

Redaktion:

Temaredaetører: Morten Valbjørn, Johanne Grøndahl Glavind og Tonny Brems Knudsen

Intern redaktør: Mette Kjær

Redaktion: Anne Binderkrantz, Niels Ejersbo, Sune Welling Hansen, Mette Kjær, Robert Klemmensen (anmeldelser), Lasse Lindekilde, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Pallesen, Rune Slothuus, Kim Mannemar Sønderkov og Morten Valbjørn

Redaktionskomité:

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, SDU

Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Per Henriksen, Fagkonsulent i gymnasieskolen

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

Lotte Jensen, CBS

Helene Kyed, DIIS

Christian Albrecht Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS

Bo Smith, Beskæftigelsesministeriet

Eva Sørensen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC

Søren Winter, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

© politica

Tidsskriftet *Politica* udgives med støtte fra

Forskningsrådet for Samfund og Erhverv under Det Frie Forskningsråd

Omlagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

Tryk: Grafisk Produktion Odense

ISSN 0105-0710

ISBN 978-87-7335-188-8

Redaktionen sluttet den 23. oktober 2014

Bestilling af tidsskriftet:

Syddansk Universitetsforlag

E-mail: press@forlag.sdu.dk

Telefon: 6615 7999

Girokonto: 5 04 51 93

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

Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

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

Tidsskriftet *Politica*, c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

405 Meddelelse fra redaktionen

Temaartikler

406 *Morten Valbjørn, Johanne Grøndahl Glavind og Tonny Brems Knudsen*
Fra klassisk til ny engelsk skole: teoretiske, metodiske og empiriske bidrag

425 *Barry Buzan*
Den ”nye engelske skole” og pluralisme-solidarisme-debatten

445 *David Delfs Erbo Andersen og Allan Toft Knudsen*
Hvorfor selektivitet i humanitær intervention?
En konfigurationel komparativ engelsk skole analyse

467 *Cagdas Citirikkaya*
Stormagterne og det regionale ejerskab:
”The responsibility to protect” i Libyen og Syrien

Artikler uden for tema

488 *Peter Thorgaard og Mikkel Munk Quist Andersen*
Hønen eller ægget? Bureaucrati og performance i den danske folkeskole

506 *Jeppe Agger Nielsen*
Velfærdsteknologi i støbeskeen. Politik, retorik og socialt
konstruktionsarbejde

Anmeldelse

526 Lotte Bøgh Andersen og Lene Holm Pedersen, *Styring og motivation i den offentlige sektor*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2014
(Søren Kjær Foged)

531 Abstracts

534 Om forfatterne

Meddelelse fra redaktionen

Politica – tidsskrift for politisk videnskab er udkommet kontinuerligt siden 1968, og i alle årene har læserne fået en papirudgave af tidsskriftet i hænderne. Dette ændrer sig nu. Redaktionen har besluttet, at *Politica* fra og med 2015 kun udkommer elektronisk via tidsskriftets hjemmeside, www.politica.dk. Det foreliggende nummer er således historisk i den forstand, at det er (i hvert fald foreløbig) sidste udgave på papir.

Ved kun at udkomme elektronisk kan vi holde produktionsomkostningerne på et niveau, hvor vi kan stille tidsskriftet gratis og nemt til rådighed for alle interesserede læsere. Derved håber vi, at *Politica* vil blive endnu mere attraktivt for en endnu større kreds af såvel læsere som forfattere.

Politica vil fortsætte som et bredt politologisk tidsskrift, der publicerer originale, fagfællebedømte forskningsartikler af høj kvalitet inden for alle delområder af statskundskaben. Ligeledes fortsætter vi med at udgive boganmeldelser. Overgangen til online-publicering ændrer således ikke vores redaktionelle linje, *peer review*-procedurer eller visuelle opsætning.

Næste nummer af *Politica* skal således findes på tidsskriftets hjemmeside, www.politica.dk. Her vil det også være muligt at tilmelde sig et nyhedsbrev, så man modtager tidsskriftet elektronisk, når det udkommer.

Fortsat god læselyst!

Redaktionen

Morten Valbjørn, Johanne Grøndahl Glavind og Tonny Brems Knudsen

Fra klassisk til ny engelsk skole: teoretiske, metodiske og empiriske bidrag

Denne artikel sætter fokus på den nye engelske skole og dens revitaliserede forskningsprogram, herunder fem centrale bidrag: (1) relanceringen af verdenssamfundsdimensionen med fokus på ikke-statslige aktører, (2) revisionen af sondringen mellem pluralistiske og solidaristiske internationale samfund, (3) differentieringen af det internationale samfund til to niveauer, det globale og det regionale, (4) videreudviklingen af skolens forståelse af internationale institutioner og (5) den større metodiske bredde. Artiklen argumenterer for en fortsat udvikling af anvendelsesorienteret *middle-range* teori, herunder både fortolkende og forklarende analysestrategier.

I 2001 udgav Barry Buzan artiklen “The English School: an underexploited resource in IR” med henvisning til skolens teoretiske potentiale og en mulig rolle som samlende faktor i disciplinen International Politik (IP). Snart fulgte bogen *From International Society to World Society?* (2004), hvor Buzan lancerede en række revisioner og udviklinger af den engelske skoles teorier om det internationale samfund. Samtidig besvarede han den kritik, der havde været rejst mod den engelske skole, nemlig at den var for globalcentrisk, eurocentrisk og statscentrisk, for implicit og selektiv i sine metoder og for optaget af etiske spørgsmål på bekostning af skolens politologiske dagsorden vedrørende det internationale samfund og dets aktører, processer og institutioner. Sammen med andre forskere lancerede Buzan (2005a) også engelsk skole-perspektiver på emner, som skolen traditionelt har forsømt, herunder globalisering og international politisk økonomi, dynamikken i regionale internationale samfund (Buzan og Gonzalez-Pelaez, 2009) og kulturens betydning for det internationale samfund (Buzan, 2010), samt nye vinkler på klassiske temaer som det internationale samfunds ekspansion (Buzan, 2010).

Denne dynamiske udvikling betegnes ofte som den *nye* engelske skole (Dunne, 2005a: 77-78), selvom den klassiske teoridannelse om det internationale samfund som en diskursiv, institutionel og materiel realitet fortsat er udgangspunktet. Men hvad sker der, når fem årtiers teoridannelse udsættes for

vidtgående reformuleringer og tilføjelser, når metodiske traditioner udfordres, og når teorien anvendes i nyt terræn? Formålet med dette temanummer er dels at diskutere og bidrage til denne teoretiske og metodiske udvikling, dels at sætte den engelske skole på arbejde i konkrete studier af såvel aktuelle internationale problemstillinger som centrale historiske udviklinger.

Teoretisk vil der især være fokus på internationale institutioner, herunder de såkaldte “primære” eller “fundamentale” institutioner, samt sondringen mellem “pluralistiske” og “solidaristiske” indretninger af det internationale samfund. Metodisk understøtter temanummeret den nye engelske skoles forsøg på at supplere den klassiske approach, som er kvalitativ og fortolkende, med nyere kvalitative og kvantitative metoder. Empirisk dækker nummeret blandt andet militær intervention, forholdet mellem regionale og globale organisationer, og udviklingen i de fundamentale institutioner over tid. Temanummerets artikler arbejder i forlængelse heraf samlet set ud fra følgende enkle logik: fra *grand theory* til *middle range theory*, fra *middle range theory* til metode og operationalisering og fra operationalisering til empiriske studier.

Mens en række af de øvrige bidrag bringer den revitaliserede engelske skole på arbejde, er formålet med denne indledende artikel at diskutere den (nye) engelske skole, dens centrale bidrag og dens placering i IP.

Den engelske skoles placering i IP

Den engelske skole har en lang historie inden for IP. Eksponenter som Charles Manning, Martin Wight og Herbert Butterfield udviklede teorien om det internationale samfund fra 1950'erne og frem med London School of Economics og (fra 1959) The British Committee on the Theory of International Politics som de institutionelle omdrejningspunkter (Butterfield og Wight, 1966; Suganami, 1983; Dunne, 1998; Knudsen, 2000). Fokus var på orden inden for det anarkiske system i form af et internationalt samfund med regler og institutioner, sammenlignende studier af historisk kendte statssystemer, den normative dimension af international politik og endelig metoder byggende på videnskabelige traditioner fra historie, jura, sociologi, filosofi samt den nyere disciplin statskundskab.

Den engelske skole satte et afgørende præg på studiet af international politik i Storbritannien og, sekundært, Europa (Jørgensen og Knudsen, 2006). Momentvis satte den også dagsordenen i USA. Med “The Case for a Classical Approach” indledte Hedley Bull (1966b) således den “2. Store Debat” i IP med et angreb på Morton Kaplans og andre fremtrædende amerikanske teoretikeres naturvidenskabelige og behavioralistiske approach, som Bull fandt uegnet til besvarelse af international politiks væsentligste spørgsmål. De amerikanske

behavioralister svarede igen med en antologi, hvor de angreb den klassiske approach for blandt andet manglende præcision (Knorr og Rosenau, 1969).

1960'ernes metodestrid endte overvejende med en behavioralistisk "sejr" i USA, men den klassiske approach levede videre, særligt i en europæisk kontekst (Jørgensen og Knudsen, 2006). Teoretisk blev den engelske skoles arbejde med det internationale samfund imidlertid marginaliseret i 1980'ernes såkaldte inter-paradigme-debat mellem neorealismen og neoliberalismen ("den 3. Store Debat"). Meget sigende stammer navnet "den engelske skole" da også fra Roy Jones' (1981) kritiske artikel "The English School of International Relation: A Case for Closure".

Siden 1980'erne er billedet dog vendt. Ud over at være "the theoretical flagship of British IR" (Jørgensen og Knudsen, 2006: 149) og genstand for stor interesse i blandt andet Canada, Australien, Asien og det kontinentale Europa, er den engelske skole blevet (gen)opdaget i en amerikansk sammenhæng, herunder af skikkelser som Stephen Krasner (1982), Robert Keohane (1988), Alexander Wendt (Wendt og Duvall, 1989), og James Der Derian (1995, 2009) som led i liberale, konstruktivistiske og kritiske studier af internationale institutioner og (progressiv) forandring. I forlængelse af opfordringer til en stærkere brobygning inden for IP-disciplinen er den engelske skole ligeledes blevet fremstillet som den oplagte *via media*, både i forhold til "den 3. Store Debat" mellem neorealisme og neoliberalisme og den "den 4. Store Debat" mellem rationalisme og reflektivism (Wæver, 1992; Buzan, 1993). Denne interesse kan også spores i IP-lærebøgerne, hvor man i modsætning til tidligere nu gerne finder et særskilt kapitel om den engelske skole (fx Dunne, Kurki og Smith, 2006; Jackson og Sørensen, 2007; Jørgensen, 2010), og af og til også i amerikanske lærebøger (Sterling-Folker, 2013). Samtidig er skolen dog også blevet genstand for intern og ekstern kritik (se fx Bellamy, 2005).

Det var i denne kontekst, at Barry Buzan (2001) fremsatte sin opfordring til en *reconvening* af den engelske skole med argumentet om, at indfrielsen af skolens potentiale forudsatte, at den fik "its own theoretical house in order" (Buzan, 2004: 11). Baggrunden for den nye engelske skole var således en voksende tiltro til den engelske skoles potentiale og en samtidig anerkendelse af, at der er elementer, som bør gentænkes. Den nye engelske skole skal således ses som en videreudvikling af den klassiske, jf. gennemgangen af de fem revisioner nedenfor. Men først lidt mere om den engelske skoles centrale elementer.

Teorien om det internationale samfund

Den føromtaltte beskrivelse af den engelske skole som en oplagt *via media* skal ses i lyset af skolens generelle modvilje mod kategoriske enten/eller-valg samt

en insisteren på, at studiet af international politik dybest set handler om en afvejning af flere hensyn og faktorer. Wight (1991) har karakteriseret IP som en uafsluttet dialog mellem tre traditioner: realisme, rationalisme og revolutionisme.¹ Disse traditioner er ikke blot akademiske strømninger, de findes også hos statsmænd, ligesom de er reflekteret i internationale institutioner. De tre traditioner kaster hver især lys på vigtige dimensioner ved international politik, som man må have blik for, hvis man ønsker at forstå dette felts kompleksitet og dilemmaer. De tre traditioner skal derfor ikke betragtes som enten sande eller falske. Wight havde dog en forkærlighed for den midterste tradition, den rationalistiske, som forbindes med Hugo Grotius' tanker om det internationale samfund og dets folkeretlige principper.

På tilsvarende vis udspiller international politik sig inden for en tredimensionel kontekst, nemlig det internationale system (de magtpolitiske strukturer mellem stater), det internationale samfund (de institutionelle strukturer mellem stater) og verdenssamfundet (menneskeheden og de ikke-statslige aktører) (Buzan, 2009: 25). For den engelske skole er samspillet mellem disse tre elementer vigtigt, men skolens hovedværker handler primært om det internationale samfunds karakter, udvikling og ekspansion (Bull, 1977; Wight, 1977; Bull og Watson, 1984; Watson, 1992). Den engelske skole går derfor også under betegnelsen "International Society"-traditionen.

Idéen om, at international politik udspiller sig i et anarkisk internationalt samfund, udgør et af de vigtigste selvstændige bidrag fra den engelske skole til den generelle IP-debat. Der tilbydes her et alternativ til valget mellem realismens "rå anarki" og liberalismens utopiske (verdensregering) eller rationelle (international organisation og gensidig afhængighed) varianter. Selvom international politik – i modsætning til national politik – foregår i et nominelt anarki, peger den engelske skole således på muligheden for en international orden, der baserer sig på en *særlig* form for samfund med fælles værdier og interesser, som understøttes af fælles regler og fælles institutioner (Bull, 1977: 13). Magtpolitik står centralt i teorien, men som noget der udspiller sig i et internationalt samfund og på basis af dette samfunds fælles forståelser eller rettere for-forståelser, herunder fundamentale og historisk udviklede institutioner. Dermed bliver analysen af magtpolitikken sociologisk og institutionel fremfor strukturelt deterministisk som hos neorealismen. Magtbalancen ses således som en fundamental institution, der nok udtrykker kontinuitet og regelmæssighed, men som i en engelsk skole-forståelse også rummer forskellige og foranderlige praksismønstre. International politik kan således forstås og forklares med udgangspunkt i historiske og kontekstuelle analyser af sådanne institutioner, men der er ikke tale om strukturel determinisme. I forhold til

Liberalismens teorier om internationalt samarbejde baseret på blandt andet internationale organisationer og gensidig afhængighed er den engelske skole kendetegnet ved et mere fundamentalt, historisk og holistisk argument for en grundlæggende international orden.

For den engelske skole er de vigtigste internationale institutioner som antydet ikke de internationale organisationer, hvis betydning (særligt FN's) dog anerkendes. Bull (1977: 74) definerede internationale institutioner som "a set of habits and practices shaped towards the realization of common goals" med reference til blandt andet diplomatiet, international ret, stormagternes særlige rettigheder og pligter, magtbalancen og sondringen mellem legitim og illegitim krigsførelse, mens Wight (1977) pegede på flere, blandt andre gensidig anerkendelse af suverænitet. Det er disse historisk udviklede og sociologiske institutioner, der betragtes som de "fundamentale" eller "primære" i det internationale samfund. De muliggør, at fælles regler og normer kan vedtages, udvikles og fremmes samt udmønte sig i internationale organisationer og samarbejde (Bull, 1977: 1-76, 101-229).

Ud over international orden har det internationale samfunds regler og institutioner betydning for international retfærdighed. Forholdet mellem orden og retfærdighed afhænger dog af, om det internationale samfund er "pluralistisk" eller "solidaristisk" organiseret over tid og sted. Den pluralistiske variant baserer international orden (og et minimum af retfærdighed) på en international accept af staternes forskellighed, mens den solidaristiske variant baserer såvel international orden som international retfærdighed på en forventning om kollektiv handling og international organisation samt rettigheder og pligter ikke bare for staten, men også for individet. Den engelske skole rummer både en sondring og en debat mellem solidarisme og pluralisme (Bull, 1966a; Jackson, 2000).

Et yderligere kendetegn ved den engelske skole er den omtalte "klassiske approach", hvis ontologiske udgangspunkt er, at international politik består af fælles (intersubjektive) forståelser mellem staterne og andre aktører. Endvidere er international politik præget af dilemmaer og spørgsmål, der ikke kan gøres til genstand for abstrakt naturvidenskabelig forklaring og forudsigelse, da de afhænger af konkrete afvejninger og dømmekraft, eksempelvis orden over for retfærdighed. Det afgørende er derfor at forstå disse "situational ethics" frem for en værdineutral stræben efter abstrakte lovmæssigheder (Jackson, 2000). Det kalder på fortolkende metoder, identificering af weberianske idealtyper, casestudier, komparative analyser og en historisk oplyst interdisciplinær tilgang (Bull, 1966b; Jørgensen og Knudsen, 2006; Navari, 2009).

Fem kritikpunkter af den *klassiske* engelske skole

Kritikken af den engelske skole er kommet dels fra andre retninger, dels fra eksponenter fra den klassiske og nye engelske skole selv. Forenklet er det muligt at udpege fem hovedkritikpunkter.

For det første er den klassiske engelske skole blevet kritiseret for at være for *globalcentrisk* (Buzan, 2004: 207). Bulls (1977: 13) centrale definition af et internationalt samfund taler blot om samfundslignende forhold mellem “en gruppe af stater” og specificerer ikke gruppens størrelse. Men skolen har ikke for alvor diskuteret, hvorvidt “international” nødvendigvis behøver at være identisk med “global”. De historiske studier af det tidligere europæiske internationale samfunds forhold til omverdenen (Wight, 1977) indikerer muligheden for regional variation, men nutidens internationale samfund er blevet set som universelt og homogent (Bull og Watson, 1984). Tilsvarende kritik gælder for teorien om verdenssamfundet, der traditionelt også betragtes som noget globalt. Men et verdenssamfund kan ikke kun tænkes geografisk, men også kvalitativt, dvs. som forekomsten af bestemte strukturer, aktører og processer.

En konsekvens af den engelske skoles globalcentrisme har været en påfaldende tavshed om regionalisme (Zhang, 2002: 6), ligesom indsigter fra regionale og områdestudier er blevet negligeret. Det har afspejlet sig i en manglende opmærksomhed omkring den principielle mulighed for, at forskelle i konteksten og timingen ved statsdannelser kan have produceret distinkte *regionale* internationale (eller verdens-)samfund (Hurrell, 2007: 133). Tankegangen er her, at regionale internationale samfund kan bestå af en række globale regler og institutioner (hvilket gør dem til en del af en – angiveligt – universel westfalsk original), samtidig med at de rent institutionelt og normativt hver især kan rumme distinkte regionale træk (som eksempelvis kan hidrøre fra fælles historie og kultur).

For det andet er den klassiske engelske skole blevet kritiseret for at være for *eurocentrisk* (Callahan, 2004). Således har skolen uden dybere selvrefleksion traditionelt abonneret på, hvad Buzan (2010) betegner som en “vanguardist account”, dvs. en europæisk avantgardeposition, hvor Europa er blevet tildelt en altoverskyggende rolle i en relativ ensidig kulturel transmission fra Vesten til resten af verden (Bull og Watson, 1984). Det globale internationale samfund fremstår hermed som en udvidet europæisk variant, uden at det overvejes, om ikke-vestlige former for internationale samfund kan eksistere, eller om mødet mellem vestlige og ikke-vestlige lande og regioner kan have skabt helt nye former for internationale samfund. Bull og Watson (1984: 2) foregreb faktisk kritikken: “it is not our perspective but the historical record itself that can be called Eurocentric”. Men globaliseringen af det europæiske internationale

samfund er siden blevet beskrevet som en langt mere synkretistisk proces (Buzan, 2010). Som Sami Zubaida (1993) har anført, har globaliseringen af det westfalske statssystem skabt stater, der er “modern, but not Western”, hvilket afspejler sig i et globalt internationalt samfund, der er “like but not the same as” den europæiske original.

I forlængelse af de to foregående kritikpunkter er den klassiske engelske skole for det tredje blevet beskyldt for at være for *statscentrisk*. Betydningen af verdenssamfundselementet i den førømtalte triade afhænger således af, hvad man ser efter, og hvor man gør det. Hvis et verdenssamfund handler om “some great society of mankind” (Vincent, 1978: 28f.) manifesteret ved kosmopolitiske værdier, globale kollektive identiteter eller ikke-statslige aktører med global rækkevidde, er det, som Buzan (2004: 27ff.) bemærker, ikke overraskende, at Bull i tredje del af *The Anarchical Society* når frem til, at verdenssamfundet ikke eksisterer som mere end en idé eller en myte. Det er heller ikke overraskende, at netop verdenssamfundselementet har været konceptuelt underudviklet og i bedste fald fungeret som en “teoretisk skraldespand”. Hvis verdenssamfundselementet derimod handler om “the individual and certain actors and institutions in world politics whose concerns have been regarded conventionally as falling outside the domain of diplomacy and international relations” (Vincent, 1978: 20), og fokus samtidigt flyttes fra det globale til det regionale niveau, da vil man langt bedre kunne forestille sig eksistensen af udviklede og stærke former for sociale strukturer af denne karakter (Buzan, 2004: 211). At elementer af verdenssamfund skulle kunne findes regionalt følger af en antagelse om en omvendt relation mellem bredden og styrken af kollektive identiteter, normer og værdier: Jo mere lokalt internationale samfundselementer som regler og institutioner iagttages, jo stærkere forventes det, at disse sociale strukturer vil træde frem grundet historiske og kulturelle fællesskaber.

For det fjerde er den klassiske engelske skoles historiske og *sociologiske institutionsforståelse* ofte blevet karakteriseret som original, men også upræcis og ufuldstændig (Keohane, 1988; Wendt og Duval, 1989; Buzan, 2004). Ifølge Keohane (1988: 383, 390-391, 393) er de fundamentale institutioner “svære at arbejde med”, især hvis man sværger til en positivistisk tilgang. Internt har eksperter fra den engelske skole diskuteret vanskelige spørgsmål som afviklingen og fremkomsten af fundamentale institutioner, deres nærmere betydning for staterne, deres interaktion og realiseringen af grundværdier som international orden og retfærdighed, og forholdet mellem fundamentale institutioner og internationale organisationer (se fx Suganami, 1983; Holsti, 2004).

For det femte har den engelske skoles *metode* været genstand for kritik og debat ad flere omgange. Efter 1960'ernes store metodedebat fulgte en lang år-

række præget af “metodisk stilhed” inden for den engelske skole. Som ram-mende beskrevet af Navari (2009: 1), blev metode behandlet på samme måde som undertøj: Det antages at være til stede, men omtales sjældent i høflige selskaber. Denne stilhed blev brudt i starten af det nye årtusinde, hvor engelsk skole-metode igen er blevet analyseret og diskuteret både internt (Little, 2000; Buzan, 2004; Navari, 2009)² og eksternt (Finnemore, 2001; Copeland, 2003). Kritikerne har særligt påpeget manglende afklaring af centrale begreber, vage teoretiske forventninger samt implicitte eller mangelfulde metodiske overvejelser. Buzan (2004: 49) har i nogen grad købt denne kritik, men med reference til den engelske skoles “normative fløj” (Dunne, 2005a og b) fremfor den klas-siske fortolkende tilgang som sådan (Buzan, 2005b: 184).

Den klassiske approach er sidenhen blevet synonym med den engelske skoles metode, som ofte beskrives som en fortolkende (interpretativ) og normativ til-gang baseret på hermeneutisk epistemologi (Dunne, 1998). Formålet har ikke kun været at forstå verdenen, men også via denne forståelse at være med til at forme den, dvs. et eksplicit normativt sigte (Dunne, 2005a: 78). Som fremført af Bull (1977: 77-78, 93-98, 1966a) skal dette ske på basis af en klar sondring mellem “er” og “bør” samt en fremlæggelse af præmisserne for værdidomme som fx prioriteringen af orden og retfærdighed.

Den nye engelske skole – fem revisioner af det internationale samfund

Udviklingen af den nye engelske skole tager som omtalt afsæt i en opfattelse af, at skolens uudnyttede potentiale kan realiseres, hvis den formår at bringe sit eget teoretiske hus i orden (Buzan, 2004: 11). Det indebærer blandt andet, at kritikken af skolen adresseres, hvilket Buzan m.fl. har forsøgt at gøre gennem fem revisioner af den klassiske engelske skole.

Den *første* revision vedrører en rekonceptualisering af skolens centrale tria-de: internationalt system, internationalt samfund, verdenssamfund. Begrebet internationalt system og dets mekaniske interaktionsforståelse falder således helt bort baseret på et argument om, at menneskelig interaktion, selv i de mest rå og uudviklede anarkier, altid vil have en vis social og regelbundet dimension, jf. Alan James’ (1978) tidligere overvejelser herom. I stedet for at sondre mellem system/samfund er det derfor mere nyttigt at differentiere mellem mere og mindre udviklede/stærke/tykke former for samfund (Buzan, 2004: 100). Med denne differentiering af det internationale samfund disaggregeres og re-formuleres selve den engelske skoles hovedbegreb, så det nu kan underopdeles i et *interstatsligt* og et *verdenssamfundsdomæne*, hvor verdenssamfundet ikke nødvendigvis er en anden international organisationsform, men i stedet be-

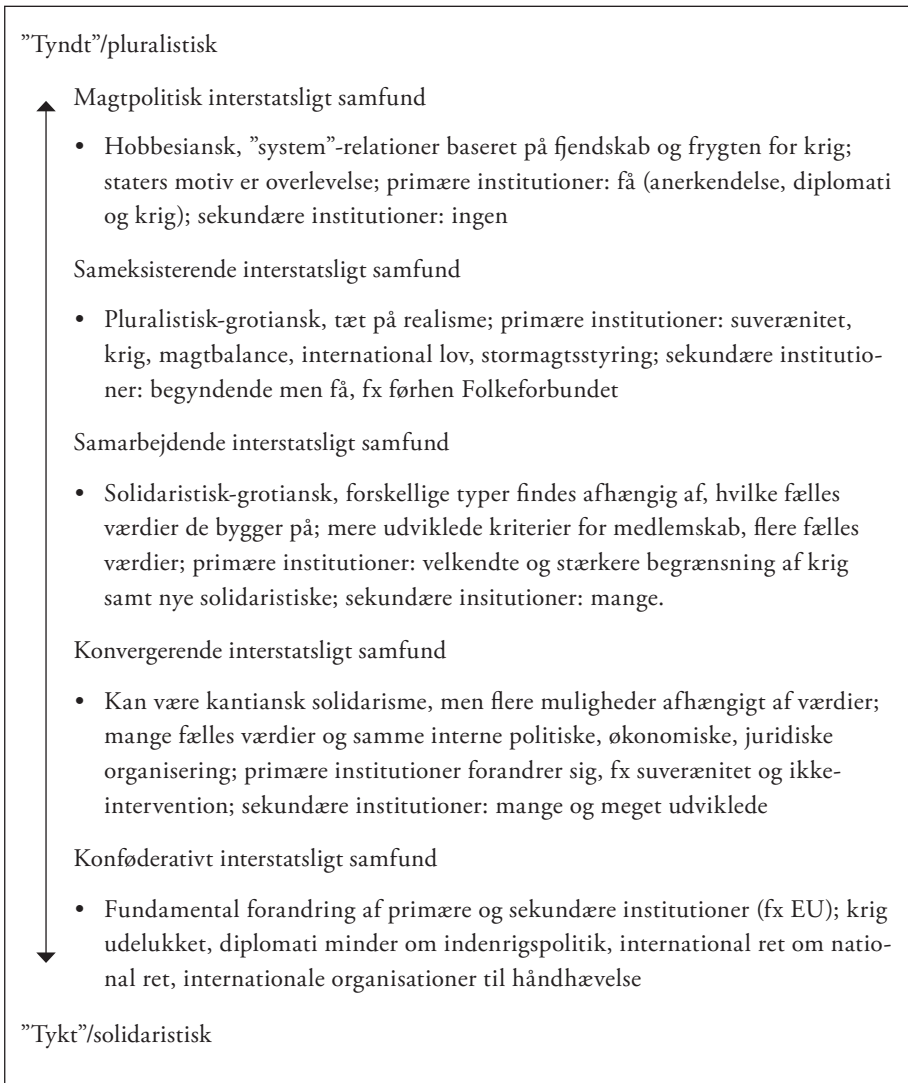
stemte træk ved det internationale samfund (Buzan, 2004). Det interstatslige domæne betegner den sociale struktur baseret på interaktionen mellem *stater*, hvilket svarer til den klassiske engelske skoles begreb "internationalt samfund". Verdenssamfundsdomænet henviser til en social struktur baseret på omfattende mønstre af fælles identiteter og bestående af vidt forskellige ikke-statslige kollektive aktører, fx Amnesty International, Adidas og al-Qaida, såvel som individer.³ Hermed afvises den mere idealistiske forståelse af verdenssamfund som verdensregering, og verdenssamfundet bliver en analytisk kategori, der kan bringes i spil på faktuelle internationale forhold.

Den *anden* revision vedrører den traditionelle solidarisme/pluralisme-dikotomi. Den skal ses i forlængelse af den beskrevne opgivelse af internationalt system-elementet til fordel for en mere nuanceret sondring mellem forskellige former for samfund. Solidarisme og pluralisme opfattes således ikke længere som dikotome modsætninger, men i stedet som sameksisterende elementer i det internationale samfund, et kontinuum (Knudsen, 1999: 12-17, 74-82, 401-407) eller poler inden for et spektrum af forskellige former for interstatslige samfund (Buzan, 2005a: 123). Dette spektrum går fra et "tyndt" eller meget lidt udviklet "magtpolitisk" interstatsligt samfund til den "tykke" eller meget udviklede "konføderative" variant, mens man imellem disse to ekstremer finder det "sameksisterende", det "samarbejdende" og det "konvergerende" interstatslige samfund, jf. figur 1 (Buzan, 2004: 190-195; 2009: 37-38).

Dertil kommer sondringen mellem to forskellige versioner af solidarismen, nemlig den statscentrerede og den kosmopolitiske. Den statscentrerede version refererer til et vidtgående regelbaseret samarbejde mellem stater, mens den kosmopolitiske angår forestillingen om et verdenssamfund eller en verdensregering i en idealiseret kantiansk forstand som et udgangspunkt for en moralsk kritik og forbedring af det eksisterende internationale samfund (se Buzans bidrag til dette temanummer).

Udgangspunktet for den *tredje* revision er, at der findes et globalt internationalt samfund udtrykt i en generel anerkendelse af westfalske institutioner såsom suveræniteten, diplomati og international ret, men dette samfund er ulige udviklet i forskellige dele af verden. Det regionale niveau tildeles derfor en større opmærksomhed som et supplement til, men ikke som en erstatning for, det globale niveau. Med inspiration fra Vincents (1986: 123) berømte æggebakkemetafor, hvor staterne er æggene og det internationale samfund bakken, har Buzan (2004: 208) beskrevet det internationale samfund som en pande med spejlæg. Så godt som alle stater i verden er del af et globalt, men relativt tyndt "sameksisterende" interstatsligt samfund (æggehviden), men hertil kommer et antal tykkere og mere sammenhængende regionale samfund (æg-

Figur 1. Former for interstatslige samfund



geblommerne). Der er her tale om regionale klynger af stater, som har tættere interne end eksterne bånd, og disse forskellige klynger kan i et vist omfang have udviklet sig uafhængigt af, og forskelligt fra, hinanden.

Med andre ord kan man forestille sig eksistensen af *regionale* internationale samfund med distinkte primære institutioner, ligesom de globale institutioner

kan fungere forskelligt i forskellige kontekster. Forskellige regionale interstatslige samfund med samme grad af "tykkelse" kan endvidere virke vidt forskelligt afhængigt af værdierne, de baserer sig på. Mens EU repræsenterer et "tykt" regionalt interstatsligt samfund, kan man således også forestille sig andre regionale interstatslige samfund, der er lige så udviklede og solidaristiske, men uden at dele EU's liberale eller kantianske fredelige karakter (Valbjørn, 2009; Quayle, 2013).

Spejlægsmetaforen kan også bruges på verdenssamfundsdomænet, hvor "ægeghviden" blot er endnu tyndere, eftersom globale kollektive identiteter oftest er svage – fx en identitet som medlem af menneskeheden. Til gengæld findes her stærke regionale identiteter og et væld af ikke-statslige aktører. Disse former for regionale "verdenssamfund" kan ligesom de interstatslige samfund adskille sig fra hinanden både i forhold til deres udviklingsgrad og deres specifikke karakter.

Disse tre første revisioner leder frem til et billede af IP's genstandsfelt som et globalt internationalt samfund med et meget "tyndt" verdenssamfund og et lidt mere udviklet "sameksisterende" interstatsligt samfund kendetegnet ved westfalske institutioner. Samtidig kan der identificeres et antal regionale internationale samfund, der både er mere udviklede end det globale, men som også adskiller sig fra hinanden. Sammenlignes eksempelvis det europæiske og det arabiske regionale internationale samfund, vil det europæiske interstatslige samfund fremstå meget mere udviklet end det arabiske, mens det omvendte er tilfældet for det regionale verdenssamfundsdomæne (Valbjørn, 2009).

Den *fjerde* revision angår skolens institutionsforståelse, herunder de internationale organisationers rolle. Som nævnt interesserer den klassiske engelske skole sig primært for fundamentale institutioner bestående af historisk udviklede sæt af normer og praksisser, mens behandlingen af internationale organisationer har været sekundær. Wight kaldte, under indtryk af FN's vanskelige vilkår under den kolde krig og Folkeforbundets forlis op til anden verdenskrig, de internationale organisationer for "pseudo-institutioner" (se Bull, 1977: xiv) for at understrege de fundamentales mere varige og afgørende betydning for det internationale samfund. Bull (1977) fulgte Wight med argumentet om, at de fundamentale institutioner betinger organisationernes virke. At organisationerne omvendt er vigtige, fremgår indirekte af deres ganske fremtrædende rolle i Bulls behandling af flere af de fundamentale institutioner, fx FN vedrørende stormagternes rolle, diplomatiet og international ret (Bull, 1977).

I et forsøg på at bygge bro mellem den engelske skoles teori om institutioner og anden IP-teori opstiller Buzan en typologi af institutioner. De fundamentale institutioner navngives *primære institutioner*, og de mere organisationsba-

serede institutioner kaldes *sekundære institutioner* (Buzan, 2004: 167). Primære institutioner defineres som relativt fundamentale og vedvarende praksisser, der er udviklet over tid fremfor skabt og designet af staterne til et givet formål. De har en gensidig konstitutiv effekt for både stater og det internationale samfund, idet de definerer både den basale karakter af og formålet med et sådant samfund. Med andre ord definerer de, hvad der udgør legitim og forventelig adfærd for staterne. Eksempelvis har suverænitetsinstitutionen en dobbelt konstitutiv effekt: Den er skabt af statspraksis, men samtidig skaber den suveræne stater. Den gensidige anerkendelse af suverænitet er således både konstituerende for staten som aktør og for det internationale samfund, der bygger på en grundlæggende gensidig anerkendelse mellem staterne. Dertil kommer de regulerende effekter af suveræniteten, som begrænser staternes handlerum, fx ikke-interventionsprincippet.

Sekundære institutioner er fysiske organisationer som FN, NATO, WTO og formelt etablerede regimer som ICJ, ICC og NPT (regimeteoriens og neoliberal institutionalismes primære fokus). De er bevidst designet til at opfylde et bestemt formål eller forfølge bestemte interesser, og mange er skabt i midten af det 20. århundrede (Buzan, 2009: 27). De sekundære institutioner kan dermed ses som en organisatorisk afledning af de primære institutioner, og hvis *master*-institutionen går til grunde, vil den sekundære institution formentlig også forsvinde, som fx FN's trusteeshipråd, der uddøde sammen med koloniseringsinstitutionen. Primære institutioner er intersubjektive fænomener og dermed ikke umiddelbart synlige, men de kan blandt andet observeres og studeres via de sekundære institutioner og staternes interaktion heri, fx stormagternes styrende rolle via FN's Sikkerhedsråd.

Buzan har også lagt op til revisioner af skolens forståelse af institutionel forandring. Selvom primære institutioner er varige, er de ikke permanente eller faste i deres indhold. De følger typisk et historisk mønster gående fra den tidlige dannelse til etablering for til sidst at afvikles. Denne udvikling kan dog være meget lang og strække sig over flere hundrede år. Bull (1977) og Jackson (2000) er bevidste om institutioners forandringspotentiale, men da de er mere interesserede i konsekvenserne af sådanne ændringer, er selve forandringsprocessen forblevet underteoretiseret. Buzan (2004: 181-182) har derfor introduceret sondringen mellem ændringer *i* en institution og ændringer *af* en institution, dog uden at uddybe den. Men for Holsti (2004: 13-17) er sidstnævnte ændring den mest dramatiske, da institutionen her enten transformeres, erstattes eller ligefrem forældes og forsvinder. Ændringer *i* en institution er af mindre skala, men ikke nødvendigvis mindre betydningsfulde. De fremkommer som enten en ændring i antallet af de afledte institutioner eller som en ændring af insti-

tutionens funktion fra fx konstitutiv til regulerende. En mere præcis model for, hvordan disse ændringer finder sted, har den nye engelske skole dog stadig til gode at komme med, men der er et forskningsprogram i gang vedrørende internationale institutioner (jf. fx Schouenborg, 2011; Wilson, 2013; Knudsen, 2013).

Den femte revision tager afsæt i kritikken af den engelske skoles metoder i et forsøg på at gøre disse mere eksplicite, systematiske og operationelle. Videnskabsteoretisk er den nye engelske skole tættere på positivisme end hermeneutikken, da den ikke kun ønsker at forstå, men også at forklare. Buzan har således plæderet for positivisme inden for den engelske skole men i en mindre striks og lovmæssighedsorienteret udgave med Alexander Wendts *scientific realism* som inspiration, da denne tilgang er god til studiet af ikke-direkte observerbare sociale fænomener (Buzan, 2004: 14, 2005b). Videnskabsteoretisk indtager den nye engelske skole med andre ord en pragmatisk position med henblik på en pluralistisk metodisk tilgang til studiet af internationale normer, institutioner og hændelser.

Buzan (2004: 14) sondrer mellem metoder knyttet til henholdsvis normativ teori og teori om normer. Begge typer teorier interesserer sig for udviklingen af de normer og institutioner, der konstituerer det internationale samfund. Men hvor normativ teori primært er interesseret i, hvorfor netop disse normer og institutioner er værdifulde, er en teori om normer og institutioner mere interesseret i at forstå og forklare udviklingen af disse (Dunne, 2005a: 78; Buzan, 2004: 24). Dette kalder på fortolkende og sammenlignende metoder, som kan afdække udviklingen og betydningen af normer og institutioner over tid og sted. Den klassiske engelske skole har blandt andet gjort dette i studier af det moderne internationale samfunds udvikling baseret på historisk, sociologisk og juridisk fortolkning med ambitionen om at identificere konstitutive normer, institutioner og praksismønstre som idealtyper (Manning, 1962; Butterfield og Wight, 1966; Bull, 1977) samt i ambitiøse komparative studier af historiske statssystemer og deres elementer af internationale samfund (Wight, 1977; Watson, 1992). Den nye engelske skole lægger i tilgift op til studier af fx variation mellem regionale internationale samfund, hvad angår disses normer og institutioner (Buzan, 2004; Buzan og Gonzalez-Pelaez, 2009; Valbjørn, 2009, 2012).

Normativ teori og teori om normer er dog ikke gensidigt ekskluderende, selvom dette antydes i den efterfølgende debat om Buzans (2001, 2004) revisioner af den engelske skole. Her trækker Tim Dunne en skarp linje mellem den klassiske engelske skole, som han karakteriserer som normativ, og den nye engelske skole, som han kalder analytisk (Dunne, 2005a, b). Buzan gør det meget klart, at han ikke ønsker at lægge afstand til den engelske skoles norma-

tive fløj, men nærmere at præsentere den for dens “strukturel sibling” (Buzan, 2005b: 185). Hans ønske er således at skabe en ny, mere strukturel teori, hvor de anvendte metoder ekspliciteres og synliggøres (Buzan, 2005b: 192-193).

Argumentet om at den klassiske engelske skole er normativ, mens den nye er analytisk, er reelt problematisk. På the London School of Economics blev studenterne således allerede i 1950’erne præsenteret for faget International Politik som et studie i ”The Structure of International Society” (Charles Mannings introduktion til IP), og kortlægningen og forståelsen af denne sociologiske struktur af normer og institutioner var en hovedambition for Manning, Wight, Bull og Watson (Knudsen, 2000). Tilsvarende har eksponenter for den nye engelske skole næppe frasagt sig muligheden for at komme med normative udsagn, fx den mest optimale institutionelle kontrol med international humanitær intervention. Det giver derfor god mening at sondre mellem analytiske og normative studier inden for den engelske skole, mens det giver knap så god mening at sondre mellem analytiske og normative fløje eller faser. Der er samtidig ingen tvivl om, at den nye engelske skoles primære ambition og bidrag er en styrkelse af den strukturelle og processuelle teori om det internationale samfund, dvs. den analytiske side af skolen.

