

Hvornår er det slut? Hvorfor og hvordan man måler på krigsindsatser

**Kristian Knus Larsen, ph.d.-stipendiat, Center for Militære Studier,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, kkl@ifs.ku.dk**

Den danske indsats i Afghanistan er ved at slutte, og de sidste danske kampsoldater er fløjet tilbage til Danmark. Men hvordan kan man vide, at krigen nærmer sig sin afslutning, og at der ikke længere er behov for danske kampsoldater i Afghanistan, men derimod for militære instruktører og eksperter i genopbygning? I artiklen argumenteres der for, at performance-målinger kan bruges til at besvare disse spørgsmål. Artiklen tager udgangspunkt i, at strategisk debat blandt politikere ikke bør ophøre med krigsengagementers start, men derimod fortsætter i krigsengagementernes fulde forløb. Strategisk debat forudsætter informationer fra krigsområder, og performance-målinger er et virksomt instrument i denne sammenhæng. Med afsæt i den danske Afghanistan-strategi, i Helmand-planerne samt i deres afrapporteringer diskuteres det i artiklen, hvordan performance-målinger kan bringes i anvendelse i dansk regi i forbindelse med fremtidige militære indsatser. Historiske eksempler og koncepter fra performance-litteraturen diskuteres i artiklen, før fokus rettes mod fremadrettet dansk brug af performance-målinger. Afslutningsvis anvises fire anbefalinger for fremtiden.

I slutningen af juli 2013 blev det sidste hold af danske kampsoldater sendt hjem fra Afghanistan. En mindre kampvognsgruppe blev tilbage, men ellers skulle Danmark frem mod udgangen af 2014 kun være i Afghanistan for at træne de afghanske sikkerhedsstyrker samt løse logistisk opgaver. Tilbageatrækningen udgjorde en anledning for både medier, forskere, samfundsdebattører og politikere til at

diskutere det militære engagement i Afghanistan. Den radikale forsvarsordfører, Zenia Stampe, udtalte i en række medieoptrædener, at krigen i Afghanistan var fejlagtig: »Vi kunne ikke nedkæmpe hele Taliban, og det var en illusion at tro, at vi på ti år kunne forvandle et ekstremistisk samfund til et demokrati« (Pedersen, 2013). Stampes kritik rettede sig mod, at målsætningerne for engagementet syntes at have rykket sig mod det utopiske *i løbet af* krigen. I stedet for at nedkæmpe Al Qaeda og derefter forlade Afghanistan, var man blevet i landet og havde forfulgt målsætninger om demokrati, udvikling og sikkerhed. Målsætninger, der var umulige. Flere politikere var lodret uenige med Stampe og lod hende vide, at Danmark engagerede sig i Afghanistan på baggrund af et FN-mandat (Ritzau, 2013).

Enkeltdelene og indholdet af Stampes udtalelser blev kritiseret af flere forskere. De selvsamme forskere fremhævede dog, at øget dansk debat og refleksion i forbindelse med militære engagementer ville være fordelagtigt fremadrettet. Således udtalte lektor Peter Viggo Jakobsen, at de danske politikere i for høj grad havde undgået at debattere indsatsen i Afghanistan (Ellesøe, 2013). Saglige diskussioner af krigsindsatsen blev lukket ned med henvisning til, at kritik var forræderi mod soldaterne. På politisk niveau udmøn-

tede dette sig i et begrænset vidensgrundlag og en hæmmet strategisk debat.

Den bedste platform for politisk debat om indsatsen i Afghanistan blev skabt i 2008, hvor regeringen offentliggjorde en »Afghanistan-strategi«. Denne blev udarbejdet af Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet i samarbejde med forligspartierne bag den danske indsats i Afghanistan. I »Afghanistan-strategien 2008-2012« blev der fastlagt overordnede mål for den danske indsats i Afghanistan, og herudfra skulle der efterfølgende laves årlige handlingsplaner med tilhørende årlige afrapporteringer. Udarbejdelsen af Afghanistan-strategien og Helmand-planerne udgjorde en god anledning for de danske politikere til at engagere sig i debatter om krigen og den danske indsats. Dette potentiale blev dog kun i begrænset omfang forløst.

Denne artikel handler om, hvordan man kan tilvejebringe de informationer, der er så vigtige for politisk debat om krigsindsatser. Informationer kan indhentes, behandles og formidles på mange forskellige måder. I artiklen vil anvendelsen af *performance*-målinger i forbindelse med militære indsatser blive diskuteret. Udgangspunktet vil være Afghanistan-strategien, Helmand-planerne og de årlige afrapporteringer. Artiklen vil blive indledt med en præsentation af de nævnte dokumenter og i tilknytning hertil vil forekomsten og karakteren af *performance*-målingerne i dokumenterne blive diskuteret. Dernæst vil fokus i artiklen blive rettet mod, hvordan *performance*-målinger historisk er blevet anvendt af militære stormagter. Med afsæt heri vil det i artiklen blive præsenteret hvad *performance*-målinger kan, hvordan de bedst udarbejdes og hvor der er faldgruber og udfordringer. Afslutningsvis vil det i artiklen blive diskuteret, hvordan fremtidig brug af *performance*-målinger bedst tilrettelægges i dansk regi med henblik på at tilvejebringe informationer til de politiske beslutningstagere i forbindelse med krigsengagementer.

