

# Redaktionelt forord

Den danske aktivistiske udenrigspolitik har i mange år været militariseret. Der er bred opbakning i Folketinget og befolkningen til, at Danmark skal deltage i og bidrage til ikke bare begrænsede, humanitære aktioner, men også i omfattende, langvarige og bekostelige aktioner rundt omkring i verden, såsom krige i Kosovo, Irak, Afghanistan og Libyen. Det er aktioner, der koster danske menneskeliv og medfører meget betydelige lidelser for de mange tilskadekomne og deres pårørende. Danmark er blevet en krigsførende nation, og den politiske elite og befolkningen støtter op omkring denne udvikling. Der er ikke noget, der peger i retning af, at denne kurs i udenrigspolitikken ændres i en overskuelig fremtid.

Med den formelle tilbagetrækning fra Afghanistan er det nu på sin plads at spørge, hvorfor de danske soldater blev sendt i krig i landet, hvad disse soldater egentlig lavede i landet, hvorvidt Danmark fik realiseret sine udenrigspolitiske målsætninger med krigsindsatsen i Afghanistan, og om der i forlængelse af tilbagetrækningen finder erfaringsopsamling sted. Det er disse spørgsmål, der er omdrejningspunktet for dette temanummer af Økonomi & Politik.

*Mikkel Vedby Rasmussen*, der har redigeret dette temanummer, advarer i sin introduktion mod at gøre den militære indsats i Afghanistan til et abstrakt gode. Vi skal som krigsførende nation huske på, hvad det vil sige at

være i krig, at der bliver affyret mange millioner styks maskingeværsammunition, at mennesker dør, og at krige sætter deres langvarige spor. Det er disse elementer, der skal trækkes frem i en konstruktiv læringsproces, og det er den praktiske virkelighed, de politiske visioner skal holdes op mod.

En del af denne praktiske virkelighed understreges af *Anders Henriksen*, når han undersøger det folkeretlige grundlag for at tilbageholde krigsfanger i Afghanistan. Det er magtpåliggende for den danske regering, at krig føres i overensstemmelse med de gældende internationale regler. Reglerne støder imidlertid ofte imod den praktiske virkelighed i en krig, der præges af alt andet end regelretted. For at få krigens realitet til at mødes med Danmarks folkeretlige forpligtelser kunne man få den mistanke, at den danske regering og forsåret føler sig tvunget til at iværksætte alle mulige former for kreative tiltag.

Også *Kristian Søby Kristensen* arbejder med krig i praksis. Han kalder det et paradoks, at Danmark altid sørger hen mod et tæt militært samarbejde med briterne ude i felten. På den ene side er der i den danske aktivistiske udenrigspolitik indbygget den forståelse, at Danmark fra krig til krig selv træffer sine valg. På den anden side er der gået så meget automatisme i det militære samarbejdet med briterne, at man ikke længere med rimelighed kan tale om et reflekteret og begrundet tilvalg. Ud

fra en læringsbetragtning er der altid grund til at forholde sig kritisk til afgørende strategiske og taktiske beslutninger, der træffes på grundlag af en grundfæstet vaneforestilling. Han spørger på den baggrund, om vi ikke kan gøre det lidt bedre næste gang?

*Lennie Fredskov Hansen* er, med sin militære erfaring fra krigen i Afghanistan, knap så pessimistisk angående spørgsmålet om, hvorvidt det danske forsvar har lært noget af krigsindsatsen. Indsatsen i Afghanistan har sat sine tydelige spor hele vejen rundt – i doktrin såvel som i organisation. I praksis kan man se det på den fundamentalt ændrede tilgang, som hæren har til komplekse militære operationer, hvor der skal tages mange aktører i ed – internationale såvel som nationale, civile såvel som militære. Materiellet, der tages i anvendelse, er ændret, måden at indkøbe materiel på er ændret, og uddannelsen af soldater og officerer er en anden i dag end før Afghanistan. Én af årsagerne til, at en så gennemgående læringsproces har kunnet finde sted, begrundes netop i det tætte samarbejde med briterne.

Spørgsmålet, der vedrører samarbejdet mellem militære og civile aktører i en afghansk kontekst, tages også op af *Henrik Ø. Breitenbach*. Med erfaringerne fra Irak in mente og ikke mindst efter at have iagttaget andre landes erfaringer på området bliver begrebet samtænkning et hovedtema i danske internationale militære operationer fra 2004 og fremefter, ikke mindst efter at det stadsfæstes i forsvarsforliget, der dækker perioden

2005-9. Samtænkning af militære og civile indsatser med henblik på at sikre stabilitet finder sted ude i felten såvel som hjemme i København. Begrebet har sat sig tydelige institutionelle spor, der vidner om en udvikling fra samordning og koordination hen imod fuld institutionel integration. Samtænkning er dog ikke uproblematisk i hverken praksis eller teori.

*Kristian Knus Larsen* diskuterer i den afsluttende artikel, hvordan krigens formål, berettigelse og resultater gradvist udvikles i et krigsforløb. De målsætninger, der oprindeligt blev etableret ved krigens begyndelse, ændres til nye mål, efterhånden som krigens praktiske virkelighed bliver tydelig for alle. På et tidspunkt i krigsforløbet bliver det naturligt at spørge sig selv, hvor lang tid krigen mon vil vare? Svaret på dette spørgsmål, og afgørelsen om at trække tropperne hjem, tager igen form af en konstruktionsproces, hvor der udvikles et rationale for, at det netop nu er det rette tidspunkt at tage hjem. Han peger imidlertid på, at vi faktisk allerede er i besiddelse af nogle styringsinstrumenter, der gør det klarere for alle, hvorfor vi er i krig, og hvilke resultater der er opnået. Instrumentet hedder performance-målinger, og det kan, hvis brugt korrekt, sikre, at politikerne løbende kan føre en strategisk debat om krigens gang.

Uden for temaet præsenterer *Lars Bille* sin politiske kronik for 2. halvår 2012.

*Martin Marcussen*  
Ansvarshavende redaktør

# Introduktion: spørgsmålet Afghanistan

Mikkel Vedby Rasmussen, professor mso, Center for Militære Studier,  
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, mvr@ifs.ku.dk

»Og til alle jer, der har været udsendt, vil jeg sige: I har risikeret meget. Ofrene har været store,« sagde statsminister Helle Thorning-Schmidt i sin nytårstale 1. januar 2014, »men I har forandret hverdagen for mange afghanske familier. I har stået vagt om vores fælles sikkerhed. Tak for jeres indsats« (Thorning-Schmidt, 2014). Og det var så det. Statsministeren fortsatte med at tale om spirende økonomisk vækst og strukturreformer. Men ikke alene satte statsministeren punktum for den udenrigs- og sikkerhedspolitiske del af sin tale; hun satte også punktum for det danske engagement i Afghanistan. Ved at konstatere, at den danske militære og civile indsats i Afghanistan havde forandret og forbedret hverdagen for afghanske familier og bidraget til rigets sikkerhed, satte statsministeren punktum for en debat, som også havde stået på internt i regeringspartierne, om, hvordan man skulle bedømme resultaterne af indsatsen i Afghanistan. Thorning-Schmidt konstaterede, at noget var opnået, men med sine korte lakoniske bemærkninger gjorde statsministeren det aldrig klart, hvad der var opnået af hvem og på hvilket tidspunkt. De danske soldater havde »stået vagt om vores fælles sikkerhed«.

At stå vagt er en passiv, ja, i visse tilfælde ceremoniel, opgave. Men der er en krig til

forskel på, hvordan den kongelige livgarde har stået vagt ved de kongelige slotte og så hvordan livgarden har opereret i Afghanistan. Selvom de danske styrker afsluttede deres tid i Afghanistan med at bevogte Patrol Baseline uden for byen Gheresk, så har Afghanistan været rammen for de mest offensive danske militære operationer i nyere tid. I 2008 brugte de danske soldater 1,5 millioner styks ammunition til deres 12,7 mm maskingevær og 16.000 60 mm mortergranater (Forsvarskommissionen, 2009: 429). Samme år faldt 13 danske soldater i kamp mod Taliban. I 2007-08 sikrede de danske styrker sig kontrol med den »grønne zone« i Helmanddalen i hårde kampe mod Taliban. På hold fire, der var udsendt i efteråret 2007, vurderede man at have dræbt 100-200 fjender (Hundevadt, 2008: 257). Ønsker man at kalde den slags operationer for at stå vagt, så er det i bedste fald en metafor for, hvad væbnede styrker i almindelighed gør for det samfund, som de tjener, og i værste fald en måde at fremstille den danske indsats i Afghanistan som et vagtkorps. Det sidste var præcist sådan, som styrken oprindeligt blev fremstillet under folketingsdebatten 2. februar 2006, hvor Tinget vedtog B64, som bemyndigede udsendelsen af danske styrker til NATO styrken i Afghanistan. Daværende udenrigsminister Per Stig Møller udtalte i den forbindelse, at

»det er altså først og fremmest genopbygning og humanitære indsatser, der støttes, og som selvfølgelig skal beskyttes mod narkobaroner, war lords og talebanere«. Det var blandt andet et svar til den senere udenrigsminister Holger K. Nielsen, som frygtede, at man i Afghanistan ville gentage fejlene fra Irak: »vi får ikke skabt ro og stabilitet, men bliver en medvirkende årsag til, at der bliver hældt yderligere benzin på bålet«. Statsministeren lukkede således missionen i sin nytårstale i Afghanistan på samme måde, som den begyndte i Folketingssalen: med ideen om, at det var en begrænset, humanitær aktion, hvis formål var gøre den afghanske hverdag en smule bedre. I regeringens fremstilling af krigen i Afghanistan bliver midten af krigen klippet ud. Den del, hvor der bliver affyret 1,5 millioner styks maskingeværammunition, forsvinder. For når man står vagt, bliver den militære indsats til et abstrakt gode, snarere end en konkret militær aktion, som kan vurderes efter sin succes med at gennemføre de mål, som er blevet sat for den. Derfor bliver der ikke plads til at diskutere, om Holger K. Nielsen fik ret i sin kritik af en tidligere udenrigsminister på det tidspunkt, hvor Nielsen selv blev udenrigsminister.

Diskussionen om, hvad krigen i Afghanistan skulle nytte, er imidlertid central for at forstå mekanikken i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik – både i de forgangne ti år og de kommende ti år. I Center for Militære Studiers sikkerhedspolitiske barometer for 2014 har ca. 300 personer med særlig indsigt i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik besvaret en række spørgsmål. Blandt andet et spørgsmål om, hvorvidt Afghanistan krigen kunne siges at være en sejr. Sejr kan defineres på mange forskellige måder, men en af de mest basale militærhistoriske konklusioner er, at både sejr og nederlag tager mange former. Derfor er et ja/nej-svar faktisk interessant i sig selv, fordi det sætter rammerne for den yderligere diskussion. 39 procent af de adspurgte i det sikkerhedspolitiske barometer for 2014 me-

ner således at ISAF's operationer 2006-14 har været en sejr. 33 procent er uenige i dette, mens 28 procent svarer hverken-eller. Denne spredning af svarene finder man imidlertid ikke, hvis der bliver taget højde for de adspurgtes holdning til dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik generelt. Af dem, der mener, at den såkaldt aktivistiske udenrigspolitik er »svaret på fremtidige udfordringer«, mener hele 49 procent således, at ISAF's operationer har været en sejr, mens kun 22 procent mener, at der ikke har været tale om en sejr. Omvendt mener blot 13 procent af dem, der mener, at aktivismen *ikke* er svaret på fremtidige udfordringer, at operationerne i Afghanistan har været en succes. Tror man på aktivisme, tror man således på krigen i Afghanistan. Men kun til en vis grad. Det er værd at bemærke, at denne sammenhæng er størst blandt dem, som ikke mener, at aktivisme er fremtiden. Blandt dem der mener, at aktivisme er fremtiden, er det 49 procent, der mener, at ISAF's operationer var en succes. Det er ikke lige frem et rungende ja og en sikker godkendelse af operationerne (Rasmussen et al., 2014).

Vurderingen af krigen i Afghanistan hænger således sammen med, hvordan man vurderer fremtiden for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i almindelighed. Skal dansk udenrigspolitik handle om at fælde fjender i tæt alliance med USA og Storbritannien, eller var denne tilgang en parents, som blev sat af regeringen Anders Fogh Rasmussen? Hvilke spørgsmål som skal prioriteres i udenrigspolitikken, og med hvilke midler den danske regering skal søge at opnå dem, har langt fra alle noget med Afghanistan at gøre. Imidlertid bliver Afghanistan vigtig for vurderingen af den samlede udenrigspolitik. Fordi indsatsen her har været så stor og i den grad fokuseret dansk udenrigspolitik, at vurderingen af, om det nyttede i Afghanistan, vil have stor betydning for fremtidens udenrigs- og sikkerhedspolitik. Hvor meget statsministeren end måtte ønske at sætte punktum, så kan hun blot sætte et kolon. Diskussionen om

Afghanistan vil fortsætte og med stor sandsynlighed være rammen for mere generelle debatter om fremtiden for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. De konkrete spørgsmål om Afghanistan er således vigtige i sig selv, men diskussionen af dem har en generel pointe. Men udgangspunktet må være en konkret vurdering af, hvad der faktisk skete i Afghanistan. Har indsatsen i Afghanistan forandret afghanernes hverdag til det bedre? Har det danske udenrigsministerium og det danske forsvar gjort arbejdet godt nok? Hvordan har samarbejdet med vores allierede fungeret? Og hvordan kan vi overhovedet måle, hvordan det går i en krig? Det er nogle af de spørgsmål, som dette temanummer af Økonomi & Politik vil tage op.

## Litteratur

- Forsvarskommissionen (2009), »Notat om opbygning af lagre«, forsvarskommandoen, 26. januar 2009, *Dansk forsvar Globalt engagement Forsvarskommissionens beretning*, marts 2009, bilagsbind 2.
- Hundevadt, Kim (2008), *I morgen angriber vi igen. Danmarks krig i Afghanistan*, København: Jyllandspostens forlag.
- Rasmussen, Mikkel Vedby et al. (2014), *Sikkerhedspolitikisk barometer, CMS Suvery 2014*, Center for Militære Studier, <http://cms.polsci.ku.dk/cms/cmssurvey14/> (22. januar 2014).
- Thorning-Schmidt, Helle (2014), *Statsministerens nytårstale*, 1. januar, Statsministeriet, [www.stm.dk/\\_p\\_13964.html](http://www.stm.dk/_p_13964.html) (22. januar, 2014)

# Fanger, folkeret og »brite-finter«

Anders Henriksen, lektor i folkeret,  
Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet, ahen@jur.ku.dk

Artiklen ser nærmere på, hvorfor håndteringen af tilbageholdte personer var politisk følsom for det danske forsvar og de danske politikere i de krige, som Danmark har taget – og fortsat tager – del i, herunder i Irak og Afghanistan. Artiklen gennemgår i den forbindelse det folkeretlige grundlag for tilbageholdelse af fanger under væbnede konflikter og de nærmere omstændigheder omkring de forskellige kreative tiltag, som den danske regering og forsvaret iværksatte for at undgå beskyldninger om brud på folkeretten. Artiklen giver endvidere et bud på, hvorfor det har været – og fortsat er – så magtpåliggende for de danske politikere og det danske forsvar at sikre, at der ikke kan sættes en retlig finger på den måde, hvorpå Danmark fører krig, inden der rundes af med en række perspektiverende bemærkninger om, hvad den øgede fokusering på jura har af betydning for bl.a. jurister i embedsværket.

## »Den Hemmelige Krig«

I januar 2007 rettede daværende statsminister Anders Fogh Rasmussen et hårdt angreb på Danmarks Radio, som blev beskyldt for at have et »meget, meget stort troværdighedsproblem«. Ja, faktisk var problemet så stort, at der ifølge statsministeren var behov for en fundamental selvransagelse hos den licensfinansierede institution (Hjortdal, 2007). Foghs angreb var foranlediget af DR dokumentaren »Den Hemmelige Krig«, der blev offentliggjort i december 2006 og som indeholdt en række anklager mod det danske forsvar og mod regeringstoppen. I filmen beskyldte in-

struktøren Christoffer Guldbrandsen regeringen for at have ladet danske jægersoldater indsat i Afghanistan i vinteren 2001/02 overlevere en gruppe afghanske fanger til amerikanske styrker velvidende, at sidstnævnte med stor sandsynlighed ville udsætte fangerne for mishandling. Fogh Rasmussen blev også beskyldt for at have tilbageholdt oplysninger for Folketinget om risikoen for mishandling hos amerikanerne i strid med ministeransvarsloven. En adfærd, der ifølge en professor i statsret åbnede op for en rigsretssag mod statsministeren. »Den Hemmelige Krig« og statsministerens udfald mod DR skabte stor debat om den danske krigsdeltagelse i Afghanistan og forholdet mellem politikere og pressen, og et presset Forsvarsministerium måtte den 13. december 2006 i en redegørelse afvise alle beskyldningerne i filmen (Forsvarsministeriet, 2006).

»Den Hemmelige Krig« og den efterfølgende debat om filmen er et interessant nedslagspunkt i historien om den danske krigsdeltagelse i Afghanistan og for den sags skyld også i Irak. Den viser nemlig med al tydelighed, hvordan problemet med håndteringen af tilbageholdte personer lige fra den første beslutning om at sende et dansk styrkebidrag til *Operation Enduring Freedom* i Afghanistan i vinteren 2001/02 har redet ikke blot forsvaret,

men også de danske politikere som en mare. Forsvaret har ikke vidst, hvordan de har skullet forholde sig til fanger, og politikerne har af frygt for mistanker om mishandling og krænkelse af konventioner gjort alt, hvad de har kunnet for at skyde enhver beskyldning om urent trav ned.

Da Guldbrandsens film blev offentliggjort, var det da heller ikke første gang, at der var kommet fokus på de danske styrkers håndtering af fanger. I sommeren 2004 havde Forsvarsminister Søren Gade i al hast hjemsendt ledelsen for den danske bataljon i Irak med den begrundelse, at de ikke længere nød hans tillid, fordi en udsendt tolk, Annemette Hommel, var blevet beskyldt for at have udsat tilbageholdte irakere for nedværdigende behandling (Ritzau, 2007).