Metodisk er det afgørende, at Buzan og den nye engelske skole søger at åbne for værktøjskassen fremfor det modsatte. Dette sker blandt andet gennem betoningen af det internationale samfunds strukturelle aspekter samt mulighederne for positivistiske studier af disse. Dette omfatter potentielt også brugen af kvantitative samt nye kvalitative metoder som fx process tracing (Glavind, 2011) og Qualitative Comparative Analysis (Andersen og Toft i dette temanummer), som kan indgå på linje med de klassiske fortolkende metoder og de dybdegående og sammenlignende casestudier. Denne pluralistiske tilgang til metoder og teknikker stemmer godt overens med *via media*-ånden i den engelske skole, som tidligere primært var gældende for skolens teoretiske projekt. Mens Bulls (1966b) primære formål var at adskille den klassiske tilgang fra den amerikanske behavioralisme, så forsøger Buzan (2004) modsat at forene “amerikansk” og “klassisk” IP.

Den nye engelske skole på arbejde

Buzans artikel fra 2001 blev startskuddet til en dynamisk periode for den engelske skole med nye teoretiske, metodiske og empiriske forskningsdagsordener. Dette har naturligt nok også medført en række nye store spørgsmål, herunder følgende: I hvilket omfang giver det mening at tale om eksistensen af et globalt internationalt samfund, hvor man kan identificere såvel et antal distinkte regionale internationale samfund som manifestationer af en form for

verdenssamfund? Hvordan kan man forstå forandringer eller variation i primære, fundamentale institutioner over tid og sted, og hvad er forholdet mellem de primære institutioner og de sekundære internationale organisationer? Hvad er sammenhængen mellem regionale internationale samfund og de regionale organisationer eller stormagter, som søger at repræsentere dem i fx FN-regi? Udspringer regionale organisationers legitimitet af deres formelle regler og procedurer eller af den fælles kultur og historie, som de er funderet på – eller måske snarere af de magtressourcer, som de regionale stormagter investerer i dem? Hvordan forklarer man den tilsyneladende tilfældighed eller fluktuation i anvendelsen af humanitær intervention? Kan (nye) kvantitative og kvalitative metoder anvendes sammen med teorier, som refererer til fælles forståelser mellem stater og andre aktører?

Sådanne spørgsmål kan kun besvares gennem en serie af studier, og formålet med temanummeret er netop at bidrage til dette, dvs. at sætte den nye (og klassiske) engelske skole på arbejde! De tre efterfølgende artikler har således hver især et dobbeltfokus: dels at præsentere og udvikle en teoretisk eller metodisk dimension ved den nye engelske skole, dels at anvende denne teori og metode på specifikke empiriske problemstillinger. At sætte den engelske skole på arbejde betyder altså at tage skridtet fra *grand theory* til *middle-range theory*, og fra *middle-range theory* til operationalisering og empiriske studier.

På middle-range-niveauet byder temanummeret blandt andet på en sondring mellem interstatslig og kosmopolitisk solidarisme, en forklaringsramme for forekomsten af humanitær intervention baseret på sondringen mellem orden og retfærdighed, raffineringer af de primære institutioners konstitutive effekter, teorier om regionale internationale samfund og en videreudvikling af stormagtsrollen som fundamental institution, herunder det “regionale ejerskabs” betydning for stormagternes politik og styring.

Metodisk understøtter temanummeret den nye engelske skoles opfordring til pluralisme. Artiklerne omfatter således en historisk-sociologisk analyse af det internationale samfunds institutionelle udvikling og variation, et sammenlignende case-studium af de forskellige internationale reaktioner på de humanitære katastrofer i Libyen og Syrien siden 2011 med henblik på at afdække sammenhængen mellem stormagtsstyring og “regionalt ejerskab” (særligt den Arabiske Liga i forhold til stormagterne i FN’s Sikkerhedsråd) og en kvalitativ komparativ analyse (Qualitative Comparative Analysis) af selektiviteten i det internationale samfunds involvering i humanitære kriser siden den Kolde Krigs afslutning.

Temanummeret argumenterer således for, at den nye engelske skole skal ses som en bølge af teoretisk og metodisk innovation, der giver klassiske teorier og

forskningsdagsordener ny vitalitet. Samtidig kommer nye teoretiske redskaber og metoder som regionalt ejerskab og Qualitative Comparative Analysis for alvor til deres ret, når de kobles til de klassiske teorier om fx fundamentale institutioner og forholdet mellem international orden og retfærdighed. Den nye engelske skole fremstår således tydeligt som integreret i og altovervejende konsistent med den klassiske, når den bringes i anvendelse.

Noter

1. Bemærk at ”rationalisme” i engelsk skole-terminologi refererer til idéer, som blandt andet knytter sig til Grotius, herunder fælles fornuft, og ikke til den videnskabsteoretiske IP-debat, hvor rationalisme (forstået som rational choice) ofte kontrasteres mod konstruktivisme og knyttes til IP-teorier som neorealisme og neoliberalisme.
2. Derudover har metodiske spørgsmål været et hovedemne i to temanumre om den engelske skole (*Review of International Studies* 2001, årg. 27; *Millennium* 2005, årg. 35).
3. Buzan (2004) differentierer mellem et transnationalt og et *inter-human* verdenssamfund, mens Buzan og Gonzalez-Pelaez (2009) nøjes med sondringen mellem verdenssamfund og interstatsligt samfund.

Litteratur

- Bellamy, Alex (2005). *International Society and Its Critics*. Oxford: Oxford University Press.
- Bull, Hedley (1966a). The Grotian conception of international society, pp. 51-75 i Herbert Butterfield og Martin Wight (red.), *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. London: Allan & Unwin.
- Bull, Hedley (1966b). International theory: the case for a classical approach. *World Politics* 18 (3): 361-377.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan.
- Bull, Hedley og Adam Watson (1984). *The Expansion of International Society*. Oxford: Clarendon Press.
- Butterfield, Herbert og Martin Wight (red.) (1966). *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. London: Allan & Unwin.
- Buzan, Barry (1993). From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English school. *International Organization* 47 (3): 327-352.
- Buzan, Barry (2001). The English School: an underexploited resource in IR. *Review of International Studies* 27 (3): 471-488.

- Buzan, Barry (2004). *From International to World Society – English School Theory and the Social Structure of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry (2005a). International political economy and globalization, pp. 115-133 i Alex Bellamy (red.), *International Society and Its Critics*. Oxford: Oxford University Press.
- Buzan, Barry (2005b). Not hanging separately: responses to Dunne and Adler. *Millennium* 34 (1): 183-194.
- Buzan, Barry (2009). The Middle East through English School Theory, pp. 25-44 i Barry Buzan og Ana Gonzalez-Pelaez (red.), *International Society and the Middle East – English School Theory at the Regional Level*. New York: Palgrave.
- Buzan, Barry (2010). Culture and international society. *International Affairs* 86 (1): 1-25.
- Buzan, Barry og Ana Gonzalez-Pelaez (red.) (2009). *International Society and the Middle East – English School Theory at the Regional Level*. New York: Palgrave.
- Callahan, William A. (2004). Nationalising international theory: race, class and the English School. *Global Society* 18 (4): 305-323.
- Copeland, D. (2003). A realist critique of the English School. *Review of International Studies* 29: 427-441.
- Der Derian, James (2009). Hedley Bull and the case for a post-classical approach, pp. 292-309 i James Der Derian (red.), *Critical Practices in International Theory*. London: Routledge.
- Der Derian, James (red.) (1995). *International Theory: Critical Investigations*. London: Macmillan.
- Dunne, Timothy (1998). *Inventing International Society: A History of the English School*. Basingstoke & London: Macmillan Press.
- Dunne, Timothy (2005a). The new agenda, pp. 65-79 i Alex J. Bellamy (red.), *International Society and its Critics*. Oxford: Oxford University Press.
- Dunne, Timothy (2005b). System, state and society: how does it all hang together? *Millennium* 34 (1): 157-170.
- Dunne, Timothy, Milja Kurki og Steve Smith (red.) (2006). *International Relations Theory – Discipline and Diversity*. Oxford: Oxford University Press.
- Finnemore, Martha (2001). Exporting the English School? *Review of International Studies* 27: 509-513.
- Glavind, Johanne Grøndahl (2011). *Can Great Powers Change Fundamental Norms?* Politicas ph.d.-serie, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Holsti, K.J. (2004). *Taming the Sovereigns. Institutional Changes in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurrell, Andrew (2007). One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society. *International Affairs* 83 (1): 127-146.

- Jackson, Robert (2000). *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. Oxford: Oxford University Press.
- Jackson, Robert og Georg Sørensen (2007). *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Oxford: Oxford University Press.
- James, Alan (1978). International society. *British Journal of International Studies* 4: 91-106.
- Jones, Roy E. (1981). The English School of International Relations: a case for closure. *Review of International Studies* 7: 1-13.
- Jørgensen, Knud Erik (2010). *International Relations Theory – a new introduction*. New York: Palgrave.
- Jørgensen, Knud Erik og Tonny Brems Knudsen (2006). United Kingdom, pp. 149-171 i Knud Erik Jørgensen og Tonny Brems Knudsen (red.), *International Relations in Europe: Traditions, Perspectives and Destinations*. New York og London: Routledge.
- Keohane, Robert O. (1988). International institutions: two approaches. *International Studies Quarterly* 32 (4): 379-396.
- Knorr, Klaus og James N. Rosenau (red.) (1969). *Contending Approaches to International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Knudsen, Tonny Brems (1999). *Humanitarian Intervention and International Society: Contemporary Manifestations of an Explosive Doctrine*. Ph.d-afhandling, Aarhus Universitet.
- Knudsen, Tonny Brems (2000). Theory of society or society of theorists? With Tim Dunne in the English School. *Cooperation and Conflict* 35 (2): 193-203.
- Knudsen, Tonny Brems (2013). The master institutions of international society: theorizing continuity and change. Paper, 8th Pan-European Conference on International Relations, 18.-21. september, Warszawa.
- Krasner, Stephen D. (red.) (1982). Special issue on international regimes. *International Organization* 36 (2).
- Little, Richard (2000). The English School's contribution to the study of International Relations. *European Journal of International Relations* 6: 395-422.
- Manning, C.A.W. (1962). *The Nature of International Society*. London: London School of Economics.
- Navari, Cornelia (red.) (2009). *Theorizing International Society: English School Methods*. New York: Palgrave.
- Quayle, Linda (2013). *Southeast Asia and the English School of International Relations – A Region-Theory Dialogue*. New York: Palgrave Macmillan
- Schouenborg, Laust (2011). A new institutionalism? The English School as international sociological theory. *International Relations* 25 (1): 26-44.

- Sterling-Folker, Jennifer (red.) (2013). *Making Sense of International Relations Theory*. 2. udg. Boulder og London: Lynne Rienner Publishers.
- Suganami, Hidemi (1983). The structure of institutionalism: an anatomy of British mainstream international relations. *International Relations* 7: 2363-2381.
- Valbjørn, Morten (2009). Arab nationalism(s) in transformation – from Arab interstate societies to an Arab-Islamic world society, pp. 140-169 i Barry Buzan og Ana Gonzalez-Pelaez (red.), *International Society and the Middle East – English School Theory at the Regional Level*. New York: Palgrave.
- Valbjørn, Morten (2012). The “New Middle East” and the encounter with the Global Condition: Exploring the global/regional interplay from the perspective of the New English School, pp. 171-190 i Stephan Stetter (red.), *The Middle East and Globalization: Encounters and Horizons*. New York: Palgrave.
- Vincent, R. J. (1978). Western conceptions of a universal moral order. *British Journal of International Studies* 4 (1): 20-46.
- Vincent, R. J. (1986). *Human Rights and International Relations: Issues and Responses*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Watson, Adam (1992). *The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis*. London: Routledge.
- Wendt, Alexander og Raymond Duvall (1989). Institutions and international order, pp. 51-73 i Ernst-Otto Czempiel og James N. Rosenau (red.), *Global Changes and Theoretical Challenges: Approaches to World Politics for the 1990's*. Lexington: Lexington Books.
- Wight, Martin (1977). *Systems of States*. Leicester: Leicester University Press.
- Wight, Martin (1978). *Power Politics*. Leicester: Leicester University Press.
- Wight, Martin (1991). *International Theory: the Three Traditions*. Leicester: Leicester University Press.
- Wilson, Peter (2012). The English School meets the Chicago School: the case for a grounded theory of international institutions. *International Studies Review* 14: 567-590.
- Wæver, Ole (1992). International society – theoretical promises unfulfilled? *Cooperation and Conflict* 27 (1): 97-128.
- Zhang, Yongjin (2002). “The English School” in China: a travelogue of ideas and their diffusion. *European Journal of International Relations* 9 (1): 87-114.
- Zubaida, Sami (1993). *Islam, the People & the State – Political Ideas & Movements in the Middle East*. London: I.B. Tauris.

Barry Buzan

Den ”nye engelske skole” og pluralisme-solidarisme-debatten¹

Denne artikel diskuterer den klassiske pluralisme-solidarisme-debat inden for den engelske skole med særligt fokus på de såkaldte primære institutioner, som repræsenterer det internationale samfunds normative struktur. Artiklen fremfører to centrale argumenter: For det første at pluralisme og solidarisme ikke skal ses som gensidigt udelukkende kategorier, men snarere som et omdrejningspunkt for en kreativ og løbende debat om, hvad den normative struktur i det internationale samfund er og bør være. For det andet at den grundlæggende pluralistiske struktur i det internationale samfund i voksende omfang tilføjes solidaristiske elementer, både i form af nye institutioner og i form af ændringer i ældre institutioners legitimitet og praksis.

Pluralisme-solidarisme-debatten repræsenterer den vedvarende diskussion om, hvordan krav om international orden og international retfærdighed bedst balanceres, når sociale og materielle vilkår er under konstant forandring. Hermed rummer debatten en dynamisk spænding, som træder endnu tydeligere frem i teori og praksis, når sondringen mellem pluralisme og solidarisme komplementeres med en ny sondering mellem *kosmopolitisk* og *statscentrisk* solidarisme. Konsekvenserne heraf undersøges i forhold til udviklingen af primære institutioner.

Artiklen indledes med en kort gennemgang af den engelske skoles debat om forholdet mellem pluralisme-solidarisme og de primære institutioner. Andet afsnit introducerer sondringen mellem statscentrisk og kosmopolitisk solidarisme som nøglen til at se pluralisme og solidarisme som et konstruktivt omdrejningspunkt for en løbende debat om det internationale samfunds faktuelle og ønskværdige indretning. Tredje afsnit skitserer de sidste 500 års udvikling i det vestlige-globale internationale samfunds institutionelle struktur. Det sidste afsnit opsummerer samspillet mellem pluralisme og solidarisme i teori og praksis.

Pluralisme-solidarisme-debatten og de primære institutioner

Den engelske skoles idé om det internationale samfund rummer to positioner, nemlig *pluralisme* og *solidarisme*. De to positioner blev oprindeligt navngivet af Bull (1966), og de fungerer fortsat som to helt centrale begreber, der er med til

at strukturere mange af debatterne inden for den engelske skole, herunder den centrale normative debat om orden og retfærdighed og den afledte spænding mellem ikke-interventionsprincippet og menneskerettighederne (Wheeler, 1992; Dunne og Wheeler, 1996; Bain, 2010).

Pluralismen repræsenterer det konservative standpunkt i denne debat. Den er statscentrisk og har fokus på sameksistens og opretholdelsen af den interstatslige orden. Pluralister mener generelt, at orden i vidt omfang er en forudsætning for retfærdighed. Pluralismens udgangspunkt er, at stater *de facto* er den dominerende måde at organisere menneskelige fællesskaber på, og at staters suverænitet er ensbetydende med, at der gives politisk forrang til både positiv international lov og ikke-intervention (Bull, 1966; Hurrell, 2007: 49ff). Den pluralistiske formulering *sameksistens* indebærer, at det internationale samfund er baseret på et minimalistisk sæt af spilleregler og institutioner. Det er svært at forestille sig, at et pluralistisk internationalt samfund vil kunne udvikle sig til mere end blot de regler og institutioner, der vedrører opretholdelsen af international orden under anarki. Institutionerne vil således stort set begrænse sig til gensidige anerkendelser af suverænitet, regler for diplomati samt promovering af ikke-interventionsprincippet og måske også håndtering af kollektive problemer vedrørende ”eksistens”-delen af sameksistens (fx våbenkontrol, miljø). Som Mayall (2000a: 14) formulerer det, er pluralisme:

the view that states, like individuals, can and do have differing interests and values, and consequently that international society is limited to the creation of a framework that will allow them to coexist in relative harmony ... For pluralists, one of the features that distinguishes international society from any other form of social organization is its procedural and hence non-developmental character.

Kollektiv håndhævelse af fælles regler vil derfor være vanskelig og forekomme sjældent. Hurrell (2007: 29) har ret, når han anfører, at begrænsningerne i den pluralistiske tænkning ikke er afvisningen af fælles interesser, men mere bevidstheden om manglende konsensus om handling, når magt og værdier er forskellige.

Både pluralister og realister ser stater som adskilte og forskellige, men i modsætning til realismen mener pluralismen ikke, at international politik skal beskrives som en permanent overlevelseskrise og konflikttilstand. Ifølge pluralisterne kan stater, på trods af deres forskelle og uafhængighed, stadig både ønske og skabe relationer, der udviser en grad af orden. Hvor *overlevelse* er det grundlæggende princip i realismen, er det *sameksistens* i pluralismen.

Pluralismens fokus på suverænitet betyder til gengæld, at udbredelsen af kosmopolitiske menneskerettigheder kan true stabiliteten i det internationale samfund. Hvis menneskerettigheder fastsættes og håndhæves uafhængigt af staten, bliver suverænitetsprincippet og retten til ikke-intervention grundlæggende udfordret. Mere specifikt handler pluralisme, ligesom realisme, om at bevare eller ligefrem dyrke den politiske og kulturelle forskellighed og særegenhed, der har kendetegnet menneskeheds historie (Jackson, 2000: 23). De væsentligste fortalere for pluralismen er: Bull (1966, 1977, 1990); Wight (1979, 1991); James (1984, 1986); Jackson (2000); Mayall (2000a); Morris (2004); Williams (2002, 2005, 2011).

Solidarisme repræsenterer en mere liberal indstilling, som er tættere forbundet med kosmopolitiske perspektiver og hensynet til retfærdighed. Som Mayall bemærker, er solidarister forankret i kosmopolitiske værdier: "the view that humanity is one, and that the task of diplomacy is to translate this latent or immanent solidarity of interests and values into reality" (2000a: 14). Solidarister mener, at en vis kosmopolitisme og opmærksomhed på individers rettigheder er nødvendigt, hvis det internationale samfund skal være stabilt. Med andre ord kan orden ikke fungere uden en vis grad af retfærdighed, hvor det interstatslige samfund er bevidst om dets borgeres behov og rettigheder. Dette er de fleste pluralister og solidarister faktisk enige om, selvom de drager forskellige konklusioner om implikationerne heraf. Solidarister er meget mere optaget af et fremspirende verdenssamfunds rolle og betydning, selvom de generelt kombinerer dette med det interstatslige samfund. Frem for at se staten selv som en suveræn aktør, ses den snarere som en agent, der repræsenterer sin befolkning (Hurrell, 2007: 65-67).

Solidarismens udgangspunkt er, at det internationale samfunds potentielle handlerum er meget større end i den pluralistiske vision. De accepterer ligefrem fælles (globale) normer, regler og institutioner knyttet til et funktionelt samarbejde, der regulerer forholdet mellem stater og borgere, som fx begrænsning af magtudøvelse og acceptable "civilisationsstandarder" (herunder menneskerettigheder). Ud fra dette perspektiv kan suverænitet i princippet handle om mange flere grader af politisk konvergens, end man kan forestille sig under pluralisme (som fx inden for EU). Ifølge solidarismen er det muligt at forestille sig eksistensen af fælles moralske normer, der kan understøtte en mere ekspansiv, og næsten uundgåeligt mere interventionistisk, forståelse af international orden. Hovedidéen i solidarisme handler mere om, hvordan man kan få forskellige former for solidaritet til at virke inden for samfundet af stater end om nødvendigvis at være revolutionær forstået som et ønske om at erstatte samfundet af stater med noget andet. Selv i sin normative grundform er den

solidaristiske litteratur overvejende moderat og yderst pragmatisk. Selvom den kan være motiveret af en underliggende kosmopolitisme, handler den i praksis næsten udelukkende om en statscentreret solidarisme (mere om dette senere). De væsentligste fortalere for solidarismen er: Bull (1984a, b); Vincent (1986); Dunne (2001) og Wheeler (1992, 2000; se også deres fælles værker: Dunne og Wheeler (1996, 2004); Wheeler og Dunne (1998); Linklater (1981, 1996, 1998, 2010, 2011); Bain (2003, 2007); Knudsen (1999); Buzan (1993, 2004); Hurrell (2007).

Pluralisme-solidarisme-debatten handler om, hvordan det internationale, eller mere specifikt det interstatslige, samfund relaterer og bør relatere sig til verdenssamfundet, eller med andre ord hvordan stater relaterer og bør relatere sig til individer og befolkninger. Problematikken om orden over for retfærdighed og stater over for mennesker kan anskues fra to vinkler: Det kan formuleres som et spørgsmål om stater og individers rettigheder. Alternativt kan man anskue det som et spørgsmål om det interstatslige samfunds karakter og udviklingsmuligheder og mere specifikt som et spørgsmål om det faktiske og mulige omfang af fælles normer, regler, praksisser og institutioner (samt deres indhold) inden for interstatslige samfund. Som de Almeida (2006: 68) hævder: "world order is and always has been both pluralist and solidarist". Det betyder, at den praktiske debat ikke handler om enten/eller, men om hvordan de to kvaliteter kan blandes og mikses. Orden-retfærdighed og pluralisme-solidarisme har yin-yang-kvaliteter, dvs. begge er til stede i hinanden. Det normative aspekt er åbenlyst i forhold til solidarismens prioritering af retfærdighed, som man vil forvente handler om "bør"-siden af tingene. Det er måske umiddelbart mindre tydeligt i forhold til pluralisme, som man nemmere forbinder med "er"-siden. Men som Bull (1972: 270) meget klart siger om pluralisme, så er orden formålsbestemt, dvs. pluralismens prioritering af national og international orden er også en værdimæssig prioritering (se også Jackson, 2000: 1-10, 366; Cochran, 2008; Williams, 2011).

Til trods for deres nogle gange modsatrettede sprog er det vigtigt ikke at se pluralisme og solidarisme som modsatte og gensidigt udelukkende positioner (de Almeida, 2006: 68; Weinert, 2011). De er derimod tæt sammenvævede, og deres centrale funktion er at bidrage til at definere den centrale og permanente spænding i den engelske skoles "store samtale" om, hvordan man finder den bedste balance mellem orden og retfærdighed i det internationale samfund.

Forholdet mellem pluralisme og solidarisme afhænger af, hvilke primære institutioner et internationalt samfund kan rumme, uden at dette fører til en undergravning af de fundamentale regler om suverænitæt, territorialitet og ikke-intervention, som definerer selve det underliggende statssystem. *Primære*

institutioner er dybe og relativt vedvarende sociale praksisser i den forstand, at de har udviklet sig over tid frem for at være blevet designet. De konstituerer både stater og det internationale samfund, da de både definerer staters grundlæggende karakter og interaktion (for en detaljeret diskussion se Bull, 1977; Holsti, 2004; Buzan, 2004: 161-204; Schouenborg, 2011). Det klassiske westfalske sæt af primære institutioner omfatter suverænitæt og territorialitet, som definerer stater, samt magtbalance, krig, diplomati, international ret og stormagtstyring, som definerer, hvad der er legitim adfærd. Hertil kan tilføjes nationalisme, som bidrager til definitionen af stater, samt menneskelig lighed og markedet, som bidrager til definitionen af legitim adfærd. Denne tilgang til institutioner adskiller den engelske skole fra liberal institutionalisme, som fokuserer på såkaldte *sekundære institutioner*, dvs. institutioner, der bevidst er designet til instrumentelle formål såsom mellemstatslige organisationer og regimer (Buzan, 2004: 161-204).

Kosmopolitisk vs. statscentrisk solidarisme

Da solidarismen forbinder statslige og ikke-statslige aktører og trækker på kosmopolitiske idéer om individuelle rettigheder og et menneskeligt fællesskab, kan den ikke undgå at gøre grænsen mellem det interstatslige samfund og verdenssamfundet uklar. Solidarismen handler dels (og måske overvejende) om at skabe enighed og fælles forestillinger på tværs af det interstatslige samfund og verdenssamfundet. Men som Hurrell (2007: 63-65) hævder, kan det også handle om magtudøvelse med henblik på at gennemtvinge idéer, der opfattes som universelle, men som reelt ikke er det.

Når man tænker på solidarisme i forhold til pluralisme, er det hensigtsmæssigt at skelne mellem *statscentrisk* og *kosmopolitisk* solidarisme (Williams 2010), da det afslører, hvilke spændinger der er reelle, og hvilke der blot er retoriske. I bund og grund handler det om, hvor solidarismen er placeret: Er den forankret i menneskehedens store samfund (verdenssamfundet), eller er den forankret i samfundet af stater (det interstatslige samfund)? Denne sondring nævnes ikke i den brede engelsk skole-litteratur, men er dog ofte implicit til stede. Solidarister af begge overbevisninger mener, at det interstatslige samfund kan udvikle temmelig vidtrækkende normer, regler og institutioner, der både handler om sameksistens og samarbejde om fælles interesser, ligesom der er et vist råderum for kollektiv håndhævelse af fælles regler. Der er her, at der opstår et overlap mellem solidarismens prioritering af retfærdighed (håndhævelse af fælles regler) og pluralismens prioritering af orden (varetagelsen af fælles interesser udtrykt ved fælles regler).

Statscentrisk solidarisme

Statscentrisk solidarisme handler om muligheden for, at stater kollektivt kan nå ud over en sameksistenslogik og konstruere internationale samfund med en relativ høj grad af fælles normer, regler og institutioner. Statscentrisk solidarisme fokuserer ikke blot på at skabe orden i sameksistens og konkurrence, men også på samarbejde inden for en bredere vifte af områder, hvad enten det er stræben efter fælles gevinst (fx handel) eller implementering af fælles værdier (fx menneskerettigheder, miljøbeskyttelse). I dens stærkere former kan statscentrisk solidarisme også handle om konvergens, dvs. at stater, ligesom i EU, ikke blot søger samarbejde, men også at udvikle sig selv i et forsøg på at gøre nationale regler og strukturer mere ens (Buzan, 2004: 45-62, 139-160).

Statscentrisk solidarisme hviler på en juridisk opfattelse af suverænitet, hvor retten til selvstyre kan henføres til det internationale samfund. Suverænitet er en social kontrakt snarere end en essentiel betingelse, og den specifikke forståelse af suverænitetens vilkår står altid til forhandling. Hvis man ser suverænitet fra denne vinkel, er der intet, der taler imod en solidaristisk udvikling blandt stater (Manning, 1962: 167-168). Så længe man ikke insisterer på, at individer har rettigheder uden for og over staten, er der ingen modsætning mellem udvikling af menneskerettigheder og suverænitet. Solidaristiske love, selv love der fx omhandler menneskerettigheder, kan gøre individer til genstand for international ret frem for at gøre dem til selvstændige subjekter, der bærer deres egne rettigheder. Så hvis de vil, kan stater indbyrdes aftale vidtrækkende garantier for menneskerettigheder, inklusiv en grad af kollektiv håndhævelse, og dette vil være udtryk for, at de udøver deres suverænitet, ikke at der sættes spørgsmålstegn ved den.

Statscentrisk solidarisme handler om at skabe, eller anerkende, konvergens blandt stater om værdier, der rækker ud over sameksistens. En sådan logik er bredt til stede i debatter om demokratisk fredsteori, økonomisk liberalisme, menneskerettigheder og miljø. Det, at konvergens kan finde sted på tværs af grænsen mellem statsinteresser og individuelle rettigheder, finder solid støtte i Reus-Smits argument om, at de europæiske staters moralske mål i løbet af det 19. århundrede ændrede sig fra at ville bevare enevældens gudgivne sociale hierarki til en forstærkning af individuelle mål og udviklingsmuligheder (Reus-Smit, 1999: 87-154; se også Clark, 2007).

Kosmopolitisk solidarisme

Kosmopolitisk solidarisme skal forstås som en tendens til at give moralsk forrang til ”menneskehedens store samfund” og til at vægte universel naturlov og moralske værdier lige så højt som international ret lavet af stater – eller endnu

højere. Den kosmopolitiske solidarismes drivkraft kommer hovedsagelig fra ønsket om at etablere et grundlag for en moralsk kritik af staten og logikken om et interstatsligt samfund. Dette opnås ved at betragte det menneskelige fællesskab som en moralsk standard for bedømmelse af staters adfærd og mål. I dens ekstreme form, hvor statssystemet ønskes erstattet med noget andet, tæller kosmopolitisk solidarisme som en variant af det, Wight betegede som ”revolutionisme” (Wight, 1991; Buzan, 2004: 6-10).

Denne variant indtager imidlertid en ekstremt marginal position i engelsk skole-litteraturen. Det er vigtigt at adskille de moralske og de empiriske aspekter af forestillingen om et fællesskab bestående af hele menneskeheden. Det er således muligt at fremføre det moralske argument om et ”menneskehedens fællesskab”, selv når det ikke giver mening empirisk. Fraværet af et virkeligt eksisterende fællesskab bestående af hele menneskeheden betyder nemlig ikke, at denne idé ikke kan bruges som moralsk standard (Williams, 2010). Samtidig er det vigtigt at have blik for, hvordan den empiriske virkeligheds verdenssamfund i høj grad er præget af vidtrækkende og komplekse fragmenteringer (Bull, 1977: 276-281; Williams, 2005). Eksistensen af denne særlige moralske anvendelse af forestillingen om menneskehedens fællesskab forklarer langt hen ad vejen, hvorfor solidarister fokuserer så meget på menneskerettigheder, og pluralister så meget på de potentielt ødelæggende effekter af kosmopolitisk solidarisme.

Kosmopolitisk solidarisme spiller en dobbeltrolle i pluralisme-solidarisme-debatten. På den ene side udgør den en primærkilde til den engelske skoles energi og engagement i forhold til de normative spørgsmål, som mange beundrer skolen for at tage op. På den anden side optræder den kosmopolitiske solidarisme i den pluralistiske del af debatten som bussemanden, der truer den internationale orden ved at underminere den suverænitet, der understøtter statssamfundet. Bull (1977: 67-68) identificerer eksempelvis et ”kosmopolitisk fællesskab af individuelle mennesker” som et alternativt ordensprincip til statssamfundet. Men i begge roller fungerer den kosmopolitiske solidarisme primært som en kilde til moralske principper snarere end som et politisk program for international orden. Få, om nogen, solidarister ser en verden uden stater som en teoretisk eller praktisk mulighed. De ser snarere kosmopolitiske værdier som en måde at løfte statssamfundet mod en mere progressiv, retfærdig og stabil position.

Opfattelsen af, at pluralisme og solidarisme er gensidigt udelukkende, hviler på en diskussion om, hvorvidt det primært er individer eller stater, der har rettigheder. Hvis man vælger at tage afsæt i en reduktionistisk opfattelse om, at individer er den primære referent for rettigheder, og at disse bør opfattes som

subjekter i international ret og derfor besidde egne rettigheder, så vil dette nødvendigvis være i konflikt med en holdning om, at staternes krav om suverænitet (forstået som retten til selvstyre) overtrumfer alle andres krav på rettigheder. Enten besidder individer egne rettigheder (de er subjekter i international ret), eller også kan de kun gøre krav på og benytte sig af rettigheder ved hjælp af staten (de er objekter i international ret). Hvis pluralismen essentielt er forankret i realismens antagelse om statens forrang, og solidarismen essentielt er en kosmopolitisk position, så ser de to positioner ud til at være gensidigt udelukkende. Denne splittelse kan forstærkes yderligere af forskellige syn på suverænitet. Hvis suverænitet tager afsæt i en essentialistisk fortolkning, hvor den overvejende defineres i det, Jackson (1990) kalder ”empiriske” termer (suverænitet udledes af staters magt til at forsvare kravet på eksklusive rettigheder til selvstyre), har stater ikke meget råderum til at overgive sig til fælles normer, regler og institutioner uden at sætte den selvsamme kvalitet, der definerer dem som stater, på spil.

Det er på grund af disse vidt forskellige måder at forstå og bruge solidarismen på, at den er så vanskelig at få hold på som begreb. Litteraturen har ikke altid været tydelig på dette område, og det gør en enorm forskel for hele pluralisme-solidarisme-debatten og spørgsmålet om orden/retfærdighed, om man tager afsæt i den ene eller anden forståelse af solidarisme. Begge betydninger er gyldige, men nogle gange fremstilles orden/retfærdighed og pluralisme-solidarisme som uforenelige og gensidigt udelukkende positioner, mens de andre gange snarere fremstår som yderpunkter på et spektrum, der kan blandes og mikses på forskellige måder. Mens Bull afviste, at stater kunne blive mere ens, spiller konvergens en central rolle i mange af de argumenter, der blev gennemgået ovenfor. Selvom stater med stejle ideologiske uoverensstemmelser kan danne et pluralistisk internationalt samfund, er det temmelig svært at forestille sig, at de kan bevæge sig ret meget længere end sameksistensprincippet. Men når stater og samfund bliver mere ens, som mange er blevet det siden 1945, åbner der sig flere muligheder for solidaristiske udviklinger. Dette gælder specielt, hvis de konvergerer langs en liberal demokratisk linje. I det tilfælde vil udadvendte værdier og praksisser konvergere, ikke blot mellem stater, men også mellem deres samfund (Armstrong, 1999; Hurrell, 2007).

Pluralisme og solidarisme i udviklingen af primære institutioner

Vi vender os nu fra det konceptuelle til det empiriske. Her er det nyttigt at se på, hvordan pluralisme og de to varianter af solidarisme spiller ind i det historiske forløb, hvori de primære institutioner i det vestlige-globale internationale samfund har udfoldet sig over de sidste 500 år. Den grundlæggende historie

starter i en overvejende pluralistisk form og bevarer i høj grad en statscentrisk pluralistisk struktur. Men denne struktur er samtidig kendetegnet ved to dynamikker: Den udvikler sig for det første ved, at nogle institutioner forsvinder, og andre opstår, og for det andet på grund af, at nogle af de overlevende institutioner ændrer praksis og formål. I denne proces bliver det vestligt-globale internationale samfund mere solidaristisk, delvist drevet af kosmopolitiske kræfter, men det kommer især til udtryk i en statscentrisk solidarisme. Sådan som jeg ser solidaristiske forandringer, så bringer de først og fremmest verdenssamfundet mere i spil i forhold til det interstatslige samfund, ligesom de kan flytte det interstatslige samfund ud over en sameksistenslogik i retning af en samarbejds- og konvergenslogik.

I modsætning til den udbredte myte inden for International Politik teori om, at 1648 repræsenterer en *big bang*-transformation fra middelalder til moderne tid, så voksede primære institutioner i virkeligheden langsomt frem på vidt forskellige måder. Selvom de generelle rammer for de klassiske primære institutioner forbliver stabile, har nogle af deres kernepraksisser forandret sig dramatisk. En vigtig faktor i denne dynamik var modernitetens mange revolutioner (industrielle, politiske, sociale, retslige), der forandrede verden i det 19. århundrede (Buzan og Lawson, 2015). I betragtning af hvor central idéen om fremskridt var for moderniteten og den massive indflydelse, som de mange revolutioner havde på menneskets vilkår overalt, ville det være overraskende, hvis de primære institutioner i det internationale samfund ikke havde gennemgået dybe forandringer i denne periode. Og i betragtning af at liberalismen, med dens fokus på individuelle rettigheder og frie markeder, indtog en central plads i den modernistiske pakke, ville det være lige så overraskende, hvis nogle, eller faktisk de fleste, af disse forandringer ikke bevægede sig i en solidaristisk retning. Nationalismen var blot et varsel om flere modernistiske angreb på de pluralistiske primære institutioner og deres tre mørkere, præmoderne ledsagere: kolonialismen, ulighed mellem mennesker og dynastisk arvefølge.

Jeg har ikke nok plads her til at lave en fuld undersøgelse af denne udvikling. Jeg vil derfor blot henlede opmærksomheden på en række forandringer og kun gå i detaljer med nogle enkelte.

De vigtigste afviklinger af primære institutioner

De tre primære institutioner, der går forud for både moderniteten og den westfalske fred – kolonialisme, dynastiet og ulighed mellem mennesker – var alle blevet forældet fra midten af det 20. århundrede. Kolonialismen begyndte at vise klare svaghedstegn efter første verdenskrig, hvor mandatsystemet satte spørgsmålstegn ved dens legitimitet (Mayall, 2000a: 17-25), og umiddelbart

efter anden verdenskrig blev den for alvor delegitimeret og kollapsede (Holsti, 2004: 262-274). Kolonialismen gav imidlertid en diskurs om hjælp og udvikling videre til den postkolonialistiske verden (Holsti, 2004: 250). Denne diskurs fik efter 1945 hurtigt status som en værdi i det internationale samfund, og den kan ses som en afløser for idéen om den ”civiliserende mission”, der lå i europæisk kolonialistisk retorik og, til en vis grad, praksis.

I løbet af det 19. århundrede måtte dynastiet som en legitim styreform vige for principper om magtbalance, nationalisme, folkesuveræniteten, lighed mellem stater og lighed mellem folkeslag. Dynastiet var tæt forbundet med idéer om et imperium og kolonialisme, og på nogle måder så man en parallel svækkelse af disse institutioner, selvom kolonialismen klarede sig længere end dynastiet. Dynastiets ophør støttede både pluralistiske og solidaristiske mål: pluralisme fordi det banede vejen for et internationalt samfund bestående af suveræne ligestillede stater, og solidarisme fordi det støttede idéen om menneskelig lighed. Den oldgamle praksis, menneskelig ulighed, var en primær institution frem til anden verdenskrig, og den var i lange perioder tæt forbundet med dynastiet og kolonialismen. I århundredet op til 1945 blev menneskelig ulighed understøttet af en ”videnskabelig” racisme og en udbredt kønsulighed, selvom der var visse modsvar som fx den succesrige kamp mod slaveriet i det 19. århundrede (Clark, 2007: 37-60). Menneskelig ulighed toppede som praksis under anden verdenskrig, men kollapsede herefter.

Magtbalance som politisk princip opstod med det 18. århundrede, og magtbalancen er stadig en legitim institution. Men den er blevet svagere som følge af markedets fremmarch, en vis ideologisk konvergens omkring kapitalismen og USA's overlegenhed.

De vigtigste nye primære institutioner

I løbet af det 19. århundrede blev dynastiet alvorligt udfordret af to nye institutioner, nemlig stormagtsstyring og særligt nationalisme. Ved slutningen af det 19. århundrede havde nationalismen således radikalt ændret grundlaget for international legitimitet, dvs. retmæssigt medlemskab af det internationale samfund og retmæssig adfærd (Clark, 2005). Nationen og ikke dynastiet var nu den primære legitimitetskilde. Samtidig ændrede nationalismen flere andre centrale primære institutioner, både i deres betydning og praksis, herunder territorialitet, suveræniteten og krig (Mayall, 1990). Mayall (2000b) går så vidt som til at hævde, at denne effekt sammen med liberalismens fremmarch er stærk nok til at berettige en afbrydelse af den klassiske pluralistiske historie om det interstatslige samfunds støtte, fremgang og udvidelse. Nationalismen bidrog på den ene side til at forstærke institutionen vedrørende menneskelig

ulighed via racisme og social darwinisme, men var på den anden side også med til at nedbryde selvsamme institution ved at etablere principper for politisk legitimitet, der undergravede både dynastiet og kolonialismen, og som pegede i solidaristisk retning.

I det 20. århundrede er der opstået to nye primære institutioner: markedet og menneskelig lighed. Hertil kommer tre andre institutioner, som er vokset frem i grænseområderne til det internationale samfund: menneskerettigheder, miljø og demokrati.

