

Samtænkning som læring og politisk kit

Udviklingen af Danmarks tilgang til stabiliseringsindsatser siden 2004

Henrik Ø. Breitenbauch, seniorforsker, Center for Militære Studier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, hob@ifs.ku.dk

Samtænkning af militære og civile danske indsatser med henblik på stabilisering har været et hovedtema for danske internationale operationer siden 2004, ikke mindst i Afghanistan. Under indtryk af situationen i Irak og med udgangspunkt i udenlandske partners erfaringer blev samtænkning formelt introduceret i dansk sammenhæng i forbindelse med forsvarsforliget 2005-2009. Den danske tilgang til samtænkning blev udviklet i praksis i missionerne i Irak og Afghanistan, og kom til at spille en hovedrolle i forbindelse med den politiske styring af indsatsen i Afghanistan. Perioden er præget af udfordringerne med at lære at samtænke indsatserne på jorden såvel som i København, hvor Afghanistan gav afsæt til en model med integrerede indsatser. Fra 2009 og frem finder samtækningsstrukturen en mere solid form i København. Samtidig sker der frem til 2013 med udgivelsen af regeringens politik for »Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser« et skift fra fokus på post-konflikt-stabilisering til konfliktforebyggelse og mere indirekte indsatser.

Selvom Danmark med en vis ret i perioden internationalt har »solgt« sig som et foregangsland inden for samtænkning, så har læringen reelt været mere reaktiv end nødvendigt og mindre helhjertet end det var muligt. Endelig har samtænkning som idé været kit i den politiske enighed omkring dansk deltagelse i Afghanistan.

Samtænkning i Danmark

Under mere end et tiår med militære og civile danske indsatser i Afghanistan havde det besynderlige forvaltningsudtryk »sam-

tænkning« en hovedrolle.¹ Det fik det både som praktisk ramme omkring koordination af civile og militære indsatser på jorden i missionen, og i forhold til at understøtte den politiske enighed omkring Danmarks bidrag. Samtænkningen er noget, Danmark har skullet lære, praktisk og operativt, og noget, der samtidig har været en form for kit i de politiske aftaler om Danmarks engagement i Afghanistan. Samtænkning er blevet et tema, der nu fast følger med i Danmarks indsatser i andre konfliktområder. Som fastslået i regeringens politik for »Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser« er samtænkning et centralt middel i forbindelse med komplekse stabiliseringsindsatser (Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet, 2013). Selvom det strategiske fokus på indsatstyperne i de sidste 10-15 år er skiftet fra post-konflikt til konfliktforebyggelse – længere op mod strømmen – så er samtænkning stadig kodeordet for de danske bidrag. I ministeriernes politikpapir defineres samtænkning som andet og mere end civil-militær samtænkning. Det er et eksempel på, at begrebet samtænkning er den danske oversættelse af både *comprehensive approach*, som er NATO-udtrykket for civil-militær samtænkning, og af *whole-of-government*, som er OECD's betegnelse for overordnet samarbejde mellem forskellige regeringsinstanser (NATO, 2010;

OECD, 2006). Samtænkning er derfor et helt centralt begreb, når man skal forstå danske bidrag til stabilisering af post-konflikt-situationer og bredere stabiliseringstiltag i det hele taget i skrøbelige stater rundt om i verden. Samtænkning handler om, at statens forskellige instrumenter skal samarbejde, samvirke, samordnes i en fælles ramme. Samtænkning virker på én måde selvfølgelig: alle statens tjenere arbejder mod det samme mål. Men samtænkning har vist sig at være en stor udfordring, fordi meget forskellige organisationskulturer og opgaveforståelser er med i mødet mellem statens forskellige agenter. Samtænkning er svært, men det er meget vigtigt.

Som vi ser med de to udenlandske udtryk ovenfor, har samtænkning været et hovedtema i den vestlige sikkerheds- og udenrigspolitik i samme periode. Det skyldes en fundamental forandring af verdenspolitikken. Under den kolde krig kom truslerne fra Sovjetunionens og andre landes styrke. Løsningerne var i vidt omfang militær afskrækkelse. Siden den kolde krig er truslerne og udfordringerne i højere grad kommet fra andre landes svaghed. Verdenspolitikken domineres nu af forholdet mellem de industrialiserede og velfungerende lande på den ene side og på den anden side udviklingslandene, især dem, der er skrøbelige, krigs- eller borgerkrigsramte. International terrorisme, ustabilitet, underudvikling og massive humanitære udfordringer forbundet med stater i det globale syd, som ikke er i stand til at levere legitime rammer for deres borgers liv, har resulteret i katastrofer fra Somalias sammenbrud, folkemordet i Rwanda, Talibans magovertagelse i Afghanistan og terrorangrebene 11. september 2001 i USA, på Bali, i Madrid og London blandt andre. Centralt i vestens og verdenssamfundets svar på denne forandring står ønsket om at kunne afslutte og forhindre konflikter på en måde, der gør det muligt for tilstrækkeligt legitime og effektive stater at vokse frem. I forsøget på at mestre denne transition mellem

krig og fred er samtænkning helt nødvendig (Breitenbauch, 2005).

Danmark er derfor kun ét land blandt andre, der har stået over for disse udfordringer. Derfor skal de danske erfaringer med civil-militær samtænkning ses i et internationalt perspektiv. Som det er tilfældet på så mange andre områder af statens praktiske opgaveløsning, kommer hverken opgavetyper eller løsningsmodeller i udgangspunktet fra den nationale kontekst. I stedet er det internationale rum en kilde til begge dele. De nationale aktører – det vil sige regeringen, centraladministrationen og de underliggende myndigheder – institutionaliserer de danske løsninger med udgangspunkt i internationale dagsordener. Det er selvfølgelig indimellem muligt, selv – og i nogle tilfælde særligt – for et lille land som Danmark, at bidrage til den internationale dagsorden. Det var tilfældet for Danmark i den relativt tidlige fase af NATO's udvikling af civil-militært samarbejde. Men som oftest går trafikken omvendt, ikke mindst når de store opgaver, der skal løses, ligger ude i verden. Det har også i hovedsagen været tilfældet her. Det store spørgsmål i forhold til samtænkning i Danmark er dermed ikke, hvor meget Danmark har bidraget med internationalt. Det store spørgsmål er snarere, hvor hurtigt og helhjertet den danske læringsproces har været. Danmark har lænet sig konceptuelt op ad den internationale dagsorden i hele perioden.

Denne artikel beskriver hovedtræk af samtækningsbegrebets funktionelle historie i dansk sikkerheds- og udenrigspolitik. Den består af tre hovedafsnit efter denne indledning. Først præsenteres den grundlæggende efterspørgsel efter samtænkte indsatser. Særligt briterne udviklede her en tilgang, som Danmark har trukket på. Anden del opridser derefter de store linjer i danske erfaringer med og institutionelle svar på samtæknings udfordringer. Her forfølges samtæknings operative, administrative og politiske

dimensioner. Selvom særligt briternes model har været en inspirationskilde for den danske tilgang, er det nærmest udelukkende gennem eksterne pres, fra missionerne og fra det politiske niveau, at samtænkningen finder sin nuværende form. Tredje del diskuterer derfor de fortsatte udfordringer med samtænkning i relation til centraladministrationens administrative kultur i et bredere perspektiv.