I efteråret og vinteren 2011 blev Forsvarsministeriet atter beskyldt for at have haft problemer med overholdelsen af de internationale konventioner i forhold til håndteringen af fanger i Irak. Beskyldningerne stammede også fra 2004, og denne gang vedrørte de oplysninger om, at danske styrker, der deltog i en større operation – »Operation Green Desert« – med britiske og irakiske styrker, ikke blot var vidende om, at de personer, der måtte blive tilbageholdt af de irakiske styrker under operationen, risikerede at blive udsat for overgreb (Gjerding og Geist, 2011), men også undlod at gribe ind over for de irakiske styrker, da de første tegn på mishandling opstod under operationen (Aagaard, 2013I). Undervejs i forløbet fik forsvaret endvidere givet en række modstridende oplysninger om eksistensen af videooptagelser af operationen (Ritzau, 2013I).

Kort tid efter var den gal igen, da forsvarschefen i et brev i december 2011 orienterede forsvarsministeren om, at en intern undersøgelse af forsvarets håndtering af fangespørgsmål afslørede, at de danske styrker i Irak havde tilbageholdt langt flere personer

end hidtil oplyst til Folketinget. Der var ikke som oprindeligt oplyst tale om 198 fanger, men derimod over 500. Det forkerte fangetal begrundedes blandt med uklarheder om definitionen af »tilbageholdte personer«. Herudover viste undersøgelsen, at danske styrker i strid med direktiver havde overdraget fanger til de irakiske myndigheder, og at der – især i den første tid i Irak – ikke havde fundet en tilstrækkelig grad af registrering og monitorering sted af tilbageholdte personer (Forsvarschefen, 2011).

I foråret og sommeren 2013 opstod der atter en »fangesag«, da det i maj 2013 kom frem, at de danske styrker i Afghanistan siden december 2012 havde holdt en person tilbageholdt i den danske lejr i Helmand, fordi man fra dansk side var tøvende over for at udlevere personen til de afghanske myndigheder. Først i sommeren 2013 – efter næsten syv måneder i dansk varetægt – blev personen overdraget til et afghansk fængsel (Ritzau, 2013b). Personen havde på daværende tidspunkt endnu ikke været stillet for en dommer, og det blev af nogle juridiske eksperter udlagt som en overtrædelse af Danmarks folkeretlige forpligtelser (Aagaard, 2013b).

Vi skal i dette kapitel se nærmere på, hvorfor håndteringen af fanger har været et så følsomt område for Danmark, og vi skal se nærmere på de initiativer, som den danske regering og forsvaret har iværksat for at undgå beskyldninger om konventionsbrud. Gennemgangen indledes dog umiddelbart nedenfor med en kort oversigt over det folkeretlige grundlag for tilbageholdelsen af fanger. Senere vender vi os mod baggrunden for, at det har været – og fortsat er – så magtpåliggende for de danske politikere og det danske forsvar at sikre, at der ikke kan sættes en retlig finger på den måde, hvorpå Danmark fører krig, inden artiklen rundes af med en række perspektiverende bemærkninger. Men først lidt om den relevante jura.

### Det folkeretlige grundlag for tilbageholdelser under væbnede konflikter

Det folkeretlige grundlag for overdragelse af fanger under væbnede konflikter findes i henholdsvis Genève-konventionerne og de internationale menneskerettighedskonventioner. Genève-konventionerne gælder kun i krigstid og her opdeles de personer, der kommer i fjendens hænder på slagmarken i forskellige kategorier afhængigt af, hvilken status personerne har (Henriksen, 2010a: 209-46). Tilbageholdte personer, der er mistænkt for at tilhøre fjendens væbnede styrker, klassificeres som »fjendtlige kombattanter«, og i interstatslige krige – de såkaldte »*internationale væbnede konflikter*« – nyder personerne beskyttelse som krigsfanger i Tredje Genève-konvention. Alle andre tilbageholdte personer at anse som »civile«, der er beskyttede i Fjerde Genève-konvention. Hverken krigsfanger eller civile må udsættes for inhuman behandling, og den tilbageholdende stat må ikke overdrage krigsfanger eller civile til en anden stat, hvis ikke den overleverende stat har sikret sig, at modtagerstaten også giver de tilbageholdte personer beskyttelse efter konventionerne. Da det første hold danske jægersoldater blev sendt til Afghanistan i vinteren 2001/02, var Danmark part i en international væbnet konflikt mod Afghanistan, og de danske styrker var derfor forpligtet af Tredje og Fjerde Genève-konvention over for de personer, som de tog til fange. Vi kunne derfor kun overdrage fanger, hvis vi sikrede os, at den modtagende stat også ville give fangerne beskyttelse efter Tredje og Fjerde Genève-konvention. Det samme var tilfældet for så vidt angik den indledende fase i Irak.

Det er imidlertid ikke alle krige, der er interstatslige, og både krigen i Afghanistan og i Irak skiftede over tid karakter og gik fra at være en interstatslig krig til at være en intern krig – en såkaldt »*ikke-international væbnet konflikt*« – hvor de internationale styrker, herunder de danske, bistod den (nye) lokale regering med at opretholde sikkerhed og ned-

kæmpe diverse oprørsgrupperinger. Genève-konventionerne regulerer kun sporadisk sådanne krige, og beskyttelsen af tilbageholdte personer er ikke nær så udbygget, som den er i interstatslige krige, hvor både den Tredje og Fjerde Genève-konvention gælder. I krigsretten er de interne krige kun reguleret i den såkaldte fælles artikel 3 i Genève-konventionerne, der opstiller en række minimumsgarantier, som tilbageholdte personer skal være berettigede til at nyde. Artikel 3 nævner intet om overdragelse af fanger i interne krige, og dette spørgsmål er derfor i udgangspunktet ikke reguleret i den del af folkeretten.

De internationale menneskerettighedskonventioner er imidlertid også af betydning for overdragelse af fanger under væbnede konflikter, og for Danmarks vedkommende drejer det sig primært om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, der i artikel 3 beskytter mod tortur og anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Forbuddet mod tortur beskytter mod overdragelse til en risiko for en sådan behandling, og det betyder i praksis, at en stat som Danmark ikke må overdrage en person til en anden stat, hvis der måtte være en begrundet mistanke om, at modtagerstaten vil udsætte personen for tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (Henriksen, 2008).

Det fremgår af Menneskerettighedskonventionen, at Danmark er forpligtet efter konventionen over for de personer, der er undergivet dansk »jurisdiktion«, men det har ikke været helt klart, hvad der konkret ligger i dette jurisdiktionsbegreb. Den relevante praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har ikke været konsistent, og det har været genstand for megen debat, hvornår en stats væbnede styrker udøver jurisdiktion og dermed er ansvarlige over for personer, som de måtte pågribe som led i militære operationer i udlandet. Det har bl.a. været diskuteret, om »jurisdiktionsfælden« allerede klapper,

når udsendte styrker tilbageholder personer på slagmarken, eller om det først er tilfældet, når/hvis en tilbageholdt person bringes ind på en militærbase (Henriksen, 2010a: 266f; Kessing, 2011). Det var således først ved en afgørelse i sommeren 2011, at Menneskerettighedsdomstolen endeligt slog fast, at en stat er bundet af konventionen og dets forbud mod overdragelse til mishandling allerede fra det tidspunkt, hvor statens styrker har en person i deres fysiske varetægt i udlandet (EMD, 2011: pr. 136).

Det er imidlertid ikke kun i forhold til »jurisdiktion«, at der har været uklarhed om rækkevidden af vores folkeretlige forpligtelser. Det har der også været i forhold til vurderingen af, hvem der bærer det retlige ansvar for en operation, *som flere stater udfører i fællesskab*. Hvordan forholder det sig retligt i de tilfælde, hvor eksempelvis danske styrker har udgjort et delkomponent i en større operation, der har været under overordnet amerikansk eller britisk kommando? Eller i de tilfælde, hvor danske styrker alene har bistået de lokale sikkerhedsstyrker, såsom afghanske eller irakiske styrker, og kun har set på, mens sikkerhedsstyrker har pågrebet personerne? Har Danmark et retligt medansvar for de eventuelle brud på de folkeretlige normer, såsom menneskeretten, der måtte blive begået under sådanne fælles operationer? Der er almindelig enighed om, at en stat er ansvarlig for de personer, som egne styrker fysisk tilbageholder/anholder, men der er ikke enighed om, hvorvidt en stat også herudover kan ifalde et ansvar (Kessing, 2012; Christoffersen og Kessing, 2010; Henriksen, 2012).

#### »Brite-finten«

Til trods for den lejlighedsvis retlige uklarhed har det fra starten stået klart, at Danmark internationale forpligtelser under alle omstændigheder forbyder de danske styrker at overdrage personer, som er blevet pågrebet og tilbageholdt af danske styrker, til stater – hvad enten disse er internationale koaliti-

onsparter eller lokale myndigheder – hvis der er en begrundet risiko for, at den modtagende stat vil udsætte personerne for ydmygende behandling eller andre former for overgreb. Og som vi skal se i det følgende, så har dette forbud mod overdragelse til en risiko for overgreb skabt massive problemer for de danske embedsfolk og jurister, der har haft til opgave at sikre, at de udsendte styrker har kunnet løse deres militære opgaver uden at komme i konflikt med Danmarks internationale forpligtelser. De ansvarlige i forsvaret har ganske enkelt været nødsaget til at udvise en ikke ubetydelig grad af opfindsomhed og kreativitet.

Det mest kreative og vidtgående påfund var indførelsen af en politik i Irak om, *at de danske styrker helt skulle undlade at komme i en situation, hvor de stod med det retlige ansvar for tilbageholdte personer*. Med udgangspunkt i en folkeretlig påstand om, at en stat kun er folkeretligt ansvarlig for tilbageholdte personer, hvis staten *selv* står for den fysiske pågribelse, fik de danske styrker efter »Hommel-sagen« i sommeren 2004 besked på, at de skulle undgå at stå for den fysiske tilbageholdelse af de personer, der blev tilbageholdt under de operationer, der blev gennemført med lokale irakiske sikkerhedsstyrker eller med de britiske styrker. Så når de danske styrker var på operation med de irakiske sikkerhedsstyrker, sørgede man fra dansk side ganske enkelt for, at det var sidstnævnte, der lagde strips på tilbageholdte personer og tog sig af det praktiske i forbindelse med tilbageholdelsen, såsom efterfølgende transport og afhøring. På den måde kunne de danske styrker være med på operationerne, men samtidig friholdes for det folkeretlige ansvar for fanger. Som den daværende forsvarschef formulerede det, så er det nemlig den danske retsopfattelse, at Danmark (kun) har det retlige »ansvar for det, som vi foretager os«, mens »irakerne har ansvar for det, de foretager sig« (Halskov og Svendsen, 2012: 307). I forbindelse med forberedelserne til *Operation Green Desert* blev

det derfor også indskærpet over for de danske soldater, at de alene skulle bistå de irakiske styrker, men *ikke* måtte stå for den fysiske tilbageholdelse af irakere.

En tilsvarende *modus operandi* gjorde sig gældende i de operationer, der blev foretaget i samarbejde med britiske styrker, hvor det så bare var briterne – og ikke irakerne – der endte med det folkeretlige ansvar for tilbageholdte personer. I et brev af december 2011 anerkender forsvarschefen eksistensen af den såkaldte »brite-finte«, hvorved de britiske styrker blev anvendt til at forestå »selve tilbageholdelsen«, da det »har været opfattelsen, at danske enheder dermed ikke blev ansvarlige for tilbageholdelsen og de deraf følgende forpligtelser« (Forsvarschefen, 2011). Repræsentanter fra forsvaret har ganske vist ved flere lejligheder i årenes løb givet udtryk for, at det skam ikke var et ønske om at undgå et folkeretligt ansvar for fangerne, der gjorde, at det var briterne og ikke danskerne, der endte med at stå for tilbageholdelser i Irak. Ifølge den daværende chef for Hærens Operative Kommando, Poul Kiærskou, skyldtes det blot, at irakerne og briterne havde »arrestteams«, der var bedre til at sikre bevismateriale end de danske soldater (Halskov og Svendsen, 2012: 289). I sit brev til forsvarsministeren i december 2011 indrømmer forsvarschefen imidlertid, at det ikke er hele sandheden. For som han skriver i brevet, så kan de forskellige kompetencer staterne imellem »ikke i alle tilfælde alene forklare den praktiserede rollefordeling mellem fx danske og britiske enheder ved udførelse af tilbageholdelser« (Forsvarschefen, 2011). Den daværende militærjurist fra Hold 4 i Irak, Kenneth Ø. Buhl, formulerer det da også ret præcist, når han giver udtryk for, at tingene ganske enkelt retligt var »meget lettere, hvis det var britisk militær eller irakiske sikkerhedsstyrker, der havde det formelle ansvar for fangerne. Så slap vi for at stå med det« (Halskov og Svendsen, 2012: 295).

### Diplomatiske forsikringer

Det er imidlertid ikke altid, at forsvaret har været i stand til – eller nødvendigvis har haft et ønske om – at undgå at stå med det retlige ansvar for fanger, og navnlig i Afghanistan er der flere eksempler på, at de danske styrker har tilbageholdt personer, der har været under mistanke for at udgøre en fare for enten den afghanske regering eller for de danske styrker. Danmarks folkeretlige forpligtelser forbyder som nævnt Danmark at overdrage personer til andre stater, hvis der er en risiko for overgreb i sidstnævnte staters varetægt, og det har selvsagt skabt problemer i de situationer, hvor enten koalitions partnere eller de lokale afghanske myndigheder har været under mistanke for at udsætte tilbageholdte personer for hårdhændet behandling eller sågar tortur.

Den danske regering har forsøgt at løse dette problem ved at få *diplomatiske forsikringer* fra den modtagende stat om, at overdragne personer behandles i overensstemmelse med Danmarks folkeretlige forpligtelser. Herved vil man nemlig fra dansk side kunne påstå, at en eventuel overdragelse ikke er forbundet med en risiko for overgreb. Problemstillingen opstod allerede under jægerkorpsets første deployering til Afghanistan i vinteren 2001/02, hvor de danske styrker skulle overlevere tilbageholdte personer med mulig tilknytning til Taleban til de amerikanske styrker i Afghanistan. »Den Hemmelige Krig« og dokumenter fremlagt under en erstatningssag anlagt af en afghansk statsborger viste, at den danske regering i vinteren 2001/02 (med rette) var kommet i tvivl om, hvorvidt de danske styrker kunne overdrage tilbageholdte talebanere til amerikanerne uden at komme i konflikt med forbuddet mod overdragelse til overgreb i folkeretten. Man var nemlig fra dansk side blevet opmærksom på, at den amerikanske regering havde bekendtgjort, at USA kun ville give tilbageholdte medlemmer af Taleban beskyttelse efter Genève-konventionerne, »hvis det var foreneligt med militær

nødvendighed«. USA ville altså ikke garantere behandling efter konventionerne, og som berørt ovenfor måtte de danske styrker på daværende tidspunkt kun overdrage fanger til en anden stat, hvis man fra dansk side havde sikret sig, at denne stat ville give fangerne beskyttelse efter enten Tredje eller Fjerde Genève-konvention. De amerikanske udmeldinger gjorde det nærliggende at konkludere, at overdragelse til USA var i strid med Genève-konventionerne, og den danske regering forsøgte af den grund at få amerikanerne til at uddybe, hvilken behandling overdragede personer ville få i amerikansk varetægt for ad den vej at få en form for vished for, at der ikke forelå en risiko for overgreb, hvis de danske styrker valgte at overdrage fanger til amerikanerne. I juni 2013 konkluderede Højesteret, at den danske regering hverken vidste eller burde have vidst, at tilbageholdte personer risikerede at blive udsat for fysiske overgreb i amerikansk varetægt (Højesteret, 2013). Det ændrer imidlertid ikke på, at den danske viden om, at amerikanerne ikke ville garantere beskyttelse efter Genève-konventionerne gjorde, at overdragelsen af fangerne udgjorde et brud på folkeretten (Henriksen, 2013a).

Det er imidlertid ikke kun i forhold til overdragelse til USA, at det har været tvivlsomt, om de danske styrker har kunnet overdrage tilbageholdte personer uden at komme i konflikt med forbuddet mod overdragelser til overgreb og dermed Danmarks folkeretlige forpligtelser. Det samme har i den grad gjort sig gældende i forhold til overdragelser af personer til de afghanske myndigheder. På baggrund af vedvarende rygter om mishandling af fanger i afghanske fængsler underskrev det danske og afghanske forsvarsministerium derfor i juni 2005 en diplomatisk aftale i form af en såkaldt »memorandum of understanding«, der udtrykker en fælles dansk-afghansk forståelse for, at personer, der overdrages til de afghanske myndigheder, behandles i overensstemmelse med

folkeretten, herunder humanitært, ikke risikerer dødsstraf, og at danske myndigheder og uafhængige monitoreringsorganer får mulighed for at besøge de fanger, der måtte være blevet overdraget til afghanterne (MoU, 2005). Trods kritik er aftalen ved flere lejligheder blevet brugt som grundlag for at overdrage tilbageholdte personer til de afghanske myndigheder (Aagaard, 2011).

Den diplomatiske aftale med afghanterne har imidlertid ikke altid været tilstrækkelig til at overbevise den danske regering om, at en overdragelse til de afghanske myndigheder ikke ville være forbundet med en risiko for overgreb. Den britiske regering har således ved to lejligheder i 2012 valgt at suspendere britiske fangeoverdragelser til de afghanske myndigheder, og den danske regering har begge gange valgt at følge trop og også sætte danske udleveringer til afghanterne i bero (Havmand, 2012; Kristensen, 2013). Det midlertidige stop for overdragelser betød bl.a., at de danske styrker var nødsaget til selv at forestå tilbageholdelsen af en afghaner, der blev tilbageholdt i december 2012, og som var under mistanke for at fremstille og nedgrave bomber. Først efter næsten syv måneders tilbageholdelse uden adgang til en dommer lykkedes det i sommeren 2013 den danske regering at finde et afghansk fængsel, hvortil personen kunne overdrages, uden at Danmark efter Forsvarsministeriets opfattelse overtrådte sine folkeretlige forpligtelser (Ritzau, 2013b; Kristensen, 2013).

