifications of others subjects” (Forst, 2017b: 63).

Uenigheden om rehabilitering kan i det lys og med afsæt i Hvidbogen karakteriseres som kampen om, hvorvidt behovs-, mål- og middelfortolkningen skal have borgerens forståelser i centrum (Hvidbogen), eller om borgere og plejere skal aflære deres fælles forståelser og åbne for helt nye forståelser af behov, mål og midler (DSI-rapporten). I den ene position forsvares, at borgerens behovsforståelse og oplevelse af mening er et nødvendigt element i rehabilitering. Det er det ikke ifølge den alternative forståelse. Ligeledes er der en kamp om, hvorvidt relationel omsorg overhovedet er en offentlig opgave.

Ligesom det må formodes, at kampen om behovspolitikken præges af hvis perspektiver, der dominerer debatten, bidrager denne artikel til bestemmelse af, at legitimitet i behovspolitikken afhænger af hvis perspektiver, der inkluderes. Ifølge Habermas er legitim politikudvikling betinget af inklusive, ligeværdige, forståelses- og argumentationsorienterede fortolkninger og afvejninger af alle berørtes behov og interesser (Habermas, 1973: 219). Kravet om at etablere politisk legitimitet på baggrund af inklusive undersøgelser synes på sin plads, netop fordi omsorgen *er* offentlig og institutionaliseret. På det grundlag er der også brug for en offentlig drøftelse af, hvilken form for inklusivitet en legitim politikafklaring og -udmøntning afhænger af. Vi har bevæget os fra et system, hvor den ældre billedligt talt skulle overtale sin datter eller svigerdatter til at sidde lidt og snakke, holde i hånd og læse lidt fra avisen, til et gennemreguleret system med visiterede ydelser og tidsstyring. Den svage part skal populært sagt ikke bare overtale datteren eller svigerdatteren men et helt bureaukrati. Når den svage part er oppe mod bureaukratiet, tidsmålere og økonomer, og når de svage ofte er for svækkede af sygdom, alderdom, kropslige behov og smerter til at kunne deltage i krævende offentlig debat om omsorgens omfang og form, så var det måske på sin plads, at de faggrupper, som er i berøring med dem, som kender deres behov og ønsker, og som kunne spille en rolle i forhold til at oversætte og udlægge behovene også havde en særlig repræsentation og stemme i behovspolitikken (Jørgensen, 2016)?

Artiklen viser, at legitimitet gennem inklusivitet er betinget både af artikulation og gensidig perspektivovertagelse. I en livsverden, der er strukturelt splittet på livs- og behovspositioner, er der brug for brobyggere for udviklingen af legitim behovs- og plejepolitik. Hvis de fagprofessionelle, som Hvidbogen anbefaler, får mulighed for sammen med borgerne eksperimentelt at afdække behov og interesser, så kan de opøve afgørende brobyggerkompetencer, der kunne legitimere at tilskrive dem en særlig rolle i den demokratiske politikudvikling på pleje- og omsorgsområdet.

Noter

1. Tak for nyttige kommentarer på konferencen Philosophy and the social sciences, Prag 2016 og Dansk Selskab for Statskundskab 2016, fra kollegaer i CCWS på Institut for Statskundskab, AAU samt fra to anonymere reviewere fra Politica.
2. Ældreplejen og ældreomsorg er således blevet karakteriseret som testcenter for managementteorier og planlægningseksperimenter (Kamp og Hvid, 2012: 14). Af hensyn til behovet for at styre udgifter og implementere demokratiske beslutninger vedrørende kvalitetsmæssige målepunkter, er graden af udefrastyring af frontlinjemedarbejderne i velfærdsstaten kraftigt øget. Bureaukratisk arbejdes med kodifikation og standardisering, samtidig med at frontlinjepersonalets etiske arbejdsidentiteter udfordres.
3. Rehabilitering er således blevet kernebegrebet i den paradigmatiske udlægning af legitim, institutionaliseret, offentlig omsorg i Norden (Greve, 2017: 192) og er forbundet med en længerevarende strategi om at styre og aktivere borgerne, så de kan klare sig længere selv (Dahl, 2004: 47). Det skinner blandt andet igennem i bekendtgørelserne for uddannelserne til Social og Sundhedshjælper og til Sygeplejerske, og i notater og erklæringer fra FOA, i kommunernes hensigtserklæringer for ældrepleje, og i Hjemmehjælpskommissionens rapporter. Denne uenighed indikerer således et behov for en mere åben diskussion af, hvad kvalitet i omsorgsopgaverne er, og hvilken legitimitet inddragelse af borgerne og de fagprofessionelle kan have i denne afklaring.
4. I en rapport om etisk legitimitet og retfærdig prioritering i det danske sundhedsvæsen skriver Det Etiske Råd: "Den demokratiske legitimitet af prioriteringsbeslutninger bør styrkes" blandt andet ved "at beslutninger træffes med inddragelse af relevante parter, der repræsenterer et tilstrækkeligt faktuel og værdimæssigt grundlag" (2018: 17). Samtidig rejser sådanne formuleringer dog nogle spørgsmål vedrørende inklusiviteten. Der lægges op til en forståelse af, at der er 1) parter, 2) relevante parter og 3) relevante parter med et tilstrækkeligt faktuel og værdimæssigt grundlag. Denne tredje gruppe må tænkes at udgøre en undergruppe af alle interessenter. Men hvordan afgør vi, hvem der har og ikke har et "tilstrækkeligt" faktuel og værdimæssigt grundlag for at kunne yde et legitimt bidrag til beslutningen?
5. Afdækningen af den konkrete problemstilling om ældreplejen og behovsdiskursernes inklusivitet formodes at kunne have relevans for en lang række af velfærdsstatens felter. Det gælder ikke mindst omsorgs- og sundhedsområdet (fx børnepleje, psykiatri og handicapområdet).
6. Kommunerne beder således civilsamfundet om hjælp til at understøtte relationer for ensomme og døende. Hvis der er en stærk Røde Kors-organisation i området, kan den døende ensomme måske få en vågekone.

Litteratur

- Albrekt Larsen, Christian og Jørgen Goul Andersen (red.) (2015). *Den universelle velfærdsstat: funktionsmåde, folkelig opbakning og forandring*. Frederiksberg: Frydenlund Academic.
- Bauböck, Rainer (red.) (2018). *Democratic Inclusion: Rainer Bauböck in Dialogue*. Manchester: Manchester University Press.
- Benhabib, Seyla (1992). *Situating the Self: Gender, Community, and Postmodernism in Contemporary Ethics*. Routledge.
- Blaug, Ricardo (1995). Distortion of the face to face: Communicative reason and social work practice. *The British Journal of Social Work* 25 (4): 423-439.
- Christoffersen, Svein Aage (red.) (2013). *Professionsetik: om etiske perspektiver i arbejdet med mennesker*. Aarhus: Klim.
- Dahl, Hanne Marlene (2004). A changing ideal of care in Denmark: A different form of retrenchment?, pp. 47-61 i Hanne Marlene Dahl og Tine Rask Eriksen (red.), *Dilemmas of Care in the Nordic Welfare State: Community and Change*. Aldershot: Ashgate.
- Dahl, Hanne Marlene (2009). New Public Management, care and struggles about recognition. *Critical Social Policy* 29 (4): 634-654.
- Dahl, Hanne Marlene, Pauline Stoltz og Rasmus Willig (2004). Recognition, redistribution and representation in capitalist global society: An interview with Nancy Fraser. *Acta Sociologica* 47 (4): 374-382.
- Daly, Mary og Jane Lewis (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology* 51 (2): 281-298.
- Det Etiske Råd (2018). *Retfærdig prioritering i det danske sundhedsvæsen*. København. www.etiskraad.dk/prioritering.
- Dewey, John (2017). *Offentligheden og dens problemer*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Engster, Daniel (2005). Rethinking care theory: The practice of caring and the obligation to care. *Hypatia* 20 (3): 50-74.
- Eriksen, Erik Oddvar (1996). Justification of needs in the welfare state, pp. 55-75 i Erik Oddvar Eriksen og Jørn Loftager (red.), *The Rationality of the Welfare State*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Fjord Jensen, Johan (1996). *Livsuen: Voksenpsykologi og livsaldre*. 2. udg. København: Gyldendal.
- Forst, Rainer (2017a). Critique of justifying reason: Explaining practical normativity, pp. 21-36 i Rainer Forst (red.), *Normativity and Power: Analyzing Social Orders of Justification*. Oxford: Oxford University Press.

- Forst, Rainer (2017b). On the concept of a justification narrative, pp. 55-68 i Rainer Forst (red.), *Normativity and Power: Analyzing Social Orders of Justification*. Oxford: Oxford University Press.
- Fraser, Nancy (2013). *Fortunes of Feminism: From State Managed Capitalism to Neo-Liberal Crisis*. London: Verso Books.
- Fraser, Nancy og Linda Gordon (1994). A genealogy of dependency: Tracing a keyword of the U.S. welfare state. *Signs* 19: 309.
- Gerth, Hans Heinrich og C. Wright Mills (1958). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Redigeret af M. Weber. New York: Oxford University Press.
- Gheaus, Anca (2011). Arguments for nonparental care for children. *Social Theory and Practice* 37 (3): 483-509.
- Gilligan, Carol (1982). *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge: Harvard University Press.
- Greve, Bent (red.) (2017). *Long-term Care for the Elderly in Europe: Development and Prospects*. Abingdon: Routledge.
- Günther, Klaus (1988). *Der Sinn für Angemessenheit: Anwendungsdiskurse in Moral und Recht*. Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1973). *Kultur und Kritik: verstreute Aufsätze*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1979). *Communication and the Evolution of Society*. London: Heinemann.
- Habermas, Jürgen (1987). *The Theory of Communicative Action. Volume 2: Lifeworld and System: A Critique of Functionalist Reason*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen (1990a). Justice and solidarity: On the discussion concerning "Stage 6", pp. 32-52 i Michael Kelly (red.), *Hermeneutics and Critical Theory in Ethics and Politics*. Cambridge: MIT Pres.
- Habermas, Jürgen (1990b). *Moral Consciousness and Communicative Action*. Cambridge: MIT Press.
- Habermas, Jürgen (1993). *Justification and Application: Remarks on Discourse Ethics*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen (1996). *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, Jürgen (2005). *Demokrati og retsstat. En tekstsamling*. Redigeret af H. Andersen. København: Hans Reitzels Forlag.
- Hankivsky, Olena (2004). *Social Policy and the Ethic of Care*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Held, Virginia (2006). *The Ethics of Care: Personal, Political and Global*. Oxford: Oxford University Press.

- Henriksen, Jan-Olav og Arne Johan Vetlesen (2000). *Omsorgens etik: Grundlag, værdier og etiske teorier i arbejdet med mennesker*. København: Gyldendal Uddannelse.
- Honneth, Axel (2008). *Reification: A New Look at an Old Idea*. Oxford: Oxford University Press.
- Jensen, Per H. og Rasmus Juul Moberg (2011). Tensions related to the transition of elderly care from an unpaid to a paid activity, pp. 98-114 i Birgit Pfau-Effinger og Trine Rostgaard (red.), *Care Between Work and Welfare in European Societies*. London: Palgrave Macmillan.
- Jørgensen, Simon Laumann (2015). Demokrati og rationalitet i skolen: Kritisk lys på folkeskolens dominante styringsparadigme. *Nordiske udkast* 43 (2): 20-78.
- Jørgensen, Simon Laumann (2016). Frontline democracy?, pp. 81-116 i Henrik Kaare Nielsen (red.), *The Democratic Public Sphere: Current Challenges and Prospects*. Aarhus: Aarhus University Press.
- Jørgensen, Simon Laumann (2017). Between integration and freedom: School segregation in critical perspective. *Scandinavian Political Studies* 40 (3): 265-288.
- Jørgensen, Simon Laumann (2018). Care and its constraints: Will care work pass through Pettit's gate? *Philosophy & Social Criticism* 44 (3): 278-301.
- Kamp, Annette og Helge Hvid (2012). Introduction: Elderly care in transition, pp. 13-28 i Annette Kamp og Helge Hvid (red.), *Elderly Care in Transition: Management, Meaning and Identity at Work*. København: Copenhagen Business School Press.
- Kjellberg, Pia Kürstein, Rikke Ibsen og Jakob Kjellberg (2011). *Fra pleje og omsorg til rehabilitering. Erfaringer fra Fredericia Kommune*. København: Kora. <http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i3897/Fra-pleje-og-omsorg-til-rehabilitering-erfaringer-fra-Fredericia-Kommune> (22.3.2019)
- Knijjn, Trudie og Monique Kremer (1997). Gender and the caring dimension of welfare states: Toward inclusive citizenship. *Social Politics* 4 (3): 328-361.
- Lessenich, Stephan (2011). Constructing the socialized self: Mobilization and control in the 'active society', pp. 304-320 i Ulrich Bröckling, Susanne Krasmann og Thomas Lemke (red.), *Governmentality: Current Issues and Future Challenges*. New York: Routledge.
- Mackenzie, Catriona, Wendy Rogers og Susan Dodds (red.) (2013). *Vulnerability: New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*. Oxford: Oxford University Press.
- Marselisborgcentret, Rehabiliteringsforum (2004). *Rehabilitering i Danmark: Hvidbog om rehabiliteringsbegrebet*. Aarhus. <http://viden.sl.dk/media/6596/hvidbog.pdf> (22.3.2019).
- Martinsen, Kari (red.) (1993). *Fra Marx til Løgstrup: Om etik og sanselighed i sykepleien*. Oslo: Tano.
- Moore, Margaret (1999). The ethics of care and justice. *Women & Politics* 20 (2): 1-16.

- Noddings, Nel (1984). *Caring: A Feminine Approach to Ethics and Moral Education*. Berkeley: University of California Press.
- Nussbaum, Martha C. (2004). *Hiding from Humanity: Disgust, Shame, and the Law*. Princeton: Princeton University Press.
- Olson, Kevin (2006). *Reflexive Democracy: Political Equality and the Welfare State*. Cambridge: The MIT Press.
- Peter, Fabienne (2017). Political legitimacy. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/archives/sum2017/entries/legitimacy/> (22.3.2019).
- Petersen, Anne, Lea Graff, Tine Rostgaard, Jakob Kjellberg og Pia Kjellberg (2017). *Rehabilitering på ældreområdet: Hvad fortæller danske undersøgelser os om kommunernes arbejde med rehabilitering i hjemmeplejen?* Sundhedsstyrelsen. <https://www.sst.dk/da/udgivelser/2017/rehabilitering-paa-aeldreomraadet-hvad-fortaeller-danske-undersogelser-os-om-kommunernes-arbejde-med-rehabilitering-i-hjemmeplejen> (22.3.2019)
- Rostgaard, Tine, Rikke Nøhr Brünner og Torben Fridberg (2012). *Omsorg og livskvalitet i plejeboligen*. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd. <https://www.sfi.dk/publikationer/omsorg-og-livskvalitet-i-plejeboligen-3970/> (22.3.2019).
- Scheel, Merry Elisabeth (1993). *Hvad er et menneskes selv og en analyse af Habermas' diskursetik set i forhold til sygeplejefagets teori og praksis*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Sevenhuijsen, Selma (1998). *Citizenship and the Ethics of Care: Feminist Considerations on Justice, Morality, and Politics*. London: Routledge.
- Sevenhuijsen, Selma (2003). The place of care. *Feminist Theory* 4 (2): 179-197.
- Tronto, Joan C. (1993). *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*. New York: Routledge.
- Wærness, Kari (red.) (1979). *Pleie uten omsorg? Norsk sykepleie mellom pasient og profesjon*. Oslo: Pax.
- Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Anne Heeager og Jakob Majlund Holm

Hvordan modtager folkeskoler økonomiske ressourcer, og hvilken betydning har det?

Det ligger inden for det kommunale selvstyre at beslutte, hvor meget folkeskolen samlet set skal koste i en kommune, og hvordan fordelingen af økonomi imellem de enkelte folkeskoler skal være. I flere kommuner er tildelingen til de enkelte folkeskoler baseret på oplysninger om skolernes socioøkonomiske elevsammensætning, og i nogle kommuner resulterer det i en betydelig omfordeling skolerne imellem. Målet med de forskellige omfordelingstiltag er at sikre chancelighed blandt børn, men effekten er ikke undersøgt på systematisk vis. Derimod har en række undersøgelser set nærmere på betydningen af forskellige fagligt afgrænsede og økonomisk set langt billigere tiltag, der også er iværksat i forhold til at løfte det faglige niveau hos skolebørn. Denne artikel giver med udgangspunkt i en teoretisk baseret typologi over fordelingen af økonomisk beslutningskompetence på folkeskoleområdet et overblik over den viden, vi har i forhold til at løfte det faglige niveau hos skolebørn ved hjælp af økonomiske ressourcer. Endvidere diskuterer artiklen, hvordan vi opnår større viden (også) om de satsninger, der målt i kroner og ører er de mest ambitiøse. Artiklen beskriver i denne forbindelse og med udgangspunkt i et unikt datasæt fra Aarhus Kommune den økonomiske omfordeling imellem 40 aarhusianske folkeskoler og giver et første bud på, hvilken betydning omfordelingen har haft for 13.237 børn, der tog folkeskolens afgangseksamen i perioden 2009-2015.

”Flere økonomiske ressourcer” er et ofte fremført svar, når det i den offentlige debat diskuteres, hvordan folkeskolen forbedres, så elever får et større læringsmæssigt udbytte af deres skolegang. Flere ressourcer er dog ikke nødvendigvis noget enkelt svar, for straks melder spørgsmålet sig om, hvordan de flere økonomiske ressourcer konkret skal bringes i anvendelse. En mulighed er at øremærke ressourcerne til specifikke tiltag som eksempelvis tolærerordninger, flere ugentlige undervisningstimer i dansk eller modersmålsbaseret undervisning målrettet elever med dansk som andetsprog. En anden mulighed er at tildele ressourcerne uden samtidig at diktere, hvilke konkrete indholdsmæssige ændringer de skal resultere i, men eventuelt målrette dem udvalgte folkeskoler. Spørgsmålet er imidlertid, om det nytter noget at give flere økonomiske res-

sourcer til folkeskoler. Og hvis det gør, om det så har betydning, hvordan de økonomiske ressourcer bliver tildelt.

Denne artikel bidrager til besvarelsen af spørgsmålene på tre måder. For det første udvikler vi en typologi til at klassificere måden, hvorpå folkeskoler modtager økonomiske ressourcer. Typologien fokuserer på placeringen af økonomisk beslutningskompetence og skelner imellem 1) ressourcer, der er givet til centralt dikterede faglige tiltag, henholdsvis ressourcer, der frit kan anvendes lokalt til forskellige faglige indsatser, og 2) ressourcer, der er tildelt særlige grupper af børn, henholdsvis ressourcer, der er givet uden målgruppemæssige bindinger. På baggrund af typologien bidrager artiklen for det andet med et overblik over eksisterende viden på området. Litteraturgennemgangen tydeliggør, at vi særligt inden for ét felt i typologien har begrænset viden. Vores viden er således begrænset, hvad angår effekten af at tildele skoler ekstra økonomiske ressourcer, der indholdsmæssigt set frit kan anvendes lokalt, men som dog er øremærket børn fra resourcesvage hjem. Et tredje formål med artiklen er derfor at illustrere, hvor ambitiøse tiltag der i praksis gøres inden for dette felt, og at påbegynde analyser af, om tildeling af ressourcer på denne måde mon virker. Vores analyser er baseret på data fra folkeskolerne i Aarhus Kommune, hvor den økonomiske omfordeling imellem skoler på baggrund af elevernes socioøkonomiske karakteristika er betydelig.