Det danske bidrag: Helmand-planerne og deres afrapportering

På det samme tidspunkt som de danske styrker i Afghanistan blev rykket fra Kabul til Helmand-provinsen, blev det besluttet, at Danmark skulle have en Afghanistan-strategi og en række årlige Helmand-planer. Både strategien og planerne blev udarbejdet i regi af Udenrigsministeriet under inddragelse af forsvaret, Forsvarsministeriet, Udviklingsministeriet samt forligspartierne i Folketinget. Det blev desuden aftalt, at der skulle udarbejdes afrapporteringer som opfølgning på de enkelte Helmand-planer.

I indledningen til »Afghanistan-strategien 2008-2012« lyder det, at formålet med den danske indsats er »(...) *er at bidrage til national, regional og global sikkerhed ved at forhindre, at landet igen bliver et fristed for terrorister. Samtidig skal den danske indsats bidrage til fremvæksten af et stabilt og mere udviklet Afghanistan, som kan tage vare på egen sikkerhed, fortsætte en demokratisk udvikling og fremme respekten for menneskerettigheder*« (Udenrigsministeriet, 2008). Et bredere formål kunne næppe formuleres, og strategien efterlader et betydeligt manøvre-rum til politikerne og embedsmændene i forhold til udarbejdelsen af Helmand-planerne. Formuleringen »*bidrage til*« bør bemærkes. Særligt i forhold til diskussionen om informationsindsamling og *performance*-målinger. For hvornår har man bidraget til noget? Er det tilstrækkeligt, at man har leveret penge, mandskab eller udstyr, eller har man først leveret et bidrag, når der kan spores konkrete resultater heraf?

I afrapporteringerne af de enkelte Helmand-planer opregnes der *benchmarks* for de danske indsatser. *Benchmark*'ene udgør et værktøj til dels at styre indsatserne, mens de pågår, og dels at kunne følge op på indsatserne regelmæssigt. Der er således to brugergrupper; for det første politikerne og embedsmændene i København, der vil informeres om krigens

udvikling, og for det andet de udsendte soldater og civile embedsmænd, der har brug for retningslinjer i deres daglige arbejde.

De danske indsatser gengives i afrapporteringerne, og det forklares, hvad der ligger til grund for deres dimensionering og timing. Præsentationen af indsatsernes *resultater* er interessant at kigge på. Langt hovedparten af de afrapporterede resultater er enten input- eller output-resultater. Altså, penge, mandskab, udstyr mv., der er blevet leveret, eller skoler, der er blevet bygget, politifolk, som er blevet trænet, eller vejområder, der er blevet afpatruljeret. Disse tal formidler ikke i sig selv information om udviklingen i Afghanistan. Udviklingen må fremanalyseres ved at sammenkoble disse indsatser med deres *forventede* effekt, deres forventede *outcome*. Afrapporteringerne indeholder dog enkelte outcome-målinger såsom »lokalbefolkningens oplevelse af sikkerheden« eller »standarden af de afghanske styrkers militære færdigheder« (Udenrigsministeriet, 2012: 18 f.).

I afrapporteringerne beskrives udviklingen i Afghanistan på landeniveau, mens der kun kommenteres begrænset på udviklingen i Helmand. Dette har en uheldig effekt på afrapporteringernes samlede udtryk, idet en overordnet udvikling på landeplan blandes sammen med konkrete indsatser på provinsniveau. Outcome præsenteres således på landeplan, mens input og output præsenteres på provinsniveau. Hvordan input og output udmønter sig i outcome, beskrives ikke eksplicit, hvilket antyder, at der ligger ganske mange implicite antagelser til grund for indsatserne. Antagelser om, hvordan input og output skaber det ønskede outcome. Byggeriet af skoler udgør et godt eksempel herpå. Danmark har været med til at etablere en del skoler i Helmand-provinsen med forventning om, at dette vil medvirke til at indfri det overordnede formål med indsatsen. Hvordan og hvorfor dette vil ske, er imidlertid ikke blevet diskuteret eller beskrevet. Rele-

vante kritiske overvejelser kunne i denne forbindelse være, om effekten af skolerne kan nå at indtræffe før ISAF forlader landet? Og hvorvidt effekten kan indtræffe uden ISAF's tilstedeværelse?

Overordnet kan Helmand-planernes afrapportering bedre karakteriseres som en afkrydsningsseddel end en egentlig afrapportering. Input- og output-målingerne opremses, og der kommenteres på, om Danmark har leveret det (soldater, undervisningstimer, penge etc.) som Helmand-planen foreskrev. Hvorvidt man nærmer sig målet for indsatsen (et særligt outcome), gøres ikke til genstand for større refleksion, og sammenhængen mellem de danske indsatser og dette mål er vanskelig at finde eksplicit formuleret. Dette er selvfølgelig påvirket af, at Danmark kun har leveret et taktisk styrkebidrag til indsatsen i Afghanistan. Det ville give begrænset mening, hvis Danmark egenhændigt udarbejdede afrapporteringer på lande- eller distriktsniveau. Helmand-planernes underlige sammenblanding af information på lande- og provinsniveau er dog uhensigtsmæssig. For hvad knytter sig til de danske indsatser, og hvad gør ikke?

