

## TEMANUMMER

## Krig og fred: Orden og forandring i Europa

### INDHOLD

- 3** Redaktionelt forord  
*Martin Marcussen*
- 5** Krig og fred: Orden og forandring i Europa  
*Henrik Lauritsen & Kristian Søby Kristensen*
- 19** USA, det transatlantiske forhold og den europæiske sikkerhedsorden: Krisen i den liberale internationale orden og Europas normalisering  
*Anders Wivel*
- 32** Ukrainekrigen set i lyset af Ruslands illiberale drejning og »pivot to Asia«  
*Mette Skak*
- 46** Knuste drømme: Rusland, Vesten og den europæiske sikkerhedsordens sammenbrud  
*Elias Götz*
- 61** Frankrig, Tyskland og Storbritannien: Ukraine krisen og en forandret europæisk sikkerhedspolitik  
*Christine Nissen*
- 74** Fra aktivistisk internationalisme til balancerende aktivisme: Dansk aktivisme i den nye verdensorden  
*Rasmus Brun Pedersen*
- 86** **Uden for tema**  
Styringsmæssige kvaler og potentialer i tværgående forandringsprocesser  
*Charlotte Ørnskov, Bo Morthorst Rasmussen & Anne-Marie Tyroll Beck*
- 108** **Reviewartikel**  
Afrapportering af social værdi: Muligheder og udfordringer  
*Frederik Zachariassen & Sirle Bürkland*
- 125** Abstracts

## Redaktion og bestyrelse

Selskabet for Historie og Samfundsøkonomi, Formand:  
Professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering,  
Roskilde Universitetscenter

### Ansvarshavende redaktør

Professor Martin Marcussen, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet, Øster Farimagsgade 5,  
Postboks 2099, 1014 København K,  
E-mail: mm@ifs.ku.dk

### Redaktionsudvalg

- Professor Bent Greve, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitetscenter
- Lektor Mads Dagnis Jensen, Institut for International Økonomi, Politik og Business, Copenhagen Business School
- Adjunkt Wiebke Marie Junk, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Lektor Jan Pedersen, SAXO-Instituttet, Københavns Universitet
- Mogens Jin Pedersen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
- Carina Saxlund Bischoff, institut for Samfundsvidenskab og Erhverv, Roskilde Universitetscenter

# Redaktionelt forord

Det er ikke ligefrem ordet »orden«, der falder én ind med tanke på europæisk og dansk sikkerhed. I allerbredeste forstand er det nærmest blevet normen at tale om, at vi befinder os i en permanent undtagelsestilstand – en permakrise. Et utal af sammenkædede udviklingstendenser – militærkrise, klimakrise, inflationskrise, sundhedskrise, identitetskrise og politisk krise – giver indtrykket af, at verden ikke bare er kompleks men også mere usikker og uforudsigelig end i mands minde.

I en snævrere forstand er det også vanskeligt at få ordet »orden« på sine læber. Politiske eliter overalt i Europa har vanskeligt ved at følge op på begivenhedernes gang med konkret beslutningstagning. Den demokratiske proces synes ude af sync med udfordringerne i virkelighedens verden. Den ene dystre rapport efter den anden – om klimaets tilstand, om flygtninge, om den finansielle stabilitet og ikke mindst om vores militære beredskab – kalder på handling her og nu. Men hvilken handling? Ligesom de multidimensionelle og gensidigt forbundne udfordringer er vanskelige at forstå indholdet og omfanget af, ligeså uigennemskueligt er det at identificere de rette politiske modsvar.

På det helt konkrete niveau – ude på de danske kaserner og på de diplomatiske repræsentationer i udlandet er det også vanskeligt at tale om »orden«. I Danmark falder kasernerne fra hinanden, der mangler brugbart maskinel, for slet ikke at tale om ammunition til skydetræningen. Dette koblet med elendige ansættelses- og lønforhold får personalet til at flygte langt væk. De samme forhold gør sig gældende i flere europæiske lande, hvor fredsdividenden blev set som et synonym med udpining af det militære forsvar. Også i udenrigstjenesten har man i årevis kæmpet med stadigt faldende driftsbevillinger. Ambassader er blevet nedlagt, og de resterende ambassader er nærmest blevet tømt for udsendt personale. Hertil kommer, at man løbende har misligholdt vedligeholdelsen og opbygningen af helt centrale diplomatiske kompetencer – sprog- og kulturkendskab og historisk indsigt.

Alligevel – og på trods af at vores tid mest af alt synes at være kendetegnet ved uorden – er fokus i dette temanummer, som er redigeret af Kristian Søby Kristensen og Henrik Lauritsen på Center for Militære Studier ved Institut for Statskundskab på Københavns Universitet, rettet mod den nye sikkerhedsorden, vi så småt kan se konturerne af i Europa. Orden i denne sammenhæng handler selvfølgelig om »modus operandi«, altså spørgsmålet om, hvordan vi bedst beskriver de nye måder vi forholder os til hinanden på. Og der er

**MARTIN  
MARCUSSEN**  
Ansvarshavende  
redaktør for  
Økonomi & Politik

minsandten nogle gennemgående træk, der gør, at vi kan tale om en tingenes tilstand – en orden – i Europa.

For det første er det tydeligt, at Putins angreb på Ukraine – og de facto også NATO – gør, at den militære nødvendighed har fået forrang for alle andre behov, der skal tilgodeses politisk og finansielt. Der bliver oprustet overalt, både i tale og i våben. Det gælder i alle de internationale organisationer vi er medlem af og det gælder hos alle vore alliancepartnere. Også mentalt har der i Europa udviklet sig en stærk bevidsthed om, at vi er truet på vores eksistens. Vores ideer, vores samfund og ultimativt vores liv står på spil hvis den krig, der udfolder sig i Ukraine eskalerer til det hidtil utænkelige niveau.

For det andet synes krigen i Europa at have forandret politik. Tidligere politiske modstandere står nu sammen i lyset af de ydre trusler. Nogle steder går de i regering sammen, andre steder laver de brede aftaler hen over midten, og i alle tilfælde er de enige om at træffe beslutning om at sende milliarder og atter milliarder kroner i retning af den militære industri.

For det tredje synes der også at være opstået enighed om, at globaliseringen i den neo-liberalistiske forstand er slut. Den hørte i sin reneste form til i 1980'erne og 1990'erne og har siden da fået det ene skud for boven efter det andet. Sjældent har der været stå stor enighed om at regulering og ikke liberalisering er vejen fem for en europæisk og global orden.

I dette temanummer udvikles et begrebsapparat, der gør os i stand til at forstå denne »orden«. Vi får indblik i, hvilke relationer, der er opstået mellem øst og vest såvel som på det europæiske kontinent. Vi får også et bud på, hvordan vi bedst kan forstå dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik inden for rammerne af den europæiske og globale sikkerhedsorden. På den måde er temanummeret selv med til at skabe orden – en konceptuel orden – i en ellers forvirret og foruroligende verden.

Martin Marcussen, professor  
Ansvarshavende redaktør for *Økonomi & Politik*


# Krig og fred: Orden og forandring i Europa

Krig og fred: Orden og forandring i Europa

*Ruslands invasion af Ukraine sætter spørgsmålstegn ved den europæiske sikkerhedsorden og re-introducerer krig i relationerne mellem europæiske stater. For at kortlægge, hvordan man kan forstå og fortolke den udfordring, Rusland udgør for fred og sikkerhed i Europa, diskuterer denne artikel ordensbegrebet i international politik. Artiklen prøver med andre ord at bringe orden i debatten om orden, og identificerer fire idealtypiske ideer om orden i den akademiske litteratur om international politik. Her ved fremkommer et skel mellem en konstitutionel,*

*hegemonisk, pragmatisk og relationel orden. De fire ordensforståelser bygger på forskellige forudsætninger om international politik og giver dermed også forskellige udgangspunkter for at diskutere og forstå, hvad der er på spil i de omfattende forandringer, europæisk sikkerhed undergår i øjeblikket. Herigennem fungerer artiklens debat af ordensbegrebet som et godt udgangspunkt for de specifikke analyser af den europæiske sikkerhedsorden, der udfoldes i temasektionens efterfølgende artikler.*

Putins invasion af Ukraine udfordrer på en række afgørende punkter den europæiske sikkerhedsorden. Konventionel storkrig med annektering af en suveræn stats territorium som sit konkrete krigsmål er i strid med både FN-pagtens principper og de normer og aftaler, der danner fundamentet for den europæiske sikkerhedsarkitektur. Bag krigen ligger derudover en endnu mere grundlæggende russisk utilfredshed med og udfordring af den amerikansk-ledede liberale orden, dens magtstrukturer og den liberale fred, der er associeret med den.

 Hvis målsætningen med opbygningen af en ny europæisk sikkerhedsorden efter afslutningen af den Kolde Krig var at sikre et stabilt kontinent i fred, har det ordensprojekt fejlet

På den ene side er krigen som en aktuel mulighed og et politisk redskab altså tilbage i Europas internationale politik med alle de afledte effekter, der følger af det. Øget militær spænding, omfattende investeringer i de europæiske forsvar, nye forsvars- og forstærkningsplaner i et styrket NATO og historiske udenrigspolitiske beslutninger – ikke mindst i Norden, hvor Sverige og Finland søger NATO-medlemskab og Danmark løfter sit EU-forsvarsforbehold.

På den anden side udtrykker de effekter også mere fundamentale spørgsmål om europæisk orden og sikkerhed. Hvis målsætningen med opbygningen af en ny europæisk sikkerhedsorden efter afslutningen af den Kolde Krig var at sikre et stabilt kontinent i fred, har det ordensprojekt fejlet med Putins krig i Ukraine. Europæisk sikkerhed er i opbrud på en måde, den ikke har været

## **HENRIK LAURITSEN**

Videnskabelig assistent,  
Center for Militære Studier,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet,  
hel@ifs.ku.dk

## **KRISTIAN SØBY KRISTENSEN**

Seniorforsker, centerleder,  
Center for Militære Studier,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet,  
ksk@ifs.ku.dk

siden afslutningen på den Kolde Krig. Som Putins krig illustrerer, er orden i international politik afgørende for krig og fred. Der er altså gode grunde til at beskæftige sig med og debattere den europæiske sikkerhedsorden – for akademikere og udenrigspolitiske praktikere såvel som i den offentlige debat.

Dette temanummer bidrager til debatten om Europas sikkerhedspolitiske orden på to måder. For det første udfolder de følgende bidrag væsentlige skillelinjer og forskellige syn på europæisk sikkerhed og orden. For det andet sætter vi fokus på selve ordensbegrebet. Ofte fremstår begreber om orden abstrakte og diffuse. Det kan således være uklart, hvad orden består i, og hvordan den gør det, den gør, i international politik. Derfor ønsker vi også at skabe lidt orden i debatten om orden i international politik.

Resten af denne introduktionsartikel falder derfor i tre afsnit. I næste afsnit beskæftiger vi os med det grundlæggende spørgsmål om, hvad orden i international politik er. For at »ordne« svarene på det spørgsmål præsenterer vi en model, der gør det muligt at inddele forskningslitteraturens ordensbegreber i fire idealtypiske positioner. Med udgangspunkt i modellen diskuterer vi i det andet afsnit, hvordan man kan forstå forandringerne i den europæiske sikkerhedsorden, og hvad der er på spil i forandringerne. I det tredje afsnit præsenterer vi temanummerets enkelte bidrag, inden vi afslutningsvis trækker trådene sammen og perspektiverer temanummerets indsigter.

## Ordensbegrebet i international politik

Ordensbegrebet har en særlig status i studiet af international politik, og spørgsmålet om orden bliver ofte betegnet som et af de mest grundlæggende indenfor disciplinen. Den forskningsbaserede debat om orden har to særlige kendetegn. For det første er den præget af en stor diversitet. Ligesom det er tilfældet for andre kernebegreber i international politik som »magt« og »sikkerhed«, er ordensbegrebet et, man forholder sig til på tværs af faget fra vidt forskellige teoretiske udgangspunkter. Denne brede interesse for ordensbegrebet bunder i en fælles forståelse af, at »orden« er vigtigt og kan hjælpe os med at forklare de store spørgsmål i international politik om samarbejde, konflikt, krig og fred. Der er også bred enighed om, at orden er noget, der skaber mønstre i stateres adfærd og en vis forudsigelighed i de udfald, vi kan observere i international politik. Hedley Bulls overordnede beskrivelse af, hvad vi forstår ved orden, er således én, de fleste vil kunne tilslutte sig:

*»at sige om forskellige ting, at de sammen udviser orden, er i den mest simple og generelle forståelse af begrebet, at sige, at de er relateret til hinanden i et mønster, og at deres relation ikke bare er vilkårlig, men indeholder et identificerbart princip« (Bull, 1977: 3).<sup>1</sup>*

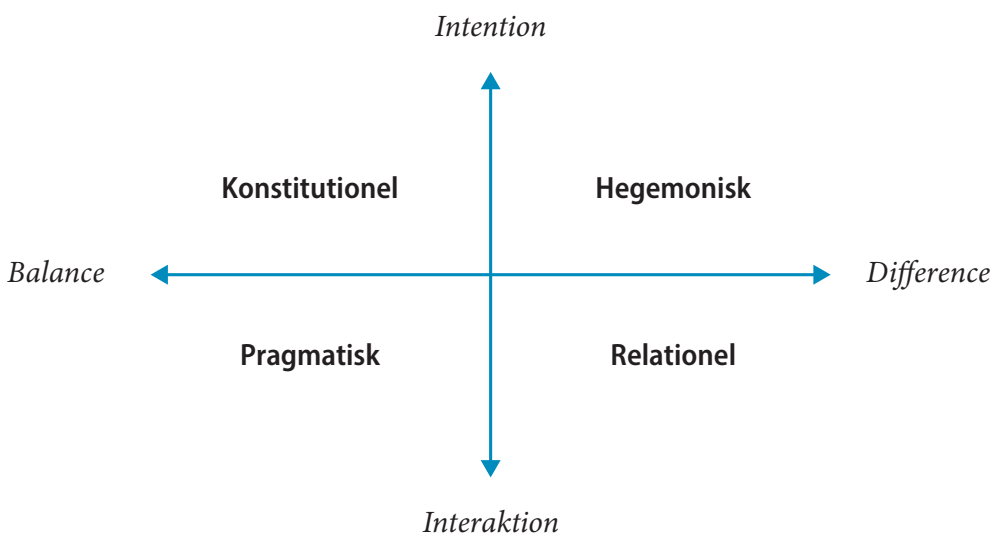
Så langt, så ordentligt. Det andet særlige kendetegn ved debatten om orden i international politik er, at den også er rodet og præget af konceptuel divergens. Selvom vi måske har en fælles intuitiv forståelse af ordensbegrebet, når vi forholder os til det på afstand, så opløses enigheden jo mere specifikke, vi bliver omkring, hvad vi egentlig forstår ved »orden«. For hvilke mønstre

fører orden til, og hvilke principper organiseres orden ud fra? Som Randall Schweller har pointeret, er der i litteraturen »mange former for orden og lige så mange definitioner af konceptet« (Schweller, 2001: 169). Ifølge Shiping Tang er orden »et af de begreber, der tales om meget om« (Tang, 2016: 1), men desværre oftest i en tåge af uklarhed.

I denne artikel afstår vi derfor fra selv at tilbyde endnu en definition af ordensbegrebet. Vores formål er i stedet at skabe overblik over de forskellige svar på de grundlæggende spørgsmål om, hvad orden er, og hvordan orden fungerer, der findes i debatten. Mere præcist præsenterer vi med udgangspunkt i Lascurettes og Poznanskys (2021) diskussion af ordensbegrebet en revideret model, der gør det muligt at skelne imellem fire overordnede idealtypiske positioner med forskellige forståelser af og antagelser om orden.

De forskellige tilgange til ordensbegrebet i international politik illustreres bedst ved at fokusere på to centrale akser i debatten. Omdrejningspunktet for den første akse er spørgsmålet, om orden kommer fra aktørers *intentioner* eller deres *interaktioner*? Vi kan således skelne imellem to typer af svar, og vi kan mere præcist differentiere imellem forklaringer, der tager udgangspunkt i, at orden skabes af aktører, der aktivt og med forsæt beslutter sig for at indgå i en særlig form for relation eller strukturel organisation (*intention*), og andre forklaringer, der baserer sig på, at orden opstår som et utilsigtet resultat af aktørers indbyrdes og gensidige påvirkninger (*interaktion*). Omdrejningspunktet for den anden akse er spørgsmålet, om det er *balance* eller *difference*, der fører til orden? Her kan vi igen skelne imellem to overordnede positioner, der enten forbinder orden med en funktionel lighed eller paritet imellem aktørerne (*balance*), eller omvendt knytter orden til forskelle i aktørernes forudsætninger eller orienteringer (*difference*). Hvis vi kan forstå ordensbegrebet langs to dimensioner, der udgøres af dikotomierne Intention-Interaktion og Balance-Difference, kan vi lave en typologi over forskellige ordensforståelser i international politik (figur 1).

Figur 1: Idealtypiske ordensbegreber



### **Konstitutionel orden: Orden fra neden**

En konstitutionel orden kombinerer elementerne *Intention* og *Balance* i den forstand, at stater aktivt vælger at afgive autonomi og suverænitet for at indgå i et organiseret fællesskab, der justerer for forskelle imellem dem og tildeler dem lige rettigheder. Som en særlig form for politisk organisering er en konstitutionel orden ifølge Ikenberry (2001: 30-2) kendetegnet ved tre særlige forhold: 1) Der er fælles enighed om de regler og principper, der danner grundlaget for den politiske orden, 2) der er fungerende institutioner, der binder og begrænser udøvelsen af magt, og 3) de gældende regler og institutioner er forankret i et bredere politisk system, der gør dem svære at ændre. En konstitutionel orden er derfor mere og andet end vedtagelsen af regler i et nedskrevet charter eller en traktat. Det er den fælles anerkendelse og institutionaliserede opretholdelse af rettigheder, der skaber politisk legitimitet og stabilitet – og derved danner grundlaget for orden (Ibid; Deudney og Ikenberry: 1999).



**En konstitutionel orden er derfor mere og andet end vedtagelsen af regler i et nedskrevet charter eller en traktat. Det er den fælles anerkendelse og institutionaliserede opretholdelse af rettigheder, der skaber politisk legitimitet og stabilitet**

Denne forståelse af ordensbegrebet er således tæt forbundet med liberalisme-traditionen indenfor international politik, men den bygger på to centrale præmisser, som Den Engelske Skoles solidarisme-position og strømninger indenfor konstruktivismen også abonnerer på. Den første er, som indikeret ovenfor, at orden er noget, der *skabes*. En forudsætning for orden er således aktørers bevidste design af en særlig form for regulering af deres indbyrdes relationer. Ifølge Ikenberry bygges orden igennem »de eksplicite principper, regler og institutioner, der danner grundlaget for relationer imellem de stater, der er en del af ordenen. Derved afgrænses ordenskonceptet til vedtagne foranstaltninger imellem stater, der definerer deres indbyrdes forhold og forventninger til deres interaktioner« (Ikenberry, 2001: 23). Den anden centrale præmis er, at orden skal forstås langs et kontinuum. Orden står i denne optik i et grundlæggende modsætningsforhold til ideen om anarki i det internationale system, som netop repræsenterer fraværet af orden. Det giver derfor også mening at tale om stigende grader af orden, jo længere væk fra det anarkiske udgangspunkt, man bevæger sig. Det følger således også, at anarki fra dette perspektiv ikke er et uundgåeligt vilkår, men kan modereres og transformeres igennem ordensskabende initiativer og praksisser (Keohane, 1984; Ikenberry, 2001; Hurrell, 2007; Wendt, 1999).

### **Hegemonisk orden: Orden fra toppen**

En hegemonisk orden er funderet på *Intention og Difference*, da det er den vertikale koncentration af magtressourcer hos én særligt stærk stat, og dens egeninteresse i at bruge sin styrkeposition til at sikre en bestemt form for



organisering imellem stater, der fører til orden. Fra dette perspektiv er orden således ikke en objektiv eller neutral størrelse, men skal snarere forstås som en form for centralt defineret stabilitet, der først og fremmest afspejler og varetager hegemonens interesser. Dette argument kommer også i forskellige varianter, men de begynder alle fra et fælles udgangspunkt om, at orden skabes af en dominerende stat med vilje og evne til at bygge og opretholde en hierarkisk struktur omkring sin egen privilegerede position.

Et sæt af forklaringer har sine rødder i realisme-traditionen. Mens andre realister forbinder orden med magtbalance, er udgangspunktet for realister som Robert Gilpin og Paul Kennedy, at orden skabes som resultat af differentierede magtforhold. I sit hovedværk *War and Change*, forklarer Gilpin, hvordan stater i almindelighed og stormagter i særdeleshed er disponeret til at maksimere deres indflydelse over andre staters adfærd. Ifølge Gilpin, bruger stater »trusler og tvang, dannelsen af alliancer, og skabelsen af eksklusive interessesfærer« i forsøget på at skabe »et internationalt politisk miljø og et sæt af spilleregler«, der kan understøtte deres særlige »politiske, økonomiske og ideologiske interesser« (Gilpin, 1981:24). International politik er derfor i sin grundessens en kontinuerlig kamp imellem stormagternes forsøg på at tegne og bygge ordensprojekter i deres eget billede, og det er således først og fremmest fordelingen af magtressourcer imellem dem, der definerer en ordens særlige indretning på et givent tidspunkt. En hegemonisk orden udspringer fra den dominerende stats evne til at skabe, stabilisere og bevare en fordelagtig status quo igennem sin autoritet, tilstedeværelse og – ultimativt – brugen af væbnet magt. Det kræver derfor også store militære og økonomiske ressourcer at opretholde orden, og over tid forpligter en stærk stat sig over evne, mens den relative magtfordeling gradvist forskyder sig i retning af andre. Det er i forbindelse med disse *disequilibriums* eller *magttransitioner*, hvor en dominerende stat mister kapaciteten til at opretholde sin position og sit eget ordensprojekt, og andre ser muligheder for at forbedre deres situation, at de væsentligste forandringer i international politik finder sted – og ofte med voldelige udfald (Gilpin, 1981; Kennedy, 1987; Modelski, 1991; Organski, 1958).



**En hegemonisk orden udspringer fra den dominerende stats evne til at skabe, stabilisere og bevare en fordelagtig status quo igennem sin autoritet, tilstedeværelse og – ultimativt – brugen af væbnet magt.**

Den realisme-baserede forståelse af hegemonisk orden er ikke udelukkende baseret på brugen af tvangsmidler i skabelsen af orden. Evnen til at få andre stater til at underordne sig er i høj grad forbundet til hegemonens prestige, ligesom positive incitamentter i form af sikkerhedsgarantier og økonomiske fordele også er en del af værktøjskassen. Det ændrer dog ikke ved, at det er hegemonens stærkere magtressourcer og den implicite forståelse af, at anvendelsen af denne magt til at straffe ulydighed altid er en mulighed, der er central fra det realistiske perspektiv (Ibid). I mere liberale og konstruktivi-

stiske fortolkninger betones det i højere grad, hvordan en dominerende stat kan binde andre til sig uden rå magt og tvangsdiplomati. Fra dette perspektiv er det netop hegemonens evne til at være garant for og fordeler af forskellige politiske og økonomiske goder, der får andre til at indordne sig dennes ordensprojekt. Snarere end at udgøre en statisk hierarkisk magtrelation imellem den dominerende stat og dens subjekter er en hegemonisk orden en *proces*, med en helt central normativ dimension, der påvirker dens udtryk, stabilitet og holdbarhed (Ikenberry, 2011; Lake, 2011; Kupchan, 2014).

### **Pragmatisk orden: »Order without an orderer«**

En pragmatisk orden kombinerer elementerne *interaktion* og *balance*, da orden dannes som følge af konkurrence imellem stater, der alle har en grundlæggende lighed i de funktioner, de skal varetage, og de pres, de skal forholde sig til. Mens de konstitutionelle og hegemoniske ordensbegreber deler udgangspunktet om, at orden *skabes* af stater, der forfølger en bestemt form for organisering imellem sig, begynder den pragmatisk forståelse fra den centrale præmis, at orden *opstår* uden, at nogen eller noget »vil« det. Dette perspektiv er tæt knyttet til magtbalance-realismen i almindelighed og Kenneth Waltz i særdeleshed. Det overordnede spørgsmål, Waltz (1979) forholder sig til i *Theory of International Politics*, er, hvordan vi kan forklare mønstre af regularitet i staters eksterne adfærd og stabile udfald over tid i form af internationale systemer med mere eller mindre balancerede koncentrationer af magt? Hvordan forklarer man – med Waltz' egne ord – »order without an orderer« (Waltz, 1979: 89)? For Waltz er svaret, at hvor nationale politiske systemer er karakteriseret ved at have effektive organer, der kan træffe beslutninger, facilitere samarbejde og løse konflikter, er det internationale system netop kendetegnet ved fraværet af centraliseret autoritet. Det er derfor et selvhjælpssystem, hvor stater er nødt til at prioritere deres fysiske sikkerhed og overlevelse over andre mål. Hvor et nationalt politisk system er defineret ved dets hierarkiske orden, er det internationale system defineret ved dets anarkiske orden.



**En pragmatisk orden dannes som følge af konkurrence imellem stater, der alle har en grundlæggende lighed i de funktioner, de skal varetage, og de pres, de skal forholde sig til**

Her nærmer vi os kernen ved Waltz' forståelse af ordensbegrebet, for det følger, at orden er noget, der adskiller sig i former og ikke i grader. For Waltz er orden således ikke en tilstand, man kan have mere eller mindre af. Orden er et *organiseringsprincip*, der fortæller os noget om, hvordan enheder forholder sig til hinanden og opererer i det system, de er en del af. Anarki og orden er derfor heller ikke modsætninger i Waltz' terminologi. Anarki er ikke fraværet af orden; anarki *er* orden. Det grundlæggende vilkår, at stater skal operere i et anarkisk system med den uvished om andres intentioner og permanente usikkerhed, der følger deraf, har to væsentlige betydninger for måden, de relaterer sig til hinanden på. Den første er, at stater er disponeret til at balancere imod tru-

ende koncentrationer af magt for ikke at miste autonomi eller position til andre. Ifølge Waltz (ibid.: 121) vil magtbalancepolitik være dominerende, »når to – og kun to – forhold er gældende: at ordenen er anarkisk, og aktørerne ønsker at overleve.« Den anden er, at sikkerhedsdilemmaet bliver en central dynamik, da én stats middel til sikkerhed på samme tid også er kilde til andres usikkerhed. Stater må derfor »leve med deres sikkerhedsdilemmaer, som ikke skabes af deres vilje, men af deres situationer. Et dilemma kan ikke løses; det kan kun mødes mere eller mindre behændigt« (ibid.: 187).

Den pragmatiske ordensforståelse, som Waltz og ligesindede realister er eksponenter for, har således en markant – men også helt bevidst – tvetydighed indbygget i sig: orden er på den ene side *fundamental*, for det er anarkiets strukturerende effekter, der danner grundlag for alle interaktioner i det internationale system og tegner de mønstre, vi kan observere. På den anden side er orden også *minimal*, for orden er i sidste ende ikke andet end de magtpolitiske realiteter, stater må forsøge at tilpasse sig eller vil blive straffet for ikke at respektere (Waltz, 1979; Mearsheimer, 2019; Porter, 2020; Schweller, 2001).

### **Relationel orden: Orden imellem**

En relationel orden er organiseret omkring *interaktion* og *difference*, da udgangspunktet hér er, at det er dynamiske sociale processer og forbindelser imellem aktører, og de forskellige kontekster, de indgår i, der producerer orden imellem dem. Vi kan igen identificere forskellige variationer af dette argument, men fælles for dem alle er, at orden forstås og analyseres med udgangspunkt i *relationisme*. Snarere end at udgøre en egentlig skole indenfor studiet af international politik er relationisme en bredere fællesbetegnelse for en samling af teorier i samfundsvidenskaberne, der »fremhæver betydningen af forbindelser, bånd, transaktioner og andre former for relationer imellem aktører. Disse former på afgørende vis *både* aktører og de omgivelser, de befinder sig i« (Jackson og Nexon, 2019: 583). Fra dette perspektiv kan orden således hverken forklares med henvisning til stater individuelle præferencer eller som resultat af generelle strukturelle betingelser, men bør forstås som socialt betinget og kontinuerligt formet af, hvordan relationer praktiseres, kultiveres og konfigureres.



**I en relationel orden er udgangspunktet, at det er dynamiske sociale processer og forbindelser imellem aktører, og de forskellige kontekster, de indgår i, der producerer orden imellem dem**

Et sæt af perspektiver forholder sig til, hvordan forskellige interaktionsmønstre skaber særlige regionale sikkerhedsdynamikker og ordensformer. Et eksempel er ideen om »sikkerhedsfællesskaber«, som først blev formuleret af Karl Deutsch (1957) og senere videreudviklet af Adler og Barnett (1998). Et sikkerhedsfællesskab er en »region af stater hvis befolkninger har en pålidelig forventning om fredelig forandring« (ibid.: 30). Et sikkerhedsfællesskab er

således ikke blot karakteriseret ved fraværet af væbnede konflikter, men ved, at dets medlemmer over tid har udviklet en høj grad af gensidig tillid og har integreret sig i en sådan grad, at man indenfor fællesskabet hverken frygter eller forbereder sig på krig mellem hinanden. Et andet sæt af perspektiver fremhæver den afgørende betydning af ordensdannelse på forskellige og interagerende niveauer (Cooley og Nexon, 2019; Flockhardt, 2016; Nexon, 2009). I deres analyse af den liberale internationale ordens krise, identificerer Cooley og Nexon (2019) eksempelvis tre centrale kilder til ustabilitet: 1) udfordringer »oppefra« i form af andre stormagter, der i stigende grad promoverer alternative visioner for orden, 2) udfordringer »nedefra« i form af mindre stater, der i stigende grad ikke finder deres behov opfyldt indenfor rammerne af den eksisterende orden, og 3) transnationale ikke-statslige aktører, der opponerer imod centrale præmisser i den amerikansk-ledede orden. Pointen her er, at det er kombinationen af disse pres, der påvirker og forstærker hinanden indbyrdes, der forklarer, hvorfor internationale ordener bryder sammen og baner vejen for dannelsen af en ny. Et tredje sæt af perspektiver fremhæver ligeledes betydningen af sådanne komplekse interaktionsmønstre, men gør det fra en præmis om, at det derfor også bliver nødvendigt at diversificere international politik i både teori og praksis og gøre op med den implicite vestlige bias, der dominerer begge steder (Qin, 2016; Acharya, 2018). Ifølge Qin er antagelsen om, at international politik udspiller sig imellem rationelle aktører, der først og fremmest forsøger at maksimere egen nytte, ikke bare problematisk, men fører også til forkerte forskrifter for, hvordan orden etableres. En regelbaseret orden antager således, at »fordi aktører er egoister, og derfor ikke er troværdige, laver og stoler man på regler, i stedet for at stole på hinanden« (Qin, 2016: 43). En relationel orden fokuserer derimod på »at regulere relationer imellem aktører, snarere end at regulere aktører selv, [da] en bæredygtig orden forudsætter harmonisering af relationer imellem forskellige aktører med forskellige interesser« (ibid.).

## Hvad er der på spil for Europas sikkerhedsorden?

Den centrale pointe i afsnittet ovenfor er, at ordensbegrebet behandles fra vidt forskellige udgangspunkter, der hver især baserer sig på forskellige grundantagelser om, hvorfor stater agerer, som de gør, og hvorfor vi bør fokusere på visse faktorer fremfor andre, når vi studerer international politik. I det følgende afsnit bruger vi de fire forståelser af ordensbegrebet til at kvalificere diskussionen om, hvordan den europæiske sikkerhedsorden forandres og udfordres i disse år. Igen er det værd at pointere, at vores mål ikke er at præsentere ét udtømmende svar, men snarere at illustrere, hvordan forskellige teoretiske perspektiver rejser forskellige spørgsmål og analytiske fokusområder.

Tager man udgangspunkt i *den konstitutionelle ordensforståelse*, er der særligt to overordnede analytiske pointer og dynamikker, der er værd at fremhæve. Den første – og den mest grundlæggende – er, at fundamentet under den liberale orden i Europa er begyndt at slå revner. Det er der flere forskellige grunde til. Mest åbenlyst har Ruslands invasion af Ukraine gjort det klart, at *Pax*

*Europaea* er ovre. Ruslands invasion er ikke bare en ulovlig angrebskrig, der bryder internationale regler og principper, men rammer også et ømt punkt i den europæiske selvforståelse og udstiller ideen om Europa som en særlig zone af fred. Men truslen imod Europas liberale og demokratiske idealer kommer ikke kun fra Rusland, men i høj grad også indefra, hvor en række faktorer udfordrer sammenhængskraften i det europæiske projekt. Ikke mindst var Brexit en markant ridse i lakken for EU som den bærende institution i den europæiske orden. Ikke kun ved at distancere Storbritannien fra det øvrige Europa, men også ved at symbolisere en mere generel folkelig opposition til EU på tværs af medlemslandene. På samme tid har forskellige populistiske bevægelser – herunder stærke illiberale strømninger i bl.a. Polen og Ungarn – vundet frem. Hvor EU's traditionelle modus operandi har været organiseret omkring faciliteringen af dybere økonomisk og politisk integration, har man i stigende grad forholde sig til et nyt og mere grundlæggende spørgsmål: Hvordan håndterer man regional disintegration?

Den anden væsentlige dynamik er den ganske anderledes, at fælles trusselsopfattelser ofte har været en stærk facilitator for at rykke tættere sammen og prioritere, hvad der forener over dét, der deler. Det har i høj grad vist sig at være tilfældet i forbindelse med Ukrainekrigen, som har samlet Europa omkring et fælles projekt. Principper, værdier og normer står også tydeligere, når de udfordres, og forsvaret for en demokratisk og liberal orden i Europa har således givet nye muligheder for at forankre det europæiske projekt bredere og dybere.

Fra et *hegemonisk ordensperspektiv* er den europæiske sikkerhedsorden tæt forbundet til den bredere liberale internationale orden, som USA gradvist har bygget sin position op omkring, siden afslutningen på Anden Verdenskrig. Det er således med udgangspunkt i den mere generelle krise, som det projekt befinder sig i, og den intensiverede strategiske rivalisering imellem stormagterne, at vi skal forstå de forandringer, der finder sted i den europæiske sikkerhedsorden i disse år. Den amerikanske udenrigspolitik under Trump-administrationen var fremfor alt et frontalt opgør med den liberale internationalisme og ideen om, USA skulle agere »liberal hegemon« med særligt ansvar for at opretholde en regelbaseret international orden. I Trump-administrationens nationale sikkerhedsstrategi fra 2017 gjorde man det klart, at det var nødvendigt »at gentænke de seneste to årtiers politik, der var baseret på en antagelse om, at rivaler kunne imødekommes og inkluderes i internationale institutioner, og derigennem gøres til pålidelige partnere. I det store hele har den antagelse vist sig at være forkert« (White House, 2017: 3). Selvom der er markante forskelle imellem Trump- og Biden-administrationerne i deres substantielle forståelse af USA's forhold til omverdenen, så deler de alligevel den helt centrale konklusion, at stormagtskonkurrence er tilbage, og at truslen fra og balanceringen af Kina og kinesisk magt bliver den helt centrale udfordring, som USA skal forholde sig til nu og i fremtiden. Den erkendelse og de skift i USA's prioriteter, der følger deraf, får betydning for europæisk sikkerhed og orden på flere niveauer. Først og fremmest er det en helt elementær forudsætning

for det amerikanske »pivot to Asia«, at ressourcer og fokus allokeres fra andre prioriteter og andre regioner i verden. Det betyder ikke, at Europa bliver uvæsentligt for USA, men det vil med overvejende sandsynlighed medføre relativt mindre amerikansk opmærksomhed på europæiske forhold og en endnu mere udtalt forventning til europæiske stater om, at de i højere grad må stå for egen sikkerhed selv. USA har indtil videre formået at opretholde en markant og kontinuerlig økonomisk og militær støtte til Ukraine, som har øget modstandskraften imod Rusland og formet krigens gang på afgørende vis. Der er ikke umiddelbart tegn på, at det vil ændre sig i den nærmeste fremtid, men omvendt synes det også at være en fejlslutning at forvente, at USA's position ikke hurtigt kan ændre sig. Både amerikansk indenrigspolitik og udviklingen på den internationale scene kan føre til radikale brud i måden USA definerer sine interesser i Ukraine-krigen – og i en langvarig nedbrydningskrig kan en amerikansk reorientering have store effekter. Europa skal under alle omstændigheder forholde sig til en virkelighed, hvor større strategisk autonomi fra USA bliver et vilkår, og hvor den amerikanske balancering imod Kina sandsynligvis vil medføre en mindre ambitiøs og (endnu) mere selektiv opretholdelse af den liberale internationale orden.

Den centrale dynamik fra et *pragmatisk ordensperspektiv* er, at den europæiske sikkerhedsorden med Ruslands krig i Ukraine bevæger sig tilbage til fremtiden. Selvom der også er oplagte forskelle imellem den kolde krig og situationen i dag, vil pointen hér være, at den skærpede konflikt med Rusland på afgørende vis vil præge den europæiske sikkerhedsorden på måder, vi har set før. Mere præcist skal vi forholde os til en situation, hvor tre forskellige varianter af sikkerhedsdilemmaet intensiveres og skaber øget usikkerhed og konfliktpotentialer. Det første er det »klassiske« sikkerhedsdilemma, hvor konturerne af øget militarisering og våbenkapløb tegner sig i Europa. Uanset hvordan man i øvrigt tolker konflikten imellem Vesten og Rusland, så kommer den til at udspille sig i lyset af massive investeringer i militære kapaciteter på begge sider. At de vestlige lande kan lave et meget stærkt argument for, at oprustningen er defensivt motiveret, er ikke ensbetydende med, at man i Rusland vil dele den opfattelse. Det er ikke egne intentioner, men modstanderens *læsning* af de intentioner, der er afgørende for sikkerhedsdilemmaets logik – og som Robert Jervis (1976) har forklaret, er der mange fejkilder forbundet med den proces. Konflikten med Rusland vil også intensivere »alliancedilemmaet« i forholdet imellem USA og dets europæiske allierede. Ifølge Glenn Snyder (1984) vil alliancepartnere enten frygte at blive »forladt« af en allieret eller at blive »indfanget« i konflikter, som man hellere ville være foruden. De to er invers forbundet, så den ene parts risiko for at blive forladt kun kan reduceres ved, at den anden parts risiko for at blive indfanget stiger tilsvarende. Oversat til den nuværende situation betyder det, at det bliver sværere at balancere imellem behovet for stærke sikkerhedsgarantier i Europa i almindelighed og i de østeuropæiske lande i særdeleshed på den ene side, og USA's bekymring for, at dybere involvering i Europa både kan føre til direkte konflikt med Rusland og manglende evne til at fokusere imod Kina på den anden.

Endelig – og måske vigtigst af alt – er der, hvad man bedst kan beskrive som et grundlæggende »ordensdilemma« imellem de europæiske lande og Rusland. Den fælles utryghed, der følger af at leve i nærheden af stormagt, har man i Europa forsøgt at håndtere ved at udvikle et tæt økonomisk, politisk og strategisk samarbejde i regi af EU og NATO. Men hvor EU og NATO for de europæiske lande er bærende institutioner for sammenhængskraft og kollektiv sikkerhed, er de i russisk optik først og fremmest afgørende elementer i en strukturerende orden, der har isolation og svækkelse af Rusland som sine øverste mål. Forankringen af EU og NATO som hjørnesten i den europæiske sikkerhedsstruktur har markant reduceret de enkelte landes sårbarhed overfor Rusland – men det har også haft som afledt og utilsigtet konsekvens at forstærke Ruslands fundamentale modstand imod en orden, der begrænser dets evne til at definere og forme det sikkerhedspolitiske landskab omkring sig.

Fra et *relationelt ordensperspektiv* bliver den afgørende dynamik, hvordan man i Europa formår at navigere i en verden af øget diversitet. Fremfor alt bliver spørgsmålet om orden – i Europa og andre steder – en øvelse i at håndtere modsætninger og kompleksitet. International politik vil blive mere fragmenteret og bestå af flere konkurrerende magtcentre, der dog fortsat vil være indbyrdes forbundne og gensidigt afhængige af hinanden. Kriser og konflikter vil i høj grad være transnationale, men der vil være væsentlige lokale og regionale forskelle i analysen af, hvordan de bør adresseres. Ifølge Acharya (2018: 11) vil opretholdelsen af orden i en sådan »multipleks verden« i sidste ende »være afhængig af at forene eller finde findes grundlag i, hvis ikke helt overvinde, disse forskelle for at sikre stabilitet og samarbejde i en pluralistisk verden.«

Mere præcist medfører det to udfordringer, som en bæredygtig europæisk orden vil skulle forholde sig til. Den første bliver at anerkende, at denne transformation er undervejs – hvad enten man vil det eller ej – og agere derefter. Det indebærer således en erkendelse i Europa og den vestlige verden mere generelt af, at kapaciteten til at foretage substantive forandringer andre steder – og særligt evnen til at forme andre efter eget billede – vil være stærkt begrænset. Det betyder ikke, at man skal give køb på egne liberale og demokratiske idealer, men det betyder, at man i relationen med andre prioriterer at være mindre missionerende og mere fokuseret på at finde løsninger på fælles udfordringer som klimaforandringer, fattigdom og ekstremisme. Den anden udfordring bliver i forlængelse heraf at finde nye måder at understøtte og udvikle multilateralisme på. Hvad enten det indebærer reform af FN eller udviklingen af nye mekanismer, er behovet for at finde mere effektive og tidsvarende måder at facilitere samarbejde en forudsætning for opretholdelsen af legitim orden.

## Bidrag til debatten om den europæiske orden

Spørgsmålet om orden er igen blevet højaktuelt i international sikkerhedspolitik. Som vi pointerede indledningsvist og har illustreret i afsnittene ovenfor, er den forskningsbaserede debat om orden kendetegnet ved en høj grad af

diversitet. På den ene side er det en åbenlys styrke at have en bredt funderet debat med mange forskellige inputs. På den anden side medfører det også et betydeligt potentiale for, at samtalen bliver »lost in translation«, fordi den føres fra forskellige præmisser. I denne introduktionsartikel har vi derfor forsøgt at træde et skridt tilbage og give et overblik over de forskellige indgangsvinkler og positioner, der findes i litteraturen. Der er både behov for en mere afklaret og reflekteret intern forskningsdebat om orden og for at gøre et kompliceret emne mere tilgængeligt i den bredere offentlige debat. Denne artikel kan fremfor alt læses som et forsøg på at tale til begge disse udfordringer.



### Der er både behov for en mere afklaret og reflekteret intern forskningsdebat om orden og for at gøre et kompliceret emne mere tilgængeligt i den bredere offentlige debat

På samme tid danner den overordnede introduktion til ordensbegrebet, vi har præsenteret hér, også et godt udgangspunkt for de mere specifikke analyser af forskellige dimensioner af den europæiske sikkerhedsorden, der udfoldes på de følgende sider. *Anders Wivel* behandler først det transatlantiske forhold og undersøger konsekvenserne af krigen i Ukraine for USA's engagement i den europæiske sikkerhedsorden. Wivels todelte konklusion er, at krigen understreger Europas afhængighed af USA, samtidig med at krigen normaliserer den europæiske region, nu mere tydeligt underlagt de samme anarkiske dynamikker som resten af verden. Ruslands opposition imod den europæiske sikkerhedsorden er helt central og behandles derfor fra to forskellige og komplementerende vinkler.

*Mette Skak* forklarer, hvorfor Ruslands krig imod Ukraine først og fremmest er et resultat af en »kollektiv russisk selvradikalisering«, som igennem fusionen af ultranationalisme og illiberalisme har skabt et »selvdestruktivt« Rusland under Putin. Desuden anses Kinas stigende magt ifølge Skak både som en trussel og en mulighed for Rusland og har medvirket til at forstærke russisk revanchisme i forhold til den europæiske sikkerhedsorden.

*Elias Götz* forholder sig til konflikten imellem Rusland på den ene side og USA og dets europæiske allierede på den anden. Ifølge Götz har de to parter siden 1990'erne haft fundamentalt uforenelige visioner for, hvordan europæisk sikkerhed bør organiseres og håndteres. På grund af denne »afgrundsdybe og stort set uløselige interessekonflikt« måtte den europæiske sikkerhedsorden nødvendigvis bryde sammen før eller siden. For Götz er det således mere overraskende, at det tog tre årtier, før det skete.

*Christine Nissen* forklarer, hvordan de tre europæiske stormagter – Storbritannien, Tyskland og Frankrig – forholder sig til europæisk sikkerhed og orden i lyset af Ukrainekrigen. Fremfor alt peger forandringerne i retning af et mere selvstændigt og samlet Europa, der har måttet gentænke sin grundforståelse af sikkerhed, og er mere bevidst om nødvendigheden af kunne handle på egen hånd.



Endelig analyserer *Rasmus Brun Pedersen*, hvordan forskydningerne i det sikkerhedspolitiske landskab i Europa ændrer Danmarks strategiske tænkning og udenrigspolitiske handlerum. Den særlige »forretningsmodel«, hvor Danmark får eksterne sikkerhedsgarantier fra USA og betaler tilbage i form af aktive bidrag til at opretholde amerikanske interesser, vil fortsat udgøre hjørnестenen i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Ifølge Pedersen ændres rammevilkårene for den aftale sig dog markant i disse år, da den amerikanske efterspørgsel ikke længere går på loyal koalitionsdeltagelse i forbindelse med militære interventioner, men i langt højere grad vil koncentrere sig om støtte til USA's balancerende og inddæmning af Kina, og en forventning om, at man i Europa kan holde orden i eget hus.

Hver for sig behandler temanummerets artikler således centrale og konkrete aspekter af de udfordringer og dynamikker, Ruslands invasion af Ukraine udgør for Europas sikkerhedsorden. Tilsammen giver de en bred og udførlig indsigt i baggrunden for en europæisk sikkerhedsorden i forandring med store potentielle konsekvenser for Europa såvel som for Danmark.

## Noter

- 1 Denne og resten af kapitlets citater er vores oversættelser fra de engelsksprogede originaler.

## Litteratur

- Acharya, Amitav (2018), *Constructing Global Order: Agency and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler, Emmanuel og Michael Barnett, red. (2009), *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bull, Hedley (1977), *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London: Macmillan.
- Cooley, Alexander og Daniel Nexon (2020), *Exit from Hegemony: The Unravelling of the American Global Order*, Oxford: Oxford University Press.
- Deudney, David og John Ikenberry (1999), »The Nature and Sources of Liberal International Order«, *Review of International Studies*, 25(2):179-96.
- Deutsch, Karl et al. (1957), *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton: Princeton University Press.
- Flockhart, Trine (2016), »The Coming Multi-Order World«, *Contemporary Security Policy*, 37(1):3-30.
- Gilpin, Robert (1999), *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurrell, Andrew (2007), *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Ikenberry, John (2001), *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, John (2011), *Liberal Leviathan: The Origins, Transformation and Crisis of the American World Order*, Princeton: Princeton University Press.
- Jackson: Patrick Thaddeus og Daniel Nexon (2019), »Reclaiming the Social: Relationism in Anglophone International Studies«, *Cambridge Review of International Affairs*, 32(5): 582-600.
- Jervis, Robert (1976), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press.
- Kennedy, Paul (1987), *The Rise and Fall of Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York: Random House.
- Keohane, Robert (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Kupchan, Charles (2014), »The Normative Foundations of Hegemony and the Coming Challenge to Pax Americana«, *Security Studies*, 23(2): 219-57.
- Lake, David (2009), *Hierarchy in International Relations*, Ithaca: Cornell University Press.
- Lascurettes, Kyle og Michael Poznansky (2021), »International Order in Theory and Practice«, Oxford Research Encyclopedia of International Studies.
- Mearsheimer, John (2019), »Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order«, *International Security*, 43(4): 7-50.