### **Dansk krigsdeltagelse kræver rene hænder**

Der er intet underligt i, at Danmark har søgt at undgå at komme i en situation, hvor danske styrker har overtrådt folkeretten. Starter er som regel altid interesserede i, at deres handlinger fremstår i overensstemmelse med folkeretten. Graden af den danske følsomhed over for beskyldninger om brud på internationale konventioner er ikke desto mindre påfaldende, og for at forstå baggrunden herfor

er det nødvendigt at forstå, at legitimiteten af – og dermed også den folkelige opbakning til – den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan i høj grad er baseret på en forestilling om, at krigen føres på en måde, der er forenelig med Danmarks internationale forpligtelser (Henriksen, 2013b). Al krigsdeltagelse kræver legitimitet, og i moderne krige er legitimiteten knyttet an til moralske og retlige normer.

Det er i den forbindelse vigtigt at forstå, at de danske krige er selvvalgte i den forstand, at de ikke føres for at forsvare nationen mod en overhængende eksistentiel trussel, men i stedet for at nå en række mere diffuse mål. Som der står på Forsvarsministeriets hjemmeside, så er det overordnede formål med den danske indsats i Afghanistan ikke kun at forhindre, at landet igen bliver et fristed for terrorister, men også at »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« (Forsvarsministeriet, 2013) Når krigsdeltagelsen herved kobles til eksport af vestlige værdier og retlige normer, er legitimiteten omkring krigen naturligvis også særdeles sårbar over for netop beskyldninger om fangemishandlinger, overdragelser til tortur og andre former for brud på de retlige normer, der gælder i krig. Forestillinger – eller »perceptioner« – om normefterlevelse får en helt central betydning.

Forbindelsen mellem normefterlevelse og legitimitet betyder, at de største slag i de moderne selvvalgte krige ikke kun udkæmpes med kampvogne og jagerfly, men i lige så høj grad med argumenter og kommunikationsstrategier på hjemfronten. Det, der i militærjargon kaldes for »center of gravity«, forskubber sig med andre ord fra frontlinjerne til hovedstæderne. Som Lektor Peter Viggo Jakobsen har beskrevet, så er det da heller ikke længere nødvendigvis eventuelle danske tab på slagmarken, der er afgørende for, om

en krig nyder opbakning i den danske befolkning eller ej (Jakobsen, 2013).

Det er i dette lys, at vi skal finde årsagen til, at Fogh-regeringen reagerede så skarpt på »Den Hemmelige Krig« og på beskyldningerne om, at den danske regering havde set stort på Danmarks internationale forpligtelser i forbindelse med indsættelsen af jægere soldater i den indledende fase af det danske engagement i Afghanistan. Legitimiteten af den danske krigsdeltagelse var nemlig i høj grad baseret på, at Danmark og de danske soldater havde »rene hænder«, og enhver mistanke om, at det forholdt sig anderledes, skulle manes i jorden.

I Irak var sårbarheden over for beskyldninger om brud på folkeretten om muligt endnu større end i Afghanistan, fordi den danske tilstedeværelse fra starten var særdeles politisk kontroversiel. Det sidste Fogh-regeringen havde behov for, var beskyldninger om, at de danske styrker ikke gav tilbageholdte irakere en ordentlig behandling eller at tilbageholdte blev overdraget til en risiko for tortur. Som den daværende forsvarschef, Jesper Helsø, bemærkede om tiden dengang, så var »Hommel-sagen« derfor også en »møg-sag«, og man kunne ikke »have en undertone af, at Danmark overtrådte retningslinjerne« (Hal-skov og Svendsen, 2012: 287). Alle frygtede en dansk pendant til Abu Ghraib-skandalen, hvor amerikanske fangevogtere havde udsat irakiske fanger for en lang række ydmygelser. Skandalen var et alvorligt slag for legitimiteten af den amerikanske tilstedeværelse i Irak, og den letteste måde at undgå tilsvarende danske sager på var også den mest radikale: At lade være med at tage nogle fanger overhovedet.

Den danske regering har i det hele taget gjort sig store anstrengelser for at signalere over for offentligheden, at man har taget sine folkeretlige forpligtelser alvorligt. Det måske bedste eksempel var forsvarsminister Søren

Gades beslutning i sommeren 2004 om at trække ledelsen af den danske bataljon i Irak hjem efter beskyldningerne om, at Annemette Hommel skulle have udsat tilbageholdte irakere for ydmygende afhøringsmetoder. Beskyldningerne blev fremsat få måneder efter afsløringerne i april 2004 af skandalen i Abu Ghraib, det er derfor ikke svært at forstå, hvorfor det var så afgørende for den danske regering og forsvarsministeren at sende et klart signal til offentligheden om, at man tog sagen om Hommel – og dermed også mistanken om brud på retlige normer – endog særdeles alvorligt.

Et andet eksempel er den såkaldte »Copenhagen Process«, hvor Udenrigsministeriet ved en række multilaterale møder med relevante stater har forsøgt at identificere en række internationale minimumstandarder for, hvilken behandling tilbageholdte personer er berettigede til i den type konflikter, som Danmark har været aktivt involveret i det seneste tiår (Udenrigsministeriet, 2013). Udenrigsministeriets initiativ har ikke i sig selv løst de vanskeligheder, som forbuddet mod overdragelse til overgreb har skabt for de danske styrker, men det er heller ikke det vigtigste. Mere vigtigt er, at det vidner om en vilje til at skabe klarhed over det relevante folkeretlige grundlag for krigsdeltagelsen og herved også styrker forestillingen om, at man fra dansk side tager de folkeretlige forpligtelser alvorligt. Den samme forståelse for den strategiske betydning af ret og forestillinger om normefterlevelsen er desværre endnu ikke helt så synlig i forsvaret (Henriksen, 2013b).

Den øgede betydning af forestillinger om efterlevelse af internationale forpligtelser i krig betyder, at jura og juridiske argumenter i høj grad er blevet retoriske redskaber i en politisk kamp mellem henholdsvis tilhængere og modstandere af krig og dansk krigsdeltagelse. Det er da også først og fremmest med politiske briller, at vi skal forstå, hvorfor spørgsmål om ret og konventioner har spil-

let så fremtrædende en rolle i debatten om den danske krigsdeltagelse i det seneste tiår. Mens især Fogh-regeringen gjorde sig store anstrengelser for at forklare, der ikke var noget retligt at komme efter i den måde, hans regering førte krig på i Afghanistan og Irak, holdt hans politiske modstandere skarpt øje med ethvert tegn på, at det forholdt sig modsat. Lige så vigtigt det har været for de skiftende danske regeringer og andre tilhængere af den danske krigsdeltagelse at opretholde en forestilling om, at Danmark til stadighed respekterer folkeretten, lige så meget energi har de, der har været kritiske over for den danske krigsdeltagelse, nemlig lagt i at stille spørgsmålstejn ved det. Jo flere sager om mulige brud på de folkeretlige normer der kunne graves frem, jo mere illegitim ville den danske krigsdeltagelse fremstå. Det er derfor næppe heller noget tilfælde, at det er de dele af dagspressen, hvor læserne må formodes at forholde sig mest kritisk over for den danske militære tilstedeværelse i Irak og Afghanistan, såsom *Politiken* og *Information*, der har udvist den største interesse for at afdække mistanker om eventuelle danske overtrædelser af de folkeretlige normer.

### Perspektiver for fremtiden

Der er flere årsager til, at fangeproblematikken er interessant. For det første illustrerer den, hvor følsomme de danske politikere og det danske forsvar er blevet over for beskyldninger om brud på Danmarks internationale forpligtelser, når vi går i krig. Den viser for det andet også, hvordan forestillinger om normefterlevelse kan manipuleres af såvel politiske tilhængere som modstandere. Vi har her at gøre med såkaldt »lawfare«, hvor retlige argumenter kan bruges strategisk (Dunlap 2011 og Henriksen 2013II), og hvor den politiske debat i hvert fald delvist føres med juridiske argumenter. Dele af den megen debat om folkeretsbrud fungerer herved i høj grad som en form for pseudodebat, der dækker over mere grundlæggende politiske uenigheder om dansk krigsdeltagelse.

Den megen fokusering på jura begrædes ofte, og det er da heller ingen tvivl om, at den politiske diskussion om krig og fred også bør føres med andet end retlige argumenter (Rynning, 2012; Tjalve, 2012; Henriksen, 2010b og 2013b: 148f). Men så længe vi som nation (officielt i hvert fald) går i krig for at eksportere normer og værdier, er den megen fokus på jura et grundvilkår, som både politikere og forsvarskommandoer lige så godt kan begynde at indrette sig på. Frem for at bruge krudt på at kritisere den bør vi i stedet tænke strategisk over, hvordan vi kan drage nytten af den aktuelle fiksering på juraen.

En af de vigtigste lektier i alt dette er, at politikerne skal blive bedre til at styre den måde, hvorpå forsvaret fører krig. Som de internationale missioner fungerer i øjeblikket, mangler der ofte et led mellem de politiske forventninger og de beslutninger, der træffes ude i felten. Politikerne skal blive bedre til at forklare de udsendte styrker, hvordan de gerne vil have, at den konkrete militære opgave skal løses – og frem for alt *ikke* løses (Henriksen 2013b: 147).

Vi kommer heller ikke uden om, at juristerne i stigende omfang skal på banen og bistå politikerne med at finde den fornødne plads inden for rammerne af juraen til, at den ønskede politik kan udøves. Juristerne bliver vigtige, og de mest kreative af dem bliver rigtig vigtige. For juristerne betyder det også, at de skal være skarpe på grænsefladerne mellem deres ansvar som embedsfolk og politikernes ansvar som politikere. Der er intet i vejen for at udtænke »brite-finter« og forestå udarbejdelsen af diplomatiske forsikringer, så længe det holder sig inden for rammerne af loven, men som alle andre embedsfolk skal også de juridiske af slagsen være opmærksomme på, at det i sidste ende er politikerne – og ikke dem selv – der skal stå på mål for – og tage ansvaret for – den førte politik.

Endelig skal især forsvaret tænke grundigt

over, hvordan de bliver bedre til at kommunikere til offentligheden, at det tager de folkeretlige forpligtelser alvorligt. Vi skal ikke bare høre, at juraen tages alvorligt – vi skal se det. De mange fangesager viser med al tydelighed, at det ikke altid har været tilfældet.

## Litteratur

- Aagaard, Charlotte (2011), »Danmark har kendt til afghanske torturfængsler i årevis«, *Dagbladet Information*, 12. oktober.
- Aagaard, Charlotte (2013a), »Det endegyldige bevis mangler fortsat i Green Desert-sagen«, *Dagbladet Information*, 18. juni.
- Aagaard, Charlotte (2013b), »Danske styrker tilbageholder afghansk fange uden dom«, *Dagbladet Information*, 5. maj.
- Christoffersen, Jonas og Peter Vedel Kessing (2010), »Sådan er Danmarks ansvar i Irak«, *Dagbladet Politiken*, 29. oktober.
- Dunlap, Charles J. (2011), »Lawfare Today ... and Tomorrow«, in Pedrozo, Raul A. »Pete« og Daria P. Wollschlaeger, red., *International Law and the Changing Character of War*, International Law Studies (the Blue Book), vol. 87, Naval War College, Newport, s. 315-25.
- EMD (2011), Menneskerettighedsdomstolens afgørelse i *Al-Skeini and Others v. the United Kingdom*, 55721/07, 7. juli.
- Forsvarschefen (2011), brev af 16. december 2011, Det Udenrigspolitiske Nævn, Forsvarsudvalget, 2011-12, FOU alm del Bilag 43.
- Forsvarsministeriet (2006), »Redegørelse for faktuelle og retlige spørgsmål i tilknytning til danske styrkers tilbageholdelse og overladelse af personer i Afghanistan i 1. halvår 2002«, 13. december.
- Forsvarsministeriet (2013), »Afghanistan – om indsatsen«, [www.fmn.dk/temaer/afghanistan/IndsatseniAfghanistan/Pages/DendanskeindsatsiAfghanistan.aspx](http://www.fmn.dk/temaer/afghanistan/IndsatseniAfghanistan/Pages/DendanskeindsatsiAfghanistan.aspx)
- Gjerding, Sebastian og Anton Geist (2011), »Bevis for dansk viden om tortur«, *Dagbladet Information*, 29. december.
- Halskov, Lars og Jacob Svendsen (2012), *Et land i krig*, København: Politikens Forlag.
- Havmand, Tobias (2012), »Danmark sætter afghanske fangeudleveringer på stand by«, *Dagbladet Information*, 29. november.
- Henriksen, Anders (2008), *Refoulement i Afghanistan, En retlige analyse af danske ISAF-styrkers overdragelse af fanger til de afghanske myndig-*

- heder, København: Dansk Institut for Militære Studier.
- Henriksen, Anders (2010a), *Krigens folkeret – og international væbnet terrorbekæmpelse*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Henriksen, Anders (2010b), »Når politikken bliver til jura«, *Dagbladet Information*, 5. april.
- Henriksen, Anders (2012), »Ret og uret om fangeoverdragelser«, *Dagbladet Politiken*, 2. januar.
- Henriksen, Anders (2013a), »Danmark brød alligevel folkeretten i Tarin-sagen«, *Dagbladet Information*, 29. juni.
- Henriksen, Anders (2013b), »Jura som strategi og Danmark i Krig«, i Kristian Søby Kristensen, red., *Danmark i Krig*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 133-52.
- Hjortdal Marie (2007), »Fogh retter voldsom kritik af DR«, *Dagbladet Politiken*, 25. januar.
- Højesteret (2013), afgørelse i sag 180/2011 af 27. juni.
- Jakobsen, Peter Viggo (2013), »Hvorfor er danskerne så krigsglade og tolerante over for tab?«, i Kristian Søby Kristensen, red., *Danmark i Krig*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 181-205.
- Kessing, Peter Vedel (2011), »Den Europæiske Menneskerettighedskonventions anvendelse under internationale FN-operationer«, *Juristen*, 10: 307-16.
- Kessing, Peter Vedel (2012), »Folkeretten og den danske overdragelse af fanger i Irak«, *Ugeskrift for Retsvæsen*, U.2012B.157.
- Kristensen, Kim (2013) »Danmark leder efter egnede afghanske fængsler, *Dagbladet Information*, 22. januar.
- MoU (2005), *Memorandum of Understanding between the Ministry of Defense of the Islamic Republic of Afghanistan and the Ministry of Defense of Denmark concerning the transfer of persons between the Danish Contingent of the International Security Assistance force and Afghan authorities*, 8. Juni 2005. Se også tilføjjelsen til aftalen, *Amendment to the Memorandum of Understanding* af 1. maj 2007.
- Ritzau (2007), »Hommel afviser anklager«, 26. juli.
- Ritzau (2013a), »Forsvaret beklager: Vi gav forkerte oplysninger om Irak«, 23. maj
- Ritzau (2013b), *Danske soldater udleverer mistænkt afghaner*, 1. juli.
- Rynning, Sten (2012), »Kronik: Den politiske debat om Danmarks krige drukner i jura«, *Dagbladet Information*, 29. januar.
- Tjalve, Vibeke Schou (2012), »Kronik: Irak-kommision skygger for substansen«, *Dagbladet Information*, 17. april
- Udenrigsministeriet (2013), *The Copenhagen Process on the Handling of Detainees in International Military Operations*, <http://um.dk/en/politics-and-diplomacy/copenhagen-process-on-the-handling-of-detainees-in-international-military-operations/>

# Med Storbritannien i krig – om britisk-dansk militært samarbejde og dets konsekvenser

**Kristian Søby Kristensen, seniorforsker, Center for Militære Studier,  
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, ksk@ifs.ku.dk**

I tiden efter 11. september 2001 er Storbritannien blevet Danmarks foretrukne militære samarbejdspartner, og danske militære bidrag til internationale operationer har oftest været forankret i et tæt militært og politisk britisk-dansk samarbejde. Artiklen undersøger det samarbejde og spørger til, hvorfor Storbritannien bliver den afgørende danske samarbejdspartner. Svaret er, at samarbejdet har udviklet sig på grund af et samspil af en række militære, bureaukratiske og politiske hensyn mere end på grund af langsigtet strategiske målsætninger. På den baggrund diskuterer artiklen samarbejdets udenrigspolitiske konsekvenser og konkluderer, at samarbejde med briterne ofte antager karakter af et selvstændigt hensyn i dansk deltagelse i internationale operationer. »Er briterne med?« bliver et vigtigt spørgsmål for, hvor, hvornår og hvordan dansk militær magt anvendes.

Når Danmark går i krig, så gør Danmark det – helst – med briterne. Sådan er det blevet i tiden efter 11. september 2001. Samarbejdet med briterne har udviklet sig til et tungtvejende hensyn, måske endda et princip, for, hvordan Danmark deltager i internationale militære operationer. Det betyder, at den militært aktive danske udenrigspolitik (Jakobsen, 2009; Kristensen, 2013) har været forankret i et praktisk samarbejde med Storbritannien, og foregået i en britisk ramme – militært såvel som politisk. Det tætte samarbejde er formelt kodificeret i et MoU fra 2012 mellem landenes forsvarsministerier, hvor man bl.a.

forpligter sig til at være hinandens »partners of choice on operations, in exercises and in training« (Forsvarsministeriet, 2012 sek. 3, § g). I praksis er de danske bidrag under britisk ledelse i Basra i Irak (2003-2007) og ikke mindst i Helmand (2006-2013) i Afghanistan udtryk for dette tætte samarbejde.