Hvem bestemmer over folkeskole-kronerne?

Den danske forskning om kommunaløkonomiske forhold er betydelig, men har begrænset fokus på, hvordan de enkelte kommuner organiserer deres økonomi internt, og hvilken effekt dette har (for oversigt se Heeager, 2017: 48). For at udvikle en typologi over, hvordan beslutningskompetencen fordeles, og økonomiske ressourcer anvendes på folkeskoleområdet, har vi derfor behov for teoretiske bud på, hvilke forhold der er væsentlige at medtænke. I denne forbindelse er litteraturen om fiskal føderalisme relevant. Fiskal føderalisme stiller skarpt på opgavefordelingen imellem forskellige niveauer af den offentlige sektor og det tilhørende finansieringssystem. Her tillægges den konkrete placering af økonomisk beslutningskompetence afgørende betydning, fordi handlemuligheder og incitamenter på forskellige niveauer påvirkes direkte heraf (Rødden, 2006: 25; Boadway og Shah, 2009: 61; Pedersen, 2007: 14).

Et klassisk argument inden for fiskal føderalisme er, at det i mange tilfælde er fordelagtigt at decentralisere økonomisk beslutningskompetence, fordi decentrale aktører antages at være de bedste til at matche det lokale udbud af serviceydelser med den lokale efterspørgsel. Hertil kommer, at decentrale aktører antages at have et større kendskab til lokale forhold og målgrupper,

hvilket gør dem bedre til at skræddersy indsatser og hermed opnå større effekt (Tiebout, 1956; Coase, 1960; Oates, 1972, 1999). Overføres disse overvejelser til skoleområdet, kan man argumentere for, at overførsler fra det centrale niveau i en kommune til de enkelte skoler bør ske via ubundne midler, som vi eksempelvis kender det fra bloktilskuddet imellem staten og kommunerne. Skolerne kender deres elever og familier bedst, både hvad angår præferencer, behov og kompetencer, ligesom de kender det personale og andre forhold på skolen, der vil spille ind på varetagelsen af opgaven. Disse forhold skal skolerne have mulighed for at tænke med ind i opgaveløsningen, og det fordrer beslutningskompetence lokalt.

Omend argumenterne for at sikre en betydelig decentral beslutningskompetence står stærkt, står de ikke alene. Et modargument går på, at decentralisering af økonomisk beslutningskompetence risikerer at medføre ineffektiv brug af ressourcerne, hvis ikke det modsvares af et tilsvarende skatteudskrivningsansvar. Decentrale aktører vil nemlig tilskyndes til at frasisge sig ansvaret for eventuel dårlig performance og nøjes med et råb om "flere penge". Hermed vil der opstå et pres på "the fiscal common" (Prud'homme, 1995). Andre klassiske argumenter går på, at en høj grad af decentralisering kan medføre store koordinationsomkostninger og risiko for eksternaliteter, ligesom en opsplitning af beslutningskompetencen kan gøre det svært at udnytte stordriftsfordele af såvel økonomisk som faglig karakter (Rodden, 2003; Prud'homme, 1995). Tager vi fat i det sidste af argumenterne, kan man på skoleområdet argumentere for, at overførsler til skoler bør ske via specifikke tilskud øremærket særlige faglige tiltag eller målgrupper. Eksempelvis kan man for at sikre et fagligt miljø af en vis størrelse omkring en given pædagogisk satsning pålægge alle skoler at anvende en bestemt metode eller tilgang i arbejdet med elever eller bestemte grupper af elever. Tilsvarende kan man argumentere for, at de enkelte skoleledere ikke bør gives beslutningskompetencen i forhold til at oprette specialklasser og andre særlige tilbud, fordi hensynet til stordriftsfordele fordrer en vis volumen fagligt som økonomisk i de tilbud, der oprettes.

Litteraturen er uafklaret i forhold til, hvor tungt de forskellige argumenter vejer, og flere undersøgelser på området er afgørende for at øge vores empiriske viden (Weingast, 2014, 2009; Boetti, Piacenza og Turati, 2012; Barankay og Lockwood, 2007; Blöchliger og King, 2006; Oates, 2005). De teoretiske argumenter om, at placeringen af økonomisk beslutningskompetence påvirker fordelingen af incitamenter og handlemuligheder og hermed potentielt opgavevaretagelsen, vurderes dog stadig relevante, når vi ønsker at karakterisere måden, hvorpå folkeskoler modtager økonomiske ressourcer.

På skoleområdet synes særligt to parametre væsentlige for den beslutningskompetence og hermed de incitamenter og handlemuligheder, en skoleleder står over for. For det første er det væsentligt, om de økonomiske ressourcer, skolen modtager, kan anvendes frit til alle børn på skolen, eller om de er målrettet bestemte grupper af børn. For det andet er det væsentligt, om midlerne er øremærket bestemte indsatser eller aktiviteter, eller om de er at betragte som frie midler. Koblingen af de to parametre gør det muligt at sige noget om graden og karakteren af den økonomiske beslutningskompetence, der ligger på skolen henholdsvis højere oppe i det administrative og politiske systemet.

Tabel 1 giver et overblik over de fire udfaldsrum for placeringen af økonomisk beslutningskompetence, der opstår ved at kombinere de to parametre. Overordnet set er decentraliseringen af den økonomiske beslutningskompetence mest udbredt ved 1 og mindst udbredt ved 3.

Tabel 1: Placeringen af økonomisk beslutningskompetence på folkeskoleområdet vurderet ud fra om skolelederne selv kan beslutte, hvem og hvad pengene skal bruges på

	Økonomiske ressourcer ikke øremærket specifikke elever	Økonomiske ressource øremærket specifikke elever
Økonomiske ressource øremærket specifikke tiltag	2	3
Økonomiske ressource ikke øremærket specifikke tiltag	1	4

I det følgende afsnit vil ovenstående typologi blive anvendt i forhold til at skabe et overblik over vores viden på området. For at bidrage til en dansk debat om måden, hvorpå folkeskoler modtager ressourcer, vil gennemgangen af eksisterende forskning lægge særligt vægt på studier, der anvender dansk empiri. Studier baseret på internationale forhold vil dog blive anvendt til at perspektivere og supplere den dansk baserede viden på området.

Det skal nævnes, at en skoles økonomi i praksis vil være sammensat og indeholde elementer af de forskellige tildelingsmetoder, men i forhold til at systematisere den viden vi har og at stille skarpt på effekten af forskellige tiltag blandt andet i forhold til udsatte børn og unge, er det gavnligt at skelne imellem dem.

Studier inden for de fire forskellige kategorier

Kaster vi indledningsvis blikket på felt 1, har vi her at gøre med tildeling af ekstra ressourcer til folkeskoler, som ikke er øremærket bestemte grupper af

elever og ikke skal anvendes på en bestemt måde. En omfattende litteratur har undersøgt, om øgede ressourcer til skoleområdet påvirker elevers opnåede resultater, og der er i dag en vis international konsensus om, at en *generel* forøgelse af ressourcerne ikke har betydning – eller i bedste fald kun begrænset betydning – for elevers faglige resultater i vestlige lande. Årsagen tilskrives ofte, at vi allerede befinder os på et højt udgiftsniveau på skoleområdet (se fx OECD, 2013: 42; Jensen, Reichl og Kemp, 2011: 326; Hanushek, 2006: 902, 2003: 74). En tilsvarende konklusion er danske forskere kommet frem til, når de har undersøgt på udgiftsniveauforskelle imellem kommuner (Houlberg, Larsen og Rangvid, 2013: 46; Andersen og Mortensen, 2009: 11). Det er dog stadig et åbent spørgsmål, om ekstra ressourcer har betydning, hvis vi bruger dem rigtigt. Litteraturen er således mindre konkluderende i forhold til, om betydningen af ekstra ressourcer afhænger af *hvem* og *hvad*, vi bruger ressourcerne på (Hanushek, 2003: 89). Hermed bevæger vi os over i felterne 2, 3 og 4 i tabel 1.

Vender vi blikket imod felt 2 og 3, har vi her at gøre med ressourcetildelinger, der er øremærket konkrete tiltag. I de senere år er der i Danmark gennemført en række felteksperimenter, der giver et evidensbaseret grundlag for at forstå det læringsmæssige udbytte af at anvende ressourcer netop på udvalgte konkrete tiltag. Det er således særligt inden for disse felter, at den danske forskning udvikler sig. Tiltag inden for felt 3 i tabel 1 er målrettet, både hvad angår målgruppe og fagligt indhold. Blandt de konkrete tiltag, hvis effekt er undersøgt eksperimentelt, kan nævnes brugen af modersmålsbaseret undervisning til tosprogede elever og opkvalificering af lærere til bedre at inddrage elever med særlige behov (Keilow et al., 2016). Inden for felt 2 har tiltagene alene en binding i forhold til det faglige indhold og er hermed ikke målrettet specifikke elevgrupper. Her er effekten af at øge elevers undervisningstid eksempelvis undersøgt (Andersen, Humlum og Nandrup, 2016), ligesom effekten af at øge elevinddragelsen (Jakobsen et al., 2016) og at benytte tolærerordninger af forskellig karakter er det (Andersen et al., 2018; Andersen, Nielsen og Thomsen, 2015).

Der er stor forskel på, hvilke omkostninger der er forbundet med de testede skoleindsatser. Indsatsen vedrørende modersmålsundervisningen er eksempelvis et relativt omkostningslet tiltag. Her har de skoler, der er med i forsøget, modtaget 54.000 kr. hver til at dække udgifter til den specialiserede undervisning (Andersen, Humlum og Guul, 2017). I den dyrere ende kan tiltaget med tolærerordninger fremhæves som eksempel. Hvis en skole med tre spor skulle implementere en tolærerordning på 10,5 timer om ugen (som det var tilfældet i forsøget), vil man stå med en udgift, der omtrent svarer til at ansætte én ekstra

lærer over et år. Tiltaget vil således koste i nærheden af 0,5 mio. kr. pr. årgang pr. skole. Omend dette er et ikke uvæsentligt beløb, er det stadig et betydeligt mindre beløb, end det nogle skoler modtager som følge af betydelige omfordelingsordninger.

Ikke overraskende er der blandt de gennemførte undersøgelser eksempler på, at anvendelsen af økonomiske ressourcer på helt specifikke tiltag har en gavnlig effekt (se fx Andersen, Humlum og Nandrup, 2016), eksempler på at dette kun er tilfældet under bestemte omstændigheder (se fx Andersen et al., 2018 og Andersen, Nielsen og Thomsen, 2015), og eksempler på at der ikke kan konstateres nogen effekt (se fx Andersen, Humlum og Guul, 2017). Den væsentligste pointe for denne artikel er dog, at vores viden om effekten af at anvende økonomiske ressourcer på helt specifikke og centralt definerede tiltag er under konstant udvikling. En yderligere pointe er, at den økonomi, der knytter sig til de undersøgte tiltag, typisk er relativt beskeden og – set fra den enkelte skoles side – betydeligt mindre end den økonomi, som udvalgte skoler i nogle kommuner modtager som følge af brugen af markante omfordelingsordninger. Derfor er det interessant også at undersøge, hvad vi ved om effekten af at give økonomiske ressourcer til udvalgte skoler, der ikke er øremærket konkrete faglige tiltag. Hermed er vi ovre i felt 4 i tabel 1.

Begrænset viden om effekterne af ikke-øremærkede midler til skoler med udsatte elever

Som tidligere beskrevet ved vi fra danske studier, at forskelle i udgiftsniveauer imellem *kommuner* ikke – eller kun i meget begrænset omfang – påvirker elevers opnåede resultater (Houlberg, Larsen og Rangvid, 2013; Larsen, Houlberg og Rangvid, 2013; Andersen og Mortensen 2009). Vi ved dog også, at danske folkeskoleelevers faglige niveau varierer mere mellem skoler end mellem kommuner, når der er taget højde for elevernes sociale og familiemæssige baggrund. Disse forskelle i faglige resultater kan potentielt dække over tilsvarende forskelle i økonomiske muligheder, da oplysninger om de enkelte skolars udgifter ikke indgår i eksisterende danske analyser (Larsen, Houlberg og Rangvid, 2013: 7). Det er således muligt, at litteraturen har overset væsentlige sammenhænge ved ikke at inddrage skoleniveauet i undersøgelserne. Denne mulighed understreges af, at der *er* stor variation i skolars budget pr. elev også inden for kommunegrænserne. Det er således almindeligt, at der inden for kommunegrænserne er nogle skoler, der har et udgiftsniveau på ca. 55.000 kr. pr. elev, mens andre skoler har et udgiftsniveau på omkring 75.000 kr. pr. elev. Ja, faktisk er udsvingene imellem skoler i nogle kommuner langt større (Larsen, Houlberg og Rangvid, 2013: 29). Det skal dog i forhold til disse forskelle nævnes, at der er

betydelige forbehold ved de nationalt tilgængelige oplysninger om økonomien på skoleniveau.

Den danske skoletradition, hvor Folketing og kommuner typisk overlader betydelige frihedsgrader til de fagprofessionelle og skoleledelsen (Pedersen, 2007: 13), tilsiger, at de forskellige tildelinger, skoler modtager, ikke "blot" afspejler et væld af konkrete, centralt besluttede tiltag, som diskuteret under felt 2 og 3. Tværtimod synes der i kommunerne at være en stigende interesse for, hvordan man ved hjælp af en generel omfordeling, der afspejler skolernes forskellige elevsammensætning og ikke er koblet til specifikke faglige indsatser, kan fremme en større chancelighed blandt børn (Petersen, 2017; Jakobsen, 2017; Bæk og Jakobsen, 2017). Vi har imidlertid så godt som ingen danskbase-ret viden om effekterne af at tildele midler på denne måde.

En enkelt dansk undersøgelse kigger på sammenhængen imellem opnåede resultater og udgiftsniveauer ved hjælp af oplysninger knyttet til de enkelte uddannelsessteder på gymnasieniveauet. Konklusionen er, at gymnasier med flere økonomiske ressourcer ikke generelt formår at hæve deres elevers faglige resultater. Kun for ganske få elever, der har et godt socioøkonomisk udgangspunkt, er der en positiv sammenhæng imellem ressourcer og resultater, og selv for disse elever er betydningen af ressourcer relativt begrænset (Andersen og Thorgaard, 2012: 108). Omend dette resultat er interessant, er det ikke givet, at vi kan generalisere det til folkeskoleområdet. Den manglende effekt – særligt for udsatte børn – kan nemlig skyldes, at vi ser på betydningen af forskelle i ressourcer på et meget sent tidspunkt i børns liv. I skolelitteraturen slår en række forskere således til lyd for, at det er nemmere at udligne svage socioøkonomiske forudsætninger med økonomiske ressourcer, jo yngre børn er (Hippe, Araújo og da Costa, 2016: 13; Dumas og Lefranc, 2010: 20; Heckman og Jacobs, 2009: 4; Carneiro og Heckman, 2003: 202; Andersen og Thorgaard, 2012: 31; Cunha et al., 2006: 730).

I en vis udstrækning er det muligt at supplere de (manglende) danske studier i forhold til felt 4 med international litteratur. Der er således flere internationale studier, der fokuserer på, hvordan økonomiske tildelinger, der ikke fagligt set er øremærkede, kan tildeles skoler for på bedste vis at tage højde for de enkelte børns og skolars forskellige behov (se fx OECD, 2012; Belfield og Sibiet, 2016; Ladd og Fiske, 2011; Iatarola og Stiefel, 2003; Hoxby, 2001). Tilsvarende er der studier, omend i et mere begrænset antal, der undersøger effektsiden, det vil sige spørgsmålet om, hvorvidt en økonomisk ressourcefordeling på skoleniveau, der tager højde for skolernes elevsammensætning, skaber større lighed i opnåede resultater. På baggrund af relativt få studier konkluderer Wößmann og Schütz i 2006: "it seems hard to achieve more equity by just increasing edu-

cational spending on students from disadvantaged backgrounds” (2006: 20). En lignende konklusion når OECD frem til i 2012 (2012: 73).

Blandt de undersøgelser, der fremhæves af OECD, er et hollandsk studie baseret på et kvasi-eksperiment. Studiet finder ikke nogen effekt af hverken frie eller øremærkede ekstra midler tildelt skoler, hvor mere end 70 pct. af eleverne kommer fra en etnisk minoritet og/eller skoler, hvor mere end 70 pct. af eleverne har forældre med et lavt uddannelsesniveau. Den manglende effekt skal ses i lyset af, at der for nogle skoler var tale om ganske betragtelige ekstra beløb. Eksempelvis ville en skole sammensat af elever, der alle var udsatte, kunne få dobbelt så mange økonomiske ressourcer, som en skole der slet ikke havde udsatte elever (Leuven et al., 2007: 721). En lignende konklusion når Bénabou, Kramarz og Prost (2009: 355) frem til i et fransk studie. Her finder de, at tildelingen af ekstra økonomiske midler til skoler i udsatte områder ikke har nogen signifikant effekt på elevernes opnåede resultater. Kriterierne for, hvornår der tildeles ekstra ressourcer, er dog mindre præcise, end i det hollandske studie, ligesom det er værd at hæfte sig ved, at ekstra tildelinger generelt er betydeligt mindre, hvilket også kan påvirke resultaterne.

Vender vi blikket imod USA, bliver antallet af undersøgelser større, og nogle af dem finder en positiv sammenhæng imellem tildelingen af ekstra ressourcer og en social mere lige fordeling af opnåede resultater (Baker og Weber, 2016: 24; Jackson, Johnson og Persico, 2016: 161; Lafortune, Rothstein og Schanzenbach, 2016: 24f). Imidlertid er det problematisk at overføre de amerikanske fund direkte til en dansk kontekst. Den primære årsag er, at tildelingsmodellerne i USA adskiller sig markant fra dem, der benyttes i en dansk kontekst. I USA har skoler med velstillede børn typisk flere penge pr. barn at gøre godt med, end skoler med udsatte børn. Det skyldes, at skolerne tildeles midler på baggrund af indtægter fra ejendomsværdiskatter i det område, hvor skolen er placeret. Skoler placeret i områder med dyre boliger og hermed – alt andet lige – mere ressourcerstærke forældre, har altså i udgangspunktet mere at gøre godt med, end skoler placeret i områder med billigere boliger og hermed mere socialt udsatte borgere. Eventuelle særtildelinger til skoler med udsatte børn udligner derfor ikke nødvendigvis de oprindelige forskelle imellem skolerne i forhold til de midler, de har at arbejde med (Baker og Weber, 2016: 2; Leuven et al., 2007: 132; Condrón og Roscigno, 2003: 18; Hoxby, 2001: 1190). Den økonomiske tildeling til skoler i USA er således markant anderledes end den, vi finder i eksempelvis Danmark, og derfor er det væsentligt, at vi bliver klogere på emnet også med data fra en dansk kontekst.