- Modelski, George (1987), *Long Cycles in World Politics*, London: Palgrave Macmillan.
- Nexon, Daniel (2009), *The Struggle for Power in Early Modern Europe: Religious Conflict, Dynastic Empires, and International Change*, Princeton: Princeton University Press.
- Organski, A.F.K. (1958), *World Politics*, New York: Alfred A. Knopf.
- Patrick Porter (2020), *The False Promise of Liberal Order: Nostalgia, Delusion and the Rise of Trump*, London: Polity Press.
- Qin, Yaqing (2016), »A Relational Theory of World Politics«, *International Studies Review*, 18(1): 33-47.
- Schweller, Randall (2001), »The Problem of Order: A Review Essay«, *International Security*, 26(1): 161-86.
- Snyder, Glenn (1984), »The Security Dilemma in Alliance Politics«, *World Politics*, 36(1): 461-95.
- Tang, Shiping (2016), »Order: A Conceptual Analysis«, *Chinese Political Science Review*, 1(1): 30-46.
- Waltz, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill.
- Wendt, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- White House (2017), *National Security Strategy of the United States of America 2017*, Washington D.C., <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

# USA, det transatlantiske forhold og den europæiske sikkerhedsorden: Krisen i den liberale internationale orden og Europas normalisering

Krig og fred: Orden og forandring i Europa

*Artiklen undersøger konsekvenserne af krigen i Ukraine for USA's engagement i den europæiske sikkerhedsorden. Den europæiske orden analyseres som tyngdepunktet i en USA-ledet liberal international orden og udviklingen i det transatlantiske forhold ses på den baggrund som en afgørende betingelse for udviklingen i den europæiske sikkerhedsorden. Artiklens hovedpointe er, at krigen illustrerer en normalisering af Europa, der i de kommende år i mindre grad end tidligere vil være en undtagelse*

*fra de magtpolitiske dynamikker, der karakteriserer det internationale system generelt. Gennem fortsat sikkerhedspolitisk afhængighed af USA står Europa i de kommende år overfor en dobbelt udfordring i form af en trussel fra Rusland, som europæerne ikke kan imødegå alene, og en indlejring i en global stormagtsrivalisering mellem USA og Kina, som europæerne får svært ved at holde sig fri af, hvis de ønsker et fortsat amerikansk sikkerhedspolitisk engagement i Europa.*

Ruslands krig i Ukraine er både en direkte udfordring af den liberale internationale orden og et forsøg på at omforme den europæiske sikkerhedsorden. Krigen har haft afgørende konsekvenser for især den europæiske orden, men på en anden måde end de russiske beslutningstagere havde håbet. En lang række europæiske lande har annonceret markante stigninger i forsvarsbudgettet, USA har bekræftet sit politiske og militære engagement i Europa, Tyskland – der indtil krigen begyndelse roste sig af at være en civilmagt – har annonceret en »Zeitenwende« i udenrigs- og sikkerhedspolitikken, og de hidtil ikke-allierede Sverige og Finland har søgt om optagelse i NATO. Samtidig har krigen tydeliggjort og forstærket de europæiske landes sikkerhedspolitiske afhængighed af USA.

Denne artikel undersøger konsekvenserne af krigen i Ukraine for USA's engagement i den europæiske sikkerhedsorden. Artiklen analyserer den europæiske orden som tyngdepunktet i en USA-ledet liberal international orden og ser dermed udviklingen i det transatlantiske forhold som en afgørende betingelse for udviklingen i den europæiske sikkerhedsorden. Jeg begynder med at identificere den liberale internationale ordens karakteristika og diskuterer herefter, hvordan denne orden er under forandring, og hvilke konsekvenser disse forandringer har for den europæiske sikkerhedsorden. Derefter zoomer jeg ind på det transatlantiske forhold og diskuterer, hvordan både forholdets udvikling og karakter påvirker det amerikanske engagement i Europa, inden jeg identificerer forskelle og ligheder mellem de europæiske landes politik i Ukraine-krigen og deres betydning. Til slut konkluderer jeg artiklen med et bud på fremtidsudsigterne for det transatlantiske forhold og USA's engagement i den europæiske sikkerhedsorden.

**ANDERS WIVEL**

Professor, Institut  
for Statskundskab,  
Københavns Universitet,  
aw@ifs.ku.dk



**Artiklens hovedpointe er, at krigen illustrerer en normalisering af Europa, der i de kommende år i mindre grad end tidligere vil være en undtagelse fra de magtpolitiske dynamikker, der karakteriserer det internationale system generelt**

Artiklens hovedpointe er, at krigen illustrerer en normalisering af Europa, der i de kommende år i mindre grad end tidligere vil være en undtagelse fra de magtpolitiske dynamikker, der karakteriserer det internationale system generelt. Gennem fortsat sikkerhedspolitisk afhængighed af USA står Europa i de kommende år overfor en dobbelt udfordring i form af en trussel fra Rusland, som europæerne ikke kan imødegå alene, og en indlejring i en global stormagtsrivalisering mellem USA og Kina, som europæerne får svært ved at holde sig fri af, hvis de ønsker et fortsat amerikansk sikkerhedspolitisk engagement i Europa.

### **Den internationale orden: Fra global liberal vision til ny stormagtsrivalisering**

Ruslands invasion af Ukraine ændrer ikke den internationale orden,<sup>1</sup> men den er den hidtil tydeligste manifestation af en række udviklinger, der udfordrer og underminerer den orden, der karakteriserede »det amerikanske århundrede«<sup>2</sup> og særligt det første årti efter Den Kolde Krigs afslutning.

Fra afslutningen af Første Verdenskrig og frem til angrebene på New York og Washington den 11. september 2001 var det internationale system karakteriseret ved en gradvis liberalisering (Ikenberry, 2009; Paul, 2018). Økonomisk globalisering og liberalisering af handelspolitikken medførte øget interdependens. I kombination med en erhvervsudvikling, hvor adgang til råstoffer fik mindre betydning for mange landes nationaløkonomi, gjorde dette erobningskrige langt mindre rentable end tidligere. Samtidig betød normer om national selvbestemmelse og menneskerettigheder i kombination med et komplekst netværk af internationale institutioner, der øgede muligheden for transparens og sanktionering, at stater, der ikke fulgte gældende regler og aftaler, nemmere kunne straffes. Særligt fra Anden Verdenskrigs afslutning understøttedes denne udvikling af USA's magtposition og lederskab (Brooks og Wohlforth, 2015), først for USA's samarbejdspartnere i et løst defineret »Vesten«<sup>3</sup> og efter Den Kolde Krigs afslutning med en vision om en »ny verdensorden« tydeligst udtrykt Præsident George H. W. Bushs vision om en globaliseret liberal orden baseret på respekt for menneskerettigheder og national selvbestemmelse for alle lande uanset styrke (Bush, 1991). Krigen i Ukraine både illustrerer og forstærker en række udviklinger, der siden 9/11 har undergravet denne visions præmisser.

Den første præmis var USA's evne til at opretholde, udvikle, udvide og indimellem gennemtvinge en liberal international orden. Sovjetunionens sammenbrud ved Den Kolde Krigs afslutning gav USA en unik position som

den stærkeste magt i det moderne statssystemets historie (Wohlforth, 1999). De fejlslagne krige i Afghanistan og Irak illustrerede både begrænsningerne i militære instrumenters effektivitet til at udvide den liberale orden og den modvilje, som det liberale projekt genererede i politiske eliter udenfor Vesten. Finanskrisen og den efterfølgende økonomiske krise fra 2008 satte spørgsmålstegn ved både USA's globale lederskab og visionen om et globalt kapitalistisk system og illustrerede, at tyngdepunktet i det globale økonomiske system flyttede sig fra Vest mod Øst, fra et svækket USA mod et styrket Kina (Layne, 2012).

Den anden præmis var USA's vilje til at forsvare og udvide den liberale internationale orden. Udvidelsen af NATO fra 16 lande ved Den Kolde Krigs afslutning til i dag 31 medlemslande, USA's lederskab i international handelsliberalisering indlejret i internationale aftaler og institutioner (herunder Kinas optagelse i WTO i 2001) og enigheden blandt amerikanske beslutningstagere om at fastholde USA's position som verdens klart stærkeste militærmagt og fortsætte et omfattende militært engagement, ikke mindst i Europa, Mellemøsten og Stillehavsområdet var alle udtryk for en amerikansk vilje til at forsvare og udvide den liberale orden. Erfaringerne med at implementere denne politik – ikke mindst efter 9/11 – førte imidlertid til en debat i det amerikanske udenrigspolitiske miljø om, hvorvidt USA var endt i det, som historikeren Paul Kennedy i sin bog *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (1987) havde kaldt »imperial overstretch«: en situation, hvor en stormagts forpligtelser er så omfattende, at de ikke kan honoreres og i sidste ende bliver en trussel mod at opretholde status som stormagt. Resultatet blev i første omgang visionen om »leading from behind« under præsident Barack Obama (2009-2017), hvor allierede forventedes at tage større ansvar for egen sikkerhed, og dernæst »America First« under præsident Donald J. Trump (2017-2021), der formulerede USA's udenrigspolitik som en funktion af indenrigspolitiske interesser og advarede både venner og fjender om, at USA ikke ville lade sig udnytte til at vedligeholde og udvikle et internationalt samfund til andre landes fordel.

Den tredje præmis var fraværet af alternativer til både USA som ledende stormagt og liberal internationalisme som dominerende ideologi (Cooley og Nexon, 2020). Efter Sovjetunionens opløsning i 1991 havde verden kun én supermagt, USA, der som det eneste land var i stand til at sætte en global værdipolitisk dagsorden med fokus på liberalt demokrati, menneskerettigheder og markedsøkonomi (Hansen, 2011). Det var betegnende, at akronymet BRIC (senere BRICS efter inklusion af Sydafrika) blev opfundet af Goldman Sachs-økonomen Jim O'Neill i 2001 i et forsøg på at identificere fremtidens store vækstøkonomier (Brasilien, Rusland, Indien og Kina) – ikke i en sikkerhedspolitisk diskussion af fremtidens udfordrere. USA's globale militære engagement og modstand mod kernevåbenspredning understøttede en international stabilitet, der gav lande som Rusland og Kina god mulighed for at opbygge deres styrke, formulere alternative visioner for international orden og søge et mere formaliseret samarbejde i eksempelvis Shanghai Cooperation

Organization (SCO) fra 2002 og BRIC(S) fra 2009. Samtidig blev den liberale dagsorden i stigende grad udfordret i Vesten, herunder ikke mindst i USA, hvor særligt en række konservative bevægelser og ledere kritiserede konsekvenserne af den liberale orden, både økonomisk og værdipolitisk (Abrahamson, Andersen og Sending, 2019).

Resultatet er en krise i den liberale internationale orden (Ikenberry, 2018; Mearsheimer, 2019). Det internationale samfund befinder sig med Milan Babics ord i et »interregnum« (Babic, 2020), en kongeløs tid mellem den gamle regent USA's »abdicering« (Kristensen, 2017) og en ny ordens fremkomst. Det er en orden, der er karakteriseret ved »Westlessness« i en dobbelt forstand: Verden bliver mindre præget af Vesten, samtidig med at Vesten selv i stadig mindre grad er præget af vestlige karakteristika (Flockhart, 2022). Den nuværende amerikanske udenrigspolitik under præsident Joe Biden illustrerer kompleksiteten i sin ikke altid logiske kombination af en vision om at samle verdens demokratier i fælles front, et geopolitisk fokus på Kina (og efter invasionen af Ukraine på Rusland) og en udenrigspolitik »for middelklassen«, der betoner beskyttelse af amerikanske interesser på bekostning af en fortsat udvikling af en liberal international politisk-økonomisk orden (Græger et al., 2022; Gawthorpe, 2022).

➤➤ **For tyngdepunktet i den liberale orden – det euro-atlantiske område – kan invasionen af Ukraine tolkes som det hidtil mest markante eksempel på den fremtid som venter os: en normalisering af Europa, som nu (igen) – ligesom de fleste af verdens regioner – kan være udgangspunkt for krig, konflikt og politisk ustabilitet**

Konsekvensen er en international orden, hvor mål, midler og konsekvenser er uklare for aktørerne. USA, Kina og Rusland har (inkompatible) visioner for den internationale orden, der udmønter sig i udenrigspolitiske dagsordener, men de savner evne og vilje til at implementere dem. I modsætning til John Mearsheimers argument om, at USA og deres allierede har gjort *for meget* ved at udvide NATO med en række central- og østeuropæiske lande og søgt at ekspandere den liberale orden mod Øst og dermed skræmt Rusland til at invadere Ukraine (Mearsheimer, 2022), kan man hævde, at Vesten har gjort *for lidt* – både militært og politisk – for at afskrække Præsident Putin og Rusland fra en invasion. Den største risiko for, at stormagtsrivalisering skal føre til krig, er den såkaldte »Kindlebergers fælde«, opkaldt efter MIT-økonomen Charles Kindleberger – en af arkitekterne bag den amerikanske Marshall-hjælp til Europa efter Anden Verdenskrig: En situation, hvor stormagterne forfølger egeninteresser, men forsømmer at udbyde globale offentlige goder som international orden (Nye, 2022). For store dele af verden vil dette have mindre betydning. Den liberale orden var altid en »partial order« med en voldsom ulige fordeling af offentlige goder som fred og institutionalisering

(Glaser, 2019). Men for tyngdepunktet i den liberale orden – det euro-atlantiske område – kan invasionen af Ukraine tolkes som det hidtil mest markante eksempel på den fremtid, som venter os: en normalisering af Europa, som nu (igen) – ligesom de fleste af verdens regioner – kan være udgangspunkt for krig, konflikt og politisk ustabilitet.

## Det transatlantiske forhold: Gamle asymmetrier og nye udfordringer

Hvor godt rustet er det transatlantiske forhold til at håndtere denne normalisering? Rusland bruger krigen i Ukraine til at hævde sin indflydelsessfære og udfordrer dermed et af den liberale ordens grundlæggende principper: at de liberale normer, herunder princippet om national selvbestemmelse, gælder globalt. Samtidig udfordrer Rusland den specifikke metode for fredelig forandring og udvikling, som de vestlige lande har anvendt i transformationen af Europa siden Den Kolde Krigs afslutning: en gradvis integration af nye lande i de transatlantiske institutioner gennem en kombination af løfter om støtte og krav til politiske og økonomiske reformer.

Den umiddelbare effekt af krigen på det transatlantiske forhold har været en kraftig styrkelse af relationen mellem USA og Europa. Denne styrkelse har tre dimensioner. *Værdipolitisk* har Ruslands angreb tvunget beslutningstagere på begge sider af Atlanten til at sætte ord på, hvad der forener de euro-atlantiske samfund efter i en årrække at have fokuseret på forskellene. For europæere og amerikanere er Ruslands invasion ikke blot en sikkerhedstrussel, men også et overgreb, fordi den krænker grundlæggende værdier i den liberale internationale orden. *Institutionelt* har krigen betydet en styrkelse og re-artikulation af NATO's raison d'être: som militær forsvarsalliance, arena for transatlantisk dialog, og udgangspunkt for formuleringen af et værdifællesskab i international politik. Samtidig betyder krigen helt konkret en udvidelse af medlemskredsen. *Militært* har krigen været et wake-up call for en række europæiske allierede med for små og forældede forsvar. De kommende år vil vise, i hvilket omfang de europæiske lande formår at følge de nuværende hensigtserklæringer og planer op med handling. Under alle omstændigheder vil en styrkelse af de europæiske forsvar være nødvendig for opretholdelsen af den europæiske sikkerhedsorden – dels for at medvirke til afskrækkelse af yderligere aggression fra Rusland, og dels for at fastholde et stærkt amerikansk engagement i en tid, hvor USA's rolle som supermagt primært udfordres af Kina, ikke Rusland.

Den langsigtede virkning af krigen er usikker, men to sandsynlige effekter kan allerede nu identificeres. For det første har krigen synliggjort både den russiske militære trussel, og hvorfor den er vigtig – ikke bare for de lande, der grænser op til Rusland, men for hele det transatlantiske område. Præsident Putin har formuleret krigen både som et opgør med Vestens orden og et forsvar for russisk sikkerhed og identitet, som den liberale internationale orden i den russiske optik udgør en strukturel trussel imod. Rusland har i den forbindelse demonstreret sin vedholdende vilje til at udfordre og disrupte den

eksisterende orden – også når det har meget store menneskelige og økonomiske konsekvenser for både Rusland og andre. Det euro-atlantiske område er tyngdepunktet i denne orden, og krigen er dermed ikke blot en krig, der truer europæiske lande tæt på Rusland, men også en krig, der udfordrer USA's euro-atlantiske lederskab. For det andet har krigen ført til tættere bånd mellem Europas trussel, Rusland, og USA's udfordrer, Kina. Ruslands forsøg på at afværge effekterne af vestlige sanktioner har gjort Kina til en vigtigere handelspartner, og handelen omfatter sandsynligvis teknologi, der kan anvendes militært (BBC, 2023). En stigende russisk isolation fra Vesten og afhængighed af Kina kombineret med, at både USA og Kina tolker deres udenrigspolitik ind i en USA-Kina stormagtsrivalisering vil betyde, at europæiske og amerikanske beslutningstagere i højere grad end hidtil betragter de to lande under et som »Rusland-Kina-udfordringen« (Sørensen, 2023: 97-100). Resultatet vil være en situation, hvor sikkerhedsudfordringer i Europa og det amerikansk definerede »Indo-Pacific« i højere grad bindes sammen, og hvor ikke mindst amerikanske politiske beslutningstagere vil have en forventning om, at de europæiske lande støtter USA i »Indo-Pacific«, når USA har et fortsat engagement i den europæiske sikkerhedsorden.



**Amerikanske politiske beslutningstagere vil have en forventning om, at de europæiske lande støtter USA i »Indo-Pacific«, når USA har et fortsat engagement i den europæiske sikkerhedsorden**

For europæerne kan dette blive en høj, men nødvendig pris at betale for fortsat amerikansk engagement i Europa, som stiller europæiske beslutningstagere overfor et alvorligt dilemma. Hvis de insisterer på at adskille truslen fra Rusland i Europa fra amerikanske bekymringer om den globale orden, risikerer de et mindre amerikansk engagement i Europa, der vil øge truslen fra Rusland og fremskynde normaliseringen af Europa. Hvis de derimod accepterer tanken om, at en euro-atlantisk alliance må udgøre kernen i en alliance af demokratier vendt mod primært Kina og sekundært Rusland, så risikerer de ligeledes at fremskynde normaliseringen af Europa ved at gøre regionen til en del af kamppladsen – måske ovenikøbet førstepræmien – i en global rivalisering mellem Kina og USA. Uanset om europæiske beslutningstagere vælger den ene eller den anden kurs, vil den europæiske sikkerhedsorden i fremtiden adskille sig mindre fra resten af verden, end europæerne har været vant til både under og efter Den Kolde Krig.

Mens både kort og langsigtede effekter af krigen i Ukraine trækker i retning af et stærkere amerikansk engagement i den europæiske sikkerhedsorden, så skaber gamle asymmetrier mellem USA og Europa mere usikkerhed. To asymmetrier har historisk præget det transatlantiske forhold og vil fortsætte med at gøre det i årene fremover. Den første er en magtasymmetri mellem USA og Europa, som har været definerende for det transatlantiske forhold siden Anden Verdenskrig. Supermagtsens beslutning om ikke at trække sine



tropper tilbage fra Europa efter krigens afslutning i 1945 og det efterfølgende engagement i NATO fra 1949, der gennem Atlantpagtens Artikel 5 forpligtede alliansens medlemmer til at forsvare hinanden i tilfælde af militære angreb, samt USA's atomare sikkerhedsgaranti og betydelige støtte til økonomisk og politisk genopretning efter krigen åbnede et nyt kapitel i det transatlantiske forhold. Den norske historiker Geir Lundestad har betegnet udviklingen som opbygningen af et integreret og inviteret imperium: Inviteret fordi europæerne ønskede det amerikanske engagement og integreret på grund af den betydelige institutionelle og politisk-økonomiske integration ikke blot i Europa, men i hele det euro-atlantiske område (Lundestad, 1998). Dette »imperium« dannede udgangspunkt i udviklingen og udvidelsen af den liberale orden efter Den Kolde Krig, og det amerikanske engagement i Europa fortsatte på den baggrund med at være en hjørnesten i USA's udenrigspolitik, selv om den fælles fjende som oprindeligt havde udgjort rationalet for engagementet – Sovjetunionen – var kollapset. I dag er magtasymmetrien og den europæiske afhængighed af fortsat amerikansk engagement intakt, men USA's evne og vilje til at udvikle og udvide den liberale orden er vendt til en mere defensiv tilgang, der handler om at fastholde den amerikanske magtposition overfor Kina. I den situation er et fortsat amerikansk engagement i Europa langt mindre selvfølgelig, end det har været siden Anden Verdenskrig.

Den anden asymmetri er ideologisk og kulturel. Ledende beslutningstagere i USA har fra statens grundlæggelse artikuleret et stærkt kulturelt fællesskab med Europa, men samtidig defineret USA's udenrigspolitiske identitet som liberal stormagt i modsætning til de gamle europæiske stormagter. Ifølge denne opfattelse giver både den amerikanske historie som indvandrerland og liberale amerikanske værdier USA en særlig rolle i international politik, som særligt siden Den Kolde Krig – og især siden Præsident Reagans embedsperiode (1981-1989) – er blevet opsummeret i udtrykket »city on a hill«, et forbillede for resten af verden (Frum, 2021). I det transatlantiske forhold betyder denne tilgang, at forholdet er karakteriseret ved en ideologisk og kulturel asymmetri set fra det amerikanske perspektiv. I amerikanske beslutningstageres optik er USA den dagsordensættende magt og normentreprenør, der roser og skænder på europæerne alt efter deres evne og vilje til at følge den amerikanske dagsorden. De europæiske stormagter har derimod historisk set det som deres opgave at udvide det europæiske internationale samfund til resten af verden (Bull og Watson, 1984). I den europæiske optik er den europæiske orden ikke bare anderledes, men også bedre end andre ordner i det internationale system og fremstår i fortalernes øjne som et eksempel til efterfølgelse (Murray, 2010). Den fortsatte betydning af denne tolkning var tydelig, da EU's højtstående repræsentant for udenrigspolitik og sikkerhedsanliggender Josep Borrell i oktober 2022 sammenlignede Europa med en have – karakteriseret ved den bedste kombination af politisk frihed, økonomisk velstand og social sammenhængskraft som menneskeheden endnu har kunnet frembringe – og resten af verden med en farlig og truende jungle, der i værste fald kunne invadere haven (Borrell, 2022).

Under og efter Den Kolde Krig er disse transatlantiske modsætninger i, *hvem* der civiliserer verden, blevet suppleret af forskelle i, *hvordan* verden skal civiliseres. Opsummeret af Robert Kagan i hans indflydelsesrig essay om de transatlantiske forskelle, så er europæerne fra Venus og amerikanerne fra Mars (Kagan, 2004). Krigen i Ukraine tydeliggør forskellene i de to tilgange: Skal vi fokusere på våbenhjælp til at vinde krigen mod den autokratiske trussel, som USA har taget lederskabet for, eller skal vi i højere grad søge en institutionaliseret forhandlingsløsning som ledende EU-lande som Frankrig og Tyskland har advokeret for? De to tilgange er ikke nødvendigvis uforenelige. I de første årtier efter Den Kolde Krigs afslutning supplerede de ofte hinanden med USA som den militært toneangivende globale supermagt og Europa som regional juniorpartner med fokus på anvendelsen af diplomatiske, institutionelle og økonomiske instrumenter (Wivel, 2008). Det var en arbejdsdeling, som understøttede udvikling og udvidelse af den liberale internationale orden med udgangspunkt i den orden, som var opbygget i det euro-atlantiske område under Den Kolde Krig. Europæere og amerikanere havde sammenfaldende værdier og interesser, både når det gjaldt om at udvide og udvikle denne orden og om at fastholde det euro-atlantiske område som tyngdepunkt. I et internationalt system, der i stigende grad er karakteriseret ved konkurrerende ordener baseret på stormagternes indflydelsessfærer, vil europæere og amerikanere oftere opleve, at både deres forståelse af, hvad der udgør den bedste (eller måske bare den mindst ringe) orden, og hvilke instrumenter der er legitime og effektive til at opnå den, vil være forskellige.

## Europæiske sikkerhedsdynamikker: Et nyt og et gammelt Europa?

Vil de europæiske lande i den situation tale med en fælles stemme? Den europæiske reaktion på Ruslands invasion af Ukraine er blevet beskrevet som EU's geopolitiske opvågning (De Hoop Scheffer og Weber, 2022). Denne opvågning er blevet udtrykt gennem en række markante EU-tiltag i form af fælles sanktioner mod Rusland, militær hjælp til Ukraine, dispensation fra almindelige asylprocedurer for Ukrainiske flygtningen og EU-kandidatstatus til Ukraine og Moldova (Bosse, 2022). Som med andre effekter af krigen er der dog i højere grad tale om, at Ruslands invasion har forstærket udviklinger, der allerede var i gang, end at der er tale om et nybrud. EU's forsvarspolitik har udviklet sig betydeligt siden Ruslands annektering af Krim i 2014, og allerede ved sin tiltrædelse i 2019 betegnede Ursula von der Leyen sin kommission som »geopolitisk« (von der Leyen, 2019).

Mens man fra europæisk og særligt EU's side har betonet det, som europæerne har været enige om, når det gælder Ruslands invasion af Ukraine, så er der i den amerikanske debat blevet draget en skillelinje mellem det gamle Europa – særligt Tyskland og Frankrig – der accepterer den gammeldags magtpolitik og er villig til at indgå en forhandlingsløsning med Rusland, og det nye Europa – de central- og østeuropæiske lande, der blev medlemmer af NATO efter den kolde krig – som står fast på at støtte Ukraine og principperne i den

liberale internationale orden. Den europæiske virkelighed er dog noget mere kompleks. Placerer man de europæiske lande på et kontinuum fra de mest Ukraine-venlige til de mest russisksindede, vil man således finde central- og østeuropæiske lande i de to ender af dette kontinuum, mens de vesteuropæiske lande befinder sig tættere på midten, dog med Storbritannien som en af stærkeste støtter af Ukraine.



**Placerer man de europæiske lande på et kontinuum fra de mest Ukraine-venlige til de mest russisksindede, vil man således finde central- og østeuropæiske lande i de to ender af dette kontinuum, mens de vesteuropæiske lande befinder sig tættere på midten, dog med Storbritannien som en af stærkeste støtter af Ukraine**

Storbritannien markerede sig særligt i Boris Johnsons premierministerperiode som en stærk og tydelig støtte til Ukraine og er målt i absolutte tal den næststørste bidrager efter USA i krigens første år (Whitman, 2023). Allerede i årene efter Ruslands annektering af Krim styrkede Storbritannien relationerne til Ukraine, bl.a. gennem militær støtte og træning og gennem formaliserede samarbejder som et »Memorandum of Understanding« om øget forsvarssamarbejde i 2016 og en aftale om et politisk, frihandel og strategisk partnerskab i 2020. Efter Ruslands invasion har Storbritannien støttet Ukraine med en bred vifte af militære bidrag, påtaget sig værtskab for donorkonferencer og øget sit bidrag til NATO's fremskudte tilstedeværelse i Polen og Baltikum (eFP).

Frankrigs militære støtte til Ukraine er noget mindre, og politisk synes både den fransk-drevne vision om europæisk strategisk autonomi og præsident Macrons insisteren på at fastholde målet om en forhandlingsløsning på konflikten at være rykket længere væk, jo længere krigen har varet. Den franske præsident synes da også at have skiftet fokus fra »sikkerhedsgarantier« til Rusland til et »absolut forsvar« af Ukraine, mens han fastholder, at krigen har illustreret vigtigheden af europæisk strategisk autonomi, ikke som et alternativ til NATO, men som en søjle i NATO (Le Monde, 2022). Mens Storbritannien ser Rusland som en direkte trussel mod britisk sikkerhed og et tæt partnerskab med USA som den bedste måde at imødegå denne trussel på, så betragter Frankrig den europæiske sikkerhedsorden som ustabil, og midlet mod denne ustabilitet er en rekonstruktion af den nuværende orden, hvor både Ukraine og Rusland kan føle sig sikre. Det kræver både et stærkt transatlantisk samarbejde og et stærkt Europa, og i den franske optik indtager Frankrig her nøglerolle som brobygger (Zerka, 2022).

Ukraine-krigen udfordrer både Tysklands udenrigs- og sikkerhedspolitiske identitet og en tysk økonomisk model afhængig af lave forsvarsudgifter og billig russisk energi (Friis, 2023: 173). Den tyske kansler Olaf Scholz annoncerede

allerede den 27. februar 2022, tre dage efter den russiske invasion af Ukraine, den såkaldte *Zeitenwende*: en fundamental omkalfatring af tysk udenrigspolitik. Tyskland har siden Den Kolde Krigs tidlige år opbygget en udenrigs- og sikkerhedspolitik baseret på tanken om Tyskland som civilmagt, en anderledes stormagt, der søger fredelig forandring gennem diplomati, institutioner, handel og normentreprenørskab i international politik (Wolf, 2013), og har i forlængelse heraf i partnerskab med Frankrig forfulgt visionen om EU som en normativ magt, der udbredte respekten for demokrati, menneskerettigheder og grundlæggende retsprincipper. Med sin *Zeitenwende*-tale fokuserede Scholz imidlertid på behovet for massive forsvarsinvesteringer, våbenleverancer til Ukraine og et stop for det omfattende handelssamarbejde med Rusland, der havde ført til tysk energiafhængighed. Den tyske ageren i krigen har dog generelt været reaktiv og tøvende, eksempelvis i forhold til at gøre Ukraine til officielt EU-kandidatland og levering af Leopard-kampvogne.

Snarere end en samlet blok optræder de central- og østeuropæiske lande på et endnu bredere spektrum end deres vesteuropæiske samarbejdspartnere (Jenkins, 2023). Ungarn har ganske vist fordømt Ruslands invasion, men er samtidig modstander af EU-sanktioner mod Rusland og har både afvist selv at sende våben til Ukraine og at være transitland for andre landes våbenhjælp. Rumænien har kun givet beskeden militær støtte til Ukraine, og landets forsvarsminister har opfordret til en forhandlingsløsning, samtidig med at landet har givet støtte til ukrainske flygtninge og er vært for NATO-tropper. Bulgarien har fordømt invasionen, men både den politiske elite og befolkningen er delt, og landet er mål for betydelig russisk indflydelse i både økonomien og mediebilledet. Derimod har Polen og de baltiske lande bidraget med mest hjælp til Ukraine målt i forhold til BNP i perioden januar 2022-januar 2023 (Kiel Institute for the World Economy, 2023).

Krigen får således ikke bare de transatlantiske, men også de europæiske forskelle til at træde tydeligere frem. Den illustrerer to dimensioner, som også i de kommende år vil være afgørende for både de europæiske landes Ruslandspolitik og deres svar på en international orden, der i højere grad er baseret på stormagternes indflydelsessfærer. Den ene dimension er geopolitisk. På den geopolitiske dimension vil vi forvente, at de lande, der er mest sårbare overfor et russisk angreb eller de direkte følger af et angreb, vil tendere mod at balancere Rusland militært. Disse lande vil anse en fastholdelse af et betydeligt militært amerikansk engagement i Europa for at være afgørende for deres nationale sikkerhed i de kommende mange år, og de vil være villige til at indgå i en amerikansk-ledet euro-atlantisk akse mod Rusland-Kina-udfordringen. Omvendt vil lande, der er mindre eksponerede overfor en russisk militær trussel, se en større rolle for europæisk lederskab og europæiske institutioner i en rekonstruktion af den europæiske sikkerhedsorden. Den anden dimension handler om samfundenes liberal-demokratiske resiliens. Allerede i årene inden Ruslands invasion blev den liberale internationale orden udfordret »indefra« i form af en række politiske partier og bevægelser, der satte spørgsmålstegn ikke bare ved de politiske og økonomiske konsekvenser af internationale

institutioner og globalisering, men også de liberal-demokratiske retsstatsprincipper, som ligger til grund for de euro-atlantiske landes håndtering af udfordringerne. Hvor staterne placerer sig på resiliens-dimensionen, kan enten forstærke eller modificere effekterne af geopolitikken og gøre landene mere eller mindre sårbare overfor kinesisk og russisk indflydelse og disruption.

## Europa normaliseres

Ruslands invasion af Ukraine har understreget og forstærket de europæiske landes sikkerhedspolitiske afhængighed af USA. Krigen illustrerer en normalisering af Europa. Europa vil i de kommende år i mindre grad end tidligere være en undtagelse fra de magtpolitiske dynamikker, der karakteriserer international politik. I værste fald vil Europa blive et eksempel på netop disse dynamikker i en region, der både er præget af en regional konflikt med Rusland og indlejringen af denne konflikt i en global stormagtsrivalisering mellem USA og Kina.

Udgangspunktet for et europæisk svar på denne udfordring bør være en erkendelse af både europæiske styrker og svagheder. Europa vil i de kommende mange år være afhængig af USA's militære kapabiliteter og våbentechnologi, og vejen til større europæisk selvstændighed rummer en lang række politiske, økonomiske og operationelle udfordringer. Trods den nuværende opmærksomhed på Rusland vil amerikansk udenrigspolitik i de kommende år primært være rettet mod den globale udfordrer Kina. I den situation bør europæerne lægge mindre vægt på, hvem de er, og mere vægt på hvad de kan levere til USA som betaling for et fortsat amerikansk engagement i Europa. Det kræver, at europæerne i højere grad end hidtil er villige til at betale for deres eget forsvar. Men de bør også tænke over, hvordan de globalt kan give deres bidrag en europæisk toning, som handler om mere og andet end militære kapabiliteter. Krigen i Ukraine har illustreret, at en betragtelig del af verdens lande, særligt i et globale syd, afviser at blive en del af en vestlig dagsorden, der risikerer at drage dem ind i en rivalisering mellem USA og Kina-Rusland. I den situation kan de europæiske lande bidrage til at inkludere disse lande i udviklingen af en fortsat regelbaseret orden, der fastholder betydningen af globale institutioner som FN, og dermed giver mulighed for at være en del af en institutionaliseret orden uden at skulle være del af en stormagtskonflikt.

## Noter

- 1 Artiklens forståelse af orden følger John Ikenberrys klassiske definition af international orden som »the governing arrangements among a group of states, including its fundamental rules, principles and institutions« (Ikenberry, 2001: 23, 29-31).
- 2 Betegnelsen »the American century« blev første gang anvendt af den amerikanske forlægger Henry R. Luce i en artikel i 1941, hvor han advokerede for et øget internationalt amerikansk engagement, herunder aktiv deltagelse i Anden Verdenskrig for at fremme amerikanske interesser og værdier.
- 3 Vesten var under Den Kolde Krig typisk en samlebetegnelse for Nordamerika, Vesteuropa, Australien, New Zealand og Israel og afhængigt af konteksten også indimellem dele af Østasien samt Latin- og Sydamerika.

## Litteratur

- Abrahamsen, Rita, Louise Riis Anders og Ole Jacob Sending, (2019), »Introduction: Making liberal internationalism great again?« *International Journal*, 74(1): 5-14.
- Allison, Graham (2020), »The new spheres of influence: Sharing the globe with other great powers«, *Foreign Affairs*, 99(2): 30-40.
- Babic, Milan (2020), »Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order«, *International affairs*, 96(3): 767-86.
- BBC (2023), »Ukraine war: What support is China giving Russia?«, [www.bbc.com/news/60571253](http://www.bbc.com/news/60571253)
- Borrell, Josep (2022), »European Diplomatic Academy: Opening remarks by High Representative Josep Borrell at the inauguration of the pilot programme«, Bruxelles: The Diplomatic Service of the European Union, [www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration\\_en](http://www.eeas.europa.eu/eeas/european-diplomatic-academy-opening-remarks-high-representative-josep-borrell-inauguration_en)
- Bosse, Giselle (2022), »Values, rights, and changing interests: The EU's response to the war against Ukraine and the responsibility to protect Europeans«, *Contemporary Security Policy*, 43(3): 531-46.
- Brooks, Stephen G. og William C. Wohlforth (2015), »The rise and fall of the great powers in the twenty-first century: China's rise and the fate of America's global position«, *International security*, 40(3): 7-53.
- Bull, Hedley og Adam Watson, (1984), *The expansion of international society*, Oxford: Oxford University Press.
- Bush, George H.W. (1991), »Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit«, <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/2217>
- Cooley, Alexander og Daniel Nexon (2020), *Exit from Hegemony: The Unraveling of the American Global Order*, Oxford: Oxford University Press.
- De Hoop Scheffer, Alexandra og Gesine Weber (2022), *Russia's War on Ukraine: the EU's Geopolitical Awakening*, Insights. The German Marshall Fund of the United States, [www.gmfus.org/news/russias-war-ukraine-eus-geopolitical-awakening](http://www.gmfus.org/news/russias-war-ukraine-eus-geopolitical-awakening)
- Flockhart, Trine (2022), »From 'Westlessness' to renewal of the liberal international order: whose vision for the 'good life' will matter?«, *Cambridge Review of International Affairs*, 35(2): 176-93.
- Friis, Lykke (2023), »Tyskland«, i *Verdens Magter*, 3. udgave, København: Ræson, pp. 140-81.
- Frum, David (2021), »Is America Still the 'Shining City on a Hill'?«, *The Atlantic*, 1. januar, [www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/01/is-america-still-the-shining-city-on-a-hill/617474/](http://www.theatlantic.com/ideas/archive/2021/01/is-america-still-the-shining-city-on-a-hill/617474/)
- Gawthorpe, Andrew (2022), »Taking US foreign policy for the middle class seriously«, *The Washington Quarterly*, 45(1): 57-75.
- Glaser, Charles. L. (2019), »A flawed framework: Why the liberal international order concept is misguided«, *International Security*, 43(4): 51-87.
- Græger, Nina, Bertel Heurlin, Ole Wæver og Anders Wivel (2022), »Introduction: Understanding Polarity in Theory and History«, i Nina Græger, Bertel Heurlin, Ole Wæver og Anders Wivel, red., *Polarity in International Relations: Past, Present, Future*, Cham: Springer International Publishing, pp. 1-20.
- Hansen, Birthe (2010), *Unipolarity and World Politics*, London: Routledge.
- Ikenberry, G. John (2001), *After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*, Princeton: Princeton University Press.
- Ikenberry, G. John (2009), »Liberal internationalism 3.0: America and the dilemmas of liberal world order«, *Perspectives on Politics*, 7(1): 71-87.
- Ikenberry, G. John (2018), »The end of liberal international order?« *International Affairs*, 94(1): 7-23.
- Jenkins, Brian Michael (2023), »Consequences of the War in Ukraine: NATO's Future«, *The Rand Blog*, March 2, [www.rand.org/blog/2023/03/consequences-of-the-war-in-ukraine-natos-future.html](http://www.rand.org/blog/2023/03/consequences-of-the-war-in-ukraine-natos-future.html)
- Kagan, Robert (2004), *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World*, London: Atlantic Books.
- Kennedy, Paul (1987), *The rise and fall of the great powers: economic change and military conflict from 1500 to 2000*, New York: Vintage.
- Kiel Institute for the World Economy (2023), *Government support to Ukraine: By donor country GDP, incl. and excl. EU share*, Commitments Jan. 24, 2022, to Jan. 15, 2023. Data on 40 donor countries, [www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set](http://www.ifw-kiel.de/topics/war-against-ukraine/ukraine-support-tracker/?cookieLevel=not-set)
- Kristensen, Peter Marcus (2017), »After abdication: America debates the future of global leadership«, *Chinese Political Science Review*, 2(4): 550-66.
- Layne, Christopher (2012), »This time it's real: the end of unipolarity and the Pax Americana«, *International Studies Quarterly*, 56(1): 203-13.
- Le Monde (2022), »Macron on Ukraine: 'I don't want the Chinese and Turks to be the only ones negotiating the day after'«, *Le Monde*, 22. december, [www.lemonde.fr/en/international/article/2022/12/22/macron-on-ukraine-i-don-t-want-the-chinese-and-turks-to-be-the-only-ones-negotiating-the-day-after\\_6008711\\_4.html](http://www.lemonde.fr/en/international/article/2022/12/22/macron-on-ukraine-i-don-t-want-the-chinese-and-turks-to-be-the-only-ones-negotiating-the-day-after_6008711_4.html)
- Lundestad, Geir (1998), *»Empire« by Integration: The United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford: Oxford University Press.
- Mearsheimer, John J. (2019), »Bound to fail: The rise and fall of the liberal international order«, *International Security*, 43(4): 7-50.
- Mearsheimer, John J. (2022), »Playing with Fire in Ukraine. The underappreciated Risks of Catastrophic Escalation«, *Foreign Affairs*, August 17.
- Murray, Philomena (2010), »Comparative regional integration in the EU and East Asia: Moving beyond integration snobbery«, *International Politics*, 47(3-4): 308-23.

- Nye Jr, Joseph S. (2022), »How not to deal with a rising China: a US perspective«, *International Affairs*, 98(5): 1635-51.
- Paul, T. V. (2018), *Restraining great powers: Soft balancing from empires to the global era*, New Haven: Yale University Press.
- Sørensen, Camilla T. S. (2023), »Kina«, i *Verdens Magter*, 3.udgave, *Ræson*, pp. 84-140.
- Von der Leyen, U. (2019), Speech by President-elect von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme. Strasbourg, 27. november, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/speech\\_19\\_6408](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/speech_19_6408)
- Whitman, Richard (2023), »One year on: the UK's response to Russia's war on Ukraine. Commentary«, *UK in a Changing Europe*, <https://ukandeu.ac.uk/one-year-on-the-uks-response-to-russias-war-on-ukraine/>
- Wivel, Anders (2008), »Balancing against threats or bandwagoning with power? Europe and the transatlantic relationship after the Cold War«, *Cambridge Review of International Affairs*, 21(3): 289-305.
- Wohlforth, William C. (1999), »The stability of a unipolar world«, *International Security*, 24(1): 5-41.
- Wolff, Jonas (2013), »Democracy promotion and civilian power: the example of Germany's 'value-oriented' foreign policy«, *German Politics*, 22(4): 477-93.
- Zerka, Pawel (2022), »The case for defence: How Russia's war on Ukraine has proved France right«, European Council on Foreign Relations, 21. november, <https://ecfr.eu/article/the-case-for-defence-how-russias-war-on-ukraine-has-proved-france-right/>

# Ukrainekrigen set i lyset af Ruslands illiberale drejning og »pivot to Asia«

Krig og fred: Orden og forandring i Europa

Ukrainekrigen er kulminationen på en kollektiv russisk selvradikalisering i retning af revanchisme og hybris, hvad angår tilgangen til den europæiske sikkerhedsorden. Den illiberale drejning føres tilbage til tiden før og efter Gorbatsjov. Den illiberale position er blevet hegemonisk trods omverdenens fremsynede politik efter Sovjetunionens sammenbrud, hvorved Rusland fik Sovjetunionens faste plads i FNs Sikkerhedsråd og de sovjetiske atomvåben. Det gav en enorm asymmetri i sikkerhed som baggrund for NATOs udvidelse. Putins »pivot to Asia« fra 2012 skulle

positionere Rusland som jævnbyrdig med Kina i balanceringen af USA, men hæmmedes af spændingerne mellem Ruslands imperiale russocentriske og Kinas sinocentriske nationale identitet. Rusland er en stormagt i forfald, hvilket ifølge nyere magtskifteteori ansporer til aggression. Putins krig mod Ukraine var følgelig også en magtdemonstration over for Kina. Alt sammen giver det kun Vesten indirekte Ruslandpolitiske optioner: Ukraine- og Europapolitisk krisestyring med diplomatisk fokus på det globale syd og Kina.

## »Ruslands offensiv: Den nye verden bryder frem

*[...] Ruslands militæroperation i Ukraine indvarsler en ny æra [...] Rusland er ved at genoprette sin enhed; tragedien i 1991, denne frygtelige katastrofe i vores historie med dens naturstridige forvridninger, er overvundet. Ja, med store omkostninger, ja, gennem de tragiske begivenheder i en egentlig borgerkrig, for nu skyder brødre, splittet ved at tilhøre de russiske og ukrainske hære, stadig på hinanden. Men Ukraine som anti-Rusland eksisterer ikke længere. Rusland er i færd med at genoprette sin historiske enhed ved at samle den russiske verden, det russiske folk i dets helhed af storrussere, belarusere og lillerussere [=ukrainere, MS].*

*[...] Fordi opbygningen af en ny verdensorden [...] accelererer, ses dens konturer mere og mere tydeligt under det vigende dække af angelsaksisk globalisering. Den multipolære verden er endelig blevet en realitet – operationen i Ukraine er ikke i stand til at samle andre end Vesten mod Rusland. Resten af verden ser og forstår ganske udmærket, at dette er en konflikt mellem Rusland og Vesten; et svar på atlantisternes geopolitiske ekspansion; det er Ruslands tilbagevenden til sit historiske rum og sin plads i verden. Kina og Indien, Latinamerika og Afrika, den islamiske verden og Sydøstasien – ingen tror længere på, at Vesten står i spidsen for verdensordenen, endside sætter spillereglerne. Rusland har ikke kun udfordret Vesten, men vist, at æraen med vestlig global dominans må anses for fuldstændigt og endegyldigt forbi« (RIA Novosti, 26. februar 2022, 08:00, oversat fra russisk af forfatter).*

### METTE SKAK

Lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet, msk@ps.au.dk



Ovenstående uddrag fra den russiske propagandist Petr Akopovs alt for tidlige forkyndelse af Ruslands sejr i Ukrainekrigen afspejler den revanchistiske konsensus indadtil i Rusland som bagtæppe for Putins beslutning om at gå til angreb. Sejrserklæringen er pikant, interessant og skræmmende. Det pikante er, at Akopov (2022) straks blev fjernet fra nettet af de russiske myndigheder, da lynkrigens nedslående realiteter slog igennem, men den kan tilgås på Web Archive. Det skræmmende er blandt andet de Holocaust-agtige krigsmål, der afsløres med formuleringen »løsningen af det ukrainske spørgsmål« – ikke ulig nazisternes *Judenfrage*-retorik. Det interessante set i et europæisk sikkerhedspolitisk perspektiv er den hybris, der gennemsyrrer manifestet – overbevisningen om, at sejren vil ophøje Rusland til hegemonisk leder i en post-vestlig verdensorden snarere end Kina, som nærmest henvises til en plads på sidelinjen sammen med Indien og det øvrige globale syd.

Med denne optakt til analysen vil jeg understrege, at Ruslands storkrig mod den europæiske sikkerhedsorden ikke kan anskues løsrevet fra det globale magtskifte til fordel for Kina og andre asiatiske vækstøkonomier såsom Indien og Indonesien. Allerede her vil nogle læsere nok spørge, om Akopov (2022) er repræsentativ for meningsdannelsen på eliteniveau i Rusland? Ja, det er desværre tilfældet. Eksempelvis har den Kreml-nære høg og politolog Sergej Karaganov længe ment, at det er Rusland, der bør stå i spidsen for den globale offensiv mod Vesten under henvisning til, at »Kina ikke kan udfylde det nuværende ideologiske tomrum« (Karaganov, 2020; Skak, 2022). Han anser Ruslands nutidige strategiske modstandere – USA, EU og hvad der ellers falder ind under Vesten – for rene »pygmæer« sammenlignet med Hitler og Napoleon (ibid.). På hver deres måde underbygger Omelicheva (2022) og Marten (2022), at Karaganov ligesom Akopov er udtryk for en bred *kollektiv hybris* i Rusland. Kun to markante militære røster brød denne onde cirkel af *groupthink* i beslutningsprocessen op til krigsudbruddet, nemlig oberst Khodjarjonok og den pensionerede general Ivasjov – men forgæves (Skak, 2023).

## Den kollektive russiske selvradikalisering

Analysens formål er at belyse baggrunden for, hvorfor Rusland med Ukrainekrigens brud på FN-pagten og den afledte europæiske folkeret (Helsinki-aftalerne, Paris-Charteret mv.) valgte at torpedere den europæiske sikkerhedsorden. Sidstnævnte kan ud over den almene folkerets princip om grænsernes ukrænkelighed operationaliseres som Europas små og mellemstore staters sikkerhed mod angreb og ret til at vælge integrations- og alliancepolitisk ståsted. Med andre ord ses Ukrainekrigen som kulminationen på en mere og mere aggressiv russisk Europapolitik, ikke som to separate emner, selv om Ukraine ikke er medlem af EU eller NATO. Ofte bruges ordet revisionisme om Rusland (Krickovic og Zhang, 2020; Skak, 2022). Men som påpeget af Krastev (2022) er begrebet revanchisme mere rammende, fordi det indebærer en *bagudskuende* vision parret med krigerisk hævnthørst (Nilsson, 2014; de Nevers og Taylor, 2023; Hoppe, 2023). Analysen står ikke alene, men bygger oven på faglitteraturen om Ukrainekrigen ved at supplere den på felterne rumlig

bredde og samtidshistorisk dybde. Her vil jeg fremhæve bidraget om russisk imperialisme hos Hoppe (2023) og tilføje, at jeg andetsteds har belyst Kremls strategisk-kulturelle militarisme og regimesikkerhed som Putin-autokratiets operationelle kode som afgørende faktorer bag Ukrainekrigen (Skak, 2023).

Jeg har allerede antydnet argumentet med formuleringen *kollektiv hybrisk* for at understrege det selvdestruktive i den revanchistiske strategi. Når jeg som antydnet også vil dykke ned i Ruslands nære sovjetiske fortid, er det for at understrege et andet moment. Nemlig, at vi har at gøre med en *kollektiv russisk selvradikalisering* eller med andre ord en autonom russisk indenrigspolitisk udvikling, der kan spores helt tilbage til reaktionen på den sovjetiske partisekretær Khrustjovs opgør med Stalin på den 20. partikongres i 1956. Derved går mit argument i en helt anden retning end den berømte neorealist Mearsheimer (2014, 2022). Han gør omverdenen dvs. Vesten, især USA via NATO-udvidelsen, til hovedansvarlig for miseren. Han kritiseres med rette for at være vildledende, f.eks. af magtskifteteoretikerne Krickovic og Zhang (2020). Mearsheimer skriver ud fra en forestilling om, at USA kan få Rusland over på sin side i rivaliseringen med Kina, hvis blot USA dropper sine europæiske allierede (2022). Problemet i denne vision er – ud over kynismen – fraværet af et værdipolitisk fællesskab udi storstrategier mellem Rusland og USA jævnfør nedenfor. USA's storstrategi har lige siden 1917 været »*to make the world safe for democracy*«.