Det følgende kikker tilbage på det britisk-danske samarbejde og gør tre ting. For det første stilles spørgsmålet om hvorfor Storbritannien kom til at fremstå – og fremstår – som den afgørende danske militære samarbejdspartner. For det andet spørger artiklen til, hvordan det i øvrigt på mange måder uproblematisk militære samarbejde er forløbet. Endelig diskuterer artiklen konsekvenserne af samarbejdet for dansk udenrigspolitik.

Artiklens hovedargument er, at samarbejdet har udviklet sig som et resultat af et samspil mellem konkrete militære, bureaukratiske og politiske hensyn mere end som resultatet af en langsigtet dansk strategisk målsætning. På den baggrund påstår artiklen, at samarbejdet med Storbritannien hen ad vejen har antaget karakter af et selvstændigt rationale for, både om og hvordan Danmark deltager i internationale operationer. »Er briterne med?« Det er et vigtigt spørgsmål for brug af dansk militær magt. Dermed bliver partnerskabet med Stor-

britannien en selvstændig del af historien om, både hvordan de militære operationer i Basra og Helmand forløb, og hvorfor Danmark i første omgang endte der.

### **Hvorfor Storbritannien i første omgang?**

I deres bog »Et land i krig« viser Halskov og Svendsen, at der var forskellige muligheder i spil for, hvordan Danmark militært kunne vælge at deltage i USA's invasion af Irak i 2003. På statsministerens bord var, ud over det ubåds- og korvettebidrag, som endte med at blive resultatet, også optioner, der indebar specialstyrker eller egentlige kamptropper (Halskov og Svendsen, 2012: 168-71). Egentlig deltagelse i landkrigen vurderedes dog for risikabelt, og det mere beskedne sømilitære bidrag blev resultatet. Efter Bagdads fald blev det hurtigt klart, at en landmilitær tilstedeværelse ville være påkrævet i Irak, og at USA ville søge allierede bidrag til den tilstedeværelse.

Men hvordan skulle Danmark deltage? Beslutningen om at deltage, såvel som det endelige bidrag netop i bataljonsstørrelse og forankret under britisk kommando i Basra, bliver gjort mulig og meningsfuld i København i et krydsfelt mellem politiske og militære hensyn og pres i foråret 2003. At Danmark skal spille en rolle i Irak, er ikke til debat. Det ville være et brud på Anders Fogh Rasmussen-regeringens ideologiske og realpolitiske opbakning til USA (f.eks. Rasmussen, 2003). Samtidig eksisterer et socialdemokratisk ønske om at genetablere konsensus om dansk sikkerhedspolitik og bidrage til stabiliseringen af Irak (Nielsen, 2003). Herudover bliver Danmark mødt med et stærkt pres fra USA om et dansk bidrag. Bidrage skal man, men hvor, hvordan, med hvem, og hvor meget er et åbent spørgsmål.

Der tegner sig i foråret 2003 indledningsvis et kompromis mellem regeringen og Socialdemokratiet om udsendelse af omkring 380 soldater. Der er dog også andre muligheder

i spil. Fra amerikansk side foreslås, at Danmark stiller med en fuld brigade, eller alternativt, ud over de 380 mand, påtager sig ledelsen af en international brigade (f.eks. Thorbo-Carlsen, 2003), sammensat af bidrag fra forskellige lande. Daværende forsvarsminister Svend Aage Jensby forestiller sig bl.a. norsk og britisk deltagelse i denne brigade under dansk ledelse (Jensby i Weiss et al. 2003). Det ville have placeret Danmark i det centrale Irak, og med ansvaret for en af fire irakiske regioner. En anden – og polsk fremsat – mulighed er en fælles ledet dansk-polsk-tysk brigade opbygget omkring landenes fælles NATO-hovedkvarter i Szczecin i Polen (Thorbo-Carlsen og Nielsen, 2003). Hvor forsvarsministeren i midten af april 2003 kan forestille sig et dansk bidrag i form af et brigadehovedkvarter, er sagen i regeringens beslutningsforslag 20 dage senere klar. »Det danske bidrag er i forståelse med de øvrige bidragydere foreløbig tilmeldt den britisk-ledede division, som ventes placeret i det sydlige Irak med hovedkvarter i Basra« (Folketinget, 2003).

En del af forklaringen på denne endelige beslutning ligger i socialdemokratisk skepsis over for et unødigt militært bidrag. Som Mogens Lykketoft siger om et dansk brigadehovedkvarter »det vil vi ikke medvirke til« (citeret i Thorbo-Carlsen, 2003). Dermed, og måske fordi embedsværket har talt regeringens ambitioner ned (Halskov og Svendsen, 2012: 211), ender Danmark med, åbenbart til stor amerikansk skuffelse (Høi og Damkjær, 2003), at bidrage med ca. 380 soldater og andet civilt personale. Men hvorfor under britisk ledelse, hvorfor ikke under amerikansk ledelse eller som en del af en international brigade? Daværende forsvarschef Jesper Helsø udlægger, hvorfor 380 mand under britisk ledelse var militærets foretrukne løsning.

For det første var planlægningen af en deployment i fællesskab med briterne allerede undervejs i forbindelse med selve invasionen.

Derfor er det en nem løsning for forsvaret selv, såvel som for den britiske partner. Derudover var den løsning også »nemmere« at sælge politisk ifølge Helsø, idet det politiske niveau allerede var bekendt med planen (Helsø, i Halskov og Svendsen, 2012: 213).

For det andet giver et samarbejde med briterne mening ud fra operationelle hensyn. Der eksisterer allerede positive erfaringer for dansk-britisk operationelt samarbejde fra Afghanistan (Jensby i Weiss et al. 2003). Endvidere er det britiske militær tilstrækkeligt stort til at kunne støtte det danske bidrag i en krisesituation, og dermed reducere risiciene for de udsendte danske soldater. På den anden side er det britiske forsvar ikke så stort som det amerikanske, hvor Danmark ville risikere at forsvinde i mængden. Samtidig var det usikkert, om de danske styrker teknologisk kunne samarbejde og kommunikere med USA. Man risikerede, med andre ord, at stå i vejen for amerikanerne.

Herudover er der, for Helsø, vægtige alliancepolitiske overvejelser, der taler for valget af briterne. USA og Storbritannien er, har Irak-krigen vist, regeringens vigtigste allierede. Med forsvarsminister Jensbys ord »Danmark regner med vore allierede, herunder ikke mindst USA og Storbritannien, og de skal kunne regne med os« (Jensby, 2003). Det viste Danmark symbolsk ved bidraget til selve invasionen, og det kan det danske forsvar nu reelt vise igennem bidraget til at stabilisere det britisk ledede område i Sydirak. Ved at samarbejde med briterne kommer Danmark tættere på USA, men på en, ifølge Helsø, for befolkningen mere spiselig måde. Herudover er det ved fælles dansk-britisk fodslag i generalens optik »nemmere at holde USA på sporet« (Halskov og Svendsen, 2012: 213), og således fastholde den på det tidspunkt skrøbelige transatlantiske alliance.

Endelig falder Irak-krigen midt ned i forbedelsen af et nyt forsvarsforlig. I kraft af 11.

september og en amerikansk inspireret og drevet transformationsdagsorden i NATO er en omfattende reorganisering af det danske forsvar i spil inden Irak-krigens begyndelse (f.eks. Jensby, 2003). Omfanget og udformningen af det danske bidrag til Irak spiller uundgåeligt ind i det forsvarspolitiske spil. Fra regeringstoppen, fra Danmarks alliancepartnere såvel som fra reformkræfter i kredsen omkring Helsø er der et ønske om, at det danske forsvar skal drejes væk fra territorialforsvaret og i en international retning, hvor forsvaret skal fokusere på internationale operationer i det »fulde opgavespektrum« – den tids betegnelse for egentlig krig. Et bidrag til stabiliseringen af Irak viser, at Danmark kan bidrage til sådanne operationer, og at der er efterspørgsel efter dansk bidrag – at det faktisk giver mening at transformere forsvaret i international retning. Dermed styrker det danske Irak-bidrag reformfløjen i forsvaret, samtidig med at det medvirker til at opfylde de forventninger, der internationalt sættes til dansk forsvar. I den såkaldte Bruun-rapport, resultatet af en arbejdsgruppe nedsat af regeringen i marts 2003 for at udrede de sikkerhedspolitiske betingelser for dansk forsvarspolitik, hedder det, at det danske forsvar i fremtiden skal »besidde kapaciteten til hurtigt at deployere helstøbte styrkebidrag således at danske styrker er i stand til at gennemføre selvstændige operationer inden for en given mission udført i samarbejde med vores allierede« (Forsvarsministeriet, 2003: 35). Det er netop, hvad Irak-bidraget gør. Det er stort nok til at udføre egne opgaver og dermed siges at være »helstøbt«. Samtidig gør indlejringen i de britiske styrker at der er en kvalificeret og sikker kommando-, støtte- og logistikstruktur Danmark kan trække på.

»Vi vidste, at koalitionen ville komme til at være i Irak længe«, siger Helsø, og stiller sig selv spørgsmålet »ville vi som professionelle soldater ikke gerne være en del af det?« Svaret på dette retoriske spørgsmål er »jo, det

ville vi, og det kunne vi også» (Helsø i Halskov og Svendsen, 2012: 213).

Et samarbejde med Storbritannien bliver altså det kort, der bedst kan få kabalen om Danmarks bidrag til stabiliseringen af Irak til at gå op. Fra regeringens side er det en tilfredsstillende løsning, idet den placerer Danmark tæt på USA og Storbritannien og som en god transatlantisk orienteret allieret i NATO. Samtidig er den spiselig for Socialdemokratiet, og den bidrager dermed til at genetablere konsensus om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. For forsvaret er løsningen også tilfredsstillende. Den er gennemførlig og ser ikke for risikabel ud. Den er forenelig med forsvarets professionelle militære etos – forsvaret både vil og kan. Endvidere viser Irak en ny fremtid for forsvaret – en fremtid, der kræver reformer af forsvaret i tråd med Forsvarschef Jesper Helsøs visioner. Endelig viser den forsvarets anvendelighed som et redskab til at skabe »udenrigspolitisk synlighed« (Forsvarsministeriet, 2003: 28) og dermed understreger opgaven forsvarets udenrigspolitiske rolle i at fastholde det tætte forhold til de to kerneallierede – USA og Storbritannien.

På den måde løber en række hensyn sammen i foråret 2003, som gør det politisk og militært meningsfuldt at forankre Danmarks militære bidrag til genopbygningen af Irak i en britisk ramme. I krig går ting ikke altid efter planen. Det var også tilfældet i Irak, og i særdeleshed for briterne – og dermed danskerne – i Basra. Sikkerhedssituationen forværres løbende i perioden 2003-07, og briterne og danskerne er ved at tabe kontrollen med området i 2006. Begge lande annoncerer deres tilbagetrækning tidligt i 2007. At den britiske hær i 2007 i realiteten opgiver Basra, gør, at det er svært at betegne indsatsen anderledes, end en højtstående amerikansk efterretningskilde gør det i The Telegraph i august 2007 »the British have basically been defeated in the South« (McElroy, 2007).

På trods af briternes nederlag i Basra så argumenterer Mikkel Vedby Rasmussen for, at Irak-krigen bærer kimen til den næste krig i sig også for Danmark (Rasmussen, 2013). I hvert fald er der tydelig sammenhæng mellem afslutningen af indsatsen i Irak og et øget fokus på Afghanistan. Allerede tidligt i 2006 har Folketinget besluttet at sende tropper til det sydlige Afghanistan – igen forankret under britisk ledelse, og igen, ifølge Socialdemokratiets forsvarsordfører Per Kaalund, begrundet i et velfungerende samarbejde (Folketinget, 2006). På samme pressemøde som beslutningen om afslutningen af den danske indsats i Irak annonceres, foreslår Anders Fogh Rasmussen at styrke Danmarks indsats i Helmand (Rasmussen, 2007). Tilbagetrækningen fra Irak bliver hermed ifølge statsministeren til en »tilpasning«, og samlet set fremstår »en usvækket dansk indsats i kampen mod den internationale terrorisme« (Rasmussen, 2007). På den måde fremstår beslutningen om at afslutte bidraget til Irak til fordel for Afghanistan mere som et skift i fokus end et nederlag og optrapningen af en ny krig.

### **Kongens efterfølger i Helmand**

Danmark befinder sig altså fra 2006 i Helmand. Og som i Irak er bidraget en spejdereskadron. Fra 2007 forstærkes den indsats, så der i Helmand er en selvstændig dansk bataljonskampgruppe – igen som i Irak. Og som i Irak overtager Danmark fra 2007 et selvstændigt ansvarsområde, dog stadig forankret under britisk ledelse. De to indsatser ligner hinanden til forveksling. Det samme gør den militære og politiske forankring af dem under britisk ledelse. Men det er ikke de eneste ligheder. Igen er der sammenfald mellem politiske dagsordner og forsvarspolitiske logikker, der gør det meningsfuldt at følge briterne ind i Helmand, og øge bidraget, når »tilpasningen« i Irak tillader det. Afghanistan er for regeringen »den gode krig« (Rasmussen, 2011), hvorimod der er folkelig og parlamentarisk opposition til krigen i Irak.

Omvendt har Danmark lagt sig fast på en tæt alliance med USA, hvorfor det er problematisk at rende af pladsen i Basra.

Afghanistan er af flere grunde en »god« krig. Den retlige legitimitet af den militære indsats i Afghanistans er krystalklart forankret i FN, og derfor ikke genstand for kritik, og den parlamentariske opbakning er langt bredere. Endvidere kan man, som Anders Fogh Rasmussen udtrykker ovenfor, fastholde sin opbakning til USA igennem øget bidrag til Afghanistan. Derudover er der en yderligere alliancepolitisk pointe i at prioritere Afghanistan. I 2003 har NATO overtaget meget af ansvaret for den militære indsats i Afghanistan, og NATOs ansvarsområde udvides, således at alliancen i 2006 har sikkerhedsansvaret i hele Afghanistan. Der er generel konsensus om, at denne operation vil være en stor opgave for NATO, og heri ligger en del af grunden til det britiske fokus på det sydlige Afghanistan. Den vestlige splittelse over Irak-krigen var for NATO en alvorlig krise, og en vigtig grund til, at NATO påtog sig missionen i Afghanistan, var at fastholde NATOs betydning og vise NATOs relevans – ikke mindst for USA. I spil i Afghanistan er altså også NATOs fremtid og relevans, og alliancepolitik tyder på at have været en vægtig grund til det britiske fokus på Afghanistan (Clarke, 2011: 10-13). Den samme logik kan findes i Per Stig Møllers argument fra Folketingets talerstol for, hvorfor Danmark skal styrke sit engagement i Afghanistan. Det er (også), fordi operationen er en »test« for NATO (Folketinget, 2007). Samtidig vil et substantielt bidrag til, hvad alle var klar over var et farligt område, styrke Danmarks position internt i NATO (Ringsmose og Rynning, 2008).

På sin vis er den britiske beslutning om at deployere til Helmand en chance, der er svær at modstå i Danmark, og den er nem at efterfølge. Man kommer ud af Irak uden at have stukket halen mellem benene. Samtidig giver operationen mulighed for at samle sin for-

måen, og dermed igennem et synligt bidrag ifølge forsvarsminister Søren Gade »gøre en indsats og en forskel« (Nielsen, 2007).

Igen passer den politiske logik sammen med en militær dagsorden. Som tilfældet var med Irak, var der i Afghanistan også andre muligheder end Helmand, og det var muligt at bidrage med andet end end en bataljonskampgruppe. Inden den danske indsats koncentrerer i Helmand, har Danmark mindre bidrag andre steder i Afghanistan – bl.a. under tysk, engelsk og litauisk kommando. Mikkel Vedby Rasmussen citerer daværende departementschef i forsvarsministeriet Anders Trolborg for at kalde samarbejdet med briterne i Helmand for »guldlokløsningen« (Rasmussen, 2011: 29). Hvor Guldlok i eventyret vælger grødeskålen med en passende temperatur, var samarbejdet med briterne for det danske forsvar også det mest passende. Men der var mange andre muligheder. Et flybidrag, såvel som at Danmark påtog sig ansvaret for hele Urozgan eller Daykundi-provinsen, eller et PRT (Provincial Reconstruction Team) et helt andet sted i Afghanistan var også i spil (Halskov og Svendsen, 2012: 373-83). Helmand anses imidlertid som den bedste option.

Ved at følge briterne ind i Helmand viser Danmark igen loyalitet og tillid til sin større alliancepartner. Igen er det også vigtigt for forsvaret at vise over for det politiske niveau, sine allierede i NATO, såvel som over for sig selv, at man – igen i daværende forsvarschef Jesper Helsø's ord – kan bidrage med noget, der »hører den militære metier til« (Rasmussen, 2011). Derfor er Helmand en god mission for forsvaret. Her er mulighed for at udføre traditionelt militært håndværk – i tråd med kravene fra det nye forsvarsforlig vedtaget i 2004. Herudover, ved at leve op til de krav, som bliver sat til britiske styrker, viser det danske forsvar, at ens militære håndværk er på linje med en stormagtsallierets. Således kan Danmark – politisk og militært – »punch above its weight« (Jakobsen og Thruelsen,

2011: 98). Hvorfor, hvor, og hvornår disse slag så sættes ind, er i første omgang af mindre betydning.

Heri ligger en væsentlig del af forklaringen på det velfungerende operative samarbejde i Helmand. Det er svært at finde tegn på egentlig friktion mellem de to styrker, og alt tyder på et pragmatisk og i det store hele velfungerende samarbejde (Jakobsen og Thruelsen, 2011). Danmark har, som tilfældet var i Basra, leveret et bidrag der uproblematisk kunne indgå i den britiske ramme og samarbejdet uproblematisk med briterne. Men som vist i Helsøs begrundelser og begejstring for missionens mulighed for at udføre opgaver der »hører den militære metier til«, har netop det at kunne fungere dels selvstændigt (heltøbt) i et krævende operationsmiljø såvel som uproblematisk at kunne indgå integreret i den britiske indsats været en, hvis ikke den, væsentlige målsætning for det danske forsvar. På den vis bekræfter begge partnere hinanden i et fornuftigt og velfungerende militært samarbejde i operationsområdet. Et samarbejde, der også på strategisk niveau i hovedstæderne blev koordineret og lagt vægt på var velfungerende. Det betyder samtidig, at der ikke har været hverken et militært eller et politisk pres på forsvaret eller de danske styrker i Helmand for at bidrage med ideer eller holdninger til kampagneplanen. Danmark har grundlæggende fulgt den britiske ledelse og lagt sig i slipstrømmen fra briterne. Begge lande går derfor lige blindt ind i Helmand.