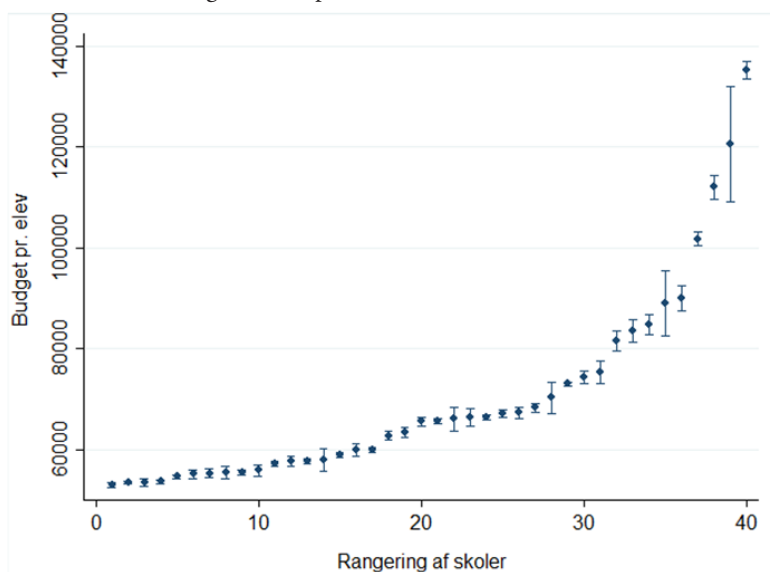
Økonomisk omfordeling mellem folkeskolerne i Aarhus Kommune

Ved hjælp af et unikt datasæt fra Aarhus Kommune vil vi illustrere et ambitiøse forsøg på at skabe større chancelighed blandt børn ved hjælp af økonomisk omfordeling mellem skoler, der ikke er øremærket konkrete faglige tiltag. Datasættet gør det endvidere muligt at komme med et første forsigtigt bud på, om omfordelingen og brugen af tildelinger, der ikke er øremærket bestemte faglige satsninger, øger udsatte elevers karakterniveau. Endogenitetsmæssige udfordringer gør, at vi ikke kan give endegyldige svar, men data giver stadig et unikt første indblik i en kommunal praksis og illustrerer de datamæssige udfordringer, fremtidige analyser på området vil skulle håndtere for at komme med mere endegyldige svar.

I Aarhus Kommune er der stor forskel på, hvor mange ressourcer pr. barn de enkelte skoler har til rådighed. Hver skole bliver tildelt et aldersafhængigt beløb pr. barn, der går på skolen, samt et beløb der afhænger af den enkelte skoles bygningsmasse. Herudover tildeles skolerne midler afhængigt af deres elevers socioøkonomiske forudsætninger, idet der ved tildelingen inddrages oplysninger om befolkningssammensætningen i de enkelte skoledistrikter i forhold til blandt andet beskæftigelsesgrad, uddannelsesniveau, indkomstgrundlag og etnisk herkomst. Tildelingen sker således med udgangspunkt i det, der i litteraturen betegnes som "weighted student funding" (Ladd og Fiske, 2011: 471). Resultatet af omfordelingsprincippet er, at de 40 skoler, der indgår i vores analyser, samlet set har et meget forskelligt beløb pr. barn at arbejde med set over årene 2009-2015. Som figur 1 illustrerer, gælder dette ikke kun, når vi betragter yderpositionerne. Forestiller vi os eksempelvis to skoler, der har budgetter på henholdsvis 60.000 og 80.000 kr. pr. elev, og hver især har 700 elever, hvilket svarer til at være en tresporet skole, ja så svarer forskellen på de 20.000 kr. i gennemsnitligt budget pr. elev til en difference i den samlede tildeling pr. skole på 14 mio. kr. årligt. Der er således tale om markante forskelle i tildelingerne til de enkelte skoler, hvilket tydeliggør den ambition, der fra politisk hold har været i forhold til at løfte alle børn.

Som et mål for elevers faglige resultater i folkeskolen anvender vi som afhængig variabel gennemsnittet af hver enkelt elevs resultater ved folkeskolens afgangsprøve i de bundne prøvfag (målt på 12-trinsskalen). Figur 2 giver et overblik over de enkelte skolars gennemsnitlige karakterniveau i perioden 2009-2015 baseret på oplysningerne om de enkelte elever. Det ses, at der er betydelige udsving. Den skole, der over perioden har opnået det mindste gennemsnit, har elever, der går ud af 9. klasse med en gennemsnitskarakter på godt 4. Den skole, der over årene har opnået de højeste karakterer, har elever med en

Figur 1: Oversigt over de enkelte århusianske folkeskolars gennemsnitlige budget pr. barn samt standardafvigelsen for perioden 2009-2015



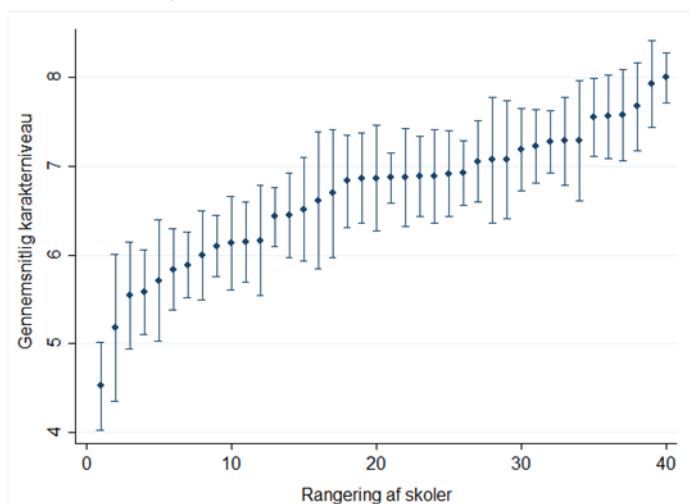
gennemsnitskarakter på over 8. Figuren viser samtidig, at det ikke er unormalt, at der inden for den enkelte skole er udsving i de opnåede karakterer fra år til år på op mod 1 karakter. Den største variation er dog at finde imellem skolerne.

Ud over den forskelligartede økonomi på de enkelte skoler er der i Aarhus Kommune et markant socioøkonomisk spænd imellem eleverne – også på de enkelte skoler. Det gør det muligt at teste, hvorvidt de elever, der har de mest udsatte udgangspunkter, klarer sig bedre på skoler med et stort budget pr. barn. Der er således på alle skoler børn, der har meget gunstige socioøkonomiske forudsætninger, og børn, der har meget svage forudsætninger. Dette betyder ikke, at elevsammensætningen er ens på de enkelte skoler, hvorfor der også kontrolleres for skolernes samlede elevsammensætning, men at vi har variation på tværs af elever på de enkelte skoler. Målingen af de enkelte elevers socioøkonomiske forudsætninger beskrives i det følgende afsnit sammen med analysedesignet. Alle operationaliseringer er herudover at finde i bilag 1 (findes på www.politica.dk).

Design og analysestrategi

Den valgte case giver os et godt empirisk udgangspunkt for at lave en første vurdering af, om skoler med et stort budget pr. elev lykkes bedre med at løfte

Figur 2: Oversigt over det gennemsnitlige karakterniveau på de enkelte skoler samt den tilhørende standardafvigelse for perioden 2009-2015



elevers faglige niveau: Vi har stor variation på tværs af skoler i forhold til såvel økonomi som elevsammensætning, vi har data over en syvårig periode, og vi har oplysninger knyttet til de enkelte elever på de enkelte skoler. Der knytter sig dog stadig nogle endogenitetsmæssige problematikker til casen. For det første er det ikke tilfældigt, hvilke skoler der får tildelt flest økonomiske midler, idet det netop afhænger af skolernes elevsammensætning. I denne forbindelse skal det understreges, at tildelingen *ikke* sker på baggrund af oplysninger om de enkelte skolars karakterniveau, men alene de socioøkonomiske karakteristika i skoledistriktet. For det andet er der en risiko for, at de udsatte elever på de mest udsatte skoler er anderledes end udsatte elever på andre skoler på en måde, der ikke lader sig indfange af vores data.

Vi forsøger at imødegå de nævnte udfordringer på flere forskellige måder. I vores hovedmodel inkluderer vi for det første en række kontrolvariable på elev- og skoleniveau. På elevniveau har vi data fra Danmarks Statistik for perioden 2009-2015 vedrørende elevernes køn, alder, etnicitet, forældres uddannelse, beskæftigelse og indkomst, samt hvorvidt forældrene har fælles bopæl eller ej. I forhold til skoleniveauet inkluderer vi oplysninger om den enkelte skoles elevsammensætning (baseret på de socioøkonomiske oplysninger om de enkelte elever). Herudover har vi oplysninger om skolens størrelse, og om skolen er

værtsskole for modtagerklasser og/eller specialklasser. Omend denne tilgang baseret på OLS med klyngerobuste fejllid (random effects) adresserer en del af problematikken, er der stadig usikkerhed om, hvorvidt vi får kontrolleret tilstrækkeligt.

For at tage højde for de ikke-observerbare forhold på skoleniveau, såsom undervisningsmiljø, ikke-kvantificerbare karakteristika ved elevsammensætningen med videre, supplerer vi vores OLS-analyser med analyser baseret på en fixed effects model. Eftersom der kun anvendes variation inden for skolerne i denne model, kan vi holde de tidsinvariante skolevariable konstante og herved fjerne en del uobserverede faktorer på dette niveau. Idet fixed effects modellen alene er baseret på variation inden for skolerne, bliver måleusikkerheden på den uafhængige variabel (det at vi ikke for alle børn har oplysninger om økonomien på barnets skole i hele barnets skoletid, jf. nedenstående) desto mere betydningsfuld. Modellen anvendes derfor alene som et robusthedstjek, der kan give en indikation om, hvorvidt estimerne fra hovedmodellen er fejlbehæftede.

Som nævnt har vi oplysninger om budgetter, karakterniveauer og kontrolvariable for perioden 2009-2015. Med denne datastruktur forsøger vi at lave de mest valide beregninger af de enkelte variable. For nogle variable som eksempelvis budgettet pr. elev og forældres beskæftigelsesgrad skaber datastrukturen variation i forhold til antallet af datapunkter, der indgår i beregningen. For en elev, der går til eksamen i 2015, vil beregningen af det gennemsnitlige årlige budget pr. elev eksempelvis basere sig på oplysninger fra 2009 til 2015, mens beregningen for en elev, der eksempelvis går til eksamen i 2012, vil basere sig på oplysninger fra 2009 til 2012. Fordelen ved ikke kun at se på blandt andet skolernes økonomi i et enkelte år, men over flere år, er, at det herved er muligt at analysere betydningen af de økonomiske ressourcer ud fra en value-added tilgang (Hanuchek, 2006: 891). Vores økonomiske variabel vil således ikke alene inkludere oplysninger om skolens økonomi i det år, eleven går til eksamen, men inddrager i videst muligt omfang oplysninger om det gennemsnitlige årlige ressourceforbruget på en skole igennem elevens skoletid. Flest oplysninger om økonomien har vi for de børn, der tog afgangseksamen i 2015. I vores analyser robusthedstjekker vi vores resultater i forhold til, om dataperiodens længde har betydning.

Samlet set gennemfører vi tre forskellige analyser. En hovedmodel baseret på OLS med klyngerobuste fejllid baseret på alle børn, der gik til afgangseksamen i perioden 2009-2015; et robusthedstjek af disse fund baseret på data for de børn, der tog afgangseksamen i 2015, hvor vores value-added tilgang er mest fuldstændig; samt et robusthedstjek af de fundne resultater baseret på en fixed effects model, hvor vi kontrollerer for ikke-observeret variation på skoleni-

veau. Modellerne fjerner ikke alle bekymringer i forhold til endogenitet, men vi kommer tættere på at kunne analysere, hvad økonomi betyder for opnåede karakterer, end tidligere danske undersøgelser har været. De usikkerheder, der fortsat er, skal dog medtænkes i konklusionen.

Analyse: sammenhængen imellem økonomiske ressourcer og faglige resultater

Den generelle sammenhæng mellem skolers budgetstørrelse og elevers karakterniveau er estimeret i model 1 i tabel 2. Som det fremgår af modellen, der inkluderer alle de tidligere beskrevne kontrolvariable på elevniveau og skoleniveau, er der ingen generel sammenhæng mellem skolernes budgetstørrelse og elevernes karakterniveau. Analyseresultaterne tilsiger således, at gennemfører vi en budgetforøgelse på 10.000 kr. pr. elev, så vil det reducere karakterniveauet med -0,015. Det er her vigtigt at bemærke, at resultatet skal fortolkes sådan, at der ikke kan konstateres en sammenhæng imellem budgettets størrelse og elevernes karakterniveau, og *ikke* sådan, at et øget budget er negativt for elevers læring. Der er nemlig tale om så ubetydelig en ændring i karaktergennemsnittet, der tilmed er insignifikant, at estimatet lige såvel kunne have været svagt positivt. Yderligere finder vi samme minimale og insignifikante resultat, når vi robusthedstjekker vores analyser i forhold til de børn, der gik til eksamen i 2015, hvor vi har de mest fyldestgørende oplysninger om økonomien over hele deres skoletid og i fixed effects modellen.

Fokuserer vi mere specifikt på spørgsmålet om, hvorvidt elever med udsatte socioøkonomiske forudsætninger klarer sig bedre på skoler med et højt niveau af økonomiske ressourcer, synes dette også kun i meget begrænset omfang at være tilfældet. I tabel 2 viser model 2 resultaterne af at inkludere et interaktionsled imellem skolernes budget pr. elev og elevens socioøkonomiske udgangspunkt målt på et indeks gående fra 0-15, hvor 15 udtrykker det stærkeste socioøkonomiske udgangspunkt (jf. bilag 1). Når vi inkluderer interaktionsleddet, udtrykker koefficienten for "Effekt af 10.000 kr" effekten af et større budget for elever med det mest udsatte socioøkonomiske udgangspunkt (værdi 0 på indekset). Som det ses i tabellen, er der ingen statistisk signifikant sammenhæng mellem skolernes økonomi og elevernes karakterniveau for denne gruppe af elever. Resultatet indikerer således, at det er vanskeligt at opveje elevers udsatte udgangspunkt ved hjælp af økonomiske tilskud. De samme resultater fås i modellerne baseret på 2015-årgangen og fixed effects.

Kigger vi nærmere på interaktionsleddet i model 2, viser det, hvorvidt effekten af økonomi er forskellig for elever med forskellige værdier på det socioøkonomiske indeks. Den negative koefficient indikerer, at der er en svag tendens

Tabel 2: Sammenhængen mellem budgetstørrelse og elevernes karakterniveau

Model:	(1)		(2)	
Test:	Gennemsnitseffekt		Interaktionsmodel	
Afhængig variabel	Karakterniveau		Karakterniveau	
Effekt af 10.000 dkk	-0,0153	(-0,37)	-0,0468	(-0,91)
Socioøkonomisk-indeks			0,458***	(11,07)
Effekt af 10.000 dkk. *			-0,00128	(-0,22)
Socioøkonomisk-indeks				
Kontrolvariable vedr. det enkelte barn og dets forældre				
Etnicitet				
Dansk	Reference	(.)		
Europa	-0,296	(-1,29)		
Resten af verden, inkl. Tyrkiet	-0,660***	(-5,56)		
Skilsmissebarn	0,476***	(11,42)		
Fars uddannelse				
Grundskole	Reference	(.)		
Gymnasial eller erhv.fagl.	0,381***	(5,94)		
Kort/mellem videregående	0,896***	(10,08)		
Lang videregående	1,200***	(14,05)		
Mors uddannelse				
Grundskole	Reference	(.)		
Gymnasial eller erhv.fagl.	0,619***	(10,19)		
Kort/mellem videregående	1,254***	(18,94)		
Lang videregående	1,766***	(26,83)		
Far i beskæftigelse	0,374***	(4,59)		
Mors beskæftigelse	0,416***	(5,32)		
Gennemsnitsindkomst	0,00000140***	(9,06)		
Pige	0,598***	(14,52)		

- fortsætter -

Model:	(1)		(2)	
Test:	Gennemsnitseffekt		Interaktionsmodel	
Afhængig variabel	Karakterniveau		Karakterniveau	
Kontrolvariable vedr. den enkelte skole				
Skolestørrelse	0,000524*	(2,10)	0,000308	(1,20)
Antal elever i specialklasser	-0,00123	(0,68)	0,000266	(0,14)
Antal elever i modtagerklasser	-0,0127**	(3,27)	-0,00993**	(-2,75)
Socioøkonomisk miljø	-0,0392	(-0,99)	-0,0186	(-0,49)
2009	Reference	(.)	Reference	(.)
2010	0,130	(1,39)	0,132	(1,42)
2011	0,419***	(5,32)	0,441***	(5,65)
2012	0,367***	(4,45)	0,370***	(4,51)
2013	0,545***	(7,09)	0,571***	(7,46)
2014	0,693***	(7,98)	0,735***	(8,72)
2015	0,800***	(8,64)	0,820***	(9,02)
Konstant	3,594***	(5,62)	3,063***	(5,06)
<i>N</i>	13237		13237	
Justeret <i>R</i> ²	0,33		0,32	

Noter: Random effects model med klyngejusterede standardfejl.

* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$. *t*-statistik i parentes.

til, at effekten af økonomi falder, når værdien på det socioøkonomiske indeks stiger. Gør økonomien godt for nogen, tilsiger interaktionsleddet altså, at effekten er størst for de udsatte børn. Sammenhængen er dog insignifikant, og der er således heller ikke ud fra denne variabel noget stærkt belæg for at sige, at der er forskellige effekter af økonomi på tværs af de forskellige socioøkonomiske grupper.

To pointer er værd at bemærke i forhold til ovenstående resultat. For det første er den socioøkonomisk mest udsatte elevgruppe fordelt på skoler, hvor budgetterne varierer med ca. 70.000 kr. pr. elev. Med en gennemsnitlig skolestørrelse på 450 elever giver det en nettoforskel i skolernes økonomi på 32 mio. kr. om året. Det er bemærkelsesværdigt, at en så markant budgetforskel ikke påvirker elevernes faglige resultater målbart. For det andet er det dog værd at huske på, at der i forlængelse af vores diskussion om endogenitetsproblematik-

ker er en risiko for, at vores resultater er påvirket af målefejl. Det er således en antagelse i modellen, at vi har inkluderet alle relevante kontrolvariable til måling af elevernes socioøkonomiske udgangspunkt, og at der hermed ikke er systematiske forskelle mellem de mest udsatte elever på skoler med henholdsvis et lille og et stort budget. Hvis sådanne forskelle eksisterer, trækker de sandsynligvis sammenhængen mellem økonomi og faglige resultater mod 0 eller i minus, fordi elever på skoler med et stort budget kan være værre stillet, end vi kan måle. På den baggrund kan det ikke udelukkes, at skolerne med stort budget formår at flytte eleverne mere end tilsvarende elever på skoler med et lavt budget. Konstanten i model 2, som udtrykker karaktergennemsnittet for de mest udsatte elever på skoler med et lavt budget, er dog 3,3. Hvis der er tale om målefejl i forhold til elever på skolerne med et stort budget, skal eleverne således reelt have haft et endnu mere udsat karaktermæssigt udgangspunkt. Med dette forbehold in mente er den samlede vurdering, at det er iøjefaldende, at vi med de store forskelle i den økonomiske tildeling, der er i Aarhus Kommune, ikke har kunnet finde blot en svag positiv effekt af de ekstra økonomiske midler, der tildeles skoler med udsatte børn.