Hvad angår den rumlige bredde og det mere nutidige blik på Ukrainekrigen indledes analysen med en indføring magtskifteteori med særligt henblik på fornævnte Krickovic og Zhang (2020). De gør meget overbevisende op med de oprindelige udlægninger af magtskifteteorien og underbygger deres nyfortolkning med empiriske analyser af dels Rusland, dels Kina. Dette valg til fordel for en mere strukturalistisk stormagtspolitisk tilgang følger logisk af den indledende tese om, at Ruslands væbnede opgør med den europæiske sikkerhedsorden ikke kan anskues løsrevet fra det globale magtskifte til fordel for Kina. Mod slutningen af analysen tages denne tråd op i en analyse af Putin-epokens »pivot to Asia«, hvor jeg benytter den både kinesisk- og russiskkyndige Princeton-sociolog Rozman (2022 a, b; under udgivelse). Hans kulegravninger af det seneste årtis dynamik mellem Rusland og Kina giver en overraskende supplerende forklaring på, hvorfor Rusland gik til angreb på Ukraine og kan tillige kobles sammen med magtskifte-ræsonnementet hos Krickovic og Zhang (2020). Såvel deres som Rozmans argument har virkelig meget for sig, men hans argument er unægtelig komplekst. Dets kerne er Putinregimets ambivalens over for Kina; konkret, at Kina ikke har indfriet russernes forventning om højnet status og anden særbehandling som jævnbyrdig med Kina i stormagtsrivaliseringen med USA, deres fælles mærkesag. I det lys udgør Ukrainekrigen en desperat og – ved vi nu! – fejlslagen magtdemonstration over for Kina.

Det samtidshistoriske analytiske snit udgør midten i analysen. Dér griber jeg tilbage til dels den sensovjetiske, dels den postsovjetiske epokes koldkri-

geriske strømninger i Rusland. Argumentet hviler på fundene hos Brudny (1998) – en meget rost og grundig monografi. Den kortlægger indholdet i den eneste livskraftige russiske nationalisme, nemlig den illiberale nationalisme, der kunne overleve Gorbatsjov og Jeltsin. Brudny (1998) dokumenterer dens oprindelse i den illiberale identitets- og sikkerhedspolitiske »enhedsfront« bestående af sovjetiske højre- og venstreoppositionelle konservative koldkrigere, der blandt andet havde anti-amerikanisme som fælles mærkesag. Mit bidrag i forhold til Brudny (1998) begrænser sig til følgende opdatering: Med KGB-agenten Putins overtagelse af magten er den ganske vist heterogene illiberale position blevet hegemonisk i form af en regressiv imperialism, der nu kulminerer med erobningskrigen mod Ukraine med sigte på rekolonialisering (Hoppe, 2023; de Nevers og Taylor, 2023).




**Ukrainekrigen har bund i en kollektiv russisk selvradikalisering – et indre russisk politisk forfald som autonom udvikling. Hverken Vestens svigt af Rusland, NATO-udvidelsen eller lignende ydre begivenheder kan gøres til hovedårsag**

Analysen af Ruslands nære fortid påviser omverdenens i virkeligheden imødekommende politik over for Rusland, hvad stormagtsstatus angår, i årene lige efter Sovjetunionens sammenbrud. Det underbygger mit modargument over for Mearsheimer, nemlig at Ukrainekrigen har bund i en kollektiv russisk selvradikalisering – et indre russisk politisk forfald som autonom udvikling. Hverken Vestens svigt af Rusland, NATO-udvidelsen eller lignende ydre begivenheder kan gøres til hovedårsag. Det leder hen til den nedslående konklusion, at Vesten nærmest ingen direkte påvirkningsmuligheder har over for Rusland. Jo, det bør kommunikeres til Ruslands eliter og brede befolkning, at Vesten ikke vil angribe Rusland militært, ej heller ønsker vi indre opløsning og statssammenbrud i Rusland. Netop det sidste, som russerne kalder for *smuta* med henvisning til årene 1598-1613 (*Smutnoe Vremja*), er kernen i den russiske trusselsperception – ikke NATOs udvidelse eller andre ydre trusler. Ellers ligger Vestens Ruslandspolitiske optioner i, at Europa sammen med USA inddrager Kina og det globale syd mere i sin Ukrainepolitiske krisestyring. Her har vi fælles interesser på det klimapolitiske felt. Derudover gælder det om at betone, at Vestens mål heller ikke er den indre opløsning af Kina, men sameksistens. Allervigtigst er det at understrege sammenhængen mellem våbenhjælpen til Ukraines lovlige selvforsvar og Europas sikkerhedsorden: Vestens strategi er ene og alene at hjælpe Ukraine med at fordrive invasionshæren og opnå reelle sikkerhedsgarantier for Ukraine samt for de andre små- og mellemstore stater inden for og uden for EU og NATO.

## Magtskifteteori

Magtskifteteori er en gren inden for realismen, som anlægger et dynamisk perspektiv på international politik. Den forbindes gerne med Organski og Kugler samt Gilpin (1981). Han anskuer verdenshistorien som en serie af forbigående

ligevægtstilstande under en hegemon, hvis herredømme senere udfordres af den næste teknologisk førende og ressourcestærke opstigende stormagt gennem et væbnet opgør om magten kaldet hegemonisk krig. Det særlige ved Krickovic og Zhang (2020) er, at de afviser, at initiativet til den hegemoniske krig udgår fra den opstigende magt. Tværtimod er det den stormagt, hvis magt er for nedadgående, der har tilskyndelsen til at gå til angreb, for den har netop ikke tiden på sin side. Dette korrektiv til klassisk magtskifteteori genfindes hos politologer som Levy og Chan. Krickovic og Zhang betoner, at revisionismen eller rettere revanchismen hos den tabende stormagt ikke kun handler om faldet i strukturel magt. Den hævnførste impuls udløses af det tab af *status* som stormagt, der følger med. Med andre ord sætter de ligesom Gilpin (1981: 30-34) fingeren på stormagtsprestigen og respekten fra de andre stormagter – partnere såvel som rivaler – som det egentlige ømme punkt.

 **Revisionismen eller rettere revanchismen hos den tabende stormagt handler ikke kun om faldet i strukturel magt. Den hævnførste impuls udløses af det tab af status som stormagt, der følger med**

Denne drejning af argumentet om hegemonisk krig over mod konstruktivistisk teori om social status, roller og prestige kendetegner den såkaldte engelske skoles syn på magtskifte (Brems Knudsen og Navari, 2022). Hvad mere er, så er stormagtsstatus inklusive den prestige, der tilflyder Rusland via Sovjetunionens sejr over Nazityskland i 1945, afgørende for at forstå Ruslands ageren i international politik (Herd, 2022: 34f, 70f og 87 ff.). Gilpin (1981: 30-4) definerer prestige som den status, stormagten har opnået gennem sejren i den forrige hegemoniske krig. Det indledende uddrag fra Akopov (2022) tydeliggør, hvordan status og prestige som hegemonisk stormagt var egentlige krigsmål for angriberen Rusland i 2022. Stormagtsstatus af typen geopolitiske særrettigheder over for mindre og svagere naboer er indbegrebet af russisk ontologisk sikkerhed. Af den grund opponerer Krickovic og Zhang mod Mearsheimer (2014): »Russia opposes NATO enlargement and the ABM not because they are a threat to its security but because they are a threat to its status as a regional hegemon and nuclear equal of the United States« (Krickovic og Zhang, 2020: 235). Endvidere fremgår det klart hos Akopov (2022), at den angivelige trussel fra NATOs aktiviteter i Ukraine var sekundære i forhold til Ruslands imperialistiske krigsmål om at undertvinge sig ukrainerne som nation.

Krickovic og Zhang (2020: 235-9) fremhæver Ruslands eskalerende konfrontation med USA, dets væbnede intervention i Syrien og løbende destruktive anslag mod den regelbaserede verdensorden som udtryk for Ruslands desperate jagt på stormagtsstatus ud fra en håbløs indenrigspolitisk virkelighed: et korrupt politisk system uden den økonomiske og teknologiske dynamik, der kræves i en autoritær modernisering i stil med Kinas. Det er en vigtig indsigt. Derimod må jeg anholde den intellektuelle dovenskab, forfatterne udviser,

når de godtager myten om Vestens svigt af Rusland, da Sovjetunionen brød sammen i 1991. Krickovic og Zhang (2020: 223, 249) anbefaler USA og hele den vestlige omverden at dreje Ruslands angst for statustab væk fra det aggressive og hasarderede og i stedet udnytte Ruslands vilje til at stå i spidsen for økonomisk integration i det post-sovjetiske rum. Selv det velmente råd virker sært naivt i lyset af de senere års indre russiske radikaliserings samt traditionen for russisk og sovjetisk imperialismen over for de postsovjetiske naboer.

Så på den ene side må man bifalde Krickovic og Zhangs tiltrængte fokus på den revisionisme/ revanchisme, der kendetegner stormagten Rusland, fordi den befinder sig i en nedadgående spiral af strukturelt forfald og statustab. Ruslands katastrofale angrebskrig mod Ukraine bekræfter deres argument om, hvori det farlige i storpolitiske magtskifter består. På den anden side undervurderer selv disse ganske saglige forfattere dybden i den russiske revanchisme. For undervejs ligestiller de Rusland og Kina som magter, der ikke har opgivet den globale status quo, ej heller er de sprunget ud som fuldblods revisionister i klasse med Nazityskland og Kejserriget Japan (1867-1945; Krickovic og Zhang, 2020: 226). Som de neorealister de også er, afviser de skråsikkert diverse indenrigspolitiske forklaringer på Putin-tidens revisionisme (Krickovic og Zhang, 2020: 246-8). Men et tilbageblik på Ruslands sensovjetiske og post-sovjetiske nære fortid vil vise, at Putintidens revanchisme har dybe rødder i en »enhedsfront« bestående af stalinistiske og ærkekonservative strømninger. I samme retning trækker den grundige imperialismeteoriske Ruslandanalyse hos den tyske Østeuropa- og Ruslandforsker Hoppe (2023; se også de Nevers og Taylor, 2023).

### Den illiberale alliance kan spores tilbage til Khrustjovs tømbrud

Det originale ved den jødisk-litauiske nationalismeforsker Brudny er hans særdeles grundige kortlægning bagud – altså *process tracing* – af det identitets- og sikkerhedspolitiske indhold i den nutidige russiske nationalisme på eliteplan. Han sporer den illiberale forbrødring mellem dybt konservative russiske nationalister og den stalinistiske fløj inden for det sovjetiske kommunistparti tilbage til reaktionen på Khrustjovs opgør med Stalin på SUKPs 20. partikongres i 1956 (Brudny, 1998: 28-56). De konservative skrev såkaldt landsbylitteratur, som de udgav i tidsskrifter som *Nasj Sovremennik*, uden at SUKPs frygtede chefideolog Suslov greb ind. Hans motiv var antagelig med deres hjælp at samle skyts mod Khrustjov, der blev afsat i 1964, og udnytte, at den nationalkonservative landsbyfløj var fjendtlig over for Vesten, ergo nogle pålidelige koldkrigere. Efter Khrustjovs fald blev årene 1965-1982 præget af inklusion af radikale stalinistiske nationalister med base i tidsskriftet *Molodaja Gvardija*. I 1970'erne kom historikeren og geografen Gumiljov frem med sine fascistoide Europafjendske ideer (Brudny, 1998: 186-90); ideer, som Putin påviseligt har taget til sig.

Det eneste tidspunkt, hvor den illiberale »enhedsfront« blev udfordret, var under reformpolitikeren Gorbatsjov. Deres vision var den stik modsatte af hans

udsoning med Vesten: et aggressivt anti-vestligt autoritært Rusland, der til lige bevarede Sovjetunionens karakter af imperium (Brudny, 1998: 25; Skak, 1996). Fordi Gorbatsjov var generalsekretær for SUKP, begyndte hans fjender inden for partiet at række ud til højrefløjen af »enhedsfronten« (Brudny, 1998: 26). Det underbygger analysen af Gorbatsjovs udenrigspolitiske nytænkning hos politologen Hermann (1996). Han konkluderer, at nytænkningens opgør med den sovjetiske nulsumstænkning og anti-amerikanisme var svagt funderet i den tids sikkerhedspolitiske elite. Blandt andet var den berømte Mellemøsten-journalist/KGB-spion Primakov kun en lunken tilhænger; han blev siden Ruslands udenrigsminister. Derimod tog Vesten begejstret imod Gorbatsjov-tidens slagord »*fornuftig tilstrækkelighed*«, der brød med rustningsbyrden og den absurde sovjetiske militarisering af samfundsøkonomien.

Augustkuppet i 1991 så i første omgang ud til både at blive »enhedsfrontens« storhed og dens fald, eftersom magtovertagelsen jo slog fejl. Sovjetunionen blev opløst, og den Jeltsin, som de illiberale hadede lige så meget som Gorbatsjov, blev præsident. Men alligevel fik »enhedsfronten« ny ilttilførsel ved, at de politisk aktive blandt de nu udskældte partiorganiserede kommunister med Zjuganov i spidsen valgte at springe ud som storrussiske (=imperialistiske) chauvinister. Han kopierede den serbiske kommunist Milosevic, der gjorde karriere som storserbisk leder i Serbien; en pointe, som Brudny (1998: 255 ff.) fik megen ros for. Nye angreb på udsoningen med Vesten og nedrustningen fulgte, herunder frontalangreb på den nye udenrigsminister Kozyrevs bestræbelser på at fastholde kursen (Skak, 1996: 137-91). Jeltsins nære rådgivere Ambartsumov og Migranjan genopfandt Monroedoktrinen på vegne af Rusland (Skak, 2011). At anse Rusland for berettiget til eksklusive indflydelsessfærer blev gjort til Ruslands nationalinteresse. Zjuganov vakte i 1992 opsigt med sine teser om, at Sovjetunionens sammenbrud skyldtes en hemmelig konspiration foranstaltet af USA, at Vesten brugte provokatører for at ødelægge Rusland indefra osv. (Hoffman, 1996). Sådanne konspirationsteorier, ja dolkestødslegender om, hvorfor Sovjetunionen gik under, er i mellemtiden blevet mainstream i Putins Rusland (Nilsson, 2014). Jeltsin-årenes illiberale renæssance blev hjulpet af, at det sovjetiske KGB kun gennemgik overfladiske reformer (Walthers, 2014). Førnævnte Primakov blev chef for udlandsspionagen; en position, hvorfra han i november 1993 nedlagde »veto« mod udvidelsen af NATO (Skak, 1996: 140). Følgelig handlede postsovjetisk russisk sikkerhedspolitik igen om at balancere NATO og USA.

Som det er fremgået, er denne koldkrigeriske drejning en udvikling, der ikke kan forklares med Vestens svigt af Rusland, sådan som Krickovic og Zhang (2020: 237) lægger op til, når de loyalt citerer høgen Karaganovs dolkestødslegende om, at »postkoldkrigsordenen er et Versailles iført fløjshandsker, som Rusland blev påduttet«. Tværtimod fulgte Vesten umiddelbart efter Sovjetunionens sammenbrud Krickovic' og Zhangs råd om i bedste Churchill-stil at udvise storsind over for taberen i koldkrigen. Først lagde talsmænd fra USA sig i selen for at lade Rusland overtage Sovjetunionens faste plads i FNs Sikkerhedsråd, selv om det indebar kreativ bogføring med folkeretten (Blum,

1992; Skak, 2022). Hermed fik Rusland via veto retten enestående magt over ikke bare europæisk, men global sikkerhedspolitik med al den prestige, ja supermagtsstatus, der ligger heri. USA fulgte op med en energisk indsats for at sikre, at Rusland fik alle de sovjetiske atomvåben i hænde; noget, der først faldt på plads med det såkaldte Budapest-memorandum af 1994. Hensigten med dette memorandum var tillige at give Belarus, Kasakhstan og Ukraine sikkerhedsgarantier, idet USA, Storbritannien og Rusland selv stod bag som garantimagt. Oven i hatten lod Vesten i 1997 Rusland optage i G7, den eksklusive klub af klodens førende økonomier. Rusland overstrålede nu det fænomene vækstlokomotiv Kina.

Disse tre skelsættende ensidige imødekomelser af Ruslands behov for maksimal folkeretlig stormagtsstatus og prestige som økonomisk og nuklear supermagt forklarer så at sige, hvorfor NATO fra og med sidst i 1990'erne gik ind på at optage nye medlemmer blandt de små postkommunistiske lande i Centraleuropa. For Vestens ikke-svigt af Rusland skabte samtidig en enorm asymmetri i sikkerhed mod angreb og storpolitisk magt mellem Rusland og dets mange nye selvstændige naboer. Men denne side af historien om NATOs udvidelse forties fra russisk side. Det forties også, at USA's daværende præsidenter var meget langsomme og hensyntagende til Rusland i processen med at udvide NATO, sådan som det vitterlig fremgår hos historikeren Sarotte (2021; Moravcsik, 2021). I en analyse af forløbet omkring Paris-Charteret fra 1990 når den finske politolog Forsberg (2019: 162 ff.) tilsvarende frem til, at Rusland *ikke* blev påtvunget postkoldkrigens europæiske sikkerhedsorden. Med denne ekskurs vil jeg understrege, at nok har magtskifteteoretikerne Krickovic og Zhang (2020) fat i en væsentlig strukturel logik bag Ruslands aggressive initiativer. Men deres iboende rationalisme begrænser deres greb om Rusland som aktør i international politik. De overfortolker sammenhængen mellem Ruslands svaghed eller styrke som aktør og den kurs, som skiftende russiske regeringer har ført (jf. Forsberg, 2019: 167).



**Ganske vist begyndte Putin relativt pragmatisk som udenrigspolitiker. Men givet hans skoling i KGB og hans dybe involvering i det sensovjetiske og postsovjetiske russiske kleptokrati bør det ikke overraske, at han snart indoptog den illiberale blanding af stalinisme og reaktionær nationalkonservatisme**

Brudny (1998) giver således den dybere, rent indenrigspolitiske forklaring på Putins brud med Gorbatsjov-tidens liberale tidehverv til fordel for en rendyrket illiberal position. Ganske vist begyndte Putin relativt pragmatisk som udenrigspolitiker. Men givet hans skoling i KGB og hans dybe involvering i det sensovjetiske og postsovjetiske russiske kleptokrati (Dawisha, 2014) bør det ikke overraske, at han snart indoptog den illiberale blanding af stalinisme

og reaktionær nationalkonservatisme. For denne heterogene russiske illiberale position udgør det logiske alternativ til både det liberale demokrati og den borgerlige retsstat som bastion mod magtmisbrug og korrupsion. Den illiberale bastion derimod er den angiveligt bomstærke, men i virkeligheden institutionelt svage russiske stat som ramme for autokrati, kleptokrati, imperialisme og foragt for menneskerettighederne.

## Ukrainekrigens sammenhæng med Putin-epokens »pivot to Asia«

Rozmans kortlægning af kinesisk og russisk national identitet minder om Brudny (1998), dog ligger hans fokus på de to stormagters strategiske kultur på regeringsniveau i nutiden. Han var blandt de første til at påpege lighederne i Kinas og Ruslands storstrategier som noget, der overgår forskellene, idet de står sammen om at udfordre den gældende verdensorden (Rozman, 2014). Umiddelbart det modsatte af argumentet hos Krickovic og Zhang (2020), hvis ræsonnement bygger på de altafgørende strukturelle og derigennem strategiske forskelle på Rusland og Kina som hhv. en stormagt i forfald og en opstigende magt. Men Rozman lod det skinne igennem, at Ruslands imperiale russocentriske nationale selvforståelse og Kinas sinocentriske selvforståelse giver stof til sammenstød (Rozman, 2014: 1). Allerede Xis Silkevejsprojekt fra 2013, der blev lanceret i den centralasiatiske nøglestat Kasakhstan, var noget af en kamel for Putin at sluge i lyset af hans egen Eurasiske Union bestående af de Ruslandvenlige SNG-lande (ibid.).

### ➤➤ Rusland insisterer på, at det er USA, EU og hele Vesten, der er de faldende stormagter, og drives således af illusionen om Ruslands paritet med Kina i trekanten

I sine senere analyser med afsæt i Ukrainekrigen udfolder Rozman sin spådom om grænserne for den sino-russiske forbrødring (Rozman, 2022a, 2022b; under udgivelse 2023). Heri slår han bro til Krickovic og Zhang (2020), dvs. deres konstruktivistiske pointe om magtskiftelogikken som et drama udi prestige og status. Året før Silkevejsprojektet annoncerede Putin i en tale på APEC-topmødet i Vladivostok Ruslands »pivot to Asia« – givetvis dels som krisestyring oven på den bølge af protester mod hans regime, som pågik hen over vinteren 2011-12, dels som manifestation af, at den illiberale eurasianisme var blevet Ruslands hegemoniske antivestlige geopolitiske mytologi. Rozman (2022a; under udgivelse) understreger, at dette »pivot to Asia« var et »pivot to China«, for det var Ruslands strategi for at komme ind i magtkampen i den globale strategiske trekant USA-Kina-Rusland. Rusland insisterer på, at det er USA, EU og hele Vesten, der er de faldende stormagter, og drives således af illusionen om Ruslands paritet med Kina i trekanten.



Følgelig bygger Putins »pivot to Asia« på hybris om status og anerkendelse fra Kina parret med frygt for Kinas formåen (Rozman, 2022a). Under overfladen af tættere energipolitisk og militært samarbejde spidsede tingene til, da Kina lancerede sit aggressive »wolf warrior-diplomacy«, som Rusland følte sig sårbar overfor. Samtidig fulgte russerne med gysen, hvordan Xi profilerede sig på socialisme gående mod den maoisme, som Sovjetunionen hadede. Ingen meningsdannere i Rusland turde imidlertid tilråde en tilbagevenden til Gorbatsjovs opgivelse af koldkrigen mod Vesten. Tværtimod jublede de alle over Kinas omsving til en assertiv USA-politik i 2018 på trods af Ruslands tiltagende økonomiske afhængighed af Kina. Rozman (2022a) bruger billedet katens leg med musen om Kinas overtag i dette ulige magtforhold med tanke på de russiske frustrationer. Rozman skildrer Putins »pivot to Asia« som ønsketænkning om, hvad der *burde* ske som led i hans storladne vision om Ruslands genkomst som et center i verdenscivilisationen – apropos Karaganov (2020) og den indledningsvis citerede Akopov (2022). Formålet var at få Rusland ind i kampen på højeste niveau, den globale strategiske multipolære trekant (Levinson, 2022). Hermed er vi fremme ved Rozmans Krickovic og Zhang-agtige fortolkning af, hvorfor Putin valgte at slå militært til mod Ukraine i 2022:

*»Vladimir Putin's decision to invade Ukraine was both a sign of confidence in China's support for Russia and a mark of desperation that Sino-Russian relations were becoming too unbalanced, requiring drastic action to reset them on a new track. Of course, Putin was reacting to the United States and its European allies as well as to developments in Ukraine itself, but that is no reason to downplay his thinking on the "Turn to the East" as a driving force. Having failed at other approaches to limit China's dominance over Russia, Putin shifted to the west to alter the balance in the east; however, the strategy backfired – the asymmetry with China only intensified further« (Rozman, 2022a: 2).*

Ergo anser Rozman Ukrainekrigen for en aggression, der for en stor del var båret af frustration over Kinas manglende anerkendelse af Rusland som ligeværdig stormagt. Ved at gribe til en storstilet invasion baseret på planer om at erobre Kyiv på tre dage, vælte Ukraines lovligt valgte regering og efterhånden erobre hele Ukraine spillede Putin højt spil om prestige i Gilpins betydning af ry for at sejre i en hegemonisk krig – og tabte! Følger man Rozman, indser man, at Putin ikke alene forregtede sig angående ukrainernes vilje til at kæmpe mod invasionsstyrken og Vestens sammenhold om de vidtgående sanktioner mod Rusland. Putins selvbedrag gjaldt tillige troen på, at Kina var rede til at konfrontere USA og Europa på samme krigeriske måde, som ham – altså klar til at kaste vrag på de geoøkonomiske visioner for Kinas udvikling samt den status quo-orientering, som Krickovic og Zhang (2020: 239-46) tillægger Kina.

Putins plan var endegyldigt at koble Ukraine- og Taiwan-problemerne sammen i en fælles sino-russisk verdensordenoffensiv – antagelig forgæves (Rozman, in print [2023]). Hvad værre er for Rusland, har landets prestige som

militær sejrherre lidt ubodelig skade i krigen – kinesiske bloggere har gjort sig lystige over »den svage gås« (Koetse, 2022). Putin så oprigtigt frem til det SCO-topmøde, der foregik i Samarkand i september 2022, men måtte se sig irettesat af såvel Kina som Indien grundet den skibbrudne, men stadig indædte angrebskrig mod Ukraine (Rozman, *ibid.*). Andetsteds argumenterer Rozman imidlertid for, at Kina selv på »20 måder« er taber i Ukrainekrigen f.eks., hvad Taiwan angår (Rozman, 2022b).

## Vestens Ruslandspolitiske optioner på basis af et selvradikaliseret Rusland

Med afsæt i de imperialistiske og revanchistiske krigsmål for Ukrainekrigen, som Akopov (2022) formulerer på vegne af Rusland i det bizarre sejrsmannifest, er artiklens argument den illiberale selvradikalisering og rendyrkede aggression, der kendetegner Putins Rusland. Analysens midte gengav Brudny (1998), der sporer den aggressive russiske nationalisme tilbage til reaktionen på den sovjetiske partisekretær Khrustjovs opgør med Stalin. Ergo har vi at gøre med en autonom russisk trend, et indre russisk politisk forfald, der er sket løsrevet fra Vestens angivelige svigt af Rusland. For det blev påvist, at omverdenen anført af amerikanere på tre afgørende punkter var ganske fremsynet, dengang Sovjetunionen blev til Rusland. Nemlig ved straks at tildele Rusland Sovjetunionens faste plads i FN's Sikkerhedsråd, ved at overdrage alle sovjetiske atomvåben til Rusland og sluttelig ved at optage landet i G7. Denne oversete imødekommenhed udgjorde den samtidshistoriske kontekst for udvidelsen af NATOs medlemskreds. For med denne gestus over for Rusland opstod en enorm og uholdbar asymmetri i sikkerhed mellem Rusland og dets naboer, som udvidelsen af NATO korrigerede.

Vestens generøsitet over for det postsovjetiske Rusland foregreb præcis de råd, som Krickovic og Zhang (2020) giver som værn mod revisionisme/revanchisme hos stormagter i forfald. Alligevel er den illiberale russiske nationalisme spinnet ud af kontrol i såvel destruktiv som selvdestruktiv imperialism, revanchisme og militarisme (Hoppe, 2023; de Nevers og Taylor, 2023; Skak, 2023). Så selv om Krickovic og Zhang skal roses for deres anderledes meningsfulde magtskifteteori tilsat lidt konstruktivisme, anskuer de Rusland ud fra en rationalisme, som der ikke for alvor er hold i. Således argumenterer den finske forsker Forsberg (2019) imod deres og Kremls egen myte om, at postkoldkrigens europæiske sikkerhedsorden blev påduttet Rusland, når de ukritisk citerer Karaganovs dolkestødslegende. Fordi han er berygtet blandt nutidens politologiske høge vil jeg minde om, at han oprindeligt var en passioneret due som pennefører på Gorbatsjov-tidens banebrydende nedrustningsdoktrin »*fornuftig tilstrækkelighed*« (Zhurkin, Karaganov og Kortunov, 1987). Karaganov står for den samme verdensorden-hybris som Akopov (2022) og ser Ukrainekrigen som en uundgåelig eksistenskrig for Rusland. Ifølge ham var kalkulen bag krigen: » [...] the Kremlin decided that if you have to fight, let's fight on somebody else's territory« (Karaganov, 2022).

Således var analysen af den russiske baggrund for Ukrainekrigen designet som et tilbageblik i tid kombineret med et rumligt udsyn til det globale magtskifte til fordel for vækstøkonomier som Kina. Det afsluttende delkapitel gjaldt sinologen og Ruslandforskeren Rozmans analyser af Putins selvbedrageriske drejning mod Kina i et »pivot to Asia« som et vigtigt moment i hans skæbnesvangre beslutning om at gå til angreb mod Ukraine. Herved fremskyndede Putin et hegemonisk opgør om magten inden for trekanten USA-Kina-Rusland. Rozman var blandt de første til at indse det strategiske overlap i Ruslands og Kinas koldkrig mod USA uden at underkende den iboende spænding mellem Ruslands imperiale russocentriske og Kinas sinocentriske nationale identitet (Rozman, 2014). Han fremhæver russernes tiltagende frustrationer over den kinesiske katts leg med musen i deres asymmetriske magtrelation (Rozman, 2022a). Ruslands forventning var ligebehandling gående mod særbehandling, som om Rusland var jævnbyrdig med Kina i supermagtsrivaliseringen med USA. Putins desperate modtræk var Ukrainekrigen som i det lys kan læses som en demonstration af USA-krigerisk risikovillighed og herigenem en udfordring af Kina udi brinkmanship og hegemonisk krig.

Rozman anser Ruslands angrebskrig mod Ukraine for en selvdestruktiv magtdemonstration. Ifølge ham burde Putin indse sin fiasko med dens civilisatoriske hybris i form af absurde påstande om ukrainsk nazisme og folkemord (Rozman, under udgivelse). Putin burde arbejde for at bringe krigen til ophør; i stedet fremturer han til skade for Rusland og faktisk også Kina (Rozman, 2022b; under udgivelse).

➤➤ **Ovenstående analyse leder frem til to konklusioner angående Vestens Ruslandpolitiske optioner. For det første, at det under de nuværende politiske konjunkturer i Rusland er omsomst at gå i dialog med Kreml om Europas sikkerhed. For det andet, at Europa sammen med USA i stedet bør bruge diplomatisk energi på om muligt at inddrage Kina og det globale syd i vores Ukrainepolitiske krisestyring**

Ovenstående analyse leder frem til to konklusioner angående Vestens Ruslandpolitiske optioner. For det første, at det under de nuværende politiske konjunkturer i Rusland er omsomst at gå i dialog med Kreml om Europas sikkerhed. Selvfølgelig bør vi forsikre Ruslands eliter og brede befolkning om, at Vestens strategi hverken er at angribe Rusland militært eller fremme indre opløsning og statssammenbrud, hvad der som understreget ovenfor er essensen i den fælles russiske trusselsperception, ikke NATOs udvidelse. For det andet, at Europa sammen med USA i stedet bør bruge diplomatisk energi på om muligt at inddrage Kina og det globale syd i vores Ukrainepolitiske krisestyring. Også over for Kina bør budskabet være, at vi ikke er ude på at destabilisere Kina, men går efter sameksistens i en regelbaseret verdensorden baseret på FN-pagten. Vi må gøre det klart, at Vestens strategi er gennemvå-

benhjælpen til støtte for Ukraines fordrivelse af invasionshæren at opnå reelle sikkerhedsgarantier for Ukraine samt for de andre små- og mellemstore stater inden for og uden for EU og NATO. For at give den Ukraine- og Europa-politiske krisestyring gennemslagskraft i det globale syd må den kombineres med en fortsat indsats for den lige så livsnødvendige klimadagsorden og lign. globale anliggender.

## Litteratur

- Akopov, Petr (2022), »Nastuplenie Rossii i novogo mira«, RIA Novosti, 26. februar, <https://web.archive.org/web/20220226051154/https://ria.ru/20220226/rossiya-1775162336.html> – mediet *Vid&Sans* har udgivet Akopov på dansk 24. februar, 2023: <https://vidogsans.dk/ukraine-er-vendt-hjem-her-er-det-sejrsmanifest-rusland-trak-tilbage/>
- Blum, Yehuda Z. (1992), »Russia Takes over the Soviet Union's Seat at the United Nations«, *European Journal of International Law*, 3(2): 354-61.
- Brems Knudsen, Tonny og Cornelia Navari, red., (2022), *Power Transition in the Anarchical Society. Rising Powers, Institutional Change and the New World Order*, Palgrave Macmillan.
- Brudny, Yitzhak (1998), *Reinventing Russia. Russian Nationalism and the Soviet State, 1953-1991*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Dawisha, Karen (2014), *Putin's Kleptocracy. Who Owns Russia?* New York, London etc.: Simon & Schuster Paperbacks.
- De Nevers, Renée de og Brian D. Taylor (2023), »Putin's War of Recolonization«, *Journal of Democracy*, marts, <https://journalofdemocracy.org/putins-war-of-recolonization/>
- Forsberg, Tuomas (2019), »Russia and the European security order revisited: from the congress of Vienna to the post-cold war«, *European Politics and Society*, 20(2): 154-71.
- Herd, Graeme P. (2022), *Understanding Russian Strategic Behavior. Imperial Strategic Culture and Putin's Operational Code*, Routledge: Contemporary Security Studies.
- Hermann, Robert G. (1996), »Identity, Norms and National Security: The Soviet Foreign Policy Revolution and the End of the Cold War«, i Peter J. Katzenstein, red., *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, pp. 271-326.
- Hoffman, David (1996), »Zyuganov's Goal is Russia's Glory«, *Washington Post*, May 13, [www.washingtonpost.com/archive/politics/1996/05/13/zyuganovs-goal-is-russias-glory/6be34304-5025-4069-b970-220de85431fd/](http://www.washingtonpost.com/archive/politics/1996/05/13/zyuganovs-goal-is-russias-glory/6be34304-5025-4069-b970-220de85431fd/)
- Hoppe, Sebastian (2023), »Kategoriale Dissonanzen. Russlands regressiver Weg in den Krieg und die Historische Soziologie imperialistischer Aussenpolitiken«, *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung*, offentliggjort online 13. marts, Springer, 28 pp., <https://doi.org/10.1007/s42597-023-00093-z>
- Gilpin, Robert (1981), *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- Karaganov, Sergej (2020), »Nastuplenie v vojne idei: Oboronitel'naja traditsija neumestna v nynesnjem mire«, *Rossijskaja Gazeta*, No. 268 (8322), 26. November, <https://rg.ru/2020/11/26/sergei-karaganov-oboronitelnaia-traditsiia-neumestna-v-nyneshnem-mire>
- Karaganov, Sergei (2022), »Russia cannot afford to lose, so we need a kind of a victory«: Sergey Karaganov on what Putin wants, *The New Statesman*, 2. april, af Bruno Maçães, <https://www.newstatesman.com/world/europe/ukraine/2022/04/russia-cannot-afford-to-lose-so-we-need-a-kind-of-a-victory-sergey-Karaganov-on-what-putin-wants>
- Koetse, Many (2022), »Why Russia is Nicknamed the Weak Goose on Chinese Social Media«, October 2, [www.whatsonweibo.com/why-russia-is-nicknamed-the-weak-goose-on-chinese-social-media/](http://www.whatsonweibo.com/why-russia-is-nicknamed-the-weak-goose-on-chinese-social-media/)
- Krastev, Ivan (2022), »We Are All Living in Vladimir Putin's World Now«, *The New York Times*, Feb. 27, [www.nytimes.com/2022/02/27/opinion/putin-russia-ukraine.html](http://www.nytimes.com/2022/02/27/opinion/putin-russia-ukraine.html)
- Krickovic, Andrei og Chang Zhang (2020), »Fears of Falling Short versus Anxieties of Decline: Explaining Russia and China's Approach to Status-Seeking«, *The Chinese journal of international politics*, 13(2): 219-51.
- Levinson, Alexey (2022), »Why is the Kremlin so committed to this war?«, June 14, *Meduza*, <https://meduza.io/en/feature/2022/06/14/why-is-the-kremlin-so-committed-to-this-war>
- Nilsson, Rasmus (2014), »Revanchism – Russians – Justice. Foreign Policy Perceptions in Russia«, Center for Militære Studier, Københavns Universitet, november, 85 pp.
- Marten, Kimberly (2022), »President Putin's Rationality and Escalation in Russia's Invasion of Ukraine«, *PONARS Eurasia Policy Memo* no. 756, March 9, [www.ponarseurasia.org/president-putins-rationality-and-escalation-in-russias-invasion-of-ukraine](http://www.ponarseurasia.org/president-putins-rationality-and-escalation-in-russias-invasion-of-ukraine)

- Mearsheimer, John J. (2014), »Why the Ukraine Crisis is the West's Fault«, *Foreign Affairs*, September/October, pp. 1-12.
- Mearsheimer, John J. (2022), »Why John Mearsheimer blames the U.S. for the crisis in Ukraine«, Interview by Isaac Chotimer, *The New Yorker*, March 1.
- Moravcsik, Andrew (2021), »Not One Inch: America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate« af M. E. Sarotte. Reviewed By Andrew Moravcsik, *Foreign Affairs*, November/December.
- Omelicheva, Mariya (2022), »Influencers, Echo Chambers, and Epistemic Bubbles: Russia's Academic Discourse in the Wake of the War in Ukraine«, *PONARS Eurasia Policy Memo No. 777*, May 31, [www.ponarseurasia.org/influencers-echo-chambers-and-epistemic-bubbles-russias-academic-discourse-in-the-wake-of-the-war-in-ukraine/](http://www.ponarseurasia.org/influencers-echo-chambers-and-epistemic-bubbles-russias-academic-discourse-in-the-wake-of-the-war-in-ukraine/)
- Rozman, Gilbert (2022a), »The Ukraine War in the Context of Russian Thinking about China«, *The Asan Forum*, November 30, <https://theasanforum.org/the-ukraine-war-in-the-context-of-russian-thinking-about-china/>
- Rozman, Gilbert (2022b), »20 Ways China Is Losing the Ukraine War«, *The Asan Forum*, May 23, <https://theasanforum.org/20-ways-china-is-losing-the-ukraine-war/>
- Rozman, Gilbert (under udgivelse), »How Did the Ukraine War Change Putin's "Turn to the East"?«, i Sergey Radchenko, red.– udkast venligst udlånt af Rozman.
- Sarotte, Mary Elise (2021), *Not One Inch. America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate*, Yale University Press.
- Skak, Mette (1996), *From Empire to Anarchy. Postcommunist Foreign Policy and International Relations*, London: Hurst & Co.
- Skak, Mette (2011), »Russia's New "Monroe Doctrine"«, i Roger E. Kanet, red., *Russian Foreign Policy in the 21st Century*, Palgrave Macmillan, pp. 138-54.
- Skak, Mette (2022), »Russia: Power Transition, Revisionism and Great Power Management«, i Tonny Brems Knudsen og Cornelia Navari, red., *Power Transition in the Anarchical Society. Rising Powers, Institutional Change and the New World Order*, Palgrave Macmillan, pp. 103-24.
- Skak, Mette (2023), »Kontinuitet og forandring i russisk strategisk kultur. Case: Ukrainekrigen«, *Statsvetenskaplig Tidsskrift*, 125(1): 73-98.
- Walthers, Ulf (2014), »Russia's Failed Transformation: The Power of the KGB/FSB from Gorbachev to Putin«, *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 27: 666-86.
- Zhurkin, Vitaly, Sergei Karaganov og Andrei Kortunov (1987), »Reasonable sufficiency – or how to break the vicious circle«, *New Times*, Nr. 40.

# Knuste drømme: Rusland, Vesten og den europæiske sikkerhedsordens sammenbrud

Krig og fred: Orden og forandring i Europa

*Ruslandsorstiledede angreb på Ukraine i februar 2022 har knust den europæiske sikkerhedsorden. Hvordan kunne dette ske? Mens der er blevet skrevet meget om de umiddelbare årsager til krigen, især Putins imperiale tankegang og hans fundamentale fejlsluttelse af ukrainernes vilje og evne til at gøre modstand, sætter denne artikel konflikten ind i et bredere tidsmæssigt og analytisk perspektiv. Ar-*

*tiklen viser, at Rusland på den ene side og USA og dets allierede på den anden side fra begyndelsen af 1990'erne og fremefter, forfulgte konkurrerende politiske visioner i Europa. Den europæiske sikkerhedsarkitektur, der opstod efter den kolde krig, var derfor dømt til at mislykkes før eller siden. Set i bakspejlet er det overraskende, at det tog tre årtier, før det skete.*

## Tre forskellige forklaringer

Den 24. februar 2022 indledte Rusland et storstilet angreb på Ukraine. Mens disse linjer skrives, er krigens endelige udfald langt fra sikkert. Det står derimod ganske klart, at Europa ikke længere vil være det samme. Den europæiske sikkerhedsarkitektur, der opstod efter den kolde krig, var præget af regelstyret (og ofte samarbejdsorienteret) interaktion og havde mekanismer som Europarådet og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE) til at håndtere konflikter på tværs af kontinentet. Denne orden, hvor ufuldkommen den end har været, er i dag i opløsning. Konfrontation mellem Rusland og Vesten rangerer igen højest på dagsordenen. Hvordan kunne dette ske?

Med fare for at forenkle en kompleks forskningslitteratur kan man identificere tre typer af forklaringer. Det første perspektiv er, at Rusland er hovedansvarlig for den europæiske ordens sammenbrud. Putin-regimet, lyder argumentet, har gjort Rusland til en stadig mere autokratisk og revisionistisk magt, der er opsat på at genopbygge et Sovjetunionen 2.0 (Kassymbekova og Marat, 2022; van Herpen, 2015). Det andet perspektiv giver Vesten en stor del af skylden. Her mener man, at USA og dets europæiske allierede konsekvent har forsøgt at udvide deres zone af militær, økonomisk og politisk indflydelse gennem NATO og EU. Russiske interesser og indvendinger blev ignoreret gang på gang, hvilket fik Moskva til at slå tilbage (Mearsheimer, 2022; Karaganov, 2014). Et tredje perspektiv fremhæver de tragiske aspekter af forholdet mellem Rusland og Vesten: hverken Rusland eller Vesten ønskede konkurrence og konflikt. Men den usikkerhed, der kendetegner international politik, fik begge parter til at forfølge strategier, som resulterede i en uønsket optrapning (Ziegler, 2021; Hill, 2018).

**ELIAS GÖTZ**

Lektor, Institut for  
Strategi og Krigsstudier,  
Forsvarsakademiet,  
elgo@fak.dk



**Ruslands og USA's visioner for regional orden i Europa var og er stadig grundlæggende uforenelige. Fra det øjeblik Sovjetunionen faldt fra hinanden, stræbte Rusland efter at etablere sig som den dominerende magt i det post-sovjetiske område og ønskede at bevare Østeuropa som en neutral bufferzone. USA ønskede for sit vedkommende at bevare og i sidste ende udvide NATO.**

Denne artikel præsenterer et syntetisk perspektiv, som ikke blot forener værdifulde indsigter fra de tre forklaringer, men som også understreger et afgørende og simpelt aspekt, som andre oftest overser: Ruslands og USA's visioner for regional orden i Europa var og er stadig grundlæggende uforenelige. Fra det øjeblik Sovjetunionen faldt fra hinanden, stræbte Rusland efter at etablere sig som den dominerende magt i det post-sovjetiske område og ønskede at bevare Østeuropa som en neutral bufferzone. Disse ambitioner blev drevet af både militærstrategiske overvejelser og den stormagtsstatus, Rusland tillægger sig selv. USA ønskede for sit vedkommende at bevare og i sidste ende udvide NATO. Denne politik blev ført for at konsolidere demokratiske principper i Østeuropa, hvilket var et mål, der var i overensstemmelse med den liberale opfattelse af international politik, der herskede i mange dele af den amerikanske politiske elite. Men amerikanske politikere støttede også udvidelsen af NATO, fordi det blev anset som den bedste måde at opretholde USA's førende position i Europa. Med andre ord var det en blanding af magtpolitiske og værdipolitiske faktorer, der lå til grund for henholdsvis USA's og Ruslands konkurrerende ordensprojekter. Dette bragte Washington og Moskva på kollisionskurs. Den europæiske sikkerhedsarkitektur, der opstod efter den kolde krig, var derfor dømt til at mislykkes. Set i bakspejlet er det overraskende, at det tog tre årtier, før det skete.

Argumentet i denne artikel er således *ikke*, at den europæiske sikkerhedsordens sammenbrud primært eller udelukkende er Ruslands skyld (perspektiv 1) eller Vesten og især USA's skyld (perspektiv 2). Det er heller ikke et tragisk resultat af gensidige misforståelser og utilsigtede konsekvenser (perspektiv 3). I stedet er argumentet, at årsagen skal findes i den stort set uløselige interessekonflikt imellem Rusland på den ene side og USA og dets europæiske allierede på den anden. På begge sider var man ganske opmærksom på denne interessekonflikt, men man var aldrig i stand til at finde en løsning, der var acceptabel for begge parter.

Denne tese vil sandsynligvis provokere nogle. For at udvikle og underbygge argumentet trækker jeg på nylige arkivudgivelser, politiske dokumenter, samt historiografisk arbejde og andre sekundære kilder. Fordi der er så meget at dække, vil behandlingen af de enkelte episoder nødvendigvis være kortfattet, med vægt på at identificere bredere mønstre og underliggende drivkræfter.

Yderligere detaljer om specifikke begivenheder kan findes i referencerne og i andre bidrag til dette temanummer.

I forhold til samfundsvidenskabelig metodologi bidrager denne artikel med et analytisk narrativ, der kombinerer historisk og arkivmæssig forskning med indsigter fra forskellige dele af litteraturen om international politik. Det vil sige, at formålet *ikke* er at afprøve en specifik teoretisk tilgang. Målet er snarere at syntetisere indsigter fra forskellige forskningstraditioner og teoretiske tilgange. Det endelige argument kan forbindes med den nye bølge af litteratur om analytisk eklekticisme inden for international politik. Analytisk eklekticismens præmis er, at man er nødt til at kombinere elementer, der fremhæves af konkurrerende teoretiske paradigmer – herunder materielle faktorer og idéer samt internationale og indenrigspolitiske faktorer – for at nå frem til en omfattende og holistisk forståelse af vigtige udviklinger i verdenspolitikken (Sil og Katzenstein, 2010; Eun, 2012; Götz og MacFarlane, 2019). Det er i denne ånd, at analysen på de følgende sider skal læses. Jeg overlader den vigtige opgave at vurdere alternative forklaringer til fremtidigt arbejde.

Endelig er det værd at fremhæve, at det analytiske narrativ fokuserer primært på Rusland og USA. Dette skal ikke opfattes som om, at mindre europæiske magter blot er brikker i Moskvas og Washingtons strategiske manøvrer. Tværtimod er de selvstændige aktører med egne ambitioner og interesser, som det fremgår af den følgende analyse. Det primære fokus er dog på Rusland og USA, fordi deres handlinger (og manglende handlinger for den sags skyld) har haft en afgørende indflydelse på udviklingen af Europas sikkerhedsarkitektur siden afslutningen af den kolde krig.

## Kold fred

Lad os spole tiden tilbage til 1990'erne. Efter den kolde krigs afslutning var relationerne mellem den nyligt uafhængige Russiske Føderation og de vestlige stormagter præget af en venskabeligt atmosfære og samarbejde. Rusland blev medlem af Europarådet, tilsluttede sig NATO's program Partnership for Peace (PfP) og blev inviteret til at deltage i G7-gruppen. Præsident Jeltsin iværksatte i Rusland et ambitiøst reformprogram for politisk og økonomisk liberalisering, mens en bølge af demokratisering skyllede gennem Østeuropa. Frygten for en storkrig var næsten forsvundet. »Historiens afslutning«, for at bruge Fukuyamas (1989) berømte ord, var nået til Europa. Eller sådan så det ud på overfladen.

Arkivmateriale og historiografiske undersøgelser viser et langt mindre harmonisk billede. Fra starten lurede mistillid og konkurrence lige under overfladen. Umiddelbart efter Sovjetunionens opløsning appellerede mange central- og østeuropæiske stater om optagelse i NATO for at sikre sig mod et potentielt revanchistisk Rusland. Deres udsatte geografiske beliggenhed og minder om sovjetisk besættelse vejede tungt for beslutningstagere i disse stater (Asmus, 2002: 55-6, 62; Kramer, 1995).



I begyndelsen var amerikanske politikere uenige om spørgsmålet om en udvidelse af NATO. Dette fik nogle kritikere til at hævde, at Washington førte en »Rusland først«-politik. I 1994 støttede Clinton-regeringen imidlertid udvidelsen, da man så det som et middel til at fremme politisk og økonomisk stabilitet samt demokratisering i Østeuropa. Dette stemte godt overens med det liberal-internationalistiske synspunkt, som store dele af den amerikanske udenrigspolitiske elite delte (Goldgeier, 1999). Men realpolitiske overvejelser var ligeså vigtige. I begyndelsen af 1990'erne tog bestræbelserne på at »europæisere« det europæiske forsvar fart. Frankrig ønskede at gøre Den Vesteuropæiske Union (WEU), EU's militære arm, til en fuldgældig sikkerhedsorganisation. Dette betragtede mange i Washington som et forsøg på at få amerikanerne ud af Europa. Clinton-regeringen besluttede derfor, at NATO, hvor USA spillede den dominerende rolle, fortsat skulle være omdrejningspunktet for europæisk sikkerhed. For at kunne gøre dette var NATO imidlertid nødt til at tage fat på de aktuelle sikkerhedsmæssige udfordringer, herunder etniske konflikter såsom dem, der førte til Jugoslaviens voldelige sammenbrud, og magtvakuemet i Centraleuropa. Clinton-administrationen konkluderede, at den bedste måde at imødegå disse udfordringer på var gennem en udvidelse af NATO (Shiffrinson, 2020; Schake, 1998).