Den internationale kontekst

Verdenssamfundet har siden den kolde krigs slutning famlet sig frem mod en mere helhedsorienteret konfliktløsning (Breitenbach, 2005). Den helhedsorienterede konfliktløsning skal ses som en *one-stop shop*. Når staten Danmark ønsker at bidrage til, at en konflikt stopper eller ikke blusser op igen, skal alle dens midler ses anvendt med henblik på et samlet resultat, som ikke kun er at »vinde krigen«, men også at »vinde freden«. Den helhedsorienterede konfliktløsning kan både indebære at bruge militære midler – bombe for at gennemtvinge en bestemt situation – og civile midler fra diplomati i forbindelse med fredsforhandlinger til humanitær hjælp og forskellige former for genopbygning og udviklingspolitiske bidrag. Tilgangen inkluderer altså på den ene side mulighed for at gribe ind i igangværende konflikter med militære midler, og på den anden side ideen om, at hele indsatsen skal forstås som én integreret indsats fra de hårde militære dele til de blødeste civile, fra høj konfliktintensitet til fredelig, stabil og legitim udvikling.

Vestlige militære organisationers tænkning havde i 1990'erne fokus på at udvikle evnen til at udkæmpe krige mod modstandere, der lignede industri- og informationssamfundenes egne militære styrker. Visionen fokuserede på krigen som kamp mellem højteknologiske styrker og ikke på det, der fulgte efter kampen, inden freden var genetableret. I Bush-regeringens tid havde det amerikanske forsvar med forsvarsminister Rumsfeld en stærk fortaler for en teknologitung transformation

af de amerikanske væbnede styrker. Transformation blev set som en omkalfatring, der skulle gøre det muligt at vinde krige hurtigt og omkostningseffektivt, og som fokuserede næsten udelukkende på krigens umiddelbare essens, kampen (Kagan, 2007). Selvom højtstående amerikanske hærgeneraler havde advaret mod ideen om meget lette styrker fik Rumsfeld sin vilje i opløbet til invasionen i Irak i 2003. Rumsfelds argument fik styrke fra det kraftfulde billede fra Afghanistan-invasionen i 2001, hvor specialstyrkesoldater fra hesteryg akkompagnerede afghanske krigere fra Nordalliancen og indkaldte luftstøtte fra kampfly i luften over kamppladsen. Få, fleksible, højtuddannede og højteknologiske styrker kunne i dette perspektiv sikre, at krigen ville være kort. Fordi krigen her kun handlede om kamp var freden noget, der alt andet lige ville følge efter når kampene var overstået.

I efteråret 2003 blussede borgerkrigen op i Irak. Det blev langsomt klart, at der konkret var noget galt med den amerikanske indsats – antallet af styrker, deres træning, uddannelse og udstyr. Der var også noget fundamentalt galt med den strategiske tilgang, som det amerikanske forsvar havde lagt til grund for invasionen. Den fortsatte ustabilitet i Irak faldt sammen med afsløringerne af en mangelfuld planlægning for andet end selve krigshandlingerne. Den efterfølgende fase havde de amerikanske politiske ledere i vidt omfang antaget ville ordne sig selv. På sin vis var der godt nok tale om, at eksisterende doktriner var blevet anvendt forkert eller ikke implementeret korrekt på grund af politiske ønsker. Men fejltagelserne – en underprioritering af stabiliseringsfasen efter selve invasionen – lå fint i pagt med den amerikanske hærs selvopfattelse. Hærens opgave er at kæmpe og vinde nationens krige. Andre operationer end (egentlig) krig, såsom stabilisering og transition til civilt ejerskab var ikke en del af det at vinde (Barnett, 2004). I det amerikanske forsvar har transitionsfasen

historisk været undervurderet og ikke været set som en militær kerneopgave, selvom den er nøglen til den egentlige sejr (Crane, 2005).

En del af udfordringen med samtænkning har været, at indsigterne fra den helhedsorienterede konfliktløsning – som de vestlige lande fremmede på politisk niveau – ikke vandt stor udbredelse i den militære doktriner. Med 11. september-angrebet blev de to paradigmer – den holistiske konfliktadministration og den militære opfattelse af krig som kamp – udfordret til at komme overens især i de to store og komplekse missioner i Irak og Afghanistan. Krigen blev i disse konflikter så politisk i sin karakter, at selv de, der helst ville fokusere på den såkaldte militære kerneopgave, blev udfordret til at forholde sig til den politiske realitet (Simpson 2012). På sin vis kan perioden fra invasionen i Irak til afviklingen af Afghanistan-missionen i dag forstås som ét langt – og ret mislykket – forsøg på at få de to dagsordener til at mødes.

Det blev i løbet af 2003 og 2004 klart for amerikanerne og briterne, at de var nødt til at gribe fat om stabiliseringsopgaven på en anden og mere systematisk måde, end det havde været tilfældet med planlægningen op til invasionen i Irak. Briterne drog den slutning, at det var nødvendigt at forbedre evnen til at håndtere post-konflikt-stabilisering ikke bare i forhold til den specifikke situation i Basra, men mere systematisk, med en tværgående enhed hjemme i London. I sommeren 2004 blev *Post-Conflict Reconstruction Unit* (PCRU) eller enheden for postkonfliktgenopbygning etableret. Det særlige ved PCRU var, at den fra starten var tænkt som tværgående, operativ og politikudviklende. Den var indlejret i den udviklingspolitiske institution Department of International Development, men bestod også af bidrag fra både forsvars- og udenrigsministeriernes områder. Hensigten var, at den på den ene side skulle kunne bidrage med strategiudvikling og planlægning for postkonfliktsituationer, og herunder forbinde

militære og civile områder, og gøre det i samarbejde med internationale organisationer og partnere. På den anden side, og i kraft af det første, skulle den også være i stand til faktisk at tage ud til konfliktområder og udfylde den rolle, som havde manglet i den amerikanske planlægning og udførelse af stabilisering og genopbygning i Irak (House of Commons, 2005: 261-4).

Som PCRU's dobbelte funktion viser, er samtænkning mere end operativ koordination. Den overordnede stabiliseringsmission må i sagens natur også være samtænkt – på det strategiske niveau. I Afghanistan blev rammerne for det internationale samfunds indsats sat først af Bonn-aftalen før jul 2001, og siden gennem en række andre donorkonferencer. Den efterfølgende historie om ISAFs faseinddelte og formelle overtagelse af – og dermed deployering af tropper til – resten af det afghanske territorium uden for Kabul fra 2006 er også historien om en mangelfuld strategiproces på internationalt niveau. Som led i London-konferencen i 2006 vedtog de internationale donorer og den afghanske regering ambitiøse udviklingsmål med Afghanistan Compact 2006 og Interim Afghan National Development Strategy. Afghan Compact var på en måde et mønsterdokument for den helhedsorienterede konfliktstyringsdagsorden. Her var referencer til både sikkerhed og udvikling og endda en god mængde sider med *benchmarks* for den fortsatte positive udvikling af situationen i Afghanistan. Men selvom dokumenterne understregede de sikkerhedsmæssige udfordringer, var de i bund og grund stadig præget af tilgangen fra mere fredelige udviklingspolitiske sammenhænge og manglede blandt andet en systematisk evaluering af det sandsynlige behov for styrker til stabilisering (jf. f.eks. Quinlivan, 1995). Hvis essensen af strategi er sammenholdelsen af mål og midler, så fejlede strategien her: Målene var for store, for luftige i forhold til de midler man afsatte til opgaven. De intervenerende parter og verdenssamfundet fejlede i Afgha-

nistan ved ikke i rette tid at skabe en strategi, som meningsfuldt forbandt mål og midler. Fejltagelsen har ligget på alle niveauer og indenfor alle typer af aktører, civile som militære (Greentree, 2013a; Greentree, 2013b; Waldman, 2013).