Fremkomsten af markedet som en ny institution i det internationale samfund kan, ligesom nationalismen, henføres til slutningen af the 18. århundrede (Mayall, 1982, 1984, 1989, 1990; Ruggie, 1982: 386; Holsti, 2004: 211-238). Men hvor nationalismens fremkomst fulgte en relativt jævn bane, som gjorde den så godt som universel i slutningen af det 19. århundrede, var udviklingen af markedet som en institution en meget mere udfordret og ujævn proces. Nationalismen forstærkede (og forandrede) uden problemer de klassiske pluralistiske institutioner, hvorimod markedet direkte forstyrrede dem. Markedet er nærmest per definition en kooperativ og derfor solidaristisk praksis, der går ud over sameksistenslogikken. Selvom det skabte periodisk ustabilitet, sommetider af enorme dimensioner som det var tilfældet efter afmatningen i 1873 og krakkene i 1929 og 2008, syntes markedet at være en nødvendig følge af den industrielle kapitalisme. Prisen for at leve med et globalt marked var, at man måtte engagere sig i en løbende læringsproces for at skabe stabilitet via en tilpasning til de konstante udfordringer, som markedet genererede. Efter anden verdenskrig, og delvis som en modreaktion på den økonomiske nationalismes forbindelse til krig og totalitarisme, blev markedet genoplivet som en nøgleinstitution i det amerikansk ledede vestlige internationale samfund. Det resulterede endvidere i en stribe nye sekundære institutioner, der skulle styre international handel og finanser. Markedet blev en global institution, efter at Kina skiftede side sidst i 1970'erne, og Ruslands og Indiens økonomier blev mere markedsorienterede i de tidligere 1990'ere. Så inden for to århundreder har markedet bevæget sig fra at være en elitær idé støttet af de få til at være en almindelig og accepteret institution i det internationale samfund. Da opbygning og vedligeholdelse af et globalt marked kræver mere end blot sameksistens, er dette en vigtig solidaristisk udvikling, selvom denne institution ikke nødvendigvis er forankret i kosmopolitiske værdier eller menneskerettigheder. Der er et enormt potentiale for kontroverser over, hvorvidt markedet støtter menneskerettigheder (fordi markedet kræver, at staten giver betydelig frihed til individer) eller modarbejder disse (fordi markedet genererer betydelig og nogle gange ekstrem ulighed).

Princippet om menneskelig lighed blev nedfældet i FN-pagten. Det blev udtrykt mest tydeligt i FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder fra 1948, som gjorde individuelle personer til "rettighedshavere på egne vegne" (Mayall, 2000a: 33). Umiddelbart var dette et enormt fremskridt for solidarismen. Menneskelig lighed er et nødvendigt, eller i hvert fald et stærkt understøttende, vilkår for menneskerettigheder, for uden dette princip gælder det universelle i menneskerettighedsprincippet ikke (Reus-Smit, 2011a, b).

Menneskerettigheder er nu nedfældet ikke bare i FN-pagten (Clark, 2007: 131-151), men også i mange FN-konventioner og -komitéer og i mange regionale organer. FN har et Menneskerettighedsråd, og der er et korpus af internationale humanitære love. Wheeler (2000: 40-48, 283-288) hævder, at der siden slutningen af den kolde krig er opstået en ny norm for humanitær intervention som international sædvaneret. Ifølge både Mayall (2000b: 64) og Donnelly (1998: 20-23) har menneskerettigheder opnået stor indflydelse i det internationale samfund, men de er dog langt fra blevet universelle. Holsti (2004: 156-161) påpeger ligeledes, hvordan der har været en vækst i menneskerettighedslovgivningen på trods af dens potentielle modsætning til princippet om ikke-intervention. Menneskerettigheder kan i bedste fald derfor stadigvæk kun betragtes som en institution, der er ved at vokse frem. De nyder meget højere status i nogle dele af det internationale samfund, især i Vesten, end i andre. Visse elementer møder endvidere stærk modstand fra stater, der frygter, at princippet om ikke-intervention vil smuldre, hvilket er en bekymring, man især ser hos Rusland og Kina. Det er en ganske udbredt opfattelse i den engelske skole, at menneskerettigheder på nogle måder er blevet den nye "civilisationsstandard", som Vesten udøver over for resten af verden (Donnelly, 1998).

Miljøbeskyttelse er også på vej frem. Reus-Smit (1996) taler om, at staten er ved at få et grønt formål. Hurrell (2007: 216-236) fremhæver staters uundgåelige dobbeltrolle som en del af både problemet og løsningen i forhold til miljøproblemer, og han viser, hvordan miljøet har skubbet ikke-statslige aktører og den globale styrelsesproces fremad. Ærkepluralisten Robert Jackson (2000: 170-178) tvivler ikke på, at miljøbeskyttelse er en solidaristisk institution, som også vil støtte den solidaristiske position, hvis den fortsætter sin gradvise konstituering i det internationale samfund. Hurrell og Senguptas (2012) og Falkners (2012) empiriske analyse af global klimapolitik antyder, at der faktisk har været en betydelig udvikling af en statscentrisk solidarisme på dette område, men den er endnu ikke nået så langt, at man kan tale om en flyvefærdig institution.

Selvom der ikke er tvivl om, at demokrati i dag udgør en institution i en vestlig sammenhæng, gælder dette ikke for det globale internationale samfund, hvor demokrati fortsat er meget omstridt.

De vigtigste ændringer i legitimitet og praksis

Mange klassiske westfalske institutioner har oplevet indre forandringer. Diplomati forandrede sig fra at være dynastisk til at være multilateralt i det 19. århundrede (Reus-Smit, 1999). Siden det 20. århundrede har diplomati udviklet sig i en solidaristisk retning ved at optage ikke-statslige aktører såsom virksomheder og INGO'er, både som interessegrupper og som deltagere i diplomatiske konferencer (Holsti, 2004: 198-205; Clark, 1995: 508-509; 2007; Hurrell, 2007: 99-104). Dette har skabt nye former for kommunikation og en struktur af global styring, der har fået sit eget liv ved siden af det interstatslige diplomati (Hurrell, 2007: 96-99). International ret har udviklet sig fra hovedsagelig at være naturret til overvejende at være positivistisk ret, og dette skifte trækker i begge retninger. Naturretten er med sin universalisme tættere på solidarisme, og retspositivismen er med sin partikularisme tættere på pluralisme, men kan dog også omfatte mange solidaristiske udviklinger lige fra menneskerettigheder til markedet.

Suverænitets og dens logiske konsekvens, ikke-intervention, forbliver centrale elementer i konstitueringen af staten og udgør en af de helt centrale primære institutioner i det internationale samfund. Men samtidig, og uden at ændre den grundlæggende idé om stater som uafhængige selvstyrende kollektiver, har der også fundet dybe forandringer sted i suverænitets karakter og den dermed forbundne praksis. Oprindeligt indebar suverænitets ikke lighed, og fremkomsten af suveræn lighed var betinget af tilbagegangen af det dynastiske hierarki fra sidst i det 18. århundrede og frem (Wight, 1977: 136; James, 1992; Reus-Smit, 1999: 87ff). Nationalisme omdefinerede grundlaget for suverænitets legitimitet og skabte en forbindelse mellem idéen om menneskelig og interstatslig lighed (Bain, 2003: 173-192; Hjort, 2011: 2590). I et statscentrisk solidaristisk perspektiv, hvor menneskerettighedernes udbredelse er drevet af staterne, har deres opkomst nok undergravet retten til ikke-intervention, men kun selektivt og kun til en vis grænse, og uden at denne undergravning har påvirket selve suverænitetsinstitutionen. På to meget vigtige måder har suverænitets, den prototypiske pluralistiske primære institution, dermed indoptaget dybt solidaristiske karaktertræk: Dens legitimitet hviler nu på folket i stedet for på dynastiske ledere, og dens praksis er blevet udvidet til nu at omfatte alle mennesker, hvilket følger af forbindelsen mellem princippet om menneskelig

lighed og princippet om suveræn, interstatslig lighed. På en regional skala giver EU et indtryk af en endnu mere solidaristisk udøvelse af suverænitet.

Territorialitet har beholdt sin stærke rolle som nøgleprincip for, hvordan menneskeheden organiserer og legitimerer det politiske liv. Fremkomsten af markedet som en primær institution har imidlertid radikalt ændret den territorielle praksis, og den udgør muligvis en mere alvorlig trussel mod det pluralistiske internationale samfund, end menneskerettigheder har gjort indtil videre.

Krigens legitimitet og praksis blev gradvist indsnævret i løbet af det 20. århundrede. Det skyldtes ikke mindst, at den militære teknologi skabte stigende omkostninger og ødelæggelser, hvilket allerede stod klart under den første verdenskrig, og det blev endnu mere åbenlyst efter brugen af atomvåben i 1945. Ifølge Holsti (2004: 131-134) kan man se, hvordan erobringer siden 1815 ophørte med at være en legitim måde at hævde suverænitet på, men det var først med afkoloniseringen efter anden verdenskrig og kolonialismens parallelle ophør som institution, at dette blev endeligt bekræftet. Efter anden verdenskrig reducerede eller fjernede markedets fremgang også de økonomiske motiver til krig ved at bryde forbindelsen mellem rigdom og besiddelse af territorie (Bull, 1977: 195). Den kombinerede effekt af disse udviklinger har minimeret krigens nytteværdi og legitimitet samt indskrænket krig til en ret til selvforsvar og til formål bemyndiget af FN's Sikkerhedsråd. Dette har i høj grad også muliggjort andre solidaristiske udviklinger.

Konklusion

Denne korte historiske gennemgang af udviklingen af primære institutioner antyder, at den institutionelle strukturs grundlæggende pluralistiske form er opretholdt, mens dens indhold er blevet betydeligt mere solidaristisk. Nogle anti-solidaristiske institutioner er blevet forældede (kolonialisme, dynastiet, menneskelig ulighed). Mange angiveligt pluralistiske institutioner har udviklet sig i solidariske retninger (suverænitet, territorialitet, krig, international ret, diplomati), og mere rene solidaristiske institutioner er enten blevet konsolideret (markedet, menneskelig lighed, muligvis udvikling) eller er ved at bryde frem (menneskerettigheder, miljøbeskyttelse og muligvis demokrati). Ikke-statslige aktører spiller en vigtig rolle i denne normative udvikling af det internationale samfund, og kosmopolitisk solidarisme har været og er stadig en vigtig moralsk drivkraft i denne proces. De vigtigste solidaristiske fremskridt er statscentriske og står derfor ikke i modsætning til den pluralistiske struktur. Dette understreger vigtigheden af at sondre mellem statscentrisk og kosmopolitisk solidarisme, både hvis man er interesseret i de normative debatter i den engelske skole, og hvis man ønsker at forstå den praktiske udvikling i det internationale

samfund. Pluralisme og solidarisme arbejder således sammen gennem de primære institutioner for løbende at afbalancere orden-retfærdighedsligningen i forhold til de aktuelle forhold, både idémæssigt og materielt.

Det internationale samfunds grundlæggende indretning afspejler fortsat pluralistiske snarere end kosmopolitiske normer, men statscentrisk solidarisme spiller en væsentlig rolle på tværs af mange primære institutioner. Mayall (2000a: 25) peger korrekt på, at afslutningen af den kolde krig mindskede behovet for sameksistens og åbnede op for et mere solidaristisk internationalt samfund. Indtil videre er hans frygt for, at overdrevet solidarisme ville destabilisere det internationale samfund næppe blevet realiseret. Men det er, som Clark (2005: 26-28) advarer om, sandt, at solidaristiske internationale samfund kan have en tendens til at indsnævre den kreds af (statslige) aktører, som kan være retmæssige medlemmer af samfundet, pga. den solidaristiske tendens til at stramme optagelseskriterierne. Det var pointen i tanken om ”civilisationsstandarder”, og det er også pointen i nutidens ekskluderende forslag om en ”demokratiernes liga”, der søger at etablere solidarisme i en snæver gruppe. Clark (2005: 109-129, 173-189) finder også, at dette har været et stigende problem siden første og anden verdenskrig, og det er klart, at sådanne dynamikker er kraftigt i spil. Men det er også klart, at der har været mange store forandringer hen mod mere solidaristiske praksisser vedrørende den retmæssige adfærd for allerede accepterede medlemmer af det internationale samfund.

Ud over disse forandringer i det interstatslige samfund foregår der også meget store forandringer i verdenssamfundet. Mange flere mennesker ved i det mindste noget om, hvad der sker andre steder i verden, og de bekymrer sig til en vis grad om det, selvom det er på meget forskellig vis og i høj grad afhængigt af, hvordan medierne dækker internationale begivenheder. Mennesker overalt i verden forstår, at de er en del af én global økonomi (hvad enten de synes om det eller ej), og op til en vis grad forstår de, at de også er en del af én global kultur og ét globalt miljø (igen, hvad enten de synes om det eller ej). Disse udviklinger udgør grundlaget for det øgede samspil mellem det interstatslige samfund og verdenssamfundet. De bidrager potentielt til det internationale samfunds stabilitet ved at indlejre idéer ikke bare i statseliter, men også i befolkningernes hoveder. Hurrell (2007: 1-21, 287-298) har således ret i at se dette som et internationalt samfund med mange sektorer og en blanding af forskellige aktører, og hvor udøvelsen af magt og normer er dybt sammenfiltret. Han har også ret, når han hævder, at den pluralistiske vision i den rene betydning simpelthen ikke kan fungere i verden af i dag.

Note

1. Artiklen bygger på Buzan (2014). Den er oversat af Annette Andersen og temaanummerredaktionen.

References

- Armstrong, David (1999). Law, justice and the idea of a world society. *International Affairs* 75 (3): 643-53.
- Bain, William (2003). *Between Anarchy and Society: Trusteeship and the Obligations of Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Bain, William (2007). One order, two laws: recovering the “normative” in English School Theory. *Review of International Studies* 33: 557-575.
- Bain, William (2010). The pluralist-solidarist debate in the English School, i Robert A. Denemark (red.), *International Studies Encyclopedia*. Blackwell Publishing for ISA, English School section editor Daniel M. Green.
- Bull, Hedley (1966). The Grotian conception of international society, pp. 50-73 i Herbert Butterfield og Martin Wight (red.), *Diplomatic Investigations*. London: Allen and Unwin.
- Bull, Hedley (1972). International law and international order, review essay. *International Organization* 26 (3): 588.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan.
- Bull, Hedley (1984a). The revolt against the West, pp. 217-218 i Hedley Bull og A. Watson (red.), *The Expansion of International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Bull, Hedley (1984b). *Justice in International Relations*, Hagey Lectures, Ontario: University of Waterloo.
- Bull, Hedley (1990). The importance of Grotius in the study of international relations, pp. 65-93 i Hedley Bull, Benedict Kingsbury og Adam Roberts (red.), *Hugo Grotius and International Relations*. Oxford: Clarendon.
- Buzan, Barry (1993). From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English School. *International Organization* 47 (3): 327-352.
- Buzan, Barry (2004). *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry (2014). *An Introduction to the English School of International Relations*. Cambridge: Polity.
- Buzan, Barry og George Lawson (2015). *The Global Transformation: History, Modernity and the Making of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Clark, Ann Marie (1995). Non-governmental organizations and their influence on international society. *Journal of International Affairs* 48 (2): 507-525.
- Clark, Ian (2005). *Legitimacy in International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Clark, Ian (2007). *International Legitimacy and World Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Cochran, Molly (2008). The ethics of the English School, pp. 286-297 i Christian Reus-Smit og Duncan Snidal (red.), *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- de Almeida, João M. (2006). Hedley Bull, “embedded cosmopolitanism”, and the pluralist-solidarist debate, pp. 51-72 i Richard Little og John Williams (red.), *The Anarchical Society in a Globalized World*. Basingstoke: Palgrave.
- Donnelly, Jack (1998). Human rights: a new standard of civilization? *International Affairs* 74 (1): 1-23.
- Dunne, Tim (2001). Sociological investigations: instrumental, legitimist and coercive interpretations of international society. *Millennium* 30 (1): 67-91.
- Dunne, Tim og Nicholas Wheeler (1996). Hedley Bull’s pluralism of the intellect and solidarism of the will. *International Affairs* 72 (1): 91-107.
- Dunne, Tim og Nicholas J. Wheeler (2004). “We the Peoples”: contending discourses of security in human rights theory and practice. *International Relations* 18 (1): 9-23.
- Falkner, Robert (2012). Global environmentalism and the greening of international society. *International Affairs* 88 (3): 503-522.
- Hjorth, Ronnie (2011). Equality in the theory of international society: Kelsen, Rawls and the English School. *Review of International Studies* 37 (5): 2585-2602.
- Holsti, Kalevi J. (2004). *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurrell, Andrew (2007). *On Global Order: Power, Values and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Hurrell, Andrew og Sandeep Sengupta (2012). Emerging powers, North-South relations and global climate politics. *International Affairs* 88 (3): 463-484.
- Jackson, Robert H. (1990). *Quasi-States, Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, Robert H. (2000). *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. Oxford: Oxford University Press.
- James, Alan (1984). Sovereignty: ground rule or gibberish? *Review of International Studies* 10 (1): 1-18.
- James, Alan (1986). *Sovereign Statehood: The Basis of International Society*. London: Allen and Unwin.

- James, Alan (1992). The Equality of States: contemporary manifestations of an ancient doctrine. *Review of International Studies* 18 (4): 377-391.
- Knudsen, Tonny Brems (1999). *Humanitarian Intervention and International Society: Contemporary Manifestations of an Explosive Doctrine*. Aarhus: Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Linklater, Andrew (1981). Men and citizens in international relations. *Review of International Studies* 7 (1): 223-238.
- Linklater, Andrew (1996). Citizenship and sovereignty in the post-Westphalian state. *European Journal of International Relations* 2 (1): 77-103.
- Linklater, Andrew (1998). *The Transformation of Political Community*. Cambridge: Polity Press.
- Linklater, Andrew (2010). Global civilizing processes and the ambiguities of human interconnectedness. *European Journal of International Relations* 16 (2): 155-178.
- Linklater, Andrew (2011). *The Problem of Harm in World Politics: Theoretical Investigations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manning, C.A.W. (1962). *The Nature of International Society*. London: LSE; Macmillan.
- Mayall, James (red.) (1982). *The Community of States: A Study in International Political Theory*. London: George Allen and Unwin.
- Mayall, James (1984). Reflections on the "new" economic nationalism. *Review of International Studies* 10 (4): 313-321.
- Mayall, James (1989). 1789 and the Liberal Theory of International Society. *Review of International Studies* 15 (4): 297-307.
- Mayall, James (1990). *Nationalism and International Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayall, James (1998). Intervention in international society: theory and practice in contemporary perspective, i B.A. Roberson (red.), *International Society and the Development of International Relations Theory*. London: Pinter.
- Mayall, James (2000a). *World Politics: Progress and its Limits*. Cambridge: Polity.
- Mayall, James (2000b). Democracy and international society. *International Affairs* 76 (1): 61-76.
- Morris, Justin (2004). Normative innovation and the great powers, pp. 265-282 i Alex J. Bellamy (red.), *International Society and its Critics*. Oxford: Oxford University Press.
- Reus-Smit, Christian (1999). *The Moral Purpose of the State*. Princeton: Princeton University Press.
- Reus-Smit, Christian (2011a). Struggles for individual rights and the expansion of the international system. *International Organization* 65 (2): 207-242.

- Reus-Smit, Christian (2011b). Human rights in a global ecumene. *International Affairs* 87 (5): 1205-1218.
- Ruggie, John Gerard (1982). International regimes, transactions and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization* 36 (2): 379-415.
- Schouenborg, Laust (2011). A new institutionalism? The English School as international sociological theory. *International Relations* 25 (1): 26-44.
- Vincent, R. John (1986). *Human Rights and International Relations: Issues and Responses*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weinert, Matthew S. (2011). Reforming the pluralist-solidarist debate. *Millennium* 40 (1): 21-41.
- Wheeler, Nicholas J. (1992). Pluralist and solidarist conceptions of international society: Bull and Vincent on humanitarian intervention. *Millennium* 21 (3): 463-489.
- Wheeler, Nicholas J. (2000). *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Wheeler, Nicholas J. og Tim Dunne (1998). Hedley Bull and the idea of a universal moral community: fictional, primordial or imagined?, i B. A. Roberson (red.), *International Society and the Development of International Relations Theory*. London: Pinter.
- Wight, Martin (1977). *Systems of States*. Leicester: Leicester University Press. Redigeret af Hedley Bull.
- Wight, Martin (1979). *Power Politics*. London: Penguin, 2. udg. Redigeret af Hedley Bull og Carsten Holbraad.
- Wight, Martin (1991). *International Theory: The Three Traditions*. Leicester: Leicester University Press/Royal Institute of International Affairs. Redigeret af Brian Porter og Gabriele Wight.
- Williams, John (2002). Territorial borders, toleration and the English School. *Review of International Studies* 28 (4): 737-758.
- Williams, John (2005). Pluralism, solidarism and the emergence of world society in English School theory. *International Relations* 19 (1): 19-38.
- Williams, John (2010). The international society – world society distinction, i Robert A. Denemark (red.), *International Studies Encyclopedia*. Blackwell Publishing for ISA, English School section editor Daniel M. Green.
- Williams, John (2011). Structure, norms and normative theory in a re-defined English School: accepting Buzan's challenge. *Review of International Studies* 37 (3): 1235-1253.

David Delfs Erbo Andersen og Allan Toft Knudsen
**Humanitær intervention i det internationale samfund:
Hvad forklarer selektiviteten?**

Det internationale samfund handler selektivt, når valget skal træffes imellem at intervenere eller ej i humanitære kriser. Spørgsmålet er imidlertid, hvad der betinger denne selektivitet. Denne artikel efterprøver den engelske skoles overvejende teoretisk begrundede antagelser om årsagerne til det internationale samfunds selektive anvendelse af humanitær intervention. Undersøgelsen af 29 humanitære kriser efter den Kolde Krig bekræfter den fremherskende antagelse, at et forventet lavt ressourceforbrug er en nødvendig betingelse for humanitær intervention. Den viser imidlertid også overraskende resultater, blandt andet at mediedækning og olieinteresser betyder meget lidt for beslutninger om humanitær intervention. Undersøgelsen demonstrerer endvidere, at den engelske skoles komplekse problemstillinger og teorier under visse omstændigheder kan operationaliseres og analyseres med udgangspunkt i et positivistisk-forklarende design som et alternativ til skolens normalt hermeneutisk-fortolkende design. Analysen viser således, hvordan den nye engelske skoles løfte om metodisk åbenhed kan indfris.

Efter den Kolde Krigs afslutning har det internationale samfund udviklet en norm og praksis for humanitær intervention (Knudsen, 1999) defineret som en tvungen, *grænseoverskridende militærindsats foretaget af det internationale samfund med det formål at stoppe en humanitær krise* (Binder, 2009: 333-340). Dette betyder dog ikke, at humanitære kriser altid er blevet imødegået med en humanitær intervention. Tværtimod er der udbredt selektivitet i valget af, hvilke kriser der mødes med det internationale samfunds stærkeste reaktion (Binder, 2009). Litteraturen giver dog ikke noget klart svar på, hvad der forklarer denne selektivitet.

Spørgsmålet om at intervenere i en humanitær krise eller ej angår grundlæggende valget mellem hensynet til universelle menneskerettigheder over hensynet til staters suverænitet. Den engelske skoles traditioner, pluralisme (fokus på orden og staters suverænitet) over for solidarisme (fokus på retfærdighed og universelle menneskerettigheder), har længe leveret de mest oplagte og dominerende teoriretninger i forklaringen på humanitær intervention (Wheeler, 2000: 28). Skolen fokuserer dog (i lighed med beslægtede liberale studier) normalt på andre spørgsmål, såsom de retlige, institutionelle og politiske konse-

kvenser af selektiviteten, som det primære, mens årsagsforklaringer forbliver sekundære (fx Weiss og Collins, 1996; Knudsen, 1999: 139-141, 146, 150-151, 316-318; Holzgrefe og Keohane, 2003; Simms og Trim, 2011). Skolen har altså et teoretisk potentiale for årsagsforklaringer, men udfordringen er at omsætte et komplekst og abstrakt teoriapparat til konkrete forventninger eller hypoteser om årsagerne til selektivitet.

En anden men relateret udfordring er, at de empiriske studier, som rent faktisk undersøger årsagsforklaringer på humanitær intervention, engelsk skole-teoretiske eller ej, ofte lider af en række metodiske problemer, der mindsker deres potentiale for kausal inferens. For det første fokuserer de fleste analyser enten kun på positive cases, dvs. hvor humanitær intervention forekom (fx Perkins og Neumeyer, 2008), eller på negative cases, dvs. hvor humanitær intervention ikke forekom (fx Dunbabin, 2008). For det andet forsøger nogle studier dybdegående, komparative analyser med kun to eller få negative og positive cases, hvilket forhindrer generalisering til hele populationen af humanitære kriser (fx Bandow, 2009). For det tredje søger flere forskere efter en enkeltstående, vigtig determinant for humanitær intervention, selvom der højst sandsynligt er flere udløsende faktorer på spil (fx Sarbu, 2009: 24-25). Forklaringen på selektiviteten mangler altså fokus på nødvendigheden af faktorers samspil og kan ikke udbredes til at gælde hele populationen af humanitære kriser.

Med den nye engelske skole åbnes der for større metodisk pluralisme, især med henblik på at give plads til mere positivistiske metoder og dermed også styrke den side af skolen, som fokuserer på teoretisering om normer frem for normativ teori (Buzan, 2004: 2, 22-24). Dog ekspliciterer den nye engelske skole ikke klart, hvad der menes med positivistiske metoder. Blandt andet derfor har forsøg på forklaringer på selektiviteten i humanitær intervention været mangelfulde (Little, 2009: 78-79). Den dominerende forklaring på humanitær intervention er fortsat, at retfærdighedshensyn (menneskerettighedshensyn) og ordenshensyn (hensyn til staters suverænitet) skiftes til at trumfe hinanden, når statsledere skal træffe valget imellem at intervenere eller ej. Det er dog uklart, hvilke faktorer der betinger, hvornår henholdsvis ordens- eller retfærdighedshensyn vægtes højest i valget af reaktion på humanitære kriser.

I denne artikel argumenterer vi for, at en mere systematisk, generel forklaring af selektiviteten i humanitær intervention kan opnås ved at realisere den nye engelske skoles løfte om metodisk pluralisme og anvende en mere positivistisk metode. Konkret anvendes Qualitative Comparative Analysis (QCA), da denne metode netop er særligt velegnet til at håndtere multikausalitet og betingende faktorer. Dermed kan denne metode bringe os nærmere en årsagsforklaring på selektiviteten i humanitær intervention, samtidig med at den

engelske skoles grundlæggende teoretiske indsigter udnyttes. En sådan positivistisk analyse implicerer, at den engelske skoles to nøglebegreber, orden og retfærdighed, operationaliseres i målbare betingelser. For at afbøde de mere generelle problemer i forklaringer på selektiviteten inkluderer vi både negative og positive cases (alle humanitære kriser i perioden efter den Kolde Krig) og tester kombinationer af betingelser for at forklare selektiviteten.

Artiklen leverer herved et metodisk bidrag til anvendelsen af den nye engelske skole: Ved at anvende QCA kan vi tegne et helhedsbillede af, hvordan kombinationer af ordens- og retfærdighedsbetingelser indgår i forklaringen af selektivitet. Derved kan vi også vurdere, hvorvidt og hvordan den nye engelske skoles metodiske reorientering kan bidrage til at forklare en central problemstilling i international politik: Selektivitet i humanitær intervention.

Artiklen præsenterer først den teoretiske ramme, herunder argumentationen for operationalisering af orden og retfærdighed til bestemte betingelser. På denne baggrund udledes hypoteserne. Herefter præsenteres kort QCA som metode. Til sidst følger den empiriske analyse og en diskussion af resultaterne.

Den engelske skole og humanitær intervention

Den akademiske debat om humanitær intervention inden for den engelske skole former sig fortsat som en både normativ og ontologisk debat mellem pluralister og solidarister. Pluralisme og solidarisme prioriterer begge både orden og retfærdighed, men hvor pluralisterne prioriterer orden over retfærdighed, gør solidaristerne det modsatte eller sidestiller de to værdier (Wheeler, 2000: 28). Derfor taler hverken orden eller retfærdighed teoretisk for intervention henholdsvis ikke-intervention i alle tilfælde.

Angående humanitær intervention lægger pluralisterne vægt på, at staterne, der konstituerer det internationale samfund, ikke deler fælles værdier om retfærdighed, herunder beskyttelse af fx nationale mindretal. Basalt set består det internationale samfund af konkurrerende suveræne stater med hver sit bud på realiseringen af „det gode liv”. Dog har staterne interesse i og en gensidig forpligtelse til at samarbejde i de fælles institutioner og til at overholde folkeretten. På den måde betyder realpolitik noget, men inden for rammerne af et internationalt samfund, hvor der fx er fælles forståelser om, hvordan magtbalancen kan holdes, og nationale interesser varetages (Bull, 1977: 65-74; Wight, 1991).

For at kunne samarbejde og opnå folkerettens kardinalpunkter om fred og sikkerhed må staterne respektere en fundamental norm om orden (Bull, 1977: 8). På det institutionelt-normative niveau handler orden blandt andet om respekt for den enkelte stats suverænitet, mens orden militært og økonomisk er

konstitueret ved en bestemt fordeling af militære og økonomiske ressourcer samt forskellige sæt af rettigheder og pligter for aktørerne. Pluralister er derfor tøvende eller skeptiske over for humanitær intervention, da dette bryder med statssuveræniteten og skaber ubalancer militært og/eller økonomisk. Der kan kun ses bort fra statssuveræniteten, hvis den kriseramte stats ageren truer selve den internationale orden (Bull, 1977: 70-77; Buzan, 2004: 19-20; Clark, 2001: 40-47).

Modsat pluralisterne mener solidaristerne, at der findes fælles moralske principper i det internationale samfund, hvis medlemmer bedømmer hinanden på en retfærdighedsskala (Knudsen, 1999: 51-52). Individuer er ligesom stater direkte medlemmer af det internationale samfund med rettigheder og pligter under folkeretten. Staterne og internationale institutioner er således forpligtede til at beskytte individuelle menneskerettigheder. Ideelt set bør enhver humanitær krise imødegås med en intervention af respekt for de menneskelige lidelser, men også solidarister anerkender de praktiske og ressourcemæssige begrænsninger ved humanitære interventioner, der i sig selv kan skabe u hensigtsmæssigt store menneskelige lidelser (Knudsen, 1999: 58-59).

Artiklens teoretiske hovedpræmis er, at stater handler ud fra ordens- eller retfærdighedshensyn alt efter de forhåndenværende strukturelle forhold. På denne måde giver det substantiel mening at operationalisere orden og retfærdighed til bestemte betingelser. Denne præmis er kontroversiel blandt visse engelsk skole-analytikere (fx Navari, 2009: 1-21), men allerede Bull (1977: 74) anså staters kalkulationer i internationale spørgsmål som tæt bundet til ordens- og retfærdighedshensyn, og præmissen har direkte fundet støtte i den nye engelske Skole (Buzan, 2004: 14).

Præmissens holdbarhed skyldes for det første, at det internationale samfund, bestående af stater samt institutioner og deres beslutningstagere, ikke træffer valget mellem orden og retfærdighed i en osteklokke, når de konfronteres med en humanitær krise. Tværtimod er beslutningstagernes valg betinget af bestemte forhold, der relaterer sig til den givne krise på det givne tidspunkt (Keohane, 1986: 167; Buzan, 2004: 12-14). Det er afvejningen af sådanne realiteter, der afgør staternes positionering i spørgsmålet om humanitær intervention (Burley, 1993: 220-221; Jackson, 2000: 249-293; Little, 2009: 78-79). Der skal træffes et valg, og det er kun en sådan afvejning, der kan løse dilemmaet mellem orden og retfærdighed, eller mere konkret hensynet til statssuveræniteten kontra universelle menneskerettigheder.

I de næste afsnit udvælger vi fem betingelser. Disse er udvalgt, fordi de er de mest relevante og brugte forklaringer på humanitær intervention i den akademiske litteratur i almindelighed, og fordi de hver især bidrager med den

nødvendige operationalisering af enten pluralisme eller solidarisme: Afhængigt af hvilken kombination af strukturelle forhold det internationale samfund ender med at tage hensyn til, kan beslutningstagerne siges at prioritere enten orden eller retfærdighed. Først præsenteres operationaliseringerne af det pluralistiske ordenshensyn: ressourceforbrug, olieproduktion og geografisk nærhed til Vesten. Derefter operationaliseres det solidaristiske retfærdighedshensyn som værende ressourceforbrug, krisens karakter og omfang samt medieopmærksomhed. Hensyn til ressourceforbrug kan dermed både være et ordenshensyn (materielle ressourcer) og et retfærdighedshensyn (menneskelige ressourcer). Til sidst kombineres betingelserne, så der fremkommer to ordens- og to retfærdighedshypoteser.

Pluralistiske betingelser

Ressourceforbrug

Den første pluralistiske betingelse fundet i engelsk skole-litteraturen drejer sig om det militære og økonomiske ressourceforbrug, der forbindes med en intervention. Hvis den humanitære krise foregår i en stat med store militærkapaciteter, vil risikoen ved intervention være for stor, og intervention udelukkes. I denne henseende er nukleare masseødelæggelsesvåben naturligvis en særligt stor kapacitet (Weiss og Collins, 1996: 97, 120-129). Det forventede ressourceforbrug i forbindelse med en eventuel intervention opfattes som for højt, fordi krisestatus modstand forventeligt vil medføre alvorlige tab af militærstyrker og udmatte interventionsstaterne militært og økonomisk. Da nogle af interventionsstaterne altid vil bidrage med mere militær og finansiel kraft end andre, vil en sådan særligt omkostningsfuld intervention forstyrre den militær-økonomiske kapacitetsbalance og dermed skabe uorden i det internationale samfund (Knudsen, 1999: 400-401; Gareis og Varwick, 2005: 37-40). Ressourceforbruget vil imidlertid stige, alene hvis krisestaten har et ufremkommeligt terræn eller stort areal eller er placeret i en region med stort konfliktpotentiale, fx i eller på kanten af en stormagts interessesfære (Jakobsen, 1996; Regan, 2002: Kapitel 4). Ud over det objektive ressourceforbrug vil risikoen ved intervention naturligvis også afgøres af det internationale samfunds opfattelse af krisestatus villighed til at anvende dens militærressourcer. Dog analyserer vi her kun tvungne interventioner (uden samtykke fra krisestaten), hvorfor man må antage, at krisestaten vil være modvillig og dermed forsvare sig selv, hvis fremmede magter intervererer.

Olieproduktion

Som den eneste af de fem betingelser fremgår olieproduktion kun meget implicit i engelsk skole-litteraturen. Olieproduktion betegnes imidlertid ofte som en central motivation bag humanitære (ikke-)interventioner som udtryk for et hensyn til det internationale samfunds økonomiske orden (fx Bull, 1977: 70, 101-117, 200-229; Barsky og Kilian, 2004: 116-118; Leech, 2006; Huliaras, 2006). Oftest vil en humanitær intervention i en stat med særlig betydning for den globale olieproduktion forstyrre den økonomiske orden (EIA, 2008) og dermed afholde staterne fra at intervenere. Dette skyldes, at interventionen vil medføre prisstigninger på olie og generelle, inflationære tendenser, recession og et fald i olieproduktionen – forhold ingen stater vil være tjent med (Barsky og Kilian, 2004: 116-118). Dernæst vil enhver ændring i den globale olieproduktion ramme staterne asymmetrisk, idet de er økonomisk afhængige af olie i forskellig grad (Leder og Shapiro, 2008).

Oftentimes bliver den modsatte sammenhæng fremført: Humanitære kriser mødes med en intervention på grund af – og ikke på trods af – krisestatens store olieproduktion. Det pluralistiske argument er her, at humanitær intervention kan være nødvendig for at reetablere olieproduktionen og orden ved at skabe fred mellem konfliktende parter eller udskifte en upålidelig despot (Leech, 2006). Da adgang til olieproduktionen er teknisk vanskelig at opnå og ofte forbundet med et stort potentiale for voldelig konflikt (Ross, 2004), er det en omkostningsfuld affære at intervenere alene af interesse i olie. Derfor synes det teoretisk mest overbevisende, at betydelig olieproduktion i krisestaten forhindrer humanitær intervention.

Geografisk nærhed til Vesten

Ud fra pluralismen forventer vi også, at humanitær intervention kun vil blive udført, hvis krisestaten er geografisk tæt på de potentielle interventionsstater. Dette skyldes de potentielle fremtidige eller igangværende *spill-over*-effekter fra krisestaten såsom flygtningestrømme, konfliktpotentiale, ændringer i etnisk sammensætning og politisk eller økonomisk ustabilitet (Wheeler, 2000: 30-33). Altså forskellige former for uorden, som kan ramme de nærmeste stater. Nærhed til Vesten er afgørende, fordi de vestlige stater er afgørende legitimitetsgivere, og fordi Vesten har ressourcerne til at gribe ind. De udgør således fundamentet i den internationale orden samt for normen om humanitær intervention som en mulig reaktion. Det er derfor nærvestlige kriser, der har størst chance for at blive mødt med humanitær intervention. Eller sagt på en anden måde: Når de stærke vestlige stater bliver ramt af konsekvenserne af humanitære kriser, så griber de ind med humanitær intervention (Simms og Trim, 2011).

Solidaristiske betingelser

Ressourceforbrug

Modsat pluralisterne er solidaristernes opmærksomhed på det potentielle ressourceforbrug forbundet med ambitionen om at sikre menneskerettigheds-overholdelse og ultimativt menneskeliv. Hvis en intervention vurderes at blive mødt med så store militærstyrker eller masseødelæggelsesvåben, eller så alvorlig en eskalering af konflikten at der tabes flere liv, end der vindes, vil staterne og det internationale samfund også ifølge solidaristerne afholde sig fra interventionen – en hård men nødvendig kalkulation (Wheeler, 2006: 557-558). Vigtigt er det, at ressourceforbruget kan måles på samme måde, hvad enten det optræder som en pluralistisk eller solidaristisk betingelse. Forskellen er alene den teoretiske begrundelse, der ligger bag. Vi kan dog fortolke, hvilken teoretisk begrundelse der ligger bag, ved at se på hvilke betingelser ressourceforbruget indgår sammen med.

Krisens karakter og omfang

Med udgangspunkt i selektiviteten som empirisk faktum forventer solidaristerne ligesom pluralisterne, at det internationale samfund kun vil udføre humanitære interventioner i de ekstreme humanitære kriser, karakter- og omfangsmæssigt. Hvis den humanitære krise indeholder særligt skærpente omstændigheder i form af omfangsrige og intense menneskerettighedsforbrydelser, kan beslutningstagerne vanskeligt undvige at intervenere (Sarbu, 2009: 27-28). Her er begrundelsen for intervention altså ultimativt retfærdighed og ikke orden.

Medieopmærksomhed

Medierne, som er interesserede i nyhedsværdien ved menneskelige lidelser, fremhæver visse kriser frem for andre uanset deres objektive lighed i karakter og omfang. Idet billeder og rapporter om menneskelige lidelser vil vække en følelse af uretfærdighed hos statsledelserne og befolkningerne, vil det internationale samfund intervenere i de særligt mediedækkede kriser. Dette er også kendt som CNN-effekten (Jakobsen, 1996; Livingston, 1997). Medieopmærksomheden skal dog være særligt massiv. Med andre ord skal krisens uretfærdigheder afsløres i en sådan grad, at statsledere motiveres til at reagere på netop én krise på bekostning af andre (Wheeler, 2000: 147-152, 178-179).

Hypoteser

I følgende afsnit udvikler vi både en pluralistisk og solidaristisk hypotese for intervention og en pluralistisk og solidaristisk hypotese imod intervention ved

at koble de teoretiske forventninger til betingelsernes effekt på humanitær intervention. Pga. den teoretiske forventning om sammenhænge mellem betingelserne og (ikke-)intervention udtrykkes alle hypoteserne i nødvendighed/tilstrækkelighed.

Betingelser for intervention

Ordenshypotesen (H1) – altså kombinationen af ordensbetingelser, der forventeligt fører til intervention – må tage udgangspunkt i krisestatens geografiske nærhed til Vesten som en absolut nødvendighed for at knægte statsuveræniteten og foretage intervention. Ud over den geografiske nærhed skal både det forventede ressourceforbrug ved interventionen og krisestatens olieproduktion dog også være begrænset. Med andre ord er såvel tæt geografisk nærhed til Vesten som lavt ressourceforbrug og lav olieproduktion i krisestaten alle nødvendige og tilsammen en tilstrækkelig betingelse for en intervention.

Retfærdighedshypotesen (H2) tager udgangspunkt i, at intervention kun kan forekomme, hvis krisen enten er ekstrem nok, eller medieopmærksomheden er stor nok. Imidlertid vil begge disse effekter forsvinde, hvis ressourceforbruget er så højt, at der potentielt tabes flere menneskeliv ved intervention end der reddes. Lavt ressourceforbrug er altså en nødvendig betingelse og i kombination med enten en ekstrem krise eller stor medieopmærksomhed tilstrækkeligt for en intervention.