Dette var dog i modstrid med Ruslands interesser. Snart efter Sovjetunionens opløsning gav den russiske elite – herunder præsident Jeltsin – udtryk for ambitionen om at dominere den post-sovjetiske region. Moskva ønskede at begrænse de mindre naboers mulighed for at handle selvstændigt i udenrigs- og forsvarspolitiske spørgsmål. Desuden foreslog Rusland, at de centraleuropæiske stater skulle indtage en rolle svarende til Finlands rolle under den kolde krig: politisk uafhængigt og militært neutralt. Det er vigtigt at understrege, at denne holdning ikke kun fandtes blandt nationalistiske og neokommunistiske høge, men også deltes af mange af de mere liberale medlemmer af Jeltsin-regeringen (Götz, 2022: 1736-40). Militærstrategiske overvejelser og faktorer spillede en vigtig rolle. Desuden betragtede størstedelen af Ruslands politiske og intellektuelle elite deres land som en stormagt med legitim ret til en regional indflydelsessfære og en vægtig stemme i udformningen af Europas sikkerhedsorden efter den kolde krig (Radchenko, 2020; Götz og Staun, 2022: 485-6).

➤➤ **Allerede i december 1994 advarede Jeltsin Clinton på OSCE-mødet i Budapest om, at hans NATO-udvidelsesplaner ville kaste Europa ud i en »kold fred«**

Det er derfor ikke overraskende, at beslutningstagere i Kreml var imod en udvidelse af NATO. Allerede i december 1994 advarede Jeltsin Clinton på OSCE-mødet i Budapest om, at hans NATO-udvidelsesplaner ville kaste Europa ud i en »kold fred« (citeret i Marshall, 1994). Under et personligt møde imellem de to præsidenter få måneder senere, krævede Jeltsin »at få en klar forståelse af din [Clintons] idé om NATO-udvidelse, for nu ser jeg ikke andet end ydmygelse af Rusland, hvis du fortsætter« (Memcon, 1995).

De vestlige ledere insisterede på, at NATO-udvidelsen ikke var rettet mod Rusland. Man forsøgte også at dæmpe nogle af Moskvas betænkeligheder ved at oprette et særligt Permanent Fællesråd, et organ for institutionaliserede konsultationer mellem Rusland og NATO. Alligevel var beslutningstagere i Moskva dybt utilpasse ved NATO's udvidelse mod øst. En særlig bekymring var udvidelsesprocessens åbne karakter (Götz, 2019a). Allerede i midten af 1990'erne overvejede vestlige analytikere og politikere offentligt at inkludere nogle post-sovjetiske republikker som de baltiske stater og Ukraine. Dette fik et gys til at løbe igennem russiske politikere. Som Vladimir Lukin, formand for Dumaens udenrigsudvalg, erklærede: »Hvis NATO's udvidelse skulle sigte mod et ultimativt medlemskab for de baltiske lande og Ukraine uden Rusland, ville det være helt uacceptabelt« (citeret i Lieven, 1996: 22). Jeltsin rejste gentagne gange spørgsmålet under sine møder med Clinton. På topmødet i Helsinki i marts 1997 understregede han f.eks., at »én ting er meget vigtig: Udvidelsen bør ikke omfatte de tidligere sovjetrepublikker. Jeg kan ikke underskrive nogen aftale uden et sådant garanti. Især ikke Ukraine« (Memcon, 1997). I slutningen af mødet foreslog Jeltsin endda Clinton: »Hvad angår landene i det tidligere Sovjetunionen, så lad os lave en mundtlig gentlemanaftale – vi ville ikke skrive det ned i erklæringen – at ingen tidligere sovjetrepublikker ville komme ind i NATO« (Memcon, 1997). Clinton afviste høfligt, men bestemt dette forslag.

Kort sagt var de russiske og amerikanske planer for en regional sikkerhedsorden i Europa diametralt modsatrettede. Trods talrige møder på højt niveau, og et varmt personligt forhold mellem præsident Jeltsin og præsident Clinton, blev der ikke fundet nogen gensidigt acceptabel løsning. Selv set i bakspejlet er det vanskeligt at se, hvordan man kunne have forsonet disse to positioner.

### Konkurrerende integrationsprogrammer

I 1990'erne og begyndelsen af 2000'erne protesterede russiske embedsmænd mod udviklingen af dybere politiske og militære bånd mellem NATO og mange central- og østeuropæiske stater. Russiske hardlinere truede med at træffe alle mulige modforanstaltninger, herunder placeringen af atomvåben i Kaliningrad, den russiske enklave ved Østersøen (Black, 1999). I praksis skete der dog relativt lidt. Årsagen er enkel: Rusland var i en dyb økonomisk krise. Man var således i høj grad afhængig af vestlig bistand, og Rusland manglede også de finansielle ressourcer til at træne og udstyre sine væbnede styrker ordentligt. Disse problemer blev forværret af den svage centralregering i Moskva. Magtfulde forretningsmagnater, de såkaldte oligarker, og regionale guvernører begyndte at tage udenrigspolitiske initiativer uden om Moskva (Götz, 2019b: 106-10).

Dette ændrede sig i midten af 2000'erne. Ruslands økonomi kom sig efter sammenbruddet efter den kolde krig, hvilket i høj grad skyldtes et boom i olie- og naturgaspriserne. Lige så vigtigt var det, at det lykkedes den nye Putin-regering at bringe regionale guvernører og separatistiske bevægelser under kon-

trol igen. Som bekendt iværksatte den en massiv militær kampagne med over 100.000 soldater for at genetablere kontrol over Tjetjenien. Sideløbende hermed slog Putin-regeringen hårdt ned på oligarkerne – eller i det mindste på dem, der ikke var loyale over for Kreml. Med andre ord gik autokratiseringen og genopbygningen af staten hånd i hånd. Sammen med landets økonomiske vending gjorde dette Putin-regeringen i stand til at føre en mere sammenhængende og selvstændig udenrigspolitik (Götz, 2022: 1743-6).

Putin-regeringens første udenrigspolitiske prioritet var at bevare Ruslands kontrol over den post-sovjetiske region. På et møde i Det Nationale Sikkerhedsråd i juli 2004 sagde Putin f.eks. til deltagerne: »Vi står over for et alternativ – enten opnår vi en kvalitativ styrkelse af CIS [Sammenslutningen af Uafhængige Stater] og skaber dermed en effektivt fungerende og indflydelsesrig regional organisation, eller også vil det geopolitiske rum uundgåeligt erodere.« Det sidste, understregede Putin, »bør ikke tillades at ske« (citeret i Berman, 2004: 66). Ordene blev fulgt op af handling. Rusland oprettede den kollektive sikkerhedspagt (CSTO) for at inkorporere nabolandene i militære strukturer. Samtidig anvendte man en lang række instrumenter, herunder diplomatisk og økonomisk pres, propagandakampagner, militære trusler og indblanding i indre anliggender i de tidligere sovjetrepublikker, som ikke var villige til at følge Moskva (Nygren, 2008).

**➤➤ Rusland oprettede den kollektive sikkerhedspagt (CSTO) for at inkorporere nabolandene i militære strukturer. Samtidig anvendte man en lang række instrumenter, herunder diplomatisk og økonomisk pres, propagandakampagner, militære trusler og indblanding i indre anliggender i de tidligere sovjetrepublikker, som ikke var villige til at følge Moskva**

Ruslands selvhævdende politik fik disse stater til at føle sig endnu mindre sikre. I mange tilfælde reagerede de ved at bevæge sig tættere på Vesten og især på USA. I mellemtiden gik Bush-regeringen ind for den såkaldte frihedsdagsorden og støttede prodemokratiske transformationsprocesser i Østeuropa, herunder de såkaldte farverevolutioner i Georgien og Ukraine. For mange i Vesten var disse revolutioner folkelige masseoprør nedefra, som blev iværksat af borgere, der var trætte af deres autokratiske ledere. Det var imidlertid ikke den opfattelse, man havde i Moskva. Med rette eller urette betragtede mange russiske observatører farverevolutionerne som en del af en bredere USA-ledet indsats for at fjerne pro-russiske regimer fra magten og erstatte dem med mere vestligt orienterede ledere (German, 2020). Nogle i Moskva spekulerede endda i, at farverevolutionerne var en »generalprøve« på et regimeskifte i Rusland. Med andre ord blev overvejelser om regimetyper tæt forbundet med geopolitik.

På samme tid arbejdede Bush-regeringen energisk for, at Georgien og Ukraine skulle optages som medlemmer af NATO. Spørgsmålet kom på dagsordenen på NATO's topmøde i Bukarest i april 2008. Den amerikanske delegation foreslog at give de to lande såkaldte Membership Action Plans (MAP), hvilket normalt er det sidste skridt før indlemmelse i NATO. Frankrig og Tyskland var imod forslaget, hovedsagelig af frygt for, at det kunne provokere Rusland. Topmødet endte med et kompromis, hvor det blev erklæret, at Georgien og Ukraine »vil blive medlemmer af NATO«, men uden at give nogen MAP'er eller en specifik tidsplan (NATO, 2008: punkt 23). Dette var en af de største diplomatiske fejltagelser i moderne tid. NATO signalerede sin hensigt om udvidelse på et uspecificeret tidspunkt i fremtiden, men undlod at give Georgien og Ukraine nogle konkrete sikkerhedsgarantier.

Fire måneder senere gik Rusland i krig mod Georgien. Det debatteres stadig, hvad der udløste krigen, men det er sandsynligt, at den georgiske præsident Saakashvili forregnede sig. Det er samtidigt ubestridt, at Rusland udnyttede konflikten til at fremme sin strategiske dagsorden. Med hjælp fra lokale militser fordrev russiske styrker de georgiske tropper fra de to løsrivelsesregioner Sydossetien og Abkhasien. Desuden ødelagde Ruslands luftvåben georgiske militære faciliteter og baser, der var blevet opgraderet til NATO-standarder. Dermed straffede Moskva Saakashvili-regeringen for dens pro-vestlige orientering og sendte samtidig et stærkt signal til Vesten om, at man burde genoverveje ambitionen om at udvide NATO til Sydkaukasus (Allison, 2008: 1161-6; Larrabee, 2010: 35-7).

I kølvandet på krigen blev udvidelsen af NATO i realiteten sat på standby, selv om alliancen aldrig trak løftet fra topmødet i Bukarest tilbage. Desuden lancerede EU i maj 2009 sit østlige partnerskabsprogram for at skabe tættere forbindelser med sine seks østeuropæiske naboer (Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Georgien, Moldova, Ukraine). EU gav disse lande udsigt til såkaldte associeringsaftaler, der indebærer privilegeret adgang til det europæiske marked, samt teknologisk og økonomisk samarbejde. Til gengæld krævede Bruxelles, at underskriverne skulle overtage en betydelig del af EU's love og regler og opfordrede til en tættere koordinering i udenrigspolitiske spørgsmål. Hvorvidt Østpartnerskabet var drevet af rent normative og økonomiske overvejelser, eller om realpolitiske beregninger også spillede en rolle, debatteres blandt forskere (for modstridende perspektiver, se Charap og Troitskiy, 2013; Smith, 2016; Cadier, 2018).

Uanset EU's intentioner er det en kendsgerning, at Rusland så Østpartnerskabet som en indtrængen i dets selvbestaltede indflydelsessfære. Som Ruslands udenrigsminister Lavrov udtrykte det: »Vi bliver beskyldt for at have indflydelsessfærer. Men hvad er Østpartnerskabet, hvis ikke et forsøg på at udvide EU's indflydelsessfære?« (citeret i Pop, 2009). Rusland svarede ved at fremme sit eget eksklusive integrationsforslag i form af toldunionen, som senere skulle blive til den Eurasiske Økonomiske Union (EaEU). Med andre ord blev Rusland og Vesten viklet ind i en konkurrence om rivaliserende institutionelle

arrangementer, både i sikkerhedssfæren (NATO vs. CSTO) og i den økonomiske sfære (Østpartnerskabet vs. EaEU).

Dette er naturligvis en meget stileret beskrivelse af forholdet mellem Rusland og Vesten. Der var også episoder af samarbejde. I kølvandet på angrebene den 11. september søgte Putin eksempelvis strategisk samarbejde med USA. Mod det russiske forsvarsministeriums ønske accepterede Putin-administrationen en begrænset amerikansk militær tilstedeværelse i Centralasien. Et andet eksempel er Obama-regeringens forsøg på at iværksætte et »reset« af forholdet mellem USA og Rusland. I et kort øjeblik så det ud til, at Washington og Moskva kunne genoplive en ånd af ægte samarbejde. Rusland fungerede f.eks. som et vigtigt transitland for transport af amerikansk militært udstyr og personale til Afghanistan. I sidste ende mislykkedes alle disse forsøg på at skabe et varigt partnerskab ikke desto mindre (Stent, 2014). Der er mange årsager til dette; men den mest grundlæggende og underliggende årsag var konkurrencen om indflydelse i Østeuropa.

### Krudttønden Ukraine

Disse tre dynamikker – Ruslands ønske om at etablere sig som den dominerende magt i det post-sovjetiske område, NATO's politik med åbne døre og EU's Østpartnerskabet, samt regionale staters bestræbelser på at tilslutte sig de euro-atlantiske strukturer – satte Rusland og Vesten på kollisionskurs. I epicentret af denne storm var Ukraine, det store land ved Europas porte.



**Disse tre dynamikker – Ruslands ønske om at etablere sig som den dominerende magt i det post-sovjetiske område, NATO's politik med åbne døre og EU's Østpartnerskabet, samt regionale staters bestræbelser på at tilslutte sig de euro-atlantiske strukturer – satte Rusland og Vesten på kollisionskurs.**

Ukraine er af central betydning for Rusland. Der er to grunde til dette. Den første er relateret til geopolitiske realiteter. Som et kig på kortet viser, deler Rusland en 2.000 km lang grænse med Ukraine. Desuden ligger Ukraines grænse ca. 500 km fra Moskva, og området er afgørende for beskyttelse af adgang til Ruslands Volga-Don-region. Ukraine har også en lang kystlinje langs Sortehavet og kan således tjene som et *launchpad* for russiske militære aktiviteter i Sortehavsregionen. Med andre ord tjener Ukraine både som et naturligt skjold for Rusland og som et springbræt til at projicere indflydelse i regioner længere væk (Götz, 2016).

For det andet udgør Kievan Rus (en sammenslutning af slaviske stammer i middelalderen med centrum omkring det nuværende Kyiv) ifølge Ruslands nationale identitetsnarrativ den russiske nations vugge. Desuden var Ukraine i forskellige former en del af det zaristiske imperiums kerne, hvilket er grun-

den til, at en stor del af den russiske politiske og intellektuelle elite – sammen med visse dele af offentligheden – har opretholdt en proprietær holdning til Ukraine. Ukraine har kort sagt en enorm strategisk og civilisatorisk betydning for Rusland (Mankoff, 2022).

Siden Sovjetunionens fald har forskellige ukrainske regeringer ført en såkaldt *hedging*-politik, hvor de har forsøgt at balancere mellem øst og vest. Dette gjaldt også for Janukovitj-regimet, som i vestlige medier ofte beskrives som prorussisk. Selv om det er sandt, at Janukovitj lænede sig mod Moskva, forhandlede han samtidig med EU om en associeringsaftale. Moskva var kraftigt imod aftalen, dels af økonomiske årsager, men også og frem for alt på grund af de geopolitiske og statusrelaterede bekymringer beskrevet ovenfor. Rusland arbejdede derfor hårdt for at afholde Janukovitj fra at underskrive aftalen ved at anvende en blanding af økonomiske sanktioner og incitamenter (Svoboda, 2019).

I første omgang syntes Moskvas tilgang med gulerod og pisk at virke. Janukovitj afviste at underskrive aftalen mellem EU og Ukraine i Vilnius i november 2013. Men tingene gik ikke helt så godt, som Moskva havde håbet. Janukovitjs kovending udløste gadeprotester i Kyiv og andre ukrainske byer. De begivenheder, der førte til Janukovitjs fald i februar 2014, kendt som Euromaidan-revolutionen, er blevet beskrevet godt andre steder og behøver ikke at blive genfortalt her (se f.eks. Wilson, 2014: 68-98; Menon og Rumer, 2015: 53-81). Det, der er vigtigt for denne analyse, er, at den nye regering i Kyiv straks gjorde det klart, at den ønskede at udvide samarbejdet med de euro-atlantiske institutioner og underskrive EU's associeringsaftale. I Moskvas øjne var dette et faretruende tegn på, at Ukraine bevægede sig ud af Ruslands indflydelsessfære.

Moskva reagerede ved at forhøje gaspriserne og lancere propagandakampagner. Men det mest betydningsfulde var naturligvis Putins beslutning om at annektere Krimhalvøen. De begrænsede kilder, der er til rådighed, tyder på, at historiske, kulturelle og psykologiske faktorer spillede en vigtig rolle i denne beslutning (Bukkvoll, 2016). Men der var også en strategisk logik på spil. Ved at overtage Krim sikrede Rusland sig kontrol over flådebaser og andre militære faciliteter på halvøen. Især Sevastopol med sin dybvandshavn er vigtig for Ruslands evne til at gennemføre flådeoperationer i Sortehavsområdet. Kort efter annekteringen begyndte Rusland således at flytte yderligere militært udstyr til Krim, hvilket forvandlede halvøen til en magtprojektionsplatform, der kan tjene både offensive og defensive formål (Delanoë, 2014: 374-9).

Sideløbende med det begyndte Rusland at skabe uro i Donbas-området. I begyndelsen af 2015, efter store ukrainske tab på slagmarken som følge af de regulære russiske styrkers indgriben, gik regeringen i Kyiv modvilligt med til Minsk II-fredsplanen, der blev mæglet af Frankrig og Tyskland. Planen bragte en ende på de værste kampe, men efterlod de prorussiske separatister i kontrol med omkring en tredjedel af Donetsk- og Luhansk-provinserne. Desuden forpligtede Minsk-aftalerne Ukraine til at gennemføre en forfatningsreform, der

ville give de østlige regioner betydelig autonomi – og måske endda give dem vetoret over Ukraines udenrigspolitiske beslutninger (Allan, 2020).

Alt i alt syntes situationen at passe Rusland godt. Enten blev Minsk II-aftalen gennemført, hvilket ville forvandle Ukraine til en asymmetrisk føderation, hvor de Moskva-kontrollerede regioner havde omfattende autonomi og sandsynligvis vetoret over landets udenrigspolitik og alliancevalg. Alternativt ville Ukraine blive efterladt med en »fastfrosset konflikt«, hvilket gav Rusland en de facto forsikring om, at Ukraine ikke ville blive medlem af NATO. Ifølge NATO's eget regelsæt er det meget usandsynligt, at lande med uløste etniske eller territoriale konflikter kan blive medlem af alliancen (NATO, 1995: punkt 6).

Alt gik imidlertid ikke som planlagt af Moskva. For det første var hverken Porosjenko- eller Zelenskij-regeringen villige til at gennemføre Minsk-aftalerne på Ruslands betingelser. I stedet forfulgte de begge en pro-vestlig udenrigspolitik. Dette var måske ikke overraskende i betragtning af Ruslands annektering af Krim og Donbas-konflikten. Det, der imidlertid rystede politikerne i Moskva, var, at Vesten langsomt, men sikkert øgede sin diplomatiske, økonomiske og militære bistand til Ukraine. I juli 2016 blev NATO's forsvarsministre f.eks. enige om at øge alliancens støtte til Ukraine ved at godkende en omfattende bistandspakke (NATO, 2016). Sideløbende hermed øgedes det praktiske forsvarssamarbejde, som omfattede en række militære øvelser og træningsprogrammer. Ifølge Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) »har USA's og andre NATO-medlemmers forsvarsstyrker siden 2014 trænet den ukrainske hærs kampenheder på Yaroviv Combat Training Centre med et output på omkring 6-7 bataljoner (ca. 4.000 soldater) hvert år. Træningen har det dobbelte formål at gøre de ukrainske styrker til et effektivt militær igen og at gøre dem interoperable med NATO-styrker« (Wezeman og Kuimova, 2018: 5). Desuden tilsluttede Ukraine sig i juni 2020 NATO's Enhanced Opportunity Partners program, hvilket indebærer regelmæssige konsultationer om sikkerhedspolitiske spørgsmål, adgang til forskellige interoperabilitetsprogrammer og tæt associering i krisetider. Alt dette rejste røde flag i Moskva. Russiske strategiske tænkere var ikke længere sikre på, at den uløste status for Donbas-konflikten ville være tilstrækkeligt som et instrument til at forhindre en tæt tilnærmelse mellem Ukraine og Vesten (NATO, 2020).

Det russiske lederskab reagerede i marts-april 2021 ved at samle omkring 80.000-100.000 tropper i nærheden af Ukraine. Det formodede mål var at demonstrere eskalations-dominans over for både Vesten og Zelenskij-regeringen og gøre det klart, at Moskva ikke var parat til at lade Ukraine glide ud af Ruslands indflydelsessfære (Lee, 2021). Dette forsøg på tvangsdiplomati førte dog ingen vegne. Om noget forstærkede det i stedet det politisk-strategiske samarbejde mellem Ukraine og Vesten. I juni 2021 underskrev Storbritannien og Ukraine et memorandum om en stor våbenhandel til en værdi af 1,7 milliarder GBP for at styrke Ukraines flådekapacitet. I oktober 2021 besøgte den amerikanske forsvarsminister Lloyd Austin Kyiv, hvor han udtrykte sin

stærke støtte til Ukraines euro-atlantiske ambitioner og ret til at blive medlem af NATO. I november 2021 underskrev den amerikanske udenrigsminister Blinken og hans ukrainske kollega Kuleba på et møde i Washington en aftale om strategisk partnerskab (US Department of State, 2021). Alt dette stødte direkte sammen med Moskvas insisteren på, at man som stormagt havde ret til en regional indflydelsessfære i almindelighed og over Ukraine i særdeleshed.

Rusland påbegyndte til gengæld endnu en militær opbygning og indsatte denne gang op mod 200.000 soldater (herunder irregulære styrker) ved Ukraines grænser. Kort efter, den 17. december, sendte Kreml breve til Washington og NATO's hovedkvarter og krævede skriftlige forsikringer om, at Ukraine ikke ville blive inviteret til at blive medlem af alliancen, at det praktiske forsvarssamarbejde med Kyiv skulle ophøre, og at NATO's militære infrastruktur skulle trækkes tilbage fra Østeuropa. Kreml forlangte med andre ord, at Vesten skulle acceptere Ruslands selvudråbte indflydelsessfære – men uden at det gav noget resultat (Götz, 2022: 1755).

Som følge heraf var spændingerne tæt på et kogepunkt i slutningen af 2021 og begyndelsen af 2022. I betragtning af Ukraines civilisatoriske og geostrategiske betydning for Rusland ville enhver regering i Moskva sandsynligvis have øget presset på Kyiv – uden dog nødvendigvis at gå i gang med en storstilet invasion. Rusland kunne f.eks. have håndhævet en søblokade af ukrainske havne eller foretaget et begrænset fremstød langs Azovhavet til Krim og derved skabt en landkorridor til halvøen. Moskva besluttede imidlertid for at gå stort til værks. Det endelige ansvar for denne beslutning ligger hos Putin. Han valgte at iværksætte et storstilet angreb og undervurderede groft Ukraines vilje og evne til at gøre modstand. Men den overordnede kontekst og baggrund for hans beslutning var den langvarige konflikt mellem Rusland og Vesten om udformningen af Europas sikkerhedsorden.

### Hvad fremtiden bringer: Et nyt jerntæppe

Denne korte *tour d'horizon* over europæisk sikkerhed fra begyndelsen af 1990'erne til i dag fører til tre hovedkonklusioner. For det første ville det være forkert at betegne den nuværende øst-vest-konfrontation og det dermed forbundne sammenbrud af den europæiske sikkerhedsorden, som et »Putin-problem«, der vil forsvinde, når han forlader sit embede. Der er ingen tvivl om, at omfanget af Ruslands angreb på Ukraine i februar 2022 kan forklares, i det mindste delvist, med Putins idiosynkratiske verdensbillede. Putin synes at tro på, at ukrainere og russere er »ét folk«, som han udtrykte det i et meget citeret essay, og forventede derfor ikke megen modstand (Putin, 2021). Han synes også at holde fast i drømme om imperial storhed, og han har åbent udtalt, at han deler Peter den Stores mål om at »tage tabte russiske områder tilbage« (citeret i Roth, 2022). Men det grundlæggende problem ligger meget dybere. Som nævnt ovenfor deles målet om at holde Ukraine inden for Ruslands indflydelsessfære af store dele af den russiske elite. På samme måde er der en dybtliggende og bredt delt utilfredshed blandt den russiske elite med den



europæiske sikkerhedsarkitektur, der opstod efter den kolde krigs afslutning. Det betyder, at selv hvis Putin træder tilbage eller dør (der er ofte forlydender om, at han har eller har haft kræft), er det usandsynligt, at Rusland bare vil give op.

➤➤ **Det ville være forkert at betegne den nuværende øst-vest-konfrontation og det dermed forbundne sammenbrud af den europæiske sikkerhedsorden, som et »Putin-problem«, der vil forsvinde, når han forlader sit embede.**

For det andet er forestillingen om, at Rusland kan eller bør reintegreres i den europæiske orden som opstod efter Sovjetunionens fald, grundlæggende fejlagtig. Ikke fordi russere i sig selv er »onde«, som nogle observatører synes at antyde, men fordi Europas sikkerhedssystem, der opstod i 1990'erne, ikke fungerede i første omgang. Faktisk var det, som denne artikel har argumenteret for, i bund og grund en tikkende bombe, der ventede på at eksplodere. At gå tilbage til status quo vil derfor ikke løse noget som helst. Det er heller ikke sandsynligt, at det vil ske, da enhver form for tillid i forholdet mellem Rusland og Vesten er forsvundet.

For det tredje er det mest sandsynlige scenarie, at et nyt jerntæppe vil sænke sig over Europa. Det vil sige, at kontinentet vil blive delt politisk, økonomisk og militært. Spørgsmålet er bare, på hvilken side af dette tæppe Ukraine vil ende. Dette afgøres i øjeblikket på slagmarken. Det synes sikkert at konkludere, at Rusland ikke vil få succes med sin oprindelige plan, som var at gennemføre en regimeskifteoperation i Kiev og erstatte Zelensky-regeringen med et prorussisk marionetregime. Det er heller ikke sikkert, at Rusland vil være i stand til at erobre og holde de fire provinser, som man annekterede i september 2022. På den anden side virker det i skrivende stund usandsynligt, at Ukraine vil være i stand til at tage alle de områder tilbage, som Rusland i øjeblikket besætter. Men selv hvis Ukraine vinder, hvilket vil sige, at det lykkes at genvinde kontrollen over alle sine områder, herunder Krim, virker det helt urealistisk at forvente, at Vesten (eller Rusland for den sags skyld) vil vende tilbage til business as usual. Det forekommer således mere sandsynligt, at vi vil leve i et Europa præget af intens sikkerhedskonkurrence og afskrækkelse.

➤➤ **Det mest sandsynlige scenarie er, at et nyt jerntæppe vil sænke sig over Europa. Det vil sige, at kontinentet vil blive delt politisk, økonomisk og militært. Spørgsmålet er bare, på hvilken side af dette tæppe Ukraine vil ende.**

Hvilke implikationer følger heraf? Til at begynde med forekommer det højt usandsynligt, at Rusland vil angribe et NATO-medlem. I de sidste år har der ganske vist været mange spekulationer om, hvorvidt Rusland måske ville gå efter en eller flere af de baltiske stater. Ved at gøre det kunne Rusland have

etableret stillinger langs Østersøkysten og måske endda sikret sig en landkorridor til sin enklave Kaliningrad (via Hviderusland). Desuden ville et sådant angreb have sat NATO's artikel 5 om kollektivt forsvar på prøve. Nogle baltiske embedsmænd og analytikere havde således udtrykt bekymring for, at andre NATO-medlemmer ikke kunne eller ville opfylde deres traktatmæssige forpligtelser i tilfælde af et russisk angreb. På grund af styrkelsen af NATO's fremskudte tilstedeværelse i regionen efter Ruslands invasion af Ukraine, er sådanne bekymringer blevet noget mindre. Rusland synes heller ikke at have den militære kapacitet til at overveje et sådant træk på nuværende tidspunkt, da dets styrker sidder fast i Ukraine. I forlængelse heraf er regionens sikkerhedsgeografi ved at ændre sig. Med Finlands og Sveriges tiltrædelse af alliancen vil Østersøen reelt blive omdannet til en »NATO-sø«. En detaljeret diskussion af de politiske og strategiske konsekvenser heraf ligger uden for rammerne af denne artikel; overordnet set synes det dog sikkert at sige, at det vil styrke NATO's forsvars- og afskrækkelsesposition i området. Det er den gode nyhed set fra et vestligt perspektiv.

Den dårlige nyhed er, at Belarus i de seneste år har udviklet sig til en russisk klientstat. Det betyder, at Rusland kan bruge Belarus som en platform for magtprojektion til at indsætte militære enheder i det nordlige Ukraine eller for at gennemføre hybride aktiviteter på grænsen mellem Belarus og NATO. Selv efter at krigen i Ukraine er slut, vil Ruslands dominans over Belarus således have vidtrækkende strategiske konsekvenser for det europæiske sikkerhedslandskab.

Endelig er der det uløste spørgsmål om, hvordan man skal håndtere mellem-liggende stater – dvs. de stater, der er fanget mellem Rusland og Vesten. Udover Ukraine er de mest fremtrædende eksempler Georgien og Moldova. I begge stater er der folkelig opbakning til vestlig integration, og de har begge ansøgt om medlemskab af EU. Samtidig er begge stater hjemsted for interne konflikter og russisk militær tilstedeværelse (Abkhasien, Sydossetien og Transnistrien). Indtil nu har vestlige lande og organisationer derfor været tilbageholdende med at give disse stater sikkerhedsgarantier. Det er endnu uvist, om en sådan mellemposition er holdbar i et europæisk sikkerhedslandskab, der er præget af åbent fjendskab mellem Rusland og Vesten. Det står imidlertid også klart, at der ikke findes nogen nemme løsninger på, hvordan man skal håndtere henholdsvis Moldova og Georgien: Er det fra et vestligt perspektiv nok at fremme en politisk og økonomisk associering med disse lande, eller vil det blot gøre dem til mål for russiske modforanstaltninger? Skal man give dem sikkerhedsgarantier? Hvis ja, hvem skal så give dem? Og hvilken slags garantier er der tale om? Det er den slags spørgsmål, som fortjener opmærksomhed af vestlige beslutningstager og sikkerhedspolitiske eksperter, inden der udbryder en ny krig i Europas udkant. At blot håbe på, at krigen i Ukraine vil slå Rusland ud af stormagternes rækker, synes ikke at være en klog strategi.

## Referencer

- Allan, Duncan (2020), »The Minsk Conundrum: Western Policy and Russia's War in Eastern Ukraine«, Chatham House Research Paper, [www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-05-22-minsk-conundrum-allan.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-05-22-minsk-conundrum-allan.pdf).
- Allison, Roy (2008), »Russia Resurgent? Moscow's Campaign to 'Coerce Georgia to Peace'«, *International Affairs*, 84(6): 1145-71.
- Asmus, Ronald D. (2002), *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era*, New York: Columbia University Press.
- Berman, Ilan (2004), »The New Battleground: Central Asia and the Caucasus«, *Washington Quarterly*, 28(1): 59-69.
- Black, J.J. (1999), »Russia and the NATO Expansion Eastward: Red-Lining the Baltic States«, *International Journal*, 54(2): 249-66.
- Bukkvoll, Tor (2016), »Why Putin Went to War: Ideology, Interests and Decision-making in the Russian Use of Force in Crimea and Donbas«, *Contemporary Politics*, 22(3): 267-82.
- Cadier, David (2018), »The Geopoliticisation of the EU's Eastern Partnership«, *Geopolitics*, 24(2): 1-29.
- Charap, Samuel og Mikhail Troitskiy (2013), »Russia, the West and the Integration Dilemma«, *Survival*, 55(6): 49-62.
- Delanoë, Igor (2014), »After the Crimean Crisis: Towards a Greater Russian Maritime Power in the Black Sea«, *Southeast European and Black Sea Studies*, 14(3): 367-82.
- Eun, Yong-Soo (2012), »Why and How should We Go for a Multicausal Analysis in the Study of Foreign Policy? (Meta-)Theoretical Rationales and Methodological Rules«, *Review of International Studies*, 38(4): 763-83.
- Fukuyama, Francis (1989), »The End of History?«, *National Interest*, 16: 3-18.
- German, Tracey (2020), »Harnessing protest potential: Russian strategic culture and the colored revolutions.« *Contemporary Security Policy*, 41(4): 541-63.
- Goldgeier, James M. (1999), *Not Whether But When: The U.S. Decision to Enlarge NATO*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Götz, Elias (2016), »Neorealism and Russia's Ukraine Policy, 1991-present«, *Contemporary Politics*, 22(3): 301-23.
- Götz, Elias (2019a), »Explaining Russia's Opposition to NATO Enlargement: Strategic Imperatives, Ideas, or Domestic Politics?« i Daniel S. Hamilton og Kristina Spohr, red., *Open Door: NATO and Euro-Atlantic Security After the Cold War*, Washington DC: Johns Hopkins University Press, pp. 481-98.
- Götz, Elias (2019b), »Enemy at the Gates: A Neoclassical Realist Explanation of Russia's Baltic Policy«, *Foreign Policy Analysis*, 15(1): 99-117.
- Götz, Elias (2022), »Taking the Longer View: A Neoclassical Realist Account of Russia's Neighborhood Policy«, *Europe-Asia Studies*, 74(9): 1729-63.
- Götz, Elias og Neil MacFarlane (2019), »Russia's role in world politics: power, ideas, and domestic influences«, *International Politics*, 56(6): 713-25.
- Götz, Elias og Jørgen Staun (2022), »Why Russia attacked Ukraine: Strategic culture and radicalized narratives«, *Contemporary Security Policy*, 43(3): 482-97.
- Hill, William (2018), *No Place for Russia: European Security Institutions Since 1989*, New York: Columbia University Press.
- Karaganov, Sergei A. (2014), »Time to End the Cold War in Europe«, *Russia in Global Affairs*, April 28, <https://eng.globalaffairs.ru/articles/time-to-end-the-cold-war-in-europe/>.
- Kassymbekova, Botakoz og Erica Marat (2022), »Time to Question Russia's Imperial Innocence«, PONARS Eurasia Policy Memo No. 771, [www.ponarseurasia.org/time-to-question-russias-imperial-innocence/](http://www.ponarseurasia.org/time-to-question-russias-imperial-innocence/).
- Kramer, Mark (1995), »NATO, Russia, and East European Security«, in U. Ra'anan og K. Martin, red., *Russia: A Return to Imperialism*, New York: St. Martin's Press, pp. 105-60.
- Larrabee, F. Stephen (2010), »Russia, Ukraine, and Central Europe: The Return of Geopolitics«, *Journal of International Affairs*, 63(2): 33-52.
- Lee, Rob (2021), »Russia's Coercive Diplomacy: Why Did the Kremlin Mass Its Forces Near Ukraine?«, Foreign Policy Research Institute, August 23, [www.fpri.org/article/2021/08/russias-coercive-diplomacy-why-did-the-kremlin-mass-its-forces-near-ukraine-this-spring/](http://www.fpri.org/article/2021/08/russias-coercive-diplomacy-why-did-the-kremlin-mass-its-forces-near-ukraine-this-spring/).
- Lieven, Anatol (1996), »A New Iron Curtain«, *The Atlantic Monthly*, 277(1): 20-25.
- Mankoff, Jeffrey (2022), »Russia's War in Ukraine: Identity, History, and Conflict«, CSIS Report, April 22, [www.csis.org/analysis/russias-war-ukraine-identity-history-and-conflict](http://www.csis.org/analysis/russias-war-ukraine-identity-history-and-conflict).
- Marshall, Andrew (1994), »Russia Warns NATO of a Cold Peace«, *Independent*, December 6, [<https://www.independent.co.uk/news/russia-warns-nato-of-a-cold-peace-1386966.html>].
- Mearsheimer, John J. (2022), »The Causes and Consequences of the Ukraine War«, *National Interest*, June 16, <https://nationalinterest.org/feature/causes-and-consequences-ukraine-crisis-203182>.
- Memcon (1995), »Summary report on one-to-one meeting between Presidents Clinton and Yeltsin«, May 10, <https://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/57568>.
- Memcon (1997), »Morning meeting with Russian President Yeltsin«, March 21, <https://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/57569>.
- Menon, Rajan og Eugene Rumer (2015), *Conflict in Ukraine: The Unwinding of the Post-Cold War Order*, Cambridge, MA: MIT Press.
- NATO (1995), *Study on NATO Enlargement*, September 3, [www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_24733.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm).

- NATO (2008), *Bucharest Summit Declaration*, Bucharest, April 3, [www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_8443.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm).
- NATO (2016), »Comprehensive Assistance Package to Ukraine«, NATO Fact Sheet, [www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2016\\_09/20160920\\_160920-compreh-ass-package-ukraine-en.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_09/20160920_160920-compreh-ass-package-ukraine-en.pdf).
- NATO (2020), »NATO recognizes Ukraine as Enhanced Opportunities Partner«, June 12, [www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_176327.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_176327.htm).
- Nygren, Bertil (2008), *The Rebuilding of Greater Russia: Putin's Foreign Policy towards the CIS Countries*, Abingdon: Routledge.
- Pop, Valentina (2009), »EU expanding its 'sphere of influence,' Russia says«, *EUobserver*, March 21, <http://euobserver.com/foreign/27827>.
- Putin, Vladimir (2021), »Article by Vladimir Putin 'On the Historical Unity of Russians and Ukrainians«, December 7, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>.
- Radchenko, Sergey (2020), »'Nothing but humiliation for Russia': Moscow and NATO's eastern enlargement, 1993-1995«, *Journal of Strategic Studies*, 43(6-7): 769-815.
- Roth, Andrew (2022), »Putin compares himself to Peter the Great in quest to take back Russian lands«, *Guardian*, June 10, [www.theguardian.com/world/2022/jun/10/putin-compares-himself-to-peter-the-great-in-quest-to-take-back-russian-lands](http://www.theguardian.com/world/2022/jun/10/putin-compares-himself-to-peter-the-great-in-quest-to-take-back-russian-lands).
- Schake, Kori (1998), »NATO after the Cold War, 1991-1995: Institutional Competition and the Collapse of the French Alternative«, *Contemporary European History*, 7(3): 379-407.
- Shiffrinson, Joshua R.I. (2020), »Eastbound and down: The United States, NATO enlargement, and suppressing the Soviet and Western European alternatives, 1990-1992«, *Journal of Strategic Studies*, 43(6-7): 816-46.
- Sil, Rudra og Peter J. Katzenstein (2010), *Beyond Paradigms: Analytical Eclecticism in the Study of World Politics*, London: Palgrave Macmillan.
- Smith, Nicholas R. (2016), »The EU under a realist scope: Employing a neoclassical realist framework for the analysis of the EU's Deep and Comprehensive Free Trade Agreement offer to Ukraine«, *International Relations*, 30(1): 29-48.
- Stent, Angela (2014), *The Limits of Partnership: U.S.-Russia Relations in the Twenty-First Century*, Princeton: Princeton University Press.
- Svoboda, Karel (2019), »On the Road to Maidan: Russia's Economic Statecraft Towards Ukraine in 2013«, *Europe-Asia Studies*, 71(10): 1685-1704.
- US Department of State (2021), »U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership«, November 10, [www.state.gov/u-s-ukraine-charter-on-strategic-partnership/](http://www.state.gov/u-s-ukraine-charter-on-strategic-partnership/).
- van Herpen, Marcel H. (2015), *Putin's Wars: The Rise of Russia's New Imperialism*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Wezeman, Siemon T. og Alexandra Kuimova (2018), »Ukraine and Black Sea Security«, SIPRI Background Paper, [www.sipri.org/publications/2018/sipri-background-papers/ukraine-and-black-sea-security](http://www.sipri.org/publications/2018/sipri-background-papers/ukraine-and-black-sea-security).
- Wilson, Andrew (2014), *The Ukraine Crisis: What it Means for the West*, New Haven: Yale University Press.
- Ziegler, Charles E. (2021), »A Crisis of Diverging Perspectives: U.S.-Russia Relations and the Security Dilemma«, *Texas National Security Review*, 4(1): 13-33.

# Frankrig, Tyskland og Storbritannien: Ukrainekrisen og en forandret europæisk sikkerhedspolitik


Krig og fred: Orden og forandring i Europa

*Som konsekvens af Putins krig i Ukraine er europæisk sikkerhed i forandring. Denne artikel analyserer, hvordan europæiske ledere fortolker Ukrainekrisen som historisk vendepunkt, og hvilken betydning det får for fremtidens Europa. Især de europæiske stormagter er centrale i forhold til disse forandringer, og derfor analyserer artiklen Ukrainekrisens sikkerhedspolitiske betydning for Europas mest magtfulde lande: Storbritannien, Frankrig og Tyskland. Artiklen viser gennem sin analyse, at alle tre lande har reage-*

*ret på måder, som ansporer til en ændring i europæisk sikkerhedspolitik, så den fremstår mere uafhængig og styrket. Det vil konkret sige et Europa, som mindsker sin afhængighed af omverdenen ved at øge sin egen kapacitet til at handle. Dette kan have konsekvenser for nogle af grundpillerne i den eksisterende europæiske sikkerhedsorden, ikke mindst troen på at sikkerhed opnås gennem gensidig afhængighed og samhandel med lande uden for Europa.*

1945. 1989. 2001. De fleste ved instinktivt, hvilke begivenheder disse årstal dækker over. Det er de helt store internationale begivenheder, der opstår som historiske vendepunkter, når gamle systemer ender, og nye begynder. Og så er der 2022: da Putins Rusland invaderede Ukraine og bragte krig tilbage på det europæiske kontinent. *Zeitenwende* (et historisk vendepunkt) for Tyskland og for europæisk sikkerhed, som den tyske kansler Olaf Scholz kaldte det i sin tale tre dage efter invasionen, hvor han annoncerede en massiv og øjeblikkelig tysk oprustning. Tyskland er ikke det eneste europæiske land, der efter invasionen af Ukraine har taget beslutninger, som gør op med årtiers nationale udenrigspolitiske traditioner. Finland og Sverige har søgt om NATO-medlemskab og dermed afsluttet deres historiske status som neutrale i det internationale system. Vi ser også, hvordan de fleste europæiske lande, herunder neutrale lande, sender våben til Ukraine, ligesom EU for første gang har sendt militære leverancer til et land i krig. I Danmark har vi ved folkeafstemningen i juni 2022 med et massivt flertal opgivet vores hidtidige EU-forsvarsforbehold for fuldt ud at kunne deltage i EU's forsvarssamarbejde. Som konsekvens af Ukrainekrigen ser vi dermed en historisk politisk vilje blandt Europas ledere til at styrke national og europæisk sikkerhed. Hvordan fortolker europæiske ledere betydningen af Ukrainekrisen som »historisk vendepunkt«, og hvilken betydning får det for fremtidens Europa?

**CHRISTINE NISSEN**  
Forsker, Dansk Institut  
for Internationale Studier,  
chni@diis.dk

 Denne artikel argumenterer for, at Putins krig i Ukraine er en  
krise af et sådant omfang, at det kan skabe forandringer i den  
europæiske sikkerhedsorden.

Denne artikel argumenterer for, at Putins krig i Ukraine er en krise af et sådant omfang, at det kan skabe forandringer i den europæiske sikkerhedsorden. Især de europæiske stormagter er centrale i forhold til disse forandringer, og derfor analyserer artiklen Ukraine Krisens sikkerhedspolitiske betydning for Europas mest magtfulde lande: Storbritannien, Frankrig og Tyskland. Artiklen viser gennem sin analyse, at alle tre lande har reageret på måder, som ansporer til en ændring i europæisk sikkerhedspolitik, så den fremstår mere uafhængig og styrket. Det vil konkret sige et Europa, som mindsker sin afhængighed af omverdenen ved at øge sin egen kapacitet til at handle. Dette kan have konsekvenser for nogle af grundpillerne i den eksisterende europæiske sikkerhedsorden, ikke mindst troen på at sikkerhed opnås gennem gensidig afhængighed og samhandel med lande uden for Europa.

For at forstå Ukraine Krisens betydning for europæisk sikkerhedspolitik analyseres en række udenrigspolitiske strategier og andre politiske dokumenter samt taler og interviewdata med centrale embedsfolk. Sidstnævnte datakilde stammer fra 15 interviews, som forfatteren har lavet med relevante embedsfolk fra flere europæiske lande samt med ansatte i blandt andet EU og NATO i løbet af 2022. Artiklen trækker også på eksisterende sekundærlitteratur om europæisk integration og de europæiske stormagter. Først diskuterer artiklen historiske vendepunkter, og hvordan de kan lede til forandring i international politik. En sådan ramme er brugbar, når man skal analysere Ukraine Krisen som historisk vendepunkt og dens betydning for de europæiske stormagter – Frankrig, Tyskland og Storbritannien – og disse landes syn på Europas sikkerhed, som anden del af artiklen zoomer ind på.

### Den europæiske sikkerhedsorden: mod sammenbrud, tilpasning eller forandring?

Internationale kriser, hvor der sættes spørgsmålstegn »ved levedygtigheden af den eksisterende politiske orden«, er afgørende historiske vendepunkter (Ikenberry, 2008: 12). Sådanne kriser i en eksisterende politisk orden kan føre forandring med sig i én af tre former: 1) sammenbrud, 2) tilpasning eller 3) omfattende forandring (ibid.). Et *sammenbrud* vil tage form af en udslettelse af det eksisterende system i mere eller mindre total grad. Det kunne være en total afmontering af en eller flere institutioner som EU, NATO og OECD, fordi de deltagende lande ikke længere er enige om de grundlæggende normer og principper, og fordi man ikke formår at skabe nye, der erstatter dem. En *tilpasning* af den eksisterende orden vil betyde en fortsættelse af den orden, som vi kender den i dag, med de samme grundpiller: stater, institutioner og spilleregler. Der vil forekomme enkelte mindre tilføjelser og tilpasninger til og af det eksisterende system, for at man bedre kan håndtere en forandret ekstern situation. En *forandring* af den nuværende orden (eller dele af den) vil omforme den i væsentlig grad. I et sådant scenarie er ordenen som udgangspunkt bibeholdt, men omstruktureret i sin helhed, og grundlæggende normer og principper genforhandles med nye, der træder i stedet.

Siden afslutningen på de to verdenskrige har internationale relationer været domineret af en vestlig, liberal orden, der er baseret på ideer som frihandel, menneskerettigheder og demokrati, og som har været organiseret gennem multilateralt samarbejde. Med afslutningen på den kolde krig blev endnu flere lande knyttet til den vestlige, liberale orden, og institutioner som NATO, WTO og EU voksede i størrelse såvel som funktion. Som observatører fristende bemærkede efter den kolde krigs afslutning, havde historien bevæget sig (og endt) i en progressiv og liberal retning (Fukuyama, 1992). I dag er denne vestlige liberale orden i krise, og den europæiske sikkerhedskontekst er forandret – også før det kulminerede med Putins invasion af Ukraine i februar 2022. Krige og kriser præger i stigende grad det europæiske nærområde, og USA kigger i stigende grad væk fra Europa – mod Kina og Asien. Valget af Donald Trump som USA's præsident i 2016, der satte spørgsmålstegn ved værdien af multilateralt samarbejde, såvel som Storbritanniens beslutning om at forlade EU samme år, viste, at multilaterale institutioner er gjort af et skrøbeligt stof. Ligeledes er ikkeliberale aktørers magtposition på den internationale scene i forandring, ikke mindst med Kinas økonomiske dominans og Ruslands aggressivitet. Disse eksempler står ikke alene, men de viser tydeligt, hvordan den moderne liberale orden, som har eksisteret i syv årtier, forandrer sig i disse år.

**➤ Hvis man ifølge klassisk europæisk integrationsteori vil forstå tempoet og udviklingen af Europas samlede politik, må man kigge på summen af de største europæiske landes interesser såvel som samspillet mellem dem**

Men hvordan omsættes historiske vendepunkter til forandring af den eksisterende politiske orden? Og hvilken slags forandring? Eksterne chok eller historiske vendepunkter skal fortolkes af diverse aktører, før der kan ske forandring (Finnemore og Sikkink, 1998; Blyth, 2003). Hvis man ifølge klassisk europæisk integrationsteori vil forstå tempoet og udviklingen af Europas samlede politik, må man kigge på summen af de største europæiske landes interesser såvel som samspillet mellem dem (Moravcsik, 1998; Wiener, Börzel og Risse, 2018). Dette gælder især, når det kommer til udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Selvom Europa – ikke mindst inden for NATO's eller EU's institutionaliserede rammer – ofte agerer som en samlet blok, der diskuterer og træffer beslutninger via enstemmighed, er det en udtalt realitet, at lande med flest ressourcer er i førersædet og har den største indflydelse på den førte politik. Frankrig, Tyskland og Storbritannien er i en kategori for sig i Europa.