Samlet set har Helmand-planerne udgjort en fornuftig platform til diskussion af krigens udvikling. Planernes indhold og format indebærer dog, at niveauer, aktører og indsatser sammenblandes på en måde, der gør, at informationerne som formidles kun har begrænset værdi.

Historisk brug af målinger: Hvad har man talt?

Anvendelsen af *performance*-målinger i krig fremstilles hyppigt som en nylig opfindelse. Ofte henvises der til 1990'erne, hvor amerikanske forskere og officerer udviklede en form for styringsteknologi, som de kaldte *Effects-Based Operations* (EBO). Det vil dog være en fejl at tro, at EBO var første gang, *performance*-målinger fandt vej til krigsskuepladsen. Både implicit og eksplicit havde

performance-målinger været anvendt før dette, og i det følgende vil nogle historiske eksempler blive præsenteret. I forbindelse med disse eksempler er det desuden værd at holde sig for øje, at introduktionen af *performance*-målinger i forbindelse med krig er koblet til den mere generelle brug af måleinstrumenter. I de seneste 100 år er målinger blevet introduceret og genintroduceret inden for offentlige institutioner og private virksomheder i en form for bølger (Van Dooren, 2010: 38), og den militære anvendelse betragtes bedst i sammenhæng hermed.

Den amerikanske politolog Scott Sigmund Gartner har begået en bog om anvendelsen af *performance*-målinger i første og anden verdenskrig, i Korea-krigen samt i Vietnam-krigen (Gartner, 1999). Gartner arbejder ud fra en hypotese om, at »*an organisations's leadership continually evaluates performance in order to alter its behavior and maximise its likelihood of accomplishing its mission*« (Gartner, 1999: 43). Hans empiriske studier viser, at *performance*-målinger udgør de politiske beslutningstageres primære kilde til information. Målingerne kan dog både informere og forvirre beslutningstagerne. Ifølge Gartner udspringer forvirringen og fejltagelserne af, at forkerte »linser« anvendes af beslutningstagerne i deres iagttagelser af krig. Linserne er bestemte former for *performance*-målinger, og de formgives af den iagttagende organisations meningsbærende kultur. Gartner konkluderer derfor, at det afgørende informationsproblem for politiske beslutningstagere ikke er at få information, men derimod at selekttere i den tilgængelige information.

Gartner undersøger bl.a., hvordan britiske politikere og den britiske admiralstab iagttog tyske ubådes angreb på britiske handelsskibe under første verdenskrig. Angrebene medførte betydelige menneskelige og materielle tab og truede den britiske forsyningssikkerhed. Det var derfor afgørende at bringe angrebene til ophør eller i det mindste mindske deres

omfang. Indledningsvis valgte man en løsning med øget patruljering af de britiske farvande og af det nordlige Atlanterhav. Effekten var dog begrænset, og med afsæt i tabstallene begyndte de politiske beslutningstagere at tale om at erstatte patruljeløsningen med en konvojløsning. Dette afviste admiralstaben dog. I april 1917 tilsidesatte premierminister Lloyd George dog admiralstaben og implementerede en konvojløsning, som i løbet af krigens sidste år udviklede sig til en succes. *Performance*-målinger spillede en væsentlig rolle i diskussionen mellem de militære og politiske beslutningstagere, og særligt i forbindelse med Lloyd Georges indgriben. De to parter iagttog nemlig problematikken forskelligt. For de civile beslutningstagere var det en forsyningsproblematik – antallet af sunkne skibe overgik antallet af nybyggede skibe. Admiralstaben iagttog derimod situationen som et ubådsproblem. Der blev bygget flere tyske ubåde, end briterne var i stand til at sænke. I månederne op til april 1917 diskuterede Lloyd George og admiralstaben hyppigt, om strategien skulle ændres, men de havde to forskellige udgangspunkter. Lloyd George kunne se dramatiske stigninger i antallet af sunkne handelsskibe, admiralstaben kunne derimod se væsentlige stigninger i antallet af sunkne tyske ubåde. Lloyd George så derfor en forværring af situationen, mens admiralstaben mente, at situationen var ved at udvikle sig til det bedre. Efter Lloyd Georges intervention forandredes tallene i positiv retning i forhold til *både* sunkne handelsskibe og sunkne tyske ubåde. Stigningen i sunkne handelsskibe aftog (dog ikke det absolutte antal), og antallet af sunkne tyske ubåde steg. Således betragtede både de politiske og de militære beslutningstagere den strategiske omlægning som en succes.

Under Vietnam-krigen blev *performance*-målinger anvendt i en hidtil uset skala. Præsident John F. Kennedy havde hentet Robert McNamara ind som forsvarsminister i 1961. McNamara var uddannet fra og havde under-

vist på Harvard Business School, og han havde her stiftet indgående bekendtskab med revisionsvirksomhed. Under anden verdenskrig arbejdede han i det amerikanske luftvåben i *Office of Statistical Control*, hvor han undersøgte efficiens og effektivitet af amerikanske luftbombardementer. Da McNamara indtog positionen som forsvarsminister, medtog han erfaringerne fra Harvard og fra luftvåbnet, og med hjælp fra de såkaldte »*Whiz Kids*« implementerede han et styringsregime anlagt på *performance*-målinger. Ved hjælp af målinger skulle forsvarets ressourceforbrug bringes under kontrol, og krigen i Vietnam skulle vindes. Der blev etableret et særligt *Office for Systems Analysis* (OSA), der skulle skabe styring via *performance*-målinger. Til formålet blev der udarbejdet en styringsramme kaldet *Planning, Programming, and Budgeting System*. Systemet er siden blevet karakteriseret som et af de klareste eksempler på *performance budgeting*, hvor målsætningen er at tydeliggøre sammenhængen mellem ressourceanvendelse og indfrielse af målsætninger. McNamara fandt således inspiration i de mere generelle ledelsessideer, der var fremherskende i de tidligere 1960'ere.