Betingelser for ikke-intervention

Hypoteserne for ikke-intervention er logisk omvendte af hypoteserne for intervention. Således er ordenshypotesen (H3), at enten et højt forventet ressourceforbrug, krisestatens betydelige olieproduktion eller manglende geografisk nærhed til Vesten vil forårsage ikke-intervention. Tilstedeværelsen af blot en af disse tre pluralistiske betingelser er tilstrækkelig til at forhindre intervention.

Retfærdighedshypotesen (H4) tager udgangspunkt i, at et forventet højt ressourceforbrug med flere tabte end reddede menneskeliv vil være tilstrækkeligt til ikke-intervention. Ikke-intervention kan imidlertid også blive udfaldet, hvis krisen ikke er blandt de mest ekstreme, og hvis medieopmærksomheden samtidig ikke er stor nok.

Metode

Da vi stiller spørgsmålet – *hvad forklarer selektiviteten?* – kræves også metoder, som kan håndtere et forklarende formål. Vi bliver her nødt til at gå videre end den klassiske engelske skole, som typisk benytter en hermeneutisk, fortolkende tilgang med inddragelse af en bred række af tilgrænsende discipliner og meto-

der (Little, 2009). Den nye engelske skoles metodepluralisme åbner op for, at positivistiske metoder kan og bør benyttes på klassiske problemstillinger i international politik – som selektivitet i humanitær intervention – for at skubbe debatten videre fra det forstående til det forklarende (Buzan, 2004: 14, 23).

Humanitær intervention er en sjældnen og højst risikabel international aktion, som kræver staternes afvejning af flere strukturelle forhold på samme tid. Derfor består forklaringen på humanitær intervention sandsynligvis af flere interagerende faktorer som reflekteret i denne artikels hypoteser. QCA er den metode inden for socialvidenskaben, som er bedst egnet til at teste sådanne konfigurationelle forklaringer (Rihoux og Ragin, 2009).

Opsummeret kan QCA-metoden håndtere multiple konfigurationer af betingelser og systematisk teste, hvilke af disse konfigurationer som betinger et givet udfald i et moderat antal af cases (Rihoux og Ragin, 2009). Det er derfor en oplagt metode at benytte til vores problemstilling, da vi netop har fire hypoteser med kombinationer af betingelser, som vi forventer systematisk har betinget, hvorvidt det internationale samfund har foretaget en humanitær intervention i de 29 humanitære kriser.

Operationalisering: grænseværdier¹

Vi definerer og operationaliserer en humanitær krise som en *voldelig konflikt, hvor menneskerettigheder krænkes, og som involverer hungersnødslignende tilstande, høj sygdomsfrekvens eller store mængder fordrevne* (Binder, 2009: 334). Vi identificerer 29 sådanne humanitære kriser i verden fra 1990-2010 (jf. Binder, 2009). Vi medtager kun de største humanitære kriser, da vi kun her a priori har en ligeværdig forventning til både ikke-intervention og intervention (Knudsen, 1999: 335-338).

Vi anser en humanitær intervention for at være båret af det internationale samfund, hvis enten et mere eller mindre eksplicit FN-mandat fra kapitel VII om brug af alle nødvendige midler for at stoppe den humanitære krise (Malanczuk, 1997) eller en opbakning fra et klart flertal af medlemsstaterne i FN inklusiv stormagterne i Sikkerhedsrådet forefindes (Wheeler, 2000: 30-31; Knudsen, 1999: 364-376).

Ressourceforbrug operationaliseres som krisestatens militære kapabiliteter målt som en kombination af krisestatens antal konventionelle styrker (millioner), totale forsvarsudgifter (milliarder \$) og besiddelse af atomvåben eller ej (Selth, 2009: 277) taget fra *CIA World Factbook* i kriseårene og ved lande med intervention i årene indtil interventionstidspunktet. Grænseværdien, som adskiller de meget ressourcekrævende kriser fra de relativt mindre ressourcekrævende, sættes efter den empiriske fordeling på 4,9.

Geografisk nærhed til Vesten operationaliseres ved hjælp af Huntingtons (2006: 35-62) dikotomisering af Vesten versus resten af verden, da den indfanger den vestlige civilisations dominans i det internationale samfund via kontrollen over internationale institutioner og organisationer. Geografisk nærhed til Vesten måles ud fra staters geografiske placering i forhold til vesten, da vores argumentation netop omhandler fysiske spill-over-effekter.

Staters olieproduktion måles via antal tusinde tønder/dag for hele kriseperioden og ved interventionslande i årene indtil interventionen. Grænseværdien, som adskiller store fra små olieproducenter, sættes ved 47.000 tønder/dag på basis af IMF's opgørelse over olierige lande (IMF, 2005; USEIA, 2012).

For at en humanitær krise karakteriseres som ekstrem, skal den opfylde samtlige krisekriterier: 1000 konfliktrelaterede døde, hungersnød, sygdom, fordrivelser og omfattende menneskerettighedskrænkelser (Binder, 2009: 334). Da vi vægter alle kriterierne ligeligt, sættes grænseværdien, som adskiller "almindelige" fra "ekstreme" humanitære kriser, på 4,9 (værdien 1 gives per tilstedeværende kriterium).

Medieopmærksomhed måles som antal hits ved søgning på krisekriterierne og menneskerettighedsovertrædelser i databasen LexisNexis. For at undgå bias imod langvarige kriser og kriser med intervention, deles medieopmærksomhed med antal kriseår og stoppes dagen inden en evt. intervention. Grænseværdien sættes ved et naturligt hul i fordelingen på 4400 hits/p.a.

Årsager til selektivitet i humanitær intervention

Hvad forklarer selektiviteten i humanitær intervention?

Ud fra den ovenstående operationalisering præsenteres data i sandhedstabellen, tabel 1. Herefter udføres den såkaldte boolske minimeringsprocedure i QCA, som frasorterer irrelevante betingelser (Ragin, 1987: 93). Dermed simplificeres de kombinationer af betingelser, der har indflydelse på statsledernes beslutning om at intervenere eller ej. Faktisk kan vi skære de 32 (2^5) logisk mulige stier ned til kun tre for intervention og fem for ikke-intervention. Vi fortolker først stierne for at finde de mest relevante betingelser for (ikke-)intervention og evaluerer efterfølgende hypoteserne. Nedenfor præsenteres de fundne kausalstier til intervention og de humanitære kriser, som ligger i stierne²:

Tabél 1: Sandhedstabel

Land	Humanitær intervention	Lavt resource- forbrug	Ingen betydelig olieproduktion	Geografisk nærhed til Vesten	Ekstrem krise	Massiv medie- opmærksomhed
Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Somalia	1	1	1	0	1	0
Bosnien, Jugoslavien-Kosovo	1	1	1	1	0	1
Nordirak/Kurdistan	1	1	0	0	0	1
Guinea-Bissau, Mozambique, Tadsjikistan	0	1	1	0	0	0
Georgien, Nepal, DRC	0	0	1	0	0	0
Indien-Kashmir, Pakistan-Kashmir, Rus- land-Tjetjenien	0	0	0	0	0	1
Peru, Tyrkiet-Kurdistan	0	0	0	1	0	0
Aserbajdsjan, Congo-Brazzaville	0	1	0	0	0	0
Angola, Tchad	0	1	0	0	1	0
Afghanistan	0	0	1	0	1	0
Myanmar	0	0	1	0	0	1
Colombia	0	0	0	1	0	0
Sri Lanka	0	1	1	0	0	1
Sudan	0	0	0	0	1	1
Uganda	0	1	1	0	1	1

Grænseværdi: LAVRES = 4,9; INGOL = 47; VEST = 1, KRISE = 2,9; MEDIE = 4400. 1 = tilstedeværelse; 0 = fravær.

- 1) Ekstremkrise-interventioner
LAVRES*INGOL*KRISE*medie
(Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Somalia)
+
- 2) Europæiske interventioner:
LAVRES*VEST*MEDIE (Bosnien, Jugoslavien-Kosovo)
+
- 3) Irak-interventionen 1991:
LAVRES*ingol*MEDIE (Nordirak/Kurdistan)

→ INTERVENTION

Det er vigtigt at bemærke, at stien med de ekstreme kriser som den eneste indeholder modstridende reaktioner på kriser, der ud fra betingelserne ser ens ud. Dette skyldes, at krisen i Burundi ikke blev mødt med intervention i modsætning til alle andre ekstreme kriser. Den manglende intervention kan muligvis skyldes det internationale samfunds læring fra krisen og den mislykkede intervention i Rwanda (Martinelli, 2002: 22-32). Men da vi er interesserede i det generelle mønster i selektiviteten i humanitær intervention og ikke Burundi som sådan, fjerner vi Burundi fra analysen. Det betyder, at vores models samlede forklaringskraft falder, da den ikke indfanger reaktionen ved samtlige humanitære kriser fra 1990-2010.

Det første, der er interessant, når vi ser på det generelle billede, er, at et lavt ressourceforbrug indgår i alle tre stier til humanitær intervention. Alle syv interventioner fra 1990-2010 involverede et potentielt lavt ressourceforbrug. Man kan altså ikke komme uden om, at de ressourcer, som stater skal bruge på at bryde en stats suverænitet for at redde menneskeliv, er altafgørende. Det er simpelthen en nødvendig betingelse, at staterne forventer, at ressourcerne kan holdes relativt lave. På denne måde står lavt ressourceforbrug som den vigtigste faktor i forklaringen af humanitær intervention. Dette fund fremgår også som afgørende i den klassiske engelske skoles forventninger til årsagerne til humanitær intervention (Bull, 1977: 93).

For det andet er det lige så interessant, at et lavt ressourceforbrug ikke kan stå alene. Et forventet lavt ressourceforbrug skal kombineres med andre faktorer for at lede til intervention. Konfronteret med de mest ekstreme humanitære kriser i Liberia, Rwanda, Sierra Leone og Somalia valgte det internationale

samfund at intervenere pga. disse landes svage militærapparater og det derved lave forbundne ressourceforbrug. Beslutningen om intervention kom dog kun på tale pga. krisernes ekstreme karakter, og fordi det internationale samfund, i kraft af krisestaternes små olieejendomme, kunne være sikker på, at en intervention ikke ville forstyrre den internationale, økonomiske orden.

Særligt interessant er det, at medieopmærksomheden ved alle fire kriser var meget lille. Hvis kriserne er alvorlige nok, vil det internationale samfund intervenere ved blot et minimum af medieopmærksomhed – måske endda helt uafhængigt af medieopmærksomheden (se også Weiss og Collins, 1996: 79, 89). På den anden side var der ved de europæiske interventioner en meget stor medieopmærksomhed. Men heller ikke her var den afgørende for beslutningen om intervention. Det afgørende moment i argumentationen for intervention var den geografiske nærhed til Europa, og mediedækningen synes mest af alt at fungere som legitimering (Thussu, 2000: 350-361). Vi kan dog ikke helt afvise effekten af medieopmærksomheden. Vendes blikket mod Irak-interventionen, er det meget sandsynligt, at medieopmærksomheden omkring kurdernes lidelser og fordrivelse til Nordiraks frysende bjerge gjorde dem umulige at ignorere for de centrale vestlige stater (Dolan og Lyon, 2005: 6-9).

Irak-interventionen (Kurdistan 1991) er også interessant, fordi den går imod forventningen om krisestatens olierigdomme som hindring for intervention – tværtimod var Irak på interventionstidspunktet en globalt set meget vigtig olieproducent. Meget taler dog for, at oliepriser og makroøkonomisk stabilitet slet ikke var vigtige hensyn i det internationale samfunds beslutningskalkule (Meek, 1994). Hæves blikket forekommer olie-betingelsen som den mindst betydelige af alle i forklaringen af intervention, idet den ikke har konsistent eller overbevisende betydning i nogen af de tre stier, som førte til intervention.

Flyttes fokus til betingelserne for ikke-intervention – altså de stier der forhindrer intervention – finder vi for det første, at der ikke er nødvendige betingelser for ikke-intervention. Dette står altså i modsætning til ressourceforbrug i forklaring af intervention. For det andet er der flere stier end ved intervention, og betingelserne for ikke-intervention er derfor både flere og mere varierede. Det betyder altså, at det alt andet lige er mere komplekst at forudsige, hvorfor stater *ikke* handler, frem for hvad der gør, at de faktisk griber ind i humanitære kriser. Dette er endnu et eksempel på, at vores brug af indsigterne fra den nye engelske skole stemmer overens med den klassiske engelske skoles indsigter. Allerede Bull (1977: 74-94) så, at grundene til humanitære interventioner er forholdsvis stabile fra krise til krise, hvorimod der findes flere årsager til, at humanitære interventioner ikke foretages (og legitimt kan undgås).

Nedenfor er præsenteret de fem stier til ikke-intervention.

1. Uløselige kriser:

vest*lavres (*Myanmar³, Indien-Kashmir, Pakistan-Kashmir, Rusland-Tjetjenien, Sudan, Afghanistan, DRC, Georgien, Nepal*)

+

2. Glemte kriser:

vest*krise*medie (*Aserbajdsjan, Congo-Brazzaville, Guinea-Bissau, Mozambique, Tadsjikistan*)

+

3. Fjernvestlige kriser:

INGOL*vest*MEDIE (*Sri Lanka, Uganda*)

+

4. Afrikanske olieproducenter:

ingol*vest*medie (*Angola, Tchad*)

+

5. Nærvestlige kriser:

ingol*lavres*krise (*Colombia, Peru, Tyrkiet-Kurdistan*)

→ intervention (ingen intervention)

For det første er de fleste humanitære kriser uden intervention såkaldte „uløselige kriser“. Intervention blev her forhindret pga. en kombination af stor distance til Vesten, og fordi det internationale samfund forventede et højt resourceforbrug ved intervention. Kriserne er imidlertid uløselige på forskellige måder. Ved stormagtskriserne – Pakistan-Kashmir, Indien-Kashmir og Rusland-Tjetjenien – ville der være tale om intervention i lande med atomvåben, hvilket afskrækkede enhver suverænitetskrænkende indgriben. Myanmar kan også inkluderes som en stormagtskrise, idet landets militære kapabiliteter og strategiske placering ville gøre en intervention uordensskabende (Binderup og Langsted, 2009: 106-107).

I forlængelse af stormagtskriserne kan Georgien og Nepal klassificeres som stormagtsrelaterede kriser, da interventioner i disse lande direkte ville overtræde grænsen for hhv. Ruslands og Kinas interessesfære. Som stien også indikerer, var såvel stormagts- og de stormagtsrelaterede kriser tilstrækkeligt afsondrede, så Vestens fred og sikkerhed ikke blev truet (Rocca, 2004; Bando, 2009). Blandt de uløselige kriser findes også en sidste gruppe af ekstremt blodige og langvarige borgerkrige – Afghanistan, Sudan og DRC – som ikke var ressourcekrævende pga. store militærkapabiliteter, men pga. deres enorme geografiske størrelse, ufremkommelige terræn og militante bevægelser (Sarbu, 2009: 87-89; Buhaug, Gates og Lulaja, 2005: 9; Kreps, 2007).

For det andet viser stien med de glemte kriser – Aserbajdsjan, Congo, Guinea-Bissau, Mozambique og Tadsjikistan – de forskellige logikker bag ikke-intervention. Disse kriser havde således alle dårlige kort på hånden og ingen overbevisende argumenter for Vesten til at gribe ind: De var isolerede fra Vesten, komparativt mindre intense og udsat for uforholdsmæssigt lille medieopmærksomhed.

For det tredje kan de manglende interventioner i Sri Lanka og Uganda illustrere vigtigheden af geografisk nærhed til Vesten på anden vis. Har krisestaten ikke geografisk nærhed til Vesten, kan hverken stor medieopmærksomhed eller manglende olieproduktion i krisestaten kompensere herfor og skabe grobund for intervention. I sådanne situationer har mediernes fremvisning af krisens uretfærdigheder ikke afgørende effekt, og den trumfes af den manglende trussel mod den internationale orden. Betydningen af vestlig nærhed understøttes også af de afrikanske olieproducenter, Angola og Tchad, der var vestligt isolerede og uden stor medieopmærksomhed. Dog var disse to faktorer ikke afgørende for valget af ikke-intervention. I stedet er det mere sandsynligt, at disse landes betydelige olieproduktion var det afgørende moment, idet en intervention ville skabe ustabilitet i olieproduktionen og dermed international, økonomisk uorden. Der ville dog ikke have været tale om fundamental økonomisk uorden, men relativt mere uorden end uden en intervention. Argumentet er netop, at interventioner sammenlignet med ikke-interventioner og med intervention i andre kriser ville forårsage relativt mere økonomisk uorden.

For det fjerde er de nærvestlige kriser – Tyrkiet-Kurdistan, Peru og Colombia – kendetegnet ved højt forventet ressourceforbrug ligesom de uløselige kriser. Modsat de uløselige kriser ligger de dog i baghaven for henholdsvis Europa og USA – det internationale samfunds to centrale aktører. Hensynet til kortsigtet fred og undgåelse af humanitært destruktiv konflikt med stærke militærstater vægtedes højere end hensynet til truende konfliktpredninger og flygtningestrømme (Kirisci og Windrow, 1997: kapitel 6).

Samlet set synes ressourceforbrug, den rene ordensbetingelse vedrørende geografisk nærhed til Vesten, den rene retfærdighedsbetingelse vedrørende kriseomfanget samt konfigurationen ”glemte kriser” at være bedst til at forklare selektiviteten i humanitær intervention. Allerede nu synes den kompleksitet men også systematik, vi har sporet i det internationale samfunds reaktion på tværs af de 28 humantære kriser, at understrege nødvendigheden af, at vi har fulgt den nye engelske skoles opfordring til metodepluralisme og en større benyttelse af forklarende tilgange til velkendte problemstillinger. Med andre ord giver den nye engelske skoles anbefaling af positivistiske metoder og systematiske forklaringer af mange cases under ét samlet forskningsdesign god mening.

Evaluering af hypoteser

Den foregående fremstilling af de forskellige konfigurationer viser en generel tendens til, at statsledernes prioriteringer mellem humanitære kriser har involveret både ordens- og retfærdighedsfaktorer – kun reaktionen på uløselige kriser baserer sig alene på ordenshensyn. Dette betyder, at statsledere både har måttet vurdere, om kriser var mere/mindre uordensskabende end andre kriser, mere/mindre retfærdige at intervenere i end andre og samtidig – når hensynene konfliktede – hvorvidt primært ordens- eller retfærdighedshensyn skulle forfølges. De fleste kriser kan dog placeres som bedst forklaret af enten ordens- eller retfærdighedshensyn. Herunder præsenterer vi en simpel firefeltstabel, som kombinerer, hvilken forudsigtelse vi teoretisk havde til det internationale samfunds reaktion på den givne humanitære krise med den faktiske reaktion på krisen, samt hvilken af de teoretiske retninger der bedst forklarer placeringen.

Tabel 2: Kombination af ordens- og retfærdighedshypoteserne

	Forventning: Intervention (<u>H1</u> + H2)	Forventning: Ikke-intervention (<u>H3</u> + H4)
Intervention	<i>Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, Irak-Nord, Jugoslavien-Kosovo, Bosnien</i>	
Ikke-intervention		<u>Afghanistan, Angola, Aserbajdsjan, Congo, Georgien, Guinea-Bissau, Mozambique, Nepal, Tadsjikistan, Sri Lanka, Uganda, Rusland-Tjetjenien, Myanmar, Indien-Kashmir, Pakistan-Kashmir, Tchad, Sudan, DRC, Colombia, Peru, Tyrkiet-Kurdistan</u>

Note: Understregede cases forklares med ordenshypoteserne, kursiverede mest overbevisende af retfærdighedshypoteserne, og normal type betyder, at cases er ligeligt forklaret af begge retninger.

Tabel 2 viser, at vi ved at kombinere de teoretiske forventninger fra henholdsvis pluralismen (ordenshensyn) og solidarismen (retfærdighedshensyn) kan forklare selektiviteten i det internationale samfunds reaktion i 28 af 29 humanitære kriser efter den Kolde Krig (97 pct. af alle cases, da Burundi er fjernet). Ikke overraskende ser vi, at retfærdighedsbetingelser bedst forklarer intervention (71 pct. af interventionerne), mens ordensbetingelser bedst forklarer ikke-intervention (76 pct. af ikke-interventionerne). Det er også værd at bemærke, at selvom reaktionerne i Colombia-, Peru- og Kurdistan-kriserne er velforklærede,

har vi ikke kunnet afgøre, hvorvidt orden eller retfærdighed har været det afgørende element i beslutningerne om ikke at intervenere (disse udgør 14 pct. af ikke-interventionerne og 11 pct. af alle kriser).

Konklusion og perspektivering

Denne artikel startede med at stille spørgsmålet om, hvad der betinger brugen af humanitær intervention. Baseret på 29 humanitære kriser fra 1990-2010 har analysen bidraget med tre specifikke, empiriske indsigter.

For det første viser analysen, at et forventet lavt ressourceforbrug er en nødvendig betingelse for intervention. For det andet viser den, at den vigtigste pluralistiske betingelse for humanitær intervention er geografisk nærhed til Vesten, mens den vigtigste pluralistiske betingelse for ikke-intervention er fraværet af lavt ressourceforbrug. For solidaristerne er den vigtigste betingelse for humanitær intervention krisens ekstreme omfang, hvorimod ikke-interventionerne af solidaristerne bedst forklares af stien med glemte kriser – særligt er lav medieopmærksomhed og et mindre kriseomfang afgørende. Overordnet set betyder medieopmærksomhed og olieproduktion ikke særlig meget, når det internationale samfund skal vælge at intervenere eller ej i humanitære kriser. For det tredje ser vi, at selvom ordenshensyn bedre forklarer ikke-interventioner, og retfærdighedshensyn bedre forklarer interventioner, kan begge sæt af forventninger forklare både visse interventions- og ikke-interventionstilfælde.

Indsigterne lægger op til en diskussion af frugtbarheden af at benytte sig af den nye engelske skoles metodepluralisme: Er vi kommet videre i forklaringen af selektiviteten i humanitær intervention? Ja! For det første er vi blevet mere sikre på årsagerne til selektiviteten i humanitær intervention. På den ene side kan alle vores resultater genfindes i klassisk engelsk skole analyser. På den anden side har vi kunnet underbygge de klassiske indsigter med robuste empiriske resultater på tværs af tid og i en lang række humanitære kriser. For det andet er forklaringerne på selektiviteten blevet mere simple. Den anvendte metode har muliggjort en reduktion i kompleksiteten i årsagerne til humanitær intervention til nogle få og forholdsvis simple stier. Dette betyder naturligvis, at nuancer går tabt, men en sådan forsimpning er nødvendig for at skubbe debatten om humanitær intervention videre. Sidst men ikke mindst har analysen lagt grundstenene til et teoriapparat bestående af en række strukturelle betingelser, grundet i distinktionen mellem pluralisme og solidarisme, der relativt let kan appliceres på nyere humanitære kriser som fx Elfenbenskysten, Libyen og Syrien.

Noter

1. For konkrete operationaliseringer, se appendiks.
2. I QCA betyder store bogstaver værdien [1], der angiver tilstedeværelsen af en betingelse, fx [A]. Små bogstaver betyder værdien [0], der angiver fraværet af en betingelse, fx [a]. Betingelser og udtryk kombineres via to operatoren: * betyder logisk OG, fx [A*B]. + betyder logisk ELLER, fx [A+B]. En kausalforbindelse angives med \rightarrow , hvilket betyder, at bestemte betingelser producerer et givet udfald, fx [A*B \rightarrow C] (Rihoux og De Meur, 2009: 34-35). I vores analyse angives tilstedeværelsen af vores betingelser: lavt ressourceforbrug = LAVRES; ingen betydelig olieproduktion = INGOL; geografisk nærhed til Vesten = VEST; ekstrem krise = KRISE; massiv medieopmærksomhed = MEDIE. Tilstedeværelse af vores udfald, humanitær intervention = INTERVENTION.
3. Cases markeret med kursiv forklares af mere end én sti. Dette er normalt i QCA-analyser (Rihoux og de Meur, 2009: 58). Baseret på empirisk viden placerer vi hver case i dens mest plausible sti.

Litteratur

- Bandow, Dough (2009). US policy toward Kosovo: Sowing the wind in the Balkans, reaping the whirlwind in the Caucasus. *Mediterranean Quarterly* 20 (1): 15-30.
- Barsky, Robert B. og Lutz Kilian (2004). Oil and the macroeconomy since the 1970s. *Journal of Economic Perspectives* 18 (4): 115-134.
- Binder, Martin (2009). Humanitarian crises and the international politics of selectivity. *Human Rights Review* 10 (3): 327-348.
- Binderup, Tejs og Andreas Langsted (2009). Humanitær intervention i et post-”9/11” internationalt samfund – en engelsk skole-analyse af mulighederne for humanitære interventioner efter terrorangrebene den 11. september 2001. Speciale, Institut for Statskundskab, Aarhus University.
- Buhaug, Halvard, Scott Gates og Päivi Lulaja (2005). *Geography, Strategic Ambition, and the Duration of Civil Conflict*. Oslo: Centre for the Study of Civil War, PRIO og Norwegian University of Science and Technology.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society – A Study of Order in World Politics*. Palgrave Macmillan.
- Burley, Anne-Marie Slaughter (1993). International law and international relations theory: a dual agenda. *American Journal of International Law* 87 (2): 205-239.
- Buzan, Barry (2004). *From International to World Society – English School Theory and the Social Structure of Globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clark, Ian (2001). *The Post-Cold War Order – The Spoils of Peace*. Oxford: Oxford University Press.

- Dolan, Chris J. og Alynna J. Lyon (2005). *Strategic Humanitarianism? An Exploration of American Involvement in Iraq, Kosovo, and Tsunami Relief Efforts*. Georgia Political Science Association – Proceedings.
- Dunbabin, J. P. D. (2008). The Security Council in the wings: Exploring the Security Council's non-involvement in wars, kapitel 22 i Vaughan Lowe, Adam Roberts, Jennifer Welsh og Dominik Zaum (red.), *The United Nations Security Council and War*. Oxford: Oxford University Press.
- EIA (2008). *Energy Information Administration – Annual Energy Review 2008*. Washington DC: USEIA.
- Gareis, Sven B. og Johannes Varwick (2005). *The United Nations: An Introduction*. Palgrave Macmillan.
- Holzgrefe, J. L. og Robert O. Keohane (2003). *Humanitarian Intervention – Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huliaras, Asteris (2006). Evangelists, oil companies, and terrorists: the Bush Administration's policy towards Sudan. *Orbis* 50 (4): 709-724.
- Huntington, Samuel P. (2006). *Civilisationernes sammenstød – Mod en ny verdensorden*. København: People's Press.
- IMF (2005). Guide on Resource Revenue Transparency, Washington DC, IMF, <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507g.pdf> (6. oktober 2013).
- Jackson, Robert (2000). *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*. Oxford: Oxford University Press.
- Jakobsen, Peter Viggo (1996). National interest, humanitarianism or CNN: What triggers UN peace enforcement after the Cold War? *Journal of Peace Research* 33 (2): 205-215.
- Keohane, Robert (1986). Theory of world politics: structural realism and beyond, i Robert Keohane, *Neo-Realism and It's Critics*. New York: Colombia University Press.
- Kirisci, Kemal og Gareth M. Windrow (1997). *The Kurdish Question and Turkey: An Example of Trans-State Ethnic Conflict*. Frank Cass.
- Knudsen, Tonny Brems (1999). *Humanitarian Intervention and International Society: Contemporary Manifestations of an Explosive Doctrine*. Ph.d.-afhandling, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Kreps, Sarah E. (2007). The United Nations-African Union Mission in Darfur: implications and prospects for success. *African Security Review* 16(4): 64-79.
- Leder, Frederic og Judith N. Shapiro (2008). This time it's different: An inevitable decline in world petroleum production will keep oil product prices high, causing military conflicts and shifting wealth and power from democracies to authoritarian regimes. *Energy Policy* 36: 2580-2582.
- Leech, Garry (2006). *Crude Interventions: The US, Oil and the New World (Dis)order*. London: Zed Books Ltd.

- Little, Richard (2009). History, theory and methodological pluralism in the English School, pp. 78-103 i Cornelia Navari (red.), *Theorizing International Society: English School Methods*. Palgrave Macmillan.
- Livingston, Steven (1997). Clarifying the CNN effect: an examination of media effects according to type of military intervention. Research paper. Harvard: The Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy.
- Malanczuk, Peter (1997). *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. 7th rev. ed. London: Routledge.
- Martinelli, Marta (2002). Non-governmental intervention in "ethnic" conflicts: the cases of international alert and the community of Sant'Egidio in Burundi. *Copenhagen Peace Research Institute Working Papers* 22. COPRI.
- Meek, Phillip A. (1994). Operation Provide Comfort: a case study in humanitarian relief and foreign assistance. *Air Force Law Review* 37: 225-238.
- Navari, Cornelia (2009). *Theorizing International Society: English School Methods*. Palgrave Macmillan.
- Perkins, Richard og Eric Neumeyer (2008). Extra-territorial interventions in conflict spaces: explaining the geographies of post-cold war peacekeeping. *Political Geography* 27 (8): 895-914.
- Ragin, Charles (1987). The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkeley: University of California Press.
- Regan, Patrick M. (2002). *Civil Wars and Foreign Powers: Outside Intervention in Intrastate Conflicts*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Rihoux, Benoit og Charles Ragin (2009). Introduction, i Benoit Rihoux og Charles Ragin, *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Rihoux, Benoit og Gisèle De Meur (2009). Crisp-set Qualitative Comparative Analysis (csQCA), i Benoit Rihoux og Charles Ragin, *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Rocca, Christina B. (2004). United States interests and foreign policy priorities in South Asia. *The DISAM Journal Summer*: 74-78.
- Ross, Michael L. (2004). How do natural resources influence civil war? Evidence from thirteen cases. *International Organization* 58 (1): 35-67.
- Sarbu, Bianca (2009). *Drivers of the Humanitarian Interventions – Going Beyond Human Rights Violations*. Dissertation, The Swiss Federal Institute of Technology Zurich Master of Arts in Comparative and International Studies (MACIS).
- Selth, Andrew (2009). Know knows and knows unknowns: measuring Myanmar's military capabilities. *Contemporary Southeast Asia* 31 (2): 272-295.

- Simms, Brendan og D.J.B. Trim (2011). *Humanitarian Intervention: A History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thussu, Daya Kishan (2000). Legitimizing "humanitarian intervention"? CNN, NATO and the Kosovo crisis. *European Journal of Communication* 15 (3): 345-361.
- USEIA (2012). Dynamic Table Querying Systems Total Oil Supply (Thousand Barrels Per Day). United States Energy Information Agency. <http://www.eia.gov/cfa-pps/ipdbproject/IEDIndex3.cfm?tid=5ogpid=53ogaid=1> (6. oktober 2013).
- Weiss, Thomas G. og Cindy Collins (1996). *Humanitarian Challenges and Intervention – World Politics and the Dilemmas of Help*. Boulder: Westview Press.
- Wheeler, Nicholas J. (2000). *Saving Strangers – Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Wheeler, Nicholas J. (2006). Legitimizing humanitarian principles and procedures. *Melbourne Journal of International Law* 2 (2): 550-567.
- Wight, Martin (1991). *International Theory: The Three Traditions*. Leicester: Leicester University Press.

Appendiks

Land	Ressourceforbrug	Olieproduktion	Tilknytning til Vesten	Krisens karakter og omfang	Medicopmærksomhed	Humanitær intervention
Afghanistan	3,8	0	Nej	5	3565,1	Nej
Angola	2,9	698	Nej	5	2203,3	Nej
Aserbajdsjan	1,6	207	Nej	4	1016	Nej
Burundi	1,04	0	Nej	5	2012	Nej
Bosnien	0	0	Ja	3	8383,8	Ja
Myanmar	12,1	16,1	Nej	3	4821	Nej
Colombia	13,4	630	Ja	3	4529	Nej
Congo	0,4	274	Nej	4	541,3	Nej
DRC	5,8	26	Nej	4	3783,3	Nej
Georgien	1,27	3	Nej	2	1935,5	Nej
Guinea-Bissau	0,11	0	Nej	4	725	Nej
Indien-Kashmir	209,1 + atom	744	Nej	3	2220	Nej
Nordirak	0 (10,8)	2264	Nej	3,5	5554	Ja
Liberia	0,34	0	Nej	5	648	Ja
Mozambique	2,1	0	Nej	2	682	Nej

Land	Ressourceforbrug	Olieproduktion	Tilknytning til Vesten	Krisens karakter og omfang	Medicopmærksomhed	Humanitær intervention
Nepal	4,25	0	Nej	3	3128	Nej
Peru	5	119	Ja	3	2430	Nej
Rusland-Tjetjenien	88,7 + atom	7947	Nej	4	8690	Nej
Rwanda	1	0	Nej	5	2035,3	Ja
Sierra Leone	0,51	0	Nej	5	2485,4	Ja
Somalia	0,92	0	Nej	5	2904	Ja
Sri Lanka	5	1	Nej	4	5508	Nej
Sudan	6,8	257	Nej	5	11107	Nej
Tadsjikistan	1,2	1	Nej	3	2337,6	Nej
Tyrkiet-Kurdistan	32,7	64	Ja	4	1852	Nej
Uganda	3,5	0	Nej	5	10328	Nej
Jugoslavien-Kosovo	0	19	Ja	4	23018	Ja
Pakistan-Kashmir	37,7 + atom	63	Nej	3	3232,25	Nej
Tchad	1,6	88	Nej	5	2448,25	Nej

Cagdas Citirikkaya

Stormagterne og det regionale ejerskab: ”the responsibility to protect” i Libyen og Syrien

Den Arabiske Ligas aktivisme i forbindelse med de humanitære kriser i Libyen i 2011 og Syrien i 2011-2014 har ført til en intens debat om det ”regionale ejerskabs” betydning for det internationale samfunds reaktion på forbrydelser mod menneskeheden. Regionalt ejerskab i form af Ligaens stærke anbefaling var tilsyneladende afgørende for FN’s Sikkerhedsråds beslutning om at give mandat til den humanitære intervention i Libyen i marts 2011, hvorimod lignende anbefalinger ikke var nok til at udvirke en humanitær intervention i konflikten i Syrien. De to cases viser dog et mønster: Det regionale ejerskabs betydning betinges af det globale stormagtsspil. Når stormagterne har stærkt divergerende interesser, er regionalt ejerskab ikke tilstrækkeligt til at udvirke en humanitær intervention, men det påvirker stadig stormagternes positioner og handlinger. Teoretisk styrkes den nye engelske skoles generelle antagelse om, at faktorer på det regionale niveau er vigtige, men i tilfældet humanitær intervention er det i et samspil med de globale fundamentale institutioner, som er den engelske skoles traditionelle udgangspunkt.

1990’ernes FN-baserede praksis for humanitær intervention blev mødt med store udfordringer i det nye årtusinde. Krigen mod terror, og særligt Irak-krigen, skabte mistillid og besværliggjorde mulighederne for international enighed om humanitær intervention (Knudsen, 2012: 9; Weiss, 2004: 141). Dette var situationen i 00’erne, før udsigterne for humanitær intervention igen ændrede sig med Sikkerhedsrådets mandat til militære indgreb i de humanitære kriser i Libyen og Elfenbenskysten (Côte d’Ivoire) i 2011 (S/Res.1973; S/Res.1975).

To forhold var karakteristiske for denne genkomst. For det første, at FN’s Sikkerhedsråd igen fik en central rolle i autoriseringen af humanitær intervention (Bellamy og Williams, 2011: 847; Welsh, 2011: 2; Knudsen og Jensen, 2011: 60f). For det andet, at der var et regionalt ejerskab bag beslutningen om at intervenere, hvilket var afgørende for enigheden i Sikkerhedsrådet (Bellamy og Williams, 2011: 825f; Knudsen, 2012: 12f; Welsh, 2011: 4). Regionalt ejerskab syntes således at have en afgørende betydning i tilfældet Libyen, hvor initiativet kom fra Den Arabiske Liga, og det samme gjaldt for den efterfølgen-

de intervention i Elfenbenskysten, som havde opbakning fra den Afrikanske Union og den vestafrikanske samarbejdsorganisation ECOWAS.

Dette affødte en fornyet optimisme og tro på humanitær intervention som en blivende international praksis (Weiss, 2011), men den blev hurtigt gjort til skamme i Syrien, hvor utallige opfordringer til at gribe effektivt ind for at stoppe overgreb mod civile siden 2011 har været forgæves. I sommeren 2014 var det endnu ikke lykkedes FN's Sikkerhedsråd at opnå enighed om handling på trods af stærk regional opbakning til sanktioner mod Syrien undervejs i forløbet kulminerende i sommeren 2012.¹ Det efterlader spørgsmålet om, hvilken rolle regionale organisationer spiller, og om regionalt ejerskab egentlig betyder noget, som erfaringerne fra Libyen og Elfenbenskysten ellers indikerede.

Artiklen vil derfor undersøge følgende spørgsmål: 1) Under hvilke omstændigheder kan regionalt ejerskab være udslagsgivende for Sikkerhedsrådets autorisering af humanitær intervention? 2) Hvordan spiller regionalt ejerskab sammen med stormagtsinstitutionen, dvs. med de principper og sædvaner, som influerer stormagternes varetagelse af international fred og sikkerhed? Spørgsmålene undersøges ved hjælp af en sammenlignende analyse af Libyen og Syrien for herigennem at forstå, hvilke forhold der betinger det regionale ejerskabs betydning.

Udviklingen i Sikkerhedsrådets praksis for humanitær intervention er også teoretisk interessant, da den kan give en idé om, hvordan regionale internationale samfund skal forstås i international politik, både i relation til humanitær intervention og bredere. Regionernes betydning for det internationale samfund er underteoretiseret og uudforsket (Buzan og Gonzalez-Pelaez, 2009: 237; Buzan, 2004: 242). Det er dette tomrum, som artiklen vil udfylde ved at anvende og udvikle ny engelsk skole-teori om regionale internationale samfund samt koble denne teori til den klassiske engelske skoles opfattelse af stormagternes rolle som en fundamental institution i det internationale samfund.

Artiklen har således et dobbeltsigte: Empirisk bidrager den til at forstå de forskellige udfald af Sikkerhedsrådets drøftelser af Libyen og Syrien samt fremtidsudsigterne for humanitær intervention. Teoretisk diskuterer den, hvordan regionale internationale samfund har betydning for humanitær intervention og for international politik mere generelt. Artiklen fastholder hermed en klassisk engelsk skole-tematik og fortolkende metode, men inddrager et nyt analyseniveau – det regionale niveau – baseret på ny engelsk skole-teori.

Indledningsvis redegøres for artiklens teoretiske grundlag, som derefter operationaliseres. Herefter præsenteres artiklens metode, herunder de to cases. Handlingsforløbet i de to cases analyseres ved hjælp af klassisk engelsk skole-teori om stormagtsinstitutionen og ny engelsk skole-teori om regionale

internationale samfund, hvorefter den dybere sammenhæng identificeres i sammenligningen af analyserne. Afslutningsvis diskuteres analyseresultaternes teoretiske og empiriske implikationer.

Stormagtsstyring og spørgsmålet om humanitær intervention

Det teoretiske udgangspunkt for denne artikel er den engelske skole grundlæggende pointe om, at det internationale system er karakteriseret ved at være et samfund (Bull, 1977: 13). Stater anerkender, at de har nogle fælles interesser og værdier, hvorfor de føler sig bundet af en række fælles regler og fundamentale institutioner. Disse underbygger en vis orden i international politik, hvorfor der kan tales om et helt særligt internationalt samfund, nemlig det ”anarkiske samfund” (Bull, 1977: 13). Den engelske skole opfatter international politik som en dialog mellem realismens betoning af anarki og magtpolitik, rationalismens idéer om et samfund og international ret samt revolutionismens fokus på menneskerettigheder og humanitære retfærdighedshensyn (Wight, 1991; Little, 1995: 16f; Buzan, 2004: 6). Det analytiske udgangspunkt er dog det internationale samfund samt dets fælles regler og fundamentale institutioner (Buzan, 2004: 8).