Diskussion og konklusion

Ved hjælp af et unikt datasæt fra Aarhus Kommune har vi illustreret et ambitiøst kommunalt forsøg på at skabe større chancelighed blandt børn ved hjælp af økonomisk omfordeling imellem skoler. I Aarhus Kommune er omfordelingen baseret på oplysninger om de enkelte skolers elevsammensætning, og formålet er at løfte elever på skoler med mange udsatte elever. De ekstra midler, som nogle skoler modtager på denne måde, er ikke øremærket konkrete faglige tiltag, men kan anvendes frit på de enkelte skoler. I kroner og øre betyder omfordelingen, at pengeposerne på de aarhusianske folkeskoler varierer markant!

Generelt finder vi i vores analyser baseret på skole- og elevniveauet i Aarhus Kommune for perioden 2009-2015 samme væsentlige betydning af elevers socioøkonomiske baggrundsforhold, som tidligere studier har fundet. Den faktor, der forklarer mest i elevers karakterniveau, er således deres socioøkonomiske udgangspunkt, og betydningen af dette udgangspunkt synes vanskelig at ændre ved hjælp af økonomiske midler. Dette gælder også i en situation, hvor den økonomiske omfordeling imellem skoler er betydelig. Omend dette fund ikke adskiller sig fra det, internationale studier er nået frem til, har vi et par væsentlige forbehold. Endogenitetsmæssige udfordringer gør nemlig, at vi ikke tør drage endegyldige konklusioner, men snarere vil appellere til, at fremtidige studier, der beskæftiger sig med folkeskolens præstationer, tager udfordringen op i forhold til at undersøge kommuners betydelige satsning på dette område.

Den fremførte appel skal ses i lyset af, at vi med udgangspunkt i typologien for fordeling af økonomisk beslutningskompetence på folkeskoleområdet og litteraturgennemgangen på området har tydeliggjort, at vores viden er meget begrænset, hvad angår effekten af at tildele ekstra økonomiske ressourcer til skoler med mange børn fra resourcesvage hjem, som frit kan anvendes på de enkelte skoler. Anderledes ser det ud i forhold til vores viden om at bruge økonomiske ressourcer på konkrete og fagligt afgrænsede skoleindsatser. Her er vores viden igennem de seneste år vokset stødt på baggrund af felteksperimenter, der giver et kausalt estimat af effekten.

Eksperimentelle designs er vanskelige at gennemføre i forhold til brugen af de målgrupperettede, men fagligt set ikke-øremærkede ressourcer, blandt andet fordi indsatserne pr. definition medfører en åbenlys omfordeling imellem skoler, der økonomisk set er ganske betydelig. Vores vurdering er dog, at det vil være muligt at gennemføre undersøgelser, der i højere grad vil tillade kausale slutninger, end tilfældet er med den her gennemførte undersøgelse. Eksempelvis kunne det være muligt at indgå aftaler om følgeforskning i forbindelse med kommunale ændringer af tildelingsmodeller.

Overordnet set skriver artiklen sig ind i en akademisk og politisk debat om, hvordan man bedst tildeler økonomiske midler til folkeskoler. Skal der satses på den klassiske vej, som giver skolelederen en pose penge i hånden, men for nuværende efterlader et uopklaret spørgsmål om, hvorvidt midlerne gør en forskel? Eller skal der investeres i folkeskolen på baggrund af veltestede indsatser, der dog er langt mindre ambitiøse målt i kroner og øre, end de satsninger flere kommuner i dag gennemfører i forbindelse med forskellige omfordelingsordninger? Disse spørgsmål er væsentlige fremadrettet at kunne besvare mere kvalificeret, end vi kan på nuværende tidspunkt, så vi sikrer mest mulig valuta for pengene på folkeskoleområdet.

Litteratur

- Andersen, Mikkel Munk Quist og Peter Thorgaard (2012). *Send flere penge. Ressourcers (manglende) betydning for performance på uddannelsesområdet*. Speciale på Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Andersen, Simon Calmar og Peter Bjerre Mortensen (2009). Policy stability and organizational performance: Is there a relationship? *Journal of Public Administration Research and Theory* 20: 1-21.
- Andersen, Simon Calmar, Maria Knoth Humlum og Thorbjørn Sejr Guul (2017). *Modersmålsbaseret undervisning. Modersmålsundervisning på 1. klassetrin*. Aarhus: TrygFondens Børneforskningscenter. Aarhus Universitet.

- Andersen, Simon Calmar, Maria Knoth Humlum og Anne Brink Nandrup (2016). Increasing instruction time in school does increase learning. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States*. doi: 10.1073/pnas.1516686113.
- Andersen, Simon Calmar, Helena Skyt Nielsen og Mette Kjærgaard Thomsen (2015). Brugernes reaktion når det offentlige øger serviceniveauet. Resultater fra et lodtrækningsforsøg på skoleområdet. *Politica* 47 (2): 125-143.
- Andersen, Simon Calmar, Louise Beuchert, Helena Skyt Nielsen og Mette Kjærgaard Thomsen (2018). The effect of teacher's aides in the classroom: Evidence from a randomized trial. doi: 10.2139/ssrn.2626677
- Baker, Bruce og Mark Weber (2016). Beyond the echo-chamber: State investments and student outcomes in U.S. Elementary and secondary education. *Journal of Education Finance* 42 (1): 1-27.
- Barankay, I. og Lockwood, B. (2007). Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics* 91 (5-6): 1197-1218.
- Belfield, Chris og Luke Sibieta (2016). *Long Run Trends in School Spending in England*. London: Institute of Fiscal Studies. <https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/comms/R115.pdf>
- Benabou, Roland, Francis Kramarz og Corinne Prost (2009). The French zones d'éducation prioritaire: Much ado about nothing? *Economics of Education Review* 28: 345-356.
- Blöchliger, Hansjörg og David King (2006). Fiscal autonomy of sub-central governments. *Working Paper No 2*. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government.
- Boadway, Robin og Anwar Shah (2009). *Fiscal Federalism. Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boetti, Lorenzo, Missimiliano Piacenza og Gilberto Turati (2012). Decentralization and local governments' performance: How does fiscal autonomy affect spending efficiency? *Public Finance Analysis* 68 (3): 269-302.
- Bæk, Thomas Astru og Søren Teglgaard Jakobsen (2017). *Specialundervisningsbehov i Viborg Kommunes skoledistrikter. En socioøkonomisk tildelingsmodel*. KORA.
- Carneiro, Pedro og James J. Heckman (2003). Human capital policy, i James J. Heckman og Alan B. Krueger (red.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies*. London: The MIT Press Cambridge.
- Coase, Ronald (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics* 3: 1-44.
- Condron, Dennis J. og Vincent J. Roscigno (2003). Disparities within: Unequal spending and achievement in an urban school district. *Sociology of Education* 76 (1): 18-36.

- Cunha, Flavio, James J. Heckman, Lance Lochner og Dimitriy Masterov (2006). Interpreting the evidence on life cycle skill formation, i Eric Hanushek og Finis Welch (red), *Handbook of Economics of Education*. Amsterdam: North-Holland.
- Dumas, Christelle og Arnaud Lefranc (2010). Early schooling and later outcomes: Evidence from preschool extension in France. *Thema Working Paper 2010-07*. Université de Cergy Pontoise.
- Hanushek, Eric A. (2003). The failure of input-based schooling policies. *The Economic Journal* 11 (485): 64-98.
- Hanushek, Eric A. (2006). School resources, i Eric Hanushek og Finis Welch (red), *Handbook of Economics of Education*. Amsterdam: North-Holland.
- Heckman, James J. og Bas Jacobs (2009). Policies to create and destroy human capital in Europe. *IZA DP No. 4680*.
- Heeager, Anne (2017). Placering af økonomisk beslutningskompetence internt i danske kommuner. *Politica* 49 (1): 47-67.
- Hippe, Ralph, Luisa Araujo og Patricia da Costa (2016). *Equity in Education in Europe*. Luxembourg: Publication Office of the European Union, Luxembourg. doi:10.2791/255948.
- Houlberg, Kurt, Larsen, Britt Østergaard og Beatrice Schindler Rangvid (2013). *Benchmarking- og effektivitetsanalyse på folkeskoleområdet. Sammenhængen mellem folkeskoleudgifter og afgangskarakterer med korrektion for elevbaggrund og kommunale udgiftsbehov*. KORA.
- Hoxby, Caroline (2001). All school finance equalizations are not created equal. *The Quarterly Journal of Economics* 116 (4): 1189-1231.
- Iatarola, Patrice og Leanne Stiefel (2003). Intradistrict equity of public education resources and performance. *Economics of Education Review* 22: 69-78.
- Jackson, C. Kirabo, Rucker C. Johnson og Claudia Persico (2016). The effects of school spending on educational and economic outcomes: Evidence from school finance reforms. *Quarterly Journal of Economics* 131 (1): 157-218.
- Jakobsen, Morten, Niels Bitsch, Lea B. Danielsen og Christian S. Jensen (2016). *Elevinddragelse i Folkeskolen – Resultater af et lodtrækningsforsøg i 8. klasse*. Aarhus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Jakobsen, Søren Teglgaard (2017). *Specialundervisningsbehov I Vordingborg Kommunes skoledistrikter. En socioøkonomisk tildelingsmodel*. KORA.
- Jensen, Ben, Julian Reichl og Andrew Kemp (2011). The real issue in school funding: An analysis of increasing government school expenditure and declining performance. *The Australian Economic Review* 44 (3): 321-329.
- Keilow, Maria, Anders Holm, Mette Friis-Hansen og Rune M. Kristensen (2017). Effects of a classroom management intervention on student concentration performance: Results from a randomized controlled trial. Upubliceret manuskript.

- Ladd, Helen og Edward Fiske (2011). Weighted student funding in the Netherlands: A model for the U.S.? *Journal of Policy Analysis and Management* 30 (3): 470-498.
- Lafortune, Julien, Jesse Rothstein og Diane Whitmore Schanzenbah (2016). School finance reform and the distributin of student achievement. *NBER Working Paper Series*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Larsen, Britt Østergaard, Kurt Houlberg og Beatrice Schindler Rangvid (2013). *Metodenotat om udgiftsanalyser på folkeskoleområdet på skoleniveau*. KORA.
- Leuven, Edwin, Mikael Lindahl, Hessel Oosterbeek og Dinand Webbink (2007). The effect of extra funding for disadvantaged pupils on achievement. *The Review of Economics and Statistics* 89 (4): 721-736.
- Oates, Wallace E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature* 37 (3): 1120-1149.
- Oates, Wallace E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance* 12: 349-373.
- OECD (2012). Equity and quality in education: Supporting disadvantaged students and schools. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>
- OECD (2013). *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)*. PISA, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201156-en>
- Pedersen, Niels Jørgen Mau (2007). *Den offentlige sektor i flere niveauer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Petersen, Jacob Seier (2017). *Ressourcetildelingsmodel for almen undervisning af elever med særlige behov – Folkeskolers socioøkonomiske udgiftsbehov til inkluderende specialundervisning i Københavns Kommune*. København: VIVE.
- Prud'homme, Rémy (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer* 10: 201-220.
- Rodden, Jonathan (2003). Reviving Leviathan. *International Organization* 57: 695-729.
- Tiebout, Charles (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy* 64: 416-424.
- Weingast, Barry R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics* 65: 279-293.
- Weingast, Barry R. (2014). Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>
- Wößmann, Ludger og Gabriela Schuettz (2006). *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems*. EENEE Analytical Report No. 1. Prepared for the European Commission.

Ann Cathrine Gottlieb og Maria Nørgaard Lyngsø Må jeg sælge mig selv og mit barn?¹

Den danske lovgivning forsøger at afholde folk fra at blive prostituerede eller surrogatmødre. Men når prostitution og surrogatmoderskab sammenlignes med andre tilladte erhverv eller praksisser, adskiller de sig ikke i en moralsk relevant forstand. Lovgivningen bør derfor lempes på begge områder. Lempelsen forventes samtidig at modvirke det stigma, erhvervene synes at være behæftet med.

Det er jævnlige til debat, om den danske lovgivning bør lempes i forhold til prostitution og surrogatmoderskab (Vaaben, 2012). I dag er det lovligt at sælge og købe sex, men prostitution er som erhverv ulovligt. Det er også lovligt at bære et barn for et barnløst par – medmindre du modtager penge for det. Debatten har blandt andet handlet om, hvorvidt en lempelse af lovgivningen vil forbedre eller forværre kvindernes retsstilling og muligheder, samt om det er moralsk acceptabelt at indgå i sådan nogle transaktioner. Mange reagerer ofte med afsky på denne type etiske dilemmaer uden egentlige begrundelser. Det kan eksempelvis være umiddelbare reaktioner som, surrogatmødre fungerer som rugemaskiner, og prostituerede er sølle skæbner.

Prostitution og surrogatmoderskab betegnes i litteraturen som *contested commodities*, dvs. goder, som i kraft af deres karakter er særligt omdiskuterede (Epstein, 2013: 47). Det er de, fordi der er nogle moralske bekymringer forbundet med dem, som ikke på samme måde gør sig gældende for andre konventionelle goder. Det at behandle seksuelle og reproduktive kapaciteter som varer, kan med andre ord synes værre i en moralsk forstand end at behandle andre mindre intime kapaciteter, som fx muskelkraft, som varer (Satz, 1995: 63). Vi har eksempelvis ikke samme personlige forhold til vores blod og nyrer,² som vi har til vores seksuelle liv og afkom. Både politiske partier og Det Ethiske Råd peger på centrale moralske bekymringer ved at lempe reglerne. Om surrogatmoderskab mener tidligere formand for Det Ethiske Råd, Gorm Greisen, at yderligere lempelser vil være et skridt ned ad en glidebane, hvor barnet bliver et produkt frem for en gave (Politiken, 2018). Vedrørende prostitution har regeringen nedsat en arbejdsgruppe, som skal se på sexarbejderes rettigheder og på, hvordan flere kan hjælpes ud af prostitution, fordi det kan være skadeligt (Regeringen, 2019). I forskningslitteraturen er nogle af argumenterne imod en legalisering af erhvervet og praksissen, at man prissætter en menneskelige ydelse (Sandel, 2013) og behandler kvinder som objekter (Radin, 1987: 1880), at begge skader kvinder (Satz, 1995), og at kvindernes valg ikke er frivillige. Vi vil i artiklen

tage både spørgsmålet om skade og frivillighed op, ligesom vi i forhold til surrogatmoderskab vil berøre en bekymring om barnets tarv.

Intimitet og seksualitet er centrale fællestræk ved prostitution og surrogatmoderskab, som gør dem relevante at se på samtidigt. Ydelsernes intime og personlige karakter har betydning og gør for mange en forskel i debatten om en legalisering. Som et bidrag til debatten vil vi blandt andet undersøge, om prostitution og surrogatmoderskab adskiller sig på en moralsk relevant måde fra andre erhverv eller praksisser, som vi tillader. Det vil vi gøre med Danmark som case, fordi der ligger en politologisk relevans i at se på, hvorfor vi i Danmark har valgt at lovgive, som vi har, i forhold til prostitution og surrogatmoderskab. Artiklen argumenterer for, at der ikke er nogle moralsk relevante forskelle mellem henholdsvis prostitution og surrogatmoderskab og andre erhverv eller praksisser ved at afvise en række argumenter for, at der gør sig særlige forhold gældende i de to cases. Et andet fællestræk er, at prostitution og surrogatmoderskab i høj grad foregår i det skjulte og er tabubelagt (Kofod et al., 2011). Med det som udgangspunkt vil vi se på, om lovgivningen har en stigmatiserende effekt på kvinderne, og om en legalisering vil kunne modvirke stigmatisering i det omfang, det eksisterer. Diskussionen om at legalisere prostitution og surrogatmoderskab som erhverv er som sagt ikke ny. Artiklens bidrag består derfor i at tage debatten op i en dansk kontekst og give anbefalinger på baggrund af en politisk teoretisk drøftelse af, hvordan den danske lovgivning bør ændres med henvisning til, at erhvervene ikke adskiller sig i en moralsk relevant forstand fra andre erhverv, som vi tillader, samt til at den gældende lovgivning har en stigmatiserende effekt.

En begrænsning i artiklen er, at vi ikke direkte berører et i litteraturen centralt feministisk argument om, at markeder for seksuelle erhverv påfører kvinddekønnet skade i form af ulighed mellem kønnene (Shrage, 2016). Samtidig har vi valgt at se helt bort fra et legalt moralistisk argument om, at der er noget iboende forkert ved prostitution og surrogatmoderskab (Dworkin, 2005; Dixon, 2001).

Artiklen præsenterer først den anvendte metode og derefter centrale teoretiske positioner inden for prostitutions- og surrogatmoderskabslitteraturen. Dernæst sammenlignes prostitution med andre erhverv, og surrogatmoderskab med andre praksisser. Spørgsmålet omkring frivillighed diskuteres i forhold til begge cases. Artiklen afrundes med en konklusion.

Metode

Politisk teori eller filosofi³ er en normativ disciplin i den forstand, at den behandler spørgsmål om, hvordan et samfund *bør* være indrettet. Det kan fx være

spørgsmål om, hvilke begrundelser der ligger til grund for en given politik, og hvad der gør begrundelserne gode eller dårlige (Holtug, 2011: 277). Politisk filosofi adskiller sig fra andre ofte empirisk funderede discipliner, som søger at forklare og forstå verden ved at teste sine hypoteser på data indsamlet fra verden, som den ser ud, ved i højere grad at beskæftige sig med verden, som den *burde* se ud. Man kan sige, at politisk filosofi forsøger at besvare de spørgsmål, som empirien ikke kan. I stedet for empiriske grunde bruger man derfor inden for politisk filosofi evaluative grunde, som er baseret på moralske overbevisninger, normative principper og teorier (Nielsen, 2013: 46). John Rawls' (1971) begreb om reflekteret ligevægt er i dag den dominerende metode inden for politisk filosofi. Metoden tager afsæt i velovervejede moralske vurderinger (eller intuitioner), hvilket vil sige moralske vurderinger, som vi er tilbøjelige til at foretage under gunstige betingelser, og som vi derfor er rimeligt sikre på er sande (Hansen og Midtgaard, 2016: 21), fx en intuition om, at slaveri er forkert. Når vi har identificeret vores velovervejede moralske intuitioner, bør vi konfrontere dem med vores generelle normative principper. På den baggrund vil vi være skeptiske over for principper, som kan have den implikation, at slaveri under nogle omstændigheder kan være retfærdigt. Utilitarisme kan eksempelvis indebære, at slaveri under nogle omstændigheder er den mest effektive situation for at opnå størst fælles nytte. Vores intuition om, at slaveri er forkert, vil imidlertid kunne falsificere det utilitaristiske princip. Hvis der er modstrid mellem vores intuitioner og principper, må man altså revidere enten først- eller sidstnævnte for at nå frem til et match (Lippert-Ramussen, 2011: 298). Herefter bør man ved hjælp af hypotetiske eller ikke-hypotetiske situationer vurdere, om man kan acceptere de implikationer, som vores principper har. Hvis implikationerne er intuitivt plausible, styrker det begrundelsen for vores principper. Hvis implikationerne er kontraintuitive, må vi overveje, om vores principper eller vores konkrete moralske vurderinger bør revideres (Lippert-Rasmussen, 2011: 299). Reflekteret ligevægt er det metodiske udgangspunkt for denne artikel.