OSA arbejdede ud fra en antagelse om, at det var bedre at være »*approximately right than precisely wrong*«. Målinger behøvedes ikke at være korrekte i forhold til videnskabelige standarder, de skulle blot informere beslutningstagere om, hvad der omtrentligt var tilfældet. Ambitionen var at tæmme krigens kaos via målinger. Gregory A. Daddis, oberst og professor ved West Point, har skrevet: »*McNamara really believed that [the] fog of war could be brought under control if [it] could be reduced to numbers*« (Daddis, 2011: 52). Til dette formål udviklede den amerikanske kommando i Vietnam (*Military Assistance Command Vietnam* (MACV)) en lang række målesystemer, der skulle klarlægge krigens udvikling og (gerne) vise fremskridt. Eksempler på målesystemer er *Hamlet Evaluation System*, *Terrorist Incident Reporting*

System, *the Territorial Forces Effectiveness System*, *the Passification Attitude Analysis System* og *the Situation Reports Army File* (Connable, 2011: 103f). Systemerne affødte imidlertid en række problemer. For det første var målingerne upræcise og usikre. Krigens kaos og voldsomhed tillod ikke præcise målinger. For det andet havde det performative konsekvenser at implementere målingerne. I stedet for at iagttage krigen i dens samlede hele og handle herefter begyndte enheder og soldater at fokusere deres indsats på det der skulle måles – f.eks. døde modstandere. Endvidere blev disse tal ofte justeret/løjet større, end tilfældet var. For det tredje valgte MACV målepunkter, der kunne vise fremskridt over for politikerne i Washington. Hvorvidt udviklingen bedre kunne beskrives på anden vis, gjordes ikke til genstand for refleksion. For det fjerde blev målingernes samlede antal alt for højt til, at MACV, OSA eller Pentagon kunne nå at analysere den indhentede data. Målingerne blev nærmest gennemført for deres egen skyld, og i bestræbelserne på at indhente data blev soldaterne pålagt en betydelig byrde. Tilstedeværelsen af data betød dog, at politikerne følte sig sikre på, at udviklingen i Vietnam var positiv. Først sent i krigen gik det op for dem, at målingerne kun gav dem et delvist og meget forvredet billede af krigens udvikling. I tiden efter den amerikanske tilbagetrækning blev målingsregimet heftigt kritiseret og dets anvendelse indskrænket.

I 1990'erne, efter Golfkrigen i 1990-91, blev anvendelsen af *performance*-målinger »genopdaget« i militære kredse. En række militærfolk og forskere mente, at den amerikanske indsats i Irak havde vist, at teknologisk overlegenhed indenfor kommunikation, overvågning og våben medførte, at fjenden, såfremt denne ikke havde højteknologisk udstyr, kunne forhindres i at blive en ligeværdig modstander på slagmarken. Man talte om en *Revolution in Military Affairs*. I tilknytning hertil blev en række andre teknologier udviklet eller genopdaget – *Systems of Sy-*

stems Analysis, Network Centric Warfare, og *Effects-Based Operations* (EBO). EBO var en form for operationel planlægning, der fokuserede på effekter frem for målsætninger. I planlægningsfasen skulle militæret identificere de effekter, som ville indfri de givne målsætninger for dernæst at udvælge de militære handlinger som kunne skabe disse effekter. Ambitionen var at forbedre den militære *performance* og at gøre beslutningstagerne mere oplyste om operationsområdet for derved at kunne forbedre deres evne til at træffe beslutninger. Ophavsmændene til EBO – oberst John A. Warden og admiral Bill Owens – betonedes, at den teknologiske udvikling muliggjorde, at man kunne skabe præcis de effekter, man ville, og desuden kunne følge effekternes frembringelse i *real time* (Warden, 1995; Owens, 2000). At vinde i krig var således blot et spørgsmål om den rette planlægning – og den rette måling. EBO synes både tids- og indholdsmæssigt at have tilknytning til *new public management*. Stylingstankegangen, der er en række forskelligartede teknikker, instrumenter og teknologier møntet på at optimere ressourceanvendelse ved at monitorere produktionslinjer, var vokset frem i 1980'erne og blevet generelt kendt i 1990'erne. EBO havde samme målsætning. Nemlig at bringe de militære instrumenter til anvendelse på den mest effektive måde ved at udpege effekter a priori og efterfølgende monitorere og løbende tilpasse indsatser via målinger.