Stormagtsstyringen er en af de fundamentale institutioner, der kan bidrage til at sikre orden i det internationale samfund. Det internationale samfund præges af store magtforskelle, hvilket giver stormagterne en særlig rolle (Bull, 1977: 206; Jackson, 2000: 173; Hurd, 2007: 210). Disse stater anerkendes af andre stater som værende stormagter med en særlig status, hvorfor de har særlige rettigheder og pligter (Bull, 1977: 202). De har hovedansvaret for international fred og sikkerhed, med andre ord for international orden, hvilket anerkendes ved visse staters permanente medlemskab af FN's Sikkerhedsråd. Stormagter kan spille en aktiv rolle for at promovere international orden på to måder: For det første ved at håndtere deres relationer med andre stormagter med henblik på at bevare den generelle magtbalance og undgå eller kontrollere indbyrdes kriser og konflikter. For det andet ved at udnytte deres dominans til at bevare og udstikke retningslinjer for det internationale samfund generelt. Det kan være ved unilateralt at udnytte deres magtposition i nærområdet, ved at respektere hinandens interessesfærer eller ved fælles handling igennem koncert (Bull, 1977: 207).²

Dette internationale lederskab kræver legitimitet i form af anerkendelse fra de andre stater i det internationale samfund, ellers vil stormagtsinstitutionen lide skade (Bull, 1977: 228; Reus-Smit, 2004: 102; Hurd, 2007: 196). Legitimitet har altså betydning for stormagternes magtudøvelse og handlerum (Glavind, 2011: 38; Jackson, 2000: 78; Claude, 1966: 368). Stormagter vil derfor

så vidt muligt undgå at være ansvarlige for handlinger, der skaber uorden i det internationale samfund, men de kan heller ikke fuldstændigt ignorere retfærdighedshensyn (Jackson, 2000: 169ff; Bull, 1977: 229). Derfor er stormagtsinstitutionen både et produkt af ”pluralistiske” normer om international orden og ”solidaristiske” normer om international retfærdighed (Bull, 1977: 200ff; Hurd, 2007: 204).

Denne afvejning af retfærdighed og orden hos stormagterne er særligt relevant i forhold til spørgsmålet om humanitær intervention (Wheeler, 2000: 11). Humanitær intervention kan anskues som et dilemma mellem hensynet til international orden kontra hensynet til international retfærdighed (Bull, 1977: 77ff). Legitimiteten af humanitær intervention opfattes derfor forskelligt blandt henholdsvis pluralister og solidarister (Wheeler, 2000: 12). Pluralister opfatter denne form for intervention som et brud på grundlæggende regler om suverænitet og ikke-intervention, hvilket udgør en alvorlig trussel mod international orden. Stater vil blive usikre på, om deres fulde suverænitet vil forblive anerkendt og respekteret. Der kan opstå frygt for, at en ret til humanitær intervention vil blive misbrugt til andre, egennyttige formål (Wheeler, 2000: 11; Knudsen, 1999: 72f). En pluralistisk forståelse vil fremhæve, at enigheden i det internationale samfund reelt begrænser sig til netop den fulde respekt for suverænitets- og ikke-interventionsprincippet. Solidarister mener derimod, at orden og retfærdighed er gensidigt afhængige, og at det er muligt at undgå de værste problemer ved humanitær intervention gennem institutionel (FN) kontrol (Wheeler, 2000: 11; Knudsen, 1996, 1999: 61ff). Derfor bør stater sikre humanitær retfærdighed ved at håndhæve individers rettigheder, når disse systematisk krænkes.

Disse pluralistiske og solidaristiske overvejelser har betydning for stormagternes position og styring. Imens de vestlige stormagter typisk har haft en solidarisk position på humanitær intervention med henvisning til universelle menneskerettigheder, så har Rusland og Kina samt de nyere stormagter Indien, Brasilien og Sydafrika haft en overvejende pluralistisk linje grundet frygten for (vestligt) misbrug og neo-imperialisme (Knudsen, 2012: 4; Bellamy og Williams, 2011).

Den nye engelske skole: regionale internationale samfund

Den nye engelske skole tager ligesom den klassiske udgangspunkt i det globale internationale samfund og dets universelle accept af nogle få basale principper og institutioner såsom suverænitet, ikke-intervention, stormagtstyring, diplomati og international ret (Buzan, 2004: 208). Ud over dette ”tynde” globale samfund baseret på relativt få fælles værdier og normer findes klynger af regio-

nale internationale samfund, som er ”tykkere”. Det skyldes, at der her findes flere fælles principper og institutioner baseret på flere fælles værdier og normer, hvoraf nogle er udtryk for særegne regionale kulturelle og politiske forhold, der adskiller dem fra andre regionale internationale samfund (Buzan, 2004: 208f; Buzan, 2009: 33f). Dette gælder både på *interstate*-domænet, der udgøres af relationer mellem stater, og på *world society*-domænet, der er den sociale struktur bestående af ikke-statslige aktører (se Buzans bidrag til dette temanummer).

Regionale internationale samfund kan have betydning for det globale internationale samfunds institutioner og spilleregler, herunder stormagtsstyring og afvejningen af orden og retfærdighed (Buzan, 2004: 213f). De regionale internationale samfund kan legitimere humanitære interventioner ved at fremstille sådanne som værende i overensstemmelse med regionale normer og værdier. Det er sådan, betydningen af et ”regionalt ejerskab” skal forstås. Regionalt ejerskab er den udtrykte støtte fra et flertal af landene i regionen, som typisk er formuleret i regionale organisationers position på spørgsmålet om intervention. Det regionale ejerskab kan sikre repræsentativitet, modvirke globale stormagters forsøg på at misbruge retten til humanitær intervention og fjerne mistanken om, at det er vestlig imperialisme, når de støtter indgreb i regionen (Knudsen og Jensen, 2011: 62; Weiss, 2011: 5; Bellamy og Williams, 2011: 826; Buzan, 2004: 219). Den regionale støtte kan herved fjerne de værste af pluralisternes bekymringer. Regionens betydning er dog ikke entydig, da den i andre tilfælde kan delegitimere og hæve barren for humanitær intervention ved at styrke pluralisternes bekymringer.

Den nye engelske skole teoretiske forventning er, at regionale internationale samfund ved at tage ejerskab for en intervention kan legitimere eller delegitimere denne og herved påvirke det internationale samfunds stormagtsstyring, dvs. FN’s Sikkerhedsråd, til fordel for intervention eller ikke-intervention (Buzan, 2004: 220, 2001: 486f). Regionalt ejerskab kan blive ”den nøgle, der kan tippe spillet til fordel for intervention eller ikke-intervention” (Knudsen, 2012: 14). Det er dog ikke den teoretiske forventning, at det regionale ejerskab agerer uafhængigt af stormagtsspillet. For det første vil det potentielle udfald af regionens bestræbelser forventeligt være inden for rammerne af, hvad stormagterne overvejer af gangbare handlemuligheder. For det andet vil regionalt ejerskab ikke have afgørende betydning, hvis interesseforskellene mellem stormagterne viser sig for stærke. Det regionale ejerskabs betydning forventes derfor at udfolde sig i et samspil med den mere grundlæggende stormagtsinstitution frem for at være et opgør med denne.

Operationalisering

Samspillet mellem regionale internationale samfund og det globale internationale samfund kan operationaliseres som betydningen af regionale organisationers ejerskab bag humanitær intervention for beslutninger i FN's Sikkerhedsråd. Regionalt ejerskab undersøges ved at identificere de centrale regionale aktører samt deres ageren i de enkelte cases. Støtter de en humanitær intervention? Hvilke initiativer tager de i forhold til casene? Er de med til at sætte dagsordenen for Sikkerhedsrådet? Flytter den regionale anbefaling beslutninger i Sikkerhedsrådet, fx i form af erklæringer herom fra stormagterne selv eller en sammenhæng mellem regionale forslag og efterfølgende tiltag fra Sikkerhedsrådet? Disse spørgsmål vil være styrende for artiklens analyse.

Som følge af de regionale aktørers kendskab til og fællesskab med den konfliktramte stat forventes det, at deres foreslåede løsninger og udtalelser vil have en særlig vægt i Sikkerhedsrådet. En regional blåstempling vil således legitimere en humanitær intervention ved at modvirke mistanke om misbrug og vestlig imperialisme. Dette vil styrke opfattelsen af, at interventionen er humanitært motiveret, hvorfor der vil være pres på pluralistisk indstillede lande, imens prointerventionsmagter ved at fremhæve den regionale støtte vil kunne presse yderligere på for indgriben. Omvendt vil en regional afvisning alt andet lige svække de prointerventionistiske stormagters forsøg på at legitimere en intervention. Forventningen er altså, at dynamikken i Sikkerhedsrådet vil ændres markant til fordel for regionens linje.³

Casestudierne af Libyen og Syrien vil primært fokusere på regionale aktører i det interstatslige domæne. Fokus vil altovervejende være på Den Arabiske Liga, men i nogen grad også på den Afrikanske Union i forhold til Libyen. Humanitær intervention opfattes som tvangsbaseret eller diktatorisk indblanding i en stat med et humanitært mål (Knudsen, 2012: 4; Bull, 1984: 1). Det er ikke nødvendigvis militær intervention, da forhandling under tvang, økonomiske sanktioner og diplomatisk pres indgår som blød intervention.

Metodiske overvejelser og præsentation af cases

Artiklen har til formål at belyse sammenhænge i et genstandsfelt, det internationale samfund, der konstitueres af fælles interesser, normer og regler samt fælles institutioner (Bull, 1977: 13). Det er sociale fakta, der eksisterer i kraft af den mening, statsledere tilskriver dem (Jackson, 2009: 22). Ved en fortolkende metode kan man identificere legitimitet og de fælles normer, der konstituerer det internationale samfund samt staters adfærd heri (Jackson, 2009: 21f; Little, 1995: 14; Bull, 1972: 259). Formålet er at afdække og forstå mønstre i international politik på systematisk vis, men ikke at identificere generaliserbare

årsagsforklaringer (Keene, 2009: 110; Little, 2000: 404; Glavind, 2011: 64). Artiklen placerer sig derfor i den klassiske ende af den nye engelske skoles pluralistiske metodeforståelse.

Den dybdegående caseanalyse er en oplagt metode til artiklens formål. Sammenligningen af de to cases, hvor der er forskellige udfald, kan styrke forståelsen af, hvordan og hvornår regionalt ejerskab får betydning. Da en række forhold er relativt ens, er det muligt at undersøge, hvordan og hvorfor det regionale ejerskab virker forskelligt i de to cases. I begge konflikter er der et humanitært grundlag for at intervenere, begge finder sted som led i de arabiske revolter i umiddelbar nærhed af Europa, BRIKS-landene (Brasilien, Rusland, Indien, Kina og Sydafrika) er gennemgående interventionskritiske, og den internationale orden kan betegnes som amerikansk hegemoni med potentielt begyndende multipolaritet. Interventionen i Elfenbenskysten i 2011 er fravalgt for at foretage denne mere rene sammenligning. Analysematerialet består af resolutioner, resolutionsudkast, mødereferater, udtalelser samt breve i FN's Sikkerhedsråd og hos regionale aktører, som vil blive analyseret ved hjælp af den nævnte fortolkende metode. De to cases vil nu blive præsenteret.

Libyen og resolution 1973

FN's Sikkerhedsråd viste handlekraft overfor konflikten i Libyen i to omgange. Først med vedtagelsen af resolution 1970 (26. februar 2011), som henviste til FN-charterets kapitel VII, artikel 41, som autoriserer brugen af (ikke-militær) magt. Resolutionen refererede Gaddafi-styrets top til den internationale strafferetsdomstol, krævede sikker passage for humanitær hjælp og etablerede en våbenembargo, et rejseforbud samt en sanktionskomite (S/Res.1970). I midtmarts genvandt Gaddafis styrker kontrollen med størstedelen af landet, og det internationale samfund frygtede nu en regulær massakre i oprørernes hovedby Benghazi. Igen viste Sikkerhedsrådet handlekraft ved at vedtage resolution 1973 (17. marts 2011) under kapitel VII, der etablerede en flyveforbudszone og *safe havens* (S/Res.1973). Resolutionen gav mandat til at benytte "all necessary measures" for at beskytte civile under angreb med undtagelse af fremmed besættelse (S/Res.1973: 3). Det blev grundlaget for den vidtgående intervention, der blev afgørende for Gaddafis fald. Det er forløbet op til Sikkerhedsrådets vedtagelse af disse to resolutioner, som analysen vil fokusere på.

Syrien og de kinesisk-russiske dobbeltvetoer

Imens parterne i Sikkerhedsrådet i New York var ved at nå til enighed om Libyen-resolution 1973 i marts 2011, brød demonstrationer mod præsident Assad ud i Syrien. Volden tog til i efteråret 2011, men to resolutionsudkast, først

4. oktober 2011 og dernæst 4. februar 2012, der alene fordømte det syriske regimes voldshandlinger og hverken autoriserede brugen af magt eller indeholdt sanktioner, mødte dobbeltveto fra Rusland og Kina (S/2011/612; S/2012/77; S/PV.6627; S/PV.6711). Kofi Annans sekspunktsplan (Annanplanen) førte til en midlertidig våbenhvile 12. april 2012. Sikkerhedsrådet vedtog herefter i april enstemmigt resolutionerne 2042 og 2043, der etablerede observatørmissionen UNSMIS bestående af ca. 300 ubevæbnede civile og militære FN-observatører (S/Res.2042; S/Res.2043). Resolutionerne specificerede hverken Syriens forpligtelser overfor den forholdsvis strenge Annanplan eller konsekvenserne ved manglende overholdelse af denne. Ydermere var der udtrykt samtykke fra den syriske regering (S/2012/214; S/2012/250). UNSMIS kan derfor vanskeligt karakteriseres som humanitær militær intervention. Missionen afsluttedes august 2012 som følge af fortsatte kampe, der umuliggjorde implementeringen af UNSMIS' mandat. Annanplanen blev efterfølgende erklæret fallit, og Rusland og Kina nedlagde 19. juli 2012 for tredje gang veto mod et resolutionsudkast, som indeholdt handling under FN-charterets kapitel VII (S/2012/538; S/PV.6810).

Den følgende analyse vil fokusere på det regionale ejerskabs betydning for forhandlingerne af de to mislykkede resolutionsudkast i henholdsvis oktober 2011 og februar 2012 samt vedtagelsen af resolutionerne 2042 og 2043. Herefter var Den Arabiske Ligas rolle udspillet, og oprøret udviklede sig til en regulær borgerkrig. Analysen afgrænses derfor til forløbet frem til sommeren 2012, idet der her er en sammenlignelig udvikling med konflikten i Libyen.

Libyen: Den Arabiske Liga tager (regionalt) ejerskab

Den Arabiske Liga handlede tidligt og konsekvent ved at suspendere Libyens medlemskab af Ligaen og fordømme det libyske styre 22. februar 2011 (SC Report 2011a). Den tydeligste indikation på et regionalt ejerskab var dog Den Arabiske Ligas resolution fra 12. marts 2011 (S/2011/137). Denne opfordrede Sikkerhedsrådet til omgående at etablere en "no-fly zone" med truslen om at tage alle midler i brug med undtagelse af fremmed besættelse, hvis de libyske myndigheder ikke omgående stoppede volden (S/2011/137: 2). Det blev grundlaget for Sikkerhedsrådets resolution 1973. Den Afrikanske Union anlagde en mere forsigtig linje, der ikke klart afskrev det libyske styres legitimitet. Unionen ønskede i forløbet op til resolution 1973 en politisk løsning uden ekstern militær intervention (AU, 2011a). Efter vedtagelsen af 1973 opfordrede den Afrikanske Union ligeledes til en snæver fortolkning af resolutionen i tråd med de interventionsskeptiske stormagter Indien, Brasilien, Sydafrika, Kina og Rusland (AU, 2011b, 2011c).

Selvom de regionale organisationers positioner på humanitær intervention varierede fra en tilbageholdende Afrikansk Union til en meget aktiv Arabisk Liga, så var omdrejningspunktet i de regionale diskussioner spørgsmålet om graden og karakteren af humanitær intervention, fremfor om der skulle være en intervention.

Sikkerhedsrådets reaktion på det regionale ejerskab

For både resolution 1970 og 1973 gælder det, at der få dage inden vedtagelsen var kommet en nyskabende udmelding fra Den Arabiske Liga. Ligaen var med sine udtalelser 22. februar og 12. marts 2011 blandt en lille håndfuld *first-movers* bag begge resolutioner. Mere vigtigt er det, at Ligaen var den *first-mover*, som med sin støtte til intervention fik genklang internationalt. Ligaens anbefaling blev det udgangspunkt, hvorfra Sikkerhedsrådet diskuterede sin reaktion. Det er påfaldende, at medlemmerne af Sikkerhedsrådet blev enige om den første pressemeddelelse, der benyttede sig af R2P-terminologien om situationen i Libyen den samme dag, som den første udtalelse kom fra Den Arabiske Liga (SC/10180). Det var på dette tidspunkt, at der var ved at opstå enighed om, at situationen kunne opfattes som et brud på international fred og sikkerhed, hvilket åbnede op for FN-charterets kapitel VII-provisioner om magtanvendelse (SC Report, 2011a). Den Arabiske Ligas udmelding havde således betydning for Sikkerhedsrådets involvering, som i første omgang endte ud i resolution 1970.

Derpå fulgte vedtagelsen af resolution 1973, som gav mandat til vidtgående humanitær intervention i Libyen. Frankrig og Storbritannien havde allerede et resolutionsudkast klar 10. marts 2011 med forslag om en flyveforbudszone, men det var først efter Den Arabiske Ligas udtalelse 12. marts 2011, at disse magter kunne gå videre med resolutionen i Sikkerhedsrådet (S/PV.6498). Det var Den Arabiske Liga, som blev *game-changer*, dvs. den faktor, som ændrede Sikkerhedsrådets dynamik og de forskellige stormagters handlemuligheder (Bellamy og Willams, 2011: 846).

Den Arabiske Ligas udtalelse påvirkede således i den grad USA. Selvom Obama-administrationen havde afskrevet Gaddafi, så var der stadig usikkerhed om USA's Libyen-politik indtil Ligaens krav om handling (Rogin, 2011). Efter udtalelsen overvejede USA derimod endnu videre muligheder end blot en flyveforbudszone. Med dette legitime regionale element kunne USA bedre overbevise omverdenen om, at man havde rent solidariske formål og ikke egeninteresse for øje med en intervention i Nordafrika.

BRIKS-lande under pres

Den regionale opbakning til humanitær intervention havde tydeligvis betydning for BRIKS-landenes handlemuligheder i Sikkerhedsrådet. Ligaens krav om militær handling blev det nye udgangspunkt og var afgørende for, at et tilbageholdende russisk resolutionsudkast mistede momentum. Kina og Rusland nævnte eksplicit, at det regionale ejerskab var afgørende for deres stemme for resolution 1970 og deres beslutning om ikke at nedlægge veto mod resolution 1973 (S/PV.6491; S/PV.6498).

Rusland og Kina var ellers kritiske over for flere håndhævelsesmidler op til vedtagelsen af resolution 1973, særligt fordi de havde den Afrikanske Unions mere tilbageholdende position at læne sig opad (SC Report, 2011b). Det syntes at have betydning for det pres, som stormagterne oplevede, om de kunne støtte sig til regionale organisationer, eller om de havde dem imod sig. Det er fx bemærkelsesværdigt, at den kritik, som Brasilien og Rusland rettede mod resolution 1973, før de lod den passere, gik på, at resolutionen ikke reflekterede Den Arabiske Ligas ønsker. Man sagde ikke, at man var uenige i Ligaens klokkeklare løsningsforslag. De skeptiske stormagter kunne ikke blankt tilsidesætte Ligaens beslutninger, hvilket vidner om, at regionale aktører besidder en legitimitet, som har betydning. Disse stormagter blev nødt til at forholde sig til Ligaens forslag om en flyveforbudszone, og de fremhævede konkrete fremfor principielle problemer ved denne.

De interventionsskeptiske BRIKS-lande kom i den grad i defensiven, da de heller ikke kunne anklage de vestlige magters prointerventionlinje for at være udtryk for imperialismen. De var fortsat skeptiske, hvilket de markerede ved at afstå fra at stemme, og de var hurtige til at kritisere koalitionen og særligt NATOs massive bombninger i Libyen (S/PV.6531). En indledende blokering af Ligaens forslag ved brug af vetoretten var dog delegitimeret. Hensynet til den regionale støtte trumfede således BRIKS-landenes betoning af pluralistiske principper om suverænitet og ikke-intervention.

Der er klare indikationer på, at det stærke regionale ejerskab – særligt ved Den Arabiske Liga – havde en legitimitet, der var stærk nok til at ændre Sikkerhedsrådets dynamik. Det regionale ejerskab syntes at være afgørende for Sikkerhedsrådets beslutning om at vedtage resolution 1970 og 1973 og herved autorisere humanitær intervention i Libyen. Ejerskabet påvirkede stormagtstyringen i det internationale samfund til fordel for intervention ved at legitimere denne beslutning. Det regionale niveau bidrager således med en afgørende indsigt til at forstå Sikkerhedsrådets autorisation af humanitær intervention. Men tesen om en generel sammenhæng blev hurtigt udfordret af den internationale handlingslammelse overfor de voldsomme overgreb på civile i Syrien.

Syrien: regionalt ejerskab – *a case for closure?*

Den Arabiske Liga var indledningsvist passiv i forhold til Syrien-konflikten, og først efter Libyen-interventionens succes blev det til et klart regionalt pres for intervention (Küçükkeleş, 2012: 6). I november 2011 besluttede Ligaen at suspendere Syrien fra organisationen og pålægge landet sanktioner (New York Times, 2011). Ligaen lagde herefter med sin fredsplan pres på landene i Sikkerhedsrådet og internationaliserede tydeligt konflikten (S/2012/71). Den Arabiske Ligas generalsekretær og Qatars premierminister briefede Sikkerhedsrådet, imens arabiske delegationer forberedte et resolutionsudkast, der skulle udtrykke Sikkerhedsrådets støtte til Ligaens fredsplan (S/PV.6710).

Da Rusland og Kina endnu en gang nedlagde veto, skærpedes det regionale pres blot, da Den Arabiske Liga 12. februar 2012 vedtog en resolution, som udtrykte støtte til den syriske opposition og bad Sikkerhedsrådet give mandat til en fælles Arabisk Liga og FN fredsbevarende styrke (S/2012/142). Der var dog uklart, om Ligaen efterspurgte en fredsbevarende styrke eller blot en observatørmission. Presset fra Ligaen blev kun endnu tydeligere ved et møde 2. juni 2012, hvor Ligaen ville have Sikkerhedsrådet til at henhøre Annanplanen under kapitel VII og give observatørmissionen "all the powers necessary" for at kunne beskytte civile (S/2012/394: 4). Ligaen ønskede dog ikke militær intervention som i Libyen, hvilket heller ikke for alvor var på tegnebrættet for nogen af stormagterne i 2012. Ligaen pressede på for mest *mulig* handling i form af udvidelse af observatørernes mandat, økonomiske sanktioner, krav om politisk transition og nedgradering af diplomatiske forbindelser (S/2012/394; S/PV.6810). Det regionale ejerskab agerede således ikke uafhængigt af stormagtsspillet, hvilket heller ikke var den teoretiske forventning.

Den Arabiske Liga udviste regionalt ejerskab bag et FN-mandat til blød humanitær intervention ved at aktivere Sikkerhedsrådet flere gange. Herudover forsøgte Ligaen først med egen observatørmission og fredsplan og efterfølgende ved den fælles udsending (Kofi Annan) at gøde jorden for intervention i Syrien. Omvendt er det tydeligt, at de arabiske lande var mere splittede, end de var under Libyen-konflikten. Libanon og Yemen stemte imod suspenderingen af Syriens medlemskab af Ligaen, imens Irak afstod fra at stemme (Küçükkeleş, 2012: 7; New York Times, 2011). Der fremkom et billede af en aktiv fløj bestående af golflandene og en tøvende restgruppe i Den Arabiske Liga (Küçükkeleş, 2012: 16).

Sikkerhedsrådets reaktion på det regionale ejerskab

De vestlige magter indkalder typisk først Sikkerhedsrådet, når forhandlingerne er så fremskredne, at der er potentiale for enighed blandt rådets medlemmer.

Dette potentiale opstod, da Den Arabiske Liga spillede ind. En anden indikation på denne *gatekeeperrolle* var prointerventionismagternes tydelige brug af Ligaens position til at retfærdiggøre handling. Det er regionen, som har "leadership" og "ownership", hvorfor Sikkerhedsrådet bør følge denne linje (USA, S/PV.6706: 12; Storbritannien, S/PV.6706: 19). Ligaen udgør *den* arabiske position og sikrer repræsentativitet i beslutningen, hvorved bruddet på suveræniteten bliver mindre (Qatar, S/PV.6710). Samtidig kan imperialismen afvises: "This is not the West telling Syria what to do (...) This is the Arab nations calling on the Security Council to help" (Storbritannien, S/PV.6710: 16). Regionens støtte forstærkede opfattelsen af, at den humanitære intervention havde et reelt solidarisk formål, hvilket legitimerede vestlige opfordringer til indgreb.

IBSA-landene overbevises

Som ikke-permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd forholdt de nye stormagter Indien, Brasilien og Sydafrika (IBSA) sig konkret til legitimationskampen i forhandlingerne af resolutionerne om Syrien, og de blev påvirket af det regionale ejerskab. I de første forhandlinger, hvor den regionale støtte ikke var stærk, var Sydafrika kritisk overfor de vestlige stormagters hensigter, imens Brasilien efterspurgte regionale løsninger fra Den Arabiske Liga (S/PV.6627).

Efter at Ligaen tilbød regionale løsninger, bakkede IBSA-landene op om resolutionerne, omend Brasilien nu ikke længere sad i Sikkerhedsrådet. Deres støtte til resolutionerne skyldtes, at det var "through Arab intervention alone and without international intervention" (Sydafrika, S/PV.6710: 30). IBSA-landene kunne vanskeligt modsætte sig Ligaens klare anbefaling om sanktioner mod Syrien, da de netop havde talt for regionale løsninger som et bolværk mod misbrug og vestlig imperialismen.

Rusland og Kina under pres

Ligaens ønske om sanktioner mod Syrien ansås altså som legitimt af et flertal i Sikkerhedsrådet. Derfor blev ikke-handling illegitimt for stormagterne. Storbritannien og de andre interventionsvenlige lande forsøgte i forlængelse heraf at fremstille Rusland og Kina som uansvarlige stormagter: "The reality is that Russia and China have today made a choice to turn their backs on the Arab world and to support tyranny rather than the legitimate aspirations of the Syrian people" (Storbritannien, S/PV.6711: 7). Ligaen udtrykte også tydelig utilfredshed med Kina og Rusland (S/PV.6627; S/2012/142). De to lande mistede som følge af dette diplomatisk goodwill i Mellemøsten. Disse omkostninger er en særlig følge af Ligaens engagement i konflikten. Ved fremsættelsen af det første resolutionsudkast i oktober 2011 var der ikke en klar regional position,

hvorved der var få omkostninger for Rusland og Kina ved at nedlægge veto. Ved resolutionsfremsættelsen i februar 2012 var der et stærkt regionalt ejerskab, hvorfor de nævnte "delegitimeringsomkostninger" var så høje, at det var forventet, at Kina og Rusland ville lade resolutionen stemme igennem.

Dette var dog ikke tilfældet. Rusland og Kina forholdt sig ikke som i Libyenforhandlingerne til konkrete problemer ved løsningsforslaget fra Den Arabiske Liga. I stedet nedtonede de forslaget legitimitet med generelle henvisninger til pluralistiske principper såsom ikke-intervention og suverænitet (S/PV.6711). De lod først resolution 2042 og 2043 vedrørende UNSMIS stemme igennem, da der forelå et samtykke fra Assad (S/2012/214; S/2012/250). Disse to stormagter forsøgte at fremstå som garanter for suverænitetsprincippet og orden i det internationale samfund. På trods af dette afskrev de ikke Den Arabiske Liga generelt. De rettede i stedet skytset imod Vesten. Det var stadig vigtigt for Rusland og Kina at fremstå, som om de var i tråd med regionen, selvom de direkte afviste resolutionsudkastet, der nærmest var et Arabisk Liga-dokument (S.PV/6710; S/PV.6711).

Ruslands stærke nationale interesse i at beholde Assad-regimet som landets eneste tilbageværende allierede i Mellemøsten syntes at have blokeret for enighed i Sikkerhedsrådet. Russernes overordnede magtbalancehensyn efter de vestlige interventioner i Irak og Afghanistan gjorde udslaget. Ydermere havde Rusland store investeringer i syrisk olie, våbensalg og en flådebase i Syrien (Lukyanov, 2012). Kineserne kan også have haft en interesse i at inddæmme amerikanerne og Vesten for at opretholde en magtbalance. Det var ikke Rusland og Kinas normbaserede interesser om orden, men snarere deres stærke nationale interesser i Syrien og hensynet til magtbalancen, som umuliggjorde humanitær intervention. Ud fra et mere realistisk perspektiv på det internationale samfund kan man derfor argumentere for, at humanitær intervention kun er mulig, når stormagternes nationale interesser eller magtbalancehensyn tilsiger eller i hvert fald ikke modsiger intervention. Stærke nationale interesser hos stormagter betinger tydeligvis det regionale ejerskabs betydning for Sikkerhedsrådets autorisation af humanitær intervention. Men som det er fremgået, er der stadig en effekt.

Betydningen af det regionale ejerskab

I et sådant realistisk perspektiv på det internationale samfund vil der endvidere kunne sættes spørgsmålstejn ved, om det er regionalt ejerskab, som tilvejebringer stormagternes involvering, eller om påvirkningen går den modsatte vej. Det regionale ejerskab er i så fald et instrument for stormagterne (Waltz, 2000: 26; Mearsheimer, 1995: 82). Argumentet er, at stormagter shopper rundt

mellem regionale organisationer og benytter den, der ligger tættest på deres egen position som løftestang for deres nationale interesser – også kaldet ”forum shopping” (Finnemore, 2005: 197). Gælder det så også de vestlige magter i de to cases? Den ovenstående analyse viste, at USA ikke havde nogen stærk national interesse i at intervenere i Libyen. USA havde ikke taget stilling til en intervention på tidspunktet for Den Arabiske Ligas udspil (Rogin, 2011). I Syrien virkede flere af de vestlige lande knap så interventionsvillige som den regionale organisation. Dette modsiger, at Ligaen skulle være et instrument for de vestlige stormagter.

Dette betyder omvendt ikke, at det regionale ejerskab trumfer stormagternes interesser. Den Arabiske Ligas fredsplan og bestræbelser fik ikke klar støtte af Sikkerhedsrådet. Selvom Assads samtykke til Annanplanen muligvis var fremtvunget ved mildt pres, ligger det alligevel noget fra Ligaens efterspørgsel efter sanktioner og blød intervention. Resolutionerne 2042 og 2043 indeholdt hverken provisioner om sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse eller kravet om politisk transition, der ellers var centrale elementer for Den Arabiske Liga. Hvis Ligaen havde haft den forventede indflydelse, ville Sikkerhedsrådet have været markant tættere på et FN-mandat til en humanitær intervention i perioden op til sommeren 2012. Ved det tredje dobbeltveto 19. juli 2012 blev det klart, at det regionale ejerskab havde udspillet sin rolle i forhold til Kina og Ruslands positioner (S/PV.6810).

Det regionale ejerskab bag humanitær intervention involverede gentagne gange Sikkerhedsrådet i behandling af Syrien-konflikten. Indien, Brasilien og Sydafrika lod den regionale aktørs legitimitet trumfe deres egen pluralistiske linje, imens dette ikke var tilfældet for Rusland og Kina. I dette tilfælde vejede disse landes stærke nationale interesser tungere end bekymringer om legitimitet. Kinas og Ruslands status som ansvarlige stormagter blev svækket som følge af deres modstand mod en regionalt støttet intervention, da det blev tydeligt, at deres handlinger var motiveret af nationale interesser og ikke af hensynet til den internationale orden. Det regionale ejerskab var nødvendigt for at overbevise flere af de pluralistisk indstillede stormagter og sikre flertal for humanitær intervention, men det var ikke tilstrækkeligt til at overbevise Rusland og Kina, hvorfor Sikkerhedsrådet ikke kunne autorisere humanitær intervention eller blot sanktioner. Syrien-casen viser sig dog ikke som ”a case for closure”, men indikerer i stedet en dybere sammenhæng, som der nu vil blive set nærmere på.

Regionalt ejerskab og stormagternes rolle: den dybere sammenhæng

Analysen viser, at der var regionalt ejerskab for humanitær intervention i de to konflikter. Sikkerhedsrådets drøftelser blev i begge tilfælde tydeligt påvirket af det regionale ejerskab, som gav forslag om international indblanding legitimitet og fjernede de værste af de pluralistiske bekymringer. Derfor ændrede kritiske stormagter position i begge cases. Dette ændrede rådets dynamik i Libyen-casen, men ikke i afgørende grad i forhold til Syrien. Det regionale ejerskab førte til et mandat fra Sikkerhedsrådet til humanitær intervention i Libyen, imens det i Syrien kun førte til en observatørmission med den adresserede stats samtykke. Hvordan skal dette mønster forstås?

Analysen viser, at det regionale ejerskab ikke agerer uafhængigt af stormagtsspillet handlerum. Det regionale ejerskab påvirker dette spil, men det er primært en påvirkning inden for rammerne af, hvad stormagterne overvejer af gangbare handlemuligheder. Prointerventionsmagterne overvejede vidtgående intervention i Libyen, men regional støtte var den afgørende nøgle. I Syrien overvejede prointerventionsmagterne sanktioner og bevæbning af observatører, men her var ejerskabet ikke afgørende for at overbevise Rusland og Kina. Selv inden for stormagtsspillet handlerum ser vi ikke en afgørende ændring som følge af den regionale aktørs engagering i Syrien. Der er således markant forskel i betydningen af det regionale ejerskab i de to cases. Det mere realistiske perspektiv inden for den engelske skole peger på, at Kinas og særligt Ruslands nationale interesser og overordnede magtbalancehensyn betinger det regionale ejerskabs betydning. Det regionale ejerskab har ikke afgørende betydning, når der er store interesseforskelle mellem stormagterne. Regionalt ejerskab i kombination med et fravær af stærke nationale interesser er derfor afgørende for Sikkerhedsrådets mandat til humanitær intervention. Dette er centralt for at forstå stormagtsspillet i forhold til humanitær intervention fremover. Den nye engelske skoles fokus på det regionale niveau er således en videreudvikling snarere end en afvikling af den klassiske engelske skoles begreb om det globale internationale samfund og dets stormagtsstyring.

Konklusion

En fremtidig model med FN-mandat og regionalt ejerskab kan forhåbentlig betyde, at det internationale samfund kan institutionalisere sig ud af problemer med humanitær intervention og dermed undgå nulsumsspillet mellem passivitet og misbrug, der er henholdsvis solidaristernes og pluralisternes anke (Knudsen, 1999: 80). Kravet om regionalt ejerskab kan anskues som et forsøg på at skabe en bedre balance mellem solidaristiske og pluralistiske overvejelser,

dvs. en mulig middelev mellem Vestens iver for at intervenere og ikke-vestlige stormagters prioritering af international orden på bekostning af humanitær retfærdighed. Med andre ord kan det hæve barren for intervention i en tilpas grad.

Der er dog to problemer ved denne optimisme. For det første kan det regionale ejerskab vise sig at være et tveægget sværd: Selvom det regionale ejerskab i disse to cases presser det internationale samfund i retning af mere solidarisme, så kan det også tænkes, at presset vil gå den modsatte vej. For selvom regionalt ejerskab kan muliggøre handling, så kan det i andre tilfælde blokere og føre til handlingslammelse (Bellamy og Williams, 2011: 848). De regionale internationale samfunds øgede betydning kan herved føre til et mere pluralistisk og mindre solidarisk internationalt samfund. At bero på regionens støtte er basalt set en accept af, at der er forskellige syn på menneskerettigheder. For meget regionalisme kan komme til at ødelægge det globale samfunds spilleregler (Buzan, 2004: 227; Bull, 1984: 185).

For det andet viser analysen, at stærke nationale interesser hos stormagter stadig er afgørende, hvorfor det regionale ejerskab ikke kan stå alene. Det internationale pres er afgørende, og her vil en skiftende polaritet i den internationale magtbalance have stor betydning. En multipolær orden præget af BRIKS-landenes opstigning får muligvis den følge, at det nu ikke kun er USA, som formelt og reelt er stærk nok til at sætte foden ned og paralisere Sikkerhedsrådet. Omvendt ses det, at disse lande ikke nødvendigvis vil handle i en samlet flok, da IBSA-landene viser en anden type adfærd end Rusland og Kina.

Fremtidens model for humanitær intervention bliver formentlig et gentaget spil af regionalt ejerskab og nationale interesser, der får betydning for, om stormagterne vil afbalancere eller agere i koncert (Knudsen, 2012: 17). I Libyen nåede man aldrig helt til koncertspillet, og Syrien-casen kan nærmest karakteriseres som kinesisk-russisk afbalancering mod Vesten og USA. Der vil således ikke være ét mønster, der vil gøre sig gældende i fremtidens stormagtsspil, men regionalt ejerskab og stærke nationale interesser kan bidrage til at forstå, hvilke mønstre som gør sig gældende i konkrete situationer.

Resultaterne viste også, at det er umagen værd med teoriens fokus på det regionale analyseniveau, da inddragelsen af det regionale niveau øger forståelsen af stormagtsspillet markant. Selvom den klassiske engelske skole har et vist blik for det regionale niveau, så bør det have en mere fremtrædende rolle som anbefalet af den nye engelske skole (Buzan og Gonzalez-Pelaez, 2009: 237; Buzan, 2004: 242). Udfaldet i Libyen og Syrien kan ikke forstås alene ved at se på det globale niveau. Det regionale niveau og dets samspil med stormagtsinstitutionen bør derfor inddrages for en fuld forståelse af beslutninger om

humanitær intervention. Inddragelsen af dette nye analyseniveau baseret på ny engelske skole-teori fremstår derfor som en fordelagtig videreudvikling af den engelske skole.

Noter

1. I perioden siden sommeren 2012 har Den Arabiske Liga haft en mere passiv rolle grundet stigende splittelse i regionen og stormagternes overtagelse af forhandlings-sporet. Kompromisset om destruktionsen af Syriens kemiske våben i september 2013 var således en sag mellem stormagterne USA og Rusland, og det ændrede i øvrigt ikke situationen i Syrien.
2. Stormagternes håndtering af situationen i Ukraine viser tydeligt den fortsatte betydning af indflydelsessfærer for både udbrud og løsning af konflikter.
3. Operationaliseringen er inspireret af Knudsen og Jensen (2011: 62); Weiss (2011: 5); Bellamy og Williams (2011: 826); Buzan (2004: 219).

Litteratur

- Bellamy, Alex J. og Paul D. Williams (2011). The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. *International Affairs* 87 (4): 825-850.
- Bull, Hedley (1972). International relations as an academic pursuit. *Australian Outlook* 26 (3): 251-265.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: Macmillan.
- Bull, Hedley (red.) (1984). *Intervention in World Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Buzan, Barry (2001). The English School: an underexploited resource in IR. *Review of International Studies* 27: 471-488.
- Buzan, Barry (2004). *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, Barry (2009). The Middle East through English School Theory, pp. 24-44 i Barry Buzan og Ana Gonzalez-Pelaez (red.), *International Society and the Middle East. English School Theory at the Regional Level*. New York: Palgrave.
- Buzan, Barry og Ana Gonzalez-Pelaez (red.) (2009). *International Society and the Middle East. English School Theory at the Regional Level*. New York: Palgrave.
- Claude, Inis (1966). Legitimization as a political function of the United Nations. *International Organization* 20 (3): 367-379.
- Finnemore, Martha (2005). Fights about rules: the role of efficacy and power in changing multilateralism. *Review of International Studies* 31: 187-206.