Der er en række faktorer, som adskiller disse lande fra resten af Europa. De har alle nok ressourcer til alene at kunne påvirke udfald i egen ret og er dermed mindre afhængige af institutionelle rammer og bilaterale samarbejder end mindre lande. De kan derfor også »forumshope« og vælge institutionelle eller bilaterale samarbejder til – og fra – alt efter situationen. Deres økonomiske såvel som militære magt overgår andre lande i Europa, ligesom

Frankrig og Storbritannien yderligere adskiller sig ved at være atommagter og at have en fast plads i FN's Sikkerhedsråd. Europæisk sikkerhedspolitik er utvivlsomt formet af summen af de tre stores interesser igennem tiden (Krotz og Maher, 2016). Det fransk-tyske forhold – og forsoning efter århundreders krig og mistro – er en del af kernen i den europæiske sikkerhedsorden, som vi kender den i dag (Krotz og Maher, 2016). Storbritanniens tætte forhold til USA, og NATO som den primære ramme for forsvarssamarbejde i Europa, har ligeledes formet den europæiske sikkerhedspolitiske orden i moderne tid. Når forskellige slags kriser har ramt Europa, har det også været de tre store europæiske landes samlede politik, der har været afgørende for håndteringen og de efterfølgende konsekvenser for den europæiske sikkerhedsorden.

## De europæiske stormagter og Ukraine-krisen

Når man tager de europæiske stormagters indflydelse i betragtning og det limbo, som europæisk sikkerhedspolitik i øjeblikket befinder sig i, er spørgsmålet, hvordan de tre stormagter Frankrig, Tyskland og Storbritannien vil håndtere den nuværende krise, som Putins krig i Ukraine har udløst, og hvad udfaldet for europæisk sikkerhedspolitik bliver. De følgende afsnit gennemgår de tre landes reaktioner på krigen i Ukraine og deres strategiske visioner for det europæiske forsvarssamarbejde.

### **Frankrig: Øget suverænitet i et »l'Europe de la défense«.**

Tilbagekomsten af konventionel krig på det europæiske kontinent er alle europæiske landes værste mareridt, men Ukraine-krigen udgør samtidig et stort potentiale for forandring af europæisk sikkerhed, som er i overensstemmelse med franske interesser. Sådan ses Ukraine-krisen også i de parisiske regeringskontorer.

Præsident Emmanuel Macron påtog sig hurtigt rollen som den ledende konfliktmægler med sine talrige telefonsamtaler med Ukraines Zelenskyj såvel som Europas sidste kommunikationskanal til Rusland. Selvom Macron er blevet kritiseret for sine samtaler med Putin og sine forfejlede forsøg på fredsforhandlinger, har han løbende understreget sin ubetingede støtte til Ukraine (Zerka, 2022). Ukraine-krisen har da også været direkte medvirkende til en ændret fransk Ruslandspolitik og øget rivalisering mellem Frankrig og Rusland, ikke mindst i Sahelområdet i Afrika, som Frankrig har historiske bånd til, og hvor de har været massivt til stede militært i det seneste årti. Selvom det var uoverensstemmelser med militærjuntaen i Bamako, der tvang Frankrig til at trække sig ud af Mali i 2022, har konkurrence med Rusland samt Ukraine-krigen været medvirkende til fransk tilbagetrækning fra steder, hvor den russiske Wagnergruppe opererer.



**Ukraine-krisen har også vist, at Frankrig har »haft ret«, når man fra Paris igen og igen har advokeret for nødvendigheden af et Europa, der er i stand til at tage mere ansvar for egen sikkerhed.**



Ukrainekrisen har også vist, at Frankrig har »haft ret«, når man fra Paris igen og igen har advokeret for nødvendigheden af et Europa, der er i stand til at tage mere ansvar for egen sikkerhed. I årtier har skiftende franske ledere opfordret til det samme, som Macron gik til genvalg på i 2017 – et *l'Europe de la défense*, baseret på ideen om øget europæisk selvstændighed. Ambitionen om, at Europa skulle øge sin »strategiske autonomi«, har eksisteret i officielle EU-dokumenter i de senere år, men den har været omgærdet af ambivalens såvel som direkte modstand fra en række medlemslande. Ideen blev af nogen set som udpræget »fransk« og potentielt »farlig«, da en protektionistisk tilgang til handel og en mere selvstændig sikkerhedsprofil kunne få negative konsekvenser for Europas økonomiske og sikkerhedspolitiske situation.<sup>1</sup> Udefrakommende begivenheder, senest og mest kraftfuldt Putins krig i Ukraine, men også covid-19 og en ændret amerikansk udenrigspolitik, har medført et afgørende skifte i synet på nødvendigheden af europæisk selvstændighed på tværs af politikområder. Få uger efter Putins invasion af Ukraine mødtes EU's stats- og regeringsledere i historiske omgivelser på Versailleslottet lidt uden for Paris og skrev under på en erklæring, hvor EU på tværs af stort set alle politikområder skal reducere sin afhængighed af eksterne organisationer og starter. Europa skal agere mere selvstændigt når det kommer til forsvar, men også energi, teknologi og forsyningssikkerhed. Som der står i erklæringen: »Stillet over for voksende ustabilitet, strategisk konkurrence og sikkerhedstrusler mod det europæiske kontinent har vi besluttet at påtage os et større ansvar for vores sikkerhed ved at tage afgørende skridt til at opbygge europæisk suverænitet og reducere vores afhængighed« (Versailleserklæringen, marts 2022).

Siden Versailleserklæringen er en lang række nye politiktiltag blevet formuleret og implementeret med henvisning til den overordnede målsætning om et mere selvstændigt Europa med ikke mindst Frankrig i spidsen. Inden for EU's rammer er forsvarsdimensionen i EU-samarbejdet blevet udviklet massivt de seneste fem år og med betydelige nye initiativer i blot det seneste år efter Ukrainekrisen. Europa-Kommissionen præsenterede for eksempel en forsvarsplan i sommeren 2022, som tilføjer muligheden for, at EU-landene i fællesskab indkøber militært isenkram. Et sådant initiativ havde været helt utænkeligt før Ukrainekrisen. Men i den nye europæiske sikkerhedskontekst, hvor mange medlemslande øger deres forsvarsbudgetter og i øvrigt skal udskifte gammelt forsvarsmateriel, virker et sådant fælles våbenindkøb attraktivt for mange.

Også EU's nye finansieringsinstrument for forsvarsaktiviteter – den såkaldte fredsfacilitet – er blevet langt mere omfattende, end det var hensigten, da den så dagens lys i 2021 med et budget på fem milliarder euro for perioden 2021-2027. Det var oprindeligt meningen, at instrumentet skulle finansiere EU's militære aktiviteter i det globale syd.<sup>2</sup> På dette tidspunkt, lige før Ukrainekrisen, betragtede et stort flertal af medlemslandene EU's sikkerhedspolitiske rolle som primært fokuseret på det globale syd (Nissen og Larsen, 2021). Dette er ændret fundamentalt med Ukrainekrisen, og det ses tydeligt med fredsfacilitetens udvikling. Det var et historisk øjeblik, da EU's stats- og rege-

ringsledere kort efter Putins invasion af Ukraine besluttede at sende våben til Ukraine inden for EU-rammen med brug af fredsfaciliteten. Siden invasionen har EU doneret mere end 3,5 milliarder euro til Ukraine, og medlemslandene har valgt at øge fondens budget til næsten otte milliarder euro. Til sammenligning er der afsat knap en milliard euro til andre formål end at støtte Ukraine, herunder til militærstøtte i en række afrikanske lande. Selvom man fra fransk side har været opsat på at fokusere EU's sikkerhedspolitiske rolle på det globale syd, og ikke mindst Sahelområdet, har man også i Paris erkendt, at EU's sikkerhedspolitiske fokus også skal være på øst.<sup>3</sup>

Ønsket om et mere selvstændigt Europa skal ikke kun ses i en EU-sammenhæng. Frankrig anskuer snarere Europas forsvarspolitiske integration som en proces, der foregår både inden og uden for EU's institutioner. Ved en lang række lejligheder efter Ukraine-krisen har Macron understreget behovet for et mere vidtfavnende og pragmatisk *l'Europe de la défense*, hvor Frankrig er »en stormagt i hjertet af europæisk suverænitet« med stærke relationer til NATO (Macron/France24, 2022). Paris ser fortsat fransklede »coalition of the willing«-indsatser som egnede metoder til at gennemføre militære missioner i den skarpe ende (Olsen, 2023). Selvom Frankrig over de seneste årtier er blevet betydeligt mere positivt indstillet over for NATO, anser man i dag rammen som værende for amerikansk domineret og for tyrkisk influeret, til at Europa kan lade sin sikkerhed hvile alene på den nordatlantiske forsvarssalliance (ibid.).

### **Tyskland: Scholz' »Zeitenwende« og en ny rolle i europæisk sikkerhedspolitik**

For Tyskland udgør Putins krig i Ukraine en større politisk krise, end den gør i Paris, fordi man har svært ved at håndtere den med sin traditionelle tilgang til udenrigs- og sikkerhedspolitik.<sup>4</sup> Her tynger Tysklands historie stadig tungt, og derfor har tyskerne om nogen klynget sig til den liberale fredstese (Franke, 2021). Tyskland har siden 2. verdenskrig taget afstand til brug af militær magt og foretrukket et internationalt og europæisk samarbejde, der er så institutionelt som muligt, ikke mindst i sikkerhedspolitikken. Det er grunden til, at landet har så svært ved at tilpasse sig en verdensorden, der er præget af geopolitik og rå magt. Fra et mere materialistisk perspektiv udgør øget stormagtsrivalisering også en trussel for Tyskland, der med sin eksportorienterede økonomi er dybt afhængig af globaliseringen (Puglierin, 2023). Tyskland er da også blevet udsat for betydelig kritik fra mange fronter i sin håndtering af Ukraine-krisen. Tysklands mangeårige økonomiske forhold til Rusland, deres tilbageholdenhed med at sende tunge våben til Ukraine og den uklare kommunikation om krigens endemål har i mange europæiske partneres øjne gjort, at de tyske ambitioner om at påtage sig yderligere europæisk lederskab er fejlet (Olsen, 2023).

Samtidig rummer Ukraine-krisens alvor også mulighed for en transformativ ændring af Tysklands rolle i europæisk sikkerhed. I skrivende stund er tysk udenrigspolitik forandret mere i det seneste år end i hele perioden efter af-

slutningen på den kolde krig. Det kom som et chok for de fleste, da den tyske kansler Olaf Scholz i marts 2022 i sin brandtale i Forbundsdagen annoncerede en massiv og øjeblikkelig oprustning for 100 milliarder euro på forsvar, og at Tyskland fremover skulle hæve sit forsvarsbidrag fra knap 1,2 procent af BNP til 2 procent (Scholz, 2022). Dette gør Tyskland til det land i Europa med det største militærbudget. Tyskland har som så mange andre lande også bidraget med våbenleverancer, som før krigen var helt utænkeligt. Og så har Scholz indledt et selvopgør i forhold til de årtier lange tætte bånd til Putins Rusland, og han støtter overordnet op om et mere selvstændigt Europa på forsvar såvel som energipolitik.

➤ **Tyskland har som så mange andre lande også bidraget med våbenleverancer, som før krigen var helt utænkeligt. Og så har Scholz indledt et selvopgør i forhold til de årtier lange tætte bånd til Putins Rusland, og han støtter overordnet op om et mere selvstændigt Europa på forsvar såvel som energipolitik.**

I Berlin ses Ukraine-krisen således som et vendepunkt – »Zeitenwende« – som Scholz sagde flere gange under sin historiske tale, der »nødvendigtvis må fremtvinge tysk forandringsvillighed« (Scholz, 2022). Den tyske kansler udgav for nylig et opsigtsvækkende essay med titlen »The Global Zeitenwende« i det amerikanske tidsskrift *Foreign Affairs*, hvor han stiller Rusland til regnskab for at have ødelagt den internationale fredsarkitektur og lover en ny tysk »strategisk kultur« og en ny rolle for Tyskland i europæisk sikkerhed (Scholz, 2023). Også i andre sammenhænge har den tyske regering gjort alt, hvad den kan, for at signalere sin vilje til at bidrage aktivt til både NATO- og EU-tiltag, der kan underbygge en utvetydig støtte til Ukraine og forsvaret af partnere og allierede mod russiske aggressioner.

Ukraine-krisen er dermed ikke »kun« et globalt »Zeitenwende«, men også et historisk vendepunkt for tysk udenrigspolitik. Eftersom Tyskland i hele sin moderne historie har været tilbageholdende og i mange tilfælde neutral, når det kom til sikkerhedspolitikken, er det en fundamentalt ny og anderledes rolle, landet først nu skal lære at udfylde, og som ikke bliver let eller hurtigt overstået. 100 milliarder euro og derefter to procent af det tyske BNP er enorme summer, og det er ikke indlysende, hvor og hvordan pengene skal bruges. Det tyske militær kan uden tvivl bruge de ekstra ressourcer – de har været udsultet i årtier og har store huller i deres kapabilitet (Franke, 2021). Men problemet er ikke kun penge. De bureaukratiske strukturer i tysk forsvar og indkøb af militære kapabiliteter er langsommelige, ineffektive og fortravlede. Og det bliver heller ikke nemt for tyske politikere at blive enige om, hvordan pengene skal bruges (Besch og Brockmeier, 2022).

Scholz' *Zeitenwende* er da er også blevet kaldt »zeitlupenwende« eller »slow-motion forandring«, med henvisning til, at en transformation af det tyske militær vil tage år(tier), og at Tyskland fortsat holder fast i gamle mønstre, for

eksempel deres flakkende tilgang til våbenleverancer til Ukraine (The Economist, 2023). Det er endnu uvist, om det skifte, som Scholz har igangsat, vil føre til en total transformation af tysk forsvar. Som en tysk embedsmand formulerer det: »Tyskland håber inderligt, at man kan vende tilbage til normalen. Til den kantianske drøm om evig fred, som passer så godt ind i det tyske verdensbillede og identitet efter 2. verdenskrig.«<sup>5</sup> Men samme embedsmand tilføjer: »Det vil kræve politiske tiltag, der bliver ekstremt udfordrende. Det vil kræve et fundamentalt ændret syn på hård magt. Men forandringen er sket. Vendepunktet har været der.« Der er således en forandring i gang i Tyskland, som er direkte ansporet af Ukraine-krisen.

### **Storbritannien: Efter »Global Britain« kommer ... »European Britain«?**

Ukraine-krisen har medført et skifte i Storbritanniens syn på europæisk sikkerhedspolitik og vigtigheden af at opretholde et godt forhold til europæiske partnere efter Brexit. Den officielle udenrigspolitiske vision for Storbritannien efter Brexit har ellers været mod et såkaldt *Global Britain*, hvor fokus har været på at genskabe britisk status som en maritim verdensmagt (Shapiro og Witney, 2021; UK Government, 2023). I en sådan vision har tanken været, at Storbritannien skulle agere med forøget styrke på en mere selvstændig facon med styrkede bånd til Commonwealthlandene og et fortsat tæt samarbejde med USA, forankret i en NATO-ramme. EU – og Europa i det hele taget – spillede ikke den store rolle i et sådant *Global Britain*. I praksis har denne udenrigspolitiske doktrin dog indtil videre spillet fallit af flere årsager. For det første har man ikke haft ressourcerne til at genskabe Storbritanniens magt på den internationale scene, da det meste af tiden efter Brexit er gået med indenrigspolitisk kaos og forhandlinger med Bruxelles. Derudover er de geopolitiske realiteter så fundamentalt anderledes i dag sammenlignet med i 2016, da beslutningen blev taget om at forlade Unionen. Her er problemet, at *Global Britain* er bygget på en historie om Storbritanniens glørværdige fortid og en fortælling om, at intet har forandret sig (Helmersen, 2021). I en verden præget af stigende geopolitisk rivalisering, nye trusler samt et USA, der kigger mod øst snarere end mod vest, er europæiske partnere og EU ikke til at komme udenom for Storbritannien.



**Selvom Storbritannien har skiftet premierminister tre gange de seneste år, har briterne gennem deres diplomati og betydelige militærstøtte til Ukraine formået at genetablere Storbritannien som en nøglespiller i europæisk sikkerhed**

Storbritannien var passive i forløbet, der ledte op til Putins krig i Ukraine efter annekteringen af Krim i 2014 (Krotz og Maher, 2016). Med den nuværende krise har man i London satset på en langt mere aktiv rolle. Selvom Storbritannien har skiftet premierminister tre gange de seneste år, har briterne gennem deres diplomati og betydelige militærstøtte til Ukraine formået at genetablere Storbritannien som en nøglespiller i europæisk sikkerhed (Whitman, 2023).

Storbritannien er for eksempel det europæiske land, der har bidraget mest med våbenleverancer til Ukraine (Statista, 2023).

Samtidig har Ukraine-krisen, kombineret med en erkendelse af de økonomiske konsekvenser af Brexit, og at man endnu ikke har fundet fodfæste i sin internationale rolle efter Brexit, ansporet Storbritannien til at genopbygge relationer med europæiske partnere (Melvin, 2023). De konservative er ivrige efter at øge sikkerhedssamarbejdet inden for EU-rammen samt bilateralt med især Frankrig. I marts 2023 blev der afholdt et topmøde i Paris med fokus på europæisk sikkerhed og på at fremme relationen mellem Frankrig og Storbritannien. Det var første gang i fem år, at de to statsledere mødtes, og mødet blev af London – såvel som Paris – set som en mulighed for at genopbygge samarbejdet mellem de to lande efter et historisk dårligt forhold de senere år efter Brexit, ubådskriser og diskussioner om fiskekvoter. Ukraine-krisen beskrives af kilder som den direkte årsag til, at Frankrig og Storbritannien mener, det er nødvendigt at styrke det fransk-britiske forhold bilateralt og at gå sammen om et styrket sikkerhedssamarbejde i Europa (The Guardian, 2023, interview med britisk ekspert). Også Labour har ændret sit perspektiv på Europa og europæiske partners rolle for Storbritannien som en konsekvens af Ukraine-krisen. Konkret har partiet ved flere lejligheder lovet, at vinder partiet næste valg, skal der laves en retslig aftale, der formaliserer et forsvars- og sikkerhedssamarbejde mellem EU og Storbritannien, ligesom Labour ønsker øget forsvarssamarbejde med europæiske lande – her nævnes Tyskland ofte. Som Labours skyggeforsvarsminister John Healey for nylig har udtalt: »Efter Brexit – og nu bydende nødvendigt i henhold til Ukraine-krisen – er vi nødt til at genopbygge vores forhold til Europa (...) Labour ønsker en forsvars- og sikkerhedsaftale med EU og nye forsvarsaftaler med europæiske stormagter som Tyskland« (Labourlist, 2023, oversat af forfatteren).

Ukraine-krisen har dermed ansporet Storbritannien til at indse nødvendigheden af at styrke forholdet til EU og europæiske partnere. Dermed ikke sagt, at det transatlantiske forhold er blevet mindre vigtigt for Storbritannien. I London ser man USA's involvering i Ukraine-krisen som altafgørende og noget, som Europa ikke ville have kunnet klare selv. Det understreger endnu en gang for London, at USA er den stabiliserende faktor i den europæiske sikkerhedsorden. NATO-rammen betragtes også fortsat som den bærende komponent i et europæisk sikkerhedssamarbejde, og set fra Londons regeringskontorer har Ukraine-krisen medført, at NATO er mere relevant end nogensinde. Man er dog samtidig begyndt at erkende, at USA måske nok har vist sig som en effektiv partner i den nuværende krise, men deres strategiske interesser nu og i fremtiden er Kina og Indo-Stillehavet. Storbritannien har derfor også inkluderet Indo-Stillehavet som national interesse med fokus på at fastholde USA som primær partner i sikkerhedspolitikken. Og man er fra britisk side åbne over for en øget NATO-rolle i regionen.

## Europæisk sikkerhedspolitik forandret

Denne artikel har diskuteret, hvilken betydning en historisk krise som Ukraine-krisen har haft på den europæiske sikkerhedspolitiske orden. Vil den føre til sammenbrud, simpel tilpasning eller forandring?

➤➤ **Konsekvenserne af krigen har allerede på nuværende tidspunkt medført forandring af den europæiske tilgang til sikkerhedspolitikken i form af et opgør med en af EU's grundsten: troen på, at fred og demokrati kan sikres gennem samhandel og gensidig afhængighed.**

Selvom udfaldet af Putins krig i Ukraine stadig er uafklaret, har de europæiske stormagters håndtering af krisen haft en række omkalfatrende konsekvenser for europæisk sikkerhed. Konsekvenserne af krigen har allerede på nuværende tidspunkt medført forandring af den europæiske tilgang til sikkerhedspolitikken i form af et opgør med en af EU's grundsten: troen på, at fred og demokrati kan sikres gennem samhandel og gensidig afhængighed. Denne tilgang til verden er europæerne ved at erkende må gentænkes. Det har ikke mindst Ukraine-krisen tydeliggjort, da Europa pludselig er blevet medfinansier af Putins krig i Ukraine med Europas energiimport fra Rusland, der beløb sig til over 100 milliarder euro i 2022. Hvad der hidtil har været franske visioner om et mere selvstændigt Europa, er med Ukraine-krisen blevet accepteret af stort set alle europæiske stats- og regeringsledere som en nødvendighed. Som Hollands regeringsleder, Mark Rutte – en af de hidtil argeste modstandere af et mere autonomt Europa – udtrykte det i en tale kort efter invasionen: »Tiden er inde til forandring. Vi er nødt til at forbedre vores strategiske autonomi, hvilket Frankrig indtrængende har opfordret os til i lang tid« (Rutte, 2022). Versailleserklæringen om behovet for øget selvstændighed har som nævnt dannet ramme for en lang række nye politikinitiativer i EU-regi fremsat i løbet af 2022. Dermed er grundstenen lagt for, hvad der kan være en fundamentalt forandret rolle for Europa på den internationale scene som en aktør, der reducerer sin afhængighed af aktører og nationer, og som agerer selvstændigt.

Et mere selvstændigt Europa vil ændre på nogle af de konstanter, som hidtil har karakteriseret den nuværende sikkerhedsorden i Europa. EU er fra Kul- og Stålunionen til udviklingen af det indre marked bygget på en idé om, at gensidig økonomisk afhængighed udgør kernen i det europæiske fredsprojekt efter 2. verdenskrig. Også forholdet til lande uden for Europa har været præget af denne tankegang. Et centralt eksempel er naturligvis Rusland, som Europa selv under den kolde krig havde tætte handelsforbindelser med. Ikke engang annekteringen af Krim og senere mordforsøget på den russiske oppositionsleder Aleksej Navalnyj, der ellers medførte et relativt omfattende sanktionsregime mod Rusland, ændrede grundlæggende på Europas ruslandspolitik. Den forblev baseret på afhængighed og et ønske om at fastholde dialog og diplomatiske relationer til Europas nabo mod øst.

Et Europa, der er funderet på denne fredstese, har været muliggjort af den amerikanske sikkerhedsgaranti, som udgør en anden konstant i den europæiske sikkerhedsorden, der er under forandring disse år. Selvom den nyeste udvikling i Østeuropa har fået Biden til at vende fokus mod det europæiske kontinent, og at det har været afgørende for håndteringen af krisen, markerede USAs tilbagetrækning fra Afghanistan i sensommeren 2021, at tiden for amerikansk deltagelse med egne liv på spil i fjerne krige er ovre. I stedet har Bidens agenda om at genopbygge USA (Build Back Better) og at prioritere den amerikanske middelklasse også i udenrigspolitiske anliggender klare paralleller til præsident Trumps *America First*-strategi med et øget indadskuende fokus. Det Sydkinesiske Hav og Kina er stadig en hovedprioritet for USA, der higer efter at øge deres militære tilstedeværelse i Kinas interessesfære. At USA fremover vil være mindre engageret i konflikthåndtering, betyder ikke, at det er blevet et isolationistisk land, der kun kigger indad (Nissen, 2022). USA's militære tilstedeværelse over hele verden er fortsat enorm med mere end 700 militærbaser spredt over hele kloden. USA vil også fortsat være en god allieret, ikke mindst i NATO-regi, som en aktiv og effektiv forsvarer af sine interesser. Disse interesser adskiller sig dog i stigende grad fra Europas. USA har længe bedyret, at europæerne bør investere mere i deres eget forsvar, og selvom Ukraine-krisen har vist Europas fortsatte afhængighed af amerikanerne, har den også vist, at tiden er inde til, at Europa fremover opbygger mere selvstændighed.

Mange af de nye tiltag om øget europæisk autonomi har ikke kunne ladet sig gøre uden et stærkt tysk-fransk partnerskab, som er blevet styrket i de seneste fem år, til trods for et personligt dårligt forhold mellem præsident Macron og den tyske kansler Scholz. Franske og tyske visioner om Europas sikkerhed og deres syn på brug af militær magt er da også fortsat langt fra hinanden, og Frankrigs tvivl om Tysklands rolle som troværdig militær aktør er kun vokset oven på Ukraine-krisen. Dette er til trods for, at Ukraine-krisen har medført, at Tyskland har taget et opgør med sin tilgang til sikkerhedspolitik. Selvom Frankrig synes, det går for langsomt,<sup>6</sup> markerer Scholz' »*Zeitenwende*« et paradigmeskifte for tysk – og dermed også europæisk – sikkerhedspolitik. At en så ressourcestærk spiller som Tyskland, der hidtil har siddet på hænderne, når det kom til sikkerhed og forsvar, nu tilfører store pengesummer og lederskab (omend tøvende) til europæisk sikkerhedspolitik, vil ændre »gamet« for Europa. Vi har allerede set, hvordan den tyske beslutning i Bundestag om at øge forsvarsbudgettet til to procent af BNP, straks fik andre europæiske lande til at følge trop. Som flere embedsmænd har sagt, var det 1:1 en konsekvens af den tyske beslutning, at deres pågældende stats- og regeringsledere også valgte at øge deres forsvarsbudgetter.<sup>7</sup>

Ukraine-krisen har også medført et nyt ønske i London om at styrke forholdet til europæiske partnere, både bilateralt, i NATO-rammen og også i EU-rammen, på trods af Brexit. Selvom man i Storbritannien anser USA's engagement i krisen som afgørende, erkender man også, at det langsigtede udenrigspolitiske fokus er på Asien og ikke Europa. Man er i London ved at erkende, at der

ikke eksisterer et modsætningsforhold mellem det at være en tæt allieret med USA og et styrket europæisk forsvarssamarbejde – bilateralt med især Tyskland og Frankrig, i NATO og sågar også i EU-rammen. At Storbritannien efter et Brexit potentielt vil indgå i tættere samarbejde med europæiske partnere og inden for de institutionelle rammer af europæisk sikkerhed, vil også føre til en massiv styrkelse af den samlede europæiske sikkerhedspolitik.

Ukrainekrisen lader dermed til at have ansporet en forandring af europæiske sikkerhedspolitik i en mere uafhængig og massivt styrket form, der Brexit til trods samler de europæiske stormagter.

## Noter

- 1 Interview med embedsmænd fra henholdsvis Tyskland, Holland og Danmark.
- 2 Interview med embedsmænd i EU's institutioner.
- 3 Interview med franske embedsmænd.
- 4 Interview med tyske embedsmænd og eksperter.
- 5 Interview med tysk embedsmand.
- 6 Interview med franske embedsmænd og eksperter.
- 7 Interview med svenske og danske embedsmænd og eksperter.

## Referencer

- Besch, S. og S. Brockmeier (2022), »Waking a Sleeping Giant: What's Next for German Security Policy«, commentary, War on the Rocks.
- Blyth, M. (2003), »Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas and Progress in Political Science«, *Perspectives on Politics*, 1(4): 695-706.
- Krotz, U. og R. Maher (2016), »Europe's crises and the EU's 'big three'«, *West European Politics*, 39(5): 1-20.
- Financial Times* (2023), »Sunak and Macron to attend first UK-France summit for five years« <https://europæiske.ft.com/content/69dcbe1a-8678-4be0-9449-661a73a54297>
- Finnemore, M. og K. Sikkink (1998), »International Norm Dynamics and Political Change«, *International Organization*, 52(4): 887-917.
- France24* (2022), »Macron unveils shift in military posture as war returns to Europe. 09/11/2022, <https://france24.com/en/africa/20221109-france-reorientates-its-military-goals-as-war-returns-to-europe>
- Franke, U. (2021), »A Millennial Considers the New German Problem After 30 Years of Peace«, commentary, War on the Rocks.
- Fukuyama, F. (1992), *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.
- G. John Ikenberry (2018), »The end of liberal international order«? *International Affairs*, 94(1): 7-23.
- Helmersen, O. (2021), »Nu hvor fortøjningerne til EU er kappet, kan Storbritannien igen indtage den plads, det havde, dengang solen aldrig gik ned over imperiet«, *Ræson*, <https://europæiske.raeson.dk/2021/ole-helmersen-nu-hvor-fortoejningerne-til-eu-er-kappet-kan-storbritannien-igen-indtage-den-plads-det-havde-dengang-solen-aldrig-gik-ned-over-imperiet/>
- Howorth, J. (2000), *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave.
- Labourlist (2023), »Healey: 'Britain needs a national strategy which is relentlessly pragmatic'«, 7. Februar.
- Manners, I. (2002), »Normative Power Europe: A Contradiction in Terms«? *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-58.
- Melvin, N. (2023), »The UK and European Security: Five Key Lessons from the Ukraine War«, *Rusi Journal*.
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press, European edition with London: Routledge/UCL Press.
- Nissen, C. (2017), »The EU's Common Security and Defence Policy after Brexit: Forged in Crisis«, *DIIS Report*.
- Nissen, C. (2022), »EU's lette valg: USA ønsker et mere sikkerhedspolitisk selvstændigt Europa«, *DIIS Policy Brief*. DIIS: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Nissen, C. og J. Larsen (2021), »European strategic autonomy: from misconceived to useful concept: what can we learn from the Northern outlook«? *DIIS Policy Brief*.
- Olsen, K. (2023), »Danmark skal finde sin nye plads i EU's forsvarspolitiske maskineri«, *DIIS Policy Brief*.



- Puglierin, J. (2023), »Arm for the storm: Germany's new security strategy«, commentary, European Council on Foreign Relations.
- Rutten, M. (2001), »From Saint Malo to Nice«, i P. Chaillot, red., *European Defence: Core documents*, Institut d'Etudes et de Sécurité & Union de l'Europe Occidentale.
- Scholz, O. (2022), »Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag«, 27. february 2022, <https://europaiske.bundesregierung.de/breg-en/chancellor/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>
- Scholz, O. (2023), »The Global Zeitenwende«, *Foreign Affairs*, Januar/februar.
- Shapiro, J og N. Witney (2021), »Beyond Global Britain: A realistic foreign policy for the UK«, European Council on Foreign Relations.
- Smith, K. (2014), *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge, UK: Polity Press.
- Statista (2023), »The Countries Sending the Most Military Aid to Ukraine«, februar.
- The Guardian* (2023), »A welcome return to normality: the Macron-Sunak summit«, 7. marts.
- The Economist* (2023), »A year after he promised a transformation, Olaf Scholz has done too little«, *Leaders*, 23. februar.
- The Washington Post* (2022), »Are Republicans turning against NATO«? 22. april.
- Widmaier, W., M. Blyth og L. Seabrooke (2007), »Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises«, *International Studies Quarterly*, 51(4): 747-59.
- Whitman, R. (2023), »One year on: the UK's response to Russia's war on Ukraine«, commentary, The authoritative source for independent research on UK-EU relations.
- Wiener, A., T. Börzel og T. Risse (2018), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Zerka, P. (2022), »The case for defence: how Russia's war in Ukraine has proved France right«, The European Council on Foreign Relations (ECFR).

# Fra aktivistisk internationalisme til balancerende aktivisme: Dansk aktivisme i den nye verdensorden

Krig og fred: Orden og forandring i Europa

*Mens USA og NATOs sikkerhedsgaranti udgør hjørnestenen i den europæiske sikkerhedsarkitektur, har den strukturelle rivalisering mellem USA og Kina samt Ruslands revisionistiske linje medført øgede amerikanske forventninger om, at Europa selv kan varetage regionale konflikter. Det har direkte konsekvenser for den danske militære aktivisme, der har været praktiseret som en reaktion på udviklingen i den regionale orden. Særligt den militariserede aktivisme har været designet til at fastholde et amerikansk engagement i det europæiske kontinent*

*gennem en imødekommelse af amerikansk efterspørgsel. Det har ledt Danmark ind i en række koalitionskrige, hvor internationalisme har været direkte koblet til at betale for sikkerhedsgarantien og for at nyttegøre NATO-alliancen for amerikanerne. Denne forretningsmodel er under pres i den øgede strukturelle rivalisering, tilstedeværelsen af regionale trusler og øget europæisk samarbejde. Derved bevæger aktivismen sig i en ny balancerende regional fase, hvor Danmark aktivt skal investere i de vestlige sikkerhedsinstitutioner for at balancere de regionale trusler.*

Opretholdelsen af den amerikanske sikkerhedsgaranti og fastholdelse af et stærkt amerikansk engagement i den europæiske sikkerhedsorden er bundlinjen for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Fastholdelsen af det »regionale NATO«, hvor organisationens defensive afskrækkelseskapacitet fungerer som den samlende ordensramme for kontinentets sikkerhed, har derfor været retningsgivende for formen og intensiteten i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik både før og efter den kolde krig (Ringsmose, 2009; 2010). Artiklen her tager i sin ordensforståelse udgangspunkt i en forståelse, som minder om det, der i introduktionsartiklen til dette temanummer er beskrevet som en »hegemonisk orden«. Denne er karakteriseret ved en vertikal koncentration af magtressourcer hos en særligt stærk stat og dennes egeninteresse, hvor USA's interesse er at skabe »en orden med det formål at bygge og opretholde en hierarkisk struktur omkring sin egen privilegerede position« (Lauritsen og Kristensen, 2023). Dansk udenrigspolitik beskrives oftest gennem begrebet »aktivisme«, som har fungeret som en samlet beskrivelse for dansk udenrigspolitisk engagement. Den er derfor blevet associeret med en række forskellige karaktertræk af diplomatisk, ordens-, real-, værdipolitisk karakter (f.eks. Holm, 2002; Knudsen, 2014; Pedersen, 2012; Kristensen og Larsen, 2017), som har været associeret med forskellige typer af aktiviteter af diplomatisk, økonomisk og sikkerhedspolitisk karakter (Pedersen og Ringsmose, 2017), der har været praktiseret i forskellige udenrigspolitiske arenaer (Wivel, 2017; Olesen, 2017; Rynning og Ringsmose, 2017; Jakobsen og Kjærsgaard, 2017).

**RASMUS BRUN  
PEDERSEN**

Lektor, Institut for  
Statskundskab,  
Aarhus Universitet,  
brun@ps.au.dk



**Graden og formen af den danske militære aktivisme har været et forsøg på at fastholde en amerikansk baseret ordens-politik på det europæiske kontinent. Forenklet sagt har Danmark søgt at bidrage til en »nyttiggørelse« af de vestlige allierede med det langsigtede mål at fastholde amerikanske interesser i at opretholde sikkerhedsgarantien.**

I det følgende analyseres udviklingen i den danske militære aktivisme efter den kolde krigs afslutning med afsæt i det sikkerhedspolitiske område. Argumentet er at graden og formen af den danske militære aktivisme har været et forsøg på at fastholde en amerikansk baseret ordens-politik på det europæiske kontinent. Forenklet sagt har Danmark søgt at bidrage til en »nyttiggørelse« af de vestlige allierede med det langsigtede mål at fastholde amerikanske interesser i at opretholde sikkerhedsgarantien. Det at optræde som en relevant og loyal allieret har været et redskab til at forpligte amerikanerne på europæisk sikkerhed og har kunnet fungere som en balance mod de kontinental-europæiske kræfters vision for en alternativ mere autonom europæisk sikkerhedsorden, med særligt Frankrig i førersædet. Denne atlantisk orienterede »forretningsmodel«, hvor man har orienteret sig mod USA baserer sig imidlertid på en forudsætning om amerikansk efterspørgsel samt en tilpasning af de danske militære kapaciteter til at imødekomme denne efterspørgsel (Pedersen og Reykers, 2023). Argumentet er således, at der i perioden efter den kolde krig kan konstateres en række skift i den danske militære aktivisme, der grundlæggende har været reaktioner på udviklingen i den amerikanske efterspørgsel til sine europæiske allierede. Det danske respons har altså derfor været drevet af en kombination af defensive målsætninger, hvor militær aktivisme og interventionsdeltagelse har været et redskab til at betale for sikkerhedsgarantien i en periode med et lavt regionalt trusselsniveau, samtidigt med at den har været et middel til status- og prestige-søgning inden for det overordnede atlantiske ordenshierarki, kombineret med at den har været designet til at konsolidere denne overordnede sikkerhedsorden (de Cavalho og Neumann, 2015; Jakobsen et al., 2018).

USA's strukturelle rivalisering med Kina har imidlertid medført en omprioritering af USA's regionale engagementer på bekostning af inddæmningen af Kina i Asien. Dette har ledt til et magt-vakuum i Europa, hvor Rusland har forsøgt at konsolidere sig i sine nærområder som regional stormagt. Fra amerikansk side har denne udvikling ledt til en forventning om øget regionalt ejerskab blandt dets allierede og arbejdet for en regionalisering af konfliktløsningen.

Konturen af en ny global og regional orden med styrkede kontinental-europæiske magter, regionale konflikter samt en ny rolle for USA ændrer grundlæggende forretningsmodellen for den danske aktivisme (jf. Udenrigsministeriet 2016; DIIS 2019; DIIS 2020; Forsvarsministeriet 2022), hvilket også har manifesteret sig i den seneste udenrigs- og sikkerhedspolitiske stra-

tegi (Regeringen 2022; 2023), hvor Danmark i stigende grad er begyndt at forholde sig til den nye sikkerhedspolitiske orden i Europa.

➤ **Konturen af en ny global og regional orden med styrkede kontinentaleuropæiske magter, regionale konflikter samt en ny rolle for USA ændrer grundlæggende forretningsmodellen for den danske aktivisme.**

Konklusionen i artiklen er, at den seneste udvikling kræver en omfortolkning af aktivisme-begrebet, hvis det fortsat skal bruges som rettesnor til at indfange den militære aktivisme i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Artiklen lancerer begrebet »balancerende aktivisme«, som udtrykker den tyngdeforskydning, vi i øjeblikket ser i den danske strategiske tænkning, som er karakteriseret ved en bevægelse væk fra interventionsdeltagelse til regional sikkerhed og balancering af regionale trusler, hvor fastholdelsen af det atlantiske element fortsat er et centralt element i den danske strategi, samtidigt med at det åbner op for deltagelsen i de bredere sikkerhedspolitiske dagsordener i EU-samarbejdet. Artiklen er struktureret over en indledende præsentation af udviklingen i den amerikanske efterspørgsel til sine NATO-allierede. Herefter beskrives udviklingen i den danske aktivisme, hvor argumentet er, at aktivismens form og indhold grundlæggende har været en reaktion på den amerikanske efterspørgsel, med det sigte at fastholde USA's europæiske engagement. Afslutningsvist diskuteres fremtiden for den balancerende aktivisme kort.

### **Udviklingen i den amerikanske efterspørgsel til de europæiske allierede**

Fundamentet i den europæiske sikkerhedsorden har været den amerikanske sikkerhedsgaranti. Det har i praksis betydet, at NATO er den institutionelle ramme for europæiske afskrækkelsespotentialer på det militære område. Relationerne mellem Europa og USA har derfor været drevet tilstedeværelsen af eksterne trusler og fælles interesser har fungeret som drivkræfter til at opretholde og vedligeholde alliancen (Jakobsen og Ringsmose, 2017). Samtidigt har det asymmetriske styrkeforhold imellem USA og Europa givet en række udfordringer, hvor de militært svagere og mindre koordinerede europæiske stater har haft et incitament til at free-ride på den amerikanske sikkerhedsproduktion (Pedersen, Ohrt og Svendsen, 2023). Dette har desuden ledt til at USA har haft (legitim) ret til at blande sig i europæisk sikkerhedspolitik og til at stille krav og presse europæerne i forhold til deres bidrag til at opretholde ordenen (Pedersen og Reykers, 2023).

Målet har for mange europæiske lande har derfor været at finde et økonomisk og sikkerhedspolitisk ligevægtspunkt, hvor man har ydet »tilstrækkeligt« til at fastholde den amerikanske tilstedeværelse uden at sprænge banken. Diskussionen om byrdedelingen i NATO har derfor kredset om prisen for at fastholde sikkerhedsgarantien i artikel 5 i NATO-pagten, hvor diskussionen om

størrelsen af den europæiske forsikringspræmie, som er behandlet i artikel 3, har været i fokus. Den amerikanske interesse har grundlæggende været at få europæerne til at yde mere for den kollektive sikkerhed – eller i det mindste nyttiggøre de europæiske ressourcer for USA ved at kunne bruge europæiske bidrag til at understøtte de globale amerikanske interesser. Det har betydet, at de europæiske allierede har kunnet fokusere deres kapaciteter på to typer af efterspørgselsindikatorer: input-indikatorer, som måler, hvor meget landene bruger på forsvar, herunder territorielt forsvar. Output-indikatorer måler på villigheden til at bidrage (militært) til internationale interventioner og viljen til at dele risiko og tab med amerikanerne (Ringsmose, 2010). Et centralt redskab for USA til at presse europæerne har været troværdighed, i truslen om et reduceret amerikansk engagement i NATO, hvis der opstår en faldende marginalnytte af alliancen set fra et amerikansk synspunkt (Jakobsen, 2014). Troværdigheden af amerikanske trusler om tilbagetrækning var højere efter den kolde krigs afslutning, da Rusland ikke længere udgjorde en eksistentiel trussel mod NATO. Dette ledte til indførelsen af de nye output-indikatorer i samarbejdet i tillæg til input-indikatorerne og var i høj grad designet til at mobilisere og nyttegøre NATO-landenes forsvarsressourcer for USA. Dette gav sig i slutningen af 1990'erne og start-nullerne udtryk i kravet om udviklingen af deployeringsstyrker og en (gradvis) omstilling til interventionsforvar, samtidigt med at man ved NATO's Istanbul-topmøde i juni 2004 og senere ved topmødet i Riga 2006 søgte at forpligte de europæiske lande på at bruge 2 pct. af BNP på forsvar (Jakobsen og Ringsmose, 2017). Udover disse formelle foranstaltninger blev risikovilligheden til at sætte sine tropper i fare (risikodeling) – et vigtigt byrdefordelingsmål, da NATO blev involveret i krigsmissioner i særligt Afghanistan og senere Irak, hvor deltagelse i de amerikanske ledede koalitionskrige blev koblet til den fremtidige nytte af NATO (jf. Ringsmose, 2010).

Efter den russiske annektering af Krim og den øgede strukturelle rivalisering mellem USA og Kina har fokus igen blevet rettet imod territorialforsvar og afskrækkelse. Det har ledt til nye amerikanske forventninger til de europæiske allierede til at løfte regionale sikkerhedsopgaver. Utilfredsheden med de europæiske landes indsats betød, at USA allerede i 2014 spillede en nøglerolle i at forme Alliancens reaktion på den stigende russiske trussel. Obama-administrationen sendte fly og soldater til Østeuropa og øgede USA's deltagelse i NATO-øvelser ligesom der blev taget skridt til at muliggøre en hurtig udsendelse af større amerikanske forstærkninger i Øst- og Centraleuropa (Jakobsen og Ringsmose, 2017). Obama-administrationens forsøg på at presse sine allierede til at bruge mere havde begrænset succes, men den samlede nedgang i europæiske forsvarsudgifter blev dog stoppet, og der var en svag positiv bevægelse mod målet på 2 pct. (Jakobsen og Ringsmose, 2017; Pedersen, Ohrt og Svendsen, 2023). Under Trump administrationen truede amerikanerne derfor med at ændre og reducere deres engagement i Alliancen, medmindre de allierede, der brugte for lidt, gjorde klare fremskridt med at overholde de forpligtelser, der blev indgået på topmødet i Wales, hvor det blev aftalt, at landene skulle bruge 2 pct. af BNP på forsvar inden for et årti, og 20 pct. af

de 2 pct. skal anvendes på udviklingen af kapaciteter. Trumpadministrationen krævede ikke kun mere input, men ville også have mere output i forhold til balancering af Kina, og den brugte skarpere retorik og truede med mere drastiske foranstaltninger, hvis europæerne ikke overholdt forpligtelserne. Dette ledte til en stigning i forsvarsudgifterne i perioden frem mod 2020. Situationen efter 2014 ledte dog også til en udvikling i det europæiske samarbejde, særligt i EU-rammen, hvor landene i perioden intensiverede arbejdet for yderligere samarbejde om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt den fælles forsvarspolitik, hvor landene forpligtede sig til yderligere koordination på de bredere sikkerhedspolitiske områder samt til at udvikle rammer til at facilitere materiel-anskaffelser (jf. DIIS, 2019). Samlet kan man derfor tale om en udvikling i kravene fra USA til Europa, der relativt bevæger sig væk fra output over imod inputsiden frem til 2014. Udviklingen allerede under Trump, men særligt efter Ukraine-krigen i 2022, har forstærket det amerikanske engagement men har samtidigt også for alvor skubbet på de europæiske investeringer og forsvarsbudgetter, hvilket ser ud til at have givet startskuddet til øget regionalt medejerskab i konflikten og i opretholdelsen af den europæiske sikkerhedsorden. I takt med intensiveringen af den globale rivalisering og stigningen i de regionale trusler har Biden-administrationen dog øget efterspørgslen til europæerne, sådan at de fremover forventes at bidrage på begge parametre, hvor forventningerne til output bliver en kombination af permanente bidrag til afskrækkelsen af Kina i Asien samt ad hoc baserede støttepakker Ukraine (jf. tabel 1).

Tabel 1: Udviklingen i den amerikanske efterspørgsel efter europæiske bidrag

Periode	Eksterne trusler	Forventninger	Efterspørgsel	Eksempler
1989-2001	Ingen direkte trusler mod Europa – output missioner i multilaterale rammer	Regionalt: Løsning af regionale sikkerhedsopgaver i multilaterale rammer	Output over input	Første golfkrig 1991 Kroatien og Bosnien Herzegovina (1990'erne) Kosovo 1999
2001-2014	Ingen direkte trusler med Europa	Øget amerikansk aktivitetsniveau – deltagelse i koalitionskrige med US uden for NATO's område	Output over input	Afghanistan (2001) Irak (2003) Libyen (2011) ISIS (2011) Syrien og Irak
2014-2022	Stigende direkte trusselsniveau fra Rusland, øget stormagtsrivalisering	Regionalt: Afskrækelse og territorielt forsvar. Øget europæisk koordinering Globalt: deltagelse i balancering af Kina	Input over output – men med US ønske om øgede bidrag til balancering af Kina, sådan at der skal leveres på både input og output	Militær oprustning i Europa – 2% brugt på forsvar som minimum Deltagelse i flådebidrag i det Sydkinesiske hav

Inspireret af Jakobsen og Ringsmose (2017).

## Udviklingen af dansk udenrigspolitisk aktivisme som svar på de amerikanske krav

Litteraturen har knyttet forskellige aspekter til aktivismebegrebet og har set det som et udtryk for så forskelligartede tendenser som pragmatisk tilpasning, status søgning og værdipolitik. Analysen her peger primært på aktivismens funktion i forhold til at fastholde og forankre USA i den europæiske sikkerhedsarkitektur. Tolkningen lægger vægt på, at udviklingen i aktivismen kan ses som en respons på USA's ændrede forventninger til sine europæiske allierede siden den kolde krigs afslutning, hvilket er med til at understrege de tilpasningspolitiske aspekter af strategien.

### **Aktiv internationalisme (1989-2001)**

Med Den Kolde Krigs ophør åbnede »mulighedernes vindue« sig for, hvad der er blevet døbt »den aktive internationalisme«. Det var en ny strategi for udenrigspolitikken, som udtrykte et opgør med den danske tilpasningspolitik under den kolde krig og i perioden før verdenskrigene. Symbolet på denne nye udenrigspolitik var, da besætningen på korvetten »Olfert Fischer« i september 1990 sejlede ud for at deltage i den første Irakkrig, som handlede om at befri Kuwait fra irakisk besættelse. Efter flere år med fodnoter og tilbagetrukken udenrigs- og sikkerhedspolitik ønskede regeringen at markere handlekraft og villighed til at forfølge en mere aktiv kurs internationalt ved at deltage i den internationale koalition i Golfen. Kernen i den nye udenrigs- og sikkerhedspolitik var, at man deltog aktivt og forpligtende i den internationale politik. Det gav sig også udslag i den danske indsats for at få de baltiske lande med i EU og NATO-samarbejdet samt deltagelse i FN's fredsbevarende aktioner på Balkan.

Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen nåede sammen med den borgerlige regering i 1993 at udmønte visionerne i den danske udenrigspolitik. De socialdemokratisk-ledede regeringer under Poul Nyrup Rasmussen (1993-2001) videreførte stort set principperne i aktivismen med hensyn til prioriteringer og ambitioner. Det gjaldt også krigene i det tidligere Jugoslavien i løbet af 1990'erne, hvor Danmark deltog med talrige militære bidrag. Det gjorde sig ikke mindst gældende, da danske Leopard-kampvogne i 1994 kom i kamp med serbiske styrker.