I Storbritannien har der været en heftig debat om manglende forberedelse og manglende viden om, hvad der ville møde de engelske tropper i Helmand, om strategien var korrekt, om man havde nok tropper, samt om hvorfor Storbritannien egentlig endte i Helmand. Især det sidste spørgsmål er svært at finde svaret på. »Search me, guv« siger Mike Jackson, daværende chef for den britiske hær, til spørgsmålet om, hvorfor Storbritannien egentlig ender i Helmand (Haynes, 2010).

Ideen har imidlertid boblet i det engelske sikkerheds- og forsvarspolitiske establishment, sandsynligvis siden 2004, og Michael Clarke konkluderer, at beslutningen tyder på at være fremkommet »from a military liaison process, rather than to have been an initiative coming out of a Cabinet meeting in London« (Clarke, 2011: 91). Omvendt står det ganske klart, hvorfor Danmark endte i Helmand. Det gjorde Danmark, fordi Storbritannien gjorde det.

Grundlaget for beslutningen om at deployere hæren til Helmand bliver derfor også afgørende for, hvordan indsatsen forløber. I deres gennemgang af den danske indsats i Afghanistan konkluderer Peter Viggo Jakobsen og Peter Dahl Thruelsen (2011, 79) at »the principal factor shaping the evolution of the Danish involvement [i Helmand] is the directives and shifting priorities emanating from the British-led brigade«. Det har fra begyndelsen været en selvstændig dansk prioritet, at de danske styrker ikke, modsat mange andre NATO-styrker, skulle være pålagt begrænsninger i deres anvendelse (de såkaldte caveats). Det har givet alliancepolitiske point i Bruxelles og gjort livet uproblematisk for de britiske chefer i Helmand. Og det var netop pointen: at vise, at danske styrker uproblematisk kunne bidrage til engelske militære operationer uden særlige hensyn.

Det betyder, at historien om danske militære operationer i Helmand i det store hele er en spejling af den britiske historie. Der er ingen tydelige danske operative prioriteter i Helmand, der adskiller dansk og britisk operationsmønster. Når briterne skifter fokus, skifter danskernes med. Den eneste forskel er, at det danske bidrag ofte har været tungere og mere pansrede end de britiske styrker, hvilket har ført til enkelte uenigheder om, hvordan styrkerne bedst anvendes og opererer (Jakobsen og Thruelsen, 2011). Det samme gør sig gældende for sammenhængen mellem den civile og den militære indsats. Mark Etherington,

lederen af den enhed i den britiske regering der skulle forberede indsatsen i Helmand anklager lidt spidst det britiske militær for at være mest interesseret i at »charge off over the Helmand desert in a stripped-down Land Rover with a 50cal. machine-gun« (Hayes, 2010, se også King, 2010 for samme pointe). Citatet udtrykker fint de udfordringer, der har været i London (og København) med at få udenrigsministeriet og forsvaret til at gå i takt og skabe en sammenhængende civil-militær indsats. Også det danske forsvar anså i lang tid i Helmand sin opgave først og fremmest inden for rammerne af Helsøs »militære metier«, og genopbygning som en opgave, der burde overlades til andre (se også Rasmussen, 2013).

Samlet set har Danmark efter 2003, og i Helmand i særdeleshed, i sine militære operationer opført sig som nummer to i rækken i en leg, der minder om kongens efterfølger. Det afgørende har været at følge de skridt, den britiske »konge« har taget. Man har operativt efterlevet de forskellige strategiske ændringer, den britiske styrke har foretaget, og man har deltaget i de større operationer, de britiske militære chefer har planlagt. Det har man gjort, så vidt det er muligt at vurdere, uden at stille spørgsmålstejn til planernes værdi. Fordi man – som i kongens efterfølger – har fulgt Storbritannien, har Danmark også måttet leve med de indledende fejl, briterne har begået, i selve operationsområdet begået de samme fejl som briterne har begået, lært de samme erfaringer og i høj grad sammen med briterne diskuteret og institutionaliseret de samme lektier (Kristensen og Larsen, 2010).

Tilsvarende har man på politisk niveau i København nødvendigvis fortalt en historie om Helmand, der i vidt omfang svarer til den historie, der fortælles i London, og koordineret med den britiske historie. Derfor er Danmark også blevet konfronteret med de samme politiske problemer, som har knyttet sig til den britiske indsats, og Danmark har politisk kun

kunnet agere og løse de politiske problemer i en ramme allerede etableret af Storbritannien. Det samme gør sig gældende i forhold til den bredere strategiske debat om indsatsen i Helmand. Når Storbritannien f.eks. har fulgt en »platoon-house«-strategi, har forsvarets top og det politiske niveau i København nødvendigvis måttet forklare, hvorfor det er en fornuftig ide. Tilsvarende, når Storbritannien beslutter at afsætte store ressourcer på at reetablere et vandkraftværk ved Kajaki, må Danmark nødvendigvis bakke op om den plan – uafhængigt af planens militærfaglige meritter i øvrigt.

At indsatsen i Basra og Helmand nemt kommer til at minde om en slags politisk og militær legen kongens efterfølger, viser sig også i den danske debat om tilbagetrækning. Både i tiden op til regeringens beslutning om tilbagetrækning fra Irak i 2007, såvel som op til beslutningen i 2011 om at trække de danske styrker tilbage fra Helmand blev ideer om tidligere tilbagetrækning eller om revurdering af bidraget sat på den politiske dagsorden. I begge tilfælde var den debat ukomfortabel for regeringen, idet den viste den fastlåste position, man sætter sig selv i, når man leger kongens efterfølger. Danmark havde besluttet at deltage i rammen af det britiske bidrag og følge de britiske spilleregler. Hermed havde man politisk låst sig selv fast og overdraget ansvaret og planlægningen til Storbritannien. Det samme gælder tilbagetrækning. Både i tilfældet Irak og Afghanistan var enhver tale om tilbagetrækning i regeringens retorik det samme som at gå fjendens ærinde (f.eks. Møller, 2009). Men kun indtil det øjeblik, hvor en tilbagetrækning var blevet koordineret med Storbritannien. Når man leger kongens efterfølger, skal man hurtigt – nærmest instinktivt – følge efter den forreste. Det sætter begrænsninger for en demokratisk debat.

Samlet set er der kontinuitet i de politiske såvel som militære hensyn, der ligger bag Dan-

marks beslutninger om at forankre sin militære deltagelse i internationale operationer i en britisk ramme. Peter Viggo Jakobsen og Karsten Jakob Møller argumenterer på samme vis for, at der har udviklet sig en »Danish way of war«, altså en bestemt dansk form for krigsdeltagelse. Her er det afgørende ikke at vinde krigen eller at vinde slagene (se også Rasmussen, 2011), men at støtte »the right cause and the right allies in order to gain goodwill, prestige, security and influence« (Jakobsen og Møller, 2012: 108). De politiske målsætninger afspejler sig også i Jakobsen og Møllers opsummering af instruktionen til danske officerer i Helmand »respect the laws of war, and cooperate closely with your british commander« (Jakobsen og Møller, 2012: 109). Men hvad betyder den måde at gå i krig, og den måde at træffe beslutninger om at gå i krig på, for dansk udenrigspolitik?

### En aktiv udenrigspolitik uden valg?

Storbritannien er blevet Danmarks foretrukne militære partner. Sådan har det været siden 2003, og det er stadig gældende i en sådan grad, at der institutionaliseret, på politisk niveau, er en forventning om, at man er hinandens førstevælgere i internationale militære operationer – man er »partners of choice«. Som det ovenstående har vist, har Storbritannien – på godt og ondt – været afgørende for, hvor og hvordan Danmark er gået i krig de sidste 10 år.

Et komplekst – og overdetermineret – samspil af politiske og militære hensyn har medført, at hvis et dansk militært bidrag har kunnet finde sted i en britisk ramme, har det i sig selv medvirket til at gøre bidraget mere meningsfuldt – gjort det til det rigtige valg.

I »the Danish way of war« er refleksen derfor at deltage sammen med briterne. På trods af diskutabel strategisk succes i både Irak og Afghanistan har den refleks fungeret militært såvel som forsvars- og alliancepolitisk – det har været det »rigtige« valg. Det har for det

første udenrigspolitisk bragt Danmark tæt på USA og Storbritannien. For det andet, og for Forsvarsministeriet såvel som for de militære myndigheder, er en operation i en britisk ramme både tryk og komfortabel. Samarbejdet har fungeret som sit eget tillidsskabende og institutionaliserende instrument og herved igennem perioden øget sin egen attraktion. Som samarbejdet i fremtiden institutionaliseres yderligere igennem øvelser og træning, styrkes refleksreaktionen, og et fortsat samarbejde med briterne vil se endnu mere fornuftigt ud. Det betyder samtidig, at refleksen bliver sværere at bryde. Et operativt samarbejde, der ikke passer ind i rammen, vil føles ukomfortabelt og se utrygt ud. Dermed kommer der til at eksistere en tavs forudsætning om det fornuftige i at følge briterne. Det har konsekvenser for debatten om dansk krigsdeltagelse. Den har f.eks. ikke – i offentligheden – handlet om, hvorfor Danmark valgte Helmand. Debatten har handlet om for og imod krigen og om generelle begrundelser, men ikke om konkrete forklaringer og beslutninger – de har været givne i kraft af den britiske ramme.

Historien om dansk krigsdeltagelse i en britisk ramme rummer derfor to konsekvenser for dansk udenrigspolitik. Begge går imod aktivismens grundlæggende logik om, at Danmark både kan og skal foretage aktive valg for at påvirke sine omgivelser (f.eks. Wivel, 2013).

At Danmark og Storbritannien er hinandens førstevælgere, betyder, at værdien af alternative valg risikerer at blive vægtet lavt. Rækken og typerne af missioner, Danmark kunne have påtaget sig i både Irak og Afghanistan, var, uden at man havde brudt grundlæggende med regeringens politiske linje, ganske lang. Briternes store betydning i den udenrigspolitiske vægtskål kan nemt have betydet, at disse alternative valg ikke reelt er blevet (over)vejet – hverken militærfagligt eller politisk. Samtidig står det klart, at store dele af

overvejelserne om, hvad man egentlig valgte at gå ind i og hvordan, f.eks. da Danmark og Storbritannien gik ind i Helmand, har været overladt til briterne (Halskov og Svendsen, 386). Betydningen og værdien af at operere sammen med briterne risikerer at mindske behovet for selvstændig dansk vidensindsamling for at danne et selvstændigt beslutningsgrundlag – eller et grundlag for kritisk at stille spørgsmål til britiske antagelser og forudsætninger. I bagklogskabens lys var tilbiden til, at briterne kunne gøre, hvad de ville, eller vidste, hvad de gjorde i Afghanistan, måske for stor (f.eks. Farrell, 2013: 172-5).

For det andet indeholder de sidste 10-15 års aktivistiske udenrigspolitiske praksis logikker, der modvirker selvstændige politiske danske valg (Kristensen, 2013: 257). Danmark har i Irak såvel som Afghanistan valgt at bevise sig selv – politisk og militært. Den grundlæggende målsætning har været at vise et militær, der har kunnet deltage, og vise en politisk linje, der gjorde Danmark til en »impeccable ally« (Ringsmose og Rynning, 2008). Men en forbilledlig allieret, er netop også en tillidsfuld allieret der følger trop. Derfor kan der i det, der fra politisk hold understreges er en aktiv dansk udenrigspolitik, ligge en værdi i ikke at føre en aktiv og selvstændig politik og deltage, som de danske styrker i Afghanistan, uden forbehold. Det er et paradoks, at en politik, der handler om aktivt at søge anerkendelse, indflydelse og adgang for at sikre egne synspunkter, interesser og værdier, gennemføres på en måde, hvor det ikke at have en selvstændig politik tillægges værdi.

## Referencer

- Clarke, M. (2011), »The Helmand Decision«, *Whitehall Papers*, 77(1): 5-29.
- Clarke, M. (2011), »Conclusion«, *Whitehall Papers*, 77(1): 81-93.
- Farrell, T. (2013), »Back from the Brink: Military Adaptation and the Struggle for Helmand, 2006-2011«, i T. Farrell et al., red., *Military Adaptation in Afghanistan*, Palo Alto: Stanford University Press, pp. 108-35.
- Folketinget (2007), »Første behandling af beslutningsforslag nr. b161: Forslag til folketingsbeslutning om styrkelse af det danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke ISAF i Afghanistan« på ft.dk.
- Folketinget (2006), »Første behandling af beslutningsforslag nr. b64: forslag til folketingsbeslutning om udvidelse af det danske bidrag til den internationale sikkerhedsstyrke ISAF i Afghanistan«, 19/1 2006, på ft.dk
- Folketinget (2003), »Forslag til folketingsbeslutning om dansk militær deltagelse i en multinational sikringsstyrke i Irak«, 6/5 2003, på [www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=90828](http://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=90828)
- Forsvarsministeriet (2012), »Memorandum of Understanding between the Ministry of defense of the Kingdom of Denmark and the Ministry of Defence for the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on the Enhancement of Bilateral Defence and Security Cooperation«, [www.fmn.dk/nyheder/Documents/UK-DK\\_memorendumofunderstanding2012.pdf](http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/UK-DK_memorendumofunderstanding2012.pdf)
- Forsvarsministeriet, (2003), »De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik«, august, [www.driv.dk/upload/fb\\_4628\\_12201.pdf](http://www.driv.dk/upload/fb_4628_12201.pdf)
- Haynes, D. (2010), »They went into Helmand with their eyes shut and fingers crossed«, *The Times*, pp. 5-6.
- Høj P. og O. Damkjær (2003), »Presset: Amerikansk kritik af dansk Irak-indsats«, *Berlingske Tidende*, 4. september.
- Jakobsen P., (2009), »Fra ferie til flagskib: forsvaret og de internationale operationer«, [www.forsvaret.dk/FAK/Publikationer/Research%20Papers/Documents/Fra%20ferie%20til%20flagskib.pdf](http://www.forsvaret.dk/FAK/Publikationer/Research%20Papers/Documents/Fra%20ferie%20til%20flagskib.pdf)
- Jakobsen, Peter Viggo og Møller, K. (2012), »Good News: Libya and the Danish Way of War«, i Hans Mouritzen og Nanna Hvidt, red., *Danish Foreign Policy Yearbook 2012*, København DIIS, pp. 106-30.
- Jakobsen, Peter Viggo og P. Thruelsen (2011), »Clear, Hold, Train: Denmark's military operations in Helmand 2006-2010«, i Hans Mouritzen og Nanna Hvidt, red., *Danish Foreign Policy Yearbook 2011*, København: DIIS, pp. 78-105.
- Jensby, S. (2003), »På vej mod fremtidens forsvar«, *Berlingske Tidende*, 28. februar.
- King, A. (2010), »Understanding the Helmand Campaign: British military operations in Afghanistan«, *International Affairs*, 86(2): 311-32.
- Kristensen, K. (2013), *Danmark i Krig: Demokrati*,

- politik og strategi i den militære aktivisme, København: DJØFs Forlag.
- Kristensen, K. og E. Larsen (2010), *At lære for at vinde: Om dansk Militær erfaringsudnyttelse i internationale operationer*, København: Dansk Institut for Militære Studier.
- McElroy, D. (2007), »US believes Britain has lost in Basra«, [www.telegraph.co.uk/news/world-news/1559772/US-believes-Britain-has-lost-in-Basra.html](http://www.telegraph.co.uk/news/world-news/1559772/US-believes-Britain-has-lost-in-Basra.html)
- Møller, P. Stig (2009), »Per Stig: tal ikke om exit fra Afghanistan« *Berlingske Tidende*, 4. november.
- Nielsen, J. (2003), »Krig i Irak: Nyhedsanalyse: Kildent spørgsmål fra USA«, *Politiken*, 16. april.
- Nielsen, O. (2007), »Analyse: NATO: Danmark vidste, hvad man gik ind til«, *Berlingske Tidende*, 1. december.
- Rasmussen, Anders Fogh (2007), »Statsminister Anders Fogh Rasmussens indledning ved pressemøde om Irak den 21. februar 2007«, [www.stm.dk/\\_p\\_5672.html](http://www.stm.dk/_p_5672.html).
- Rasmussen, Anders Fogh (2003), »Hvad kan det nytte?«, *Berlingske Tidende*, 25. marts.
- Rasmussen, M. (2013), »The Military Métier: Second Order Adaptation and the Danish Experience in Task Force Helmand«, I T. Farrell et al., red., *Military Adaptation in Afghanistan*, Palo Alto: Stanford University Press, pp. 136-58.
- Rasmussen, M. (2011), *Den gode krig: Danmark i Afghanistan 2006-2010*, København: Gyldendal.
- Ringsmose, Jens og Sten Rynning (2008), »The impeccable Ally? Denmark, NATO, and the Uncertain Future of Top Tier Membership«, i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen, red., *Danish Foreign Policy Yearbook 2008*, København: Dansk Institut for Internationale Studier, pp. 55-84.
- Thorbo-Carlsen, J. (2003), »Sammenbrud: udvidet Irak-styrke opgivet«, *Berlingske Tidende*, 24. april.
- Thorbo-Carlsen, J. og O. Bang Nielsen (2003), »Det trojanske æsel: Polen ønsker sig dansk hjælp til Irak-styrke«, *Berlingske Tidende*, 7. maj.
- Weiss et al. (2003), »Iraks fremtid: Danmark tilbudt hovedrolle«, *Berlingske Tidende*, 16. april.
- Wivel, Anders (2013), »Danmarks militære aktivisme«, i K. Kristensen, red., *Danmark i Krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, DJØFs Forlag, København, pp. 27-52.