Selvom den militære indsats i ISAF og Operation Enduring Freedom på papiret blev koordineret med de civile hensigter, så har disse strategiske rammer for Afghanistan-indsatsen også været et udgangspunkt for stærke kampe om retten til at bestemme retningen på indsatserne snarere end et effektivt styringsinstrument. Inden for den civile verden er det vanlig praksis, at udviklingspolitiske landeprogrammer er luftige: donorer er tilfredse med at bidrage til overordnede mål uden særlig hensyntagen til, om der sker væsentlige forandringer på makroniveau. Inden for krig er situationen anderledes. Den militære organisation måles på udfald på makroniveau, på sejr eller nederlag. Det har overskygget behovet for at forstå, planlægge og udfolde det militære element i forhold til den politiske målsætning (de Durand 2009). I Afghanistan er det kommet til udtryk på den simple måde, at selv ikke den overordnede missionstype har der været enighed om – stabilisering, genopbygning, oprørsbekæmpelse, terrorbekæmpelse, statsbygning under konflikt, lavintensiv konflikt, begrænset krig, osv. At de komplekse stabiliseringsmissioner er lige så alvorlige som, men væsensforskellige fra, krig, er en fortsat udfordring for de vestlige samfund (Breitenbauch, 2005; de Durand, 2009; Rynning, 2012).

Hertil kommer, at diplomatiske årsager gjorde det umuligt at overholde en basal militær tommelfingerregel, nemlig behovet for enhedskommando over de militære styrker i et givet missionsområde (Rynning, 2012). Det betød, at ud over at missionstemaerne skiftede over tid, så blev flere forskellige af dem også spillet ud samtidig af henholdsvis Operation Enduring Freedom og ISAF-mis-

sionernes styrkechefer. Videre var der, mindst indtil troppeforøgelsen i 2009 og den overvejende fokusering på oprørsbekæmpelse, et skift i det operative fokus for ISAF, hver gang cheferne skiftede. Der har med andre ord kun været nødtørftig enighed på udbudssiden af missionen (Waldman, 2013; Ledwidge, 2011). Selvom oprørsbekæmpelse her har stået som formel ramme om en indsats, der også har været drevet af ønsket om transition til afghansk ejerskab, så påpeger centralt placerede kritikere, at et doktrinært fokus på terrorbekæmpelse reelt har udgjort så stor en del af det militære opgavekompleks i ISAF, at grundlaget for at lave oprørsbekæmpelse med et befolkningsfokus ikke har været til stede (Flynn et al., 2010; Greentree, 2013b).

Opskriften på verdenssamfundets samlede indsats er derfor nok i princippet endt med de rigtige ingredienser, nemlig én integreret civil og militær missionsstruktur, hvis enkelte dele er indrettet til at koordinere og samvirke med henblik på det fælles endemål. Men det tog alt for lang tid at komme dertil, og store dele af indsatsens forventede effekt gik derfor tabt.

Det er også i det lys, den danske udvikling skal ses. Det er denne strategiske læringskontekst, som den danske initiativer skal forstås i og vurderes på baggrund af. Men spørgsmålene må være lige så akut vigtige her som i udlandet: Hvor gode har de specifikke danske myndigheder været til at lære, sammen og hver for sig? Hvor gode har de været til at stille svære spørgsmål og konfrontere dem på passende politisk og administrativt niveau? Hvor tilstrækkelige har de resulterende initiativer været? Hvordan passer de i rytmen i forhold til den internationale udvikling? På den ene side kan man, som det sker i regeringens stabiliseringspapir fra efteråret 2013, fremhæve, at Danmark på flere niveauer og tidspunkter har budt ind med specifikke bidrag til den internationale dagsorden. På den anden side kan man sammenligne de over-

ordnede danske initiativer med de udenlandske og konstatere, at de danske generelt har været noget sene og med et mere begrænset effektivt omfang.

Dansk samtænkning

De militære bidrag til internationale operationer er blevet en hjørnesten i dansk udenrigspolitik. En væsentlig del af historien om, hvordan dette er blevet en realitet, handler om, hvordan de danske politiske og militære systemer – den danske stat – igen lærte at være i krig (Kristensen, 2013; Breitenbach, 2013). Men krigens hovedrolle og fokuset på dens essens – kampen – er kun én del af denne historie.

Operation Bøllebank i 1993, hvor danske soldater for første gang i nyere tid var i kamp, fandt sted under en FN-fredsbevarende operation, hvor den overordnede hensigt med den samlede indsats var at bevare og udbygge freden, så borgerkrigen i Jugoslavien kunne blive et afsluttet kapitel. Paradokset omkring dansk international magtanvendelse siden den kolde krig er altså dette: at forsvaret af gode grunde har haft travlt med at genlære at bruge militær magt i komplekse militære operationer, samtidig med at de selvsamme komplekse militære operationer har været dybt politiske i hensigt og funktion. De har været indlejrede i en større – civil – kontekst, hvor det militære instrument kun er et virkemiddel blandt andre, et virkemiddel, der naturligt og sømløst bør kunne koordineres og integreres med de andre. Det militære system har været udfordret af en spænding mellem efterspørgslen på samtænkning og et indlejret organisatorisk hovedfokus på udkæmpelse af krigen og nedkæmpelse af fjenden. På samme måde har det civile system været udfordret, her særligt inden for Udenrigsministeriet og udviklingspolitikken, som også har skullet lære at administrere indsatser, som indebærer, at der står menneskeliv på spil på en meget konkret måde, og hvis løsninger forudsætter nye og mere åbne samarbejdsformer. Der er

tegn på, at Danmark i 2013 er ved at have udviklet en skrøbelig samtænkningsskulptur, og at der inden for Udenrigsministeriets ressort er kommet mere fokus på stabiliseringserfaring og »terrængående« diplomater. Men den grundlæggende udfordring omkring de funktionelle selvforståelser i forsvaret og blandt de udviklingsprofessionelle er ikke løst.

Verbet »at samtænke« betyder »at tænke sig forskellige dele eller elementer samlet eller omdannet til en helhed« (*Den danske ordbog*). Som alle gode politiske begreber indeholder altså det en overordnet hensigt, men ingen nærmere præcis mening. I løbet af de ti år fra invasionen i Afghanistan over Irak, Afghanistan igen, og Libyen, Kosovo, Libanon, Mali med mere har samtænkning haft en række forskellige funktioner. Mest er betydningen flyttet op: fra at handle om koordination og samarbejde på taktisk niveau i felten kom samtænkning gradvist til at handle om operativ koordination og overordnet planlægning i diverse hovedkvarterer – en egentligt integreret tilgang. Allerede med 1990'ernes deltagelse i internationale fredsstøttende operationer på Balkan udgjorde forsvaret en vigtig del af de danske bidrag til international orden (Jakobsen, 2006). Som med det internationale skift fra fredsbevarende til fredsstøttende operationer kom det danske fokus også til at skifte hen imod mere robuste mandater. Samtidig udvikledes der i løbet af 1990'erne en særlig form for civil-militært samarbejde (CIMIC) inden for forsvaret, hvor uniformeret personel som led i den psykologiske bearbejdning af befolkningen i nærheden af de udstationerede soldater gennemførte forskellige mindre projekter. CIMIC var altså tænkt som et led i selvbeskyttelse for de danske enheder, ikke som en mere bredspektret og langsigtet stabiliseringsindsats, endsige genopbygning og påbegyndelse af egentlig udvikling. Mere overordnet blev det også klart, at der i denne type missioner er behov for grundlæggende koordination mellem de

civile og militære instrumenter, og herunder en stærk civil ledelse.