Slaget var med til at føre Danmark ind på en militaristisk, sikkerhedspolitisk kurs, hvor vægten lå på en robust tolkning af international ordenspolitik. Udadtil var de militære bidrag med til at signalere over for vores allierede, herunder ikke mindst USA, at Danmark mente sin nye udenrigspolitiske strategi alvorligt, og at man kunne regne med Danmark som en loyal allieret. Samtidig var der mandat fra FN's Sikkerhedsråd, hvormed det folkeretlige grundlag for de militære operationer, som Danmark deltog i, var i orden. Dette var aktiv internationalisme med vestligt fortegn.

Danmarks militære engagement fortsatte senere med konflikten i Kosovo i 1999, hvor NATO bombede serbiske stillinger for at beskytte Kosovos ci-

vilbefolkning mod overgreb fra de serbiske tropper. Bombningerne skete nu uden FN-mandat på grund af russisk modstand i Sikkerhedsrådet. Strømpilen i denne gradvise militarisering af den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik var, at den skulle udfoldes inden for international lov og orden og så vidt muligt med opbakning fra FN – nemlig gennem en aktivistisk internationalisme funderet i international ret og liberale værdier, gerne med FN og NATO som de centrale arenaer. Kosovo-konflikten viste dog også, at hvis der opstod uoverensstemmelser mellem FN og USA, at Danmark var villig til at lægge sig tæt op af USA, da den transatlantiske relation blev set som en forudsætning for dansk interessevaretagelse og for at fastholde USA i den europæiske sikkerhedsarkitektur (Olesen, 2019).

### ***International aktivisme (2001-14)***

Den multilaterale komponent i aktivismen kom under pres efter terrorangrebet på USA den 11. september 2001. Poul Nyrup Rasmussen udtalte ved Folketingets åbning den 1. oktober 2001, at angrebet ikke kun var et angreb på USA, men også på de vestlige værdier og en række af de principper, der er indeholdt i den danske demokratiforståelse og lagde sig derved på linje med de øvrige europæiske allierede. Denne pointe blev understreget, da han en måned senere, ved udskrivelsen af folketingsvalget, pegede på, at Danmark »delte skæbne med USA«, og at man ønskede at stå »skulder ved skulder« med USA i krigen mod terrorisme. Terrorangrebet fik imidlertid den konsekvens, at USA anlagde en mere selvstændig sikkerhedspolitisk linje, hvilket stillede mange allierede i et dilemma om man ville følge den mere selvstændige amerikanske linje eller man ville fastholde et bredere multilateralt udgangspunkt. De danske politikere var langt fra enige om, hvad Danmark skulle gøre i denne vanskelige situation. Forenklet sagt stod Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og venstrefløjen fast på, at Danmark skulle prioritere fastholdelsen af det transatlantiske spor via FN- og EU-arenaerne, mens Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti ønskede at opprioritere en mere direkte bilateral relation i krigen mod terror, hvor det danske bidrag ville opnå en større synlighed i Washington, da man derved ville bryde med den mere forsigtige FN-linje. Regeringsskiftet ved valget i november 2001 afgørende på de parlamentariske dynamikker på det sikkerhedspolitiske område, da der for første gang i 70 år var et flertal til højre på udenrigspolitikken. Den 13. december 2001 bad den danske udenrigsminister, Per Stig Møller, om Folketingets samtykke til dansk deltagelse i en operation i Afghanistan som direkte krigsførende magt under amerikansk ledelse. De danske bidrag var knyttet til FN's resolution 1368. Regeringen udtrykte ønske om at bidrage direkte til en amerikansk-ledet koalition. Dette var i modstrid med socialdemokratiske og radikale ønsker om at fastholde et mere traditionelt multilateralt udgangspunkt for den danske indsats, hvor man skulle bidrage til en FN-indsats efter den amerikanske krig mod Taleban. Spændingen mellem at fastholde en mere »traditionel« aktivisme gennem internationale organisationer og regeringens ønske om en mere »offensiv« aktivisme, som skulle praktiseres gennem en relativt snæver alliance med USA, blev meget tydelig i 2002, da det stod klart,



at USA planlagde en invasion af Irak. Fra efteråret 2002 stod det klart, at den danske regering ønskede at støtte amerikanerne i den forestående invasion. Denne gang sagde den danske opposition dog fra. KV-regeringens begrundelse for den danske krigsdeltagelse fik et særligt ideologisk og værdipolitisk skær, men dækkede på mange måder også som en strategi til at styrke den danske status position i det hierarki, der var opstået blandt de lande der støttede en snæver atlantisk kobling, samtidigt med at man fremstillede sig som en nyttig og relevant allieret. På trods af splittelsen om Irak blev den brede enighed mellem partierne dog hurtigt genetableret, og de senere socialdemokratiske ledede regeringer har fortsat den militariserede linje i den aktivistiske udenrigspolitik. Danmark har fortsat prioriteret at udvise alliance-solidaritet med landets samarbejdspartnere og allierede i de internationale konflikter, som har præget perioden og har engageret sig militært i lang række internationale konflikter.

Da konflikten i Syrien blussede op i 2011, var Danmark tidligt ude med støtte til USA's overvejelser om at iværksætte et bombardement af Assadregimets styrker som straf for dets hårde fremfærd. Senere spillede Danmark sammen med Norge en fremtrædende rolle i forhold til transporten og destruktionsen af regimets kemiske våben, som foregik i FN-regi.

Efter at krigen eskalerede og bredte sig ind i Irak, hvor oprørsgruppen Islamisk Stat gradvist fremstod som den stærkeste af de mange forskellige oprørsgrupper, har Danmark været aktive i den internationale koalition, der har søgt at bekæmpe gruppen. Med sin deltagelse placerede Danmark sig igen i kernegruppen i den internationale krigskoalition. Omfanget af det danske bidrag minder i størrelse og indhold til det, man tidligere bidrog med i forbindelse med luftkrigen i Libyen i 2011. Danmark har desuden deltaget med et transportfly og specialstyrker til en franskleddet operation i Mali, hvor hensigten var at bekæmpe islamistiske oprører (Knudsen, 2014). Samlet set viser perioden en meget aktiv dansk deltagelse, der samlet har dækket over et ønske om at nyttegøre Danmark og de europæiske NATO-lande for amerikanske interesser.

### **Balancerende aktivisme (2014-)**

Perioden efter den russiske annektering af Krim-halvøen i 2014 har grundlæggende ændret rammevilkårene for europæiske sikkerhed og forudsætningerne for den amerikanske støtte til den europæiske sikkerhedsarkitektur. Krigen er delvist en konsekvens af et mere revisionistisk Rusland, men også et symptom på den nye regionaliserede bipolaritet, hvor USA's orientering imod Asien, balancering af Kina samt en mere indadskuende amerikansk position under særligt Trumpadministrationen kombineret med en svag europæisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette har på en række afgørende forhold ændret den amerikanske efterspørgsel til sine allierede, hvor amerikanerne har skruet op for forventningerne til, at europæerne samlet set bliver bedre i stand til håndtere de regionale sikkerhedstrusler. Dette har stillet fornyet forventning til militær oprustning inden for NATO-rammerne, men også en udvi-

delse af det europæiske samarbejde på de bredere sikkerhedspolitiske spørgsmål samt i forhold til øget koordination af våbenproduktion, finansiering og indkøb (DIIS, 2019).

De nye rammer for sikkerhedspolitikken har været genstand for en række danske analyser. Taksørapporten fra 2016 var det første forsøg på en rekonstruktion af den prioriteret version af dansk aktivisme, hvor man opererede med en stærk multilateral forankring af den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik og en sondring mellem unikke og ikke-unikke danske interesser (Udenrigsministeriet, 2016). Interessant nok argumenteredes der i rapporten også for et forsigtigt opgør med den værdibaserede militære aktivisme, hvor der blev lagt vægt på, at Danmark i fremtiden skulle føre en mere interessebaseret udenrigspolitik, der i højere grad var tilpasset konturen af den nye verdensorden. Det intensiverede europæiske samarbejde på forsvars- og sikkerhedsområdet medførte også en øget frygt for dansk marginalisering, hvilket gav anledning til en ny undersøgelse af konsekvenserne af det danske forsvarsforbehold. DIIS (2019) pegede i en større analyse på, at Danmark stod over for risikoen for marginalisering i samarbejdet, ligesom den såkaldte Zilmer-rapport fra 2022 klart understregede behovet for en reorientering af den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik med fokus på militær oprustning og balancering af Rusland (Forsvarsministeriet, 2022).

Tendensen i disse analyser tegner konturen af en re-orientering i den danske aktivisme som overordnet er designet til at adressere kombinationen af et øget regionalt trusselsbillede og de delvist afledte ændringer i det interne alliancepres fra USA. Danmark har her forsøgt at markere sig aktivistisk ved gennem afskaffelsen af forsvarsforbeholdet at engagere sig dybere i de dele af samarbejdet, der har en forsvarspolitisk dimension, herunder europæisk kapacitetsopbygning og sanktionspolitik i forbindelse med konflikten mellem Rusland og Ukraine. Ligeledes har Danmark reageret stærkt i forhold til at opretholde de baltiske landes suverænitet ved i regi af NATO at udsende en række F16 fly til at patruljere de tre landes luftrum til grænsen til Rusland samt deltaget i Enhanced Forward Presence i Estland. Hertil kommer de frivillige donationer til Ukraine i ad hoc koalitioner.

Udfordringerne for Danmark er dog, at denne nye form for aktivisme, som kan tolkes som en hensigt om at føre en balancerende aktivisme imod Rusland er underfinansieret efter en lang periode med medskæringer og et underfinansieret interventionsforsvar. En af konsekvenserne af den nye europæiske ordens politik er at Danmark skal til at omstille sig til et territorielt forsvar der skal medvirke til afskrækkelse i nærområdet. Dette kræver en delvis omstilling af det i den sammenhæng billigere interventionsforsvar. Efter mange års besparelser og nedskæringer ligger der en stor opgave i denne omstilling. Dette kræver finansiering, hvor forsvarsforligsforhandlingerne i 2023 tegner til at give et markant løft i udgifter fra ca. 30 mia. til mellem ca. 52 mia. og 75 mia. kroner, afhængig af om man går efter en målsætning om at bruge 2 pct. eller 2,5 pct. af BNP på forsvar. En af udfordringerne ved krigen i Ukraine er

dog også behovet for såkaldte ad hoc donationspakker, hvor Danmark officielt i det første krigsår har givet både civil og militær støtte for ca. 6,3 mia. kroner.

Intensionerne bag re-orienteringen af dansk aktivisme kan derved ses som et klart udtryk for en ny tilpasning af den danske kurs på baggrund af den realpolitiske virkelighed men også et udtryk for en aktiv indsats for at fastholde en amerikansk støttet sikkerhedsorden på det europæiske kontinent. Særligt usikkerheden i USA om den fremtidige politiske linje kan medvirke til at forklare den danske indsats på at binde USA tættere til kontinentet. De vese-rende forhandlinger om amerikanske baser, donationspakkerne, Leopard-diplomatiet i kredsen af såkaldte atlantister i EU-kredsen, støtte til udvidelsen af NATO med Finland og Sverige samt ønsket om at forpligte USA på støtten til Ukraine vidner om en øget dansk bevidsthed om, at fastholdelsen af USA's engagement kommer med en høj økonomisk pris. Balancerende aktivisme afspejler en erkendelse af behovet for balancering af regionale trusler gennem aktiv deltagelse i internationale organisationer, hvor særligt EU og NATO har fået fornyet aktualitet. Fastholdelsen af en troværdig afskrækkelse kræver et fortsat amerikansk engagement i Europa, hvilket kræver, at US fortsat betragter Danmark og andre europæiske lande som en troværdig, loyal og relevant allieret. Det betyder et øget dansk forsvarsbudget, deltagelse i det europæiske forsvars- og sikkerhedssamarbejde samt en villighed til mere aktivt at fungere som en aktiv balancepartner i forhold til de regionale trusler og udfordringer Europa står over for.

## Fremtiden for den balancerende aktivisme

Udviklingen i den danske udenrigspolitiske aktivisme afspejler grundlæggende det danske syn på udviklingen og dynamikkerne i den internationale orden (tabel 2).

Tabel 2: Faser i dansk udenrigspolitisk aktivisme efter den kolde krigs afslutning

	Aktiv internationalisme 1989-2001	International aktivisme 2001-2014	Balancerende aktivisme 2014-
Arenaer	Styrket dansk engagement i EU, NATO og FN  Regionalt og globalt	Mere vægt på alliance med USA og derved nedtoning af FN og EU  Globalt fokus	Opprioritering NATO og EU  Europæisk og arktisk fokus
Type af indsats	Deltagelse i FN-ledede operationer på blandt andet Balkan med både fredsbevarende, fredsskabende og humanitært sigte	Øget militarisering af den danske internationale indsats inklusive dansk krigsdeltagelse i Afghanistan og Irak under amerikansk ledelse	Territoriel forsvar og afskrækkelse af Rusland i nærområdet. Støtte til Ukraine i form af donationer  Diplomatisk og økonomiske sanktioner
Målsætninger	Støtte til en udvidet international retsorden inklusive menneskerettigheder, humanitær intervention og internationale domstole	Liberale frihedsværdier prioriteres højt	Afskrækkelse af Rusland og balancering  Fastholde stærk afskrækkelse via samarbejde med NATO og EU

Aktivismen har under sin værdimæssige fernis altid haft et konkret realpolitisk indhold, der har været designet til at positionere Danmark som en relevant alliancepartner. Derved har aktivismen også bidraget til den europæiske sikkerhedsorden og til at fastholde en amerikansk interesse og sikkerhedsgaranti for det europæiske kontinent. Aktivismen i dens første to faser var således designet til at imødekomme USA's ønsker om et »globalt NATO«, hvor de NATO allierede, kunne bruges som en form for »force extension« og mobiliseringspulje for amerikanske interesser. Derved kunne USA fastholde sin garanti, og modydelsen blev for Danmarks vedkommende særligt på output indikatorerne via vores interventionsdeltagelse. Derved tjente sikkerhedspolitikken grundlæggende til at opretholde en europæiske sikkerhedsorden funderet på amerikanske garantier og kapaciteter.

Skiftet i polaritet og USA's strategiske rivalisering med Kina har ændret efterspørgslen fra USA. Det forventes, at de europæiske lande vil støtte USA balancering og inddæmningsstrategi, men også at de europæiske lande i stigende grad skal tage vare på regionale udfordringer og trusler. Det har europæerne været noget tøvende over for, og udviklingen er først blevet accelereret efter annekteringen af Krim-halvøen. Den europæiske maskine er ikke endnu kommet op i gear, men der er tegn på at de europæiske lande også ser balancering af Ruslands forsøg på at etablere regionalt hegemoni som et centralt mål. En udfordring bliver at se disse regionale dynamikker styrket, hvilket alt andet lige betyder, at de regionale stormagter – Tyskland, Frankrig, Storbritannien – men også Polen får et ansvar for at balanceringen kommer til at foregå på en måde, hvor USA fortsat fastholdes som garant for den europæiske sikkerhedsorden. Her bliver den fremtidige koordination internt i NATO vigtig, men relationen mellem EU og NATO vil også få stigende betydning og rejse en række udfordringer i forhold til at balancere europæiske og atlantiske hensyn. For Danmark bliver det en af udfordringerne at manøvre i denne nye situation og arbejde målrettet for at sikre synergi mellem det atlantiske og det kontinentaleuropæiske. Det er afgørende for Danmarks statusposition i det nye hierarki, at den balancerede aktivisme tilpasses den overordnede vestlige strategi, og at bidragene passer med efterspørgslen, hvor overgangen fra output til input kommer til at udfordre den traditionelle danske aktivisme. Fra dansk perspektiv er denne nye form for aktivisme grundlæggende en udfordring, da regionaliseringen af konflikterne kræver flere økonomiske, diplomatiske og forsvarspolitiske ressourcer, som Danmark traditionelt har været mådeholdende med at levere på.

## Referencer

- De Carvalho Bruno og Ivar B. Neumann, red. (2015), *Small states og status seeking: Norway's quest for international standing*, London/New York: Routledge.
- DIIS (2019), »Europæisk forsvarssamarbejde og det danske forsvarsforbehold«, København: DIIS.
- DIIS (2020), »Nye sikkerhedspolitiske dynamikker i Arktis Muligheder og udfordringer for Kongeriget Danmark«, København: DIIS.
- Forsvarsministeriet (2022), »Dansk sikkerhed og forsvar frem mod 2035«, København: Forsvarsministeriet.
- Holm Hans-Henrik (2002), »Danish Foreign Policy Activism: The Rise og Decline« i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen, red., *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, København: DUPI, pp. 19–45.
- Jakobsen, Peter Viggo (2014), »The Indispensable Enabler: NATO's Strategic Value in High-Intensity Operations Is Far Greater Than You Think«, i Liselotte Odgaard, red., *Strategy in NATO: Preparing for an imperfect world*, New York: Palgrave Macmillan: pp. 59-74.
- Jakobsen, Peter Viggo og Kristine Kjærsgaard (2017), »Den danske FN-aktivismes storhed og fald 1945-2016«, *Politica*, 49(4): 377-400.
- Jakobsen, Peter Viggo og Jens Ringsmose (2017), »Burden-sharing in NATO: The Trump effect won't last«, Norwegian Institute of International Affairs.
- Jakobsen Peter Viggo og Sten Rynning (2019), »Denmark: happy to fight, will travel«, *International Affairs*, 95(4): 877–95.
- Jakobsen Peter Viggo, Jens Ringsmose og Håkon L Saxi (2018), »Prestige-seeking small states: Danish og Norwegian military contributions to U.S.-led operations«, *European Journal of International Security*, 3(2): 256–77.
- Knudsen, Tonny B (2014), »Danish contributions in Syria og Mali: Active internationalism in a changing world order«, i Kristian Fischer og Hans Mouritzen, red., *Danish Foreign Policy Yearbook 2014*, pp. 76-108.
- Kristensen Kristian S og Kristian K. Larsen (2017), »Denmark's fight against irrelevance, or the alliance politics of "punching above your weight"«, i Michael Wesley, red., *Global Allies: Comparing US Alliances in the 21st Century*, Acton: ANU Press, pp. 59–76.
- Lauritsen, Henrik og Kristian S. Kristensen (2023), »Krig og fred: Orden og forandring i Europa«, *Økonomi & Politik*, 96(2).
- Olesen, Mikkel R. (2017), »Aktivismen med de nordiske "brødre": forsigtig spiren efter lang tids tørke?«, *Politica*, 49(4): 358-76
- Olesen Mikkel R (2019), »Pest eller kolera. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Kosovo 1998-1999«, i Rasmus Mariager og Anders Wivel, red., *Hvorfor gik Danmark i krig? Kosovo og Afghanistan*, bind 2. København: Rosendahls, pp. 7–284.
- Pedersen, Rasmus B (2012), »Danish Foreign Policy Activism: A Case of Differences of Degree?«, *Cooperation og Conflict*, 47(3): 331-49
- Pedersen Rasmus B (2018), »Bandwagon for status: Changing patterns in the Nordic states' status-seeking strategies?«, *International Peacekeeping*, 25(2): 217–41.
- Pedersen, Rasmus B og Jens Ringsmose (2017), »Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU«, *Politica*, 49(4): 339-57.
- Pedersen Rasmus B og Yf Reykers (2023), »Invitation games og the politics of joining US-led coalition warfare: a small state perspective«, (under udgivelse) *International Relations*.
- Pedersen, Rasmus B, Anders Ohrt og Gert T. Svendsen (2023), »Free riding in NATO after the Rise of Russia? Cost sharing, free riding og selective incentives in NATO after 2014«, *Journal of Transatlantic Studies*, (Under udgivelse).
- Regeringen (2022), »Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2022«, København: Udenrigsministeriet.
- Regeringen (2023), »Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2023«, København: Udenrigsministeriet.
- Ringsmose, Jens (2009), »Paying for protection: Denmark's military expenditures during the Cold War«, *Cooperation og Conflict*, 44(1): 73–97.
- Ringsmose, Jens (2010), »NATO burden sharing redux: Continuity og change after the Cold War«, *Contemporary Security Policy*, 31(2): 319–38
- Ringsmose, Jens og Sten Rynning (2017), »Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO-aktivisme«, *Politica*, 49(4): 401-25.
- Rynning, Sten (2005), *NATO Renewed: The Power og Purpose of Transatlantic Cooperation*, New York: Palgrave.
- Udenrigsministeriet (2016), »Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid«, København: Regeringen.
- Wivel, Anders (2017), »Aktivistisk med forbehold? Danmark, EU og den amerikanske verdensorden«, *Politica*, 49(4): 426-50

# Styringsmæssige kvaler og potentialer i tværgående forandringsprocesser

Uden for tema

*En af de store udfordringer for offentlige ledere er at skabe bedre sammenhænge og koordinering i indsatsen for udsatte borgere. Opdeling i specialiserede funktioner og afdelinger udfordrer en helhedsorienteret indsats. Hvordan kan ledelsen bedst understøtte og styre en tværgående forandringsproces? Artiklen belyser dette spørgsmål med særligt fokus på betydningen af styringens set-up og ledelsens egen adfærd i forandringsprocessen. Ifølge forandringslitteraturen lykkes forandringsprocesser bedst i en tværgående projektstruktur med kombination af top-down og bottom-up-tilgang. Denne organisering sikrer manøvredygtig styring og beslutninger*

*på et bredt vidensgrundlag. Samtidigt peger forskningslitteraturen på, at forandringen sjældent ligner den oprindelige forandringsidé, men at forandringen er betinget af meningsoversættelser. Den empiriske case i denne artikel er baseret på en kommunes tværgående forandringsproces, hvor ledelsen styringsmæssigt har taget afsæt i gængse anbefalinger om set-up og inddragelse. Undersøgelsen viser bl.a., at bottom-up-tilgangen lykkes med at levere inputs til ledelsen, men virkningen er afhængig af, at ledelsen handler via beslutninger og afklarer og korrigerer meningen med forandringsidéen.*

## Styringsstruktur og synet på forandring

Siden 2018 har Regeringen arbejdet på en ny hovedlov vedrørende rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer (Regeringen, 2018). En række kommuner har i den forbindelse arbejdet med udviklingsprojekter. Og en kortlægning fra Oxford Research (2020) konkluderer bl.a., at det er afgørende med meningsfulde visioner, som starter i direktionen og oversættes i hele styringskæden, samt at rammerne og retningen skal sættes af ledelsen og overføres til praksis. Den anbefaler desuden en kombination af top-down og bottom-up styringstilgang, og at ledelsen understøtter og opbygger de nødvendige kompetencer hos frontmedarbejderne.

Forståelsen af forandringsprocesser i organisationer har ændret sig over tid i såvel forskningslitteraturen som hos ledere i praksis. Traditionelt har forandringer været præget af rationel tænkning og er blevet set som resultater af topstyret planlægning, ansvarsfordeling og effektiv rationel beslutningstagning, som benævnelsen top-down processer også refererer til (Bentzen, 2021). Ved bottom-up tilgang til styringen af en forandringsproces er det omvendt vægningen af at inddrage perspektiver og viden fra flere aktører, herunder forandringsmodtagerne såsom frontmedarbejdere, der er fremherskende (Nielsen, 2016).

### CHARLOTTE ØRNSKOV

Adjunkt,  
Institut for samfund og kommunikation, UC Syd,  
corn@ucsyd.dk

### BO MORTHORST RASMUSSEN

Docent, Institut for samfund og kommunikation, UC Syd,  
bmra@ucsyd.dk

### ANNE-MARIE TYROLL BECK

Lektor, Institut for samfund og kommunikation, UC Syd,  
amtb@ucsyd.dk

I dag er der en bred anerkendelse hos forskere såvel som praktikere af, at forandringer i høj grad er processer, som er afhængige af forandringsmodtageres deltagelse, mening og motivation for at ændre den hidtidige adfærd. Der er samtidig i processen behov for at delegere og træffe beslutninger på forskellige niveauer, der tager højde for centrale regler og mål (Nielsen, 2016; Bøllingtoft og Holten, 2019; Andersen o.a., 2016; Czarniawska og Joerges, 1995; Weick, 1995, March 2008; Stacey, 2003).

**»» Når forandringsprocesser skal planlægges, er der en bred enighed om, at en kombineret top-down/bottom-up styringsstruktur er mest oplagt, og at fokus på meningskabelse og inddragelse fra idégenerering over planlægning til udførelse er come il faut.**

Når forandringsprocesser skal planlægges, er der en bred enighed om, at en kombineret top-down/bottom-up styringsstruktur er mest oplagt, og at fokus på meningskabelse og inddragelse fra idégenerering over planlægning til udførelse er come il faut. Inddragelse af medarbejdere og andre forandringsmodtagere betragtes som betydningsfuld ud fra en erkendelse af, at forandring bedst sker ved at have forandringsmodtagerne med. De kan bidrage med input og viden om indretningsmæssige og faglige barrierer, og uden medarbejders tilslutning er forandringen begrænset (Lipsky, 2010).

I tråd med et socialpsykologisk perspektiv og inddragelsesforskningen er mennesker tillige mest motiverede for forandring, når de selv har haft noget at skulle have sagt i processen (Andersen og Pedersen, 2014; Hart, 1994; Lundy, 2007; Rasmussen og Jæger, 2019).

Når kommuner og regioner i dag vælger en organisering af f.eks. tværgående forandringer, ser vi kombineret top-down/bottom-up-strukturer, inddragelse af repræsentanter fra praksis i styringskæden – ofte gennem en tværgående projektstruktur – og læringsorienteret fokus på processen som understreger forandringens konstruktivistiske element (Oxford Research, 2020).

Forskningen i og synet på forandring, og hvad det kommer af, påvirker organisationernes valg af styringsstruktur for deres forandringsprocesser. Der udvikler sig som nævnt en fælles forståelse, på linje med anbefalingerne fra Oxford Research (2020), om det bedste set-up i styringen mod den helhedsorienterede indsats. Men hvordan denne tværgående projektstruktur med kombination af top-down/bottom-up-tilgang fungerer i praksis i forhold til at sikre fremdrift til forandringsidéen, er sparsomt belyst.

Denne artikel giver et indblik i, hvordan beslutninger og meningskabelse udspiller sig hos ledelsen på forskellige niveauer i en »idealtypisk« projektorganisering. Afsættet er en kommunal case med »idealtypisk« styringsset-up i forandringsprocessen mod en helhedsorienteret indsats for udsatte familier.

Gennem casen belyser artiklen, hvordan set-up'et og ledelsens adfærd og reaktioner har betydning for, at forandringsidéen og dermed den helhedsorienterede indsats materialiseres i praksis.

➤➤ Gennem casen belyser artiklen, hvordan set-up'et og ledelsens adfærd og reaktioner har betydning for, at forandringsidéen og dermed den helhedsorienterede indsats materialiseres i praksis.

### **Tværgående forandringsprocesser og hidtidige erfaringer med styringsstrukturen**

Casen om helhedsorienteret indsats tager afsæt i en styringsudfordring, der er aktuel på flere velfærdsområder. Årtiers specialiseringer og organisatoriske opdelinger har medvirket til ukoordinerede indsatser og ugennemskuelige forløb for borgere og patienter såvel som for de fagprofessionelle selv. Helhedsorienterede indsatser i form af udvidet tværgående samarbejde og nedbrydning af organisationssiloer udvikles og afprøves som forandringsidé.

Regeringen har arbejdet på at indarbejde en helhedsorienteret indsats i en ny hovedlov siden 2018 (Regeringen, 2018), og kommunerne kan tilbyde indsatsen fra juli 2023 (Social-, Bolig- og Ældreministeriet, 2022). Her får samordning og helhedsorienterede indsatser for borgere med komplekse problemstillinger særlig høj prioritet, bl.a. med en forpligtelse hos kommunerne til at tilbyde én koordineret familieplan (KL, 2021:6).

Styringen af forandringsprocessen har hidtil været præget af fokus på ledelsens betydning og meningskabelse, bl.a. gennem kompetenceudvikling af medarbejdere. Med andre ord en styringsstruktur inspireret af top-down/bottom-up tilgang.

Der har i nærværende periode, sideløbende med lovarbejdet med hovedloven, været gennemført flere prøvehandlinger i kommunerne om at organisere indsatsen i en mere helhedsorienteret retning gennem tværgående samarbejder. Samlet set tegner der sig et billede af, at ledelsen og organiseringen af forandringsprocessen har afgørende betydning. Både for implementeringen af indsatsen og i forhold til at opnå meningsfuldhed i frontledet om den nye arbejdsgang (Oxford Research, 2020: 10; KL, 2021: 5; Holm-Petersen o.a., 2019: 11; Christensen 2018: 127).

Også i forbindelse med andre tværgående projektorganiseringer viser forskningen, at især ledelse og styring spiller en central rolle, når forskellige fagligheder, opgaver og interesser mødes (Rasmussen, 2014; Juel Jacobsen og Buch, 2016). I en litteraturgennemgang om ledelse af samarbejde på tværs af sektorer i sundhedssektoren fremstår det, at der mangler bedre viden om, hvordan chefer og ledere på den mest realistiske og tidsbesparende måde kan skabe de nødvendige forandringer inden for eksisterende organisatoriske rammer.



Der mangler ligeledes viden om, hvordan rammerne med fordel kan ændres, så det understøtter tværsektorielt samarbejde og koordinering (Holm-Petersen og Sandberg Buch, 2014). Såvel Juel Jacobsen og Buch (2016) som Holm-Petersen og Sandberg Buch (2014) argumenterer for, at ledelsen af forandringsprocessen har konsekvenser for udfaldet og i værste fald kan ende ud med at blive endnu en opgave, der medfører diffus mødeaktivitet og tager tid fra både kerneopgaverne og ledelsen af kerneopgaverne.

Undersøgelser på sundhedsområdet, hvor der gennem mange år har været fokus på helhedsorienterede tværorganisatoriske indsatser, viser ligeledes et kritisk billede af effekten. Seemann m.fl. viser med begrundelse i organisatoriske siloer viser, hvordan interorganisatoriske pilotprojekter er kuldsejlede inden, de er overgået til drift (Seemann, Gustafsson og Dinesen, 2011). Dette står i modsætning til resultaterne og anbefalingerne fra prøvehandlingerne om den helhedsorienterede indsats som er mere optimistiske om set-up'ets virkning (Oxford Research, 2020). På trods af gode hensigter er styringstiltagene mod forandring ikke lykkes i sundhedssektoren. Det er tvivlsomt, at de nedslående erfaringer fra sundhedsområdet er et isoleret tilfælde. Erfaringerne tjener til at rette opmærksomheden på mere end styringsset-up, og udvide ledelsens fokus på forandringsidéers rejse og ledelsens egen rolle og ansvar i det.

## Forandring via styring eller via mellemmenneskelige oversættelser

Ifølge Czarniawska og Joerges (1995) kan forandring netop betragtes som idéer, der rejser gennem tid og rum, og som materialiserer sig gennem handlinger eller såkaldte objekter. Materialiseringen relaterer sig til idéen og er en ændring fra det hidtidige.

I tværgående forandringsprocesser, som den i casen, er den helhedsorienterede indsats selve forandringsidéen, og nye samarbejdsformer og familieplanen er de ønskede materielle handlinger og objektet. De fleste forandringsidéer, hævder Czarniawska, bliver aldrig til noget i ændret materiel forstand. Og når forandringsidéen materialiserer sig, er de ændrede handlinger ikke overensstemmende med den oprindelige idé.

Ifølge Czarniawska kræver forandring i handlinger ændring i struktur forstået som de organisatoriske og styringsmæssige rammer, som afstedkommer beslutninger (Czarniawska, 2011). Men beslutninger er i denne optik betingede af de enkelte individers forståelse, mening, erfaring og position. Dermed bliver konteksten og det sociale samspil udslagsgivende for, om beslutninger eller ikke-beslutninger finder sted.

March beskæftiger sig ligeledes med beslutninger som forandringselementer i organisationer. Han udfordrer ligesom Czarniawska forståelsen af, at de udformer sig som et produkt af rationel adfærd (March, 2008). I stedet kan beslutninger ses som strømme af problemer, løsninger, beslutningstagere og beslutningsanledninger, der forbindes på en måde afhængig af, »hvornår de

ankommer og afgår, og hvilke strukturelle begrænsninger, der gælder for problemernes, løsningernes og beslutningsdeltagernes adgang til beslutningsanledningerne« (March, 2008: 115).

## Når forandringsprocesser skal styres og organiseres, giver det mening for ledelsen at have øje for de individuelle, samspilsmæssige og kontekstuelle betingelser for forandring.

Når forandringsprocesser skal styres og organiseres, giver det mening for ledelsen at have øje for de individuelle, samspilsmæssige og kontekstuelle betingelser for forandring.

Kombinationen af en top-down/bottom-up-tilgang kan siges at indeholde elementer af denne forandringstankegang, idet mening gennem inddragelse på alle niveauer anerkendes som betydningsfuld for at ændre handlinger. Derudover åbner forandringsperspektiverne fra Czarniawska og March for, at også lederne i deres handlinger er betingede af kontekstuelle forståelser, erfaringer og positioner. Styringsrammen eller set-up'et er altså ikke virkningsfuld uden en bevidsthed hos ledelsen selv om egne forståelser og adfærd.

Både Czarniawska og March bringer en dynamisk styringsforståelse i spil som et opgør med den rationelle styringslogik, der betragter idéen som styrbar, som om den færdes i et vakuum, og hvor ledelsen træffer bevidste konsekvensstyrede beslutninger.

Czarniawska betragter særligt idéer som oversættelser eller rejser mellem individer. Forandringer sker dermed kollektivt og dynamisk uden en oprindelig idékilde. Oversættelserne ændrer selvsagt idéen og er ikke nødvendigvis dårligt for materialiseringen, men skal betragtes som et vilkår. Dermed er forandring fra den oprindelige idé uundgåelig, samtidig med at den kan berige idéen i sin oprindelige form. Både Czarniawska og March påpeger tilfældigheden i beslutninger, og hvordan ledelsesadfærd er bundet op på reaktiv handlen uanset om forudsætninger og forståelser er til stede.

For ledere kan dette forandringsperspektiv virke provokerende, idet deres rolle som forandringsagenter og deres styringsværktøj i form af rationelle beslutninger blotlægges som en myte. Artiklen inddrager det dynamiske og konstruerende perspektiv på forandring i forhold til ledelsens adfærd i styringskæden. Styringsset-up'et inddrages med særligt fokus på beslutninger, inddragelse og meningsoversættelser som styringsværktøjer (top-down/bottom-up). Det kobles til, hvordan ledelsens reaktioner skaber potentialer eller benspænd for forandringen.

## Casemetode og anvendelse i praksis

Casen er baseret på den ene af to undersøgelser fra samme forskerteam foretaget i perioden januar 2021 til januar 2022, hvor kommunen med den idealtypiske projektorganisering igangsatte og gennemførte projektet vedrørende deres helhedsorienterede indsats. Den ene undersøgelse har fokus på borgernes udbytte og samarbejde med frontmedarbejderne (under udarbejdelse), hvor denne undersøgelse har fokus på styringsstrukturen og materialiseringen af projektideen. De fælles data anvendes i begge undersøgelser.

Der er tale om en mellemstor (40-70.000 indbyggere) dansk landkommune med klassisk udvalgsstruktur og forvaltningsopdeling i sundhed, arbejdsmarked og børn og familier. Det særlige ved denne kommune er, at forandringsprocessen er organiseret efter gængse anbefalinger om tværgående projektstruktur og kombineret top-down/bottom-up styring.

Forskerne har i hele projektperioden haft adgang til hele projektets data og deltagere, ligesom forskerne har deltaget i alle formelle møder i såvel styregruppe, projektgruppe og læringsworkshops med frontmedarbejderne. Det er enten foregået ved fysisk tilstedeværelse eller virtuelt. Der indgår observationsdata fra 16 møder, hvor der er skrevet fyldige observationsnoter og samtidigt har der været adgang til referater, notater mv. i forbindelse med møderne. Derudover er der foretaget fem fokusgruppeinterview med deltagere fra medarbejderniveau såvel som styregruppe- og projektgruppeniveau. Alle data til denne undersøgelse er blevet kodet, analyseret og kategoriseret som top-down- og bottom-up-kommunikation med fokus på meningskonstruktion og beslutningstagen.

Kommunen, ansatte og borgerne har givet samtykke og optræder anonymt. Undersøgelsen er finansieret af UC SYD og overholder UC SYD's forskningsetiske retningslinjer. Undersøgelsen er gennemført som et læringsforløb med kommunen, og resultaterne er løbende valideret ved, at ledelsen er blevet præsenteret for iagttagelser og vurderinger gennem forløbet. De endelige resultater blev præsenteret for ledelsen på et dialogmøde om forandringsprocessens fortsatte forløb. Her kunne styregruppe og projektgruppe genkende de tre illustrative fund i denne artikel, som efterfølgende indgik i den videre planlægning.

Om end artiklens empiriske fokus er den formelle styringsstruktur og ledelsens adfærd, er det ikke påstanden, at set-up og ledelsens adfærd alene kan forklare, hvordan forandringssideer lykkes med at materialisere sig. Men casens fokus på den formelle styringskæde koblet sammen med den praktiske adfærd i styringsforaene kan synliggøre, hvordan styringsstrukturen rummer potentialer i forandringsprocesser, og hvordan disse samtidig afhænger af ledelsens adfærd. I planlægningen af forandringsprocesser kan det hos ledelsen tillige skærpe opmærksomheden på egne reaktionsmønstre og en refleksiv stillingtagen til et uudnyttet styrings- og handlingsmæssigt råderum.

## Casens organisering og styringsstruktur

Kommunen igangsatte projekt Helhedsorienteret indsats (projekt HI) som et toårigt projekt fra januar 2020 til januar 2022. Projektet omtales af kommunen både som et aktionslæringsprojekt, som en prøvehandling og som en indsats. Der er tale om en eksemplarisk tværgående projektorganisering med alle styringsniveauer repræsenteret og en projektkonsulent som facilitator og forbindelsesled. På grund af forsinkelser er selve prøvehandlingen formelt set gennemført i året 2021. Fra projektkommissorium og projektbeskrivelse fremgår det, at prøvehandlingen har to centrale mål:

»1) Kommunen leverer en bedre service over for familier med særlige støttebehov via tværgående netværksinddragende metoder. 2) Prøvehandlingen skaber organisatorisk og faglig læring, så a) indsatsen løbende kan optimeres og b), at (Kommunen) er bedre stillet i forhold til implementering af en ny hovedlov og dermed udbredelse af indsatsen« (Kommissorium, Helhedsorienteret indsats, 2020).

Formålet med projekt HI er således en kvalitetsforbedring gennem opgaveændring og ændret arbejdsgangsstruktur. Derudover er der et erklæret procesmål, som, under forløbet, handler om at udtrække læring og optimere organiseringen og fagligheden, og afledt heraf være på forkant med organisatoriske og faglige praksiserfaringer i forbindelse med implementering af den forestående nye hovedlov.

Målgruppen for prøvehandlingen er familier, hvor én eller begge forældre er aktivitetsparate kontanthjælpsmodtagere eller i ressourceforløb, og hvor et eller flere børn modtager en forebyggende foranstaltning efter Serviceloven § 52. Myndighedssagsbehandlere fra teams i jobcenterregi, fra voksenområdets socialafdeling, fra familieafdelingen samt fra et sundhedsteam har deltaget.

I projektperioden har der været afholdt formøde mellem socialrådgiverne om 32 konkrete familiesager. Heraf er 17 af sagerne ikke startet op i regi af projektet. I alt har der været 15 aktive forløb, hvor måltallet var 40. I meget få af sagerne har man fået lavet én fælles plan og borgerens netværk har ikke deltaget på møderne, hvilket betyder, at materialiseringen af forandringsidéen ved projektudløbet ikke er lykkedes i et omfang som handlings- og indsatsmæssigt var tiltænkt med forandringsidéen.

Organisatorisk er projektet opsat efter en rationel projektstyringsmodel med en styregruppe, en projektgruppe og en gennemgående projektmedarbejder med hver deres funktion og beslutningskompetence (Projektbeskrivelse, Helhedsorienteret indsats, 2021). Styregruppen består af forvaltningsdirektøren samt de tre overordnede afdelingschefer for de involverede fagområder, som er jobcenterregi, fra voksenområdets socialafdeling, fra familieafdelingen. Projektgruppen består af fagområdernes tre myndighedschefer, deres teamledere og en projektleder. Der er udarbejdet en tydelig ansvars- og rollefordeling:

Figur 1: Projektorganisationens ansvars- og rollefordeling

Styregruppens rolle	Projektgruppens rolle
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sikrer ressourcer til arbejdet i prøvehandlingen.</li> <li>• Træffer overordnede beslutninger om prøvehandlingen og evt. ændringer ud fra projektbeskrivelsen.</li> <li>• Følger op på fremdriften i prøvehandlingen.</li> <li>• Er ambassadør for prøvehandlingen i resten af organisationen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Har ansvar for, at leverancer og succeskriterier realiseres.</li> <li>• Træffer praksisnære beslutninger om prøvehandlingen og evt. ændringer ud fra projektbeskrivelsen.</li> <li>• Bidrager med koordinering og forankring på tværs af organisationen.</li> <li>• Understøtter prøvehandlingens gennemførelse.</li> <li>• Bidrager med særlig viden og varetager delopgaver i prøvehandlingen.</li> <li>• Bidrager med faglig sparring.</li> </ul>

Kilde: Projektbeskrivelse, Helhedsorienteret indsats, 2021

Der er i den styringsmæssige organisering af forandringsprocessen en opmærksomhed på det processuelle element, som kan skabe behov for justeringer og afprøvninger. Og der lægges i flere beskrivelser op til en slags flow imellem læring og handlekapacitet – på tværs af styringskædens led og praksisledet. Det fremgår eksempelvis i den udførlige projektbeskrivelse, at afprøvningen baserer sig på aktionslæring ud fra den såkaldte PDSA-cirkel, som har rod i forandringsledelseslitteraturen:

*»Afprøvningen af den helhedsorienteret indsats baserer sig på aktionslæring. Det betyder, at nøglemedarbejderne i projektet (herunder styregruppen og projektgruppen) er med til at gennemføre PDSA-cirkler, hvor de faglige tiltag planlægges (Plan), udføres (Do) og herefter undersøges (Study) og en ny kvalificeret afprøvning planlægges ud fra den læring, der har været (Act)« (Projektbeskrivelse, Helhedsorienteret indsats, 2021).*

Det læringsorienterede processuelle element er endvidere organisatorisk indarbejdet ved at etablere tre læringsworkshops med deltagelse af de involverede frontmedarbejdere og nærmeste ledere samt projektgruppen.

### En kombineret top-down/bottom-up-styringslogik i casen

Den styringsmæssige tilgang til forandringsprocessen kan karakteriseres som en kombineret top-down/bottom-up styringslogik: Den afgørende beslutningskompetence og rollefordeling er hierarkiseret fra styregruppen og ned, samtidig med at lærings- og procestilgangen via PDSA-cirklen og læringsworkshoppe åbner op for, at frontledet og ledelsen opad kan påvirke og kvalificere både processen og forandringstiltaget. Tilgangen, organiseringen og styringen svarer til en ideel tværgående projektorganisering og til anbefalingerne fra Oxford Research (2020).

I transformationsfasen fra idé til materialisering af den helhedsorienterede indsats er der givet nogle betingelser, som dels muliggør et flow i beslutninger og justeringer, og dels muliggør meningsoversættelser af forandringsidéen.

I set-up'et er der tilmed taget højde for fagbureaukratiets autonomi og gennemgående decentralisering. Dels ved at inkorporere ledelsesrepræsentanter fra fagområdernes vertikale og horisontale led i styregruppe og projektgruppe. Og dels ved at inkorporere frontmedarbejdere i et læringsmæssigt refleksionsrum, de såkaldte læringsworkshops. Disse får status af processuel kvalificering af indsatsen og dermed som kvalificeringsforum for beslutninger at træffe i styringskædens formelle led, henholdsvis projekt- og styregruppe.

Imidlertid kan mødet mellem projektorganisation og driftsorganisation i projekt HI repræsentere forskellige krav, mål og konflikter, vertikalt og horisontalt imellem fagområder, som skaber uklare præferencer og individuel opmærksomhed på forandringstiltaget. Oversættelser af idéen og de beslutninger, der skal træffes, kan med en organisation i organisationen blive ekstra kompliceret eller skabe den ønskede tværgående synergi og forståelse. I en tværgående forandringsproces, som i casen, kan et set-up som projektformen udadtil lade til at reducere kompleksiteten af de monofaglige afdelingers forskellige rammer og værdier gennem den lineære struktur. Omvendt kan netop projektstrukturen dobbeltkomplicere processen ved at »hive« styringshandlingerne og -ansvar væk fra driften og ind i en selvstændig styringssilo.

Med Czarniawskas og Marchs perspektiver skal meningsoversættelser og beslutninger forstås i betragtning af, hvordan de passer ind i deltagernes tilværelse, som i casen udgøres af multiple kontekster på tværs af fagområder og hierarkier (Czarniawska, 2011; March, 2008).

### Tre illustrative fund i styringskædens maskinrum

Styringsstrukturen i sin formelle form i projekt HI lægger op til en forandringsproces, hvor ledelsen eksekverer løbende gennem beslutninger samtidig med, at mening overføres og udveksles i forhold til input fra medarbejdere og fra de tværgående ledelseslag. Der anes et rum til oversættelser og dermed rum til handling og meningsudveksling som katalysator for ændret adfærd.

Gennem kvalitative observationer og interviews af styringsfora tegner der sig et billede, som særligt kan opsummeres med tre illustrative fund, som reelt udspiller sig i styringskæden: For det første lykkes styringsstrukturen i sin bottom-up-tilgang med at levere viden, inputs og forståelser fra medarbejderniveauet, via læringsworkshoppene, op i styringskæden til ledelsen i projektgruppen og styregruppen. For det andet træffes der reelt set meget få beslutninger i styringsforaene. Størstedelen af tiden i projekt- og styregruppe foregår med drøftelser af forandringsidéens karakter, dens organisatoriske afgrænsning og faglige betydninger af forandringsidéen. Disse oversættelser, som omhandler tredje fund, forbliver i styringsrummene og i stedet for beslutninger som reaktioner på inputs og forespørgsler, opstår to handlingsmæssige tendenser på begge ledelsesniveauer; fokus på nye løsninger til forandringsidéen eller negligering af forandringsidéen som noget nyt. De empiriske fund illustreres enkeltvis nedenfor.

## Bottom-up-flow af inputs og forespørgsler

De implicerede frontmedarbejdere i projekt HI forholder sig til den helhedsorienterede indsats. I forskellige variationer deltager frontmedarbejderne i de tværgående samarbejds møder og koordinerer indsatserne sammen. Familieplanen udarbejdes i meget begrænset omfang, og samarbejds møderne afholdes mere uformelt end den formelle procedure lægger op til angående møderækkefølge, kadence og deltagerkreds. Medarbejderne forholder sig også til forandringsidéen med forespørgsler og forslag om bl.a. justeringer som bringes ind på dagsordenen i den formelle styringsstruktur forstået som projektgruppe og styregruppe.

Medarbejdernes input til ledelsen centrerer sig særligt om to forhold; en usikkerhed om selve forandringsidéen og en efterspørgsel efter tilpasning af de organisatoriske rammer, f.eks. en afklaring af koordinatorrollen og beslutningskompetencen for tildeling af ydelser. Det er i tråd med projektets formål om faglig og organisatorisk læring, at medarbejderne bidrager med input. Styringsstrukturens bottom-up-element udgør ideelt set et styringsmæssigt potentiale for at sikre mening til forandringsidéen. Medarbejdernes input kan bruges til at justere indsatsen gennem beslutninger eller til at »korrigere« oversættelserne, så meningen med HI-indsatsen tydeliggøres. I praksis synes forbindelsen mellem input fra medarbejdere og proaktiv handlen i styringskæden dog forholdsvis svag. Bottom-up flowet illustrerer, at medarbejderne efterspørger ledelsens ambitionsniveau i forhold til koordinering på tværs og de organisatoriske rammer for projektet, herunder tilpasning af beslutningskompetence. Medarbejdernes input i et bottom-up-flow illustreres nedenfor.