- Glavind, Johanne Grøndahl (2011). *Can Great Powers Change Fundamental Norms?* Aarhus: Politica.
- Hurd, Ian (2007). Breaking and making norms: American revisionism and crises of legitimacy. *International Politics* 44: 194-213.
- Jackson, Robert (2000). *The Global Covenant. Human Conduct in a World of States*. Oxford: Oxford University Press.
- Jackson, Robert (2009). International relations as a craft discipline, pp. 21-38 i Cornelia Navari (red.), *Theorising International Society*. New York: Palgrave.
- Keene, Edward (2009). International society as an ideal type, pp. 104-124 i Cornelia Navari (red.), *Theorising International Society*. New York: Palgrave.
- Knudsen, Tonny Brems (1996). Humanitarian intervention revisited: post-cold war responses to classical problems. *International Peacekeeping* 3 (4): 146-165.
- Knudsen, Tonny Brems (1999). *Humanitarian Intervention and International Society: Contemporary manifestations of an explosive doctrine*. Ph.d.-afhandling, Aarhus Universitet.
- Knudsen, Tonny Brems (2012). Den Engelske Skole og den humanitære intervention i Libyen: legitimitet, dilemmaer og stormagternes rolle, pp. 107-128 i Liv Andersson, Ditte Friese og Gorm Kjær Nielsen (red.), *IP i Praksis*. København: Djøf.
- Knudsen, Tonny Brems og Mads Dagnis Jensen (2011). Humanitær intervention i Libyen. *Udenrigs* 2: 54-66.
- Küçükkeleş, Müjge (2012). Arab League's Syrian Policy. *SETA Policy Brief*, No. 56, april. http://www.syriancouncil.org/en/component/k2/item/download/35_e26147ac59c8c071c257b0e2a6ad7484.html (12. juni 2012).
- Little, Richard (1995). Neorealism and the English School: a methodological, ontological and theoretical reassessment. *European Journal of International Relations* 1 (1): 9-34.
- Little, Richard (2000). The English School's contribution to the study of international relations. *European Journal of International Relations* 6 (3): 395-422.
- Lukyanov, Fyodor (2012). The importance of being Russia. *Russia in Global Affairs*, 5. april: <http://eng.globalaffairs.ru/redcol/The-Importance-of-Being-Russia-15515> (12. juni 2012).
- Mearsheimer, John (1995). A realist reply. *International Security* 20 (1): 82-93.
- New York Times* (2011). Arab League votes to suspend Syria over crackdown. 12. november. <http://www.nytimes.com/2011/11/13/world/middleeast/arab-league-votes-to-suspend-syria-over-its-crackdown-on-protesters.html?pagewanted=all> (12. juni 2012).
- Reus-Smit, Christian (2004). *American Power and World Order*. Cambridge: Polity Press.

- Rogin, Josh (2011). How Obama turned on a dime toward war. *Foreign Policy*, 18. marts. http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2011/03/18/how_obama_turned_on_a_dime_toward_war (12. juni 2012).
- SC Report (2011a). Update Report NO. 3 Libya. *Security Council Report*, 25. februar. http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.6586331/k.D62C/Update_Report_No_3brLibyabr25_February_2011.htm (12. juni 2012).
- SC Report (2011b). Update Report NO. 1 Libya. *Security Council Report*, 14. marts. http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.6621881/k.63C4/Update_Report_No_1brLibyabr14_March_2011.htm (12. juni 2012).
- Waltz, Kenneth (2000). Structural realism after the Cold War. *International Security* 25 (1): 5-41.
- Weiss, Thomas G. (2004). The sunset of humanitarian intervention? The responsibility to protect in a unipolar era. *Security Dialogue* 35 (2): 135-153.
- Weiss, Thomas G. (2011). RtoP alive and well after Libya. *Ethics & International Affairs* 25 (3): 287-292.
- Welsh, Jennifer (2011). Civilian protection in Libya: putting coercion and controversy back into RtoP. *Ethics & International Affairs* 25 (3): 255-262.
- Wheeler, Nicholas J. (2000). *Saving Strangers. Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Wight, Martin (1991). *International Theory: The Three Traditions*. Leicester: Leicester University Press.

Resolutioner fra FN's Sikkerhedsråd:

- S/Res.1970. 26/2 2011.
 S/Res.1973. 17/3 2011.
 S/Res.1975. 30/3 2011.
 S/Res.2042. 14/4 2012.
 S/Res.2043. 21/4 2012.

Resolutionsudkast, FN's Sikkerhedsråd:

- S/2011/612. Draft resolution. 4/10 2011.
 S/2012/77. Draft resolution. 4/2 2012.
 S/2012/538. Draft resolution. 19/7 2012.

Udtalelser fra FN's Sikkerhedsråd:

- SC/10180. Security Council Press Statement on Libya. 22/2 2011.

Mødereferater fra FN's Sikkerhedsråd:

S/PV.6491. 26/2 2011.

S/PV.6498. 17/3 2011.

S/PV.6531. 10/5 2011.

S/PV.6627. 4/10 2011.

S/PV.6706. 24/1 2012.

S/PV.6710. 31/1 2012.

S/PV.6711. 4/2 2012.

S/PV.6810. 19/7 2012.

Breve til/fra FN's Sikkerhedsråd (herunder fra Den Arabiske Liga):

S/2011/137. Letter dated 14 March 2011 from the Permanent Observer of the League of Arab States to the United Nations addressed to the President of the Security Council. *United Nations*, 15/3 2011.

S/2012/71. Letter dated 24 January 2012 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (League of Arab States – Syria). *United Nations*, 20/1 2012.

S/2012/142. Letter dated 8 March 2012 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. *United Nations*, 8/3 2012.

S/2012/214. Identical letters dated 11 April 2012 from the Permanent Representative of the Syrian Arab Republic addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council. *United Nations*, 11/4 2012.

S/2012/250. Note by the Secretary-General, *United Nations*, 23/4 2012.

S/2012/394. Letter dated 4 June 2012 from the Chargé d'affaires a.i. of the Permanent Observer Mission of the League of Arab States to the United Nations addressed to the President of the Security Council. *United Nations*, 5/6 2012.

Øvrige FN-dokumenter:

FN-charteret. Charter of the United Nations and the Statute of the International Court of Justice. *United Nations: treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf* (12. juni 2012).

Dokumenter fra den Afrikanske Union:

AU (2011a). Communiqué of the 265th Meeting of the Peace and Security Council. PSC/PR/COMM.2(CCLXV). *African Union*, 10. marts. http://www.au.int/en/sites/default/files/COMMUNIQUE_EN_10_MARCH_2011_PSD_THE_265TH_MEETING_OF_THE_PEACE_AND_SECURITY_COUNCIL_ADOPTED_FOLLOWING_DECISION_SITUATION_LIBYA.pdf (12. juni 2012).

- AU (2011b). Consultative Meeting on the Situation in Libya. *African Union*, 25. marts. [http://www.au.int/en/dp/ps/sites/default/files/communique_-_Libya__eng_\[1\].pdf](http://www.au.int/en/dp/ps/sites/default/files/communique_-_Libya__eng_[1].pdf) (12. juni 2012).
- AU (2011c). Communique of the 275th Meeting of the Peace and Security Council. PSC/MIN/COMM.2(CCLXXV). *African Union*, 26. april. <http://www.peaceau.org/uploads/communiquelibyaeng.pdf> (12. juni 2012).

Peter Thorgaard og Mikkel Munk Quist Andersen Hønen eller ægget? Bureaukrati og performance i den danske folkeskole¹

I skolelitteraturen går et centralt stridsspørgsmål på kausalforholdet mellem bureaukrati og performance. I litteraturen argumenteres der på den ene side for, at øget bureaukrati fører til dårligere performance, mens der på den anden side argumenteres for, at bureaukrati snarere end at være en årsag til dårlig performance skal ses som en reaktion på dårlig performance. For at afklare denne uenighed er der skabt et nyt unikt mål for bureaukrati i den danske folkeskole. Resultaterne peger på, at bureaukrati er en effekt af og ikke en årsag til dårlig performance. Det vil sige, at når eleverne i folkeskolen klarer sig dårligt fagligt, kommer der mere bureaukrati. Mere generelt tyder det på, at offentlige organisationer er responsive over for deres omgivelser.

Offentlige organisationer bliver ofte kritiseret for at være for bureaukratiske. Det fremføres jævnligt, at overbureaukratiske offentlige organisationer først og fremmest har fokus på regler og procedurer og i mindre grad på den service, der leveres til borgeren (se fx Bozeman og Scott, 1996). Denne opfattelse af bureaukratiet som "det onde" står i stærk kontrast til den klassiske forståelse af bureaukratiet, hvor bureaukratiet ses som en overlegen organisationsform (Weber, 1997). Et af de områder, som særligt er blevet beskyldt for at være overbureaukratiseret, er folkeskoleområdet. Forskellige interessenter argumenterer jævnligt for, at skolerne i dag er så bureaukratiske, at det går ud over kvaliteten af undervisningen (se fx Rambøll, 2009). Det er dog uklart, hvad der forårsager øget bureaukrati, og om bureaukratiet overhovedet har de negative effekter, som det ofte tilskrives.

I en dansk kontekst er både årsagen til og betydningen af bureaukrati således kun i begrænset omfang undersøgt (Jacobsen og Mortensen, 2009). Den amerikanske skolelitteratur finder ret entydigt, at der er en negativ sammenhæng mellem bureaukrati og skoleperformance; på skoler med meget bureaukrati klarer eleverne sig dårligere (se fx Chubb og Moe, 1988, 1990; Smith og Meier, 1994, 1995; Meier, Polinard og Wrinkle, 2000; Bohte, 2001). Den gængse tolkning af dette, som ligger i forlængelse af den normale forståelse af bureaukrati skitseret ovenfor, er, at mere bureaukrati giver dårligere performance (se fx Chubb og Moe, 1988). At det hænger sådan sammen, er dog ikke

givet. Der er modsat blevet argumenteret for, at øget bureaukrati snarere skal ses som en reaktion på dårlig performance (Smith og Meier, 1995).

Denne teoretiske uenighed går på en klassisk ”hønen eller ægget”-diskussion: Er det bureaukratiet, der er skyld i dårlig performance, eller er det dårlig performance, der giver mere bureaukrati? Netop dette kausalitetsspørgsmål vil blive undersøgt i denne artikel.

En enkelt amerikansk undersøgelse har tidligere empirisk belyst kausalforholdet mellem performance og bureaukrati på grundskoler i Texas (Meier, Polinard og Wrinkle, 2000). Undersøgelsen peger på, at det er dårlig performance, der giver øget bureaukrati. På trods af denne undersøgelse er kausalitetsspørgsmålet dog stadig underbelyst (se fx Bohte, 2001: 97). Der er således en række centrale forskelle mellem det amerikanske og det danske skolesystem.

Først og fremmest er den overordnede organisering af offentlige grundskoler forskellig i de to lande. Grundskoler i USA er organiseret i relativt autonome skoledistrikter, hvis eneste opgave er at drive skoler. Det vil sige, at organiseringen her kan betegnes som såkaldte *special-purpose governments* (Berry, 2009: 26-28). Modsat er de danske folkeskoler organiseret i kommuner, hvor drift af grundskoler blot er én blandt mange opgaver, hvorfor organiseringen her kan betegnes som såkaldt *general-purpose government* (Berry, 2009: 26-28). Dernæst er finansieringen også forskellig. Op mod halvdelen af finansieringen af offentlige grundskoler i USA er dækket af ejendomsskatter (Biddle og Berliner, 2002), mens finansieringen i Danmark hovedsageligt er dækket af kommunale indkomstskatter.

Når både organiseringen og finansieringen er anderledes i en dansk kontekst, er det derfor ikke givet, at kausalforholdet mellem bureaukrati og performance er det samme som i USA. Artiklen bidrager dermed til at give en bedre forståelse af kausalforholdet mellem bureaukrati og performance i skolelitteraturen, og samtidig er det efter vores viden den første undersøgelse, der ser på samspillet mellem bureaukrati og performance i offentlige organisationer i en dansk kontekst.

I det videre forløb i artiklen vil vi først præsentere den teoretiske debat om kausalforholdet mellem bureaukrati og performance. Derefter operationaliserer vi undersøgelsens teoretiske begreber, og vi præsenterer den metodiske tilgang. Dernæst afprøver vi kausalforholdet via en Granger-kausaltetsanalyse mellem bureaukrati og performance. Sluttelig konkluderer vi på undersøgelsens resultater, og vi diskuterer de teoretiske implikationer af resultaterne.

Kausalforholdet mellem bureaukrati og performance

Bureaukrati som årsag til performance

I forhold til sammenhængen mellem bureaukrati og performance står Chubbs og Moes (1988, 1990) teoretiske bidrag stadig som det mest centrale (Bohte, 2001: 92; Smith og Larimer, 2004: 729). Bureaukratiet ses her som hovedforklaringen på, hvorfor offentlige skoler klarer sig dårligere og dårligere. Chubbs og Moes institutionelle udgangspunkt er, at alle skoler agerer i et åbent system, og derfor kommer skolernes institutionelle indretning til at afhænge af, hvilke omgivelser de må forholde sig til.

En meget central del af offentlige skolars omgivelser er, at de er underlagt politisk kontrol. Et af problemerne ved politisk kontrol er ifølge Chubb og Moe, at det fordrer bureaukrati. Argumentet er, at politikerne på alle niveauer pålægger skolerne en masse initiativer. Politikerne kan imidlertid ikke regne med, at skolerne af sig selv gennemfører de vedtagne indsatser, og politikerne skal derfor bruge administrative medarbejdere til at implementere, udføre og kontrollere de politiske initiativer (Chubb og Moe, 1990: 38). I takt med at politikerne laver nye initiativer, bliver skolerne derfor mere og mere bureaukratiske. Denne proces følger naturligt af den politiske kontrol: ”Det bedste middel til at sikre, at deres (det vil sige politikernes) værdier bliver implementeret, er at påvirke skolernes adfærd gennem formelle begrænsninger – at bureaukratisere” (egen oversættelse) (Chubb og Moe, 1990: 41). Som følge af mere bureaukrati bliver skolerne underlagt mere central styring og hierarki, hvilket betyder, at beslutningskompetencen flyttes væk fra at være decentralt hos lærerne til i stigende grad at ligge centralt hos de administrative medarbejdere. Dermed mister lærerne autonomi til det administrative personale, hvilket ifølge Chubb og Moe (1988: 1068-1069) er problematisk. Undervisning foregår først og fremmest ude i klasselokalerne gennem interaktion mellem læreren og eleven. Jo mere lærernes autonomi begrænses, desto mindre kan lærerne bruge deres professionelle ekspertise, hvilket forringer undervisningen. Argumentet er, at bureaukraterne i modsætning til lærerne ikke har daglig kontakt med eleverne, og de forstår derfor ikke elevernes individuelle behov ude i klasserne.

Ud over at bureaukratiet gennem politikerne har en indirekte negativ betydning for performance, har bureaukratiet også i sig selv en mere direkte negativ indflydelse på performance i skolerne. Bureaukraterne har således incitament til at øge deres egen indflydelse og kontrol med skolerne (Smith og Larimer, 2004: 729). Det betyder, at lærernes autonomi yderligere formindskes, hvilket, jævnfør ovenfor, svækker kvaliteten i undervisningen (Chubb og Moe, 1990: 46).

Bureaukrati som effekt af performance

Hvor Chubb og Moe ser øget bureaukrati som årsag til dårlig performance, ser Smith og Meier (1994, 1995) modsat bureaukrati som en effekt af dårlig performance. De mener, at bureaukrati skal ses som et udtryk for, at skolerne reagerer på dårlig performance ved blandt andet at ansætte flere administrative medarbejdere.

Smith og Meier arbejder ud fra samme antagelse om, at skoler agerer i et åbent system, hvor skolernes institutionelle indretning afhænger af omgivelserne. Det vil sige, at Smith og Meier er enige med Chubb og Moe i, at det er omgivelserne, der har betydning for, hvor meget bureaukrati en skole har. De er ligeledes enige i, at skoler, der performer dårligt, typisk har mere bureaukrati. Smith og Meier er dog uenige i, at kausalretningen går fra bureaukrati til performance, og hvad det er for forhold i omgivelserne, der bevirker en negativ sammenhæng mellem bureaukrati og performance. Hvor Chubb og Moe ser offentlige skoler som rigide bureaukratiske organisationer, mener Smith og Meier omvendt, at skolerne er responsive organisationer, som netop reagerer på elevernes behov. Forskelle i graden af bureaukrati mellem skoler kan forklares ud fra, at de står over for nogle forskellige udfordringer, alt efter hvad det er for omgivelser, de befinder sig i (Smith og Meier, 1995). Skoler med mange administrative medarbejdere er typisk skoler, som ligger i områder med høj kriminalitet og mange tosprogede elever. Disse elever performer typisk dårligere i skolen, og for at afhjælpe de problemer denne gruppe elever har, laves der forskellige initiativer målrettet dem (1995: 57-61). Når initiativerne gennemføres for at rette op på elevernes dårlige performance, kommer der af flere grunde mere bureaukrati i form af flere administrative medarbejdere.

For det første ansættes der administrativt personale til at aflaste lærerne med de administrative opgaver, så lærerne kan fokusere på at undervise. Hvor Chubb og Moe mener, at det administrative personale begrænser den enkelte lærers faglige handlerum, mener Smith og Meier modsat, at administrative medarbejdere komplementerer og supplerer lærerne. For det andet medfører initiativerne, der skal afhjælpe den dårlige performance, at der ansættes flere lærere, hvilket kræver flere administrative medarbejdere til at koordinere og lede dem (Meier, Polinard og Wrinkle, 2000: 591).

Opsamlende kan man dermed sige, at hvor Chubb og Moe ser den politiske kontrol som årsag til bureaukrati, som så igen skaber dårlig performance, ser Smith og Meier de problemfyldte omgivelser som årsag til dårlig performance, og for at afhjælpe dette laves forskellige initiativer, som skaber bureaukrati.

Operationalisering af bureaukrati

I litteraturen er bureaukrati et begreb med mange betydninger (Albrow, 1970: 82-98; Jakobsen, 2009). Inspireret af normen i den empiriske litteratur vedrørende bureaukrati og performance (se fx Bohte, 2001) benytter vi i denne undersøgelse også en snæver forståelse af bureaukrati som administration, hvor bureaukrati er lig med eksistensen af en specialiseret administrativ stab (Scott, 1998: 45). Denne måde at definere bureaukrati på indfanger dog ikke alle dimensioner af bureaukrati. For eksempel indfanges det ikke, om lærernes arbejde er blevet "bureaukratiseret" i form af flere regler. I den offentlige debat fremføres det ofte, at den administrative byrde for lærerne er steget med indførelsen af elevplaner, nationale test og evalueringer. Disse aspekter indfanger målet i undersøgelsen ikke. I forlængelse af Meier, Polinard og Wrinkle (2000) operationaliseres bureaukrati konkret som antal administrative ansatte pr. 100 elever.

Til at opgøre antal administrative ansatte benytter vi en særkørsel fra Det Fælleskommunale Løndatakontor (FLD) over kommunernes personalesammensætninger, da det er muligt at indfange antal ansatte på skolerne. Det må formodes, at størstedelen af administrationen på skoleområdet er ansat på de enkelte skoler (Blom-Hansen og Larsen, 2005: 8, 14). Konkret opgør særkørslen antal fuldtidsbeskæftigede administrative ansatte decentralt på folkeskolerne i kommunerne fra 2002 til 2006, året inden kommunalreformens ikrafttrædelse. Analysen er gennemført før kommunalreformen, fordi der både er flere kommuner og år til rådighed, hvilket gør de empiriske test betydelig stærkere. Derudover ændres såvel karakterskala som eksamensform for centrale fag som dansk og matematik efter kommunalreformen. Vi har i forbindelse med ovenstående valgt at udtrække data fra august måned i hvert år, da det er her, det nye skoleår starter, og det virker sandsynligt, at ændringer i personalesammensætningen først og fremmest finder sted mellem skoleårene.

I de amerikanske studier af bureaukrati og performance er analyseenheden skoledistrikter (se fx Meier, Polinard og Wrinkle, 2000; Bohte, 2001), hvor antallet af administrative ansatte er opgjort for de enkelte skoledistrikter. Det vil sige, at undersøgelserne analyserer på tværs af skoledistrikter og ikke på tværs af de enkelte skoler. Samme fremgangsmåde er brugt i denne undersøgelse, hvor antallet af administrative ansatte opgøres på kommuneniveau. Det skal forstås på den måde, at FLD har aggregeret antallet af decentrale administrative ansatte på de enkelte skoler op på kommuneniveau.²

Opgørelse af antal administrative ansatte

Det er vanskeligt at foretage en entydig afgrænsning af, hvilke stillinger der er administrative, da nogle ansatte beskæftiger sig med både administrative og ikke-administrative opgaver. Vi har med inspiration fra Blom-Hansen og Larsen (2005) identificeret de administrative ansatte via to trin. Først har vi identificeret administrative ansatte via en optælling på overordnede overenskomstområder, som er relevante for folkeskolen, og som samtidig er entydigt administrative overenskomstområder. Det drejer sig om overenskomstområderne "administrerende chefer", "chefer", "direktører", "akademikere", "kontor- og edb-personale" og "kontraktansatte". Efterfølgende er de udvalgte overenskomstområder koblet med Økonomi- og Indenrigsministeriets funktionsniveau for folkeskoler i kontoplanen: folkeskoler (formål nummer 3-22-01). Dermed indfanger vi kun administrative ansatte såsom kontorassistenter og edb-assistenter på de enkelte folkeskoler og ikke de samme stillinger i diverse andre kommunale institutioner.

Dernæst har vi identificeret administrative stillinger, som ikke indgår i "rene" administrative overenskomstområder. Det vil sige, at der i dette trin sker en mere finmasket identificering, hvor overenskomstområder, der indeholder både administrative og ikke-administrative stillinger på folkeskoleområdet, identificeres. På dette trin er der i et vist omfang tale om et skøn, da flere personalegrupper ikke har entydigt administrative opgaver eller ikke-administrative opgaver. Tabel 1 illustrerer, hvilke skønsmæssige valg der er truffet. Tabellen viser, hvilke stillinger der betragtes som henholdsvis administrative og ikke-administrative for overenskomstområdet "lærere m.fl.". En række af disse valg kan diskuteres. For eksempel underviser viceskoleinspektører og afdelingsledere også en del af deres tid; i hvert fald på små skoler. Vi har dog valgt at betragte viceskoleinspektører og afdelingsledere som administrative, da de må formodes først og fremmest at beskæftige sig med interne opgaver på skolen. Omvendt betragtes børnehaveklasseledere for eksempel ikke som administrative, da det må formodes, at deres primære arbejdsopgave er relateret til eleverne, selvom de også har arbejdsopgaver relateret til den interne koordinering. De udvalgte stillingskategorier er herefter, som ved trin 1, koblet med kontoplanen.³ Se tabel 2 for deskriptiv statistik for variabelen for bureaukrati.

Jævnfør ovenstående procedure har det kun været muligt at opgøre den administrative stab decentralt på skolerne og altså ikke den administrative stab centralt i kommunalforvaltningen på folkeskoleområdet. Det skyldes, at det ikke er muligt at adskille administration på skoleområdet fra de andre sektorområder i kommunalforvaltningen, fordi centraladministration i kommuner-

Table 1: Oversigt over identificering af administrative stillinger under overenskomstområdet lærere m.fl. for 2006, folkeskolen via trin 2

Administrative stillinger	Ikke-administrative stillinger
Afdelingsledere	Børnehaveklasseledere, grundløn 25
Ledende skoleinspektører afdelingsopgaver	Børnehaveklasseledere, kombinationsløn
Ledende skoleinspektører forvaltningsopgaver	Lærere, folkeskolen grundløn 28
Ledende skolepsykolog	Lærer, folkeskolen, personlig ordning
Mellemledere	Overlærere, folkeskolen, kombinationsløn
Skoleinspektører	Pædagogiske medhjælpere
Skolekonsulenter, aftale om arb.tid. for ledere	Småbørnslærere
Skolekonsulenter	Timelønnede lærere, folkeskolen
Skolepsykologer, grundløn 43	Vejledere, grundløn 28
Skolepsykologer, grundløn 48	Vejledere, kombinationsløn
Viceskoleinspektører	Øvelsesskolelærere
	Øvrige lærere mv.

ne i Økonomi- og Indenrigsministeriets kontoplan bliver opgjort under samme hovedfunktion (Blom-Hansen og Larsen, 2005: 9).

For at vurdere betydningen af dette kan der for det første ses på litteraturen om skalaeffekter i danske kommuner. Konklusionen er her, at store kommuner har tendens til i højere grad at decentralisere deres administration (Blom-Hansen og Larsen, 2005: 16). Umiddelbart er der ingen grund til at tro, at dette skulle være anderledes lige netop på skoleområdet. Dermed er det sandsynligt, at man vil overvurdere graden af bureaukrati i de store kommuner sammenlignet med de mindre kommuner. Det synes dog ikke at være et problem i denne undersøgelse, da vi jævnfør nedenstående analysemetode alene ser på udviklingen i bureaukrati inden for den enkelte kommune og ikke på tværs af kommuner.

Hvis der dernæst for det andet ses på den internationale skolelitteratur, kan der endvidere argumenteres for, at det decentrale niveau er det vigtigste administrative niveau at inkludere i en analyse. Bohte (2001: 94) finder, at administrative ansatte på decentralt niveau har størst betydning for performance, idet sammenhængen mellem decentralt bureaukrati og performance generelt er stærkere end sammenhængen mellem centralt bureaukrati og performance. Dermed peger resultaterne på, at vi sandsynligvis vil overvurdere styrken af sammenhængen mellem bureaukrati og performance en anelse.

Operationalisering af performance og kontrolvariable

Som bureaukrati er performance et flerdimensionelt begreb (Boyne m.fl., 2006: 6). Der er således typisk flere mål for offentlige organisationer (Smith, 2006). I forlængelse af den danske skolelitteratur vælger vi at operationalisere performance som elevernes karakterer ved folkeskolernes afgangsprøver i skriftlig dansk og matematik (se fx Andersen, 2008; Andersen og Mortensen, 2010).

I undersøgelsen har vi kontrolleret for en række faktorer. For det første tilfører en økonomisk logik, at for at ansætte flere administrative medarbejdere kræves et vist økonomisk råderum, ligesom flere økonomiske ressourcer giver bedre betingelser for at skabe bedre performance (Boyne, 2003: 369). Vi måler kommunernes ressourcer ved deres økonomiske basisbalance pr. indbygger i faste priser (KREVI, 2010b). Målet afspejler forholdet mellem kommunernes udgiftspres og finansieringsmuligheder og udtrykker, hvilket overskud eller

Tablet 2: Deskriptiv statistik for undersøgelsens variable på kommuneniveau, 2002-2006

Variabel	Gns.	Std.afv.	Min.	Maks.	Pct. af variation, der er over tid
Skriftlig dansk og matematik (FSA)	5,87	0,49	3,92	7,55	44,26
Antal administrative medarbejdere pr. 100 elever	1,22	0,25	0,60	2,43	21,16
S/SF-borgmester (ref.: andre partier)	0,34	0,47	0,00	1,00	19,93
Socioøkonomisk indeks (0-1)	0,72	0,03	0,56	0,84	1,36
Økonomisk basisbalance (pr. indbygger i 1.000.000 kr.)	-0,13	0,27	-0,60	1,25	7,51
Bruttoudgifter til folkeskolen (pr. elev i 10.000 kr.)	5,08	0,66	3,64	8,26	37,58
Gennemsnitlig skolestørrelse (i 100 elever)	3,23	1,12	1,01	6,88	6,49
Gennemsnitlig klassekvotient (i 10 elever)	1,93	0,16	1,39	2,46	18,45
Antal privatskoleelever (pr. 10 elever)	1,15	0,71	0,01	3,74	4,86

Kilder: Danske Kommuner (2010); Det Fælleskommunale Løndatakontor (2010); KREVI (2010a); KREVI (2010b); Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal (2010).

underskud kommunerne ville have, hvis de tilbød et gennemsnitligt serviceniveau, var gennemsnitligt effektive og opkrævede en gennemsnitlig skatteprocent (KREVI, 2007: 1). Derudover måler vi kommunernes udgifter til folkeskolen ved deres faktiske samlede bruttoudgifter til folkeskolen pr. elev i faste priser (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2010).

For det andet kontrollerer vi for partiindflydelse i kommunerne. Ud fra en politics matters-logik er forventningen, at venstreorienterede partier er mere tilbøjelige til at regulere og kontrollere (se fx Schmidt, 1996). Vi medtager derfor partiindflydelse i analysen med en dikotom variabel, som antager værdien 1, såfremt borgmesteren kommer fra Socialdemokraterne eller Socialistisk Folkeparti (Danske Kommuner, 2010).

For det tredje er det velkendt, at elevernes socioøkonomiske situation har betydning for, hvor godt eleverne performer i skolen (se fx Björklund og Salvanes, 2011). Vi inkluderer et uvejet indeks for kommunernes socioøkonomiske situation, der antageligt har en sammenhæng med elevernes situation. Indekset består af andel statsborgere fra ikke-vestlige lande, andel 25-64-årige uden erhvervsuddannelse, andel 25-64-årige med videregående uddannelse (vendt om), andel almennyttige boliger og andel børn af enlige forsørgere (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2010). Skalaen går fra 0 til 1, hvor 1 indikerer den bedst mulige socioøkonomiske situation for en kommune på indekset.

Endelig har vi på baggrund af litteraturen (se fx Meier, Polinard og Wrinkle, 2000; Andersen og Mortensen, 2010) også kontrolleret for den gennemsnitlige skolestørrelse, klassekvotient og andel privatskoleelever (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2010).

Modelspecifikation

For at undersøge kausalforholdet mellem bureaukrati og performance udnytter vi undersøgelsens paneldata til at udtale os om kausalitet. Hvis en begivenhed A finder sted før en begivenhed B, er det muligt, at A er årsag til B. Omvendt er det ikke muligt, at B er årsag til A (Gujarati, 2003: 696). Dette er groft sagt idéen bag den såkaldte Granger-kausalitetstest (Granger, 1969).

Testen undersøger to modstillede hypoteser (Gujarati, 2003: 697). Hvis bureaukrati på den ene side er en årsag til dårlig performance, skal bureaukrati i periode 1 være negativt korreleret med performance i periode 2. Hvis bureaukrati til gengæld ikke er en årsag til performance, vil resultatet vise, at performance forandrer sig tilfældigt fra periode 1 til 2 med hensyn til bureaukrati. Hvis dårlig performance på den anden side leder til mere bureaukrati, skal dårlig performance i periode 1 være negativt korreleret med bureaukrati i periode 2.

I Granger-testen er det vigtigt at inkludere fortidige værdier af den afhængige variabel (lags), da disse værdier antages at repræsentere alle de årsager, som var aktive i forhold til at påvirke den afhængige variabel i fortiden. Dermed kontrollerer vi indirekte for alle andre kausale faktorer, som ikke er inkluderet i analysen (Gujarati, 2003: 697). På den måde indebærer testen en relativt hård prøve af kausalforholdet.

Konkret benytter vi panelregression til Granger-kausaltetstesten, fordi vi har data flere år for hver kommune. Panelregression bygger på en forventning om, at den underliggende model ud over at indeholde de kendte uafhængige variable også indeholder en ukendt kommunespecifik effekt. Det vil sige, at der er noget særligt ved den enkelte kommune i forhold til den afhængige variabel, som ikke forandrer sig over tid. Dette viser data tegn på. En Breusch and Pagan Lagrangian multiplier test for random effects, hvor nulhypotesen er, at der ikke er en ukendt kommunespecifik effekt, er således signifikant i alle relevante modelspecifikationer med målene for bureaukrati og performance ($p < 0,0001$).

Hvis den ukendte kommunespecifikke effekt samtidig er korreleret med en eller flere af de uafhængige variable, risikerer vi biased koefficientestimer (Gujarati, 2003: 362-364). Dette peger Hausman-specifikationsstest på er tilfældet. For at imødegå denne bias analyserer vi alene på ændringer i bureaukrati og performance over tid inden for den enkelte kommune fremfor på forskelle på tværs af kommunerne (Verbeek, 2008: 363). Det eliminerer den ukendte kommunespecifikke effekt, da effekten typisk er fast over tid.

Mere specifikt anvender vi derfor den såkaldte Arellano-Bond "Generalized Method of Moments"-estimator i en two-step udgave (Arellano og Bond, 1991). Estimatoren er designet specielt til dynamisk panelregression. Det vil sige regression, hvor der som i Granger-testen er inkluderet lags af en afhængig variabel, og hvor der er mange enheder og få perioder som i vores case med mange danske kommuner og relativt få år (Roodman, 2006: 4-13). I estimatoren benyttes som instrument for den laggede afhængige variabel (i ændringer), altså performance eller bureaukrati, modelinterne lags af den laggede afhængige variabel (i niveauer) fra op til to år tidligere. De andre variable i modellen fungerer som deres egne instrumenter og indgår i analyserne med deres nutidige værdier (Verbeek, 2008: 379-383).

Forudsætningstest⁴ peger på, at privatskoleelever og bruttoudgifter til folkeskolen er prædetermineret. Det vil sige, at dette års niveau på disse to variable afhænger af den afhængige variabels forrige niveau. Derfor anvender vi lags af variablene som instrumenter (Roodman, 2006: 40). Derudover inkluderer vi dikotome variable for årene i analyseperioden for at få en mere fleksibel model

i forhold til seriel autokorrelation og udefrakommende ændringer (Stimson, 1985; Roodman, 2006: 33). Samlet set er modellens forudsætninger herefter tilfredsstillende overholdt.⁵

Endelig er antallet af lags et centralt valg i forbindelse med en Granger-kausaltetstest (Gujarati, 2003: 698). Bureaukratiske institutioner har ofte et element af inerti, hvorved det ikke altid er muligt at reagere hurtigt (Hess, 1999). I folkeskolen frigøres elevernes resultater ved afgangsprøverne hen over sommeren, hvorved eksempelvis et toårigt lag giver kommunerne (og folkeskolerne) lidt over to år til at reagere. Vi har ligesom Meier, Polinard og Wrinkle (2000) gennemført analyserne med henholdsvis et etårigt og et toårigt lag. Endvidere har vi også afprøvet en model, hvor vi på én gang har inkluderet et etårigt og et toårigt lag for at komme nærmere et svar på, hvilket lag der synes at have størst forklaringskraft (Gujarati, 2003: 703). Resultaterne peger på, at der er to års "forsinkelse" mellem bureaukrati og performance, hvorfor resultaterne med det toårige lag præsenteres i det følgende.

Resultater: kausalforholdet mellem bureaukrati og performance

Bureaukrati som årsag til performance?

Den empiriske afprøvning af kausalforholdet mellem bureaukrati og performance fremgår af tabel 3. I model I undersøges det, om bureaukrati er en årsag til performance. Mere specifikt testes det, om udviklingen i kommunernes karaktergennemsnit påvirkes af ændringen i antal administrative ansatte pr. 100 elever to år forinden kontrolleret for ændringen i performance to år forinden og en række kontrolvariable. Resultaterne peger på, at ændringer i bureaukrati inden for en kommune ikke har en signifikant effekt på den fremtidige performance.

Som nævnt er en Granger-kausaltetstest en hård prøve af kausalforholdet, og testen er derfor mindre velegnet til at afvise kausalitet (Gujarati, 2003: 701-702). Derfor er sandsynligheden for såkaldte type II-fejl større, hvilket for eksempel ville være at afvise, at bureaukrati er en årsag til performance, selvom det rent faktisk er tilfældet. Med inspiration fra Julnes og Mohr (1989: 632) kræver en etablering af en "ikke-effekt" derfor netop, at risikoen for type II-fejl minimeres. For at kunne sandsynliggøre, at der ikke er en effekt, kræver det derfor en højere p-værdi. I tråd med Julnes' og Mohrs (1989) anbefalinger vælger vi, at p-værdien skal overstige 25 pct. niveauet for at afvise en effekt. Set i lyset heraf ligger p-værdien ($p < 0,517$) markant over den fastsatte grænse, og det er derfor ret usandsynligt, at bureaukrati har en effekt på performance. Dermed er der ikke opbakning til Chubb og Moe, idet der ikke er noget, der tyder på, at bureaukrati påvirker fremtidig performance.

I forhold til kontrolvariablene kan det ved første øjekast overraske, at en kommunes socioøkonomiske situation ikke har en signifikant effekt på performance i modsætning til de typiske resultater i skolelitteraturen (se fx Andersen og Mortensen, 2010). Her er det dog værd at være opmærksom på, at denne analyse alene ser på ændringen inden for den enkelte kommune over tid, og ikke så overraskende ændrer en kommunes socioøkonomiske situation sig ikke meget over den undersøgte periode (se tabel 2).

Tabel 3: Sammenhængen mellem ændringer i bureaukrati og performance over tid. Danske kommuner. 2002-2006

	Model I Skriftlig dansk og matematik (FSA)	Model II Antal adm. ansatte (pr. 100 elever)	Model III Antal adm. ansatte (pr. 100 elever)
Uafhængige variable			
Skriftlig dansk og matematik _{t-2} (FSA)	0,098 (0,064)	-0,033** (0,015)	-0,028** (0,012)
Antal adm. ansatte _{t-2} (pr. 100 elever)	0,123 (0,190)	0,003 (0,054)	-
S/SF-borgmester (ref.: alle andre partier)	0,088 (0,115)	0,011 (0,027)	-0,025 (0,032)
Socioøkonomisk indeks (0-1)	9,346 (11,687)	5,859* (3,162)	6,844** (3,029)
Økonomisk basisbalance (i 1.000.000 kr. pr. indbygger)	-0,015 (0,031)	-0,010 (0,081)	0,055 (0,068)
Bruttoudgifter til folkeskolen (i 10.000 kr. pr. elev)	-0,863* (0,470)	0,075 (0,210)	-0,175*** (0,049)
Gns. skolestørrelse (i 100 elever)	0,183*** (0,058)	-0,007 (0,028)	-0,016 (0,027)
Gns. klassekvotient (i 10 elever)	-1,392** (0,601)	0,022 (0,231)	-0,184* (0,102)
Antal privatskoleelever (pr. 10 elever)	0,231 (0,264)	0,161 (0,115)	0,268*** (0,070)
Antal observationer	508	504	764
Antal kommuner	257	254	260
Antal instrumenter	27	27	32
Wald Chi ² -test for model (p-værdi)	0,000	0,027	0,000
Hansen-test for overidentifikation (p-værdi)	0,448	0,388	0,252

Note: Modellerne er estimeret med Arellano-Bond two-step difference GMM. Robuste standardfejl med Windmeijer finite sample korrektion i parentes. * p < 0,10; ** p < 0,05; *** p < 0,01 (tosidet signifikanstest).

De uafhængige variable antages eksogent givet på nær bruttoudgifter til folkeskolen og antal privatskoleelever, som prædetermineres. Koefficienterne for de årlige dummyvariable er ikke gengivet. Der er ikke estimeret et konstantled. For variabelkonstruktion, se teksten.

Kilder: Se tabel 2.

Angående de øvrige kontrolvariable træder et par interessante resultater frem. For det første er der en negativ sammenhæng mellem ændringer i kommunernes bruttoudgifter til folkeskolen og karaktergennemsnittene i dansk og matematik i kommunerne. Denne umiddelbart overraskende negative betydning af et større udgiftsforbrug er også genfundet i andre studier (se fx Andersen og Mortensen, 2010). For det andet ser det ud til, at når skolerne bliver større i en kommune, klarer eleverne sig bedre målt på deres karakterer. Endelig synes det at være skadeligt for elevernes resultater, hvis klassekvotienterne øges i en kommune.

Bureaukrati som effekt af performance?

Hvis der dernæst ses på model II i tabel 3, hvor det testes, om bureaukrati er en effekt af performance, er billedet et andet. Som før indeholder modellen både en tidsforskudt afhængig variabel (her bureaukrati) og en tidsforskudt uafhængig variabel (her performance) og de samme kontrolvariable. Resultatet viser, at udviklingen i performance har en signifikant betydning for udviklingen i bureaukrati to år efter. Der ses endvidere, at sammenhængen mellem performance og bureaukrati er negativ, som det er forventet ud fra Meier og Smith. Det vil sige, at hvis folkeskolerne i en kommune performer dårligere end tidligere, vil kommunen som reaktion på dette ansætte flere administrative medarbejdere.

Idet den afhængige variabel, performance, også er inddraget som lagged uafhængig variabel i model II, er det umiddelbart ikke muligt med en direkte tolkning af koefficienten i modellen (Rabe-Hesketh og Skrondal, 2008: 205). For at vurdere den substantielle betydning af performance for bureaukrati gentages analysen derfor i model III, hvor det antages, at kausaliteten går fra performance til bureaukrati. Til forskel fra model II indeholder model III derfor ikke bureaukrati som lagged afhængig variabel. Hvis der ses på koefficienten for antal administrative ansatte pr. 100 elever i model III, viser resultatet, at hvis en kommunes karaktergennemsnit i dansk og matematik falder med én karakter i forhold til året forinden, ansætter kommunen 0,028 flere administrative medarbejdere pr. 100 elever to år efter. Det er umiddelbart ikke en særlig markant ændring, men effekten skal dog ses i forhold til, at kommunerne i gennemsnit kun har ansat 1,22 administrative medarbejdere pr. 100 elever på skolerne.

Samlet set er der dermed ud fra resultaterne i de tre modeller præsenteret i tabel 3 opbakning til Smith og Meier, idet noget tyder på, at dårlig performance giver mere bureaukrati. Størrelsen af effekten er substantielt set dog

ikke særlig markant. Omvendt er der ikke opbakning til Chubb og Moe, idet bureaukrati ikke påvirker performance.