Fra CIMIC til samtænkning i operativ praksis

I Danmark var erfaringerne fra Balkan medvirkende til, at forsvarsforliget for 2000-2004 indeholdt et styrket fokus på internationale missioner i forhold til forswarets opgaver som sådan (FMN 2013a). Med dette forlig skete der skift væk fra mere rent militære opgaver i form af territorialforsvaret over mod deltagelse i internationale opgaver, herunder i komplekse internationale operationer. Ved næste forlig, i 2004, for perioden 2005-2009, gik udviklingen et skridt videre. Her blev spændingen mellem »rigtige« krigsopgaver og behovet for civil-militær samordning i forhold til at løse komplekse stabiliseringsopgaver forøget. Med udgangspunkt i Bruun-rapportens anbefalinger blev internationale operationer i 2004-forsvarsforliget den primære eksistensberettigelse for de danske væbnede styrker (Bruun-udvalget, 2003; Forsvarsministeriet, 2004a). Udvalgets fokus på »hurtig udsendelse af kortvarige og fokuserede bidrag« i højintensive operationer – en rolle forstået som »first in, first out« – skulle vise sig at være både profetisk og ved siden af skiven (Bruun-udvalget, 2003: 28). Højintensive operationer kom de danske styrker ganske vist til at deltage i, og de var også i et vist omfang »first in«, især med jægerne i Afghanistan i 2001 og siden deployeringen til Helmand i 2007. Men »first out« skulle vise sig næsten omgående at udgøre en fejlagtig vurdering af de opgaver, der lå ude i det internationale rum.

Fejlen delte man godt nok med det amerikanske forsvar. Som beskrevet ovenfor var der af politiske og strategiske årsager blindhed over for stabiliseringsfasen efter intervention. Parallelt med, at denne vision faldt fra hinanden i Irak, blev Bruun-rapporten politisk behandlet i København frem mod det efterfølgende forlig. Det var logikken i »first in, first out«,

at Danmark skulle kunne deltage i hårde operationer. Andre måtte andre tage sig af de mindre vigtige efterfølgende faser. Resultatet blev, at samtænkning blev underprioriteret i København. For de intervenserende lande blev denne strategiske blinde vinkel både skæbnesvanger for invasionen i Irak og betegnende for udfordringerne i Afghanistan.

Forsvarsforliget i 2004 førte som nævnt også til, at samtænkning blev et nyt formelt aspekt i dansk sikkerheds- og udenrigspolitik. I et brev underskrevet af udenrigs- og forsvarsministrene blev samtænkning lanceret som en ny ramme for civilt og militært samarbejde i internationale operationer (Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, 2004). Herunder blev der nedsat en »stående embedsmandsgruppe«, organisatorisk indlejret i Udenrigsministeriet, der også var formand, og med deltagelse fra Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Beredskabsstyrelsen og Rigspolitiet. Samtidig varslede brevet, at der »så vidt muligt« ville blive etableret en udenrigsministerielt ledet »styringsenhed« i operationsområdet eller ved det danske styrkebidrag med evne til at »bidrage til koordinering, informationsudveksling og generel effektivisering af den civile og militære danske indsats« (Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, 2004: 3). Modellen følger altså her den daværende engelske Provincial Reconstruction Team-idé og afspejler ligeledes PCRU-konstruktionen. Samtidig er det dog også sådan, at på trods af intentionerne om forandrede former for samarbejde signalerede brevet dog også kontinuitet ved at fremhæve en klar afgrænsning af kompetencefordelingen mellem ministerierne. Samarbejde, men ikke sammenblanding, med andre ord. Dette skulle forandre sig i årene derefter, hvor det internationale standardbegreb blev »integrerede missioner«, altså en enhedsstruktur.

Hvor CIMIC i 1990'erne var rammen for de militære styrkebidrags forhold til den civile verden omkring missionen blev tilgangen i

Irak institutionaliseret som RUD, forkortelsen for Reconstruction Unit Denmark. Genopbygningsenheden i det danske ansvarsområde havde som noget nyt kontakt til Udenrigsministeriet, så de civile genopbygningsprojekter, man igangsatte, fra nu af kunne koordineres med den civile side. Men den grundlæggende praksis var på mange måder identisk med CIMIC: »... forskellen er stort set den samme«, lyder det i en pressemeddelelse fra slutningen af 2005: »Officerer og befalingsmænd der i små hold kører rundt i det danske ansvarsområde og finder ud af, hvor bataljonen bedst bruger sine øremærkede kroner til at hjælpe lokalbefolkningen. Umærkeligt er der dog sket visse ændringer. I dag arbejder soldater nemlig i stigende grad sammen med Udenrigsministeriet, der har en fast repræsentant i den danske lejr for at koordinere genopbygningen af Irak så penge, hvad enten de kommer fra militære eller civile kilder, bliver brugt til størst gavn for den irakiske befolkning« (Hærens Operative Kommando, 2005a). Fra denne periode fremad begynder Udenrigsministeriet og forsvaret altså at arbejde sammen på jorden i missionerne. PRT-modellen, som blev udviklet i Irak, kommer her frem som den oplagte mulighed for Danmark til at udvikle sit internationale bidrag, hvis ønsket om at være stærk på samtænkningen skulle bære igennem. I en vigtig rapport på dette tidspunkt er det netop dét, som foreslås (Jakobsen, 2005). I Afghanistan giver Danmark i sommeren 2005 netop et bidrag til det tyske PRT i Feyzabad. Her lyder der lignende toner i en pressemeddelelse fra CIMIC-enheden:

»For de to CIMIC-officerer der nu er på arbejde igen (efter den enes leave), er opgaverne ved at nå ind i de afsluttende faser. Der er nu endelig godkendt 10 projekter til en samlet værdi på knap 300.000 kr. Det drejer sig om skoleprojekter, drikkevandsprojekter, markvandingsprojekter, brønde, mindre Quick Impact Projects m.m. (...) Hvis ting tager tid hjemme i Danmark, er vores oplevelse at man her kan gange adskillige faktorer på ting tager tid. Det skyldes dog

ikke kun det ikke eksisterende finansielle system i Badakhshan, men også at vi som CIMIC hold 1 herude, har været i en situation hvor mange procedurer først skulle fastlægges ved learning by doing. Vi er dog glade for at vi nu kan se at vi når vores mål, og derfor også PRT'ets formål med at have CIMIC og Samtænkning, til glæde for os og ikke mindst Afgha-nerne i Badakhshan« (Hærens Operative Kommando, 2005b).

Hvis det på den måde er lidt svært at skelne mellem de to typer af aktiviteter på dette tidspunkt, så bliver forholdet mellem CIMIC og samtænkning formaliseret yderligere, som tiden går. Et eksempel er fra forsvarsministerens besøg i Afghanistan i august 2005, hvor der tales om »samtænkning (civil-militært samarbejde)«, og fra sammes besøg i Irak i januar 2006, hvor der skelnes mellem »bataljonens civil-militære samarbejde og samtænkning med Udenrigsministeriet om genopbygning af lokalområdet« (Hærens Operative Kommando, 2005c; Hærens Operative Kommando, 2006). I det sidste tilfælde er der altså to distinkte kategorier. I et nyhedsbrev fra enheden i Feyzabad et år senere, i januar 2007 er det endnu tydeligere:

»I Feyzabad viste vi gæsterne et af CIMICs skoleprojekter, hvorefter der var møde med provinsens højeste embedsmand, der orienterede om udvikling og udfordringer. Som altid måtte vi i den forbindelse konstatere, at vi på den ene side gerne vil prioritere og lave planer, mens afgha-nerne på den anden side understreger behovet for, at der sker noget her og nu. Det er da også derfor, at det er så vigtigt, at de danske kontingenter herude har penge til de såkaldte Quick Impact Projects. På den måde er det muligt at gøre noget her og nu, netop samtidig med at det internationale samfund i form af NGO'er og IO'er gør, hvad de kan for at få skabt og iværksat en samlet plan for provinsens udvikling« (Hærens Operative Kommando, 2007a).