### *Empirisk illustration 1: Bottom-up-flowet mellem medarbejdere og ledelse*

#### **Ambitionen med koordinering på tværs**

Løbende gennem projektperioden reflekterer medarbejderne over, hvor vidtrækkende det tværgående samarbejde skal være. De forholder sig til og efterspørger afklaring af, om ambitionen er koordinering på tværs forstået som deling af oplysninger og overblik over igangsatte indsatser. Eller om ambitionen er »noget mere«, og hvordan det konkret skal materialisere sig. To medarbejdere italesætter det i et fokusgruppeinterview umiddelbart efter den første læringsworkshop, tre måneder efter opstart:

»... Det er svært at sige til borgeren, hvad de skal sige ja til, når man ikke selv er 100 procent klar på, hvad de skal.«

»... For mit vedkommende kunne jeg tænke mig at få konkrete eksempler på, hvordan de her møder er, hvad er det for emner og hvad er det for fagpersoner, der skal sidde med til det her møde. For når familien siger, vi har problemer med boligen og med skolen – er det så noget, jeg skal tage med til de her møder?«

Ledelsen i projektgruppen og for så vidt styregruppen har denne viden om medarbejdernes usikkerhed. Projektgruppen italesætter og drøfter handlemulighederne i forhold til medarbejdernes usikkerhed:

*»... Jeg anerkender fuldt ud at der er medarbejdere, der ikke aner, hvorfor vi har det her projekt.«*

*»... Jeg er enig i, at vi skal blive enige, så det ikke er op til medarbejderne, hvordan vi gør det. Ellers kan der komme nogle mixed signals om hvordan vi gør det.«*

Udsagnene fra projektgruppen viser, at ledelsen ønsker at tage ansvaret på sig om at udstikke retningen og videregive den til medarbejderne. I projektets sidste kvartal under afholdelse af læringsworkshop udtaler den tidligere medarbejder fortsat usikkerhed om HI:

*»... Jeg er i tvivl om, hvad man mener med HI. Jeg har forespurgt niveauet ovenover, fordi udover det, der er sagt, er jeg i tvivl, om vi skal blive bedre til at koordinere eller at afsætte tid til at afholde de her møder, og måske tiere end tidligere, og hvor meget kompetence har vi til at træffe beslutninger?«*

Medarbejdernes udsagn om usikkerhed fra start til slut i perioden kan være udtryk for en fagbureaukratisk tilgang til at ville løse opgaven baseret på standardiserede færdigheder opnået gennem professionen. Medarbejderne efterspørger klarhed om opgaveløsningen. Efterspørgslen efter klare rammer står i kontrast til ledelsens »adhocratiske« styringstilgang til forandringsprocessen, som er kendetegnet ved at koordinere opgaverne ved gensidig tilpasning. Styringsstrukturen med en projektarbejdsform kan hæmme, at frontniveauet oplever en meningsfuld opgavebeskrivelse. Hvor frontmedarbejderne søger afgrænsende svar forbundet med driftsopgaverne, praktiserer projektorganisationen en fleksibel tilgang til opgaveløsningen.

### **De organisatoriske rammer for projektet – tilpasning af beslutningskompetencen**

Medarbejderne bidrager også med input til de organisatoriske rammer for det tværgående samarbejde. De efterspørger en tilpasning af bl.a. beslutningskompetencen i de tværgående mødefora, som er uændret, og som indebærer, at de i sparsomt omfang kan træffe fælles beslutninger om tildeling af ydelser direkte på møderne. Medarbejdernes input finder også her vej ind i styringskædens led. To medarbejderudtalelser fra henholdsvis starten og slutningen af projektperioden illustrerer efterspørgsel af beslutninger fra ledelsen:

*»... Der er behov for nogle ledelsesmæssige overordnede beslutninger for at sætte kompetencer fri eller ressourcer i det, for at det kan ske. Jeg tænker, det*



*ville være rart at tage nogle beslutninger, man ikke skal tilbage til bagland for at få godkendt.«*

*»... Vi bevæger os på et ledelsesniveau for, hvordan det skal være. Så får man at vide af en leder, at det skal du ikke beskæftige dig med, fordi det er 'social voksen' (red.; afdeling).«*

Den ledelsesmæssige indsats i at justere og tilpasse rammerne i en forandringsproces, og herunder også specifikt i forbindelse med tværgangorganisatoriske forandringer nævnes i litteraturen som afgørende for, at forandringen materialiserer sig (Oxford Research, 2020). I tilrettelæggelsen af projekt HI er der også en styringsmæssig opmærksomhed rettet mod organisatoriske udfordringer, som ønskes udviklet og optimeret gennem forandringsprocessen. Projektbeskrivelsen sigter at tage højde for dette:

*»... Referencestruktur – sagsbehandleren refererer ikke til samme leder, og der vil derfor formodes udfordringer ift. retningen, hvis ikke lederne har en tæt koordinering. Ressourcepres – hvis ikke der udarbejdes en fordelingsnøgle, er der risiko for at ét fagområde vil blive mere presset end andre på ressourcer og så længe der ikke er en særskilt økonomi til tværgående sager, så er der behov for en anden løsning. Den bør udvikles som en del af projektet.«*

Uagtet den proaktive opmærksomhed på organisatoriske udfordringer bliver input og efterspørgsel fra medarbejdere til ledelsen ikke afsat til handling, men opbevares nærmere som et opmærksomhedspunkt. To ledere fra projektgruppen udtrykker opmærksomheden, men overlader til medarbejderne selv at finde ud af det:

*»... der er ingen tvivl om, at uanset hvad, så hænger det i vores medarbejderes skjorter og tøj, at det er budgetterne (red.: man skal tage hensyn til). Kan man godt gå ind over de andres områder? Budget og lov.«*

*»... jeg tænker, vi har en udfordring, som vi skal hjælpe medarbejderne med at finde frem til. For det er måske nemmere i toppen at sige 'det finder vi ud af'. Kunne vi sige, at det er en sagsbehandleropgave at komme med et løsningsforslag, som de kan komme med til os ledere, så sikrer vi os, at de kommer med noget.«*

Udfaldet af ledelsens fravær af handlinger bliver, at medarbejderne kommer til at opleve et krydspres. På den ene side skal de honorere ledelsens forventning om at arbejde helhedsorienteret i familiesagerne, herunder hver især at byde ind med viden og relevant indsats, og på den anden side skal de overholde egne afdelingers budget- og indsatsramme. Med Czarniawskas forståelse af, hvordan forandringer bliver til, kan medarbejdernes udsagn betragtes som oversættelser af forandringsidéen. Medarbejdernes handlinger i afprøvninger af helhedsorienterede møder og udarbejdelse af

en familieplan er materialiseringen af den oversatte forandringsidé. Men input om indsatsens karakter og rækkevidde og forespørgslen efter tilpassede rammer illustrerer også de værdier, medarbejderne knytter til, at forandringsidéen bliver meningsfuld. De efterspørger beslutningsmæssige handlinger fra ledelsen, og det er der i styringsstrukturen et potentiale til. Når ledelsen ikke udnytter bottom-up-potentialet til at trække af på inputs, følger de ikke deres egen plan for forandringsprocessen om løbende at justere og tilpasse indsatsen. Spørgsmålet er, om ledelsen ikke tillægger forandringsidéen de samme værdier som taler for justering af eksempelvis medarbejdernes beslutningskompetence? Eller om ledelsen ikke er interesseret i denne organisatoriske forandring knyttet til forandringsidéen? Når ledelsen ikke handler i forhold til at korrigere oversættelserne, så de skaber mening hos medarbejderne, eller træffer de efterspurgte beslutninger, får det to konsekvenser: Den monoinstitutionelle drift synes at få forrang for den tværorganisatoriske forandringsidé, og meningen hos medarbejderne med HI-indsatsen udebliver. I yderste konsekvens kan dette medføre, at forandringsidéen kuldsejler som beskrevet i forandringsprocesser på sundhedsområdet. Bottom-up-strukturen bliver en pseudostruktur som ikke udnytter potentialet for meningsgæbelse på tværs af niveauer. Spørgsmålet er så, hvad ledelsen i styringsforaene træffer beslutninger om. Det belyses i den følgende empiriske illustration.

### Beslutninger som handlingspræmis i top-down-strukturen

Beslutninger kan betragtes som afgørende handlinger i materialiseringen af en forandringsidé. Og i projekt HI er beslutninger som en slags materialiseringsredskab også indtænkt i styringsstrukturen. Top-down-elementet i styringsstrukturen lægger op til, at ledelsen kan træffe beslutningsmæssige handlinger af konsekvensbåret karakter i styringsforaene. Der er lagt op til en hierarkisk lineær fordeling mellem styregruppens og projektgruppens ansvar og beslutningsmæssige rækkevidde, som minder om en traditionel rationel beslutningsmodel. Men i praksis træffes der reelt ingen beslutningsmæssige handlinger af denne karakter i styre- og projektgruppen. Det rejser spørgsmålet om, hvilken type beslutningsmæssige handlinger der træffes, og hvordan de træffes i styringsstrukturen. Input fra bottom-up-flowet benyttes som angivet ikke til beslutningstagning i styringsforaene. Der foregår imidlertid få kommunikativt synlige handlinger, som har karakter af beslutninger, men som i tyngde og rækkevidde afviger fra den planlagte opgave- og ansvarsfordeling jf. Kommissoriet for den Helhedsorienterede indsats. Den følgende empiriske illustration udfolder, hvad der udspiller sig i styringsforaene og analyserer på mulige forklaringer og konsekvenser.

*Empirisk illustration 2: Begrænset beslutningstagning i styringsforaene*

I kommissorium for Projekt Helhedsorienteret indsats fremgår det, at *styregruppen* har beslutningsansvar i forhold til at:

»... Sikre ressourcer til arbejdet i prøvehandlingen«

Og i forhold til at træffe

»... Overordnede beslutninger om prøvehandlingen og evt. ændringer ud fra projektbeskrivelsen«.

*Projektgruppen* har ifølge kommissoriet beslutningsansvar i forhold til at træffe:

»... Praksisnære beslutninger om prøvehandlingen og evt. ændringer ud fra projektbeskrivelsen«.

Projektorganisationen har, som det er beskrevet i kommissoriet, en fordeling af ansvar og beføjelser på projektgruppe- og styregruppeniveau, der svarer til repræsentationen i driftsorganiseringen. Styringsmæssigt er beslutninger dermed indtænkt som en præmis i projektorganiseringen med mulighed for at træffe beslutninger på tværs af driftsenheder. Forud for møderne i de to styringsfora udsendes dagsorden, som typisk er opdelt i punkter til henholdsvis »orientering«, »drøftelse« og »beslutning«. I praksis på møderne er det svært at adskille de tre punkter som tre forskellige typer kommunikative handlinger.

Beskrivelsen af beslutningsansvar og rækkevidde i styregruppen og projektgruppen kombineret med både projekt HI's formålsbeskrivelse og PDSA-procesmodel minder om tankegangen bag traditionel beslutningsteori. Både formålsbeskrivelse og PDSA-tilgang er handlingsorienterede forbundet med justeringer og dermed fremskridt gennem ændringer. Ifølge March opererer traditionel beslutningsteori med en lineær logisk tankegang om, at beslutninger er produkter af rationel adfærd, der udmønter sig i bevidste konsekvensstyrede handlinger (March, 2008). Beslutningshandlingerne baserer sig, ifølge March, på fire rationelle forhold, som omhandler 1) *Kendskab til alternativer*, 2) *Kendskab til konsekvenser* 3) *Konsistent sæt af præferencer* og 4) *Beslutningsregel* – at beslutningstagerne har regler som de kan vælge handlingsalternativerne ud fra på basis af dets konsekvenser for præferencerne.

Ingen af handlingerne på i alt 16 observerede styregruppe- og projektgruppemøder behandles med afsæt i de fire ovennævnte forhold. Der kan spores beslutninger i foraene, som udgør en modificeret form for bevidst konsekvensstyret handling.

Beslutningsmæssige handlinger, som har karakter af *overordnede beslutninger om prøvehandlingen og evt. ændringer ud fra projektbeskrivelsen* i

tråd med kommissoriet, begrænser sig til et enkelt punkt; undersøgelse af og vedtagelse om køb af et digitalt understøttende system til den helhedsorienterede familieplan:

»... Projektleder opsummerer at ville kontakte to andre kommuner om deres vurdering af it-systemet, og at it-systemet vil blive drøftet på efterfølgende styregruppemøde med deltagelse af en teamleder med erfaring i systemet. Projektgruppen bekræfter med ja'er og hovednik.«

Et halvt år senere afstemmes opgaver i forhold til det udvalgte it-system i projektgruppen:

»... Er vi der, hvor vi kan arbejde på noget principielt i januar, uden at medarbejdere involveres. Dvs. med arbejds gange og kravspecifikation osv. (Resten af projektgruppen bekræfter eksplicit)«.

Derudover kan der alene identificeres fem andre handlinger i styre- og projektgruppe, som kan identificeres som en modificeret form for bevidst konsekvensstyret handling. De kan betegnes som modificerede ved, at de udgør en *kommunikativ synlig handling*, der direkte og afgrænset er forbundet med en *muliggørelse af efterfølgende handling direkte forbundet med beslutningen*. Fælles for disse handlinger er, at de alle afgrænser sig til ukomplicerede problemer eller anliggender, der kræver handling. Samtidig kan de karakteriseres ved, at handlingsalternativerne afgrænser sig til få og i reglen alene to alternativer. For styregruppen gælder det, at handlingen relaterer sig til ressourcespørgsmål i overensstemmelse med kommissoriet:

»... Vi i styregruppen giver dig (red.: projektleder) og projektgruppen mandat til at bruge midlerne i projektet, hvis I kan bruge dem. Hvis I ikke kan bruge midlerne bør de overgå til døgnpsykiatrien«. (Styregruppemedlem, som efterfølgende bekræftes af styregruppeformand)

For projektgruppen relaterer handlingerne sig til praksisnære beslutninger, også i overensstemmelse med kommissoriet:

»... Der var et konkret spørgsmål om, hvordan vi skal præsentere familien for projektet. Skal vi overhovedet det? Er det ikke mere bare at sige, vi er flere sagsbehandlere, som gerne vil snakke sammen om det. Frem for at fortælle det som et projekt.« Projekt deltager: »Jo, enig, jeg havde ikke som udsat brug for at høre, jeg var med i et projekt. (...)«. De andre projektgruppedeltagere accepterer nonverbalt.

De øvrige beslutningshandlinger, projektgruppen foretager, som bevidste og konsekvensstyrede, hænger sammen med afklaring om casetype til læringsworkshop, udtagelse af borgere til projektet og inddragelse af civile samarbejdspartnere.

Observationerne viser, at styregruppen netop bevilliger ressourcer i form af overførsel af midler, til projektet. Og styregruppen træffer ligeledes den endelige beslutning om, at frivillige samarbejdspartnere på daværende tidspunkt ikke skulle inddrages i projektet. Handlingsalternativerne handler for dem alle om enten accept eller forkastelse af problemets handlingsforslag. Enten tildeles midler til projektet eller ej, enten orienteres borgerne om projektet eller ej, enten deltager frivillige i projektet eller ej. Styringsmæssigt kan der altså spores få rationelle eller kommunikativt synlige beslutningshandlinger i den opsatte formelle styringsstruktur, som endvidere har lav grad af læringsafsæt forbundet med handlingen. Den lineære top-down beslutningsstruktur i forandringsprocessen anvendes ikke i praksis til på hierarkiske niveauer at træffe beslutninger og dermed foretage styringsmæssige handlinger på tværs, som i tråd med projektets formålsbeskrivelse kan optimere indsatsen undervejs i forløbet og heller ikke som beslutninger ude i driftsafdelingerne

En forklaring på, hvorfor ledelsen i styringsforaene netop foretager beslutningsmæssige handlinger i tråd med de ovenfor nævnte og ikke beslutninger udledt af medarbejdernes input, som dog når op i styringsforaene, kan hentes i March's forståelse af beslutninger. Han hævder, at beslutninger skal forstås i betragtning af, hvordan de passer ind i deltagernes tilværelse (March, 2008). De beskrevne beslutninger og alternativer resulterer ikke i nævneværdige forskellige omfang af ansvar eller er forbundet med forskelle i risici tilbage i beslutningstagernes egne driftsafdelinger.

Derved berøres alle beslutningsdeltagerne ensartes af handlingerne. Med undtagelse af beslutningen om det digitale it-understøttelsessystem, har beslutningerne ikke de store konsekvenser. It-systemet er undtagelsen og vil i omfattende grad influere på planlægningen, adfærden og materialiseringen af idéen. Derimod ville beslutninger relateret til medarbejdernes forespørgsel om organisatorisk ændring i form af eksempelvis udvidelse af beslutningskompetencen på samarbejds møderne resultere i afgivelse af suverænitet økonomisk og ressourcemæssigt hos de enkelte driftsområder. De enkelte ledere vil sandsynligvis have forskellige interesser i omorganisering beroende på deres nuværende position og erfaringer. I forhold til den planlagte styringsstruktur understøtter top-down-elementet i praksis ikke en processuel handlekraftig tilpasningsadfærd. I processen mod materialisering af forandringsidéen er det dermed nærmere ikke-beslutninger end beslutninger, der udgør oversættelserne hos ledelsen.

I den sidste empiriske illustration vil det belyses, hvilke oversættelser styringsforaene hyppigst foretager sig, og hvilke materialiserede handlinger dette afstedkommer hos ledelsen.

## Nye løsninger til idéen eller negligering af forandringen

Artiklen har illustreret, hvordan medarbejderne fra frontniveauet bringer input om den helhedsorienterede indsats ind i styringsstrukturen på projekt- og styregruppeniveau. Et centralt tema er, at medarbejderne udtrykker en usikkerhed om, hvad forandringsidéen rummer. I de to styringsfora er det karakteristisk, at ledelsen på begge niveauer ligeledes udtrykker en egen usikkerhed om, hvad den helhedsorienterede indsats er, og hvad der skal til for at opleve en progression. Usikkerheden og dermed oversættelserne af forandringsidéen i styringsforaene relaterer sig til det, som Czarniawska (2011) vil betegne som idéens objekter, eksempelvis familieplanen. Men selve fænomenet, den helhedsorienterede indsats som forandringsidé, bliver gentagelsesvist og gennemgående i møderækken hen over forløbet ved med at blive drøftet og kollektivt reflekteret omkring. Når drøftelserne eller meningsoversættelserne ikke udmunder i konkrete beslutningsmæssige handlinger, kan der være en risiko for, at styringsforaene bliver isolerede styringsbobler, hvor mening i en oversat form ikke når ud til medarbejderne. Særligt to typer af oversættelser går igen i styringsforaene, som samtidig knytter an til handlingsmuligheder. Oversættelserne går på henholdsvis at finde *nye løsninger til forandringsidéen* eller at *negligere idéens særegenhed*. Spørgsmålet er, om denne styringsadfærd rummer potentiale til handling i en materialiserende retning, og om den beriger forandringsidéen gennem oversættelsesprocessen.

### Empirisk illustration 3: Nye løsninger eller negligering af forandringsidéen

Én meningsoversættelse af den helhedsorienterede indsats som forandringsidé bevæger sig typisk mellem en fortolkningsudveksling af, hvordan indsatsen skal forstås, og til hvad der skal til for at udføre den. Der er ikke et udpræget fokus på, hvordan idéen har materialiseret sig i praksis, men snarere et direkte oversættelsesspring fra usikkerhed om, hvad idéen rummer til at fokusere på nye idéer som løsninger til den oprindelige idé. Usikkerheden håndteres her hos ledelsen med en form for elaborering af nye løsninger til idéen. Det er samtidig karakteristisk, at disse nye løsninger befinder sig uden for organisationen, med mere og mindre velkendte modeller indhentet fra forskellige steder: Erfaringer fra Ballerup Kommune, erfaringer fra forskningsinstituttet VIVE om konceptet Handlekraft, et koncept fra en landskendt konsulent om »relationel koordinering« samt en belgisk managementforfatter. Løsningerne som oversættelse på usikkerhed finder sted i både projektgruppe og styregruppe. De bevæger sig flowmæssigt gennem de to styringsfora fra henholdsvis maj, juni og december 2021, som illustreret med citaterne nedenfor:

»... Hvad er ambitionen med projektet? Styregruppen er enig med, at det er større handlekraft, og dermed mere end bare koordinering. Så hvad er det så, der skal gøres« (projektgruppe).

»... Og i forhold til xxxx (red. ekstern konsulent), så er han nok en dyr herre, men man kunne overveje, om man med fordel kunne bruge ham til at hjælpe

os mere på en fælles vej i forhold til at forstå idéen om helhedsorientering« (projekt- og styregruppe).

»... Vi skal alle sammen læse Frederic Laloux nu. Ud fra det du beskriver, xxxx (red. projektleder), så er det endnu et værktøj« (styregruppe).

»... Men lige nu har vi en form på det, nogle principper, og ved siden af en opbygning af relationel kapacitet. Vi har to elementer. Vi kan godt lege med, at relationel koordinering bliver til alle, et slags kompetenceløft« (projektgruppe).

Ledelsen tyer, som udtrykt i citaterne ovenfor, til at ville materialisere idéen gennem nye koncepter. Det vil sige, at løsninger uden for organisationen bringes ind som udtryk for et sæt af universelle kriterier eller rammer, der kan internaliseres i aktørerne, såvel medarbejdere som ledelse. Der bliver brugt meget taletid i styringsforaene på overvejelser om indkøb af eksterne konsulenttydelser, og sidstnævnte citat udtrykker muligheden for at kompetenceløfte gennem konceptet. Det er imidlertid ikke i tråd med efterspørgslen fra bottom-up inputtene som har mere organisatorisk karakter.

Negligering af den helhedsorienterede indsats' særegenhed udgør den anden type oversættelse som finder sted i styringsforaene. Denne tilgang kan betragtes som en nærmest diametral modsætning til at finde nye løsninger som svar på usikkerheden forbundet med forandringsidéen:

»... Er meget enig (...) at der er fælles tankegods og nogle steder fælles metoder (red. i flere projekter). Vi bør øve os på en fælles samarbejdsmodel. Det er det tværgående i alle de her indsatser, at vi øver os på det« (styregruppe).

»... Heldigvis laver vi masser af helhedsorienteret i tværfaglige møder i masser af møder« (projektgruppe).

»... Det er ikke raketvidenskab. Det er socialfagligt arbejde. Jeg er bange for, om vi har fået det gjort finere og større, end det er. Jeg vil gerne høre jer andre om, hvad det skyldes. Pludselig bliver erfarne sagsbehandlere usikre, og siger 'gud må vi det og nej og'...« (projektgruppe).

Czarniawska henviser med et studie af Tullberg (Czarniawska, 2011) til, at forandringer bliver en form for tvangsneurose i ledelsen af organisationer. At der ud af en form for angst for organisatorisk usikkerhed reageres med klassisk »kæmp eller flygt«-forsvarsmekanisme. I den ene type oversættelse hos ledelsen afstedkommer usikkerheden initiering af nye forandringer som et signal om, at »nu gør vi noget«. I den anden type oversættelse afstedkommer usikkerheden en slags tilbagetrækning, en flugt, fra det, ledelsen har sat i søen som nyskabelse til hidtidig praksis, og som er den helhedsorienterede indsats med opsætning af tværgående møder og samlet familieplan. Oversættelserne ovenfor hos ledelsen kan tyde på

en afmagt i forhold til kollektivt i styringsstrukturen at meningsoversætte forandringsidéen, så den materialiserer sig inden for de beskrevne rammer og objekter knyttet til HI-indsatsen. De nye løsninger kan tolkes som forsøg på at materialisere med handlinger, men det er tvivlsomt om sådanne eventuelle koncepter vil berige idéen i sin oprindelig form. Det vil i så fald betyde, at ledelsen står over for at skulle meningsoversætte de nye løsninger til medarbejderne. Disse har i første omgang hverken fået svar på deres usikkerhed om forandringsidéens spændvidde eller efterkommet deres input til, hvad der kan materialisere idéen, nemlig ændring i de organisatoriske rammer i form af eksempelvis udvidelse af beslutningskompetence hos medarbejderne.

Czarniawska hævder, at forandringer i organisationer er underlagt oversættelser fra hvert individ, som ikke nødvendigvis er dårligt for materialiseringen, men som skal betragtes som et vilkår. Og forandringsidéens rejse gennem oversættelser medfører, at idéens ophav over tid ikke kan spores. I denne case kan det tyde på, at adfærden i styringsstrukturen top-down såvel som bottom-up skaber to oversættelsesbobler; én i driften hos medarbejderne og en anden hos ledelsen i de to styringsfora. Styringsforaene med den lineære styringsstruktur bliver i denne sammenhæng overflødig, når det kommer til medarbejdernes kollektive oversættelse af idéen som forbliver at foregå i egen driftsorganisation.

### Eksemplarisk styringsstruktur virker i forandringsprocesser – men kræver selvindsigt og prioritering hos ledelsen

De tre empiriske illustrationer er eksempler på, hvordan styringsstrukturen efter eksemplariske forskrifter rummer potentialer i en forandringsproces, men samtidig er afhængige af ledelsens adfærd. Et styringsset-up som i casen med tværgående projektorganisering og kombineret top-down/bottom-up-elementer er ikke i sig selv tilstrækkelig til materialisering af forandringsidéen.

Artiklen giver et empirisk indblik i, hvordan forandringsidéen er betinget af meningsoversættelser, hvor en kombineret top-down/bottom-up-tilgang kan spille en positiv rolle for den ønskede forandring.

I kombinationen sikres et flow og en indsigt i den meningsoversættende proces hos medarbejderne. Viden og inputs fra medarbejderne når op til ledelsen, og drøftes gentagne gange i disses styringsfora. Bottom-up-elementet fungerer dermed og rummer potentialet til at korrigere usikkerheder og træffe centrale beslutninger, så forandringsidéen kan afstemmes med benspænd i driften.



**En central og afgørende pointe i den empiriske case er, at beslutninger og korrigerende stort set ikke sker i ledelsens fora.**



Det er i højere grad den rationelle top-down-struktur og beslutningsdelen, der svigter. En central og afgørende pointe i den empiriske case er, at beslutninger og korrigerende handlinger stort set ikke sker i ledelsens fora. På trods af en lineær hierarkisk delegering med en tværgående repræsentation træffer ledelsen ikke konkrete tværgående beslutninger, der overskrider driftsafdelingernes handlerum, ansvar og økonomi, f.eks. øget beslutningskompetence som efterspurgt af medarbejderne. Styre- og projektgruppen drøfter i stedet kontinuerligt forandringsidéen. Og disse drøftelser i form af oversættelser forbliver i ledelsens styringsfora, og fører ikke til organisatoriske ændringer eller til justeringer af forandringsidéen.

Spørgsmålet er, hvordan vi kan forstå afkoblingen mellem den påtænkte manøvredegyldighed i set-up'et og især ledelsens adfærd, da det ikke handler om den overordnede tilslutning til forandringsidéen. Den giver alle udtryk for er rigtig, samtidig med at de handler proaktivt på en kommende ny hovedlov. Der er noget andet og bagvedliggende på spil. Det synes at være idéens konsekvenser og dens betydning for afdelingerne. Dét, der kendetegner medarbejdernes beslutningsønsker, er, at de involverer driftsafdelingernes grænser, personale, økonomi og ansvar. Styre- og projektgruppen forsøger så at sige at finde svar på den ønskede tværgående forandring og materialisering *uden* at ville træffe tværororganisatoriske beslutninger, der rækker ind i de enkelte siloer.

I en forandringsproces af en tværororganisatorisk karakter som i casen er oversættelser af forandringsidéen et vilkår, og de mono-faglige og organisatoriske rammer komplicerer materialisering af idéen.

En af grundene til, at den tværgående og eksemplariske styringsstruktur i casen som i undersøgelserne på sundhedsområdet ikke lykkes, er ikke, at oversættelserne ikke finder vej, eller at der er tale om diffus mødeaktivitet. Det er måske snarere, at ledelsen ikke kobler oversættelserne sammen med et behov for (eller har mod til) at træffe beslutninger om at drifte på tværs af de organisatoriske grænser. Det er tydeligt, at der er et potentiale til at forandre meningsfuldt for alle ved en bottom-up-tilgang. Men den skal i så fald bruges af ledelsen til efterfølgende at handle. Til at oversætte og vurdere, om medarbejdernes efterspørgsel skal efterkommes. Det betyder ligeledes, at en top-down-struktur synes nødvendig til at træffe beslutninger af mere kompliceret grænseoverskridende karakter. Den ideelle tværgående projektstruktur har i denne case levet op til intentionerne, men forandringsidéen er ikke i tilstrækkelig grad materialiseret.

Det kan der være og er der nok flere grunde til. Vi tolker ledelsens mange gentagne drøftelser af forandringsidéen som forsøg på at finde en materialisering gennem svar, der ikke overskrider driftsenhedernes grænser. Ledelsen finder dem ikke og efterlader medarbejderne i et meningsusikkert tomrum og sig selv i en frys-og-flygt-tilstand. Her bør ledelsen have selvindsigt i egne handlemønstre og konsekvenserne heraf. Drøftelserne hos ledelsen om meningen

resulterer i oversættelsesmæssig tomgang i styre- og projektgruppe. Det tværorganisatoriske beslutningsansvar kortslyttes ved, at ledelsen i en slags afmagt i stedet negligerer idéen eller finder på nye løsninger. Ledelsen har med styringsstrukturen den nødvendige kompetence- og rollesammensætning til at træffe organisatoriske grænseoverskridende beslutninger. De vil tilmed kunne gøre det i tråd med en læringsorienteret projektilgang som en forsøgsperiode. Med oversættelsesflowet og -potentialerne fra styringsstrukturen bør ledelsen som minimum tage stilling til, om medarbejdernes input om tilpasningsbehov giver mening, og ellers kommunikere det ud, hvis ledelsen ikke vil tilpasse organisationen. I så fald bliver det en forandringsmodel, hvor medarbejderne i højere grad selv skal finde mening i eksisterende rammer, og hvor oversættelserne vil kunne ligge langt fra den oprindelige forandringsidé.

Afslutningsvist rejser casen spørgsmålet om, hvorvidt en styringsstruktur med deltagelse af både topledelsesniveau og mellemederniveau er nødvendig for forandringsprocessen. Styregruppens mødekadence stringent knyttet til én forandringsidé er måske ikke relevant, idet de ikke træffer beslutninger, udover it-systemet. En overvejelse er, om en del af en tværgående forandringsproces styringsmæssigt bør reduceres og tildeles driftslederne, så de faglige ledere kollektivt kan handle via beslutninger, også af organisatorisk karakter ud fra en læringsorienteret forsøgstilgang. Det ændrer dog ikke ved behovet for hos ledelsen at forstå, turde og ville tage de tværorganisatoriske beslutninger, som frontmedarbejderne udtrykker behov for.

## Referencer

- Andersen, Lotte Bøgh og Lene Holm Pedersen (2014), *Styring og motivation i den offentlige sektor*, København: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Andersen, Lotte Bøgh, Anne Bøllingtoft, Martin Christensen og Ida Bøgh Hald (2016), »Ledelse af forandring: dilemmaer, udfordringer og erfaringer«, *Politica*, 48(2): 228-50.
- Bentzen, Tina Øllgaard (2021), »Samskabt styring: potentialer og udfordringer«, *Politica*, 53(3): 261-79.
- Bøllingtoft, Anne og Anne-Louise Holten (2019), »Giver det mening? Mellemlederens definerende rolle i forandringer«, *Økonomi & Politik*, 92(2): 64-78.
- Christensen, Christian Buskjær (2018), »Sammenhængende borgerforløb i Furesø Kommune«, i Anne Marie Willumsen, red., *Helhedsorienteret socialt arbejde med udsatte familier*, København: Akademisk forlag.
- Czarniawska, Barbara og Bernward Joerges (1995), »Winds of organizational change: How to translate into objects and actions«, i Samuel Bacharach, Pasquale Gagliardi og Brian Mundell, red., *Research in Organizational Sociology*, vol 13, Greenwich: JAI Press.
- Czarniawska, Barbara (2011), *En teori om organisering*, Malmö: Studentlitteratur.
- Hart, Roger (1992), *Children's participation: from Tokenism to Citizenship*, UNICEF: International Child Development Centre.
- Holm-Petersen, Christina og Martin Sandberg Buch (2014), *Litteratur om ledelse af samarbejde på tværs af sektorer i sundhedsvæsenet*, KORA: 2014.
- Holm-Pedersen, Christina, Martin Sandberg Buch, Mette Slottved, Martin Williams Strandby, Sofie Jarlstrøm Clausen og Mads Lang Sørensen (2019), *Én plan for en sammenhængende indsats sammen med borgeren Midtvejsevaluering af et frikommuneforsøg (2016-2020)*, Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd.
- Høgsgaard, Ditte (2016), »Det muliges kunst. Om betingelserne for det tværsektorielle samarbejde i et New Public Management-orienteret sundhedsvæsen«, *Tidsskrift for arbejdsliv*, 18: 64-80.
- Juel Jacobsen, Alice og Anders Buch (2016), »Primus inter pares – paradokser, deadlocks og omveje i gymnasieleddelse«, *Tidsskrift for arbejdsliv*, 18: 47-63.
- KL (2021), *Helhedsorienterede indsatser for udsatte borgere. Anbefalinger og eksempler*, Kl.dk.
- Lipsky, Michael (2010), *Street-Level Bureaucracy*, New York: Russell Sage Foundation.

- Lundy, Laura (2007), »Voice is not enough«, *British Educational Research Journal*, 33: 927-42.
- March, James G. (2008), *Fornuft og forandring*, Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.
- Mintzberg, Henry (1980), »Structure in 5's: Synthesis of the Research on Organization Design«, *Management Science*, 26(3): 322-41.
- Nielsen, Vibeke Lehmann (2016), »Implementeringsteori – implementeringsperspektiver og frontlinjemedarbejderadfærd«, i Berg Sørensen m.fl., red. *Organiseringen af den offentlige sektor. Grundbog i offentlig forvaltning*, København: Hans Reitzel.
- Oxford Research (2020), *En kortlægning af helhedsorienterede indsatser i 40 kommuner*, Rapport-Helhedsorienterede-indsatser-Oxford-Research.pdf, oxfordresearch.dk.
- Rasmussen, Bo Morthorst (2014), *Samarbejde på tværs – Ansats til en teori om tværfagligt samarbejde undersøgt og udviklet med udgangspunkt i tværprofessionelt samarbejde i børne- og familiesager og i byggesager*, Haderslev: Center for Kunst, Videnskab og Håndværk.
- Rasmussen Bo Morthorst og Sabina Jæger (2019), *Netværksinddragelse og familierådslagning -Socialrådgivernes mikrofaglige udfordringer og behov for viden*, Esbjerg: UC SYD.
- Regeringen (2018), *Aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer*, Regeringen.dk.
- Seemann, Janne, Jeppe Gustafsson og Birthe Dinesen (2011), *Interorganisatoriske ledelsesudfordringer: Afsæt i erfaringer fra TELEKAT*, Bidrag (forskningsbaseret) til Det Danske Ledelsesakademis 2011 konference: Behov for ny ledelse?: CBS: 5.-6. december.
- Social-, Bolig- og Ældreministeriet (2022), *Aftale om udmøntning af Aftale om rammerne for en helhedsorienteret indsats for borgere med komplekse problemer*, sm.dk.
- Stacey, Ralph D. (2003), »Learning as an activity of interdependent people«, *The Learning Organization*, 10: 325-31.
- Stacey, Ralph D. (2007), *Strategic Management and Organizational Dynamics*, London: Pearson Education.
- Weick, Karl (1995), *Sensemaking in Organizations*, CA: Thousand Oaks, Sage.

# Afrapportering af social værdi: Muligheder og udfordringer

Reviewartikel

*FN's verdensmål er tæt forbundet med forbedringer i samfundets trivsel og omhandler for eksempel sundhed og uddannelse, reduktion af ulighed og social velfærd. For at kunne opfylde disse mål er det af stigende relevans for private virksomheder, offentlige institutioner og non-profit-organisationer at kunne afrapportere deres sociale værdi for at legitimere, reflektere over og kommunikere deres initiativer i forhold til samfundets velfærd. Denne artikel uddyber*

*specifikt begreberne social værdi og mulighederne for rapportering af denne og opsummerer erfaringer fra organisationer, som har benyttet sig af rapportering af social værdi. Der sættes fokus på muligheder og udfordringer vedrørende forskellige metoder til måling og afrapportering af social værdi og håndteringen af forskellige interessenter. Artiklen diskuterer desuden indvirkninger på politisk beslutningstagning i forbindelse med rapportering af social værdi.*

## Stigende politisk fokus på social værdi

FN's verdensmål består af 17 konkrete mål, som den daværende regering senest i 2021 fremlagde en handlingsplan for (Finansministeriet, 2021). Handlingsplanen indebærer blandt andet en reduktion af CO<sub>2</sub>-udslip med 70 pct. i 2030, kvalitetsuddannelse og ansvarligt forbrug og produktion. Dette har en direkte effekt på vedtagne lovforslag, da disse skal screenes for konsekvenser for verdensmålenes opfyldelse. I kombination hermed har EU-Parlamentet i november 2022 vedtaget et direktiv om bæredygtighedsrapportering benævnt Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), som forpligter større virksomheder og børsnoterede SMV'er til at indsamle, vurdere og rapportere på ESG (Environmental, Social and Governance)-data for at få opnå mere gennemsigtighed omkring virksomheders indvirkning på bæredygtighed (EU direktiv 2022/2464). CSRD-direktivet skærper kravene til virksomheders afrapportering vedrørende ESG-data og skal påtegnes af revisorer. Ordningen kommer til at omfatte 2.300 danske virksomheder, og direktivet træder trinvist i kraft fra 1. januar 2024. Sådanne lovændringer og handlingsinitiativer er udtryk for en trend hos interessenter og i samfundet generelt, nemlig at der er stigende krav til gennemsigtighed og afrapportering med hensyn til arbejdet med disse samfundsudfordringer.

Tendenserne vedrørende gennemsigtighed og afrapportering kan tilsvarende ses i den offentlige sektor (f.eks. universiteter) og i non-profit-organisationer, hvor organisationers rolle i og indflydelse på samfundet bliver en stadig større genstand for opmærksomhed. Som reaktion på de stigende samfundsmæssige bekymringer og offentlige interesser i evidensbaseret beslutningstagning, har social værdi og afrapporteringen af denne opnået stigende fokus i regnskabs-

**FREDERIK  
ZACHARIASSEN**

Lektor, Aalborg University  
Business School,  
fdz@business.aau.dk

**SIRLE BÜRKLAND**

Lektor, Aalborg University  
Business School,  
sirle@business.aau.dk

forskning (Adams o.a., 2021; Corvo o.a., 2022; Costa og Pesci, 2016; Luke o.a., 2013; Nicholls, 2009). Dette gælder især i velfærds- og udviklingsprogrammer i den offentlige sektor og non-profit organisationer (Adams o.a., 2021; Dowling, 2017). »Impact« og »social value« er blevet politiske begreber, og »impactization« er blevet en måde at tænke på, der fokuserer på påviselige resultater af sociale indsatser (Power, 2018).

## Det politiske fokus på social værdi er stigende, og specifikt er den sociale værdi af organisationers bidrag til samfundet blevet til et ofte diskuteret politisk emne

Det politiske fokus på social værdi er således stigende, og specifikt er den *social værdi* af organisationers bidrag til samfundet blevet til et ofte diskuteret politisk emne. Dette kan ses i den konstante fokus i medierne på velfærdsudfordringer som for eksempel hjemløshed, udsatte borgere, fattigdom, ældrepleje, sundhed, flygtninge etc. Der er i forbindelse med fokuset på disse udfordringer opstået krav fra interessenter og myndigheder til, at organisationer og institutioner skal kunne dokumentere og afrapportere på projekter og initiativer, hvis formål er at frembringe social værdi. For eksempel skriver Social- og Boligstyrelsen (2023: 6) i deres vejledning til institutioner, som vil modtage driftstilskud, at institutionerne skal beskrive »hvordan aktiviteter, indsats og resultater måles, dokumenteres og evalueres og herunder hvilke overvejelser der ligger bag [dette]«. I forlængelse med denne diskurs ikke kun herhjemme, men også internationalt er der opstået forskellige metoder og retningslinjer til, hvordan virksomheder kan afrapportere og udvise gennemsigthed i forhold til skabelsen af social værdi og impact (Lingane og Olsen, 2004; King, 2014), så værdien af organisationers arbejde kan synliggøres og retfærdiggøres.

Sammenlignet med miljø- og bæredygtighedsregnskaber, hvor der er udviklet standarder for Corporate Social Responsibility (CSR) og integrativ rapportering i de senere år, har organisationer og især sociale iværksættere og andre non-profit organisationer rapporteret om, at der mangler viden om regnskabsprincipper og standarder for social værdi og effekt, og at der generelt er mangel på passende regnskabsmetoder til at demonstrere frembringelsen af værdi (Barman o.a., 2021). Flere metoder er blevet udviklet gennem årene med dertilhørende fordele, ulemper og grader af anvendelighed (for eksempel Blended Value Accounting, Social Return on Investment og social cost-benefit analyser), men standardisering og retningslinjer mangler stadig på området. Selvom social værdi og impact rapportering er en stigende tendens, især i Storbritannien og USA (Hall o.a. 2015; Hall og Millo, 2018; Nicholls, 2009), er der således stadig en vis forvirring om metoderne og forskellige udfordringer vedrørende rapportering om social indvirkning i praksis (Barman o.a., 2021). I modsætning til det klassiske finansielle regnskab defineres væsentlighedsbeslutninger ikke af etablerede regnskabsstandarder eller normer for best practice, når der er tale om regnskabsopgørelser af social værdi og social

impact. Når man derfor forsøger at indfange social værdi, »står nuværende regnskabs- og rapporteringspraksis overfor en historisk udfordring – institutionaliserede konventioner halter bagefter samfundets informationskrav« (Nicholls, 2018: 138, oversat af forfatterne).

**» I modsætning til det klassiske finansielle regnskab defineres væsentlighedsbeslutninger ikke af etablerede regnskabsstandarder eller normer for best practice, når der er tale om regnskabsopgørelser af social værdi og social impact.**

Denne artikel gennemgår forskellige metoder til måling og rapportering af social værdi og effekt, der har fået forskeres og praktikers opmærksomhed i løbet af de sidste år og tager specifikt et mere grundigt kig på den mest anerkendte metode af disse, nemlig Social Return on Investment (SROI). SROI har især vundet popularitet i den offentlige og almennyttige sektor, og metodens popularitet er især stigende i offentlige institutioner og i evalueringen af arbejdet i kommuner og non-profit organisationer i Storbritannien (Hall o.a., 2015), USA (Nicholls, 2018), Holland (Vluggen o.a., 2020) og en række andre lande (Bellucci o.a., 2023; Green, 2019; Firtin, 2023). Der er udviklet forskellige retningslinjer (Lingane og Olsen, 2004; Nicholls o.a., 2012) og en række vellykkede og ikke så vellykkede SROI-implementeringer af forskellige organisationer er blevet analyseret i litteraturen (Bellucci o.a., 2019; Luke o.a., 2013) for bedre at forstå social værdi og effekt og afrapporteringen af denne.

Denne artikel gennemgår fordelene ved SROI-metoden og gør samtidig opmærksom på de udfordringer, problematikker og bias, som denne metode indebærer og sætter tillige fokus på fremtidige anvendelsesmuligheder. Brugen af SROI kan potentielt skabe et mere gennemsigtigt og bedre overblik for interessenter for, hvordan og i hvor stor grad en given organisation bidrager til social værdiskabelse. Det er artiklens overordnede konklusion, at benyttelsen af SROI kan give en forbedret afrapportering af social værdi, men at dette afhænger af mangfoldigheden af interessenter, tilgangen til retningslinjer og brugen af målemetoder og ressourcer.

## Måling og afrapportering af social værdi

### **Forskellige metoder og deres anvendelsesmuligheder**

Konceptet »social værdi« er svært definerbart, idet begrebet består af to relativt vage og debatterede termer, nemlig »social« og »værdi«. »Social« kommer af det latinske ord sociālis, som betyder association eller tilhørsforhold til en anden eller et samfund, mens begrebet »værdi« kan defineres enten som en utilitaristisk og objektiv markedsværdi (Bowman og Ambrosini, 2000) eller som den subjektive værdi på et personligt plan mellem individer eller i samfundet generelt (Lautermann, 2013). Når disse to begreber sættes sammen, har organisationsteoretikeren Brickson (2007) overordnet defineret social værdi som det, der forbedrer levestandarden for befolkninger. Mere specifikt

har Young (2006) defineret social værdi som udsatte borgeres oplevelser af skift i relationer igennem social forandring. Eksempler på social værdi fra case-studier i litteraturen inkluderer blandt andet restaurering af historiske ejendomme (Nielsen o.a., 2021), jobtræning for udsatte borgere (Walk o.a., 2015), omsorg for immigranter (Green, 2019), support for handicappede (Owen o.a., 2015) og rehabilitering af fanger (Jardine og Whyte, 2013).

Når sådanne sociale værdier skal opgøres, findes der flere forskellige metoder til dette. Triple bottom line (TPL) er den nok mest kendte metode, som blev opfundet efter udgivelsen af Brundtland-rapporten i 1987, der for alvor satte fokus på nødvendigheden af miljømæssige og sociale initiativer. TPL benytter udtrykket »profit, people and planet« for at fjerne det ensidige fokus på profit og i stedet opnå en balance mellem profit, social værdi og bæredygtighed. TPL-modellen har dog aldrig opnået den store opmærksomhed fra forskning vedrørende social værdi, mens andre modeller, som er fulgt efter, er mere avancerede, konkrete og efterprøvede i deres udtryk. For eksempel tager Blended Value Accounting (BVA), udviklet i 2003, udgangspunkt i, at organisationer skaber både social og finansiel værdi, og at disse to værdier ikke strider imod hinanden. Derfor foreslås det, at regnskabsopgørelser som en konsekvens heraf med fordel kan være mere holistiske og omfattende, hvor der kan anvendes flere forskellige redskaber i opgørelsen af værdi, og hvor både kvantitative og kvalitative teknikker kan benyttes i samspil. BVA er derfor også ofte anskuet som et paraplybegreb, der dækker over en række heterogene metoder. En af disse er social cost-benefit-analyse, hvor der forsøges at sættes en økonomisk værdi på sociale værdier og bæredygtighed og derefter sammenligne disse beregninger med de omkostninger, som er forbundet med at opnå værdierne. Denne metode er dog traditionelt set oftest benyttet af økonomer og har ikke i samme grad som andre metoder haft sit virke i den offentlige sektor og non-profit organisationer (Arvidsson o.a., 2013).

En anden metode er Sustainability Balanced Scorecard (SBCS), som sigter på at udvikle ikke-finansielle præstationsmål for organisationens værdiskabelse (Hansen og Schaltegger, 2016). Denne metode har en del legitimitet, idet Balanced Scorecard i sig selv er et ofte benyttet arbejdsredskab i virksomheder og organisationer både herhjemme og internationalt. Præstationsmålene kan frit vælges af organisationen selv, og der skabes derfor grobund for en bottom-up process ved denne metode, hvor medarbejdere kan inddrages i udvælgelsen af præstationsmålene. Herudover kan man i SBSC yderligere tilføje et strategikort, hvor sammenhængen mellem de identificerede præstationsmål kan visualiseres ved hjælp af pile mellem de præstationsmål, der påvirker hinanden. En sidste metode er Skandiamodellen og den Social Økonomiske Investeringsmodel (SØM), som præcist estimerer værdien af sociale initiativer via tekniske beregninger (Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd, 2018). I nedenstående tabel 1 ses en oversigt over forskellige metoder til at opgøre social værdi.

Tabel 1: Oversigt over metoder til opgørelse af social værdi

	Overordnet ide	Metode	Fordele	Ulemper
Blended Value Accounting (BVA)	Organisationer skaber både finansiell og social værdi, som ikke er i modsætning til hinanden	En mere holistisk og fri afrapporteringsform, hvor visualiseringer flittigt benyttes	Mulighed for at synliggøre den sociale værdi på den måde, som organisationen finder bedst	Mangel på standardiserede retningslinjer Risiko for afkobling mellem rapportering og faktisk indsats
Finansiell afrapportering	Finansiell rapportering er også et udtryk for social værdi, idet organisationers produktion af økonomisk værdi vil medføre social værdi	Klassiske og troværdige afrapporteringsformer såsom resultatopgørelse, balance, likviditetsopgørelse og budget	Klart defineret begrebsramme Troværdigt Objektivt	Ringe evne til at synliggøre social værdi Forudsætning om, at økonomisk værdi er social værdi
Skandiamodellen/ Social Økonomisk Model (SØM)	Beregninger af samfundsværdien af lokale forebyggelsesinitiativer og sociale indsatser	Et værktøj, der indeholder data for f.eks. arbejdsmarkedsydelse, omkostninger for retsvæsen, sundhedsvæsen etc.	Objektivt grundlag for afrapportering Standardiserede værdier	Kan være svært at gennemskue beregningsværdier Specifikke typer af social værdi kan være underrepræsenteret
Social Cost Benefit Analysis (SCBA)	Fordele, omkostninger og skift i social værdi sidestilles	Omregner social værdi og omkostninger til beløb, så en bundlinje kan udregnes	Kan være objektivt Nuancerede regneteknikker	Kan blive for forretningspræget og for simpelt
Social Return on Investment (SROI)	SROI er et let kommunikerbart, sammenligneligt og objektivt mål for værdien af socialt arbejde	Ved at dividere de sociale gevinster med foretagne investeringer kan en ratio beregnes, som herefter kan justeres via forskellige faktorer	Nemt at forstå for interessenter Kan være objektivt Sammenlignelighed	SROI kan komme til at negligere aspekter, der ikke er målbare Beregninger kan være for subjektive
Sustainability Balanced Scorecard (SBSC)	Præstationsmål for social værdi komplementerer det traditionelle regnskab	En række præstationsmål defineres, som kan understøtte afrapporteringen af social værdi	Social værdi kan udtrykkes via forskellige målinger, som giver et holistisk billede	Præstationsmålene kan defineres vagt Præstationsmålene kan skævvride repræsentationen af den faktiske sociale værdi
Triple bottom line (TPL)	Virksomhedens afrapportering skal indeholde aspekter omkring både det økonomiske, sociale og miljømæssige	Organisationen rapporterer på tre forskellige områder af virksomheden i stedet for kun den økonomiske typisk via præstationsmål	Inkluderer alle værdiaspekter af organisationen Frie rammer for måden at afrapportere	Kan være vag og udefineret Kan føre til afkobling mellem afrapportering og faktisk indsats

De forskellige metoder har hver sine fordele og ulemper som nævnt i tabellen. Metoderne spænder fra traditionel, finansiell rapportering, som har en ringe evne til at synliggøre social værdi til mere bløde opgørelsesformer såsom Sustainability Balanced Scorecard (SBSC) over til mere »hårde« opgørelsesformer såsom Social Cost Benefit Analysis (SCBA) og SROI. En anden dimension i metoderne er, at nogle metoder slår på, at det bedste værktøj består af mere vage indikatorer og retningslinjer for målingen og udformningen af social værdi afrapportering som for eksempel Blended Value Accounting (BVA), mens andre slår på, at mere konkrete og fastlåste rammer er nødvendige for afrapporteringen som for eksempel SROI og Skandiamodellen. Fordelen ved standardiserede former for afrapportering er, at der bliver større mulighed for



sammenlignelighed mellem projekter, mens fordelene ved mere vage indikatorer er, at ikke alle organisationers sociale værdifrembringelse kan indsættes i stramme rapporteringsmetoder.