Ved at sammenligne prostitution og surrogatmoderskab med andre erhverv og praksisser forsøger artiklen at skabe reflekteret ligevægt i, hvordan vi forholder os til forskellige erhverv, hvor vi bruger vores krop. Artiklen argumenterer for, at vores overbevisninger bør revideres for at skabe konsistens i vores vurderinger. Kort sagt peger vi på, at der ikke er grund til at vurdere og behandle prostitution og surrogatmoderskab anderledes end andre erhverv.

Et overblik over den teoretiske debat

Der findes flere relevante teoretiske positioner i forhold til spørgsmålet, gående på om dansk lovgivning bør lempes for prostitution og surrogatmoderskab. Vi vil her fokusere på fire positioner: en paternalistisk position, et argument om hensynet til tredjeparter, et marxistisk feministisk argument og en liberal position. Positionerne vil på forskellig vis blive bragt i spil igennem artiklen, dog vil den paternalistiske position være den centrale. De tre førstnævnte positioner kan placeres inden for den teoretiske hovedretning, som kaldes antikommodificering. Tilgangen foldes ud nedenfor.

Antikommodificeringstilgangen

Tilhængere af antikommodificeringstilgangen mener, at markedet introducerer en række økonomiske incitamenter på områder, som ikke tidligere har været styret af en markedslogik. Det påvirker folks motiver og adfærd negativt og kan fortrænge eksisterende normer (Sandel, 2013: 114). Michael Sandel argumenterer eksempelvis for, at man ved at gøre bestemte goder til varer degraderer selve godet, så det mister dets intrinsiske værdi (2013: 9). Yderligere illustrerer Titmuss (1997), hvordan en kommerialisering af bloddonation mindsker antallet af altruistiske donorer og påvirker blodkvaliteten negativt. Antikommodificeringstilgangen skal ikke betragtes som en klassisk teori, men nærmere som en overordnet ramme, inden for hvilken en række forskellige grunde til at begrænse markedet kan identificeres.

Den paternalistiske position falder her ind under antikommodificering, fordi den indeholder mulige grunde til at begrænse markedet. Den paternalistiske position vil nu blive skitseret.

Paternalisme

Den danske lovgivning afspejler både i forhold til prostitution og surrogatmoderskab et politisk ønske om i et eller andet (og måske varierende) omfang, at afholde folk fra at indgå i transaktioner på begge områder med henblik på at begrænse eller helt forhindre den skade, sådanne transaktioner indebærer. Lovgivningen rejser på den måde en paternalismeproblematik gående på, om staten har gyldig adkomst til at blande sig i, hvad der synes at være en privat beslutning, nemlig folks erhvervsvalg (Midtgaard, 2014: 170). Grundlæggende handler X paternalistisk i forhold til Y, hvis og kun hvis X begrænser Y's frihed imod Y's vilje med henvisning til, at det vil fremme Y's velfærd⁴ (Dworkin, 2017; Scoccia, 2018: 11). Paternalisme legitimerer med andre ord statslige indgreb i en persons frihed imod personens vilje med henvisning til personens eget bedste.

Der sondres i artiklen mellem blød og hård paternalisme, fordi positionerne stiller forskellige krav til, hvornår statslige indgreb kan retfærdiggøres. Den bløde paternalistiske doktrin søger at forhindre uinformeret ufrivillig selvskade og mener i tillæg hertil, at individets autonomi er ukrænkelig. Blød paternalisme tillader derfor kun statslige indgreb over for selvskadende adfærd, som er oplagt ufrivillig, eller hvis der er behov for at afklare frivilligheden af en handling (Feinberg, 1971: 113). Argumentet er, at når en person handler ufrivilligt, så er handlingen ret beset ikke personens "egen". Derfor vil et indgreb i personens ufrivillige handling heller ikke være en begrænsning af personens autonomi (Feinberg, 1989: 100). Ifølge hård paternalisme kan begrænsninger af en persons autonome valg derimod i nogle tilfælde godt retfærdiggøres med henvisning til personens egen velfærd (Dworkin, 1972: 65; Scoccia, 2018: 360). Hvis personens frivillige handling involverer alvorlig selvskade, kan et indgreb være legitimt, selvom indgrebet er imod personens egen vilje (Dixon, 2001: 331; De Marneffe, 2010: 13). Den frihedsbegrænsning, som indgrebet medfører, er altså begrundet i hensynet til personens eget bedste.

Blød og hård paternalisme er relevant for diskussionen om en legalisering af prostitution og surrogatmoderskab, fordi tilgangene hver især peger på én central grund til potentielt at begrænse folks transaktioner, som går igen i den offentlige debat, nemlig ufrivillighed og alvorlig selvskade. Indgår folk i prostitution og surrogatmoderskab på frivillig basis? Har de attraktive alternativer? Er prostitution og surrogatmoderskab skadeligt? Og er erhvervene skadelige nok til, at de på retfærdig vis kan begrænses? Det er nogle af de spørgsmål, som paternalismebegrebet rejser, og som danner grundlag for en normativ diskussion om, hvornår statslige indgreb kan retfærdiggøres. For at situere det paternalistiske argument beskrives der i det næste to centrale ikke-paternalistiske grunde til at begrænse markedet.

Ikke-paternalistiske grunde

Det er i litteraturen muligt at identificere to ikke-paternalistiske grunde til at begrænse markedet for prostitution og surrogatmoderskab: hensynet til tredje-parter og et marxistisk feministisk argument.⁵ Selvom vi ikke behandler de to argumenter selvstændigt, skitseres de her kort, da de anvendes som modstykke til et i artiklen liberalt kontraktualistisk argument.

Hensynet til tredje parter handler grundlæggende om, at nogle transaktioner kan have negative konsekvenser for andre end de involverede. Surrogatmoderskab kan have forskellige typer negative konsekvenser, fx at forældre-barnrelationen bliver et ejerskabsforhold (Anderson, 1990: 77), at surrogatbarnet lider skade under graviditeten, fordi surrogatmoderen ikke knytter bånd til

barnet (Anderson, 1990: 82), og at surrogatbarnet får psykiske problemer grundet manglende kendskab til sit biologiske ophav. Elizabeth Anderson mener, at kommercielt surrogatmoderskab ændrer den måde, vi betragter børn på. Når surrogatbørn bliver omtalt med en markedsterminologi – som noget man kan købe for penge – så undergraver det synet på børn som værdifulde mennesker (1990: 77). De bliver i en vis forstand fremmedgjort.

Det grundlæggende marxistiske feministiske argument er, at prostitution og surrogatmoderskab påfører kvindekønnet alvorlig skade (Satz, 1995). Argumentet hviler på tre påstande om, at disse erhverv 1) degraderer kvinder, fordi de involverer mere alvorlige skadevirkninger end andre erhverv, 2) afhænger af ulighed i social og økonomisk magt mellem kønnene, og 3) skaber kønsulighed i samfundet ved at fastholde kvinder i en underordnet gruppe til mænd (Anderson, 2002: 753-755; Satz, 1995: 81). Ifølge Carole Pateman er vores seksualitet og krop konstituerende for vores individualitet og identitet. Når seksualitet gøres til en vare, gøres kroppen og selvet derfor i en vis forstand også til en vare (1983: 562). Prostitution og surrogatmoderskab involverer på den måde en slags kropslig udbytning.

Liberal kontraktualisme

Modstykket til den feministiske tradition er liberal kontraktualisme, som er en samlebetegnelse for en liberal tilgang, der som udgangspunkt vil beskytte modne individers ret til at indgå i frivillige transaktioner. Ifølge den liberale kontraktualistiske tilgang bør ingen goder afholdes fra markedet, fordi de er særlige eller kontroversielle, men alt kan som udgangspunkt værdisættes og sælges (Anderson, 2002; Nussbaum, 1999). Tilgangen foreskriver, at markedet skal opfattes som en neutral mekanisme, der ikke i sig selv er årsag til negative eksternaliteter (Moen, 2012; Brennan og Jaworski, 2016: 16). Markedet sikrer netop, at individet kan vælge frit mellem en vifte af goder, beskæftigelsesmuligheder og livsstile. En begrænsning af markedet for prostitution og surrogatmoderskab ses således som et indgreb i individets selvbestemmelsesret (Anderson, 2002: 756).

Nedenfor vil vi med afsæt i de skitserede positioner drøfte, hvorvidt den danske lovgivning bør lempes først i forhold til prostitution og senere surrogatmoderskab.

Prostitution

Den danske prostitutionslovgivning

I Danmark er det ulovligt at tjene penge på, at andre prostituerer sig. Det er imidlertid ikke ulovligt at være prostitueret, ligesom det heller ikke er ulovligt

at købe sex af en prostitueret, såfremt den prostituerede er over 18 år. Prostitution anerkendes dog ikke som erhverv, hvilket betyder, at selvom prostituerede retmæssigt betaler deres skat og er berettiget til sygedagpenge, så kan de ikke blive optaget i en A-kasse med dertilhørende rettigheder, fx retten til dagpenge eller pension (Socialstyrelsen, 2018). De normative overvejelser bag udformningen af prostitutionslovgivningen står beskrevet i bemærkningerne til lovforslaget. Her fremgår det, at prostitution ikke i sig selv bør anses som en kriminel aktivitet, men som et udtryk for sociale problemer og usædelig levevis. Af disse årsager anerkendes prostitution ikke som et lovligt erhverv, men skal i stedet håndteres i socialpolitisk regi (Justitsministeriet, 1999). Et flertal af de politiske partier ønsker dog i dag at sikre prostituerede bedre rettigheder. Regeringen har i januar 2019 nedsat en arbejdsgruppe, som skal komme med anbefalinger til, hvordan der kan skabes bedre forhold for prostituerede (Regeringen, 2019).

Spørgsmålet er, om der er gode grunde til, at prostitution lovgivningsmæssigt ikke anerkendes som erhverv. Kort sagt om der gør sig særlige forhold gældende for prostitution. Det vil vi forsøge at kaste lys over i næste afsnit.

Prostitution og andre erhverv

Alle tager penge for at gå på arbejde, og alle bruger dele af deres krop til at udføre arbejdet: hjemmesygeplejersker, professorer, fabriksarbejdere, operasangere og lovgivere. Hvordan adskiller det sig moralsk set fra en prostitueret, der bruger sin krop til at tjene penge? Det er en udbredt opfattelse, at der er noget moralsk forkert ved at tage penge for seksuelle services (Nussbaum, 1998: 693-695). Ved at sammenligne prostitution med andre erhverv og aktiviteter – som tillades rent lovgivningsmæssigt, og som er moralsk accepterede – vil vi undersøge, om disse erhverv og aktiviteter adskiller sig moralsk relevant fra prostitution.

En prostitueret versus en professor. Begge leverer services på områder, som er intime og definerende for selvet. Mens den prostituerede tager penge for sex, tager professoren penge for at tænke og skrive om sin egen personlige forståelse af viden, moral og etik (Nussbaum, 1998: 704). Det faktum, at vi ikke tror, at professorens normalt høje løn gør hendes tanker til varer, men at tankerne stadig er hendes egne – selv når hun skriver en artikel til en bestemt konference eller med et bestemt formål – bør gøre os opmærksomme på ikke at drage den modsatte konklusion i forhold til prostitution. Begge erhverv foregår i samspil med andre og involverer en vis grad af stimuli. Den prostituerede betales for at tilfredsstille sine kunder, mens professoren betales for intellektuelt at stimulere sine elever (Nussbaum, 1998). Begge erhverv kræver altså visse evner

eller færdigheder, og det er de evner og færdigheder, som den prostituerede og professoren aflønnes efter. På den ene side vil mange nok medgive, at både professoren og den prostituerede sælger services af personlig og intim karakter. På den anden side vil mange sandsynligvis have en intuition om, at der er tale om to forskellige former for intimitet. Vi mener imidlertid ikke, at der er tale om to moralsk forskellige former for intimitet. Den intellektuelle stimulus, som professoren leverer, er blot moralsk accepteret, hvilket den seksuelle stimulus, som den prostituerede tilbyder, ikke er. Derfor synes der ikke at være relevante grunde til at behandle de to intimitetsformer forskelligt.

Prostitution versus uforpligtende sex. Ole Martin Moen udfordrer antagelsen om, at prostitution skader dem, der indgår i transaktionen, ved at sammenligne prostitution med uforpligtende sex. Argumentet er, at hvis vi accepterer, at uforpligtende sex som fx en one night stand ikke er skadeligt, så må vi nødvendigvis også acceptere, at prostitution ikke er skadeligt (Moen, 2012: 1). Argumentet er i overensstemmelse med Jason Brennan og Peter Jaworskis (2016) logik om, at hvis det er tilladt at gøre X uden betaling, så er det også tilladt at gøre X mod betaling (Brennan og Jaworski, 2016: 16). Så hvis det er tilladt at have uforpligtende sex uden at få betaling for det, så er det også tilladt at have uforpligtende sex mod betaling.

En prostitueret versus koloskopi. Martha Nussbaums hypotetiske koloskopikunstner tjener penge på frivilligt at lade en læge penetrere en åbning i sin krop for at teste og udvikle nyt koloskopiudstyr. Koloskopikunstneren og den prostituerede tilbyder altså rent lavpraktisk den samme ydelse (Nussbaum, 1998: 706). Alligevel vil de fleste nok have en intuition om, at koloskopikunst ikke er skadeligt på samme måde og i samme omfang som prostitution. Men er der en moralsk relevant forskel mellem at modtage penge for at lade sig penetrere af en læge og af en kunde? Der er den forskel, at koloskopikunstneren lader sig penetrere langt dybere, end det generelt er tilfældet under samleje (Moen, 2012: 6). Dét styrker påstanden om, at prostitution ikke er mere skadeligt end andre erhverv. Samtidig er der den forskel, at den prostituerede giver sin kunde seksuel tilfredsstillelse, mens koloskopikunstneren giver lægen en form for videnskabelig tilfredsstillelse over at kunne udvikle nyt udstyr. Pointen er dog, at begge tilfredsstiller deres kunde. Hovedforskellen synes derfor umiddelbart at være, at prostitution anses for at være moralsk forkert, mens koloskopikunst ikke gør (Nussbaum, 1998: 706) – nogle vil måske endda hævde, at koloskopikunstneren gør en god gerning ved at bidrage til den medicinske udvikling.

Eksemplerne viser, at der er mange og måske flere ligheder mellem prostitution og andre erhverv, end man skulle tro. Sammenligningerne viser også, at den største forskel synes at være, at prostitution i vid udstrækning er et

stigmatiseret erhverv (Nussbaum, 1998: 707). Professoren anklages ikke for at sælge sine tanker, når hun producerer en artikel. Vi ser ikke skævt til folk, der har one night stands. Og koloskopikunstneren handler ikke amoralsk, når hun lader sig penetrere af en læge. Hvorfor er det anderledes for prostitution? Nussbaum peger på to faktorer, som kan forklare stigmaet. For det første anses prostitution for at være en amoralsk aktivitet. For det andet forbindes prostitution med kønsulighed. Ifølge Nussbaum er det stigmaet i sig selv, som skader de prostituerede: "Så længe prostitution er et stigmatiseret erhverv, skades folk af stigmatiseringen, og det er en reel skade på en person ikke at føle sig værdig og respekteret af sit eget samfund" (1998: 710). Prostitution adskiller sig altså fra andre erhverv i den forstand, at det er forbundet med et stigma, som er skadeligt. Spørgsmålet er imidlertid, om der er gode grunde til, at prostitution er et stigmatiseret erhverv, eller om stigmaet er udtryk for moralske fordomme? Ifølge Lars Ericsson er det netop samfundets uberettigede fjendtlige tanker om prostitution, som er årsagen til, at erhvervet er stigmatiseret (1980: 337). Når disse overbevisninger og tabuer nedbrydes, vil vi ifølge Ericsson indse, at vi ikke er mere berettiget til at devaluere den prostituerede, som giver sine kunder udløsning, end vi er til at devaluere hjemmesygeplejersken, som sørger for intimhygiejne hos handicappede. Det faktum, at den prostituerede giver sine kunder seksuel nydelse, bør vi ikke lægge hende til last (1980: 342).

Ericssons argument virker plausibelt. For at anskueliggøre, at stigmatiseringen er baseret på moralske fordomme, kan vi med fordel se på, hvordan homoseksuelle og sangerinder er blevet opfattet gennem historien. I begyndelsen af det 20. århundrede var forekomsten af depression, spiseforstyrrelser og selvmord høj blandt homoseksuelle (Moen, 2012: 2). Disse tal blev brugt som videnskabeligt bevis for, at homoseksualitet var skadeligt. I dag vil de fleste af os vide, at tallene blev brugt forkert. De var ikke udtryk for, at homoseksualitet er skadeligt, men nærmere at korrelationen i vid udstrækning skyldtes den måde, homoseksuelle blev behandlet på – de var udsat for social stigmatisering (Moen, 2012). Nussbaums (1999) sangerinde-eksempel viser på samme måde, hvor stor betydning den generelle samfundsopfattelse har for bestemte gruppers status. Tidligere blev sangerinder anset for at være anløbne kvinder, der udstillede deres krop i det offentlige rum og lod sig betale for deres talent. Sangerinderne var i høj grad stigmatiseret, selvom der ikke synes at være overbevisende moralske argumenter herfor (Nussbaum, 1998: 699, 1999: 276). Historien fortæller os altså, at mange erhverv og mennesker er blevet stigmatiseret gennem tiden og ofte af dårlige grunde. Det kan ikke udelukkes, at prostitutionslovgivningen har haft sit afsæt i uberettigede moralske fordomme,

og at lovgivningen er med til at fastholde det stigma, som er forbundet med prostitution.