EBO er ikke blevet bragt i anvendelse i ren form, men flere har peget på, at i krigen mellem Israel og Hezbollah i 2006 gjorde begge parter brug af effekttankegangen. Den amerikanske general James N. Mattis har således fremhævet, at netop Israel-Hezbollah-krigen i 2006 er et eksempel på, at EBO ikke lader sig gøre i praksis (Mattis, 2008). Krigens kaotiske, komplekse og foranderlige natur forhindrer, at man kan bestemme effekter a priori. Mattis fremhæver endvidere, at den løbende monitorering af effekter sjældent la-

der sig gøre til trods for satellitter og sensorer. De væsentlige effekter lader sig nemlig ikke iagttage, da de oftere er immaterielle end materielle. Mattis beskriver, hvordan Israels doktrin i krigen i 2006 var *for* kompliceret og *for* fokuseret på luftmagt. Begge forhold mener han udspringer af EBO-tankegang. Før end operationer var påbegyndt, var operationens elementer udstukket på et forholdsvist detaljeret niveau. Tilgangen var lineær, og det israelske militær forventede, at krigens udvikling kunne forudsiges og derigennem håndteres.

Mattis' udlægning er blevet kritiseret for at være fortegnet og forkert. Særligt er det blevet fremhævet, at Israels problem snarere var, at de ingen doktrin havde end, at de havde en doktrin baseret på EBO (Berman, 2011). Interviews foretaget af den amerikanske historiker Matt M. Matthews understøtter dog, at tankegods fra EBO formede planlægningsprocessen inden for det israelske forsvar, hvilket udmøntede sig i overvældende og komplekse planer, som kun de færreste officerer var i stand til at begribe (2008).

Den begrænsede brug af EBO indikerer i sig selv, at tankegangen er problematisk. Først og fremmest har det vist sig, at man ikke kan forudsige effekten (eller afledte effekter) af en handling. Derudover har det vist sig vanskeligt, at måle de relevante effekter. Effekterne, som man har forsøgt at skabe i de seneste 20 års krige, har ofte været immaterielle og vanskelige at måle. Som substitut har man indsat målinger af materielle forhold som man *forventer* vil udmønte sig i en given effekt. Herved består problemet dog i at bestemme relationen mellem handling og effekt. Overordnet synes det at have vist sig, at hverken teknologi, målinger eller sofistikerede analyserammer kan tæmme krigens kaos og uforudsigelighed.

Performance-målinger i krig: Hvad skal tælles? Og hvorfor?

Forskerne Horst W.J. Rittel og Melvin M. Webber introducerede i 1973 konceptet »*a wicked problem*« (Rittel, 1973). Med »wicked« mente de ikke ond eller ondskabsfuld, men derimod uhåndterbar. De forsøgte at konceptualisere problemer, der pga. forandringer eller pga. manglende eller modstridende oplysninger ikke lader sig fuldstændig forstå, beskrive eller håndtere. At måle på krig er et »wicked problem«, og udfordringerne lader sig ikke løse en gang for alle.

Førend man begynder at måle på krig, må man altid spørge: hvad skal målingerne bruges til? Dette kan virke som en banal pointe, men ud over at sikre, at man ikke måler for målingernes egen skyld, sikrer man også, at målingernes anvendelsespotentiale ikke undermineres af brugsmåder, der er indbyrdes modstridende. Inden for litteraturen om *performance*-målinger opregnes et utal af brugsmåder, men disse kan sammenfattes i tre overordnede kategorier, nemlig *læring*, *styring* og »*accountability*« (Van Dooren, 2010). De tre brugsmåder retter sig mod tre forskellige tider og har tre forskellige målsætninger. Læring retter sig mod fremtiden og har som ambition at omsætte fejltagelser fra fortiden til optimeret *performance* i fremtiden. Man ekstrapolerer fortidens erfaringer til fremtiden og tilrettelægger fremtidig handlen herefter. Styring retter sig mod nutiden og har som fokus at sikre, at aktuelle handlinger bliver udført i overensstemmelse med udstukne regler, ordrer etc. Man installerer målinger for at tydeliggøre over for den udførende part, hvad det er, der skal gøres. »*Accountability*«, eller ansvarlighed, handler om fortiden, og særligt om beslutninger truffet i fortiden. Var de rigtige eller forkerte? Var de prægede af personlige motiver, eller var de blot baserede på fejlagtige informationer? At måle med henblik på »*accountability*« handler om at stille folk til regnskab for valg og handlinger, de måtte have gjort i fortiden.

Performance-målinger kan have betydeligt potentiale i forhold til alle tre brugsmåder. Den samme måling kan dog ikke bruges til alle tre ting. Brugsmådernes indbyggede logik er nemlig modstridende. Læring har et internt fokus og handler om at finde fejl for at gøre *performance* bedre. Styring har også et internt fokus, men her drejer det sig om at forme aktuell adfærd. »*Accountability*« har et eksternt fokus. Det drejer sig om at informere omverdenen om resultater, ulovlig adfærd eller brud på regler. Brugslogikken indebærer, at de, der leverer *performance*, har interesse i at finde fejl i forbindelse med læring, mens de ikke har interesse i at finde fejl i forbindelse med »*accountability*«-brug.

Med afsæt i brugsovervejelserne skal de rette indikatorer udvælges. Et utal af rammer, fremgangsmåder og manualer er udviklet i denne sammenhæng. NATO, FN, US Army, US Joint Command mv. har alle bidraget med værktøjer, der kan understøtte udvælgelsen af indikatorer. Bidragene er i varierende omfang, men generelt set er de ganske omfattende på indholdssiden. Det handler om at udpege områder, inden for hvilke man ønsker at spore ændringer, og i forlængelse heraf identificere indikatorer, som kan måle sådanne ændringer. Identifikation af områder og indikatorer er ofte baseret på lange drøftelser og overvejelser, men sjældent opregnes grundlaget eksplicit, hvilket er problematisk. Udvælgelsen af områder og indikatorer bør være teoretisk funderet, og teorien bør ekspliciteres.