➤➤ **Fordelen ved standardiserede former for afrapportering er, at der bliver større mulighed for sammenlignelighed mellem projekter, mens fordelene ved mere vage indikatorer er, at ikke alle organisationers sociale værdifrembringelse kan indsættes i stramme rapporteringsmetoder.**

En af de mere benyttede og populære redskaber blandt metoderne i tabel 1 er SROI, som også har modtaget en hel del opmærksomhed blandt forskere, som specifikt har undersøgt brugen af SROI i organisationer via forskellige casestudier. I nedenstående afsnit vil mulighederne og udfordringerne vedrørende denne metode blive gennemgået.

### **Social Return on Investment (SROI)**

SROI-metoden blev oprindeligt udviklet af »The Roberts Enterprise Development Fund«<sup>1</sup> i USA i slut 90'erne og er blevet et populært værktøj for organisationer til at afrapportere deres sociale værdi (Arvidsson o.a., 2013; Rotheroe og Richards, 2007; Walk o.a., 2015), specielt i Storbritannien og USA (Hall o.a., 2015; Hall og Millo, 2018; Nicholls, 2009). Ved benyttelse af SROI kan organisationer bedre synliggøre deres arbejde for interessenter og samfundet generelt og forbedre deres beslutningstagning med hensyn til frembringelsen af social værdi. SROI bliver også benyttet til at forbedre organisationens eget arbejde ved at evaluere projekter og træffe beslutninger vedrørende ressourceallokering og prioritering mellem forskellige aktiviteter. Herudover giver korrekt benyttelse af SROI-metoden en forbedring af sammenligneligheden mellem forskellige projekter indenfor organisationen og i nogle tilfælde endda på tværs af den givne branche (King, 2014). Andre forskere har nævnt, at SROI også potentielt kan bidrage til en form for forretningsrelateret legitimitet i forbindelse med kommunikation af social impact, hvilket giver bedre mulighed for at retfærdiggøre non-profit organisationers eksistensgrundlag og imødekomme fokuset fra omverdenen på resultater i stedet for på processer (Luke o.a., 2013; Maier o.a., 2015).

Metoden har vundet bredt indpas internationalt (Bellucci o.a., 2023), idet SROI har mange ligheder med den mest anvendte finansielle indikator benævnt afkastningsgraden eller på engelsk »Return on Investment« (ROI) og kan derfor relativt nemt forstås af interessenter. SROI-beregninger frembringer således en ratio, som man beregner ved at dividere den sociale værdi med investeringerne, der er anvendt for at opnå denne værdi. Dette og en række andre fordele gør SROI til et attraktivt supplement til organisationers og offentlige institutioners afrapportering af deres sociale værdi, og forskere har derfor også interesseret sig for begrebet, specielt i Storbritannien, hvor SROI

er benyttet på et nationalt plan (Hall og Millo, 2018). Internationalt er der udviklet adskillige retningslinjer for SROI, specielt i USA og Storbritannien<sup>2</sup> og i internationale organer såsom FN og WHO.<sup>3</sup> I Danmark har Lindgaard o.a. (2015) fra Deloitte også beskrevet SROI-metoden og givet anbefalinger til brug af denne.

Den eksisterende forskning har undersøgt adskillige organisationers brug af SROI og generelt set har litteraturen demonstreret anvendeligheden af SROI-værktøjet. For eksempel undersøgte Owen o.a. (2015) brugen af SROI til at synliggøre værdien af et program for forbedring af livskvaliteten for handicappede amerikanere, mens Bellucci o.a. (2019) studerede, hvordan Ronald McDonald House Charities benyttede SROI beregninger til at vise deres interesser, hvor stor effekt det havde at tilbyde familier med syge børn gratis overnatninger tæt på det givne hospital. Tabel 2 giver et overblik over udvalgte SROI cases i private virksomheder, offentlige myndigheder og non-profit organisationer i forskellige lande.

Tabel 2: Oversigt over udvalgte SROI-cases

Casestudie	Sektor	Målgruppe	Organisationstype
Lingane og Olsen (2004)	Uddannelse blandt andet (USA)	Amerikanske borgere	Private virksomheder
Jardine og Whyte (2013)	Rehabilitering (UK)	Tidligere fanger	NPO
Luke o.a. (2013)	Ernæring og handicap-assistance (Tasmanien)	Lokalsamfundet	NPO
Millar og Hall (2013)	Sundhed (UK)	Britiske borgere	NPO
King (2014)	Sport og fællesskab (UK)	Britiske borgere	Offentlig myndighed
Moody o.a. (2015)	Wellness og ernæring (Holland og USA)	Lokalsamfundet	NPO
Mook o.a. (2015)	Ernæring, boligstøtte, support for indvandrere og handicap-assistance (USA)	Lokale amerikanske borgere	NPO
Owen o.a. (2015)	Jobtræning for mentalt handicappede (USA)	Lokale, arbejdsløse borgere	NPO
Watson o.a. (2016)	Innovativ bygningsdesign i sundhedssektoren (UK)	Britiske borgere	NPO
Then o.a. (2017)	Velfærd (Tyskland)	Tyske borgere	NPO
Hall og Millo (2018)	Offentlige embeder (UK)	Non-profit organisationer	Offentlig myndighed
Bellucci o.a. (2019)	Sundhed (Italien)	Familier med syge børn	Privat virksomhed
Green (2019)	Social integration/coaching (Sverige)	Arbejdsløse kvinder	NPO
Vluggen o.a. (2020)	Staten (Holland)	Hollandske borgere	Offentlig myndighed
Bellucci o.a. (2023)	Social assistance for mentalt handicappede (Italien)	Italienske familier	NPO

NPO = Non-profit organisation

Herhjemme er flere organisationer også begyndt at benytte sig af SROI. For eksempel er »Fundamentet« (Fundamentet, 2016) en forening i Aarhus, der tilbyder gratis rådgivning for udsatte borgere, og som har benyttet SROI til at påvise, at effekterne af organisationens arbejde er sparede behandlingsudgifter og offentlige udgifter til kommunal sagsbehandling og overførselsindkomster. Et andet eksempel er Landsforeningen for børn og forældres ydelser (2019), hvis mission er at støtte og rådgive børn og forældre igennem skilsmissefor-

løb via en bisidderordning. Respondenterne konkluderede på et spørgeskema uddelt af samme forening, at projektet havde positive effekter såsom færre depressioner, mindre stress, og at det var lettere at komme tilbage på arbejdsmarkedet. Disse effekter blev herefter konverteret til en kroneværdi.

Ifølge en af de mere kendte guidelines for SROI findes der rent regneteknisk en bestemt fremgangsmåde til at finde frem til denne kroneværdi (Lingane og Olsen, 2004). Organisationen skal nemlig vurdere, hvorledes den sociale værdi kommer til udtryk igennem proxies. Brugen af proxies er en måde at omregne den sociale værdi til en økonomisk værdi. Disse proxies er unikke fra projekt til projekt. Eksempler på proxies kan ses i Jardine og Whyte (2013), som benyttede sig af omkostningsbesparelsen ved at forhindre korttidsindsatte fanger i at begå kriminalitet igen. Disse omkostningsbesparelser bestod af omkostninger for gentagne retssager og omkostninger for drift- og kapacitetsomkostninger for fængsler i forbindelse med genindsættelse af tidligere fanger. Et andet eksempel er Bellucci o.a. (2019), som benyttede sparede omkostninger for familier ved at assistere dem med gratis overnatninger, når deres børn var på hospitalet. Lingane og Olsen (2004) brugte den samfundsmæssige ækvivalente værdi af nye jobs for tidligere arbejdsløse. I det tidligere eksempel med Landsforeningen for børn og forældres ydelser blev nogle af gevinsterne værdiansat konservativt, da det grundlæggende er svært at estimere værdien af mindre stress, mens værdien af at komme tilbage på arbejdsmarkedet kunne estimeres mere præcist. Foreningen opgjorde også disse værdier for fremtidige år, hvilket gav en samlet social værdi.

Der findes også eksempler på organisationer, som har udviklet værktøjer specifikt til omregning af sociale værdier og dermed tilføjet modifikationer til den oprindelige SROI metode. I Storbritannien har man produceret et værktøj, som kan beregne konsekvenser af sociale projekters impact (Social Value UK, 2020). Også i Holland har man implementeret SROI-beregninger i kommunerne (Vluggen o.a., 2020). I Tyskland har man benyttet SROI-modeller til måling af social værdi og effekt i deres ikke-lovpligtige velfærdsforeninger – de såkaldte Freie Wohlfahrtsverbände – som er store tjenesteudbydere i den tyske velfærdssektor, hvor 1,7 millioner tyskere arbejder (Then o.a., 2017). Man har ligeledes i den større svenske finanskoncern Skandia udviklet et værktøj, som kan kortlægge de samfundsmæssige gevinster ved sociale tiltag, og modellen benyttes i mere end 80 svenske kommuner. Dette er i dansk sammenhæng blevet videreudviklet af »Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd« for Bolig- og Socialstyrelsen og blevet benævnt den »Socialøkonomiske investeringsmodel« (SØM). Dette har udmøntet sig i et excel-ark, som man frit kan downloade på organisationens hjemmeside<sup>4</sup> og benytte. Excel-arket assisterer med at omregne den sociale værdi til kronebeløb.

Ideen i SROI er herefter at dividere denne værdi med de totale investeringer eller omkostninger, som er blevet benyttet til at opnå denne værdi. Landsforeningen for børn og forældres ydelser regnede sig for eksempel frem til en SROI værdi på 32,3 pct. Dette tal beregnes ved at sige, at den sociale værdi

for en organisations arbejde for eksempel kunne være estimeret til at være 2.500.000 kr. for et givent investeringsprojekt. Hvis der er investeret 4.500.000 kr. for at opnå denne værdi, vil det give en SROI-ratio på 55 pct. (2.500.000 divideret med 4.500.000). Fordelen ved denne metode er, at udregningsmetoden giver incitament til organisationer til både at frembringe mere værdi med den mængde af ressourcer, som er stillet til rådighed og samtidig fokusere på at holde mængden af anvendte ressourcer på et rimeligt niveau. Der ligger således et hensigtsmæssigt dobbeltfokus i SROI-tallet, da det giver anledning til at benytte ressourcer på den bedst mulige måde, end hvis der blot var fokus på overholdelse af budgetrammer eller blot fokus på organisationens aktiviteter og mission uden skelnen til resourceforbrug og allokering af interne ressourcer mellem projekter. SROI kan med andre ord give motivation til at opnå den størst mulige sociale impact med et bestemt antal ressourcer for hånden. Indenfor den samme organisation kan der dermed også prioriteres mellem forskellige projekter afhængig af, hvilke projekter der vurderes til at opnå bedst balance mellem ressourcer og den potentielle sociale impact.

## Udfordringer ved Social Return on Investment

Selvom SROI således kan fungere som et fornuftigt værktøj til at synliggøre og rapportere social værdi, er der dog nogle forskellige udfordringer ved brug af SROI. De følgende afsnit gennemgår disse udfordringer.

### **Beregninger og økonomiske værdier**

Den første udfordring er, at SROI involverer forskellige aspekter afhængig af, hvilken kontekst SROI-beregningerne indgår i. Der er således nogle kontekster, hvori SROI anses som værende i stand til at repræsentere social værdi på præcis vis og andre kontekster, hvor målinger er sværere at foretage. Der er flere studier, der rapporterer vellykkede SROI-målinger, hvis SROI bruges til at måle social værdi, hvor sociale velfærdsforbedringer materialiserer sig fysisk. Dette gælder for eksempel indsamling og distribution af overskydende fødevarer eller ny teknologi til at minimere affald (Lingane og Olsen, 2004) eller hvor overskydende mad bliver indsamlet for at reducere sult og fattigdom (Luke o.a., 2013). Når den sociale værdi derimod er et resultat af og indlejret i relationer mellem mennesker generelt og deres mentale tilstand, udviser de eksisterende case studier derimod flere problemer med repræsentativ måling af værdi. Denne type social værdi produceres ofte i organisationer, der tilbyder rådgivning (f.eks. Green, 2019), sundhedspleje (f.eks. Bellucci o.a., 2019), uddannelse (f.eks. Hall o.a., 2015) eller wellness (f.eks. Moody o.a., 2015). Green (2019) rapporterede for eksempel omkring et supportcenter, der ydede assistance og vejledning til kvindelige immigranter generelt og specifikt i forbindelse med at få job. Selvom kvinderne udviste tilfredshed med projektet, og at det gav dem, konkluderede Green (2019), at selvom noget af værdien var målelig, var der også en mere subtil og måske endnu mere vigtig del af den sociale værdi, som var svært målbart.

Der er forskellige måder, hvorpå man kan forbedre kvaliteten af SROI-rapportering i offentlige institutioner og non-profit-organisationer og især i de kontekster, hvor social værdi og effekt er mere kompleks og involverer relationer med forskellige interessentgrupper. Selvom der har været en del administrative udfordringer vedrørende SROI-måling og rapportering i offentlige institutioner generelt og specifikt i forbindelse med opgavefordeling og ekspertise på området (Vluggen o.a., 2020), har forskere også givet mere praktisk vejledning om, hvordan man forbedrer kvaliteten af information, der gives i forbindelse med social værdi og effekt måling. Det er således accepteret af forskere, der har analyseret mulighederne for social værdi måling og tillige i stigende grad anerkendt blandt non-profit organisationer, at organisationer kan supplere og synliggøre mere kvantitative beregninger af social værdi med kvalitative metoder. Derfor er målingerne af SROI i stigende grad blevet anbefalet til med fordel at kunne blive suppleret med andre oplysninger i rapporterne. Dette relaterer sig til tre punkter vedrørende brugen af SROI, nemlig 1) de kvalitative data fremlagt for selve processen med at beregne SROI, 2) refleksioner omkring selve den indsats, der er lavet for at hjælpe målgruppen for den sociale værdi og 3) kommunikationen vedrørende relationen til organisationens interessenter. Organisationer kan således med fordel beskrive, hvilken proces de har gennemgået i forbindelse med målingen og afrapporteringen af social værdi, og hvordan den sociale værdi er blevet til.

Her foreslår forskellige forskere brugen af narrativer og storytelling-elementer (Gibbon og Dey, 2011; Hoggins o.a., 2014; Li og Haque, 2019). Der argumenteres således for, at målinger af social værdi, som er svær målbar, kan komplementeres med kvalitative udsagn og narrativer, som understøtter fortællingen om, hvorfor og hvordan den frembragte sociale værdi er substantiel og vigtig. I mere komplekse projekter, hvor den sociale værdi er meget svær at måle, kan kvalitative udsagn sågar være den primære del af afrapporteringen af social værdi, mens SROI-beregninger da kan træde i baggrunden og fungere mere som komplementær indikator til narrativerne.


I forbindelse med benyttelse af SROI-beregninger er der således en risiko ved at forfalde til et rent utilitaristisk optimeringsperspektiv, hvor alt anses som målbart, og hvor det udelukkende handler om at maksimere SROI-ratioen. For selvom tilgangen til SROI-måling, hvor der søges efter præcise beregninger, kan synes at give indtryk af pålidelige og robuste tal og en følelse af objektivitet, kan tallene på paradoksvis vis forblive svage med hensyn til faktisk at overbevise interessenter og tjene offentlighedens interesser (Luke o.a., 2013). Derfor kan overbetoning af monetære mål, især i sammenhænge, hvor social værdi er vanskelig at måle, virke utroværdig og misforstået (se f.eks. Green, 2019; Firtin, 2023), fordi »præcise« beregninger af SROI kan fjerne for meget af den empiriske rigdom og kontekstuelle dynamik, der er forbundet med interventionerne relateret til social værdi (Gibbon og Dey, 2011; Watson o.a., 2016). Barman (2021) noterede sig endda, at investorer var tilbageholdende med at investere i projekter, som fokuserede på frembringelsen af social værdi,

hvis projektbeskrivelserne ikke var komplementeret med kvalitativ og kontekstuel data.

Derfor er argumentet, at SROI rapportering ikke nødvendigvis udelukkende handler om at lede efter præcise beregninger til måling af sociale initiativer og deres virkninger, men snarere om at finde »gode nok« målinger (Mook o.a., 2015: 237), der er suppleret med kvalitative data som f.eks. respondentudsagn og narrativer. Sofistiskerede beregninger af social indvirkning uden yderligere oplysninger kan ses som urimelige forsøg på at profitere på objekter, »der ofte betragtes som uvurderlige og unikke, såsom menneskeliv, sundhed eller natur« (Maier o.a., 2015: 1816, oversat af forfatterne). Der kan dermed være stor risiko for, at sociale iværksættere og offentlige institutioner lægger for stor vægt på SROI-beregninger og som konsekvens heraf »utilsigtet skifter til aktiviteter, der er lette at tjene penge på« (Arvidsson o.a., 2010: 3, oversat af forfatterne). En kontekstuel forståelse af SROI giver incitament til ikke at lægge et for stort fokus på at retfærdiggøre objektiviteten og præcisionen i SROI-målingerne overfor interessenterne, men i stedet fokusere på også *at forklare den proces og den kontekst*, hvori den sociale værdi er indlejret.

### **Mangfoldigheden af interessenter**

En større del af brugen af SROI handler om, at organisationen, der skaber den sociale værdi, forsøger at forstå interessenterne. Interessenter vedrørende social værdiskabelse fra non-profit-organisationers eller lokale kommuners side kan for eksempel omfatte regulatorer (Nicholls, 2009), finansieringsorganer (Nicholls, 2018), offentlige institutioner (Maier o.a., 2015), donorer (Bellucci o.a., 2023), lokalbefolkningen eller samfundet generelt. Afhængigt af organisationen og de offentlige institutioner kan interessenter desuden involvere både interne og eksterne interessenter, hvor interne interessenter kan omhandle medarbejderne og ledelsen i en organisation, der bruger SROI-information til at styre deres beslutningstagning vedrørende ressourceallokering (Arvidsson o.a., 2010; Luke o.a., 2013; Nicholls, 2009). Derfor handler en væsentlig del af SROI-rapportering om at identificere, hvem de relevante interessenter er, og hvad deres perspektiv er (Green, 2019), da interessenternes forventninger og interventioner generelt har tendens til at påvirke initiativerne, der har til sigte at forbedre social trivsel (Mook o.a., 2015).

 **Sociale værdi- og effektregnskaber har en tendens til at involvere en større vifte af interessentperspektiver sammenlignet med konventionelt regnskab og rapportering.**

Sociale værdi- og effektregnskaber har en tendens til at involvere en større vifte af interessentperspektiver sammenlignet med konventionelt regnskab og rapportering. Jo mere diversificerede interessentperspektiverne er, jo mere krævende er normalt den infrastruktur, der kræves for at generere de sociale værdidata (Hall o.a., 2015). I lyset heraf bemærker en britisk regeringspolitik, at indikatorer for social værdi »kunne (og bør) ændres« baseret på interes-

sentperspektiver (Cabinet Office, 2009; Hall et al., 2015: 924, oversat af forfatterne). Det betyder, at resultatmål repræsenterer »en flerdimensionel aggregering af perspektiver, som ofte udvikler sig og ændrer sig, og som hver især er flydende og påvirket af forskellige faktorer« (Nicholls, 2009: 766, oversat af forfatterne). Dette kan også involvere flere måder og kommunikationskanaler (websteder, årsrapporter osv.) til rapportering, hvor institutioner i stedet for at producere en samlet SROI-måling med fordel kan producere forskellige SROI-beregninger for forskellige interessenter, afhængigt af hvad hver interessent anser for vigtigt i forhold til social værdi. Dette kan gøres ved at tilføje en forklaring om baggrunden og relevansen af sociale værdiberegninger (Mook o.a. 2015).

Måling og afrapportering af social værdi kan være endnu mere komplekst, hvis hver interessent har flere vinkler på, hvad den sociale værdi skal vurderes til at være. Her bruger forskere begrebet »objektiv multiple« (Yu og Mouritsen, 2020), som udtrykker, at et enkelt mål kan ses fra flere vinkler af den samme eller forskellige interessenter. Forskellige interessenter har en tendens til at værdiansætte den sociale værdi af et givent projekt på forskellige måder afhængigt af deres forventninger, selvom de ressourcer, der er afsat til projektet, er »objektivt« de samme (Firtin, 2023; Mook o.a., 2015). Komplexiteten øges især, hvis der er mange interessenter (mange finansieringskilder, forskellige støttemodtagere og involverede partnere), og interessenterne er unikke i deres forventninger. Interessenter trækker muligvis på forskellige forståelser af initiativerne, de involverede ressourcer og evalueringen af resultaterne (Gargani, 2017; Yates og Marra, 2017). Dette kan gøre målingen af SROI kompliceret og kræver inddragelse af interessenterne i måleprocessen i form af en dialog (Cabinet Office, 2009). Dialoger med interessenter kan i høj grad lette presset på den endelige dokumentation af samfundsmæssig værdi og effekt, da interessenterne således allerede er blevet »taget i betragtning« i måleprocessen. Her er forskellige former for rapportering i form af fortællinger og kvalitative udsagn som konkluderet i det foregående afsnit også nyttige til at tilfredsstille de potentielt forskellige interessenter (Mook o.a., 2015; Yates og Marra, 2017).

### **Indvirkninger på politisk beslutningstagning**

I videnskabelige debatter såvel som i politisk beslutningstagning for offentlige institutioner er der blevet fremsat argumenter for, hvorvidt og i hvilket omfang SROI-måling og rapportering kan standardiseres. De oprindelige udviklere af SROI i The Roberts Foundation i USA og flere forskere (Nicholls, 2009; King, 2014) har diskuteret om data vedrørende social værdi og effekt er *mere værdifulde og relevante*, hvis de er standardiserede, dataene er indsamlet konsekvent over tid og er sammenlignelige på tværs af forskellige offentlige institutioner samt profit- og non-profit-organisationer (Hall o.a., 2015). Derfor har flere forskere også opfordret til at benytte mere standardiserede retningslinjer (Corvo o.a., 2022; King, 2014; Lingane og Olsen, 2004) sammen med generelle definitioner, der kunne gøre målingen af SROI mere anvendelig. I Storbritannien betragtes data vedrørende social værdi og effekt derimod

som *mere værdifulde og relevante*, »hvis de vælger og direkte inkorporerer de potentielt forskellige erfaringer fra interessenter« (Hall o.a., 2015: 917, oversat af forfatterne). Den britiske tilgang understreger de mange relationer med interessenter (som beskrevet i foregående afsnit), og at et objekt kan være værdifuldt af forskellige årsager for forskellige interessegrupper.

Den amerikanske tilgang til SROI favoriserer sammenlignelighed og standardisering af beregninger. I Storbritannien foretrækker man i stedet en tilgang, hvor social værdirapportering betragtes som relationel, hvor social værdi er afhængig af konteksten og de involverede interessegrupper. Denne tilgang accepterer også i nogen grad manglen på gennemsigtighed og objektivitet i rapportering af social værdi og sætter spørgsmålstegn ved SROI's evne til at rapportere sociale afkast til interessenter via et enkelt fastsat evalueringskriterium (Gargani, 2017). Desuden eksisterer der et valg om, hvorvidt regulering eller bløde retningslinjer for social værdi og effekt-rapportering kun skal være en del af politik for ledelse og gennemsigtighed i den offentlige sektor eller også en del af ledelsen af non-profit-organisationer. Der findes forskellige tilgange i retningslinjerne<sup>5</sup> i de forskellige lande.

Rapportering om social værdi og effekt afhænger i høj grad af tilgængelige ressourcer. Den afhænger også i høj grad af de beregninger og indikatorer, som de udarbejdende virksomheders medarbejdere som for eksempel controllere, revisorer og finanseksperter har valgt, og de dataindsamlingsmetoder, der er tilgængelige i forbindelse med organisationens IT-systemer. Dette peger på en stor del af den rolle, som måleprocessen og infrastrukturen i dataindsamlingen spiller, samt de valg, der træffes af de involverede interessegrupper. Ledelses- og rapporteringspraksis involverer derfor også spørgsmål om det element, som måle- og dataindsamlingsprocessen spiller, samt de valg, der træffes af de involverende interessegrupper. Måleprocessen bliver yderligere påvirket af, hvad noget betyder for mennesker, når de vurderer dets værdi. Derfor afhænger den opgjorte sociale værdi samlet set af interessenternes perspektiver, tilgangen til retningslinjer, de involverede evaluatore og de måleinstrumenter og ressourcer, der er til rådighed i organisationen.

Til sidst skal det nævnes, at SROI ikke kun kan bruges til at evaluere forskellige projekter eller kommunikere *til* interessenterne, men også kan tjene som en systematisk måde at inkorporere interessenternes perspektiver i ledelsen af sociale interventioner, vurdere fremskridt taget med hensyn til modtagerne af ydelserne og vejlede vedrørende ledelsesbeslutninger mellem forskellige handlingsforløb. Som et forvaltningsværktøj for den offentlige sektor har SROI således potentialet til at styre institutioners og lokale myndigheders aktiviteter såvel som deres partnere mod at udvikle de aktiviteter, der skaber større social værdi (Vluggen o.a., 2020). Når SROI bruges som et ledelsesværktøj, er målinger tilbøjelige til at påvirke objektet, der bliver målt, hvilket er en velkendt bias i økonomistyringslitteraturen, også kendt som Hawthorne-effekten (Roethlisberger og Dickson, 1939). Da social værdi således er et



produkt af måleinstrumenterne og interessenternes perspektiver, er SROI målinger sårbare over for bias.

Når SROI bruges som et offentligt styringsværktøj, kan det generelt føre til bedre overholdelse af interessenternes og samfundets forventninger, mens det er potentielt sårbart over for de allerede eksisterende klassifikationer i økonomistyringssystemer og begrebets vaghed og åbenhed over for flere fortolkninger (Green, 2019). Dette understøtter de tidligere argumenter om, at SROI-beregninger bør understøttes af beskrivelser af instrumenterne og de beslutninger og overvejelser, der tages under måleprocessen. Kun gennem denne tilgang kan det fulde potentiale i SROI indløses, og beregninger af samfundsværdi blive mere legitime og gennemsigtige for offentlige institutioner, finansieringsorganisationer, modtagere, donorer og andre interne og eksterne interessenter.

### **Behov for mere viden om informationsværdien af forskellige former for rapportering**

Denne artikel har gennemgået målemetoder for social værdi og effekt og uddybet deres anvendelighed i forskellige sammenhænge. Forskellige metoder er blevet udviklet gennem årene af forskellige organisationer og lande, hvor SROI er blevet betragtet som en mere foretrukken metode, idet SROI kan måle værdien af social indsats og effekt og tager hensyn til interessenternes perspektiver. SROI-metoden muliggør også sammenligneligheden af sociale interventioner og kan anvendes som et ledelsesværktøj, som kan bidrage til udvikling af sociale interventioner i overensstemmelse med interessenternes ønsker og interesser. SROI kan tillige understøtte offentlige institutioners og sociale iværksætteres arbejde med at synliggøre og dokumentere, hvordan de ressourcer, der er brugt til at opnå den samfundsmæssige værdi, er blevet anvendt. Brugen af SROI kan således hjælpe med at retfærdiggøre en organisations eksistens og styrke forholdet til interessenter. Disse fordele kommer dog med en række forskellige udfordringer vedrørende måling og rapportering, da social værdi afhænger af forskellige interessenters forskellige perspektiver, tilgange til retningslinjer, evaluatore og de måleinstrumenter og ressourcer, der er anvendelige i den givne organisations økonomistyrings- og IT-systemer.

Videnskabeligt set er det blevet debatteret, hvorvidt og i hvilket omfang SROI måling og rapportering kan standardiseres, hvilket rejser spørgsmål om, hvor (sektorer, sammenhænge) og hvad (SROI-beregninger, rapporteringsformater) der bør forventes at blive genstand for standardisering. Forskellige retningslinjer for SROI er blevet udviklet i årenes løb, hvor nogle lægger vægt på evnen til at ensrette SROI-beregninger, mens andre prioriterer fleksibilitet og dialog med interessenter. Dette fører til overvejelser for fremtidige beslutningstagere og udviklere af retningslinjer omkring balancen mellem øget ansvarlighed og sammenlignelighed via standardisering, samtidig med at der er tilstrækkelig fleksibilitet til, at SROI-metoden kan anvendes til en lang række formål og forskelligartede interessenters behov. Benyttelsen af mere fleksible

retningslinjer for måling af social værdi kan overvejes for at opnå en større bevidsthed og accept i offentlige institutioner af måling og afrapportering af social værdi samt tilskynde non-profit-organisationer og sociale iværksættere til at engagere sig i at synliggøre deres arbejde.

Mere forskning er nødvendig for bedre at forstå de mulige tilsligtede og utilsigtede virkninger af SROI-måling og -rapportering i forskellige sammenhænge med de potentielle bias, som rapportering af social værdi kan medføre. Der er også behov for mere viden om informationsværdien af forskellige former for rapportering, som kan involvere enten omfattende beregninger eller forskellige kombinationer af kvalitative data og narrativer, som kan føre til forskellige grader af tilfredshed blandt interessenterne. Systematisk empirisk dokumentation til støtte for eller udfordring af SROI-antagelser og forskellige måder at anvende SROI på er således nødvendig for at træffe bedre beslutninger om fremtidige retningslinjer og standardisering.

## Noter

- 1 Også kendt som »The Roberts Foundation« eller REDF, en amerikansk non-profit-organisation.
- 2 Se for eksempel Lingane og Olsen (2004): Guidelines for Social Return on Investment Social Value International: The guide to SROI ([www.socialvalueint.org/guide-to-sroi](http://www.socialvalueint.org/guide-to-sroi)) Social Value UK: The Guide to SROI ([www.socialvalueuk.org/standards-and-guidance](http://www.socialvalueuk.org/standards-and-guidance)) The SROI Network: Accounting for Value ([www.socialvaluelab.org.uk](http://www.socialvaluelab.org.uk))
- 3 SROI er en del af World Health Organization's 2020 og 2030 agenda for bæredygtighed (<https://www.euro.who.int/data/assets/pdf/file/0009/347976/20170828-h0930-SROI-report-final-web.pdf>) SROI er også en del af 'United Nations Development Programme' (UNPD) ([https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/eurasia/SROI\\_policy-brief\\_ENG.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/eurasia/SROI_policy-brief_ENG.pdf))
- 4 <https://sbst.dk/tvaergaende-omrader/om-social-og-boligstyrelsens-viden/so-em-og-oekonomiske-analyser>
- 5 Eksempler på retningslinjer i andre lande er »A guide to Social Return on Investment« (2009) af New Economics Foundation, Cabinet Office og andre i Storbritannien; »The Guide to SROI« (2012), af Cabinet Office UK; »Social Return on Investment (SROI) Approach Guide« (2020) af Department of Communities and Justice, New South Wales, Australien og »Måling af reel værdi: en DIY-guide til socialt investeringsafkast« (2007) af New Economics Foundation, Californien.

## Referencer

- Adams, Sarah, Dale Tweedie og Kristy Muir (2021), »Social impact reporting in the public interest: The case of accounting standardization«, *Qualitative Research in Accounting & Management*, 18(3): 390-416.
- Arvidsson, Malin, Fergus Lyon, Stephen McKay og Domenico Moro (2013), »Valuing the social? The nature and controversies of measuring Social Return on Investment (SROI)«, *Voluntary Sector Review*, 4(1): 3-18.
- Barman, Emily, Matthew Hall og Yuval Millo (2021), »Demonstrating value: How entrepreneurs design new accounting methods to justify innovations«, *European Accounting Review*, 30(4): 675-704.
- Bellucci, Marco, Carmela Nitti, Serena Franchi, Enrico Testi og Luca Bagnoli (2019), »Accounting for social return on investment (SROI): The costs and benefits of family-centred care by the Ronald McDonald House Charities«, *Social Enterprise Journal*, 15(1): 46-75.
- Bellucci, Marco, Mario Biggeri, Carmela Nitti og Linda Terenzi (2023), »Accounting for disability and work inclusion in tourism«, *Annals of Tourism Research*, 98: 1-18.
- Bowman, Cliff og Véronique Ambrosini (2000), »Value creation versus value capture: Towards a coherent defi-

- inition of value in strategy«, *British Journal of Management*, 11(1): 1-15.
- Brickson, Shelley (2007), »Organizational Identity Orientation: The Genesis of the Role of the Firm and Distinct Forms of Social Value«, *The Academy of Management Review*, 32(3): 864-88.
- Cabinet Office (2009), Office of the Third Sector, A Guide to Social Return on Investment, London: UK.
- Corvo, Luigi, Lavinia Pastore, Marco Mastrodascio og Denita Cepiku (2022), »The social return on investment model: a systematic literature review«, *Meditari Accountancy Research*, 30(7): 49-86.
- Costa, Ericka og Caterina Pesci (2016), »Social impact measurement: why do stakeholders matter?« *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 7(1): 99-124.
- Det nationale forsknings- og analysecenter for velfærd (2018), »Social Økonomisk Investeringsmodel«, Socialstyrelsen.
- Dowling, Emma (2017), »In the wake of austerity: Social impact bonds and the financialisation of the welfare state in Britain«, *New Political Economy*, 22(3): 294-310.
- EU direktiv 2022/2464, tilgæet på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2464>
- Firtin, Cemil Eren (2023), »Accountingisation of social care: The multiplicity and embeddedness of calculations and valuations in costing and caring practices«, *Qualitative Research in Accounting and Management*, 20(1), 144-66.
- Finansministeriet (2021), »Handlingsplan for FN's verdensmål«, [https://fm.dk/media/24855/handlingsplan-for-fns-verdensmaal\\_web\\_a.pdf](https://fm.dk/media/24855/handlingsplan-for-fns-verdensmaal_web_a.pdf).
- Fundamentet (2016), »SROI rapport«, <https://fundamentet.org/wordpress/wp-content/uploads/2014/12/SROI-Rapport-Fundamentet-2016.pdf>
- Gargani, John (2017), »The leap from ROI to SROI: Further than expected?« *Evaluation and Program Planning*, 64: 116-26.
- Gibbon, Jane og Colin Dey (2011), »Developments in Social Impact Measurement in the third sector: Scaling up or dumbing down?« *Social and Environmental Accountability Journal*, 31(1): 63-72.
- Green, Kai Roland (2019), »Social return on investment: A women's cooperative critique«, *Social Enterprise Journal*, 15(3): 320-38.
- Hall, Matthew, Yuval Millo og Emily Barman (2015), »Who and what really counts? Stakeholder prioritization and accounting for social value«, *Journal of Management Studies*, 52(7): 907-34.
- Hall, Matthew og Yuval Millo (2018), »Choosing an accounting method to explain public policy: Social Return on Investment and UK Non-profit sector policy«, *European Accounting Review*, 27(2): 339-61.
- Hansen, Erik og Stefan Schaltegger (2016), »The Sustainability Balanced Scorecard: A systematic review of architectures«, *Journal of Business Ethics*, 133: 193-221.
- Hoggins, Colin, Wendy Stubbs og Tyron Love (2014), »Walking the talk(s): Organisational narratives of integrated reporting«, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 27(7): 1090-1119.
- Jardine, Cara og Bill Whyte (2013), »Valuing desistence? A Social Return on Investment case study of a through-care project for short-term prisoners«, *Social and Environmental Accountability Journal*, 33(1): 20-32.
- King, Neil (2014), »Making the case for sport and recreation services: The utility of social return on investment (SROI) analysis«, *International Journal of Public Sector Management*, 27(2), 152-64.
- Landsforeningen for børn og forældres ydelser (2019), »SROI rapport udarbejdet af 'Økonomer uden grænser'«, <http://economistswithoutborders.net/wp-content/uploads/2019/05/LFBBF.pdf>
- Lautermann, Christian (2013), »The ambiguities of (social) value creation: towards an extended understanding of entrepreneurial value creation for society«, *Social Enterprise Journal*, 9: 184-202.
- Li, Zhongtian og Shamima Haque (2019), »Corporate social responsibility employment narratives: a linguistic analysis«, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(6): 1690-1713.
- Lindgaard, Mette, Peter Thorgaard og Morten Wiene (2015), *Is it worth it: How to measure social return on investment*, København: Deloitte.
- Lingane, Alison og Sara Olsen (2004), »Guidelines for Social Return on Investment«, *California Management Review*, 46(3): 115-35.
- Luke, Belinda, Jo Barraket og Robyn Eversole (2013), »Measurement as legitimacy versus legitimacy of measures: Performance evaluation of social enterprise«, *Qualitative Research in Accounting and Management*, 10(3/4): 234-58.
- Maier, Florentine, Christian Schober, Ruth Simsa og Reinhard Millner (2015), »SROI as a method for evaluation research: Understanding merits and limitations«, *Voluntas*, 26: 1805-30.
- Millar, Ross og Kelly Hall (2013), »Social return on investment (SROI) and performance measurement: The opportunities and barriers for social enterprises in health and social care«, *Public Management Review*, 15(6), 923-41.
- Mook, Laurie, John Maiorano, Sherida Ryan, Ann Armstrong og Jack Quarter (2015), »Turning Social Return on Investment on its head: The stakeholder impact statement«, *Nonprofit Management and Leadership*, 26(2): 229-46.
- Nicholls, Alex (2009), »'We do good things, don't we?': 'Blended Value Accounting' in social entrepreneurship«, *Accounting, Organizations and Society*, 34: 755-69.
- Nicholls, Jeremy, Ellis Lawlor, Eva Neitzert og Tim Goodspeed (2012), »A guide to Social Return on Investment«, The SROI Network.

- Nicholls, Alex (2018), »A general theory of social impact accounting: Materiality, uncertainty and empowerment«, *Journal of Social Entrepreneurship*, 9(2): 132-53.
- Nielsen, Janni Grouleff, Rainer, Lueg og Dennis van Lieмпd, D. (2021), »Challenges and boundaries in implementing social return on investment: An inquiry into its situational appropriateness«, *Nonprofit Management and Leadership*, 31: 413-35.
- Owen, Frances, Jingyu Li, Lisa Whittingham, Jennifer Hope, Courtney Bishop, Anne Readhead og Laurie Mook (2015), »Social Return on Investment of an innovative employment option for persons with developmental disabilities«, *Nonprofit Management and Leadership*, 26(2): 209-28.
- Power, Michael (2018), »Creativity, risk and the research impact agenda in the United Kingdom«, *European Review*, 26(1): 25-34.
- Rotheroe, Neil og Adam Richards (2007), »Social Return on Investment and social enterprise: Transparent accountability and sustainable development«, *Social Enterprise Journal*, 3(1): 31-48.
- Roethlisberger, Fritz og William Dickson (1939), *Management and the Worker*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Social- og Boligstyrelsen (2023), »Vejledning til udarbejdelse af materiale«, <https://sbst.dk/Media/638116223274360342/Vejledning%20til%20A-%20og%20B-Institutioner.pdf>
- Social value UK (2020), <https://ukgbc.org/news/government-publishes-new-social-value-model/>
- Then, Volker, Christian Schober, Olivia Rauscher og Konstantin Kehl (2017), »How Have SROI Analyses Been Performed in Practice? Four Selected Case Studies«, i Maria La Torre, red., *Social Return on Investment Analysis*, Palgrave Studies in Impact Finance, Milano: Palgrave Macmillan, pp. 315-64.
- Vluggen, Rob, Relus Kuijpers, Janjaap Semeijn og Cees Gelderman (2020), »Social return on investment in the public sector«, *Journal of Public Procurement*, 20(3): 235-64.
- Walk, Marlene, Itay Greenspan, Honey Crossley og Femida Handy (2015), »Social Return on Investment analysis: A case study of a job and skills training program offered by a social enterprise«, *Nonprofit Management and Leadership*, 26(2): 129-44.
- Watson, Kelly, James Evans, Andrew Karvonen og Tim Whitley (2016), »Capturing the social value of buildings: The promise of Social Return on Investment«, *Building and Environment*, 103: 289-301.
- Yates, Brian og Mita Marra (2017), »Social Return on Investment (SROI): Problems, solutions... and is SROI a good investment?« *Evaluation and Program Planning*, 64: 136-44.
- Young, R. (2006), *For What It Is Worth: Social Value and the Future of Social Entrepreneurship. Social Entrepreneurship: New Models of Sustainable Social Change*, Oxford: Oxford University Press.
- Yu, Lichen og Jan Mouritsen (2020), »Accounting, simultaneity and relative completeness: The sales and operations planning forecast and the enactment of the 'demand chain'«, *Accounting, Organizations and Society*, 84: 1-16.

# Abstracts

## War and peace: Order and change in Europe

**Henrik Lauritsen**, *Scientific assistant, Center for Military Studies, Department of Political Science, University of Copenhagen, hel@ifs.ku.dk*

**Kristian Soby Kristensen**, *Senior Researcher, Head of Center, Center for Military Studies, Department of Political Science, University of Copenhagen, ksk@ifs.ku.dk*

Russia's invasion of Ukraine calls into question the European security order and re-introduces war in relations between European states. To map how to understand and interpret the challenge Russia poses to peace and security in Europe, this article discusses the concept of order in international politics. In other words, the article tries to bring order to the debate about order, and identifies four ideal-typical ideas about order in the academic literature on international politics. This creates a distinction between a constitutional, hegemonic, pragmatic and relational order. The four understandings of order are based on different assumptions about international politics, and thus also provide different starting points for discussing and understanding what is at stake in the extensive changes European security is currently undergoing. Through this, the article's debate on the concept of order serves as a good starting point for the specific analyzes of the European security order that are unfolded in the subsequent articles of the thematic section.

## The United States, the transatlantic relationship, and the European security order: The crisis in the liberal international order and the normalization of Europe

**Anders Wivel**, *Professor, Department of Political Science, University of Copenhagen, aw@ifs.ku.dk*

This article examines the consequences of the war in Ukraine for the US's commitment to the European security order. The European order is analyzed as the center of gravity of a US-led liberal international order. Consequently, developments in the transatlantic relationship are seen as decisive for the development of the European security order. The main point of the article is that the war illustrates a normalization of Europe, which is no longer exempt from the logics of power politics dominating international relations. Due to continued security policy dependence on the United States, Europe faces a double challenge in the coming years. They face a threat from Russia, which they cannot meet without US support, and they are increasingly embedded in global great power.

## The Ukraine war in the light of Russia's illiberal turn and "pivot to Asia"

**Mette Skak**, *Associate professor, Department of Political Science, University of Aarhus, msk@ps.au.dk*

The Ukraine War is the culmination of a collective Russian self-radicalization towards revanchism and hubris in Russia's approach to the European security order. The illiberal turn can be traced back to the pre- and post-Gorbachev

era. The illiberal position has become hegemonic despite the forward-looking policies of the outside world after the collapse of the Soviet Union, which gave Russia the Soviet Union's permanent seat on the UN Security Council and Soviet nuclear weapons. This created a huge asymmetry in security as a backdrop for NATO expansion.

Putin's 2012 'pivot to Asia' was intended to position Russia as an equal to China in counterbalancing the US, but was hampered by tensions between Russia's imperial Russocentric and China's Sinocentric national identity. Russia is a great power in decline, which, according to recent power transition theory, encourages aggression. Consequently, Putin's war against Ukraine was also a show of force against China. Altogether, this leaves the West with only indirect Russia policy options: crisis management in Ukraine and throughout Europe along with a diplomatic focus on the Global South and China.

### **Broken Dreams: Russia, the West and the Collapse of the European Security Order**

**Elias Götz**, *Assistant professor, Institute for Strategy and War Studies, Royal Danish Defence College, elgo@fak.dk*

Russia's large-scale attack on Ukraine in February 2022 has shattered the European security order. How could this happen? While much has been written about the proximate causes of the war, in particular Putin's imperial mindset and his gross misperception of the Ukrainians' willingness and ability to resist, this article puts the conflict into a broader temporal and analytical perspective. It shows that Russia, on the one side, and the United States and its allies, on the other, have promoted competing order-building projects in Europe from the early 1990s onwards. This, in turn, set Moscow and Washington on a collision course. The European security architecture that emerged after the Cold War was therefore bound to fail sooner rather than later. What is surprising, in retrospect, is that it took three decades before it fell apart.

### **France, Germany and the United Kingdom: the Ukraine-crisis and a changing European security policy**

**Christine Nissen**, *Researcher, Danish Institute for International Studies, chni@diis.dk*

Putin's war in Ukraine is changing European security. This article looks into how European leaders are handling the Ukraine crisis and how their actions impact European security as a whole. Given their centrality in forming policy, the article examines Europe's big three member states – France, Germany, and the United Kingdom and shows how all three states have reacted in ways that strengthen European security policy. Specifically, Europe is currently undergoing a process where it is reducing its dependence on the outside world by increasing its quest for autonomous action. As a result, some of the cornerstones of the European security order are changing, not least the belief that security is best achieved by dependence on and trade with countries outside Europe.

### **From Active Internationalism to Balancing Activism: Danish Activism in the New World Order**

**Rasmus Brun Pedersen**, *Associate Professor, Department of Political Science, University of Aarhus, brun@ps.au.dk*

While the security guarantee from the USA and NATO remains the cornerstone of the European security architecture, the structural rivalry between the USA and China, as well as Russia's revisionist stance, has led to increased American expectations that Europe can handle regional conflicts on its own. This has direct consequences for Danish military activism, which has been practiced as a reaction to developments in the regional order. In particular, militarized activism has been designed to maintain American engagement in the European continent by accommodating American demand. This has led Denmark to participate in a number of coalition wars, where internationalism has been directly

linked to paying for the security guarantee and serving the interests of the NATO alliance for the Americans. This business model is under pressure in the face of increased structural rivalry, the presence of regional threats, and increased European cooperation. As a result, activism is moving into a new phase of regional balancing, where Denmark needs to actively invest in Western security institutions to balance the regional threats.

### Management pains and potentials in transversal change processes

**Charlotte Ørnskov**, *Assistent professor, Institut for samfund og kommunikation, University College Southdenmark, corn@ucsyd.dk*

**Bo Morthorst Rasmussen**, *Senior associate professor, Institut for samfund og kommunikation, University College Southdenmark, bmra@ucsyd.dk*

**Anne-Marie Tyroll Beck**, *Associate professor, Institut for samfund og kommunikation, University College Southdenmark, amtb@ucsyd.dk*

One of the major challenges for public leaders is to create better connections and coordination in efforts for vulnerable citizens. Division into specialized functions and departments challenges a holistic effort. How can management best support and manage a transversal change process? The article sheds light on this issue with a particular focus on the importance of the governance set-up and management's own behavior in the change process. According to the change literature, change processes succeed best in a transversal project structure with a combination of top-down and bottom-up approaches. This organization ensures maneuverable management and decisions based on a broad knowledge base. At the same time, the research literature points out that the change rarely resembles the original

idea of change, but that the change is conditioned by translations of meaning. The empirical case in this article is based on a municipality's transversal change process, where the management has based management on common recommendations on set-up and involvement. The study shows, among other things, that the bottom-up approach succeeds in delivering inputs to the management, but the effect is dependent on the management acting via decisions and clarifying and correcting the meaning of the change idea.

### Reporting of Social Value: Opportunities and Challenges

**Frederik Zachariassen**, *Associate Professor, Aalborg University Business School, fdz@business.aau.dk*

**Sirle Bürkland**, *Associate Professor, Aalborg University Business School, sirle@business.aau.dk*

The UN's Sustainable Development Goals are closely linked to improvements in societal well-being and address, among others, the challenges of health and education, reduction of inequality and societal welfare. To achieve these objectives, public attention has increasingly been paid to the transparency of businesses, public institutions and non-profit organisations regarding their activities of social value creation for legitimising, reflecting on and communicating their social welfare initiatives. This article specifically elaborates on the concept of social value and impact, focusing on the possibilities of social value reporting and summarising the experiences of organisations. It highlights opportunities and challenges regarding the available methods of measuring and reporting social value and satisfying different stakeholders. The article also discusses the implications on policymaking related to social value and impact reporting in different sectors.