# Afghanistan – hvad har hæren lært i Afghanistan?

**Lennie Fredskov Hansen, brigadegeneral, forsvarsattaché i Moskva.  
Fra august 2010 til februar 2011 chef for en kampgruppe med danske og  
britiske styrker i Afghanistans Helmand provins, lennie.fredskov@mil.dk**

Hæren har altid opsamlet og brugt erfaringer, men i Afghanistan er processen blevet optimeret. Erfaringerne fra Afghanistan har medført en lang række konkrete ændringer i doktrin og organisation. Ændringerne har medført en fundamentalt ændret tilgang til operationer i et komplekst miljø præget af mange forskellige aktører. Hærens indkøb af materiel tager højde for erfaringer indhøstet i Afghanistan og materiellet er løbende blevet modificeret. Erfaringerne er tillige indarbejdet i uddannelsen af soldater og officerer, som i dag modtager en uddannelse målrettet mod operationer i et komplekst miljø. Hæren har i Afghanistan arbejdet tæt sammen med britiske styrker. Forudsætningen for et så tæt samarbejde har været et fælles sprog og ensartet taktik, teknik og procedurer, som er afgørende for at undgå misforståelser og tab som følge af egenbeskydning. Effektmåling er vanskelig og ressourcerelevende i et land, hvor flertallet er analfabeter. Man bør derfor fokusere på synlige og ikke nødvendigvis statistiske resultater.

Hæren har haft en kampgruppe indsat i Afghanistan i perioden 2007-2012. På alle niveauer – fra den enkelte soldat og soldatens nærmeste ledere, gruppefører, delingsfører og kompagnichef, til kampgruppens ledelse og hærens ledelse i Karup, ja endda til mange dele af Forsvaret i Danmark – har man indhøstet en mængde erfaringer. Mængden af store og små observationer af ting, som kunne optimeres eller ændres, er enorm, og hæren har derfor oprettet en database til at understøtte

og forankre erfaringsprocessen (Forsvarsavisen, 2013: 13).

Jeg vil i det følgende beskrive, hvorledes jeg som chef for en kampgruppe i Afghanistan og siden som chef for videreuddannelsesafdelingen på hærens officersskole har oplevet, hvordan hæren har arbejdet med og indarbejdet indhøstede erfaringer fra felten. Jeg vil først beskrive evalueringsprocesserne og dernæst nogle af de konkrete erfaringer, og hvorledes de er indarbejdet i hæren.

Der er ikke noget nyt i, at enheder i hæren opsamler erfaringer, evaluerer og løbende justerer deres måde at operere på. Det har været en integreret del af uddannelsen i al den tid, jeg har været officer. Når en enhed har været på øvelse, vil der normalt under øvelsen være indlagt tid til at evaluere delelementer i øvelsen og tage indhøstede erfaringer med i de næste dele af øvelsen. Enheden vil få en tilbagemelding ved afslutningen af en øvelse og vil efter øvelsen arbejde med de elementer, som kunne ændres og optimeres, således at man på næste øvelse vil kunne finde andre elementer at optimere. Denne tilbagevendende proces med at evaluere og optimere er for en militær enhed helt afgørende for til staidighed at tilpasse sig til en modstander, som også hele tiden ændrer sin måde at operere

på. Når vi finder noget, der virker særlig godt i forhold til en modstander, vil modstanderen hurtigt iværksætte tiltag for at imødegå og eliminere vores fordel – og omvendt.

Når en patrulje har været ude på en operation i Afghanistan, har den ved tilbagekomsten til sin lejr gennemgået de enkelte elementer i operationen. Det sker med en høj grad af kritik af egne og andres indsats, herunder også førerens. Kritikken kan være hård, men har til formål at gøre tingene bedre, næste gang man er ude – at optimere opgaveløsningen. Denne proces finder sted på alle niveauer, og kan have forskelligt omfang alt efter opgavens kompleksitet. Kritik og optimeringsforslag kan omfatte mange forskellige emner, herunder for eksempel om den anvendte taktik, teknik og procedurer blev fulgt og fungerede, hvordan fungerede vores tilgang til civilbefolkningen, til vore afghanske kolleger, til lokale politikere, var der tekniske problemer med materiel eller udrustning eller udrustning som vi manglede, var vi for mange, for få, eller havde vi de rigtige kompetencer med i operationen, hvordan forberedte vi os, og kunne vi have forberedt os bedre.

På den korte bane handler det om hurtigt at få omsat erfaringerne i missionsområdet, således at erfaringer gjort i en del af kampgruppen stilles til rådighed for andre dele af kampgruppen. Dernæst handler det om, at erfaringerne formidles hjem til Danmark, således at de kan indgå i uddannelsen og udrustningen af efterfølgende hold. Processen med at indsamle og formidle erfaringer på tværs af kampgruppen og hjem til Danmark har vi også løbende optimeret. Mit hold var således det første, som havde en officer i staben dedikeret til netop dette arbejde.

Indsamlingen og deling af erfaringer sker i et tæt samarbejde med vores britiske kolleger, som har en veludviklet og større organisation (Land Lessons Exploitation Centre i Land Warfare Centre, Warminster) til at

skrive større og mindre vejledninger og få dem fordelt til alle enheder hjemme og ude. Brigadegeneral James Chiswell, chef for den britiske Task Force i Helmand, som den danske kampgruppe var en del af, tog i missionsområdet initiativ til, at de forskellige kampgrupper delte erfaringer med hinanden. På den baggrund udvekslede vi erfaringer med 3 Parachute Battalion omkring, hvordan man kunne optimere integrationen af forskellige elektroniske og optiske midler og sensorer til indhentning af efterretninger, således at vi fik et bedre og hurtigere grundlag til at tage beslutning om, hvorvidt vi skulle følge et mål eller bekæmpe det. 2 Parachute Battalion havde haft gode erfaringer fra et samarbejde mellem deres feltpræst og den afghanske militære imam. De havde været i stand til at skabe gode forbindelser til lokale mullaher og dermed imødegå Taleban-propaganda om, at afghanske soldater var dårlige muslimer.

Formidling af erfaringer til efterfølgende hold er af stor betydning for deres evne til hurtigt at kunne virke efter ankomsten til Afghanistan. Denne formidling sker i form af to besøg i missionsområdet. På det første besøg, som finder sted ca. 9 måneder før udsendelsen, sendes en mindre gruppe af chefer og specialister af sted på fact finding med henblik på at få et indtryk af missionen samt få input til den missionsspecifikke uddannelse. På denne måde kan de seneste erfaringer fra missionsområdet inddrages i uddannelsen af soldater og officerer. På vores hold indebar dette blandt andet øget vægt på uddannelse i at operere om natten.

Ca. fire måneder inden udsendelsen sendes et større hold til Afghanistan primært med henblik på at forberede ankomst og overdragelse af operationsområdet. Denne overdragelse kræver meget grundig forberedelse, da de nyankomne enheder overtager opgaven fra de »gamle« enheder, mens operationerne videreføres. Besøget er imidlertid også en anledning til at få input til de afsluttende øvelser

i Danmark, således at øvelseselementerne er så tæt på den aktuelle situation som muligt. På vores hold indebar det blandt andet, at der i vores afsluttende øvelse blev indlagt en række elementer, som øvede samarbejdet med den afghanske hær og afghansk politi.

Den danske hær har brugt, at det senest hjemkomne hold har assisteret i uddannelsen af det hold af soldater, som stod for at sendes ud. Kort tid efter hjemkomst gennemføres et seminar, hvor holdet overdrager overordnede erfaringer og erfaringer inden for alle specialer. Herudover har holdet forud for de afsluttende øvelser kunnet hjælpe med at udvikle realistiske og opdaterede øvelseselementer. På de afsluttende øvelser har holdet været til stede med råd og vejledning på alle niveauer fra menige soldater til og med kampgruppechef. Jeg har selv oplevet, hvor værdifuld denne bistand har været. Soldaterne har haft en god portion selvkritik og har således både bidraget med ting, som de selv mente at kunne have gjort anderledes, og med ting, som på deres hold virkede særlig godt. Et konkret resultat af denne videndeling har for eksempel omfattet hjælp til uddannelsen i såkaldt »Ground Sign Awareness«, som er evnen til at se forandringer i terrænet, som kan tyde på, at der er placeret en improviseret sprængladning.

På specialistområder har skoler og støttetjenester løbende været på besøg i Afghanistan for at indhøste erfaringer og se, hvorledes tilpassede løsninger har virket. Hæren har oprettet en aktionsgruppe med specialister, som har været udsendt, når et pansret køretøj har påkørt en improviseret sprængladning eller er blevet beskudt med panserværns våben, og hvor der har været personskade. Besøgene har medført en lang række ændringer af militære køretøjer, bedre beskyttelse af mandskabet og ændrede procedurer. Konkret medførte aktionsgruppens analyser hos os en stærkt øget fokus på at fastspænde alle genstande i køretøjerne med henblik på at undgå skader

som følge af, at materiel og udrustning blev kastet rundt i køretøjet, når man ramte en improviseret sprængladning. Af mere synlige ændringer kan nævnes de gitre, som sættes på pansrede køretøjer for at imødegå beskydning med panserværns våben (se f.eks. <http://for-svaret.dk/HOK/Nyt%20og%20Presse/ISAF/Pages/Beskyttelsetilpasstrussel.aspx>).

De erfaringer, hæren har indhøstet i Afghanistan, har medført en lang række ændringer af doktrin, materiel, organisation og uddannelse som allerede antydnet ovenfor.

Overordnet set har erfaringer fra Afghanistan og Irak medført en grundlæggende ny tilgang til at gennemføre militære operationer i et operationsområde med mange forskellige aktører, forskellige stammer/interessegrupper, civile og militære beslutningstagere, allierede, non-governmental og governmental organisations (NGO og GO) mv. Ændringer i tilgangen er afspejlet i NATO's doktriner (for eksempel Allied Joint Publication (AJP) 3.2.1, articles 105-111) og ligeledes i dansk doktrin (Feltreglement 1, 1. kapitel). Det hedder således i AJP 3.2.1 at: »Chefer må adressere mere end blot nedkæmpelsen af en fjende eller modstanders kapabiliteter, og vil skulle adressere alle operationsmiljøets elementer og aktørers vilje og adfærd med henblik på at adressere krisens grundlæggende årsager og medvirke til at skabe holdbare løsninger.« (Forfatterens oversættelse)

For os betød denne ændrede tilgang, at vi fandt behov for at ændre den måde, som vi planlagde operationer på, med henblik på at forbedre vores evne til at lave planer, som havde et bredere sigte. Dette indebar blandt andet, at vi, når vi analyserede den stillede opgave, spurgte, hvem vi ønskede at påvirke til hvad (Target Audience). Vi udviklede til lige vores stabsprocedurer med henblik på at sikre en hensigtsmæssig inddragelse af vores civile samarbejdspartnere fra Udenrigsministeriet og afghanske civile og militære myn-

digheder. På denne måde kunne vi bedre analysere os frem til løsninger, som bragte informationsmæssige og bistandsmæssige tiltag i spil sammen med de militære tiltag, som var nødvendige. Vores og andre holds erfaringer er skrevet ind i hærens vejledning for planlægning af operationer (Feltreglement III, Kapitel 5).

I gamle dage kunne vi »nøjes« med at indhente og behandle oplysninger om Warszawa-pagtens materiel, organisation og doktrin. Modstanderen var en klart defineret militær styrke. For at gennemføre en bredspektret doktrin har vi til stadighed indhøstet erfaringer, der understreger behovet for en styrkelse af vores evne til at indhente og behandle informationer (efterretninger) i operationsområdet. Erfaringerne er blandt andet afspejlet i den seneste forsvarsaftale, som indebærer en styrkelse af efterretningsområdet i hæren med oprettelse af Hærens Specialcenter (<http://forsvaret.dk/HOK/Nyt%20og%20Presse/forlig2013-17/Pages/Hærenfårfærremyndigheder,menbevareroperativekapaciteter.aspx>). Det hedder således, at: »Med oprettelsen af specialcenteret opbygger hærens sin kapacitet inden for efterretningstjeneste, mens en række mindre enheder og kapaciteter samles og samtænkes i en større, organisatorisk ramme.« På mit hold i Afghanistan havde vi tilknyttet en britisk »Cultural Advisor«, som kunne læse og forstå informationer fra lokalområdet på en dybtgående måde og rådgive om den mest hensigtsmæssige fremgangsmåde. Vi havde endvidere tilknyttet britiske og danske specialister og analytikere, som skulle skabe sammenhæng i den enorme mængde af information, som vi havde til rådighed.

I Irak og Afghanistan har danske styrker arbejdet tæt sammen med styrker fra andre lande, og den danske kampgruppe i Afghanistan indgik som nævnt i en britisk task force. For ti år siden diskuterede vi på et møde om doktrin, hvorvidt man kunne have multinationalitet under bataljonsniveau, og flere mente,

at dette ville være umuligt eller være meget uhensigtsmæssigt i højintensitetsoperationer. I Afghanistan var enheder selv på de laveste niveauer ofte multinationale. Som oftest ville der være britiske ingeniørsoldater, men der kunne også være en litauisk eller amerikansk Forward Air Controller (som har forbindelse til fly, der støtter kampenheder på landjorden), artilleriobservatør eller andre specialister. En forudsætning for dette meget tætte samarbejde var, at befalinger, instruktioner, rapporter og evalueringer normalt blev udarbejdet og gennemført på engelsk. Man anvendte i vid udstrækning samme taktik, teknik og procedurer med undtagelser, der typisk var bestemt af forskelligheder i materiel. En anden forudsætning for det tætte samarbejde var, at de strategiske direktiver nøje var koordineret på hovedstadsniveau. På hold 10 var der således fuldstændig enighed om målsætningerne om at styrke de afghanske sikkerhedsstyrker samt specifikt for hold 10 at have fokus på styrkelse af det lokale politi. Der var derfor ikke diskussioner om, hvad vi forsøgte at opnå. Diskussionerne var primært af taktisk karakter og ikke nødvendigvis efter nationale skillelinjer, men mere langs faglige skillelinjer. Den britiske task force commander og jeg var således helt enige med vores udviklingsrådgivere om at lægge tyngde på at skabe sikkerhed omkring det lokale vandkraftværk med henblik på at skabe forudsætninger for at renovere kraftværket. Denne målsætning var i øvrigt opstillet efter klart ønske fra afghanske samarbejdspartnere, som også aktivt deltog i gennemførelsen af såvel forberedelser som gennemførelse af operationer i området. Taktisk var vi i stort enige om, hvordan det skulle ske, og vore afghanske og britiske kolleger afsatte meget betydelige ressourcer til at løse opgaven.

Erfaringerne fra såvel Irak som Afghanistan peger fra et militærfagligt synspunkt entydigt på et fortsat tæt samarbejde med britiske styrker. Danske soldater er generelt gode til engelsk, og et fælles sprog er helt afgørende

for at undgå misforståelser, der i sidste ende kan føre til tab som følge af beskydning fra allierede enheder. Hertil kommer den lange række af fælles taktik, teknik og procedurer samt erfaring med at skabe kompatibilitet mellem britiske og danske tekniske systemer. Med vore britiske kolleger har vi tillige fået meget gode og nyttige erfaringer med, hvorledes man kan samarbejde med lokale væbnede styrker, og herunder udviklet procedurer for, hvorledes dette samarbejde kan foregå under kamp.

Hæren har styrket sin evne til at arbejde sammen med lokale styrker. På hold 10 havde vi således tilknyttet britiske og danske officerer, som var særligt uddannet til at formidle og støtte samarbejdet mellem de dansk/britiske styrker og afghansk militær og politi. Som noget særligt havde vi tilknyttet to højtstående danske politiembedsmænd, som havde mandat og vilje til at arbejde tæt sammen med det afghanske politis ledelse. Udviklingen af det afghanske politi var en særlig høj prioritet, fordi et dårligt uddannet, voldeligt og korrupt politi var en væsentlig del af problemet i Afghanistan – og et veluddannet og effektivt politi en meget væsentlig del af løsningen. Der er i hæren stadig større fokus på det, man samlet set kalder »kapacitetsopbygning« (se bl.a. [www.fmn.dk/videnom/Pages/Langsigtetstabilitetgennemkapacitetsopbygning.aspx](http://www.fmn.dk/videnom/Pages/Langsigtetstabilitetgennemkapacitetsopbygning.aspx)), og kapacitetsopbygning har været et centralt element i at skabe forudsætningerne for, at afghanske styrker i stadig større grad har kunnet overtage ansvaret for sikkerheden.

Et af de områder, som vi løbende har styrket væsentligt, har været vores evne til anvende en lange række af kapaciteter i form af morterer, artilleri, raketter og fly på en måde som dels er effektiv og dels giver færrest mulige utilsigtede skader på uskyldige mennesker og deres ejendom. En forudsætning herfor er blandt andet meget effektive interne processer, som sikrer, at man har det bedst mulige

beslutningsgrundlag, inden man iværksætter en bekæmpelse af et mål. Udfordringen er her, at et mål ofte kun er synligt og muligt at bekæmpe i kort tid. Samtidig er der behov for at opnå stor sikkerhed for, at det mål, man nedkæmper, er et legitimt mål. Derfor er der behov for, at beslutningstagere hurtigt kan kontaktes og præsenteres for de efterretninger, som er grundlaget for beslutningen om at nedkæmpe et mål – og at chefens beslutning meget hurtigt kan formidles til de kapaciteter, som skal gennemføre nedkæmpelsen af målet. Balancen mellem på den ene side at kunne handle hurtigt og på den anden side sikre, at beslutninger tages på et fuldstændigt og bredt grundlag, medfører blandt andet overvejelser om, på hvilket niveau beslutninger kan tages. Den tidsmæssige afstand mellem en observation og en beslutning er typisk kortere, jo længere ned i organisationen man kommer. Til gengæld er beslutningsgrundlaget ofte mere snævert. På den anden side kan centralisering af beslutninger på højt niveau medføre, at beslutningsprocessen gøres så langsom, at man reelt fratager sig selv muligheden for at bekæmpe mål, som er synlige i meget kort tid. Erfaringer på dette område har blandt andet medført optimering af processer, af den måde, som systemer linkes sammen på, samt en stadig teknologisk udvikling af sensorer, kommunikationsudstyr og våbensystemer.