Ud over ovenstående analyser er der lavet en række robusthedsanalyser. For det første er modellerne genestimeret med andre operationaliseringer af performance. Det være sig gennemsnittet af mundtlige og skriftlige karakterer i dansk og matematik, kun skriftlig matematik, kun skriftlig dansk samt udviklingen i kommunegennemsnittet i forhold til landsgennemsnittet. Her er konklusionerne de samme. For det andet er det undersøgt, om resultaterne er anderledes for de kommuner, der ikke mangler data for i perioden 2002-2006. Der er imidlertid ikke tegn på selektionsbias i forhold til, hvilke kommuner der har data for alle årene i perioden. Det tyder dermed på, at analysens resultater samlet set er robuste.

Konklusion

Denne artikel har undersøgt kausalforholdet mellem bureaukrati og performance i folkeskolerne i de danske kommuner. Resultater peger på, at bureaukrati er en effekt af dårlig performance og ikke en årsag til dårlig performance. Det tyder dermed på, at dårlig performance gør, at der kommer mere bureaukrati. Når eleverne i en kommune performer dårligere end tidligere, vokser den administrative stab, og i den forstand kommer der dermed mere bureaukrati. Modsat er der ikke tegn på, at et voksende bureaukrati forringer performance.

Undersøgelsen støtter dermed op om resultaterne i Meier, Polinard og Wrinkle (2000), idet de i en amerikansk kontekst ligeledes finder, at bureaukrati er en effekt af og ikke en årsag til dårlig performance. I forhold til generaliserbarheden af disse fund er det interessant, at resultaterne er mere eller mindre de samme på tværs af to skolesystemer, hvor både den overordnede organisering og finansieringen er forskelligartet. Noget tyder på, at det er et generelt forhold ved offentlige skoler, at der kommer mere bureaukrati, når de performer dårligt.

En central teoretisk uenighed i litteraturen er, om offentlige organisationer er responsive overfor deres primære klienter. Ud fra resultaterne i denne undersøgelse tyder det på, at Smith og Meier har ret i, at offentlige skoler er responsive over for elevernes performance. I modsætning til Smith og Meier vil vi dog argumentere for, at offentlige skoler og måske især de politikere, der kontrollerer dem, ligefrem er for responsive i forhold til elevernes performance. Der kan således sættes spørgsmålstegn ved, om mere bureaukrati er en fornuftig løsning på dårlig performance. Resultaterne i denne undersøgelse peger på, at Smith og Meier har ret i, at offentlige skoler er responsive over for elevernes performance. Hvis bureaukrati skal være en hensigtsmæssig løsning på dårlig

performance, skal det i hvert fald gerne på sigt have nogle positive effekter på performance. Ellers er mere bureaukrati blot en omkostning uden effekt.

Snarere end at være en løsning på dårlig performance kan mere bureaukrati være et udtryk for, at politikerne vil vise handlekraft på et område, som mange vælgere finder vigtigt. Fremfor gentagne ændringer på skoleområdet har offentlige skoler måske snarere brug for mere stabile omgivelser. Flere studier støtter op om denne pointe (se fx Andersen og Mortensen, 2010; Andersen, 2008; O'Toole og Meier, 2003; Hess, 1999).

Sluttelig skal der i forhold til undersøgelsens resultater tages visse forbehold. Først og fremmest er administration målt decentralt på skolerne i kommunerne og ikke centralt i den kommunale forvaltning. Det er noget usikkert, hvilken betydning det har for resultaterne. Det er dog sandsynligt, at det gør, at betydningen af performance for bureaukrati overvurderes en smule, jf. Bohte (2001). Dette understøtter, at den substantielle betydning af performance for bureaukrati er forholdsvis svag. Samtidig er det værd at bemærke, at bureaukrati er målt snævert som administration, hvorved undersøgelsen ikke siger noget om andre dimensioner af bureaukrati. Hvis der ses på udviklingen på folkeskoleområdet, kan der dog argumenteres for, at det er mange af de samme mekanismer, der driver udviklingen i forhold til andre dimensioner af bureaukrati. Hvis der for eksempel ses på de seneste års lovændringer på nationalt niveau såsom nationale test og elevplaner, kan sådanne tiltag også ses som et resultat af Danmarks dårlige performance i PISA-testene. Der er dog behov for yderligere undersøgelser for at få belyst dette.

Noter

1. En særlig tak til Peter Bjerre Mortensen og de anonyme bedømmere for konstruktive kommentarer.
2. Det var ikke muligt at få adgang til data fra FLD for de enkelte skoler. For sammenligneligheden med de amerikanske studier vurderes det dog at være en fordel, at analysen foregår på kommuneniveau. Skolerne i USA refererer til skoledistrikterne, mens skolerne i Danmark refererer til kommunerne. Analyserne foregår dermed på samme niveau.
3. FLD's opgørelse over kommunernes personalesammensætning indeholder ikke data for alle kommunerne i perioden 2002-2006. Af den grund udgår konkret 23 kommuner af analysen. Frafaldet skyldes hovedsagligt kommunesammenlægninger.
4. Hansen-testen for overidentificerede restriktioner er signifikant i alle relevante modelspecifikationer (op til $p < 0,05$). Hvis de to variable prædetermineres, er der ingen tegn på endogene instrumenter.

5. Hansen-test for overidentificerede restriktioner viser, at instrumenterne i de forskellige modelspecifikationer synes at være eksogene, hvilket vil sige, at instrumenterne er valide. Arellano-Bond-test for AR(2), hvor der er tilstrækkeligt med perioder til testen, peger på, at der ikke synes at være problemer med seriel korrelation i de transformerede idiosynkratiske fejlede (Verbeek, 2008: 377-383; Roodman, 2006: 31).

Litteratur

- Albrow, Martin (1970). *Bureaukrati – et hovedbegreb i samfundsdebatten*. København: Fremad.
- Andersen, Simon C. (2008). The Impact of Public Management Reforms on Student Performance in Danish Schools. *Annual Editions: Public Administration* 86 (1): 541-558.
- Andersen, Simon C. og Peter B. Mortensen (2010). Policy Stability and Organizational Performance: Is There a Relationship? *Journal of Public Administration Research and Theory* 20: 1-21.
- Arellano, Manuel og Stephen Bond (1991). Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. *Review of Economic Studies* 58: 277-297.
- Berry, Christopher R. (2009). *Imperfect Union: Representation and Taxation in Multi-level Governments*. New York: Cambridge University Press.
- Biddle, Bruce J. og David C. Berliner (2002). Unequal School Funding in the United States. *Educational Leadership* 59 (8): 48-59.
- Björklund, Anders og Kjell G. Salvanes (2011). Education and Family Background: Mechanisms and Policies, pp. 202-247 i Eric A. Hanushek, Stephen Machin og Ludger Woessmann (red.), *Handbook of the Economics of Education*, vol. 3. Amsterdam: North-Holland.
- Blom-Hansen, Jens og Brian Larsen (2005). Jo større, jo dyrere. En ny belysning af skalaeffekter i den kommunale administration. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 86: 5-27.
- Bohte, John (2001). School Bureaucracy and Student Performance at the Local Level. *Public Administration Review* 61 (1): 92-99.
- Boyne, George A. (2003). Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (3): 367-394.
- Boyne, George A., Kenneth J. Meier, Laurence J. O'Toole Jr. og Richard M. Walker (2006). Introduction, i George A. Boyne, Kenneth J. Meier og Laurence J. O'Toole Jr. (red.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge University Press.

- Bozeman, Barry og Patrick Scott (1996). Bureaucratic Red Tape and Formalization: Untangling Conceptual Knots. *The American Review of Public Administration* 26 (1): 1-17.
- Chubb, John E. og Terry Moe (1988). Politics, Markets and the Organization of Schools. *American Political Science Review* 82: 1065-1089.
- Chubb, John E. og Terry Moe (1990). *Politics, Markets and America's Schools*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Danske Kommuner (2010). *Borgmesterfakta 2002-2006*. www.danskekommuner.dk/borgmesterfakta (3. oktober 2010).
- Det Fælleskommunale Løndatakontor (2010). Udtræk fra det Fælleskommunale Løndatakontors database LOPAKS fra 2002-2006 (særkørsel).
- Granger, Clive W. J. (1969). Investigating Causal Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Methods. *Econometrica* 37: 424-438.
- Gujarati, Damodar N. (2003). *Basic Econometrics*, 4th ed. McGraw-Hill.
- Hess, Frederick M. (1999). *Spinning Wheels*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Jakobsen, Mads L.F. (2009). Bureautisering som begreb - fra politisk skældsord til videnskabeligt analyseobjekt. *Politica* 41 (2): 135-149.
- Jacobsen, Mads L.F. og Peter B. Mortensen (2009). Bureautisering af det danske samfund? - en analyse af udviklingen i omfanget af lovregler i perioden 1985-2008. *Politica* 41 (2): 150-167.
- Julnes, George og Lawrence B. Mohr (1989). Analysis of No-Difference Findings in Evaluation Research. *Evaluation Review* 13: 628-655.
- KREVI (2007). *Bilag til rapporten - Nogle er mere lige end andre*. KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut. http://kreivi.dk/files/Bilag1_metode.pdf (2. oktober 2010).
- KREVI (2010a). *Karakter i den danske folkeskole i dansk og matematik fra 2002-2006*. Udliveret af KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut.
- KREVI (2010b). *KREVI's nøgletal, den økonomiske basisbalance fra 2002-2006*. Udliveret af KREVI - Det Kommunale og Regionale Evalueringsinstitut.
- Meier, Kenneth J., Jerry T. Polinard og Robert D. Wrinkle (2000). Bureaucracy and Organizational Performance: Causality Arguments about Public Schools. *American Journal of Political Science* 44 (3): 590-602.
- O'Toole, Laurence J. og Kenneth J. Meier (2003). Plus ca Change: Public Management, Personnel Stability, and Organizational Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (1): 43-64.
- Rambøll (2009). *Kortlægning og måling af administrative opgaver på folkeskoleområdet*. Rambøll september 2009 for Undervisningsministeriet. <http://www.uvm.dk/-/>

- media/Files/Udd/Folke/PDF09/091004_kortlaegning_maaling.ashx (2. oktober 2010).
- Rabe-Hesketh, Sophia og Anders Skrondal (2008). *Multilevel and Longitudinal Modelling Using Stata*, 2nd ed. Stata Press.
- Roodman, David (2006). How to Do xtabond2: An Introduction to "Difference" and "System" GMM in Stata. Center for Global Development. *Working Paper No. 103*. Center for Global Development.
- Schmidt, Manfred G. (1996). When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy. *European Journal of Political Research* 30 (2): 155-183.
- Scott, Richard W. (1998). *Organizations – Rational, Natural, and Open Systems*, 4th ed. New Jersey: Prentice Hall International, Inc.
- Smith, Kevin B. og Kenneth J. Meier (1994). Politics, Bureaucrats and Schools. *Public Administration Review* 54: 551-558.
- Smith, Kevin B. og Kenneth J. Meier (1995). *The Case Against School Choice: Politics, Markets and Fools*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Smith, Kevin B. og Christopher W. Larimer (2004). A Mixed Relationship: Bureaucracy and School Performance. *Public Administration Review* 64 (6): 728-736.
- Smith, Peter C. (2006). Quantitative approaches towards assessing organizational performance, i George A. Boyne, Kenneth J. Meier og Laurence J. O'Toole Jr. (red.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge University Press.
- Stimson, James (1985). Regression in Time and Space: A Statistical Essay. *American Journal of Political Science* 29: 914-947.
- Verbeek, Marno (2008). *A Guide to Modern Econometrics*. 3rd ed. Wiley.
- Weber, Max (1997). *Magt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2010). *Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal fra 2002-2006*. www.noegletal.dk (2. oktober 2010).

Jeppe Agger Nielsen

Velfærdsteknologi i støbeskeen. Politik, retorik og socialt konstruktionsarbejde

Velfærdsteknologi fremhæves i stigende grad som en væsentlig løsning i indretningen af en mere effektiv offentlig sektor. Mens studier har fremhævet potentialerne ved velfærdsteknologi, redegjort for implementeringsudfordringer og foreløbige effekter, har vi begrænset viden om drivkræfterne bag denne udvikling. Med teoretisk ammunition fra institutionel organisationsteori og et *longitudinelt* casestudie af et storskala innovationsprojekt zoomer artiklen ind på, hvordan en teknologisk innovation (mobil teknologi) opnår stor popularitet i den offentlige sektor (hjemmeplejen). Undersøgelsen, som trækker på multiple datakilder, demonstrerer, hvordan en cocktail af historisk skabte vilkår, magtfulde aktører og et veltilrettelagt socialt konstruktionsarbejde formede institutionaliseringsprocessen. Samtidig er casen et eksempel på, hvordan entusiastiske udmeldinger om offentlig sektor-innovation kan skabe problemer for de organisationer, som efterfølgende skal anvende innovationen i den daglige opgaveløsning.

Den offentlige sektor er under pres for at udvikle innovative løsninger for at imødekomme udfordringer såsom økonomiske begrænsninger og en aldrende befolkning. Velfærdsteknologi bliver ofte fremhævet som et afgørende værktøj til at løse udfordringerne, idet den teknologiske udvikling giver nye muligheder for udøvelsen og organiseringen af offentlig serviceproduktion (Dunleavy et al., 2006). Udfordringer er navnlig at accelerere digitaliseringen på de borgervendte kerneopgaveområder på hospitalerne, skolerne og i ældreplejen, som lægger beslag på store dele af de offentlige udgifter.

Ældreplejen er et af de områder, som har gennemgået omfattende teknologispring. Den hastige udbredelse af mobil teknologi, navnlig siden midten af 00'erne, fremstår som et af de mest markante udviklingstræk. Størstedelen af kommunerne benytter i dag håndholdte computere såsom PDA'er og smartphones i hjemmeplejen (Nielsen, 2010). Her har plejepersonale via trådløse netværk direkte adgang til journaloplysninger lagret i centrale it-systemer, ligesom de kan opdatere journaler, ringe og registrere dagens arbejdsaktiviteter mens de er "på farten". Indførelsen af håndholdte computere i hjemmeplejen er et eksempel på, at teknologi bringes i direkte anvendelse på et af velfærdsstatens store serviceområder, hvor mere end 150.000 borgere modtager gratis hjemmehjælp.

Selvom studier af innovation i den offentlige sektor i stigende grad har interesseret sig for velfærdsteknologi og redegjort for implementeringsudfordringer og hidtidige effekter (fx Andersen og Medaglia, 2009; Nielsen og Jacobsen, 2012), har vi begrænset viden om drivkræfterne bag denne udvikling, hvilket er det uafdækkede spor i litteraturen, som nærværende artikel søger at betrage. Med hjemmeplejen som empirisk ståsted beskriver og diskuterer artiklen, hvordan en teknologisk innovation (mobil teknologi) på kort tid opnåede stor popularitet og udbredelse i den offentlige sektor (hjemmeplejen). Undersøgelsen bygger på et longitudinelt casestudie, hvor institutionalisering af mobil teknologi følges over en tiårig periode fra 1998, hvor de første forsøg med mobil teknologi i hjemmeplejen finder sted, til 2008, hvor majoriteten af kommunerne har indført teknologien.

Artiklen indskriver sig i rækken af innovationsspredningsstudier, der søger at indfange, at innovationer mange gange forandres, mens de spredes.¹ Afsættet er her, at det ikke alene er innovationen som sådan, der cirkulerer og spredes, men også, og måske mere væsentligt, de forestillinger og den viden, der knytter sig til innovationen (Newell, Swan og Galliers, 2000). Dette indikerer vigtigheden af at undersøge spredningsprocesser fra et institutionelt perspektiv. Derfor trækker artiklen på litteratur om institutionaliseringsprocesser (Tolbert og Zucker, 1996; Greenwood, Suddaby og Hinings, 2002) og navnlig det sociale konstruktions- og teoretiseringsarbejde (Strang og Meyer, 1993; Greenwood, Suddaby og Hinings, 2002; Røvik, 1998), som kan sikre, at nye innovationer begrundes og legitimeres og derigennem få indflydelse på, hvordan og med hvilken hastighed de udbredes og eventuelt institutionaliseres.

I næste afsnit præsenteres institutionel organisationsteori som artiklens teoretiske ramme, efterfulgt af en redegørelse for undersøgelsens casedesign og anvendte metoder. Herefter præsenteres resultaterne fra den empiriske analyse. Endelig følger konklusionen, hvor artiklens hovedbidrag og forskningsresultater fremhæves.

Teoretisk referenceramme

Med udgangspunkt i institutionel organisationsteori kan mobil teknologi i hjemmeplejen anskues som en innovation, der gennemløber en institutionaliseringsproces (Tolbert og Zucker, 1996; Greenwood, Suddaby og Hinings, 2002), som kan slutte med, at innovation bliver institutionaliseret i betydningen, at den tages for givet blandt de involverede aktører (Jepperson, 1991). Institutionel organisationsteori peger på, at der i det sociale teoretiserings- og konstruktionsarbejde, der understøtter, og derved legitimerer, innovationer kan findes væsentlige forklaringer på, hvordan og med hvilken hastighed de

spredes i et organisatorisk felt eller sektor (Strang og Meyer, 1993; Røvik, 2007; Greenwood, Suddaby og Hinings, 2002). For at få stor udbredelse må innovationer teoretiseres og præsenteres som mere fordelagtige end eksisterende praksis.

Greenwood, Suddaby og Hinings (2002) stipulerer i deres model for institutionel forandring seks på hinanden følgende faser (jolts, deinstitutionalisering, preinstitutionalisering, teoretisering, spredning og institutionalisering) og fremhæver navnlig forløbet forud for spredningsfasen (altså teoretiseringen) som et vigtigt, men ofte underbelyst, fokusområde. Strang og Meyer (1993: 495) argumenterer for, at: "Models must make the transition from theoretical formulation to social movement to institutional imperative". Djelic og Sahlin-Anderson (2006: 17) uddyber og sætter det på spidsen: "In fact, some ideas or frames could become popular and powerful not because of their intrinsic properties but because of the way in which they have been formulated and packaged and because of who transport and champions them". Det er altså ikke alene indholdet af en innovation, det er værd at hæfte sig ved, men også den form, hvormed den formuleres og præsenteres, og hvem der formidler budskabet.

Teoretisering er udtryk for et socialt konstruktionsarbejde, hvor idéer, som er specifikke for en bestemt kontekst, generaliseres, herunder at egenskaberne simplificeres og effekterne klarlægges (Greenwood, Suddaby og Hinings, 2002). Teoretisering involverer to væsentlige aktiviteter. For det første en beskrivelse (*specification*) af, at organisationerne i feltet har fejlet på væsentlige områder, og for det andet en begrundelse (*justification*) for, at innovationen er en løsning på de diagnosticerede problemer. Dette indtræffer ved, at innovationer fremstilles som funktionelt overlegne i forhold til eksisterende praksis (pragmatisk legitimitet), og/eller ved at de tilpasses almindeligt udbredte normer (moralsk legitimitet) (Tolbert og Zucker, 1996; Greenwood, Suddaby og Hinings, 2002). Teoretisering knyttes med andre ord intimt sammen med den institutionelle teoris interesse for legitimitet.

Det antages, at teoretisering navnlig vil have betydning "in mature or highly structured settings" (Greenwood, Suddaby og Hinings, 2002:61), altså i fællesskaber hvor grænserne er klare, og hvor organisatoriske former er etablerede og strukturerede (Scott, 1995). Den danske hjemmepleje repræsenterer et sådant fællesskab. Hjemmehjælp indgår som et centralt element i den danske velfærdsstat med en nogenlunde velafgrænset deltagerkreds, og hvor de politiske partier er enige om at bevare den offentlige skattefinansierede hjemmehjælp (Nielsen og Andersen, 2006). Mere generelt er det danske kommunale system i høj grad institutionaliseret, også i dets samspil med staten.

Som det fremgår af ovenstående, er det væsentligt, hvilke aktører der bearbejder og formidler en given innovation. Hvis de involverede aktører besidder stor autoritet inden for et felt, øges sandsynligheden for, at innovationen vinder stor udbredelse. Som formuleret af Hargrave og Van De Ven (2006: 876): "As ideas are adopted and supported by powerful actors, they gain the legitimacy and power to change institutions". Ifølge Greenwood, Suddaby og Hinings (2002) foregår teoretiseringsprocessen på feltniveau, altså på en arena "uden for" de enkelte organisationer. Der er tale om en analytisk sontring, og i praksis er det vanskeligt at skelne skarpt mellem organisationer og deres omverden. Fx kan enkeltorganisationer, hvor innovationer materialiserer sig, medvirke i teoretiseringsarbejdet, fx ved at aflevere nye idéer ind i et felt via formidling af best practice. Når det specifikt gælder it-innovationer, vil forhandlere af hardware- og softwareprodukter ofte spille en vigtig rolle i teoretiseringsarbejdet, fordi de har en kommerciel interesse i et få udbredt en given teknologi (Newell, Swan og Galliers, 2000). Herudover indtager regulative aktører, såsom nationalstaten og centraladministration, mange gange en central position i teoretiseringsprocessen. Men også mange andre aktører kan være involveret, fx interesseorganisationer, forskningsinstitutioner, konsulentbureauer og massemedier (Abrahamson, 1996).

I og med at der kan være konkurrerende logikker (Friedland og Alford, 1991) i et organisatorisk felt, er teoretiseringsprocessen ikke nødvendigvis konfliktløs. I stedet vil der ofte være tale om en kompleks interaktionsproces, hvor meninger udveksles, diskuteres og forhandles. Aktører med autoritativ status inden for et felt kan virke som henholdsvis forstærkere og filtre i forhold til en given innovation. Forstærkningen kan ske ved, at de autoritative aktører betoner særlige aspekter af innovationen, mens filtreringen kan ske ved, at andre aspekter ikke inkluderes (Røvik, 1998).

Metode

Undersøgelsen repræsenterer et longitudinelt casestudie (Yin, 2009), hvor institutionalisering af mobil teknologi i den danske hjemmepleje er fulgt over en tiårig periode fra 1998 til 2008. Datamaterialet er indsamlet i perioden 2007-2008 og inkluderer en flerhed af datakilder: survey, interviews og dokumenter som opsummeret i tabel 1.

Første del af dataindsamlingen udgøres af en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse til de 98 kommunale ældrechefer. Det første delmål var at kortlægge udbredelsen af mobil teknologi i hjemmeplejen, og vi stillede spørgsmålsom: Hvor mange kommuner benytter mobil teknologi? Hvornår startede man op? Det andet delmål var at få en fornemmelse af, hvorvidt og hvordan kom-

Table 1: Oversigt over dataindsamlingen

Analyseniveau	Hovedformål	Indsamlingsteknikker	Tidspunkt
Population	Kortlægge udbredelsen af mobil teknologi i den kommunale hjemmepleje og få chefernes vurdering af baggrunden for indførelse (eller afvisning) af mobil teknologi, inspirationskilder mv.	Survey til kommunale ældrechefer i de 98 kommuner (svarprocent 100).	september-november 2007
Felt	Belyse det sociale teoretiserings- og konstruktionsarbejde, der knytter sig til idéen om brug af mobil teknologi i hjemmeplejen.	Dokumentanalyse, herunder konsulenter og it-firmaers fremstilling af mobil teknologi samt fremstillingen af mobil teknologi i policydokumenter. Interview med nøgleaktører i hjemmehjælpsfeltet. Medieanalyse. Fremstilling af mobil teknologi i hjemmeplejen i fagblade og aviser i perioden fra 1998-2008.	maj-november 2008

munerne er påvirket af deres institutionelle omgivelser. Derfor blev der blandt andet spurgt til, hvorfra kommunerne hentede inspiration i forbindelse med indførelse af mobil teknologi, og om statslige støttekroner var en afgørende motivation for indførelsen af mobil teknologi. Rundspørgen blev gennemført via telefon, og det lykkedes at indhente svar fra samtlige 98 kommuner.

Anden del af dataindsamlingen havde til formål at indfange det teoretiseringsarbejde, som knytter sig til mobilteknologianvendelse i hjemmeplejen. Hvad er det med andre ord for opfattelser og viden, som forskellige aktører i hjemmehjælpsfeltet knytter til mobil teknologi, og hvordan gør de det? Data-materialet består af:

- Interviews med udvalgte aktører i hjemmehjælpsfeltet (repræsentanter for KL, Socialministeriet og Finansministeriet), som var særligt aktivt involveret i at fremme idéen om mobilteknologianvendelse, navnlig via pilotprojektet CareMobil (Socialministeriet, 2005). Interviewene blev gennemført som telefoninterviews af en times varighed med det formål at få respondenternes historie om CareMobil, herunder hvilke aktører der var involveret, og hvilken rolle de spillede.

- Policy-dokumenter, fx budgetredegørelser (Finansministeriet, 2004), konsulentrapporter (Ramböll Management, 2007) og projektbeskrivelser og evalueringer af mobil teknologi (Socialministeriet, 2005), som indgår i teoretiseringen. Dokumentindsamlingen beror ikke på en egentlig systematisk søgning, men snarere på hvad der er blevet refereret i tidligere danske undersøgelser om emnet (fx Nilsson, 2008) og input fra kollegaer i forskningsverdenen. Det er ingen garanti for, at ”det hele” er med, men formodentlig er de mest centrale dokumenter indfanget.
- It-firmaers fremstilling af mobil teknologi. Der findes flere forhandlere af it-systemer med åbenlyse kommercielle interesser i at få mobil teknologi udbredt i hjemmeplejen (forhandlere af elektroniske omsorgssystemer, netudbydere, forhandlere af håndholdte terminaler). Der sættes her alene fokus på forhandlerne af elektroniske omsorgssystemer, som er særligt interessante, da de udvikler og sælger softwareapplikationer, der muliggør mobil adgang til omsorgssystemerne. Konkret belyses, hvordan de tre største udbydere, Zealand Care, CSC, og Ramböll, fremstiller mobil teknologi på deres hjemmesider som led i teoretiseringen af mobil teknologi.
- Medieanalyse: Ifølge det anlagte teoretiske perspektiv spiller medierne ofte en væsentlig rolle i legitimeringen af nye innovationer. For at få indsigt i hvordan mobil teknologi fremstilles i medierne, baseres undersøgelsen på en analyse af avis- og fagbladsartikler. Artiklerne er fundet i den elektroniske database Infomedia og dækker perioden 1998-2008. Alt i alt inkluderer analysen 298 avis- og tidsskriftsartikler om emnet, som blev kodet på årstal og fremstillingsform, dels for at spore udviklingen i antallet af artikler over tid, dels for at spore fremstillingen/italesættelsen af mobil teknologi over tid som en del af teoretiseringen. (For nærmere information om dataindsamling se Nielsen (2010)).

Første skridt i dataanalysen bestod i at gennemlæse de transskriberede interviews og de indsamlede dokumenter for at få et overblik over det samlede datamateriale (Huberman og Miles, 1994). Dernæst udgjorde den teoretiske referenceramme, og navnlig Greenwood, Suddaby og Hinings (2002) bud på teoretiseringsaktiviteter, væsentlige pejlemærker for, hvad der blev ”kigget efter” i det empiriske datamaterialet. I den forstand dannede det teoretiske apparat et forholdsvis fast omdrejningspunkt i struktureringen af data. Når det er sagt, er fortællingen om institutionaliseringen af mobil teknologi samtidig baseret på en heuristisk tilgang, hvor opdelingen i faser dels er inspireret af eksisterende fasemodeller for institutionel forandring i organisatoriske felter (Tolbert og Zucker, 1996; Greenwood, Suddaby og Hinings, 2002), dels er inspire-

ret af substansen i det empiriske datamateriale. Herudfra blev der konstrueret en fortælling om institutionalisering af mobil teknologi i hjemmehjælpsfeltet opdelt i tre forskellige, men sammenhængende faser (tilblivelse, eksperimenter og udbredelse).

Analyse

I det følgende præsenteres analysen. Tabel 2 repræsenterer en oversigt over centrale begivenheder fra de tre identificerede faser i institutionaliseringsforløbet. I appendiks findes en række datatabeller, som analysen trækker på.

Tabel 2: Oversigt over væsentlige begivenheder

Fase 1 (1998-2001) Tilblivelse	Fase 2 (2002-2005) Eksperimenter	Fase 3 (2006-2008) Udbredelse
Mobil teknologi i hjemmeplejen begynder så småt at optræde i den danske debat i sidste halvdel af 1990'erne.	Fleere kommuner afprøver mobil teknologi. Der etableres (2002-2005) et nationalt pilotprojekt (CareMobil).	Hastig vækst i kommunernes optag af mobil teknologi.
Mobil teknologi fremstilles som en ”interessant innovation”.	CareMobil evaluering offentliggøres i 2005. CareMobil præsenteres som en succesfuld innovation, hvor forretnings- og effektivitetsmæssige gevinster ved mobil teknologianvendelse fremhæves.	Øget politisk opmærksomhed om mulige gevinster ved mobil teknologi.
De første kommuner eksperimenterer med håndholdte løsninger i hjemmeplejen i 1998. Tæt samarbejde med it-firmaer.	Autoritative aktører i hjemmehjælpsfeltet støtter op om mobil teknologi.	Statslig støtte (ca. 320 mio. kr.) til implementering af mobil teknologi accelererer udbredelsen.
”Pionerstemning”, men projekterne hæmmes af tekniske vanskeligheder. Projekterne sættes i bero efter pilotforsøg.	Stadig positiv medieomtale.	Fleere kritiske historier dukker op i medierne om brug af mobil teknologi (fx tekniske problemer, medarbejdermodstand).
Positiv medieomtale.		

Fase 1: Tilblivelse (1998-2001)

Hjemmeplejen har navnlig fra midten af 1990'erne været gennem en række større eller mindre reformer (fx Fælles Sprog), som har foranlediget et behov for teknologisk understøttelse af arbejdet i ældreplejen (Nilsson, 2008). Et af delformålene med Fælles Sprog var at øge digitaliseringsgraden i hjemmeplejen

og at udvikle et it-redskab til bedre styring af området (Hansen og Vedung, 2005). Mulighederne for at indføre ny teknologi i hjemmeplejen fik således et skub fremad i forbindelse med indførelsen af Fælles Sprog, der startede midt i 1990'erne, hvor der bliver fastlagt begreber, standarder og datamodeller, som grundlæggende er fælles for de it-forhandlere, der udbyder omsorgssystemer og mobiløsninger til hjemmeplejen. De it-systemer, der har vundet indpas, baseres alle på Fælles Sprogs kategoriseringsystemer (Hansen og Vedung, 2005).

Idéen om brug af mobil teknologi i hjemmeplejen begynder så småt at optræde i den danske debat i sidste halvdel af 1990'erne. I løbet af 1990'erne implementerer mange kommuner elektroniske omsorgsjournaler, som er den teknologiske forudsætning for indførelse af mobil teknologi i hjemmeplejen. I 1998 afprøver foregangskommuner i samarbejde med it-firmaer mobil teknologi i hjemmeplejen. Græsted-Gilleleje (nu Gribskov) er antagelig den første kommune, hvor en gruppe hjemmehjælpere afprøver håndholdte computere (Computerworld, 1999).

It-firmaer indtog en vigtig rolle i den tidlige institutionaliseringsfase. De udviklede ikke alene nye teknologiske løsninger, men de samarbejdede tæt med kommuner og var aktivt involveret i implementeringen af piloter (Nilsson, 2008). Mobil teknologi fremhæves som en "interessant innovation" (se fx Jyllands Posten, 1999) der kan medvirke i moderniseringen af ældreplejen. Tilkendegivelser i medierne om potentialer ved brug af mobil teknologi er positive (se appendiks, tabel 1). Trods pionerstemning hæmmes projekterne af tekniske vanskeligheder, og de første forsøg sættes i bero efter pilotprojekter.

Fase 2: Eksperimenter (2002-2005)

I den næste fase fremhæves behovet for mobilteknologianvendelse mere intensivt, og idéen får politisk opbakning, ligesom flere eksperimenter ser dagens lys. Parallelt med at flere kommuner (fx København) afprøver mobil teknologi, etableres der i 2002 et nationalt pilotprojekt, som kommer til at udgøre en central aktivitet i teoretiseringen af mobil teknologi. Et trekløver bestående af KL, Finansministeriet og Socialministeriet er initiativtagere til projektet, som døbes CareMobil. Ud over seks pilotkommuner involveres de seks daværende udbydere af elektroniske omsorgssystemer i projektet.

Tilblivelsen og karakteren af CareMobil-projektet handler ikke alene om, at det er centrale aktører i hjemmehjælpsfeltet, der er involveret. Det er også historien om, hvordan CareMobil-projektet indskrives i den politiske dagsorden. Perioden omkring tilblivelsen og gennemførelsen af CareMobil-projektet, herunder ikke mindst valgkampene 2001 og 2005, præges af en ret heftig kritik af

det såkaldte minut- og stregkodetyranni i hjemmeplejen. KL-repræsentanten fortæller om, hvordan det får indvirkning på tilblivelsen af CareMobil:

Vi stod i en situation, hvor stregkodescannere bliver betragtet som djævelskab, og vi stod med nogle kommuner, der hellere vil have mobile enheder, der kan informatisere medarbejdere ... De skal ikke gå ind til en gammeldags computer. At føde den tanke i 2001 og 2002. Der skal du lige huske på, at der er nogle, som først har opdaget, at der er noget som hedder internettet ... Vi står altså med en ældrepleje, som har været meget udskældt i pressen, og jeg synes faktisk, at vi har et fundament for at lave nogle ret fremme i skoen-digitaliseringer ... og det fik vi så med CareMobil, og vi fik det så koblet sammen med frit valg og standardisering og den slags (interview, repræsentant KL).

Repræsentanten for Socialministeriet supplerer og illustrerer, hvordan CareMobil bevidst ”skrives ind” i den politiske dagsorden.

Og politisk, der er intet pres ovenfra. Tværtimod skepsis ... altså vi er inde i første del af 2002, og alle kan huske Anders Fogh Rasmussens dagsorden med minuttyranni, så der ligger faktisk en skepsis, og derfor bliver det solgt på frit leverandørvalg og kvalitet ... I det hele taget vil den nye borgerlige regering gerne søsætte nogle skibe, som kan fremme vilkårene for de private leverandører. Og der bliver CareMobil politisk koblet på. Det er faktisk tesen om, ja vi vidste ikke bedre på det tidspunkt, hvis du har en Nilfisk støvsuger og en håndholdt computer, så kan du etablere dig som privat leverandør og undgå problemstillinger med kommunikationen. Og det handlede selvfølgelig også om kvalitet, og det handlede selvfølgelig også om ressourcer, men den dagsorden var mere Finansministeriets. ... Altså at vi spillede kvalitetskortet. Og at vi spillede det frie leverandørvalg, og vi undspillede nok det med kommunal kontrol (interview, repræsentant Socialministeriet).

CareMobil er et eksempel på, at en innovation fremmes ved at den knyttes til andre positive idéer (her frit valg, bedre kvalitet og effektiv ressourceudnyttelse). Samtidig nedtones andre og mere kontroversielle aspekter (spørgsmålet om kontrol og stregkoder). Det lykkedes på den måde at få designet et politisk salgbart projekt, som kunne tilfredsstillе de involverede parter's interesser. Selvom alle parter var enige om, at mobil teknologi ”er en god idé”, var projektet ikke uden knaster. Interessevaretagelse og kompromis var en del af projektførløbet. I Socialministeriets optik handlede det ikke mindst om at understøtte Frit Valg. Fra KL's side handlede det mere om at få udryddet stregkodesystemet og

den i deres øjne ensidige fokusering på styring og dokumentation og i stedet at få indført nogle multifacetterede mobile løsninger, der kunne mere end blot registrere tidsforbrug i hjemmeplejen (interview, repræsentant KL). I Finansministeriets optik handlede det snarere om at identificere en fornuftig business case med fokus på økonomiske og forretningsmæssige aspekter (interview, repræsentant Finansministeriet).

I løbet af projektet, og i den endelige evaluering (Socialministeriet, 2005), viser det sig, at spørgsmålet om at måle effekter, og navnlig spørgsmålet om effektivitet, kommer til at sætte fodaftryk på projektet. I interviewet med repræsentanten fra Socialministeriet formulerer han det sådan:

Altså, det handler nu om at dokumentere effekter med henblik på at skabe et solidt beslutningsgrundlag for kommunerne. Det grundlæggende bliver at dokumentere ressourcefrigørelse som effekt. Altså, implementeringen skal basere sig på en fornuftig business case, og at man henter gevinster.

I den forstand bliver Finansministeriets (og delvis også Socialministeriets) dagsorden toneangivende, mens det i mindre udstrækning bliver et projekt om ”faglig udvikling”, som i højere grad var KL’s dagsorden. Med cost-benefit-tankegang i højsædet kommer CareMobil til at flugte med de overordnede strategier for digitalisering af den offentlige sektor, hvor man navnlig fra 2002 og fremefter øger betoningen af effektivisering og dokumentering af gevinster (Ejersbo og Greve, 2008).

CareMobil får positiv omtale. I den afsluttende evaluering (Socialministeriet, 2005) er budskabet at teknologien er moden, personalet er begejstrede og investeringer i mobil teknologi kan hentes hjem efter et år. Navnlig hæfter evalueringen sig ved, at det administrative tidsforbrug kan reduceres, idet plejepersonalet kan gøre arbejdet færdigt ude ved borgeren og derved undgår efterfølgende at skulle efterbehandle opgaverne (journalføring, registrering af aktiviteter mv.) hjemme på kontoret.

CareMobil fremstår som en central aktivitet i teoretiseringen (Greenwood, Suddaby og Hinings, 2002) af mobil teknologi. Resultater fra pilotforsøg med mobil teknologi i bestemte kontekster (seks kommuner) generaliseres. Egenskaberne med teknologien blev præciseret/simplificeret (teknologien er moden) og effekterne af mobilteknologianvendelse tydeliggjort (teknologien sikrer bedre ressourceudnyttelse). Der er således en klar mål-middelsammenhæng, og brug af mobil teknologi fremstår som en win-win-situation for de involverede aktører (bedre ledelsesinformation til politiske beslutningstagere, tidsbesparel-

ser og en mindre travl hverdag for hjemmehjælpere, mindre dokumentation for grupelederne, og bedre kvalitet for borgerne).

Med CareMobil-projektet fulgte også bestemte handlingsanvisninger (business cases, kravspecifikationer, model for gevinstrealisering), som hjemmeplejens organisationer kunne benytte som inspiration ved indførelse af mobil teknologi. I den forstand repræsenterer CareMobil oversættelsen fra enkeltstående lokale forsøg til et nationalt ”koncept”, hvor teknologien tilføres ny viden, støttes af autoritative aktører i hjemmehjælpsfeltet, og hvor særlige aspekter af innovationen betones (effektivitet og kvalitet), mens andre nedtones (kontrol og utilstrækkelig teknisk design). Ser man isoleret på den ældrepolitiske dagsorden, var det ikke selvklart, at man på daværende tidspunkt etablerede et storstilet pilotprojekt om mobil teknologi. Teknologien har, i lighed med de i offentligheden udskældte stregkoder, et iboende kontrolpotentiale og kan benyttes til detaljeret tidsregistrering af arbejdsaktiviteter i hjemmeplejen (hvilket også er praksis i mange kommuner (Nielsen, 2010)). I ”indpakningen” af projektet lykkedes det imidlertid at skrive denne del ud af historien og i stedet betone teknologiens effektivitetsfremmende potentialer.

Parallelt med CareMobil-projektet udspiller der sig også andre teoretiseringsaktiviteter. Fx præsenterer it-firmaet CSC en 20 minutter lang video på deres hjemmeside, hvor man kan se både politikere, ældrechefer, decentrale ledere, sygeplejersker og hjemmehjælpere i Københavns Kommune fortælle om fordelene ved brug af mobil teknologi, samtidig med at vi følger PDA’er ”på arbejde” i hjemmeplejen. Medieomtalen er også stadig positiv i denne fase (appendiks, tabel 1). I artiklerne skrives der typisk om gevinsterne ved teknologien. Det kommer blandt andet til udtryk i kronikken ”Ældreområdet digital revolution”, hvor forfatterne peger på, at mobil teknologi ”kan puste støvet af ældreområdet image og tiltrække en ny generation af SMS-vante unge medarbejdere” (Nyhedsmagasinet Danske Kommuner, 2003).

Samlet set eksisterer der i denne fase konsensus blandt autoritative aktører i hjemmehjælpsfeltet om, at mobil teknologi er vejen frem, og der er ikke nævneværdige modforestillinger.