Nyhedsbrevet viser, at der i det daglige er etableret en forskel på de to aktiviteters formelle status. Samtidig er der også opstået et spændingsforhold mellem det sete behov for

en øjeblikkelig indsats gennem CIMIC og de mere langsigtede indsatser, der er skrevet ind i mere formaliserede udviklingsplaner. Dette spændingsforhold peger samtidig på to ganske forskellige tidshorisonter, som hører de respektive udførende organisationer til – forsvaret på den ene side og Udenrigsministeriet på den anden. Selvom de mere langsigtede projekter formelt er de »samtænkte« indsatser, så indikerer denne forskel også, at den danske stabiliseringstilgang i hvert fald på dette tidspunkt har manglet den militære organisations fornemmelse for akut handling. Januar-nyhedsbrevet fra Feyzabad-enheden dækkede blandt andet forsvarschefens besøg der. Den parallelle pressemeddelelse fra forsvarschefens stabs side fra samme besøg er interessant. Lidt fjernere fra den daglige praksis flyder de to dele igen sammen, her fra besøget i Helmand: »Lashkar Gah huser det danske stabselement, som indgår i det britiske hovedkvarter og de danske soldater, der arbejder med civil-militær-samtænkning (CIMIC) og koordinerer forsvarets bidrag til genopbygningen af den afghanske provins« (Hærens Operative Kommando, 2007b). Der er altså stadig i det tidlige forår 2007 kun delvis klarhed i praksis omkring forskellen på CIMIC og samtænkning hjemme i København. Tilbage i Irak, nu i maj 2007, er samtænkningen blevet et separat punkt på ugerapporten. Herunder fremgår det, at Rebuilding Unit Denmark er »militære folk, som virker som Udenrigsministeriets forlængede arm« (Hærens Operative Kommando 2007c). Samtænkningen er på dette tidspunkt blevet den dækkende kategori for denne type indsatser – selvom Udenrigsministeriets lokale rådgivere i enheden ikke står tydeligt frem i bevidstheden hos ugerapportøren.

Samtænkningens rolle i missionsforberedelserne hjemme i Danmark var samtidig under udvikling. Vi skal her frem til efteråret 2008 og klargøringen af hold 18 til Kosovo. For første gang er Udenrigsministeriet involveret i uddannelse og træning op til udsendelse af

et hold i internationale missioner, fremgår det af HOKs hjemmeside. »Vi skal være så civile som muligt og så militære som nødvendigt«, hedder det fra repræsentanten fra Udenrigsministeriet, som er på besøg i Oksbøl. »I modsætning til CIMIC handler samtænkning ikke om at understøtte den militære mission, men alene om at hjælpe lokalbefolkningen« (Hærens Operative Kommando, 2008). Distinktionen mellem CIMIC og samtænkning er altså ikke på dette tidspunkt noget, der er en fast indlejret del af den militære tilgang, men noget, det er nødvendigt at understrege.

I nyheden fra Oksbøl præsenteres samtænkning samtidig som en dansk eksportsucces: »Projekterne skal være synlige og relevante for opbygningen af de lande, vi er i. Samtænkning er et af de områder, hvor Danmark er helt i front. Vi er blandt andet med til at udvikle tankegangen inden for både NATO, FN og EU.« Denne vinkel har nemlig været en fast del af den danske salgstale i udenrigspolitikken siden 2005. Som en konsekvens af den formelle nye danske samtækningspolitik fremmede Danmark allerede dengang idéen i NATO-sammenhæng som »Comprehensive Planning and Action« (Fischer og Top Christensen, 2005). »Comprehensive Planning and Action« blev senere til »Comprehensive Approach«, og Danmark var altså med til at begynde en vigtig udvikling inden for NATO.

Fra følgegruppe til Stabiliserings- og Sikkerhedspolitik Kontor på administrativt niveau
At samtænkning ikke kun er noget, der finder sted ude missionsområderne, men også skal planlægges og styres hjemmefra, blev efterhånden tydeligere, især i forbindelse med folketingsbeslutningen om at sende styrker til Helmand. Tilbage fra 1990'erne havde den interne beslutningsproces på embedsmandsniveau i realiteten været todelt. I første omgang ville en lille kerne af ledende folk fra Sikkerhedspolitik kontor i Udenrigsministeriet og fra toppen af Forsvarsministeriet

mødes og blive uformelt enige om rammer, ambitionsniveau og retning for eventuelle militære internationale indsatser. Herefter blev der så indkaldt til et mere formelt samlet møde med de relevante aktører – herunder det relevante landekontor i Udenrigsministeriet samt Statsministeriet, Forsvarets Efterretningstjeneste, Forsvarskommandoen og måske Justitsministeriet, hvor parterne i realiteten blev præsenteret for et *fait accompli*. Da missionen i Helmand skulle igangsættes var udgangspunktet for dansk samtænkning stadig samtækningsbrevet og følgegruppen.

To forhold udfordrede denne lukkede tilgang og åbnede op for mere faktisk samtænkning. Det første forhold havde at gøre med realiteterne i Afghanistan. Den meget skarpe mission i Helmand gjorde, at der blev nedsat en interministeriel følgegruppe specifikt for Afghanistan, som mødtes fast en gang om ugen. Blandt beslutningstagerne i ministerierne var det indtrykket, at det faktum, at det var for alvor, og at Danmark tog tab, betød, at alle parter var mere indstillede på at dele informationer og havde større interesse i hinandens operationer, end det tidligere havde været tilfældet. Møderne i følgegruppen var med til at understøtte en mere samtænkt kultur. Følgegruppen havde imidlertid ikke nogen beslutningsfunktion og havde med sit ugentlige møde ikke kapacitet til sagsbehandling. Det var på den måde Afghanistan, som drev den hjemlige institutionsudvikling.

I regeringsgrundlaget 2007 var samtænkning et væsentligt punkt under overskriften »international sikkerhed og stabilitet« (VK Regeringen III, 2007). I teksten understreges vigtigheden af, at erfaringer fra Irak og Afghanistan »omsættes i fremadrettede initiativer, der kan styrke samtænkningen af den civile og militære indsats. Særligt fordi Danmark i stigende omfang er militært engageret og yder bistand til genopbygning i meget konflikt-ramte og farlige områder, er der behov for at styrke samarbejdet mellem civile og militære

aktører.« Et væsentligt element i at fremme sådanne fremadrettede initiativer blev et analyseprojekt varetaget af Dansk Institut for Internationale Studier, som udkom i 2009. Blandt de væsentligste konklusioner var behovet for en mere integreret dansk tilgang til samtænkning (Stepputat 2009). Herunder foreslog en af delrapporterne blandt andet en model, der i vidt omfang flugtede med de britiske erfaringer og udviklinger af Stabilisation Unit. Rapporten anbefalede etableringen af en ny tværministeriel enhed, som skulle kunne gå forrest i forhold til at sikre en mere integreret styring af de danske bidrag. Som en vigtig pointe anbefalede rapporten endvidere, at enheden skulle kunne udsende sin egen stab – igen efter britisk forbillede – til missionsområdet, i kontrast til den »nuværende udsendelse af eksterne korttidsansatte« (Schmidt, 2009: 5). Selvom regeringen ikke fulgte denne anbefaling, er analyseprojektets anbefalinger på mange måder at se i de reformer, der fulgte af den danske samtækningsstruktur i de følgende år.