Når et mål nedkæmpes, vil det være i modstanderens interesse at fremstille nedkæmpelsen som et illegitimt angreb, der har medført større civile tab, end det i virkeligheden er tilfældet. Derfor har hæren styrket sin evne til at dokumentere sådanne forløb samt hurtigt at inddrage afghanske civile og militære myndigheder, der ofte vil være mål for lokalbefolkningens kritik, og holde dem informeret om de faktiske omstændigheder. Uanset hvor meget umage man gør sig for at undgå civile tab, sker det af og til, særligt i situationer, hvor en enhed beskydes og besvarer ilden, og hvor der er ingen eller meget kort tid til at

reagere. Hvis kampgruppen har været skyld i utilsigtede skader på civile og deres ejendom, har erfaringer vist, at det er helt afgørende, at man er hurtigt ude med de faktiske omstændigheder omkring hændelsen samt hurtigt får kontakt til slægtninge, således at man på afghansk maner kan undgå blodhævn. På den baggrund har skiftende hold i Afghanistan løbende opdateret deres procedurer således, at man automatisk og hurtigt sætter denne proces i gang.

Nye doktriner, taktiske fremgangsmåder og materiel samt ændringer i den operative situation medfører behov for løbende at ændre uddannelsen af soldaterne, af specialister og af officerer. Hæren har derfor løbende oprettet nye kurser og udvidet uddannelsen inden for særlige områder. Som eksempler herpå kan nævnes nye kurser i taktisk efterretnings-tjeneste, uddannelse i kapacitetsopbygning og kurser på specifikke systemer, som f.eks. udstyr til at søge efter improviserede sprængladninger. På officersskolen undervises efter de reviderede doktriner, og officersuddannelsen har fået øget vægt på det, der kaldes fuldspektrum-operationer – operationer, som omfatter et bredt spektrum af udfordringer og aktører. Et vigtigt element i officersuddannelsen er at skabe gode rammer for, at kadetter og elever fra forskellige funktionsområder med forskellig specialviden og operativ erfaring gives mulighed for at udveksle idéer, perspektiver og erfaringer med hinanden med henblik på at udnytte og udvikle den samlede gruppes kompetencer.

Der er meget fokus på effektmålinger af indsatsen i Afghanistan. På den ene side er det selvsagt nødvendigt at se på, hvorvidt indsatsen på kort og langt sigt driver udviklingen i den ønskede retning. På den anden side er det meget vanskeligt at etablere et validt datagrundlag i et land, hvor langt de fleste interessenter er analfabeter, og hvor sikkerhed og geografi ikke altid tillader systematisk indhentning af datad. Systemer til evaluering er

nødvendigtvis stive og skal indeholde de samme spørgsmål fra gang til gang, for at man kan foretage en sammenligning. Herimod taler, at man har en modstander, som vil arbejde meget målrettet på at negere succesfulde tiltag. Det, der virker i dag, virker måske ikke i morgen, og er derfor ikke længere relevant at måle på. Hertil kommer, at enhedernes evne til at rapportere er begrænset, da det er de samme enheder og enkeltpersoner, som også skal planlægge, gennemføre og evaluere operationerne på taktisk niveau. Kvaliteten af underafdelingernes rapporter var derfor af naturlige årsager af meget skiftende kvalitet – og stabens evne til at håndtere en stor mængde af detaljerede rapporter var tilsvarende begrænset. Et konkret eksempel på spørgsmål, som man ønskede besvaret, kunne være et spørgeskema om »atmospherics«, der omhandlede, hvorledes befolkningen forholdt sig til enheder under patrulje i lokalområdet. Skemaet indeholdt spørgsmål om, hvorvidt folk smilede, vinkede og lignende, og skulle i princippet udfyldes af alle patruljer. Som jeg forstod det, ønskede man med dette skema at skabe ensartethed i vurderingen af »atmospherics« med henblik på at kortlægge status og ændringer i »atmospherics«. Man kunne i stedet have valgt at uddanne patruljerne til at kigge efter disse indikatorer og derefter selv foretage vurderingen af, hvorvidt lokalbefolkningen forholdt sig fjendtligt eller venligt til enheder på patrulje. På den måde havde man væsentligt reduceret mængde af data, som efterfølgende skulle behandles af stabe på højere niveau. Vi havde på hold 10 fokus på meget synlige indikatorer uden nødvendigvis at have stor statistisk videnskabeligt grundlag. Det kunne for eksempel være økonomisk aktivitet i form af trafik på og antal boder langs highway 1. En anden indikator kunne være, om man kunne bevæge sig på et bestemt stykke vej uden at blive beskudt eller ramt af improviserede sprængladninger. En tredje indikator kunne være, hvorvidt lokalbefolkningen flyttede væk fra eller ind i et område. Typisk flyttede lokalbefolkning-

gen væk fra områder, hvori der var kampe, og flyttede til områder, som de opfattede som mere sikre. For os var det væsentligt at opstille nogle klare og synlige mål. Det skulle være tydeligt, om vi nåede vore mål eller ej, og resultaterne skulle kunne synliggøres. Som eksempel herpå spillede en enhed en fodboldkamp med det lokale politi på den lokale fodboldbane, beskyttet af afghansk politi, en anden enhed gennemførte en march på et stykke vej, som havde været meget omstridt, og hvor der havde været flere tab.

Evalueringer og erfaringsopsamling slutter ikke med kamptroppers afgang fra Afghanistan. Som nævnt er der indhentet en stor mængde store og små erfaringer fra Afghanistan. Under indsættelsen i Afghanistan var det af stor betydning at opsamle og formidle erfaringer hurtigt, således at de kunne bringes i anvendelse inden modstanderen eller situationen gjorde dem forældede. I det fremadrettede arbejde med erfaringerne vil den svære kunst være at vurdere, hvilke erfaringer der var særlige for Afghanistan og derfor mindre relevante i andre konflikter, og hvilke vi bør bære videre til den næste konflikt. Der er stor

sandsynlighed for, at operationer i en ny konflikt vil blive gennemført i en multinational ramme, med deltagelse af lokale styrker, i et højteknologisk miljø og med mange forskellige aktører i indsættelsesområdet. I en sådan konflikt vil mange af erfaringerne fra Afghanistan være relevante og nyttige. Modstanderne i Afghanistan var generelt på lavt teknologisk niveau. I en konflikt, hvor modstandere har adgang til mere avancerede våbensystemer, herunder for eksempel adgang til effektive panserværnsvåben, moderne og avanceret luftværn og jord til jord-missilsystemer, vil man imidlertid skulle operere på en helt anden måde, end danske og britiske styrker har gjort i Afghanistan. («Preliminary Lessons of the Israeli-Hezbollah War», Anthony H. Cordesman, Center for Strategic and International Studies, September 2006, p. 20. og »General: Syrian Air Defense Complicates US Options«, Lolita C. Baldor, Seattle Times digital version, Article first published March 6 2012.)

#### **Kilde**

Forsvarsavisen (2013), nr. 7, p. 13 <http://viewer.zmags.com/publication/f0c0f0f9#/f0c0f0f9/12>

# Samtænkning som læring og politisk kit

## Udviklingen af Danmarks tilgang til stabiliseringsindsatser siden 2004

**Henrik Ø. Breitenbach, seniorforsker, Center for Militære Studier, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, [hob@ifs.ku.dk](mailto: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.<sup>1</sup> 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 indsatsstyrkerne 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 borgeres 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 følges 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 teknologituning 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; Breitenbauch, 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 samtækningskultur, og at der inden for Udenrigsministeriets ressource er kommet mere fokus på stabiliserings erfaring 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 egentlig 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, end sige 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 forsvarets 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 intervenerende 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 Sikkerhedspolitisk 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 Sikkerhedspolitisk 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 samtænkningsssekretariat, 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 faktiske 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 venstrefløjen 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 skelnen 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 samtænkningsskultur 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. Ansvar 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 11<sup>th</sup> 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](http://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](http://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](http://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](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](http://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](http://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](http://www.fas.org/irp/doddir/dod/d3000_05.pdf).

Forsvarsministeriet »Forsvarsforlig 2000-2004. Forligstekst.«, 2013, [www.fmn.dk/videnom/Pages/Tidligereforsvarsforlig.aspx](http://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](http://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](http://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.pbsdialogue.org/documentupload/49151944.pdf](http://www.pbsdialogue.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](http://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](http://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](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](http://www.stm.dk/index/dokumenter.asp/publikationer/Regeringsgrundlag2007/index.htm).

# 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. Tilbagetrækningen 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 forsaret, 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. Presentationen 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 ledelsesideer, 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*. Styrtankegangen, 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. Først 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 anvendelsespotentialer 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 aktuel adfærd. »*Accountability*« har et eksternt fokus. Det drejer sig om at informere omverdenen om resultater, ulovlig adfærd eller brud på regler. Brugsløkken 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. Udvalgelsen 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 udtalt 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 et eksternt publikum, er det vigtigt at holde sig for øje, at kritiske eller fejlagtige forhold sjældent vil indgå i målingerne. Det vil blive et skønmaleri 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 fejlfortolkede 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](http://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](http://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](http://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](http://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.

# Politisk kronik

## 2. halvår 2012

Lektor emeritus Lars Bille, Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet, lb@ifs.ku.dk

Regeringens indgåelse af en aftale om en skattereform med Venstre og De Konservative frem for med Enhedslisten den 22. juni 2012 gav yderligere næring til den uenighed, der var i Socialistisk Folkeparti om partiets overordnede politiske linje. Uenigheden var blevet klart demonstreret op til partiets landsmøde i april 2012, hvor den nyvalgte landsledelse skulle vælge ny næstformand. Som det er sket så ofte før, er det ved næstformandsvalg, at partiinterne stridigheder kommer frem til overfladen, da det trods alt ikke er helt så dramatisk, som det er at tage et direkte formandsopgør. I sin kerne handlede uenigheden om, hvilke befolkningsgruppers interesser Socialistisk Folkeparti primært skulle varetage. Nogle kaldte det en kamp om partiets sjæl.

Den ene af kandidaterne til næstformandsposten var Mattias Tesfaye. Han stod sammen med eksempelvis skatteminister Thor Möger Petersen som eksponent for den fløj i partiet, der mente, at det først og fremmest skulle være et arbejderparti, ikke et klientparti, der primært tiltrak folk på overførselsindkomster, et parti, der varetog de lavtlønnede lønmodtageres interesser, et parti for dem, der stod op om morgenen og smurte leverpostejmadder, og ikke for bankdirektører, overlæger, professorer, advokater, topchefer og ejendomsspe-

kulanter, som det blev udtrykt. Dertil kom, at en højere grad af topstyring var nødvendig, for at partiet kunne manifestere sig bedre i regeringssamarbejdet.

Den anden kandidat var siddende næstformand Meta Fuglsang. Hun fandt, at partiet forsat skulle være et folkeparti, der favnede bredt og skabte alliancer mellem forskellige befolkningsgrupper og klasser i samfundet med henblik på at tage et opgør med kapitalismen. Den grønne dagsorden og vision om et bæredygtigt samfund rakte langt ud over diverse gruppeinddelinger efter køn, etnicitet, alder og uddannelse, ligesom kampen mod uligheden rakte ud over en enkelte samfundsgruppes interesser. Desuden stod hun for en styrkelse af det interne partidemokrati med en højere grad af inddragelse af medlemmerne i politikudviklingen.

Debatten i medierne mellem folkesocialisterne blev så intens, at partiformand Villy Søvndal følte sig foranlediget til i Ekstra Bladet at udtale, at han i øjeblikket oplevede Socialistisk Folkeparti som brokkerøvenes tumleplads, og at han på landsmødet nok skulle fortælle, hvor skabet skulle stå. Det var dog ikke så ligetil. Vejen måtte nemlig lægges om ad en opstilling af endnu en kandidat, Mette Touborg, borgmester i Lejre. Hun stillede dog

kun op på den betingelse, at næstformandsposten blev delt mellem to. Det indvilgede Mattias Tesfaye i trods tidligere meldinger om, at det var han modstander af.

Kort før landsmødet udtalte Mette Touborg, at hun syntes, at hun og Matias Tesfaye ville udgøre det bedste makkerpar, og da parti-formanden, trods meldinger om ikke at ville blande sig i valget, indledte mødet i den ny-valgte landsledelse med at erklære sin støtte til dem, var sagen afgjort. Meta Fuglsang blev ikke valgt og det på trods af, at hun ved valget til landsledelsen havde fået 224 stemmer mod 184 til Mattias Tesfaye og 149 til Mette Touborg. Dermed var de dele af partiet, der havde støttet hende, og som i stigende grad var kritiske over for regeringsdeltagelsen, blevet forbigået. Valget til næstformand var afgjort, men det var uenigheden i partiet ikke.

Det blev med al tydelighed demonstreret, da partiformand Villy Søvndal den 7. september til overraskelse for langt de fleste meddelte, at han trak sig som partiformand. Han ville dog blive på posten, til en ny formand var valgt. Fristen for, at kandidater kunne melde sig, blev sat til den 21. september. Var der kun én kandidat, ville formanden blive valgt uden afstemning. Hvis der var to kandidater, skulle der gennemføres en urafstemning blandt partimedlemmerne den 11. oktober. Hvis der var flere end to kandidater, skulle der afholdes et landsmøde den 13. oktober, hvor de to kandidater, der havde opnået flest stemmer på landsmødet, gik videre til en urafstemning. Den skulle være afsluttet den 30. oktober. Det var ikke med begejstring, de to andre regeringspartier så på, at regeringen kunne risikere at ligge underdrejet i så lang tid og da slet ikke på et tidspunkt, hvor der var udsigt til vanskelige forhandlinger med Enhedslisten om næste års finanslov.

Partiet havde ingen indlysende kronprins eller kronprinsesse. Arvefølge var ikke et princip, folkesocialisterne var tilhængere af. Den før-

ste, der officielt meldte sig på banen som formandskandidat, var sundhedsminister Astrid Krag. Det skete dog først den 12. september, et vidnesbyrd om, at der var en hektisk aktivitet i de mange forskellige grupperinger, der var i partiet. Hun stod som repræsentant for den nye generation af SF'ere, af nogle kaldet arbejderisterne, der aktivt havde arbejdet for gennem et tæt samarbejde med Socialdemokraterne og en professionalisering af partio rganisationen at omstille partiet, så det kunne komme i regering. Det fremgik klart af hendes stillerliste, at hun havde solid opbakning fra partiets top.

Derfor blev det endog meget påtrængende for de grupperinger, der havde været utilfredse med drejningen og den øgede topstyring af partiet, at finde en kandidat, de kunne samles om, og som frem for alt kunne fremtvinge en urafstemning, hvor græsrodder kunne komme til orde. Der var dog ingen oplagt kandidat. En mulighed var miljøminister Ida Auken, som repræsenterede, hvad nogle kaldte den grønne fløj i partiet. Hun var ikke interesseret. En anden mulighed var næstformand Mette Touborg, som repræsenterede hvad nogle kaldte traditionalisterne, men heller ikke hun var interesseret. Først nogle dage før fristens udløb meldte der sig en modkandidat til Astrid Krag, nemlig den i den brede offentlighed ganske ukendte Annette Vilhelmsen. Hun var partiets erhvervsordfører, valgt til Folketinget i 2011 og tidligere medlem af kommunalbestyrelsen i Kerteminde. Hun skulle være den kandidat, der kunne samle den store, men heterogene flok af utilfredse medlemmer og give dem nyt håb om, at partiet fik en skarpere profil i regeringen.

Valgkampen blev en vanskelig manøvre for de to kandidater. På den ene side skulle de undgå at fremstå alt for uenige og dermed blotlægge og/eller uddybe partiets problemer, samtidig med at de på den anden side hver især skulle markere en tilstrækkelig stor forskel til den anden kandidat, så medlemmerne vittterlig havde noget at vælge imel-

lem. Nogle af de centrale temaer, de berørte i deres debatter, var deres holdning til, om partiet skulle forblive i regeringen, til regeringsgrundlaget, til dagpengespørgsmålet, og til baglandets inddragelse i politikformuleringen. Gennemgående var Annette Vilhelmsen som forventeligt den, der – især i begyndelsen af valgkampen – klarest udtrykte ønsker om forandringer, men uden at være særlig konkret. Begge kandidater var enige om, at partiet skulle forblive i regeringen, og de var også enige om, at Socialistisk Folkeparti ikke skulle køre parløb med Socialdemokraterne under den næste folketingsvalgkamp, men gå til valg på et eget program. Det korte af det lange var, at det ikke var den politiske substans, der for alvor skilte, men derimod holdningen til hele det projekt, Villy Søvndal havde iværksat, og især til Thor Möger Pedersen, som var kommet til at stå som symbol på baglandets frustration over SF-ledelsen.

Den 13. oktober blev valgresultatet offentliggjort, og det viste, at 59 procent af Socialistisk Folkepartis cirka 12.000 medlemmer havde afgivet deres stemme. Det var et bekymrende beskedent antal set i forhold til de 78 procent, der havde stemt ved formandsvalget i 2005, da Villy Søvndal blev valgt til formand, og de 88 procent, der havde stemt, da Helle Thorning-Schmidt blev valgt til formand for Socialdemokraterne også i 2005. Annette Vilhelmsen fik 66 procent af stemmerne, altså en aldeles overbevisende sejr for baglandet over Christiansborg, for bunden over toppen.

Allerede dagen efter havde Annette Vilhelmsen et todages møde med statsminister Helle Thorning-Schmidt, finansminister Bjarne Corydon og økonomiminister Margrethe Vestager. Det blev fra begyndelsen gjort klart, at formålet med mødet var at give den nyvalgte formand en grundig orientering om regeringsgrundlaget, ikke at forhandle om det. Hun måtte efter mødet demonstrere at hun også mestrerede kunsten at trække i land fra nogle af de skarper bemærkninger,

der var faldet under formandsvalgkampen. Hun støttede regeringsgrundlaget og ønskede, at Socialistisk Folkeparti forblev i regeringen.