Ifølge flere feminister er der dog gode grunde til at behandle prostitution anderledes end andre erhverv. De mener, at prostitution er en skadelig og nedgørende transaktion (Shrage, 2016; Anderson, 2002: 753-755), som fremmedgør kvinders seksuelle kapaciteter og forstærker kønsuligheden i samfundet (Satz, 1995, 2010). Når kvindernes seksualitet gøres til en vare, gøres kvinderne i en vis forstand også til en vare (Pateman, 1983: 562). Der synes dog at være solide modargumenter til den feministiske position. For det første vil et forbud ikke forbedre de prostitueredes livsbetingelser, men frarøve dem en valgmulighed (Anderson, 2002: 756) og væsentlige arbejdsmarkedsrettigheder. For det andet vil et forbud være en begrænsning af de prostitueredes selvbestemmelse og mulighed for at forfølge deres egen individuelle livsplan (Mill, 1859: 119; De Marneffe, 2010: 16). Det ligger uden for artiklens fokus at udvikle disse modargumenter nærmere.

Som vi har vist, adskiller prostitution sig ikke på en moralsk relevant måde fra andre erhverv eller aktiviteter, som vi tillader og ikke kunne drømme om at forbyde. Samtidig har vi forsøgt at sandsynliggøre, at det stigma, som er forbundet med prostitution, ikke bygger på overbevisende moralske argumenter. Derfor afviser vi, at der skulle være særlige grunde til at begrænse folks frivillige transaktioner på markedet for prostitution. Implikationen er, at prostitutionslovgivningen bør lempes. Hvis man ikke er villig til at acceptere den implikation, må man i stedet nødvendigvis acceptere, at andre tilladte erhverv – som ikke adskiller sig moralsk relevant fra prostitution – begrænses.

En forudsætning for vores argument er imidlertid, at folks transaktioner på prostitutionsmarkedet rent faktisk er frivillige. Hvis en person handler ufrivilligt, er der ifølge blød paternalisme ikke tale om en autonom handling – handlingen er i en vis forstand ikke personens egen – og derfor er et indgreb heller ikke en begrænsning af personens selvbestemmelsesret. Vi ser nærmere på frivillighedsspørgsmålet i næste afsnit.

Frivillighed

Et centralt omdrejningspunkt i prostitutionslitteraturen er spørgsmålet om, hvorvidt prostituerede indgår på markedet for prostitution på et frivilligt grundlag. Det afgørende er, om kvinderne har et acceptabelt alternativ til prostitution. Hvis en person kun har ét valg eller to lige dårlige valgmuligheder, som ikke giver mulighed for at træffe et alternativt valg, så handler personen ikke frivilligt, men er i en vis forstand presset til at tage en bestemt beslutning. Vi følger her Serena Olsarettis definition af frivillighed: ”Et valg er frivilligt,

hvis og kun hvis det ikke er truffet, fordi der ikke er andre acceptable alternativer” (2004: 139).

Ifølge Peter De Marneffe (2010) er der acceptable alternativer til prostitution, selvom de ikke er ideelle. Vi mener, at dette særligt gælder i velstående lande og i velfærdsstater. Her har prostituerede mulighed for at tage et andet typisk ufaglært arbejde eller modtage sociale ydelser. Hvis Monica eksempelvis vælger prostitution frem for at modtage kontanthjælp, så er Monicas valg frivilligt, fordi hun havde et acceptabelt alternativ, nemlig kontanthjælp. Kontanthjælp er et acceptabelt alternativ, fordi Monicas basale behov ikke vil være truet, hvis hun valgte kontanthjælp frem for prostitution, om end prostitution nok i de fleste tilfælde er mere indbringende end kontanthjælp (Olsaretti, 2004: 140). Tilfredsstillelse af basale behov udgør således en tærskel for, hvornår en option er acceptabel. Det synes plausibelt, at prostituerede i en velfærdsstat som Danmark befinder sig over tærsklen. Det bærende princip i den danske velfærdsstat er netop, at borgerne har ret til centrale sociale ydelser, fx kontanthjælp, fordi de er borgere. Vi medgiver, at konteksten påvirker antallet af acceptable alternativer, og at antallet af muligheder og mulighedernes karakter varierer mellem folk. Det virker dog uklart, hvorfor en person skulle være tvunget til at blive prostitueret, selv hvis vedkommende vælger blandt et begrænset og ikke ideelt sæt af alternativer, så længe alternativerne ikke truer personens basale behov. Vi kunne på samme måde ikke finde på at hævde, at en person var tvunget til at blive frisør, selvom vedkommendes alternativer var at blive kassedame eller være på overførselsindkomst. Vi mener samtidig, at betingelserne for frivillighed i forhold til prostitution er tilfredsstillet i samme grad som i andre erhverv eller aktiviteter, vi tillader. Vi henviser her til to af Joel Feinbergs (1989) betingelser for frivillighed: kompetence og viden.⁶ Selvom de fleste prostituerede kommer fra en lav socialklasse (Rasmussen, 2007: 49) og generelt er lavtuddannede (Kofod et al., 2011: 98), så mener vi ikke, at de af den grund kan siges at være inkompetente i forhold til at træffe valg. Hvis det var tilfældet, ville en pænt stor del af befolkningen være inkompetente. I forhold til viden så er det afgørende, om man rimeligvis kan forvente, at prostituerede er bekendte med de typiske skadevirkninger. Baseret på mængden af information i den offentlige debat og det forhold, at mange prostituerede forhører sig hos en bekendt prostitueret, inden de selv bliver prostitueret (Kofod et al., 2011: 166; Bernstein, 2007: 82), er det rimeligt at forvente, at prostituerede har et vist kendskab til de potentielle skadevirkninger.

I næste del af artiklen vil vi vende fokus mod surrogatmoderskab og med udgangspunkt i en sammenligning med andre praksisser drøfte, hvorvidt den danske lovgivning om surrogatmoderskab bør lempes.

Surrogatmoderskab

Lovgivningen om surrogatmoderskab

I Danmark er kommercielt surrogatmoderskab ulovligt. Det betyder, at enhver form for pengeoverførsel i forbindelse med et surrogatmoderskab er ulovligt i forhold til dansk retspraksis (Det Ethiske Råd, 2015). Aftaler om surrogatmoderskab betragtes som ugyldige og kan ifølge børnelovens § 31 ikke anerkendes af danske myndigheder. Det gælder også aftaler om surrogatmoderskab, der er indgået i udlandet. Det er strafbart at yde eller modtage hjælp til at opnå forbindelse til en surrogatmoder (adoptionslovens § 34), ligesom det er forbudt for sundhedsprofessionelle at yde hjælp til kunstig befrugtning ved surrogatmoderskab – dette gælder også ved altruistisk surrogatmoderskab (Petersen og Herrman, 2019: 44) (adoptionslovens § 33 og lov om assisteret reproduktion § 13) (Retsinformation, 1996; Ankestyrelsen, 2018). Samtidig anses den fødende kvinde retligt altid som mor til barnet uanset, om graviditeten er opnået med en anden kvindes ægcelle og uafhængigt af den fødende kvindes ønsker (børnelovens § 30). De normative overvejelser bag den restriktive lovgivning i forhold til kommercielt surrogatmoderskab er et beskyttelseshensyn, som skal sikre, at der ikke ydes et vederlag for barnet samt beskytte surrogatmoderen fra at føle sig presset eller lokket ind i en situation, hun ikke kan overskue konsekvenserne af (Pedersen, 2017: 80). Samtidig har det været lovgivers ønske at forhindre annoncering ved kun at gøre surrogatmoderskab muligt i tilfælde med nær familiær tilknytning (Det Ethiske Råd, 2008). Flere politiske partier (heriblandt Venstre, De Radikale og Socialdemokratiet) har dog af flere omgange drøftet en lempelse af loven om surrogatmoderskab (Politiken, 2018).

Surrogatmoderskab og andre praksisser

I dette afsnit sammenligner vi surrogatmoderskab med andre praksisser, som vi tillader i Danmark: altruistisk surrogatmoderskab, adoption og abort. Eksemplerne illustrerer, at vi allerede tillader 1) surrogatmoderskab uden betaling, 2) at nogle børn har en pris, og 3) at vi kan skille os af med børn.

Kommercielt surrogatmoderskab versus altruistisk surrogatmoderskab. Ved kommercielt surrogatmoderskab modtager surrogatmoderen betaling for sin ydelse, som enten kan være bestemt af udbud og efterspørgsel på det frie marked eller som en fast kompensation fra det offentlige. Ved altruistisk surrogatmoderskab er der ikke nogen betaling. Spørgsmålet er, om betalingselementet udgør en relevant forskel, som i sig selv kan begrunde lovgivningsmæssige begrænsninger på kommercielt surrogatmoderskab. Ifølge Brennan og Jaworski er der ingen iboende begrænsninger på markedet: ”Hvis du kan eje det, kan du købe det; hvis du kan give det væk til nogen, kan du også sælge det til dem”

(2016: 16). Det har den implikation, at hvis vi tillader altruistisk surrogatmoderskab, hvor kvinden giver barnet væk uden betaling, så må vi nødvendigvis også tillade kommercielt surrogatmoderskab, hvor barnet gives væk mod betaling. Vi tilslutter os Brennan og Jaworski, fordi vi finder det rimeligt, at surrogatmoderen modtager kompensation for hendes indsats. Vi finder endvidere, at kommercielt surrogatmoderskab ikke alene bør være tilladt; vi mener også, at det er moralsk uproblematisk at sælge godet. Derfor mener vi eksempelvis heller ikke, at det er mere moralsk problematisk at modtage penge for at føde et barn, end det er at modtage betaling for at tilbyde sig som partner til en samtykkende anden part og udføre de funktioner, som "almindelige par" udfører for hinanden, herunder at få børn. Vi betaler allerede i dag hovedsageligt kvinder for at passe deres egne børn (Skaaning og Bannor-Kristensen, 2017). Anderson mener imidlertid, at kommercielt surrogatmoderskab underminerer kærligheden mellem barnet og forældrene og gør barnet til en vare (1993: 170). Surrogatbørn bliver altså i en vis forstand gjort til genstande, der kan ejes og værdisættes. Hvis det var tilfældet, ville vi allerede i forbindelse med adoption kunne identificere et markedssyn, hvor børn behandles som varer.

Kommercielt surrogatmoderskab versus adoption. Personer, som gerne vil adoptere et barn, skal i dag betale 158.000-287.000 kr. afhængigt af afgiverland (Frandsen og Laursen, 2016). Det synes dog ikke plausibelt, at prissætningen af adoptivbørn gør adoptivforældrenes kærlighed til børnene mindre signifikant. Tværtimod er der typisk tale om ønskebørn. Prissætningen gør heller ikke, at adoptivbørn generelt betragtes som varer. Anderson (1993) påpeger imidlertid en forskel i motivationen mellem dem, der bortadopterer deres barn, og surrogatmødre. Førstnævnte bortadopterer barnet for at give det en bedre opvækst end den, de selv kan tilbyde – og ikke for at opnå en fortjeneste (Anderson, 1993: 174). Vi anholder dog præmissen om, at surrogatmødre alene bliver surrogatmødre for pengenes skyld. En stor del af surrogatmødrene vælger typisk erhvervet af altruistiske årsager (Abrams, 2015: 83; Van den Akker, 2007: 56). Desuden ændrer den bagvedliggende motivation for at adoptere ikke på, at adoption også involverer en økonomisk transaktion. Med adoption behandles børn altså i en vis forstand allerede som varer. Der er dog den relevante forskel, at adoption – foruden at hjælpe de intenderede forældre – også hjælper et barn, som ellers ville være dårligere stillet. Et forbud mod adoption ville begrænse noget, som gavner fattige børn. Et forbud mod surrogatmoderskab ville omvendt begrænse noget, som gavner barnløse. Selvom fordelene ved adoption kan synes vægtigere, er det også et relevant hensyn at gøre folk i stand til at forfølge deres reproduktive ønsker. I lyset af ovenstående virker det uklart, hvorfor det er moralsk acceptabelt at bortadoptere et barn mod beta-

ling, når det er moralsk uacceptabelt at modtage penge for at give et barn væk i forbindelse med kommercielt surrogatmoderskab.

Kommercielt surrogatmoderskab versus abort. Selvom kommercielt surrogatmoderskab og abort ikke har nogle oplagte ligheder, så mener vi, at en sammenligning af de to praksisser illustrerer en umiddelbar ubegrundet forskel i rettigheder. For os virker det uklart, hvorfor kvinder er frie til at få en abort og dermed skille sig af med deres barn, når de ikke er frie til at skille sig af med deres barn ved at give det væk til nogle, som ønsker at modtage det. Umiddelbart virker sidstnævnte som det mest lykkelige scenarium. Ud fra et liberalt perspektiv bør individet være frit til både at til- og fravælge børn. Individets selvbestemmelsesret bør med andre ord respekteres. Når man har ret til at fravælge uønskede børn, skulle man også mene, at man bør have ret til at tilvælge ønskebørn. Selv hvis man er imod abort, vil surrogatmoderskab være et bedre alternativ, idet der ikke er noget foster, der går tabt.

Ovenstående eksempler viser, at surrogatmoderskab ikke adskiller sig moralsk relevant fra andre praksisser, som tillades. Derfor synes der ikke som udgangspunkt at være særlige grunde til at begrænse folks frivillige transaktioner på markedet for surrogatmoderskab. Vi medgiver dog, at særlige omstændigheder kan give anledning til at begrænse folks transaktioner på markedet for surrogatmoderskab (Brennan og Jaworski, 2016: 14). Hvis man eksempelvis får kendskab til, at de intenderede forældre har planer om at misbruge surrogatbarnet eller blot får det som et ”reservedelslager” til deres syge barn,⁷ så vil det åbenlyst udgøre en begrænsning på transaktionen. Pointen er dog, at sådanne begrænsninger ikke knytter sig til markedet for surrogatmoderskab som helhed, men alene til de transaktioner, hvor særlige omstændigheder gør sig gældende uafhængigt af, om der er tale om altruistisk eller kommercielt surrogatmoderskab (Brennan og Jaworski, 2016: 17). Derfor bør markedet for surrogatmoderskab ikke begrænses, men alene de særlige omstændigheder, som kan knytte sig til markedet.

En ikke-paternalistisk grund til at begrænse surrogatmoderskab, som ofte fremføres i debatten, er, at surrogatbarnet risikerer at lide skade i transaktionen. Argumentet er, at surrogatbarnet kan lide psykisk skade pga. manglende kendskab til sit biologiske ophav (Agnafors, 2014: 360), kan lide social skade fordi det betragtes som en genstand (Anderson, 1990: 76) og kan lide fysisk skade pga. manglende stimuli under graviditeten (Anderson, 1990: 82). Virkeligheden er imidlertid, at det empiriske belæg for skadevirkninger på surrogatbarnet er begrænset. De få studier, der er lavet, viser en mere positiv forældre-barn-relation i surrogatfamilier end i ”naturlige” familiekonstellationer (Golombok et al., 2011). Empirien viser altså ikke tegn på, at barnet som

tredjepart lider fysisk skade i transaktionen – men det kan ikke udelukkes. I relation til den sociale skade argumenterer Anderson for, at surrogatmoderskab gør forældre-barn-relationen til et ejerskabsforhold (1990: 77). Vi henviser her til vores pointe i forbindelse med adoption. Hvis Andersons argument rent faktisk var tilfældet, så ville vi allerede opleve, at adoptivbørn blev behandlet som varer. I forhold til den psykiske skade er argumentet, at bruddet mellem surrogatmoderen og barnet kan gøre, at barnet senere får svært ved at danne bånd til andre mennesker (Agnafors, 2014: 360). Ydermere kan manglende kendskab til biologisk ophav have negative konsekvenser for barnet. Samme manglende biologiske tilhørsforhold gør sig imidlertid gældende både i forbindelse med adoption, og når kvinder bliver gravide ved hjælp af sæddonorer. På samme måde finder ”bruddet” også sted ved adoption.

Derek Parfit fremfører et argument om, at det vil være bedre at lade en person eksistere, selvom personens tilværelse vil være behæftet med skade, end ikke at lade personen eksistere (Parfit, 1984: 368; Roberts, 2019). I relation til surrogatmoderskab er pointen, at surrogatbarnet ikke kan være skadet af sin egen undfangelse, så længe skaden er tålelig, dvs. ikke gør livet værre end ikke at leve, og så længe andre ikke påføres skade, fordi alternativet vil være ikke at eksistere overhovedet. Selvom surrogatmoderskab ifølge Parfits logik ikke vil skade nogen, så kan vi stadig have ikke-skadebaserede intuitioner om, at surrogatmoderskab er forkert. De fleste vil dog være tilbøjelige til at acceptere, at det er bedre at blive født som surrogatbarn end slet ikke at blive født. Så hvis surrogatbarnet får et liv, som er bedre end ikke at eksistere, så kan barnets tarv ikke være et argument imod surrogatmoderskab.

Vores overordnede pointe er, at hvis markedet for surrogatmoderskab begrænses med henvisning til barnets tarv, så må det nødvendigvis betyde, at andre reproduktive praksisser såsom adoption og fertilitetsbehandling til enlige kvinder og lesbiske også bør begrænses. Den implikation, forventer vi dog ikke, vil accepteres, eftersom adoption og fertilitetsbehandling nærmest opfattes som en rettighed i dagens Danmark. Samlet set synes hensynet til barnets tarv altså ikke at udgøre en tilstrækkelig ikke-paternalistisk grund til at begrænse folks frivillige transaktioner på markedet for surrogatmoderskab.

I næste afsnit vil vi se nærmere på frivillighedsspørgsmålet, herunder problemstillingen omkring kontrakter, som er særlig relevant i forhold til surrogatmoderskab.

Kontrakter og *prior commitment*

Et af de væsentligste argumenter i litteraturen og den offentlige debat om surrogatmoderskab er, at det er urimeligt at pålægge surrogatmoderen at overdra-

ge barnet efter fødslen, fordi hun umuligt kan forudsige, hvordan det vil være at give barnet væk⁸ (Det Ethiske Råd, 2008: 4; Tieu, 2009: 171). Der sættes altså spørgsmålstejn ved, om en kvinde frivilligt kan indgå en surrogatkontrakt, hvor hun forpligter sig ud i fremtiden – og dermed afgiver et såkaldt *prior commitment*. Centrale overvejelser i den forbindelse er, hvorvidt en sådan kontrakt er holdbar, og om det er rimeligt at forvente, at surrogatmoderen fuldt ud forstår konsekvenserne af sin beslutning.

De fleste mennesker indgår på et tidspunkt i deres liv et kontraktuelt forhold. To af de mest almindelige forhold er ægteskab og jobsansættelser. I begge tilfælde indgår vi kontrakter, der på lignende vis forpligter os ud i fremtiden, uden at vi på forhånd nødvendigvis fuldt ud begriber, hvad vi forpligter os til. Ligesom man kan samtykke til andre kontraktuelle forpligtelser uden at være fuldstændig klar over, hvad man går ind til, kan man som individ også indgå i en surrogatkontakt uden at være fuldt, men blot tilstrækkeligt informeret om, hvad kontrakten indebærer. Eksempelvis gennemgår potentielle surrogatmødre i USA en screeningproces, som sikrer, at de er tilstrækkeligt informerede, dvs. bekendt med konsekvenserne af deres beslutning. Gennem en række psykologiske tests og samtaler med fagpersoner vurderes det, om kvinderne er egnede som surrogatmødre. Derefter går en matchingproces i gang, som har til formål at matche de ”rigtige” intenderede forældre med den ”rigtige” bærer, så begge parter har samme præferencer i forhold til fosterreduktion, livsstil under graviditeten, Downs syndrom osv. Matchingprocessen er altså med til at eliminere mulige fremtidige uenigheder mellem parterne, hvilket gør kontrakten mere holdbar, end den ellers ville have været. Derfor mener vi, det er plausibelt, at surrogatmødre kan forpligte sig ud i fremtiden på et tilstrækkeligt frivilligt grundlag.