Med forsvarsforliget fra 2009 for perioden 2010-2014 blev der oprettet en såkaldt global ramme med midler fra udenrigs-, udviklings- og forsvarsbudgetterne for at bidrage til stabiliseringsindsatser uden for den normale udviklingsbistand. Det årlige budget var 150 mio. kr. Til at sikre en koordineret anvendelse af midlerne blev der samtidig i 2009 oprettet en »tværministeriel samtækningsstruktur« med deltagelse af Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet. Udenrigsministeriet oprettede i 2010 et kontor for stabilisering (Stab), hvori samtækningsstrukturen indgik. Samtidig blev en ny styringsstruktur indført, en »samtækningsstyregruppe«, bemandet med afdelingschefer fra Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Statsministeriet og Justitsministeriet. Styregruppen mødtes omtrent månedligt, havde til opgave at lede stabiliseringsenheden og var og er samtidig det formelle danske forum for strategiske og operationelle beslutninger inden for de po-

litisk etablerede rammer for civil-militære indsatser og stabiliseringsmissioner. Med regeringsskiftet i 2011 kom midlerne ind i en pulje til Ny sikkerhedspolitik. Til at administrere den blev Freds- og stabiliseringsfonden (FSF) grundlagt med udgangspunkt i globalrammen. Her blev der lagt yderligere 45 mio. kr. til budgettet. FSF finansierer tre geografiske rammeprogrammer i henholdsvis Afghanistan/Pakistan, Afrikas Horn og Sahelområdet. Styregruppen har også myndighed til at føre tilsyn med forvaltningen af FSF. Endelig offentliggjorde Udenrigsministeriet samtidig i 2010 en dansk politik for skrøbelige stater, som understreger behovet for »integration af aktiviteter, der sikrer en klar sammenhæng mellem dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i forhold til skrøbelige stater« (Udenrigsministeriet, 2010: ii).

Stabiliseringsenheden blev oprettet efter britisk forbillede. Briterne havde allerede i 2004 oprettet PCRU, som led i reaktionerne på problemerne efter invasionen i Irak. Danmark havde i Basra arbejdet inden for rammen af det britiske Provincial Reconstruction Team, som PCRU havde ansvaret for. Fra 2007 skiftede PCRU navn til Stabilisation Unit. Men hvor Stabilisation Unit var en reelt tværgående enhed med bidrag fra både de britiske forsvars- og udenrigs- og udviklingsministerier, så var den danske stabiliseringsenhed en del af Udenrigsministeriet, selvom der i enheden indgik og stadig indgår et samtækningssekretariat, som er delt mellem Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet. Sekretariatet har en formand, som går på skift mellem de to ministerier. Stabiliseringssekretariatet bestod af sagsbehandlere fra Udenrigsministeriet (i princippet 3-4 personer) og Forsvarsministeriet (i princippet 1-2 personer). For en dansk forvaltningskultur, som ikke er vant til at blande tingene, er dette en succes. Men sekretariatet har i praksis været underbemandet og overbebyrdet med opgaver. Fra starten har sekretariatet fået til opgave at udvikle en politik om skrøbelige stater og stabilisering, styre

den daglige drift af freds- og stabiliseringsfonden, styrke den civile kapacitet til stabilisering, haft ansvaret for at indsamle og bearbejde erfaringerne fra dette temmelig brede område og endelig for drift i forbindelse med missionerne. I løbet af 2013 blev stabiliseringsfunktionen lagt ind som en fuld del af et nyt kontor, der blev lagt formelt sammen med sikkerhedspolitisk kontor, til Stabiliserings- og Sikkerhedspolitisk Kontor.

Selvom rammerne for samtænkning i dansk kontekst er på plads i deres grundform fra 2004, så er det først med overgangen til Afghanistan-missionen, at samtænkningen udvikler sig i praksis. Dette er en vigtig pointe. Den oprindelige institutionalisering udviklede sig kun substantielt i pagt med eksternt pres på det administrative system. En ramme blev institutionaliseret efter international model, men ikke umiddelbart fulgt til dørs. Behovet for styring af de konkrete operationer i Afghanistan var det første forhold, som drev udfoldelsen af intentionerne i samtækningsbrevet.

Samtænkning og politikken om Afghanistan

Det andet forhold, som åbnede døren for mere samtænkning i de danske indsatser, kom også udefra. Det handlede om politik. Invasionen i Irak i 2003 skabte stor international og dansk uenighed. Beslutningen om at gå i krig i Irak med et smalt Folketingsmandat satte dybe spor i forholdet mellem højre og venstre i Folketingssalen. Beslutningen var voldsom for den politiske kultur på Christiansborg. Bruddet med den overordnede politiske konsensus, som ellers havde præget den danske udenrigspolitik siden fodnoteperioden, blev opfattet som dybt problematisk i embedsværket. I Udenrigsministeriet var bekymringen omkring den manglende konsensus stor, og udviklingen i Irak og krigen mod terror gjorde det kun sværere at genskabe den brede enighed. Sammenlignet med den måde, det danske folkestyre normalt fungerer på, så var der et behov for at lappe sagerne sammen og

finde et bredere grundlag for den ny og meget farligere indsats i Afghanistan. Dette ønske om at genetablere den brede politiske opbakning til aktivismens militære hovedelement skal altså ses som en drivende faktor i den måde, beslutningsforslagene og den politiske styring af indsatserne i Irak og Afghanistan udviklede sig på i tiden fra invasionen i Irak og frem. Særligt måden, indsatsen i Afghanistan blev sat i ramme på, blev påvirket af dette ønske. Samtænkning i Afghanistan skulle vise sig at være en væsentlig del af løsningen på den udfordring, som Irak havde skabt.

Der var et stort politisk behov for at involvere de forskellige parter i det politiske forlig omkring at tage til Afghanistan efter Irak. Da beslutningen om at forlade Basra og Irak og sammen med briterne, tage til Helmand blev truffet, var der derfor stærke politiske ønsker om løbende at inddrage de forskellige parter, og herunder klappe beslutningerne af med forligspartierne inden offentliggørelsen af regeringens politik. Derved opstod der en praksis, som efter nogens mening egentlig kunne være et brud med princippet om magtens tredeling – at den udøvende magt ligger hos regeringen og herunder embedsmændene, mens Folketinget, og herunder oppositionen, som lovgivende magt ikke normalt blander sig i den faktisk førte politik. Modellen med en samlet dansk flerårig strategi for indsatsen i Afghanistan og de årlige Helmand-planer skal også ses i dette lys, som et led i en politisk konsultationsproces, der skulle sikre en bred opbakning til den danske indsats. Efter andres mening er en sådan model kun en begyndelse på en mere gennemsigtig politisk styring af udenrigspolitikken, hvor mål og midler kan gøres til genstand for offentlig debat.

Her endte samtænkning med at blive det kodeord, som kunne lime stumperne sammen på Christiansborg. Ved at lægge vægt på samtænkning som generel hensigt kunne man genskabe enigheden og dermed en bred opbakning til det samlede danske engage-

ment. Set fra uden for Christiansborg kan det virke en anelse paradoksalt, at de danske soldater endte med at være ganske meget i kamp i Helmand, samtidig med at politikerne fremhævede samtænkning og den militære forbindelse til genopbygning af Afghanistan. Når samtænkning kom til at spille en central rolle, skyldes det altså både, at den var og er et vigtigt svar på et reelt internationalt problem, men også at samtænkningen som løsning passede ind som kit i en anspændt dansk politisk virkelighed. Som en centralt placeret kilde med god indsigt i det politiske spil omkring den danske Helmand-indsats formulerer det, så har temaet samtænkning også haft som effekt at få venstrefløjten til at acceptere mere krig, end disse partier nok ellers havde været villige til at sige ja til. Begrebet samtænkning har altså haft en politisk funktion som en art lynafleder i samtalen omkring den danske indsats, som har muliggjort en bredere enighed.