Den teoretiske udvælgelse af områder og indikatorer beskrives bedst ved et eksempel. I forbindelse med krigen i Afghanistan har *International Security Assistance Force's* (ISAF) øverste ledelse trukket på *counterinsurgency*- (COIN) erfaringer. Briterne gjorde det i Malaysia, franskmændene gjorde det i Algeriet, og amerikanerne gjorde det i Vietnam. Centralt blandt disse erfaringer er overvejelserne om at vinde befolkningens »*hearts*

and minds«. Igennem militære og civile indsatser skal man sikre, at lokalbefolkningen i krigsområdet tror, at man er den bedste garant for sikkerhed og stabilitet i fremtiden. Herved afskærer man oprørsstyrkerne fra at kunne hente opbakning, mandskab og materialer hos lokalbefolkningen. Det drejer sig ikke om sympati, men om sikkerhed og evnen til at styre et område. Denne logik har næsten status af teori blandt mange aktører involveret i COIN-aktioner, og den udgør således grundlaget for indsatserne. I forhold til valg af indikatorer er den centrale overvejelse, hvordan man kan måle lokalbefolkningens opfattelse af situationen. Hvem tror de har overtaget i konflikten *fremadrettet*? I Afghanistan kunne et relevant måleområde være befolkningens opfattelse af, hvem der fremadrettet har overtaget i den væbnede konflikt.

Inden for måleområdet skal indikatorer efterfølgende udvælges. Indikatorerne må kunne måle udviklingen inden for området, og de må være fintfølelse nok til at kunne spore selv små ændringer i lokalbefolkningens opfattelse. Folks opfattelse er imidlertid svær at måle, og i et krigsområde er udfordringen desto større. En løsning kan være at knytte folks *adfærd* til deres *opfattelse* via teori. Således bringes teori ind i billedet for anden gang. I litteraturen er det blevet foreslået at bruge »*rational expectations theory*« til at identificere adfærd, der afspejler positive forventninger til fremtiden (Kapstein, 2012; Larsen, 2013). Et eksempel kunne være at måle på udviklingen i registrerede virksomheder. Hvis lokalbefolkningen er parat til at investere deres opsparinger i virksomheder og kapital, forventer de ikke forøgede krigshandlinger, da de herved formentlig vil miste deres ejendom pga. ødelæggelser. Et andet eksempel kunne være afgrøder. Hvis de forventer, at oprørsstyrkerne (overvejende Taliban) snart vil genvinde kontrollen, vil de ikke have incitament til at omlægge deres marker fra produktion af opium til f.eks. hvede eller

majs. En stigning i antallet af majsmarker vil således kunne afspejle stigende tro på ISAF's og centralregeringens evne til at kontrollere Afghanistan i fremtiden.

Centralt er det dog, at *man ikke kan være sikker på*, at målingerne afspejler det, vi tror. Eksplicitte overvejelser om relationen mellem det, vi ønsker at vide noget om, og det, vi måler på, kan virke fordrende for processen, idet man herved løbende kan korrigere fejl og udbedre misforståelser. En eksplicit teori er lettere at falsificere end en implicit og uudtalt forventning til krigsområdet.

Fremadrettet anvendelse i dansk regi?

Hvordan kan disse generelle overvejelser og historiske eksempler være relevante i en dansk kontekst? Danmark er militært en ganske anden størrelse end USA eller Storbritannien, og disse landes erfaringer med *performance*-målinger kan derfor ikke omsættes direkte til danske forhold. Udgangspunktet må være, hvad danske politiske beslutningstagere har brug for. De har brug for at vide, om krigens målsætninger indfries, og om målene allerede *er* indfriet, og herudfra må politikerne overveje, om krigen skal fortsættes, om indsatsen skal ændres, og om det var en fejl at engagere sig i krigen til at begynde med? *Performance*-målinger kan understøtte sådanne strategiske overvejelser ved at formidle information til de politiske beslutningstagere.

Det er forventeligt, at Danmark vil engagere sig i militære indsatser i de kommende 10-15 år. Formentlig ikke operationer af samme omfang eller intensitet som i Afghanistan eller Irak, men ikke desto mindre operationer, hvor danske soldater med våbenmagt skal kæmpe for danske interesser og værdier. *Performance*-målinger kan tilbyde relevant information i denne sammenhæng, og en institutionel ramme svarende til Afghanistanstrategien og Helmand-planerne kan være gavnlig. Politisk debat kan udfolde sig inden for rammen før og efter de militære indsatser,

hvilket kan skabe refleksion blandt politikerne om krigens målsætninger. Endvidere kan særlige politiske hensigter eller indsatsområder omsættes i *benchmarks*, der kan skabe en øget grad af styring af de udsendte soldater.