Flere kritikere af surrogatmoderskab fremhæver dog, at det er problematisk, at surrogatkontrakter fratager surrogatmoderen muligheden for at fortryde (Anderson, 1993: 185; Det Ethiske Råd, 2008). Selvom flere studier viser, at få surrogatmødre fortryder deres beslutning (Abrams, 2015: 183; Van den Akker, 2007), findes der tilfælde, hvor en af parterne i surrogatkontrakten fortrød. I Baby M-sagen fra USA fortrød surrogatmoderen sin beslutning og afviste at overdrage barnet til de intenderende forældre, selvom hun havde underskrevet en kontrakt, som forpligtede hende til det (Golombok, 2015). Her ændrede surrogatmoderens præferencer sig over tid. Spørgsmålet er imidlertid, hvilken præference og hvilket selv der skal respekteres i de tilfælde, hvor surrogatmoderen fortryder. Nogle mener, at vi bør respektere det nuværende selvs præferencer, medmindre der er tale om et irrationelt ønske, dvs. surrogatmoderens ønske om ikke at give Baby M væk, fordi hendes tidligere selv, som underskrev

kontrakten, ikke længere eksisterer. Pointen er, at surrogatmoderen kan tage fejl, og når hun gør det, skal hun have lov til at ændre sin beslutning, fordi det ikke vil have nogen værdi for hende at opfylde sit prior commitment (Regan, 1983: 127, 133). Omvendt mener andre, at vi altid, medmindre der er tale om et ufrivilligt valg, skal respektere det tidligere selvs præferencer og hjælpe surrogatmoderen med at gennemføre sit oprindelige autonome ønske om at give barnet væk (Feinberg, 1989: 82-83). Surrogatkontrakten vil åbenlyst hjælpe surrogatmoderen med at opfylde hendes prior commitment. Samtidig mener vi, at det er vigtigt, at surrogatmoderen opfylder sit prior commitment, fordi det at tage ansvar for sine beslutninger ud i fremtiden er en del af det at være et autonomt og suverænt individ (Feinberg, 1989: 130). Desuden adskiller surrogatmoderskab sig fra klassiske prior commitment cases i den forstand, at det ikke alene er surrogatmoderen, men også de intenderede forældre, der binder sig selv, og som har en interesse i, at surrogatmoderen står ved sin oprindelige beslutning. Selvom det altid vil have konsekvenser for den anden part, hvis en kontrakt ophæves, så mener vi, at konsekvenserne ved en brudt surrogatkontrakt er så store, at kontrakten ikke bør kunne fortrydes.

Samlet set kan det altså konkluderes, at der typisk ikke er grund til at tro, at transaktionen er ufrivillig, hvorfor der ikke er bløde paternalistiske grunde til at begrænse praksissen.

Konklusion

Den nuværende danske lovgivning om prostitution og surrogatmoderskab afspejler et normativt ønske om at afholde folk fra at indgå i transaktioner på begge områder med henvisning til folks eget bedste. Forskellige sammenligninger viser imidlertid, at prostitution og surrogatmoderskab ikke adskiller sig på en moralsk relevant måde fra andre almindelige tilladte erhverv eller praksisser, hvorfor der ikke er nogen moralsk grund til at behandle dem forskelligt. Samtidig synes der ikke at være nogle særlige frivillighedsproblemer forbundet med de to erhverv. På den baggrund anbefaler artiklen, at den danske lovgivning lempes for at skabe sammenhæng i, hvordan vi regulerer forskellige erhverv, hvor vi bruger vores krop. Konkret anbefaler vi, at prostitution anerkendes som et lovligt erhverv, så kvinderne får adgang til grundlæggende arbejdsmarkedsrettigheder som pension og sygedagpenge. Det vil samtidig forbedre kvindernes vilkår i et system reguleret af staten frem for af alfonser. Hvad angår surrogatmoderskab, anbefales det, at parter, som ønsker at indgå i et surrogatarrangement, kan "annoncere" efter hinanden og få lægefaglig hjælp i processen. Samtidig synes der at være overbevisende moralske grunde til at kompensere surrogatmoderen for hendes indsats særligt i den periode, hvor

graviditeten afholder hende fra andet arbejde. Vores forventning er, at disse lovgivningsmæssige ændringer vil hjælpe os med at revidere vores moralske overbevisninger om og umiddelbare afstandtagen fra begge erhverv. En lempe af lovgivningen kan på den måde være med til at modvirke den stigmatisering, som begge erhverv oplever.

Noter

1. Stor tak til Søren Flinch Midtgaard for faglig sparring og konstruktiv kritik og tak til to anonyme fagbedømmere for nyttige kommentarer.
2. Der er imidlertid nogle, som vil mene, at også vores organer herunder blod og nyrer kan kategoriseres som contested commodities (Epstein, 2013).
3. Politisk teori og politisk filosofi anvendes her udskifteligt.
4. Eller forhindre at Y's velfærdsniveau falder.
5. Det betyder imidlertid ikke, at der ikke kan identificeres andre relevante ikke-paternalistiske grunde.
6. Vi udelukker betingelserne tvang og manipulation, fordi vores definition af prostitution ikke inkluderer menneskehandel. Vi udelukker også betingelsen om fravær af forvrængende omstændigheder, da det overlapper med overvejelserne om acceptable alternativer.
7. Dette vil være mest kontroversielt i de tilfælde, hvor surrogatbarnet skal levere vitale organer til sin "donorsøskende" og ikke selv vil overleve.
8. Der findes også andre væsentlige bekymringer forbundet med surrogatmoderskab fx risikoen for, at de intenderede forældre ikke vil modtage barnet, eller at surrogatmoderen ikke passer på barnet under graviditeten.

Litteraturliste

- Abrams, Paula (2015). The bad mother: Stigma, abortion and surrogacy. *Journal of Law, Medicine & Ethics* 43 (2): 179-191.
- Agnafors, Marcus (2014). The harm argument against surrogacy revisited: Two versions not to forget, *Medicine, Health Care and Philosophy* 17 (3): 357-363.
- Anderson, Elizabeth S. (1990). Is women's labor a commodity? *Philosophy & Public Affairs* 19 (1): 71-92.
- Anderson, Elizabeth S. (1993). *Value in Ethics and Economics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Anderson, Scott A. (2002). Prostitution and sexual autonomy: Making sense of the prohibition on prostitution. *Ethics* 112 (4): 748-780.
- Ankestyrelsen (2018). Surrogatmoderskab. <https://ast.dk/born-familie/hvad-handler-din-klage-om/faderskab/surrogatmoderskab> (24.02.2019).

- Bernstein, Elizabeth (2007). *Temporarily Yours, Intimacy, Authenticity, and the Commerce of Sex*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Brennan, Jason og Peter M. Jaworski (2016). *Markets without Limits, Moral Virtues and Commercial Interests*. Abingdon-on-Thames: Routledge.
- De Marneffe, Peter (2010). *Liberalism and Prostitution*. Oxford: Oxford University Press.
- Det Etske Råd (2008). Det Etske Råds udtalelse om rugemødre. <http://www.etiskraad.dk/etiske-temaer/assisteret-reproduktion/publikationer/udtalelse-om-rugemoedre-2008>
- Det Etske Råd (2015). Rugemødre. <http://www.etiskraad.dk/etiske-temaer/assisteret-reproduktion/undervisning-til-grundskolen/oenskebarn/tekster/rugemoedre> (24.02.2019)
- Dixon, Nicholas (2001). Boxing, paternalism, and legal moralism. *Social Theory and Practice* 27 (2): 323-344.
- Dworkin, Gerald (1972). Paternalism. *The Monist* 56 (1): 64-84.
- Dworkin, Gerald (2005). Moral paternalism. *Law and Philosophy* 24 (3): 305-319.
- Dworkin, Gerald (2017). Paternalisme, i *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/paternalism/> (17.02.2019).
- Epstein, Richard A. (2013). How to create markets in contestable commodities, pp. 44-64 i Michele Goodwin (red.), *The Global Body Market: Altruism's Limits*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ericsson, Lars O. (1980). Charges against prostitution: An attempt at a philosophical assessment. *Ethics* 90 (3): 335-366.
- Feinberg, Joel (1971). Legal paternalism. *Canadian Journal of Philosophy* 1 (1): 105-124.
- Feinberg, Joel (1989). *The Moral Limits of the Criminal Law Volume 3: Harm to Self*. Oxford: Oxford University Press
- Frandsen, Morten og Anders Laursen (2016). Det er blevet seks gange så dyrt at adoptere. *DR nyheder*, 30. december. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/det-er-blevet-seks-gange-saa-dyrt-adoptere> (25.03.2018).
- Golombok, Susan (2015). *Modern Families: Parents and Children in New Family Forms*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://thepsychologist.bps.org.uk/surrogacy-families> (25.03.2018).
- Golombok, Susan, Jennifer Readings, Lucy Blake, Polly Casey, Alex Marks og Vasanti Jadv (2011). Families created through surrogacy: Mother-child relationships and children's psychological adjustment at age 7. *Developmental Psychology* 47 (6): 1579-1588. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3210890/> (25.03.18).
- Hansen, Rasmus Sommer og Søren Flinch Midtgaard (2016). *Metode i politisk teori*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

- Holtug, Nils (2011). Metode i politisk filosofi. *Politica* 43 (3): 277-295.
- Justitsministeriet (1999). Forslag til lov om ændring af straffeloven (Afkriminalisering af prostitution m.v. samt kriminalisering af kunder til prostituerede under 18 år). L43 1. samling, *Lov nr. 141 af 17. marts 1999*. http://webarkiv.ft.dk/?/Samling/19981/lovforslag_oversigtsformat/L43.htm (17.02.2019).
- Kofod, Jensen, Theresa Frøkjær Dyrvig, Kristoffer Markwardt, Ninna Lagoni, Rebekka Bille, Tina Termansen, Line Christiansen, Eva Juul Toldam og Magne Vilshammer (2011). *Prostitution i Danmark – En kortlægning*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Lippert-Rasmussen, Kasper (2011). Eksperimentel politisk teori. *Politica* 43 (3): 296-314.
- Midtgaard, Søren Flinch (2014). Paternalisme, sundhedsfremme og lighed. *Politica* 46 (2): 170-186.
- Mill, John Stuart (1859). *On Liberty*. The Walter Scott Publishing Co.
- Moen, Ole Martin (2012). Is prostitution harmful? *Journal of Medical Ethics* 1 (9): 1-9.
- Nielsen, Lasse (2013). Om metoden i normativ politologi. *Tidsskriftet Politik* 16 (3): 45-54.
- Nussbaum, Martha C. (1998). Whether from reason or prejudice: Taking money for bodily services. *Journal of Legal Studies* 27 (2): 693-724.
- Nussbaum, Martha C. (1999). Whether from reason or prejudice: Taking money for bodily services, pp. 276-298 i Martha C. Nussbaum, *Sex and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsharetti, Serena (2004). *Liberty, Desert and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parfit, Derek (1984). *Reasons and Persons*. Oxford: Oxford University Press.
- Pateman, Carole (1983). Defending prostitution: Charges against Ericsson. *Ethics* 93 (3): 561-565.
- Pedersen, Frank Høgholm (2017). Forældremyndighed i forbindelse med økonomisk kompenseret surrogatmoderskab. *Tidsskrift for Familie- og Arveret* 2: 76-86.
- Petersen, Thomas Søbirk og Janne Rothmar Herrman (2019). Altruistisk surrogatmoderskab: Bør loven moderniseres? *Bibliotek for læger* 211: 44-55.
- Politiken (2018). Radikale vil lempe reglerne for rugemødre, 24. oktober. <https://politiken.dk/forbrugogliv/sundhedogmotion/art6790875/Radikale-vil-lempe-reglerne-for-rugem%C3%B8dre> (17.02.2019).
- Radin, Margaret J. (1987). Market-inalienability. *Harvard Law Review* 100 (8): 1849-1937.
- Rasmussen, Nell (2007). *Prostitution i Danmark*. København: Servicestyrelsen.
- Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Harvard: Harvard University Press.

- Regan, Donald H. (1983). Paternalism, freedom, identity, and commitment, pp. 113-138 i Rolf Sartorius (red.), *Paternalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Regeringen (2019). Arbejdsgruppe skal se på prostitution. Regeringen.dk <https://www.regeringen.dk/nyheder/arbejdsgruppe-skal-se-paa-prostitution/> (17.02.2019).
- Retsinformation (1996). Forslag til Lov om kunstig befrugtning i forbindelse med lægelig behandling, diagnostik og forskning m.v. <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/199512K00200> (24.02.2019).
- Roberts, M. A. (2019). The nonidentity problem, i *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/nonidentity-problem/> (24.02.2019).
- Sandel, Michael J. (2013). *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*. London: Penguin Books Ltd.
- Satz, Debra (1995). Markets in women's sexual labor. *Ethics* 106 (1): 63-85.
- Satz, Debra (2010). *Why Some Things Should Not Be For Sale: The Moral Limits of Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Scoccia, Danny (2018). The concept of paternalism, kapitel 1 i Kalle Grill og Jason Hanna (red.), *The Routledge Handbook of The Philosophy of Paternalism*. Abingdon-on-Thames: Routledge Publishers.
- Shrage, Laurie (2016). Feminist perspectives on sex markets, i *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/entries/feminist-sex-markets> (25.03.18).
- Skaaning, Jakob og Ditte Bannor-Kristensen (2017). Liste: Her er kommunerne der giver tilskud til at passe dit eget barn. *DR nyheder*, 10. marts. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/liste-her-er-kommunerne-der-giver-tilskud-til-passe-dit-eget-barn> (20.05.18).
- Socialstyrelsen (2018). Viden om prostitution. Relevant lovgivning. <https://socialstyrelsen.dk/voksne/prostitution/viden-om-prostitution/relevant-lovgivning> (17.02.2019).
- Tieu, Matthew (2009). Altruistic surrogacy: The necessary objectification of surrogate mothers. *Journal of Medical Ethics* 35 (3): 171-175.
- Titmuss, Richard M. (1997). *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*. New York: The New Press.
- Van den Akker, Olga B. A. (2007). Psychosocial aspects of surrogate motherhood. *Human Reproduction Update* 13 (1): 53-62.
- Vaaben, Line (2012). Etisk Råds formand: Sex er fyldt med etiske paradokser. *Etik.dk*. <https://www.etik.dk/sex-og-etik/etisk-raads-formand-sex-er-fyldt-med-etiske-paradokser> (17.02.2019).

Anmeldelser

Kasper Lippert-Rasmussen, *Relational Egalitarianism: Living as Equals*. Cambridge University Press, 2018, 252 sider.

Det hedder sig, at man ikke skal sætte ræven til at vogte gæs. En bog om den såkaldte relationelle egalitarisme med Professor Kasper Lippert-Rasmussen som forfatter kunne umiddelbart synes at være i modstrid med dette gamle mundheld. Kasper er nemlig en af nutidens førende repræsentanter for det, der regnes som den relationelle egalitarismes primære kontrapart, nemlig den såkaldte heldegalitarisme. Det viser sig imidlertid i løbet af bogens argument, at Kasper har til hensigt at lade gæssene leve så at sige. Han mener nemlig, kort sagt, at de to egalitære retninger kan og bør forenes, og at en af de alvorligste misforståelser i litteraturen netop består i forestillingen om, at vi har at gøre med to uforenelige grundpositioner.

Heldegalitarismen har udgjort den dominerende tradition inden for liberal politisk teori siden udgivelsen af John Rawls' hovedværk *A Theory of Justice* i 1971. Kort fortalt lyder det heldegalitaristiske argument, at uligheder, der kan henføres til omstændigheder – modsat uligheder, der stammer fra valg – er uretfærdige og fordrer neutralisering. Kasper formulerer positionen i form af en nødvendig betingelse for en retfærdig fordeling: "It is just only if everyone's distributive shares reflect nothing other than their comparative exercise of responsibility" (pp. 3, 26, jf. p. 183). Elizabeth Andersons artikel fra 1999, "What Is the Point of Equality?", skal ses som et frontalangreb på denne tænkning og udgør det mest markante bidrag til den konkurrerende relationelle tradition. Et centralt kritikpunkt er heldegalitarismens fokus på *fordelinger* fremfor *soziale relationer*. Kaspers formulering af den relationelle egalitarisme i form af en nødvendig betingelse for, at en situation er retfærdig, lyder: "A situation is just only if everyone relates to one another as equals" (p. 26, jf. p. 184).

Hvad ligger der så nærmere bestemt i at relatere sig til hinanden som ligeværdige? Det er en af bogens centrale pointer, at svaret på dette grundlæggende spørgsmål er problematisk underspecificeret, når man konsulterer de vigtigste bidrag i den relationelle litteratur. Det skyldes antageligt, at udfoldelsen af det relationelle retfærdighedsideal længe har stået i skyggen af målsætningen om at anfægte heldegalitarismen. Den relationelle position må på linje med det arbejde, der er foregået inden for litteraturen om fordelingsretfærdighed, specificeres med afsæt i en række relevante distinktioner. For det første må det angives, inden for hvilke(n) dimension(er), vi bør relatere os til hinanden som lige-

værdige. Kasper nævner moralsk, epistemisk, social, æstetisk og empirisk status som mulige svar på dette spørgsmål, der i sin essens er ækvivalent til "Equality of What?"-diskussionen, der har optaget mange heldegalitarister (pp. 63-70). I forhold til dimensionsspørgsmålet må relationelle fortalere også forholde sig til, hvorvidt retfærdigheden drejer sig om outcomes eller muligheder; med andre ord om det afgørende er, at individer relaterer sig til hinanden på bestemte værdifulde måder, eller at de har mulighed for at relatere sig til hinanden på bestemte værdifulde måder (pp. 6-7). For det andet må relationelle egalitarister specificere, hvorvidt relationsidealet omhandler lige behandling og/eller lige anseelse (pp. 70ff.). Dertil kommer, som det tredje spørgsmål, at fortalere for det relationelle ideal i bredere forstand må overveje, hvilken form eller mønster sociale relationer bør antage for at være retfærdige. I denne forbindelse peger Kasper på, at der ligesom inden for den distributive tradition er forskellige mere eller mindre plausible bud, herunder lighed, tilstrækkelighed og prioritet til de dårligst stillede, som relationelle fortalere på tilsvarende vis må forholde sig til (pp. 9-11).