Samtænkningen fik dermed også en central rolle i de styringsdokumenter, der lå til grund for indsatsen i Helmand, ligesom den fortsat har det i den ny regerings politik for danske stabiliseringsindsatser. Med lanceringen af dokumentet »Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter« er fokuset for stabiliseringsindsatserne overordnet og i pagt med den internationale dagsorden flyttet fra post-konflikt-stabilisering til bredere konfliktforebyggelse. Politikken er samtidig rammen omkring anvendelsen af de midler, der er tildelt FSF. Dokumentet definerer samtænkning ud fra en *whole-of-government*-tilgang som mere end civil-militært samarbejde. Samtænkning ses her som et »centralt værktøj til stabilisering. Målet for indsatsen er at bidrage til at skabe stabile lande, der kan modstå konflikter, bekæmpe fattigdom, sårbarhed, usikkerhed og brud på menneskerettighederne.« Herunder er samtænkning noget, der kan anvendes for at få de »forskellige indsatser og kapaciteter til at spille sammen, underbygge og forstærke hin-

anden med henblik på at opnå det langsigtede mål«. De relevante partnere skal samarbejde på baggrund af en »fælles analyse af en given udfordring«. På den måde skal samtænkning ses som en »integreret tilgang«, hvor:

»... alle myndigheder eller dele af en organisation (eksempelvis FN), der bidrager med indsatser i en given stabiliseringsindsats, arbejder i fællesskab mod et fælles defineret stabiliseringsmål. Dette omfatter samarbejde om planlægning, gennemførelse og erfaringsopsamling i forbindelse med politiske, udviklingsmæssige og sikkerhedspolitiske indsatser. En samtænkt stabiliseringsindsats kan finde sted både før, under og efter en konflikt. Der kan sagtens forekomme samtænkte stabiliseringsindsatser, hvor der ikke er et militært element. Det militære værktøj er blot ét ud af mange, der kan anvendes i en given situation« (Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet 2013: 11).

Den ny stabiliseringspolitik markerer slutningen på begyndelsen af dansk samtænkning. Med dokumentet er der sket et fokus-skifte med mere konkrete retningslinjer end i 2010-strategien for indsatser i skrøbelige stater, et fokus, som modsvarer den ændrede internationale dagsorden. Samtidig er de humanitære organisationer nu ikke længere en del af dokumentet, som udelukkende fokuserer på at skabe en integreret tilgang mellem formelt statslige aktører. Dansk politik for samtænkning flugter med international *best practice* og Danmark deltager med udviklingsministeren siden 2012 som formand i den Internationale Dialog for Freds- og Statsopbygning, som understøtter den internationale New Deal for skrøbelige stater i OECD-regi (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 2011). Danmark har altid her indhentet den internationale dagsorden.

Afslutning: Eksterne pres og administrativ kultur

Samtænkning har været et hovedtema i dansk sikkerheds- og udenrigspolitik siden efterdønningerne efter invasionen i Irak og for indsatsen i Afghanistan. Samtænkning har

fyldt meget i den måde, der er blevet talt om indsatserne i de internationale operationer på, på politisk-administrativt niveau. Men indtrykket er, at de danske samtækningsinitiativer har været relativt sent gennemført og kun i begrænset omfang haft helhjertet opbakning i de respektive ministerier og underliggende enheder. Det er hovedsageligt eksterne forhold – missionen i Afghanistan og politiske omstændigheder – der har presset den danske centraladministration til at institutionalisere mere samtænkte tilgange. Som en konsekvens af denne relativt svage institutionelle reaktion på tværgående udfordringer, der kræver en omfattende koordinering, forekommer disse snarere at være et svagt punkt end et potentielt markedsføringsemne for Danmark. Hvorfor skete denne udvikling ikke »indefra«, som der var lagt op til med indførelsen af samtænkning i 2004?

Som forklaring kan man dels foreslå det allerede nævnte tema, hvor organisationskulturer i de udførende organisationer modarbejder samtænkningen ved at foretrække det, der ser som deres traditionelle kerneopgaver. En anden lidt mere generel mulighed er den administrative kultur i centraladministrationen, altså uafhængigt af de specifikke opgaveløsninger. I et bredere perspektiv er samtækningsudfordringen i forhold til stabilisering kun én blandt andre i en vifte af nye sikkerhedsrelaterede opgaver, som er kommet til siden årtusindeskiftet. Disse spænder fra post-konflikt-stabilisering og konfliktforebyggelse ude til spørgsmålet omkring kritisk infrastruktur hjemme, herunder tilrettelæggelse af cyber-sikkerhed, og emner der, som terrornetværk, går på tværs af den traditionelle skellen mellem indenrigs- og udenrigsforhold. Sådanne problemer, der går på tværs af kompetenceområder, har udfordret den traditionelle arbejdsdeling i den danske centraladministration inden for sikkerhedspolitikken i bred forstand. Den administrative kultur i den danske centraladministration foretrækker fleksibelt og uformelt samarbejde og udviser

generel modvilje mod at etablere tværgående institutionelle strukturer. Permanente eller langlivede tværministerielle udvalg er kun lidt anvendte i Danmark. Ministerier foretrækker at holde beslutningsstrukturer inden for deres eget hus. Udenrigsministeriet er eksempelvis ganske opmærksom på at bevare sit monopol på retten til at føre/koordinere dansk udenrigspolitik i dens forskellige former. Som resultat heraf foregår de vigtigste prioriteringskampe i realiteten inde i Udenrigsministeriet i stedet for mellem ministerier, som man ser det i andre lande. Det er muligt, at den danske centraladministration netop er af en størrelse, der muliggør »stovepiping«, men ikke er stor nok til mere formaliseret tværgående koordination.

Men dette underbygger blot behovet for fremadrettet opmærksomhed på de operative udfordringer i forbindelse med samtænkte indsatser, på samtænkningens rolle i den politiske beslutningstagning, og endelig på den rolle, som den administrative kulturs præference for uformel fleksibilitet spiller i forhold til mulighederne for tværministeriel koordination i Danmark. Den ny stabiliseringspolitik skal også læses som et bidrag til at fremme grundlaget for netop den type samarbejde. Papiret er både et bidrag til en forbedret samtænkningsskiltur og et eksempel på udfordringens fortsatte relevans. Spørgsmålet er, om de organisationer, som skal forvalte samtænkningen, også fremadrettet vil se den som en konkurrent til mere traditionelle kerneopgaver? Eller om en fortsat politisk interesse og international efterspørgsel over tid vil sikre en mere helhjertet institutionalisering af samtænkningen i en dansk kontekst?

Note

1. Forfatteren vil gerne takke Kristian Søby Kristensen, Ulrik Trolle Smed og Mikkel Vedby Rasmussen for kommentarer til artiklen og Peter Viggo Jakobsen, Ole Kværnø og en række embedsmænd for samtaler om emnet. Ansaret for resultatet er forfatterens eget.

Litteratur

- Barnett, Thomas P.M. (2004), *The Pentagon's New Map*, New York: Putnam.
- Breitenbauch, Henrik Ø. (2013), »Hvad er strategi?« i Kristian Søby Kristensen, red., *Danmark i krig. Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, København: Jurist- og Økonomforeningens forlag, pp. 53-84.
- Breitenbauch, Henrik Ø. (2005), »Transition til statsbygning efter intervention – en ny strategisk udfordring«, *DIIS Report*, 2005:13, oktober, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Crane, Conrad (2005), »Phase IV Operations: Where Wars are Really Won«, *Military Review*, May-June, 27-36.
- de Durand, Etienne (2009), »Stabilization Operations in the Era of »New Wars«: Addressing the Myths of Stabilization«, The National Institute for Defense Studies, Tokyo, The 11th Symposium (FY 2008), February 3, *The Role of the Military in Peacebuilding A New Approach to Conflict Resolution in the Twenty-first Century*, www.nids.go.jp/english/event/symposium/pdf/2008/e_11.pdf.
- Fischer, Kristian og Jan Top Christensen (2005), »Improving civil-military cooperation the Danish way« *NATO Review*, Summer, 2, www.nato.int/docu/review/2005/issue2/english/special.html.
- Flynn, Michael T., Matt Pottinger og Paul D. Batchelor (2010), »Fixing Intel: A Blueprint for Making Intelligence Relevant in Afghanistan, CNAS Report, January, www.cnas.org/files/documents/publications/AfghanIntel_Flynn_Jan2010_code507_voices.pdf.
- Grentree, Todd R. (2013a), »A War Examined: Afghanistan«, *Parameters* 43(3): 87-97.
- Greentree, Todd R. (2013b), »Bureaucracy Does Its Thing: US Performance and the Institutional Dimension of Strategy in Afghanistan«, *Journal of Strategic Studies*, 63(3): 325-56.
- Jakobsen, Peter Viggo (2006), *Nordic Approaches to Peace Operations: A New Model in the Making*, London: Routledge.
- Jakobsen, Peter Viggo (2005), »PRTs in Afghanistan: Successful, but not sufficient«, *DIIS Report* 2005: 6, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Kagan, Frederick (2007), *Finding the Target*, New York: Encounter Books.
- Ledwidge, Frank (2011), *Losing Small Wars*, New Haven: Yale University Press.