Med de amerikanske og de britiske erfaringer in mente samt med Afghanistan-strategien og Helmand-planerne i frisk erindring kan fire lektier drages for fremtiden. For det første, at fremtidige strategier og planer klarere må beskrive placeringen af de danske styrker i den samlede militære indsats. Hvis Danmark leverer et taktisk styrkebidrag, der opererer under f.eks. britisk eller amerikansk kommando, må disse niveauer være klart beskrevet. Strategier og planer lader sig vanskeligt diskutere, hvis de ikke klart beskriver niveauer og aktører i indsatserne.

For det andet, at målsætningerne for de militære indsatser, både de danske og de evt. mere overordnede, klart præsenteres, og at de militære indsatsers relation hertil klart beskrives. Dette indebærer at indsatsernes indhold, omfang og intensitet begrundes med henvisning til målsætningerne. Uden sådanne overvejelser er det vanskeligt at forholde sig analytisk eller kritisk til de præsenterede målinger.

For det tredje, at outcome-målinger (såsom lokalbefolkningens opbakning) sjældent lader sig udføre i praksis, hvorfor de må erstattes med output-målinger. Dette møder hyppigt kritik, men i praksis er det ofte den eneste løsning. Når output-målene udvælges, må man være eksplicit i begrundelsen af, hvorledes output vil udmønte sig i et givent outcome. Uden sådanne overvejelser risikerer man let at misfortolke krigens udvikling og desuden at forskyde fokus fra de militære indsatsers *formål* til de militære indsatsers *udførsel*. Helmand-planerne og særligt afrapporteringerne har haft et betydeligt fokus på indsatsernes udførsel, hvilket har udmøntet sig i, at afrapporteringerne nærmest har lig-

net afkrydsningssedler. Herudover bør det fremhæves, at de amerikanske erfaringer fra Vietnam samt den manglende brug af EBO med al tydelighed viser, at det er forbundet med betydelige udfordringer at indhente data fra slagmarken. Oftest vil de indhentede data lide under validitets og/ eller reliabilitetsproblemer. Interne målinger (anvendt ammunition, timers afpatruljering, påkørte IED'er) kan være forholdsvis præcise, mens eksterne målinger (antal handlende på markedspladsen, fordelingen af forskellige typer afgrøder, antal tilfælde af korruption i et område) sjældent vil være af samme kvalitet. Såfremt man ønsker at måle immaterielle *outcomes* (lokalbefolkningens opbakning til regeringen, lokalbefolkningens holdning til korruption, lokalbefolkningens oplevede velfærd/trivsel) bliver målingerne endnu sværere at lave. Teori kan anvendes til at knytte målbar adfærd til de holdninger, som man ønsker at måle, men det vil stadig blot være en (potentielt fejlagtig) substitut for det, man ønsker at vide noget om. Det er væsentligt at pointere, at målinger ofte vil være det bedste instrument til at indhente informationer fra et krigsområde, da en måling kan formidle en udvikling meningsfuldt og kortfattet til en forholdsvis stor skare af aktører og organisationer. Dog vil *outcome*-målinger sjældent have en høj kvalitet, og selv *output*-målinger kan være problematiske.

For det fjerde, at målingernes *formål* klart opregnes, før målingsrammen tages i brug. Målinger kan have forskellige formål, og hvis de skal tilvejebringe informationer til at eksternt publikum, er det vigtigt at holde sig for øje, at kritiske eller fejlagtige forhold sjældent vil indgå i målingerne. Det vil blive et skønsmaleri snarere end en kritisk gennemgang af fejl. Hvis informationer fra fremtidige krige beskues af danske politikere gennem en ramme, der ligner Afghanistan-strategien og Helmand-planerne, er det derfor vigtigt at understrege, at målingerne ikke kan bruges til militær læring. Helmand-planerne er

styringsdokumenter, og afrapporteringerne er »accountability«-dokumenter, hvilket indebærer, at indholdet ikke egner sig til læringsbrug. Dokumenterne kan bruges til læring blandt politikerne selv med henblik på at optimere den politisk-strategiske proces, men ikke til læring blandt soldater i krigsområdet. Militær læring vil forudsætte en anden ramme, hvor soldaterne selv vil have brugsmæssig interesse i at finde fejl.

Som fremhævet af Gartner er både politikere og militære beslutningstagere tilbøjelige til at træffe beslutninger ud fra en eller få indikatorer. Dette kan være virksomt, eftersom krigens kompleksitet og kaos må reduceres på en eller anden måde, men hvis de forkerte indikatorer udvælges, eller de fortolkes forkert, kan det lede til fejlagtige beslutninger. I Vietnam udvalgte den amerikanske militære kommando dels forkerte og dels for mange indikatorer. Konsekvensen var, at de fejlforklodede krigens udvikling og først blev bevidst herom meget sent i krigen, da de mange målinger havde givet dem en falsk følelse af vished. De troede, at de havde empirisk dokumentation for, at de var ved at vinde krigen. Dette bør man selvfølgelig undgå i en dansk sammenhæng. Relevansen af de enkelte indikatorer bør løbende genovervejes, og man bør ikke udvide antallet af indikatorer eller målesystemer til et omfang, hvor man ikke har ressourcer til at analysere eller fortolke på dem. Klare svar kan alligevel sjældent gives i krigssammenhæng, hvor datakvaliteten er ringe og udviklingen kan skifte fra dag til dag.