Fase 3: Udbredelse (2006-2008)

Mens perioden til og med 2005 kan ses som en fase, hvor anvendelse af mobil teknologi er forbeholdt en eksklusiv gruppe af kommuner, byder de følgende år på en hastig vækst (appendiks, tabel 3). I denne fase opnår mobil teknologi i stadig stigende grad positiv politisk opmærksomhed. I ”Digitaliseringsstrategien for det sociale område” (Socialministeriet, 2006a) formuleres det eksplicit

som et formål at få udbredt mobil teknologi i hjemmeplejen. Statsministeren fremhæver direkte gevinsterne ved mobil teknologi, fx i en kronik i Politiken:

Men der skal være penge til at investere i den teknologi, som er nødvendig for at få en moderne offentlig sektor ... I flere kommuner har hjemmehjælperen en håndholdt computer med ud til den ældre. Her kan personalet hente og indtaste oplysninger under selve besøget. Det gør det lettere at koordinere indsatsen. Den ældre får bedre pleje. Og hjemmehjælpen skal ikke bruge så meget tid på administration. Der bliver tid til det vigtigste: Omsorg og pleje til den ældre (Politiken, 2006).

Konsulentrapporter understøtter dette budskab. I en rapport finansieret af Ingeniørforeningen anslog konsulenter fra Rambøll Management, at tidsforbruget på administrative opgaver i hjemmeplejen kan reduceres med 2500-3000 fuldtidsstillinger, såfremt investeringerne i mobil teknologi udbredes til alle landets kommuner. Mobil teknologi præsenteres her som et redskab, der kan frigøre ressourcer fra administration til brug for service, under slogans som ”fra kolde til varme hænder” (Rambøll Management, 2007).

I 2006 beslutter regeringen at støtte implementeringen af mobil teknologi i kommunerne med mere end 320 mio. kr. gennem ”Pulje til bedre og mere fleksibel hjemmehjælp” (Socialministeriet, 2006a). De positive erfaringer fra CareMobil udgjorde en væsentlig bevæggrund for at øremærke støttekrone til mobil teknologi.

CareMobil-projektet har blandt andet vist, at implementeringen af håndholdte computere kan frigøre tid, så hjemmehjælperen kan være hos borgeren frem for på kontoret ... Kommunerne vil med fordel kunne tage udgangspunkt i de erfaringer, der er opnået i CareMobil projektet (Socialministeriet, 2006b).

Støttebeløbet er medvirkende til den hastige udbredelse af mobil teknologi i årene 2006 og 2007 (appendiks, tabel 1). I hvert fald svarer 66 pct. af ældrecheferne, at ”Puljen til bedre og mere fleksibel hjemmehjælp” var afgørende for kommunens indførelse af mobil teknologi (appendiks, tabel 2). I den forstand fremstår strategien særdeles effektiv. Som det spidsformuleres i interviewet med KL-repræsentanten: ”... når du smider en pose penge foran kommunerne, så render de jo efter den”.

I takt med den hastige udbredelse begynder medierne at tegne et mere broget billede af mobil teknologi i hjemmeplejen (appendiks, tabel 1). Der er stadig positive historier, men der dukker flere kritiske artikler frem, og ser man

isoleret på 2007, overstiger antallet af kritiske historier rent faktisk de positive. En række artikler omhandler tekniske problemer i forbindelse med implementeringen, mens andre omhandler utilfredshed blandt frontmedarbejdere, som føler sig kontrollerede. Eksempelvis lyder en overskrift ”Underskrifter mod tidstyranni”, hvor der skrives: ”Hjemmeplejerne i Slagelse Kommune troppede i går op på rådhuset for at protestere over de såkaldte PDA-terminaler ... Efter vi er begyndt at køre med terminalen, er vores arbejdsmiljø blevet forringet. Vi føler os stressede af tidstyranniet, fordi vi hele tiden skal tænke på at trykke på den, når vi går ind og ud af borgernes hjem. Det virker som om, de ikke stoler på os” (Sjællands Nyheder, 2007).

I denne fase ytrer interesseorganisationer som Ældre Sagen og FOA sig også mere kritisk om brugen af mobil teknologi, som forbindes med unødigt kommunal kontrol (FOA, 2008). Mens de to første faser var præget af stor grad af konsensus (mobil teknologi er godt), kendetegnes denne fase ved et mere fragmentarisk syn på mobilteknologianvendelse. Da vi forlader casen i 2008, kan mobil teknologi måske bedst betegnes som semi-institutionaliseret (Tolbert og Zucker, 1996). Langt de fleste kommuner anvender mobil teknologi, og centraladministrationen, konsulenter og it-firmaer støtter stadig op om mobilteknologianvendelse. Der er dog også modsatrettede tendenser; interesseorganisationer og fagforeninger begynder at forholde sig mere kritisk til udviklingen (FOA, 2008); plejepersonalet er delte i synet på teknologien (Nielsen og Jacobsen, 2012), og der eksisterer usikkerhed om, hvorvidt de potentielle besparelser vitterligt indhentes (Nielsen, 2009). Teknologiens egenskaber blev nok oversolgt, idet udmeldinger om modne og arbejdskraftsbesparende teknologier ikke holdt stik, ligesom mange projekter oplevede betydelig medarbejdermodstand (Nilsson, 2008; Nielsen, 2010). Selvom mobil teknologi har været i anvendelse i en årrække, er det således langt fra alt, der er faldet endeligt på plads. I den forstand er teknologien stadig i støbeskeen. Der også eksempler på kommuner (Kolding, Frederikshavn, Morsø), som har afskaffet PDA-teknologi igen.

Konklusion

Denne artikel har via et longitudinelt casestudie illustreret, hvordan en teknologisk innovation (mobil teknologi) på ganske kort tid vinder stor indpas i den offentlige sektor (hjemmeplejen). I den afsluttende diskussion redegøres for undersøgelsens hovedresultater og forskningsbidrag.

Med teoretisk ammunition fra institutionel organisationsteori har analysen vist, hvordan historisk skabte vilkår, politik, magtfulde aktører og et veltilrettelagt socialt konstruktionsarbejde tilsammen formede udbredelsen og institutionalisering af mobil teknologi i hjemmeplejen. Det var en teknologisk for-

udsætning for udbredelsen, at stort set alle kommuner havde bagvedliggende it-systemer på plads, ligesom ændrede lovgivningsmæssige og organisatoriske vilkår stimulerede et behov for it-understøttelse af arbejdet i hjemmeplejen. Samtidig formede det forløbet, at autoritative aktører i hjemmehjælpssektoren konstruerede en ”pakke” (Newell, Swan og Galliers, 2000) med positive og politisk accepterede elementer i tilknytning til mobil teknologi. Navnlig pilotprojekt CareMobil udgjorde en central teoretiseringsaktivitet (Greenwood, Suddaby og Hinings, 2002), hvor mobil teknologi blev tillagt ny viden, effekterne klarlagt og resultaterne formidlet i positive toner. I dette forløb fremstilles mobil teknologi som en innovation, der relativt omkostningsfrit og uden de helt store anstrengelser kan modernisere hjemmeplejen, mens andre og mere kontroversielle emner nedtones. Det er i denne cocktail af indpakningsform og magtfulde aktører, som samstemmende støtter op om innovationen, at den legitimeres, tildeles statslige støttekroner og udbredes med stor hast i den danske hjemmepleje. I dette forløb forsvinder i øvrigt en del af den kompleksitet, som først for alvor tydeliggøres, da det store flertal af kommuner begynder at anvende teknologien (fase 3).

Sammenholdes de empiriske fund med Greenwood, Suddaby og Hinings (2002) karakteristik af teoretiseringsaktiviteter, synes det ikke så meget at handle om, at hjemmeplejen har fejlet på væsentlige områder. Snarere består teoretiseringen i, at mobil teknologi præsenteres som mere fordelagtig end eksisterende praksis og som en ”nødvendighed”, der kan fremtidssikre en moderne hjemmepleje i en tid med knappe økonomiske ressourcer og en aldrende befolkning. Hvor den pragmatiske legitimitet sikres ved at mobil teknologi fremstilles som funktionel overlegen i forhold til eksisterende måder at udføre arbejdet på i hjemmeplejen, sikres den moralske legitimitet ved, at teknologien knyttes til fremherskende og moderigtige forestillinger om effektivitet, rationalitet og modernisering. Selvom omdrejningspunktet for analysen primært har været den kognitive dimension af institutioner, viser casen også, hvordan mobil teknologi er blevet båret frem af hierarkiet qua tildeling af økonomiske ressourcer til implementering af mobil teknologi (regulativ dimension). Dette underbygger forestillingen om, at forskellige dimensioner af institutioner (Scott, 1995) har en tendens til at forstærke hinanden (Hoffman, 1999).

Undersøgelsen supplerer på flere områder den spirende litteratur om innovation i den offentlige sektor. For det første er omdrejningspunktet for undersøgelsen velfærdsteknologi, som er en af de innovationer, der er stor tiltro til i indretningen af en mere effektiv offentlig sektor, men som stadig er sparsomt belyst. Undersøgelsen af mobil teknologi kan ses som første generation af velfærdsteknologi, men de erfaringer, der kan drages herfra, må forventes at være

relevante i forbindelse med indførelsen af nyere innovationer (fx robotteknologi). Det er et område, hvor vi har behov for mere viden, også med sigte på den stigende vækst i brug af velfærdsteknologi og det stærkt stigende antal ældre fremover.

For det andet zoomer undersøgelsen ind på drivkræfter bag innovation i den offentlige sektor og viser, hvordan velfærdsteknologi kan forstås i en bredere sociopolitisk og interorganisatorisk sammenhæng, og ikke alene som et teknisk og organisatorisk fænomen designet til at forandre administrative arbejds-gange. Denne undersøgelse illustrerer, hvordan viden er blevet formidlet ganske effektivt på tværs af organisationer, ikke mindst via CareMobil-projektet. Omvendt indikerer undersøgelsen også, at entusiastiske udmeldinger om banebrydende teknologi kan skabe problemer for de organisationer, som skal tage det nye i anvendelse. Udmeldinger om at ”flytte fra kolde til varme hænder” har fx ikke vist sig så ligetil, som it-forhandlere, konsulenter og ministerier fremstillede det. Når teknologi sælges som ”pakkedløsning” (som der var tilfældet med mobil teknologi i hjemmeplejen), vil transformationen af den viden og de forestillinger, der knyttes til teknologien, ofte være problematisk, når den skal integreres med eksisterende strukturer og normer i en given organisation (Newell, Swan og Galliers, 2000).

For det tredje underbygger artiklen forestillingen om, at innovationer ofte forandres, mens de spredes. Analysen viser, hvordan mobil teknologi omformes og tilføres ny viden i takt med, at den vinder indpas i hjemmeplejen. Det er historien om en innovation, som tager sit afsæt i et samarbejde mellem it-firmaer og pionerkommuner (fase 1), senere hen legitimeres og tilføres ny viden af magtfulde aktører i hjemmehjælpsfeltet (fase 2), hvorefter den fremskyndes af statslige støttekroner, udbredes med stor fart og vender tilbage til det lokale niveau som en attraktiv innovation, der dog møder modstand i takt med, at implementeringen afføder en række tekniske og organisatoriske problemstillinger (fase 3).

For det fjerde understøtter artiklen nyere strømninger inden for institutionel organisationsteori, som tildeler aktørerne en mere prominent rolle end oprindelige bidrag (fx DiMaggio og Powell, 1983). I den tidlige institutionelle organisationsteori var der en tendens til at fremstille aktører som *cultural dopes* (Fligstein, 2001), der automatisk indordner sig i allerede dannede institutioner. Med afsæt i litteraturen om institutionaliseringsprocesser (Greenwood, Suddaby og Hinings, 2002) viser analysen, hvordan forskellige aktører aktivt medvirker til at mobilisere og udbrede mobil teknologi i hjemmeplejen. CareMobil-projektet tydeliggjorde, hvordan institutionelle entreprenører (DiMaggio, 1988) formåede at navigere i en kontekst af forskellige logikker og interesser

og få mobil teknologi legitimeret, sat på den politiske dagsorden og senere hen tildelt økonomisk støtte.

Selvom mobil teknologi er et interessant studieobjekt (storskala innovationsprojekt med en diversitet af aktører involveret), udgør det alene ét eksempel på innovation i den offentlige sektor. Idet de empiriske resultater i vid udstrækning understøtter de teoretiske udgangspunkter, kan der argumenteres for, at de teoretiseringsmekanismer, der gør sig gældende i denne case, også vil være relevante i andre cases, hvor teknologiske innovationer søges institutionaliseret i og omkring offentlige organisationer. Til gengæld er det ikke på forhånd muligt at afgøre, hvorvidt teoretiseringsaktiviteterne vil gøre sig gældende med samme styrke som observeret i denne undersøgelse. Det er heller ikke med det valgte undersøgelsesdesign muligt endeliggyldigt at besvare, hvorvidt mobil teknologi ville have opnået samme udbredelse, hvis teknologien ikke var blevet teoretiseret, legitimeret og støttet så kraftigt af autoritative aktører i hjemmehjælpfeltet. Men det forekommer sandsynligt, at det har fremmet processen, også fordi udviklingen med mobile teknologier, efter forfatterens viden, ikke er gået nær så hurtigt på andre beslægtede områder (fx sygehusområdet i Danmark). Andre forskere opfordres til at gennemføre komparative og longitudinelle studier af innovation i den offentlige sektor, hvilket kan medvirke til yderligere afprøvning af det institutionelle perspektivs muligheder og begrænsninger i forståelsen af offentlig sektor innovation.

Note

1. Rogers (1962) klassiske innovationsspredningsperspektiv er ofte blevet klandret for at anskue innovationer som faste størrelser, der vanskeligt omformes i et spredningsforløb (Lyytinen og Damsgaard, 2001; Røvik, 2011). Det hører dog med, at Rogers i senere udgaver (Rogers, 2003) har introduceret begrebet *re-invention*, der søger at indfange, at innovationer ofte vil forandres, mens de spredes. Begrebet *re-invention* hos Rogers har dermed visse fællestræk med begrebet *translation*, som det benyttes af Røvik og andre skandinaviske institutionalister.

Litteratur

- Abrahamson, Eric (1996). Management fashion. *Academy of Management Review* 21 (1): 254-285.
- Andersen, Kim Normann og Rony Medaglia (2009). Robotstøvsugning i den offentlige sektor: effekter og udfordringer. *CAICT COMMUNICATIONS 2009/3*, Copenhagen Business School.
- Computerworld* (1999). *Hjemmehjælpens håndholdte hjælper*. 10. september, skrevet af Claus Thorhauge.

- DiMaggio, Paul J. (1988). Interest and agency in institutional theory, pp. 3-32 i Lynne G. Zucker (red.), *Institutional Patterns and Organizations*. Cambridge, MA: Ballinger.
- DiMaggio, Paul J. og Walther W. Powell (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48 (2): 147-160.
- Djelic, Marie-Laure og Kerstin Sahlin-Anderson (2006). *Transnational Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow og Jane Tinkler (2006). New public management is dead: long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3): 467-494.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2008). *Moderniseringen af den offentlige sektor*. 2. udg. København: Børsens Forlag.
- Fligstein, N. (2001). Social skill and the theory of fields. *Sociological Theory* 19 (2): 105-125.
- Finansministeriet (2004). *Budgetredegørelse 2004: Udgifter og effektivitet i den offentlige sektor*. København: Finansministeriet.
- FOA (2008). *Registrering og dokumentation i hjemmeplejen – indtryk fra 7 kommuner*. Udarbejdet af Bureau 2000 for FOA.
- Friedland, Roger og Robert R. Alford (1991). Bringing back in: symbols, practices, and institutional contradictions, pp. 232-263 i Walther W. Powell og Paul J. DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Greenwood, Royston, Roy Suddaby og C. R. Hinings (2002). Theorizing change: the role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. *Academy of Management Journal* 45 (1): 58-80.
- Hansen, Morten Balle og Evert Vedung (2005). *Fælles sprog i ældreplejens organisering. Evaluering af et standardiseret kategorisystem*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Hargrave, Timothy og Andrew H. Van De Ven (2006). A collective action model of institutional innovation. *Academy of Management Review* 31 (4): 864-888.
- Hoffman, Andrew J. (1999). Institutional evolution and change. Environmentalism and the U.S. chemical industry. *The Academy of Management Journal* 42 (4): 351-371.
- Jepperson, Ronald L. (1991). Institutions, institutional effects, and institutionalism pp. 143-163 i Walther W. Powell og Paul J. DiMaggio (red.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lyytinen, Kalle og Jens Damsgaard (2001). Whats wrong with diffusion theory? *Proceedings of the IFIP TC8 WG8.1 Fourth Working Conference on Diffusing Software Products and Process Innovations*. *IFIP Conference Proceedings* 187: 173-190.

- Miles, Matthew B. og Michael A. Huberman (1994). Data management and analysis methods, pp. 428-444 i Norman Denzin og Yvonna Lincoln (red.), *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Newell, Sue, Jacky Swan og Robert D. Galliers (2000). A knowledge-focused perspective on the diffusion and adoption of complex information technologies: the BPR example. *Information System Journal* 10 (3): 239-259.
- Nielsen, Jeppe Agger (2009). Mobil teknologi i hjemmeplejen: et tveægget sværd. *Gerontologi* 25 (1): 4-7.
- Nielsen, Jeppe Agger (2010). *Forførende teknologi. En multi-level analyse af spredning og institutionalisering af mobil teknologi i hjemmeplejen*. Ph.d.-afhandling, Aalborg: Aalborg Universitet, Ph.d.-serie, Institut for Statskundskab.
- Nielsen, Jeppe Agger og Jørgen Goul Andersen (2006). *Hjemmehjælp. Mellem myter og virkelighed*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Nielsen, Jeppe Agger og Sarah Borup Jacobsen (2012). Besnærende teknologi. *Nordiske Organisasjonsstudier* 14 (2): 3-26.
- Nilsson, Magnus (2008). *Arbejdet i hjemmeplejen. Et etnometodologisk studie af IT-støttet samarbejde i den københavnske hjemmepleje*. Ph.d.-afhandling, Roskilde: RUC.
- Nyhedsmagasinet *Danske Kommuner* (2003). Ældreområdets digitale revolution, nr. 37.
- Politiken* (2006). Kvalitetsreformen. Kronik af statsminister Anders Fogh Rasmussen, 16. november.
- Rambøll Management (2007). *Omsorgsteknologi kan give mere tid til pleje i ældresektoren*. København: Ingeniørforeningen i Danmark.
- Rogers, Everett (1962). *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press.
- Rogers, Everett (2003). *Diffusion of Innovations*. 5. udg. New York: The Free Press.
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisationer. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet*. Bergen, Sandviken: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former i det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2011). From fashion to virus: an alternative theory of organizations' handling of management ideas. *Organization Studies* 32 (5): 631-654.
- Scott, Ricard W. (1995). *Institutions and Organizations*. London: Sage.
- Sjællands Nyheder* (2007). Underskrifter mod minutt tyranniet. 14. december.
- Socialministeriet (2005). *CareMobil. Introduktion til mobile it-løsninger i ældreplejen*. København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (2006a). *Strategi for digitalisering på det sociale område 2005-2008*. København: Socialministeriet.
- Socialministeriet (2006b). *Vejledning til Pulje til bedre og mere fleksibel hjemmehjælp*. København: Socialministeriet.

- Strang, David og John W. Meyer (1993). Institutional conditions of diffusion. *Theory and Society* 22 (4): 487-511.
- Tolbert, Pamela S. og Lynn G. Zucker (1996). Institutional theory, pp. 175-190 i Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy og Walter R. Nord (red.), *The Handbook of Organization Studies*. London: Sage Publications.
- Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage Publications.

Appendiks

Tabel A1: Fremstilling af mobil teknologi i nyhedsmedier, fordelt på årstal (pct.)

	Positiv omtale	Negativ omtale	Blandet	Neutral	Total	Antal artikler
Fase 1 (1998-2001)	64	0	18	18	100	11
Fase 2 (2002-2005)	58	10	12	15	100	75
Fase 3 (2006-2007)	43		15	21	100	212

Tabel A2: Støttekronernes betydning for kommunernes indførelse af mobil teknologi. Ældrechefernes vurdering (pct.)

	Ja	Nej	Ved ikke	I alt	Antal kommuner
Har ”Puljen til bedre og mere fleksibel hjemmehjælp” været afgørende for kommunens indførelse af mobil teknologi?	66	30	4	100	76 ^{a)}

a. Antallet af kommuner som på undersøgelsestidspunktet (2007) benyttede mobil teknologi.

Tabel A3: Årstal for kommunernes indførelse af mobil teknologi

	Fase 1 1998-2001	Fase 2 2002-2005	Fase 3 2006-2008 ^{a)}	Benytter ikke	I alt
Antal kommuner	0	18	71	9	98
Pct.	0	18	73	9	100

SPM: Ældrecheferne blev i 2007 bedt om at angive, hvornår kommunen begyndte at tage mobil teknologi i anvendelse blandt hjemmehjælpere.

a. Estimat for 2008. Ældrecheferne blev i 2007 spurgt, om de forventede at indføre mobil teknologi i løbet af 2008. 13 chefer svarede ja til dette spørgsmål.

Anmeldelse

Lotte Bøgh Andersen og Lene Holm Pedersen, *Styring og motivation i den offentlige sektor*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2014.

I bogen *Styring og motivation i den offentlige sektor* fremlægger Lotte Bøgh Andersen og Lene Holm Pedersen resultaterne fra et femårigt (1. februar 2009 til 31. december 2013) forskningsprojekt om motivation i den offentlige sektor. Forskningsprojektets mange videnskabelige artikler fra bogens forfattere og de mange øvrige forskere, der har været involveret i projektet, er på imponerende vis kondenseret til 124 sider, der henvender sig til offentlige ledere og andre med interesse for offentlig styring. Der er således gjort en beundringsværdig indsats for at formulere komplekse forskningsresultater på en lettilgængelig og sammenhængende måde. For at øge bogens tilgængelighed er komplicerede metodiske diskussioner holdt på et minimum, uden at der gås på kompromis med resultatets rækkevidde og nuancer. Fra forskerens perspektiv savnes nok disse metodiske mellemregninger, men forfatterne kompenserer rigeligt for dette ved mange henvisninger, hvor teoretiske og metodiske antagelser kan konsulteres.

Hovedargumenter

Bogen præsenterer overordnet fem hovedargumenter (pp. 12-13), hvoraf særligt tre udgør bogens bidrag. For det første argumenteres for, at der findes en særlig prosocial motivationsform kaldet *Public Service Motivation* (PSM), der er forskellig fra indre og ydre motivation. For det andet plæderes for, at styring kan påvirke ansattes motivation, herunder medarbejdernes niveau af PSM. Endeligt argumenteres for, at PSM kan påvirke ansattes performance i en positiv retning, hvis arbejdsopgaver og -omgivelser passer til medarbejderens PSM. Givet opfyldelsen af disse tre argumenter bliver den samlede tese, at styring (ikke mindst udøvet af offentlige ledere) kan øge den offentlige sektors performance via påvirkning af de ansattes motivation, herunder PSM. I det følgende gås i dybden med disse tre hovedargumenter:

Argument 1: Der findes en særlig motivationsform kaldet PSM
Forfatterne sandsynliggør, at det både er teoretisk og empirisk meningsfuldt at arbejde med PSM som en særlig motivationsform ved siden af ydre og indre motivation. Hvor ydre motivation angår opnåelse af individuelle mål, vedrører indre motivation glæde og energi fra arbejdsprocesser. PSM er i den forbindelse

en ydre motivationsform, der frem for at rette sig mod individets egen nytte, angår handlingernes konsekvenser for samfundet, herunder de pågældende brugere eller samfundet mere generelt (pp. 14-15). På den måde udbygger forfatterne elegant det anvendte teoriapparat, principal-agent-teori, på to punkter. For det første forklares agents handlingsmotiver som en blanding af flere motivationsformer end blot egen nytte, idet også PSM og indre motivation inddrages. For det andet opereres med muligheden for flere samtidige principaler i form af den brede gruppe af borgere/vælgere samt de specifikke brugere af service (pp. 21-22).

I bogen defineres PSM som ”individets orientering mod at bidrage samfundsmæssigt via levering af offentlige ydelser” (p. 51), hvor offentlige ydelser defineres ved offentlig finansiering eller offentlig bestilling. Definitionen muliggør, at PSM også kan aktiveres for privatansatte, der leverer services til den offentlige sektor. Ifølge forfatterne er PSM således ikke forbeholdt offentligt ansatte (p. 87). Ligeledes vises, at PSM er en dynamisk motivationsform, hvis niveau løbende kan ændres blandet andet via socialisering og ledelse. Orienteringen i PSM mod at bidrage samfundsmæssigt måles på fire dimensioner bestående af pligt og loyalitet over for samfundet, medfølelse med andre og samfundet, ønsket om at forbedre politiske beslutninger og viljen til at tilside sætte egne behov (p. 52).

Generelt fremstår konceptualiseringen af PSM velbegrunder og præcis. Senere i bogen kobles PSM ydermere til *motivation crowding*-teori og selvbestemmelsesteori, hvilket nuancerer konceptet, men også til tider efterlader læseren en smule forpustet. Blandt andet kategoriseres PSM i figur 4.1 som en *indre* motivationsform (p. 71), hvilket umiddelbart synes modstridigt med den oprindelige forståelse af PSM som en slags *ydre* prosocial motivationsform (p. 14).

Argument 2: Der er en sammenhæng mellem styring og motivation, herunder PSM

Bogens andet hovedargument er, at der findes en sammenhæng mellem styring og de ansattes motivation, herunder graden af PSM. Konkret vil styring, som ansatte opfatter som understøttende, øge medarbejdernes indre motivation og PSM, mens styring, der opleves som kontrollerende, reducerer de samme motivationsformer. På den måde får offentlige ledere en fremtrædende rolle i måden styringen præsenteres og implementeres på. Som begrundelse refererer forfatterne statistiske analyser, hvor der findes en sammenhæng mellem styring og motivation for henholdsvis folkeskolelærere, social- og sundhedsassistenter og pædagogmedhjælpere samt fysioterapeuter (Andersen, Kristensen og Pedersen, 2011; Jacobsen, 2011; Jacobsen Hvitved, og Andersen, 2011).

For folkeskolelærere viser analyserne den forventede sammenhæng mellem oplevelse af elevplaner som enten understøttende eller kontrollerende på den ene side og graden af indre motivation på den anden side, hvorimod eventuelle effekter for PSM ikke undersøges (Jacobsen et al., 2011). En tilsvarende sammenhæng findes for sosu'er og pædagogmedhjælpere, hvor oplevelsen af dokumentationskrav som enten kontrollerende eller understøttende er korreleret med medarbejdernes indre motivation (Andersen et al., 2011). Dette studie er en metodisk forbedring af den internationale litteratur, idet der også anvendes en registerbaseret, frem for udelukkende selvrapporert, motivationsindikator i form af sygefravær (Andersen et al., 2011). Heller ikke her er en eventuel effekt for PSM undersøgt. Endelig findes den forventede sammenhæng for fysioterapeuter, idet opfattelse af resultatlønsomhed som enten kontrollerende eller understøttende påvirker den indre motivation samt tre af de fire PSM-dimensioner (PSM-dimensionen medfølelse er uberørt) (p. 80).

I bogen er mange metodiske mellemregninger af gode formidlingsgrunde fravalgt. Forfatternes mange henvisninger gør det dog muligt at konsultere de refererede artikler (udgivne og ikke-udgivne), og en udvalgt læsning af disse viser, at forfatterne generelt ikke går længere i resultatformidlingen, end der er rygdækning for. I forhold til sammenhængen mellem styring og motivation er det således centralt, at der er tale om korrelationer og ikke nødvendigvis kausale sammenhænge, da det anvendte surveydata gør det svært at håndtere endogenitet, hvor motivation påvirker styringsoplevelsen, og uobserverede variable, hvor fx medarbejderkarakteristika kan drive både styringsoplevelse og motivation. Opsummerende er argumentet om en generel sammenhæng mellem styring og motivation således støttet af de fremlagte forskningsresultater, men mere forskning, der adresserer endogenitet og uobserverede variable, synes stadig oplagt. Ligeledes er det relevant, at sammenhængen mellem styring og PSM "kun" undersøges for fysioterapeuter, da sammenhængen for de andre sektorer vedrører medarbejdernes indre motivation.

Argument 3: Der er en sammenhæng mellem PSM og performance

De metodiske problemer er ikke mindre udfordrende, når det kommer til sammenhængen mellem PSM og performance. For det første skal performance defineres og måles, og for det andet kan uobserverede variable, som eksempelvis uobserverede medarbejderkarakteristika og selvsektion hos lærere og elever, påvirke både PSM og performance (Andersen, Heinesen og Pedersen, 2012). Forfatterne viser her, hvordan et gennemtænkt forskningsdesign kan løse hovedparten af disse problemer. Ved at se på sammenhængen mellem folkeskole-

læreres PSM og 9. klasse-elevs afgangskarakterer findes et relativt ”objektivt” mål for performance. Derudover sammenlignes karakterer ikke på tværs af elever, men med den pågældende elevs egne eksamenskarakter i andre fag (hvor læreren og dennes PSM dog varierer). På den måde håndteres selvsektion, hvor motiverede lærere vælger skoleklasser med fagligt stærke børn (Andersen et al., 2012). Tilbage står udfordringen med uobserverede lærer karakteristika, der muligvis påvirker både PSM og karakterer. Forfatterne gør også her en indsats for at håndtere læreregenskaber ved at kontrollere for alder, erfaring og uddannelse, men det kan stadigvæk ikke udelukkes, at uobserverede karakteristika som eksempelvis lærerens dygtighed eller samvittighedsfuldhed driver sammenhængen (Andersen et al., 2012). Resultaterne viser, at tre af fire PSM-dimensioner for folkeskolelærerne er positivt korreleret med elevernes afgangskarakterer, hvorimod sammenhængen er negativ for PSM-dimensionen vedrørende pligt og loyalitet over for samfundet.

I en anden refereret artikel af tilsvarende høj metodisk kvalitet vises det, at privatpraktiserende fysioterapeuter med høj PSM i højere grad behandler mere ressourcekrævende patienter, selvom betalingen for disse patienter ikke er større end for de mindre ressourcekrævende brugere (Andersen og Serritzlew, 2012). Den afhængige variabel er dog i dette tilfælde adfærd og ikke performance. Opsummerende kan det derfor konkluderes, at forfatterens argument om en positiv sammenhæng mellem PSM og performance først og fremmest er underbygget for folkeskolelærere.

Samlet vurdering

Samlet er det en helt igennem uspoleret fornøjelse at læse om resultaterne fra Lotte Bøgh Andersens og Lene Holm Pedersens forskningsprojekt om motivation. Bogens indsigter er et oplagt referencepunkt i den fortsatte diskussion om tillid og kontrol i den offentlige sektor, og det er oplagt at fremtidig forskning tager afsæt i bogens hovedtese; at offentlig styring kan påvirke den offentlige sektors performance via de ansattes motivation. Denne hovedtese støttes gennem bogen via et imponerende empirisk arbejde, der angiver retning og sætter en høj standard for yderligere forskning, hvor eksempelvis de beskrevne metodiske udfordringer kan adresseres. Bogen er varmt anbefalet til alle med interesse i offentlig styring, herunder naturligvis bogens primære målgruppe af offentligere ledere, der også får indsigtfulde anbefalinger om rekruttering og fastholdelse med på vejen.

Litteratur

- Andersen, Lotte Bøgh, Eskil Heinesen og Lene Holm Pedersen (2012). How does public service motivation affect performance in schools? Conference in Association for Public Policy Analysis and Management (APPAM), 8.-10. november, Baltimore, MD.
- Andersen, Lotte Bøgh, Nicolai Kristensen og Lene Holm Pedersen (2011). Do documentation requirements reduce intrinsic motivation and increase worker absence? Paper, 11h Public Management Research Association Conference, The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, 2.-4. juni.
- Andersen, Lotte Bøgh og Søren Serritzlew (2012). Does public service motivation affect the behavior of professionals? *International Journal of Public Administration* 35 (1): 19-29.
- Jacobsen, Christian Bøtcher (2011). *Organisatorisk support og samproduktion: Et eksperimentelt studie af styringsstrategier i den offentlige uddannelsessektor*. Aarhus: Politica.
- Jacobsen, Christian Bøtcher, Johan Hvitved og Lotte Bøgh Andersen (2011). (Mis)managing employee motivation? Obligatory student plans, intrinsic task motivation and public service motivation for Danish teachers. Paper, the 33rd EGPA conference, Bukarest, 7.-10. september.

Søren Kjær Foged

Abstracts

Morten Valbjørn, Johanne Grøndahl Glavind and Tonny Brems Knudsen
From classic to new English School: theoretical, methodological and empirical contributions

This article focuses on the new English School and its revitalized research program with main attention paid to its five revisions: 1) a new take on world society with focus on non-states actors; 2) the revision of the relationship between pluralism and solidarism; 3) the differentiation of international society into two dimensions: the global and the regional international society; 4) the refinement of the School's concept of international institutions; and 5) methodological pluralism. The article argues that the way forward for the English School is to continue its development of middle range theory, including both interpretative and explanatory research strategies.

Barry Buzan

Great power management and regional ownership in a new world order: rivalry, balancing or concert?

This article revisits the classic pluralist-solidarist debate by focusing on primary institutions as representing the normative structure of international society. The pluralist-solidarist debate is a permanent engagement with how best to balance the demands for order and for justice in response to an ever-changing set of social and material conditions. The paper introduces a distinction between cosmopolitan and state-centric solidarism and shows how, both theoretically and in practice, this helps to clarify the dynamic tension in the pluralist-solidarist debate. The implications are explored in relation to the evolution of primary institutions. The article makes two key arguments. The first is that pluralism and solidarism are not mutually exclusive, but necessarily linked in a continuous creative political discourse about what the normative structure of international society is and should be. The second is that while the basic normative structure of international society remains pluralist, this structure has been and is being increasingly infused with solidarist elements, both in the form of new institutions and in changes of legitimacy and practice within older institutions.

David Delfs Erbo Andersen and Allan Toft Knudsen

Why selectivity in humanitarian intervention?

A configurational comparative English School analysis

The international society acts selectively when making the choice between intervening or not in humanitarian crises. By employing and examining well-known English School theory, this article seeks to answer what conditions this selectivity. Via an investigation of 29 post-Cold War humanitarian crises, the analysis confirms the prevalent assumption that a perceived, low resource level attached to an intervention is a necessary condition for humanitarian intervention. Surprisingly, the analysis also shows that media attention and oil interests play a very limited role in states' calculations. The analysis further demonstrates that under certain conditions the complex issues and theories of the English School may fruitfully be operationalized and analyzed in a positivist, explanatory design as an alternative to the school's traditionally hermeneutically interpretive one.

Cagdas Citirikkaya

The great powers and regional ownership: the responsibility to protect in Libya and Syria

The activism of the League of Arab States on the humanitarian crisis in the 2011 Libya-conflict and the 2011-2014 Syria-conflict led to an intense debate over the importance of "regional ownership" for international response to crimes against humanity. Regional ownership in the form of the League's bold recommendation seemed decisive for the UN Security Council's decision to authorize a humanitarian intervention in Libya in March 2011; meanwhile similar regional recommendations did not bring about a humanitarian intervention in the case of Syria. The two cases reveal a pattern: The significance of regional ownership is conditioned by the global great power dynamics. When great powers have starkly diverging interests, regional ownership is not sufficient to induce a humanitarian intervention, but it nevertheless still influences the positions and actions of great powers. Theoretically, the general assumption of the new English School on the significance of regional level determinants is strengthened, but when it comes to humanitarian intervention this unfolds in interaction with the global fundamental institutions, which form the English School's traditional point of departure.

Peter Thorgaard og Mikkel Munk Quist Andersen

The chicken or the egg? Bureaucracy and performance in the Danish public school

One key dispute in the American literature on public schools concerns the causal relationship between bureaucracy and performance. One argument is that increased bureaucracy leads to poor performance. Another argument goes that more bureaucracy is an effort to respond to poor performance. To address this question of causality empirically, a Granger causality test is employed on register data, including a unique measure of bureaucracy in a Danish context from the public schools in the Danish municipalities in the period 2002-2006. The evidence suggests that bureaucracy does not affect future performance; on the contrary, it seems that poor performance affects bureaucratic growth in the subsequent years. In short, bureaucracy appears to be the result of and not the reason for poor performance. Thus, public organizations seem to be responsive to their primary clientele.

Jeppe Agger Nielsen

Welfare technology in the pipeline. Politics, rhetoric and social construction work

Technology is gaining ground in core public services, but public administration literature has little to say about this development. With theoretical insights from institutional theory and via a longitudinal case study of a large-scale innovation project, this article investigates the institutionalization of welfare technology in Danish elderly care. The study demonstrates how a cocktail of historical conditions, powerful stakeholders and successful theorization had a crucial impact on how an innovation (mobile technology) achieved popularity in the public sector (elderly care). The study illustrates how enthusiastic proclamations of public sector innovation may create problems for organizations that need to unpack these ideas and integrate them with existing organizational norms and routines.

Om forfatterne

David Delfs Erbo Andersen, cand.scient.pol., ph.d.-studerende, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Beskæftiger sig med kvalitativ og historisk-komparativ metodologi, statsdannelse, demokratisering og demokratisk stabilitet, konceptualisering og måling af stat og regime samt menneskerettigheder. Er medforfatter på to publikationer: "State Capacity and Political Regime Stability" samt "The State-Democracy Nexus: Conceptual Distinctions, Theoretical Perspectives, and Comparative Approaches", begge udkommet i *Democratization*. E-mail: dandersen@ps.au.dk

Mikkel Munk Quist Andersen, cand.scient.pol., Aarhus Universitet og konsulent hos Epinion. Har tidligere studeret på University of Essex. Har desuden været instruktør i metode I og II ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hans interesser inkluderer offentlig performance, (af-)bureaukratisering samt uddannelsesområdet. E-mail: mikkelmqa@gmail.com

Barry Buzan, professor emeritus, London School of Economics, London, og senior fellow, LSE IDEAS. Har udgivet en række bøger om den engelske skole, blandt andre *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations* (2000, sammen med Richard Little); *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation* (2004); *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century* (2004); medredaktør Ana Gonzalez-Pelaez, *International Society and the Middle East: English School Theory at the Regional Level* (2009); medredaktør Yongjin Zhang (forthcoming) *International Society and the Contest Over "East Asia"*. E-mail: b.g.buzan@lse.ac.uk

Cagdas Citirikkaya, cand.scient.pol, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forskningsinteresser: international politik, engelsk skole, ny engelsk skole, FN, R2P, BRICS, Mellemøsten, Tyrkiet, Syrien-konflikten, menneskerettigheder. E-mail: cagdas.citirikkaya@post.au.dk.

Johanne Grøndahl Glavind, ph.d. adjunkt i international politik, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Interesserer sig for internationale normer for militær magtanvendelse, den nukleare internationale orden samt spørgsmålet om, hvordan spændinger mellem ordens- og retfærdighedsperspektiver udspiller sig i det internationale samfund. Ud over hendes ph.d.-afhandling udgivet af *Politica* er hendes forskning publiceret i *Routledge* og *European Security*. E-mail: johanne@ps.au.dk

Allan Toft Knudsen, cand.scient.pol., Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Konsulent ved *Epinion*, København. Beskæftiger sig med kvantitativ og kvalitativ metode og særligt kombination af metoder samt humanitære og internationale forhold herunder menneskerettigheder, konflikt og etnicitet. E-mail: allan.toft.knudsen@epinion.dk

Tonny Brems Knudsen, ph.d., lektor i international politik, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hans publikationer omfatter antologier og artikler om den engelske skole, institutionalisme, FN, humanitær intervention, the "responsibility to protect", international aggression, de aktuelle forandringer i magtbalancen, forholdet mellem gamle og nye stormagter, anerkendelse af nye stater og international ret med udgivelser i/på fx *Cooperation and Conflict*, *International Peacekeeping*, *Danish Foreign Policy Yearbook*, Lynne Rienner, Routledge, Kluwer Law International. E-mail: tbrems@ps.au.dk

Jeppe Agger Nielsen, ph.d., adjunkt, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet. Hans forskningsområder er organisation og offentlig forvaltning med fokus på innovation og modernisering af den offentlige sektor. Er medforfatter til en række bøger og har publiceret i internationale tidsskrifter som *Local Government Studies*, *Government Information Quarterly* og *MIS Quarterly*. E-mail: agger@dps.aau.dk

Peter Thorgaard, cand.scient.pol., Aarhus Universitet og konsulent i Deloitte. Har tidligere fungeret som instruktør i metode I og II samt Almen Statskundskab ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Hans interesser inkluderer offentlig performance, effektivisering, evaluering og ledelse samt holdningsdannelse. E-mail: peterthorgaard@gmail.com

Morten Valbjørn, ph.d., lektor i international politik, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Ud over metateoretiske spørgsmål vedrørende (inter)disciplinaritet i studiet af international politik angår hans forskningsinteresser især regional politik i Mellemøsten, herunder implikationerne af de arabiske revolter. Hans forskning er blandt andet publiceret i *Review of International Studies*, *Mediterranean Politics*, *Cooperation and Conflict*, *International Review of Sociology* og *Middle East Critique*. E-mail: mortenV@ps.au.dk