Quinlivan, James T (1995), »Force Requirements in Stability Operations«, *Parameters*, Winter, pp. 59-69.

Rynning, Steen (2012), *NATO in Afghanistan*, Stanford: Stanford University Press.

Schmidt, Søren (2009), »Afghanistan: Organizing Danish Civil-Military Relations«, *DIIS Report*, 2009:15, København: Dansk Institut for Internationale Studier.

Simpson, Emile (2012), *War From the Ground Up*, New York: Hurst.

Stepputat, Finn (2009), »Synthesis Report: Civil-Military Relations in International Operations. A Danish Perspective«, *DIIS Report*, 2009:16, København: Dansk Institut for Internationale Studier.

Stepputat, Finn, Lars Engberg-Pedersen og Adam Moe Fejerskov (2012), »Dansk bistand som sikkerhedspolitisk instrument, 1992-2009«, *DIIS Report* 2012:01, København: Dansk Institut for Internationale Studier.

Søby Kristensen, Kristian, red. (2013), *Danmark i krig. Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Waldman, Matt (2013), »System failure: the underlying causes of US policy-making errors in Afghanistan«, *International Affairs*, 89(4): 825-43.

Dokumenter

The Afghanistan Compact, London 31 January-1 February 2006, 2006, [http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/afghanistan_compact.pdf]

[*The Bonn agreement*] Agreement on Provincial Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions (2001), www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm.

[Bruun-udvalget] *De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik, August 2003*, www.driv.dk/upload/fb_4628_12201.pdf.

Department of Defense »Department of Defense Directive 3000.05. Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations«, www.fas.org/irp/doddir/dod/d3000_05.pdf.

Forsvarsministeriet »Forsvarsforlig 2000-2004. Forligstekst.«, 2013, www.fmn.dk/videnom/Pages/Tidligereforsvarsforlig.aspx

Forsvarsministeriet »Forsvarsministeriet. København, den 10. juni 2004. Hertil fire bilag« (Forsvarsforlig 2005-2009)«, [www.fmn.dk/SiteCollectionDo-](http://www.fmn.dk/SiteCollectionDocuments/FMN/Forsvarsforlig%202005%202009/forlig04_forligstekst.pdf)

[cuments/FMN/Forsvarsforlig%202005%202009/forlig04_forligstekst.pdf](http://www.fmn.dk/SiteCollectionDocuments/FMN/Forsvarsforlig%202005%202009/forlig04_forligstekst.pdf).

Forsvarsministeriet »Forsvarsforlig 2010-2014«, www.fmn.dk/videnom/Documents/Forligstekst%20inkl%20bilag.pdf.

House of Commons Select Committee on Defence, *Sixth Report, Session 2004-05*, www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmdfence/65/6502.htm.

Hærens Operative Kommando »Samlet igen. Uge 24 i Feyzabad/Afghanistan«, 22. juni 2005a, <http://forsvaret.dk/HOK/Nyt%20og%20Presse/Nyhedsarkiv/2005/ISAF/Pages/Samlet%20igen.aspx>

Hærens Operative Kommando »Dansk samtænkning førende i Irak«, 25 november 2005a, <http://forsvaret.dk/HOK/Nyt%20og%20Presse/Nyhedsarkiv/2005/Irak/Pages/Dansk%20samt%C3%A6nkning%20f%C3%B8rende%20i%20Irak.aspx>.

Hærens Operative Kommando »Samlet igen. Uge 24 i Feyzabad/Afghanistan«, 22. juni 2005b, <http://forsvaret.dk/HOK/Nyt%20og%20Presse/Nyhedsarkiv/2005/ISAF/Pages/Samlet%20igen.aspx>.

Hærens Operative Kommando »Forsvarsminister Søren Gade på besøg hos de danske Vikinger«, 24. august 2005c, <http://forsvaret.dk/HOK/Nyt%20og%20Presse/Nyhedsarkiv/2005/ISAF/Pages/Forsvarsminister%20S%C3%B8ren%20Gade%20p%C3%A5%20bes%C3%B8g%20hos%20de%20danske%20Vikinger.aspx>.

Hærens Operative Kommando »Forsvarsministeren besøger Irak«, 6. januar 2006, [<http://forsvaret.dk/HOK/Nyt%20og%20Presse/Nyhedsarkiv/2006/Irak/Pages/Forsvarsministeren%20bes%C3%B8ger%20Irak.aspx>].

Hærens Operative Kommando »Man kan nå meget på 24 timer ...«, 25. januar 2007a, <http://forsvaret.dk/HOK/Nyt%20og%20Presse/ISAF/Pages/Man%20kan%20n%C3%A5%20meget%20p%C3%A5%2024%20timer.aspx>.

Hærens Operative Kommando, »Forsvarschefen på besøg i Afghanistan«, 22. januar 2007b, <http://forsvaret.dk/HOK/Nyt%20og%20Presse/ISAF/Pages/Forsvarschefen%20i%20Afghanistan.aspx>.

Hærens Operative Kommando, »Ugerapport fra Irak. IRAK: Status over hændelser og situationen i det danske ansvarsområde i den forgangne uge (18)«, 8. maj 2007c, <http://forsvaret.dk/HOK/Nyt%20>

- og%20Presse/Irak/Pages/Ugerapport%20fra%20Irak.aspx.
- Hærens Operative Kommando, »Samtænkning er vejen frem. OKSBØL, KFOR 18: For første gang har Udenrigsministeriet briefet danske soldater forud for deres udsendelse«, 25. januar 2008, <http://forsvaret.dk/HOK/Nyt%20og%20Presse/KFOR/Pages/Samt%C3%A6nkning%20er%20vejen%20frem.aspx>.
- International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding »New Deal for Engagement in Fragile States«, 2011, www.pbsbdialogue.org/documentupload/49151944.pdf.
- Joint Chiefs of Staff *Joint Publication 3-0. Doctrine for Joint Operations*, 10 September 2001.
- Joint Chiefs of Staff *Military Support to Stabilization, Security, Transition, and Reconstruction Operations. Joint Operating Concept*, version 2.0, December 2006.
- NATO AJP-01(D) *Allied Joint Doctrine, December 2010*, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33694/AJP01D.pdf.
- OECD *Whole of Government Approaches to Fragile States*, www.oecd.org/dac/incaf/37826256.pdf OECD 2006.
- Udenrigsministeriet *Fred og stabilitet. Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater. 2010-2015*, <http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Danida/Det-goer-vi/Udv-indsats/Stabilitet/FredOgStabilisering.pdf>.
- Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet *Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter*, september 2013, http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/Nyheder_udenrigspolitik/2013/Danmarks%20samtaenkte%20stabiliseringsindsatser%20i%20verdens%20braendpunkter.pdf.
- Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet »Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer«, 2004, Bilag til forsvarsforliget 2005-2009, <http://www.fmn.dk/SiteCollectionDocuments/FMN/Forsvarsforlig%202005%202009/Samt%C3%A6nkning.pdf>.
- VK Regeringen III *Mulighedernes samfund. Regeringsgrundlag*. 2007. www.stm.dk/index/dokumenter.asp/publikationer/Regeringsgrundlag2007/index.htm.