Performancemålinger som en integreret del af den aktivistiske udenrigspolitik

Dansk udenrigspolitik har siden afslutningen på den kolde krig været betegnet som »aktivistisk«. Altså en udenrigspolitik, hvor danske interesser og danske værdier aktivt forfølges via diplomati, handelspolitik, bistands- og udviklingshjælp samt med militære indsatser. Aktivismen har løbende skiftet karakter,

men det virker rimeligt at forvente, at dansk udenrigspolitik frem mod 2020 også vil være »aktivistisk«. Dette bør man forberede sig på i dag, og *performance*-målinger kan spille en vigtig rolle i den sammenhæng.

Politiske beslutningstagere har behov for informationer for at kunne debattere og træffe beslutninger i forbindelse med krigsindsatser. For de politiske beslutningstagere kan det være forbundet med betydelige vanskeligheder at vide, hvornår den militære indsats skal fortsættes uforandret, hvornår den skal ændres, og hvornår den skal bringes til ophør. *Performance*-målinger kan generere informationer til brug for debat og beslutningstagning. Deltagelse i krigsindsatser forudsætter strategisk tænkning og debat, og dette gælder *ikke kun, før* en krigsindsats påbegyndes. Krig er politisk og dynamisk af natur og bør behandles således. Strategisk debat er derfor noget, der bør ske fortløbende, og *performance*-målinger kan understøtte dette, hvis de har det rette format, og desuden informerer om deres egne begrænsninger.

I dansk sammenhæng er *performance*-målinger blevet brugt i forbindelse med afrapporteringerne på Afghanistan-strategien og på Helmand-planerne. I afrapporteringerne præsenteres det, hvad de danske styrker har gjort i Afghanistan ved hjælp af *output*-målinger. Der kommenteres dog ikke på, hvordan output skal forvandle sig til outcome, eller hvordan output-målingerne knytter sig til de overordnede målsætninger for den militære indsats. Afghanistan-strategien, Helmand-planerne og afrapporteringerne udgør samlet set en god ramme for politisk debat om den danske militære indsats i Afghanistan. Fremadrettet vil rammen dog kunne forbedres ved dels mere klart at beskrive, hvordan output forventes at udmønte sig i outcome og dels ved at klarlægge, hvordan indsatserne knytter sig til målsætningerne for de militære engagementer. Uden disse overvejelser er der risiko for, at fokus blandt de politiske

beslutningstagere forskydes fra formålet med de militære indsatser til udførelsen af de militære indsatser. Dette vil medføre, at politikerne dels kommer til at blande sig i soldaternes daglige arbejde og dels mister syn for, hvornår krigens *politiske* formål er opnået, og krigen derfor kan bringes til ophør.

Litteratur

- Berman, Lazar (2011), »The Lessons of the Second Lebanon War«, *The Weekly Standard*, 12. august.
- Connable, Ben (2012), *Embracing the Fog of War*, Santa Monica: RAND Corporation.
- Daddis, Gregory A. (2011), *No Sure Victory*, New York: Oxford University Press.
- Ellesøe, Mads og Laura Marie Sørensen (2013), »Politikere anklages for at lukke debat om Afghanistan«, *Danmarks Radio*, 7. august. www.dr.dk/Nyheder/Indland/2013/08/07/201134.htm.
- Gartner, Scott Sigmund (1999), *Strategic Assessment in War*, New York: Vail-Ballou Press.
- Kapstein, Ethan B. (2012), »Measuring Progress in Modern Warfare«, *Survival: Global Politics and Strategy*, 54(1): 137-58.
- Larsen, Kristian Knus og Tygesen, Christian Bayer (2013), »The Horizon Framework«, *Small Wars Journal*, april.
- Matthews, Matt M. (2008), *We Were Caught Unprepared: the 2006 Hezbollah-Israeli War*, Fort Leavenworth, Kansas: Combat Studies Institute Press.
- Mattis, James N. (2008), »USJFCOM Commander's Guidance for Effects-based Operations«, *Parameters*, Autumn, pp. 18-25.
- Owens, Bill (2000), *Lifting the Fog of War*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pedersen, Lars Nørgaard (2013), »R: Krigen mod Taliban var en fejl«, *Berlingske*, www.b.dk/nationalt/r-krigen-mod-taleban-var-en-fejl
- Rittel, Horst W.J. og Melvin M. Webber (1973), »Dilemmas in a General Theory of Planning«, *Policy Sciences*, 14(4): 155-69.
- Ritzau (2013), »Stampe fører ikke radikal politik«, *Danmarks Radio*, 16. juli, www.dr.dk/Nyheder/Politik/2013/07/16/0716101958.htm.
- Udenrigsministeriet (2008), »Den danske indsats i Afghanistan 2008-2012«, København: Udenrigsministeriet, www.netpublikationer.dk/um/8986/index.htm.
- Udenrigsministeriet (2012), »Afrapportering 2012 – Den danske indsats i Afghanistan«, København: Udenrigsministeriet, <http://dkiafghanistan.um.dk/da/~media/dkiafghanistan/Documents/Other/Afrapportering%20af%20den%20danske%20indsats%20i%20Helmand%202012/Afrapportering%20af%20den%20danske%20indsats%20i%20Helmand%202012%202.pdf>
- Warden III, John A (1995), »The Enemy as a System«, *Airpower Journal*, Spring.
- Van Dooren, Wouter, Geert Bouckaert og John Haligan (2010), »Performance Management in the Public Sector«, London: Routledge.