Et af bogens vægtigste bidrag må siges at ligge i den systematiske skitsering af disse og yderligere distinktioner, som er essentielle for en udspecificering af det relationelle ideal, men som hidtil ikke desto mindre er blevet behandlet i bedste fald implicit. Der ligger ikke som sådan nogen kritik af det relationelle ideal i Kaspers gennemgang heraf. Snarere skal bogen, som han selv siger, ses som en invitation til vigtig og nødvendig udvikling af positionen. Kasper leverer imidlertid langt mere end blot en invitation – han starter så at sige festen og sætter klare rammer for den. Således rummer bogen den i litteraturen hidtil mest grundige, systematiske og iderige udlægning af, hvorledes relationel egalitarisme nærmere bestemt kan forstås (se fx kapitel 3, der fokuserer på dimensionsspørgsmålet).

Foruden at levere en systematisk gennemgang af potentialet for relationel teoriudvikling taler bogen for en omkalfatring af de traditionelle frontlinjer i debatten mellem relationelle og distributive egalitarister. I en række eksempler viser Kasper, at megen af den kritik, relationelle egalitarister har rettet mod heldegalitaristiske tænkere, hverken formår at tilbagevise heldegalitarismen som sådan eller give overbevisende grunde til fordel for et relationelt alternativ. Et markant eksempel herpå kan findes i Andersons navnkundige harshness-indvending, der traditionelt opfattes som den stærkeste indvending til heldegalitarismen, og som hævder, at heldegalitarismen i nogle situationer er uplausibelt barsk eller harsh, for så vidt at den implicerer, at der ikke er noget retfærdighedsproblem i, at nogle ender i fatale situationer, så længe de selv er ansvarlige herfor (det kunne fx være økonomisk ruin eller alvorlig selvskade i

forbindelse med risikoadfærd). I forhold hertil påpeger Kasper, at denne indvending med lige så god ret kan rettes mod mulighedsvarianter af det relationelle ideal – en variant som, om end ikke så udbredt, er én måde, hvorpå dette ideal kan specificeres. Indvendingen – der ellers er Andersons masterindvending – angår altså ikke spørgsmålet om relationer versus fordelinger, men snarere hvorvidt en plausibel retfærdighedsteori bør abonnere på et mulighedsbegreb (pp. 30-31). Bogen er rig på sådanne indsigter, der udfordrer udbredte forestillinger om fronterne i nyere politisk teori.

Kasper argumenterer selv for en økumenisk mulighedsorienteret lighedsteori, der inkorporerer både relationelle og distributive elementer, og som er funderet i værdien fairness. Dette er en værdi, der er tæt relateret til den oprindelige heldegalitaristiske intuition gående på, at forskelle mellem individer er problematiske, for så vidt at de afspejler omstændigheder eller uforskyldt/ufortjent held (p. 207), men som knytter sig til en mulighedsopfattelse, der som nævnt ikke er uforenelig med en relationel retfærdighedsopfattelse. I tillæg til dette betragtelige bidrag til den nok vigtigste debat i nyere politisk teori, er der en række andre vægtige bidrag i Kaspers bog, herunder et kapitel der viser, hvorledes spørgsmålet om, hvornår man er i en position til at kritisere andre, rummer betydelige relationelle egalitære aspekter. Dertil kommer en indgående eksegetisk analyse af to af hovedfigurerne i debatten – G.A. Cohen og Anderson – der formelt står i hver sin lejr, men, som Kaspers analyse påpeger, hver især har mindst en rem af huden fra den tilsyneladende konkurrerende position, hvilket er yderligere vand på den økumeniske mølle.

Litteratur

Anderson, Elizabeth (1999). What is the Point of Equality?, *Ethics* 109 (2): 287-337.

Anne-Sofie Greisen Højlund og Søren Flinch Midtgaard
Institut for Statskundskab
Aarhus BSS , Aarhus Universitet

Claus Bryld, *Edmund Burke. Konservatismens profet*, Aarhus Universitetsforlag, 2018.

Blandt de politiske ideologier indtager konservatismen en slags særstilling. Mange – også erklærede konservative – afviser således, at konservatismen i det hele taget er en ideologi, måske fordi de med ordet ”ideologi” forbinder noget negativt og måske noget i retning af en samling idéer og tanker, der er logisk

sammenhængende og omfattende alle tænkelige politiske spørgsmål – ”et totalitært idésystem” efter Erik Rasmussens begrebsdannelse. Andre fremhæver derimod, at konservative trods alt har visse grundlæggende anskuelser om, hvordan verden er indrettet, hvordan den bør være indrettet, og hvordan man mest hensigtsmæssigt bringer overensstemmelse mellem det eksisterende, det mulige og det ønskelige – nok i form af et ”partielt idékompleks”. Mens man kan pege på en stribe forfattere, der på mere eller mindre teoretisk grundlag gør sig til talsmænd for, hvad liberalisme og socialisme er, er det vanskeligere at udpege tilsvarende konservative talsmænd, blandt andet fordi konservatisme netop indebærer en afstandtagen fra, at abstrakte teorier skal danne grundlag for politisk handling. Blandt repræsentanterne for dette synspunkt indtager Edmund Burke en central placering. Det må derfor hilses velkomment, at der nu på dansk foreligger en større, gennemarbejdet fremstilling og analyse af hans tanker og deres baggrund. Der er oven i købet tale om en meget smuk bog med et fornemt layout, glittet papir og rigt illustreret med datidens karikaturtegninger i farver.

Burke var irlænder, født i Dublin omkring 1730. Hans fader var anglikaner, og hans moder katolik. Han kom på Trinity College – det engelske og anglikanske universitet i det katolske Irland – men fuldførte aldrig sine jura-studier. Han virkede det meste af sit liv i England, blev kendt som forfatter og blev indvalgt i Underhuset i 1765. Burke fik en ret central placering i Whig-gruppen, vandt renommé som taler, men kom aldrig frem i første række og blev aldrig minister. Hans bedst kendte skrift er *Reflections on the Revolution in France*, som han skrev i 1790 på et tidspunkt, hvor den franske revolution endnu forekom ret fredelig og konstitutionelt orienteret. Reelt var hans bog nok så meget vendt mod radikale og demokratiske reformatorer i England som mod begivenhederne i Frankrig. Bogen vandt stor udbredelse i de bedre kredse i England og gjorde efterhånden indtryk ved sine forudsigelser om den revolutionære udvikling, men medførte også, at Burke kom i konflikt med mange af sine gamle venner i Whig-partiet. Et godt eksempel på den politisk-ideologiske polarisering, som den franske revolution og Burkes reaktion på den medførte, er Thomas Paine (1737-1809), der skrev bogen *Rights of Man* (første del februar 1791 og anden del februar 1792).

Bogens forfatter, Claus Bryld, er professor emeritus i historie ved Roskilde Universitet. Han er nok bedst kendt for sin forskning i socialismen og arbejderbevægelsen og erklærer på redelig vis at være en venstreorienteret forfatter (p. 224). Bryld fremhæver med rette, at Burke og hans tanker skal ses i deres historiske sammenhæng, og det gør han på glimrende vis. Navnlige forholdet

mellem netop Burke og Paine indtager en central placering i bogen, der i forordet (p. 10) betegnes som værende ”på nippet til at være en dobbeltbiografi”.

Fremstillingen er velformuleret, men kan siges at være en smule rodet. Første del af bogen rummer en række hovedsageligt kronologisk orienterede kapitler om Burkes personlige baggrund og opvækst, hans virke som journalist og forfatter og som moderat parlamentariker. Fremstillingen glider derefter over til et kapitel om engelsk radikalisme før 1789 og en række mere analytisk orienterede kapitler om bekendtskabet med Thomas Paine, Burkes angreb på den franske revolution, hans politiske filosofi, hans politiske sociologi, oplysningen, og den engelske radikalisme og antiradikalisme i 1790’erne. Derefter følger et par kronologisk anlagte kapitler om Burke som kontrarevolutionær parlamentariker og hans sidste år. Bogen rundes derefter af med tre kapitler om Burkes receptions- og virkningshistorie, modoplysningen og en afslutning. Denne strukturering giver anledning til en del gentagelser og hyppig anvendelse af udtryk som ”som omtalt”, ”som nævnt”, ”se senere”. Problemet er nok, at Bryld er så engageret i sit stof, at han vil for meget med bogen. Ikke blot som angivet (p. 19) ”at give et overblik over Burkes liv og værker med særligt henblik på en præsentation og diskussion af hans politiske filosofi og sociologi”, men også ret omfattende redegørelser for engelsk politik i 1700-tallet, for Thomas Paine, for konservatismen som politisk ideolog og for oplysningstiden. Men det skal være ham tilgivet. For denne anmelder har det således om sidstnævnte emne været inspirerende at blive præsenteret for Jonathan Israel og hans tese om splittelsen mellem moderate og radikale oplysningsfilosoffer.

Bryld har valgt ikke at oversætte bogens mange citater og at beholde den oprindelige ortografi ”da Burkes retorik er snævert sammenknyttet med det engelske sprog og en æstetisk oplevelse at læse” (p. 24). Det kan han have ret i, men det vil formodentlig hægte en del læsere af. Bogen hviler på en imponerende forskningsindsats og omfattende litteraturkendskab. Den er fyldigt dokumenteret med ikke mindre end 607 noter, kildefortegnelse, litteraturliste og et navneregister foruden et engelsksproget abstract og en tidstavle. Alt dette giver inspiration til og mulighed for fordybelse i emnerne, men det er mindre heldigt, at alle henvisninger til *Reflections* sker til Burkes samlede værker, *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, og hverken til let tilgængelige paperback-udgaver eller til den danske oversættelse af bogen. Det er naturligvis helt korrekt af faghistorikeren, men letter ikke de flestes læsere mulighed for at slå citaterne efter.

Burke tog afstand fra abstrakte teorier og udformede ikke nogen systematisk politisk filosofi. Hans politisk-filosofiske indsigter blev formet i mødet med praktiske politiske, økonomiske og kulturelle problemer, men det er en gen-

nemgående tese i Brylds fremstilling, at Burkes anskuelser ikke blot kan reduceres til konkrete reaktioner på udefrakommende udfordringer, men at de faktisk var udførligt begrundet historisk og filosofisk (p. 23). ”Derfor må han også læses i konteksten af disse problemer og deres udvikling. I sidste instans byggede talerne og lejlighedsskrifterne imidlertid på en filosofisk helhedsanalyse af en for en politiker sjældnen dybde og konsekvens, og det er også derfor, de stadig læses og bruges i vestlig samfundsdebat” (p. 70).

Dette er en vigtig og tankevækkende tese. Bryld peger i denne forbindelse på tre centrale begreber i Burkes politiske tænkning: *prejudice* (nedarvede tankevaner, fordomme eller forudindtagethed); *prescription* (hævd); og *precedent* (præcedens, fortilfælde) (p. 27) og følger dem gennem Burkes forfatterskab. De giver en sammenhæng mellem den tilsyneladende modsætning mellem den liberale og reformvenlige Whig-politiker frem til 1789 og den konservative og kontrarevolutionære fra 1790’erne. Bryld formulerer dog efter denne anmelders opfattelse modsætningen for skrap, fordi Rockingham-whiggerne, som Burke længe tilhørte, hverken var revolutionære eller demokrater. Bruddet mellem Burke og hans tidligere venner var nok i første omgang mere personligt og taktisk – præget af synet på den franske revolution – end forårsaget af dybtgående ideologiske uoverensstemmelser. Selv om grunden her blev lagt til fremtidens deling mellem liberalisme og konservatisme, er det misvisende, når Bryld betegner de moderate whigger og deres leder, Charles James Fox, som liberale demokrater. De var nok liberale, idet de forsvarede de medborgerlige rettigheder og et repræsentativt system, men de var ikke demokrater, idet de gik ind for konstitutionelt monarki.

Edmund Burke og hans bog *Reflections* er fortsat relevant for politisk interesserende, fordi bogen af mange opfattes som konservatismens bibel, og fordi den udtrykker den grundopfattelse, at politiske reformatorer skal være forsigtige med at ændre de bestående forhold alt for hurtigt eller alt for drastisk – jf. populære udtryk som ”man skal forandre for at bevare”, og ”man ved, hvad man har, men ikke hvad man får”! Bryld diskuterer på glimrende vis denne opfattelse og sætter med rette spørgsmålstejn ved, om der er sammenhæng mellem Burkes efterhånden ganske autoritære og oligarkiske politiske filosofi og den moderne konservatisme. Det er derfor også et spørgsmål, om bogens undertitel er helt rigtig, som det eksplicit hævdes af forfatteren (p. 22). Efter ordbogen kommer ordet ”profet” af det græske *prophétés*, der betyder én, der fremsiger eller forudsiger noget. Burke forudså nok den franske revolutions blodige udvikling, men hverken fremkomsten af moderne, demokratiske styreformer eller konservatives holdning til disse.

Sammenfattende kan bogen varmt anbefales. Den er en fornøjelse at læse, og den gør læseren klogere ikke blot på Burke og konservatisme som politisk ideologi, men også på hvordan disse emner er blevet behandlet i den videnskabelige litteratur.

Palle Svensson
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Abstracts

Peter Viggo Jakobsen

Policy communities, standard- and crisis management procedures: the overlooked institutional foundation for the broad support for Denmark's activist foreign policy

This article identifies the institutional mechanisms that have created and sustained the surprisingly high level of political support that has characterized the two flagships of the activist Danish foreign policy for nearly 60 years: international military operations and development assistance. The high support results from two policy communities involving the key actors and using standard- and crisis-management procedures in the form of white papers, commissions, multi-year budget agreements, consultation, political agreements and strategies to build compromises within the two policy-areas. The high level of political support is underpinned by public disinterest in the two areas and the need to establish an international reputation as a reliable partner. The key to understanding the future of Denmark's activist foreign policy consequently does not lie abroad or in opinion polls as it is generally assumed. It lies in the Danish parliament and the ministries involved in the two policy-areas.

Alexander Bach, Jesper Svejgaard and Frederik Hjorth

Machine learning as a tool in political science

The use of machine learning is rapidly gaining ground in empirical political science and public policy making. Machine learning can be employed to predict individual-level outcomes and thus holds potential for increasing precision in targeted early interventions across various policy domains. This article introduces machine learning as a part of the political science and public policy toolbox. It explains key concepts and outlines how machine learning can be carried out in practice. A decision tree model used to predict dropout among students at Copenhagen University College serves as an illustrative case throughout the article. Lastly, the article discusses some of the methodological promises and pitfalls of using machine learning in a social science setting.

Simon Laumann Jørgensen

The professions, needs-interpretation and legitimacy in the politics of eldercare

Which role should we ascribe citizens and professions in the development of politics of eldercare? The dominant view ascribes them a marginal one. Importantly, this is a classic power struggle within the politics of needs interpretation: Who should be able to determine the legitimate needs in the welfare state? To determine legitimacy in the politics of needs, several researchers point to the relevance of Jürgen Habermas' complex theory construction. This approach is primarily relevant as it reveals the functions a democratic welfare state should take upon itself to ensure society-wide communication about citizens' needs. Building on Habermas' thinking as well as recent developments in care policies, the article argues that we should take sharper notice of how this society-wide communication is challenged by the existence of different experience positions grounded in people's degree of care dependency. On this basis, it makes sense to ascribe a privileged role to the eldercare professions as bridge builders in the democratic debate concerning legitimacy in the politics of eldercare. This, however, depends on ascribing them a stronger part as needs interpreters in cooperation with care-dependent citizens than recent care policies suggest.

Anne Heeager and Jakob Majlund Holm

How do primary schools receive financial resources, and does it matter?

Danish municipalities have autonomy to decide on how much it should cost to run the primary schools, and how financial resources should be distributed between schools with different types of students. In several municipalities, allocation of money to schools is based on information about the socioeconomic composition of students, which results in significant redistribution. While we know little about the effect of redistribution, a number of studies have looked at the importance of various economically far cheaper initiatives. This article bridges the two perspectives by developing a theoretically typology of economic investment and decision-making competence in primary schools and providing an overview of our knowledge about how to raise academic achievements by means of financial resources. Finally, the article discusses how we can learn more about the most ambitious investments. The article uses a unique dataset from Aarhus Municipality to examine the consequences of redistribution for 40 public schools and 13,237 children.

Ann Cathrine Gottlieb and Maria Nørgaard Lyngsø

Am I allowed to sell myself and my child?

Danish legislation seeks to discourage people from becoming prostitutes and surrogate mothers. However, prostitution and surrogacy do not differ in morally relevant respects from comparable professions or practices not restricted by the law. Accordingly, a less restrictive legislation pertaining to prostitution and surrogacy is warranted. A positive side effect of this is to reduce the stigmatization that seems to affect practitioners of both professions.

Om forfatterne

Alexander Bach, cand.scient.pol., konsulent ved Københavns Professionshøjskole. E-mail: alba@phmetropol.dk

Ann Cathrine Gottlieb, cand.scient.pol., Aarhus Universitet. Arbejder som politisk konsulent i Center for Styring, Økonomi og Sammenhæng i Danske Regioner. Hendes forskningsinteresser er prioriteringer i sundhedsvæsenet, etiske dilemmaer ved markedsmekanismen og lovgivning om transaktioner af intim karakter. Har senest udgivet specialet ”Kan alt købes for penge?”
E-mail: acgottlieb@hotmail.com

Anne Heeager, ph.d., ekstern lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Anne interesserer sig for den offentlige sektors økonomi og for spillet imellem forvaltningsniveauer. Hun har arbejdet særligt meget med den kommunale sektors økonomi; både i forbindelse med forsknings- og undervisningsopgaver og som ansat i KL og Aarhus Kommune. Senest er hendes praksiserfaringer blevet suppleret af nye indsigter fra det politiske niveau, idet Anne siden 2018 har været byrådsmedlem samt medlem Økonomiudvalget og Undervisnings- og børneudvalget i Skanderborg Kommune.

Frederik Hjorth, ph.d., adjunkt, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Forsker i vælgeradfærd og holdningsdannelse. E-mail: fh@ifs.ku.dk

Jakob Majlund Holm, Jakob Majlund Holm er adjunkt ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Jakob forsker i anvendelse af data i den offentlige sektor - med særligt fokus på hvordan offentlige ledere kan bruge information om deres organisationers resultater til at skabe bedre kvalitet i serviceydelserne.

Peter Viggo Jakobsen, lektor, Forsvarsakademiet og professor (deltid) ved Center for War Studies, Syddansk Universitet, hvor han forsker i strategi, international sikkerhedspolitik og konflikthåndtering (civil og militær).
E-mail: peja@fak.dk

Simon Laumann Jørgensen, lektor i politisk teori, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet. E-mail: simonl@dps.aau.dk

Maria Nørgaard Lyngsø, cand.scient.pol., Aarhus Universitet. Fuldmægtig i Ledelse og Økonomi ved Ankestyrelsen i København. Hendes forskningsinteresser er prioriteringer i sundhedsvæsenet, autonomi og paternalisme, etiske problemstillinger ved præsentationsfremmende midler. Har senest udgivet spe-
cialt "Kan alt købes for penge?" E-mail: mnlyng@gmail.com

Jesper Svejgaard, cand.scient.pol., selvstændig og ekstern lektor ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet i faget Political Data Science.
E-mail: svejgaard@gmail.com