Da den nye partiformand selvfølgelig skulle optages i regeringen, blev en ministerrokade også drøftet. Den blev beskeden og vedrørte kun Socialistisk Folkepartis ministre. Annette Vilhelmsen overtog Erhvervsministeriet efter Ole Sohn, og partiets veteran og tidligere partiformand Holger K. Nielsen erstattede Thor Möger Pedersen som skatteminister. Dermed havde hun fjernet baglandets hadeobjekt nummer et, men ellers bevaret balancen mellem de forskellige fløje ved besættelsen af tillidsposterne og dermed forsøgt at opfylde løftet om at samle partiet. Det var trods alt nok ikke helt lykkedes, hvis ellers det faktum, at Mattias Tesfaye den 5. december meddelte, at han trak sig fra næstformandsposten, fra alle andre poster i partiet og fra folketingskandidaturet, kunne tages som udtryk for utilfredshed med den nye ledelse. Afskalninger kan vel også føre til en eller anden form for samling, hvis der er tilstrækkelig mange af dem. Allerede dagen efter blev Peter Westermann valgt af landsledelsen – hvor Annette Vilhelmsens støtter nu havde flertal – til ny næstformand. Han havde støttet Annette Vilhelmsen under formandsopgøret.

Så var det et helt anderledes uddramatisk og ukompliceret forløb, der fandt sted, da Dansk Folkepartis leder gennem 17 år Pia Kjaersgaard meddelte, at hun trak sig som formand. Arvefølgen var klar. Allerede på partiets sommergruppemøde kunne hun bekræfte, at Kristian Thulesen Dahl – »prins Kristian« som hun kom til at udtrykke det – som forventet af alle ville blive opstillet som eneste kandidat. Det formelle valg eller rettere kåringen fandt sted på partiets årsmøde i september, hvor de delegerede hyldede hende for den imponerende indsats, hun havde udøvet ved at bringe det i 1995 stiftede parti frem til at blive det tredjestørste parti og placere det i en meget magtfuld position i Folketinget.

Den indsats havde også aftvunget respekt hos hendes politiske modstandere. Hun forlod dog ikke politik, men fortsatte som partiets værdipolitiske ordfører, en ny post, der, som hun selv udtrykte det, var så bred, at hun kunne give sin mening til kende om næsten hvad som helst. Og det agtede hun at gøre. Hun var elsket af sine egne, og det så de frem til det med glæde, mens de, der hadede hende, så frem til det med gru. Hendes ægte og veludviklede politiske instinkt havde gjort hende til en politiker, der havde sat skel, og det ville hun vedblive med at gøre.

I sin sidste tale som formand forsikrede Pia Kjærsgaard partimedlemmerne om, at partiet ville blive en del af en dansk regering. Det var ikke et mål. Det var et middel. Det var ikke en trussel. Det var et løfte. Hidtil havde både Venstre og De Konservative konsekvent afvist Dansk Folkepartis deltagelse i en borgerlige regering, men partiets ambition levede uanfægtet videre. Kristian Thulesen Dahl forsikrede i sin første tale som formand, at værdipolitikken fortsat ville være et fundament for partiet. Han ledsagede forsikringen med en række krav om, at reglerne på udlændingeområdet blev ført tilbage til den måde, de var på, før den siddende regering kom til magten. Det gjaldt for eksempel en genindførelse af pointsystemet for opholdstilladelser og familiesammenføringer, hjemsendelse af flere udlændinge til deres oprindelige hjemland og en endelig lukning af asylcentre i Danmark. På det skattepolitiske område troede han ikke på, at der blev råd til skattelettelser i næste valgperiode. En genindførelse af skattestoppet var ambitiøst nok. Hverken den melding eller meldingen på udlændingeområdet bekom Venstre og De Konservative særlig godt, mens de delegerede var meget tilfredse.

De Konservative levede selvfølgelig ikke særlig godt med, at deres lave vælgetilslutning ifølge opinionsundersøgelserne så ud til at fortsætte. Røster hørtes fra tid til anden om, at partiformand Lars Barfoed ikke i til-

strækkelig grad formåede at markere konservative mærkesager over for vælgerne. Forud for partiets landsrådsmøde 29.-30. september forsøgte han at imødekomme kritikken ved at formulere seks overordnede målsætninger. De Konservative ville: 1) gøre flere fri af offentlige ydelser, så de selv fik ansvar for deres tilværelse, 2) gøre det lettere at drive virksomhed og skabe arbejdspladser, 3) forenkle den offentlige sektor og fjerne unødigt bureaukrati, 4) tage sig bedre af de mest udsatte, som ikke kunne klare sig selv, 5) sikre, at børnene lærte noget i skolen, og 6) bekæmpe alvorlig kriminalitet mere effektivt.

Disse målsætninger skulle indarbejdes i partiets nye principprogram, der skulle vedtages på landsrådsmødet. Det voldte ikke de store problemer, da de delegerede sagtens kunne acceptere disse meget brede målsætninger. Problemet var fortsat, om der var kant nok til de andre borgerlige partier til, at partiet kunne trænge igennem i den offentlige debat og markere sig selvstændigt. Derimod var der uenighed mellem parties EU-positive og EU-skeptiske fraktioner om formuleringen af EU-politikken. Partiledelsens forslag blev nedstemt med det resultat, at det ikke længere stod i programmet, at partiet ønskede de danske forbehold afskaffet. Det hed nu, at de enkelte nationalstaters suverænitet skulle respekteres, og at unødig centralisering skulle modarbejdes. Der udtryktes også kritik af EU-Domstolen. Hermed forsøgte partiet at fange det stigende antal borgerlige EU-skeptikere. Trods dette nederlag var der ikke optræk til kritik af partiformanden ud over, at større gennemslagskraft efterlystes.

Kristendemokraterne havde ikke formået at komme over spærregrænsen ved valget i 2011. I perioden herefter var der intern uro og utilfredshed, som kulminerede med, at partiets vestjyske storkreds besluttede ikke at genindstille Per Ørum Jørgensen som formandskandidat. Han valgte derfor at forlade partiet med den begrundelse, at han ville skåne par-

tiet for endnu et personopgør. På baggrund af de store problemer, partiet gennem flere år havde med at placere sig i det politiske spektrum og med at finde ud af, om det var et almindeligt politisk parti eller en politisk menighed, var det højst sandsynligt, at partiet langsomt var ved at glide ud i glemslen. I den borgerlige lejr og især for Venstre var det vel ikke så ringe endda, fordi Kristendemokraterne trods alt havde fisket stemmer fra dem, stemmer, som Venstre lige akkurat manglede for at kunne have bevaret regeringsmagten efter valget i 2011.

Den 30. november bragte BT og DR en historie om, at kulturministeriet havde brugt 180.000 kr. på arrangementer afholdt på Akademiet for Utæmmet Kreativitet, hvor kulturminister Uffe Elbæks mand var ansat som sekretær, og hvor han selv havde siddet i bestyrelsen. Anklagerne om nepotisme og kammerateri tog fart. Kalkunjakten var indledt. På et tre timer langt samråd i Folketingets Kulturudvalg den 4. december forsøgte kulturministeren at forklare sig, men uden held. Han endte med at blive beskyldt for ikke at svare fyldestgørende på de mange spørgsmål. Rigsrevisionen blev bedt om at foretage en undersøgelse, men allerede den 5. december meddelte Uffe Elbæk, at han trak sig fra ministerposten for at beskytte sit privatliv. Hverken hans partiformand, økonomiminister Margrethe Vestager, eller statsminister Helle Thorning-Schmidt fandt, at sagen var stor nok til en fyring, så beslutningen om at gå var helt hans egen. Rigsrevisionens undersøgelse viste senere, at der ikke var noget at komme efter, men da var kalkunen nedlagt. Som ny kulturminister udnævntes den tidligere leder af Det Radikale Venstre og mangeårige minister Marianne Jelved. Endnu en veteran havde fået et comeback.

Tilbage i 1994 havde Poul Nyrup Rasmussen regeringen fået vedtaget en dagpengeperiode på syv år. Den blev i de følgende år gradvist nedsat til fire år. I 2010 besluttede VK-regeringen, Dansk Folkeparti og Det Ra-

dikale Venstre i forbindelse med vedtagelsen af genopretningspakken at forkorte perioden til to år med virkning fra den 1. juli 2010. Efter regeringsskiftet i 2011 besluttede den nye regering i forbindelse med finanslovsaftalen med Enhedslisten, at de ledige, der stod til at miste deres dagpenge den 1. juli 2012, skulle have forlænget deres dagpengeperiode med et halvt år, så de først risikerede at falde ud af systemet den 1. januar 2013. Det kunne risikere at ramme godt 3.000 personer hver måned i første halvår af 2013.

Det tidspunkt nærmede sig hastigt. Derfor pressede Enhedslisten på for at få perioden forlænget. Det pres tilsluttede medlemmer af Socialistisk Folkepartis landsledelse sig for dermed at øge presset på partiets ministre til at tage et opgør i regeringen, hvor de radikale modsatte sig en forlængelse. Også adskillige socialdemokratiske tillidsfolk og fagforeningsledere meldte sig i koret. Venstrefløjens harme over regeringens indgåelse af et forlig om førtidspension og fleksjob den 1. juli og ikke mindst skattereformen med de borgerlige var uformindsket, og den krystalliserede sig nu i dagspengespørgsmålet. Dansk Folkeparti, som efter sigende havde været ophavsmand til at få en forkortelse af perioden ind i genopretningspakken, ville nu gerne være med til at forhandle med regeringen om igen at forlænge dagpengeperioden midlertidigt.

Partiets begrundelse var, at der bag halveringen, dengang den blev vedtaget, lå en antagelse om, at de fleste ledige ville være villige til at selv at finde og tage et job, når de havde udsigt til at miste dagpengene. Men det forudsatte, at der var økonomisk optur og ledige job, hvad der netop ikke var lige nu. Derfor var præmissen bag halveringen af perioden ikke længere til stede. Den argumentation godtog regeringen ikke. Situationen var den samme dengang Dansk Folkeparti stemte for halveringen, som den var nu, så der var alene tale om rendyrket populisme og topmålt hykleri bag partiets meldinger, hævdede regeringen.

Dagpengeproblemet belastede i stigende grad regeringen både internt og i forhold til de – måske snart forhenværende – socialdemokratiske og folkesocialistiske vælgere. Den fastholdt, at den ikke ville ændre på dagpengereglerne, men i stedet satse på at få skabt varige job. Beskæftigelsesminister Mette Frederiksen (S) havde indkaldt a-kasserne, kommunerne, arbejdstagere og arbejdsgivere til møde for at drøfte mulige løsninger, der ikke omfattede regelændringer. Den 31. august præsenterede hun et første resultat af disse drøftelser, en akutpakke på 332 millioner kroner.

Pengene skulle blandt andet bruges til, at ledige, der risikerede at falde ud af dagpengesystemet, fik ret til at deltage i et fire til seks ugers opkvalificeringstilbud, hvis det kunne bringe dem i arbejde i en virksomhed. Det var regeringens håb, at ved at de arbejdsløse fik ret til et sådant kursus, ville de stå bedre i konkurrencen om ledige job. Regeringen ville også udvide brugen af jobrotation, så flere ledige kunne komme ind på virksomhederne, mens de fastansatte medarbejdere opkvalificerede sig på kurser. Både Enhedslisten og fagbevægelsen tog positivt imod akutpakken, men erklærede samtidig, at det langt fra var nok til at løse problemerne. Enhedslisten krævede fortsat ændringer af dagpengereglerne og gjorde det til et ultimativt krav i de forstående forhandlinger om finansloven for 2013.

De blev imødeset med spænding på baggrund af den overordentlig kraftige reaktion. Enhedslisten havde mødt regeringens forlig med de borgerlige om en skattereform med. Dengang erklærede den politiske ordfører Johanne Schmidt-Nielsen, at partiet ikke længere var støtteparti for regeringen, og at de svinestreger, der var lavet i skatteaftalen over for de arbejdsløse og førtidspensionisterne, skulle rettes krone for krone, hvis regeringen skulle gøre sig nogen som helst forhåbninger om at lave en finanslov med Enhedslisten.

De fire krav til en kommende finanslov, partiet præsenterede i midten af juli, kunne tyde på, at de mente, hvad de havde sagt, nemlig at de rige skulle betale til de fattige. Partiet foreslog fire nye skatter, der skulle indbringe 6,6 milliarder til statskassen. En milliardærskat på 0,5 procent af formuen ville indbringe 2,5 milliarder, en hævelse af afgiften på aktiehandler med 0,1 procent ville indbringe 1,5 milliarder kroner, VK-regeringens skattelettelser på 0,4 milliarder kroner skulle rulles tilbage, og boafgiften skulle hæves fra 15 procent til 30 procent for den del af arven, der oversteg 750.000 kr., svarende til 2,2 milliarder kroner. Den politiske finte bestod i, at disse forslag alle byggede videre på forslag, som Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti tidligere selv havde arbejdet med. Millionærskatten, som ikke var kommet med i regeringsgrundlaget, var nu blevet til en milliardærskat, afgiften på aktiehandel mindede om den skat på finansielle transaktioner, som store dele i regeringspartierne var tilhængere af, Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti havde selv i et udspil om aktiv hjælp til yderområderne fra før valget foreslået at tilbagerulle skattelettelserne til landbruget, ligesom en fordobling af arveafgiften havde været på bordet i skattereformforhandlingerne.

Beløbsstørrelserne var alle ifølge partiets egne beregninger. Dem hæftede partiet større lid til end dem, der kom fra ministerierne. Derfor var det også et krav i de forestående forhandlinger, at regeringens regnemaskine blev underkastet en grunddig gennemgang af, om de økonomiske modeller, som konsekvensberegningerne hvilede på, var holdbare, eller om de var farvet af en bestemt økonomisk tænkning og dermed resulterede i bestemte resultater med den virkning, at nogle politisk-økonomiske forslag blev erklæret mulige og andre ikke. Med andre ord, gavne de modellerne en politisk observans frem for en anden, eksempelvis en borgerlig frem for en socialistisk. Det var den evige diskussion om, hvorvidt der i realiteten fandtes rent ob-

jektive beregninger af samfundsøkonomien, som politikerne kunne bruge. At 2+2 er 4, betvivler ingen, men det gør et uendeligt antal talkombinationer også, så hvilken talkombination skal vælges? Det er her, det politiske valg kommer i spil.

Den 26. august fremlagde finansminister Bjarne Corydon regeringens forslag til finanslov. Det budgetterede med udgifter på 690 milliarder kroner og indtægter på 684,7 milliarder kroner, altså et underskud på statens drift-, anlægs- og udlånsbudget på 5,3 milliarder kroner. Forslaget opererede med en realvækst på 0,1 procent i det offentlige forbrug. Langt den største del af statens udgifter er på forhånd lovbundne, og det kunne regeringen ikke bare ændre, så reelt flyttede forslaget kun rundt på en meget beskeden del af udgifterne, nemlig 12,4 milliarder kroner.

Dem ville regeringen bruge på flere offentlige investeringer (primært højere kommunale anlægsudgifter, som var aftalt med kommunerne, 2,4 mia. kr.), mere uddannelse (større optag på uddannelserne, penge til erhvervsuddannelserne og praktikpladsinitiativer, taxameterløft til humaniora og samfundsvidenskab, 4,0 mia. kr.), forskning (professionshøjskoler, treårige rammer for universiteternes basisforskning, 2,8 mia.kr.), velfærd i kommuner og regioner (hurtig diagnose, lægehelikoptere, psykiatri, og bedre hjælp til ældre og kronisk syge, 1,8 mia. kr.), ungedagbøger og indsats for ledige (0,5 mia. kr.) samt en reserve på 0,9 mia. kr., som skulle udmøntes under finanslovsforhandlingerne.

Regeringen ville finde de 12,4 milliarder kroner ved at sanere erhvervsstøtten og blandt andet nedlægge puljen til energirenovering (1,5 mia. kr.), hæve visse skatter og afgifter (5,8 mia.kr.), omprioritere og effektivisere (3,5 mia. kr.), samt at bruge et i forvejen afsat råderum til vækst i det offentlige forbrug (1,6 mia. kr.).

Enhedslisten fandt forslaget skuffende, blandt andet fordi der ikke var tilstrækkeligt med hjælp til de arbejdsløse, og fordi regeringen som en konsekvens af forårets energiaftale ville fjerne puljen til energirenovering, en pulje, som partiet havde fået indført i forbindelse med sidste års finanslovsforhandlinger. Venstre derimod roste regeringen, fordi der var lagt op til en stram finanslov med en meget lav vækst i de offentlige udgifter på kun 0,1 procent, så hvis regeringen ville lave en aftale med Venstre, var partiet parat, såfremt finansloven fortsatte de positive takter fra foråret med reformer og lavere skatter og afgifter. Selv foreslog Venstre en række skatte- og afgiftslettelser samlet i en erhvervsskattepakke, bevarelse af boligjobordningen, som gav husholdningerne mulighed for at trække lønudgiften fra i skat i forbindelse med boligforbedringsarbejder, samt en lempelse af afgifterne på nogle af de varer, der blev ramt hårdest af grænsehandlen. De 3,5 milliarder kroner, pakken kostede, ville Venstre først og fremmest finde gennem en reform af kontanthjælpssystemet og offentlige effektiviseringer. Så var scenen sat.

Alle partier ville blive inviteret til forhandlinger, og Enhedslisten ville blive inviteret først, uanset hvad partiet betragtede sig selv som. Hvad det var for tiden, vidste finansminister Bjarne Corydon ikke, som han udtrykte det med en henvisning til Johanne Schmidt-Nielsens erklæring i juni om, at Enhedslisten ikke længere var støtteparti for regeringen. Umiddelbart tegnede det ikke lyst for at nå til en aftale, da Enhedslistens absolutte hovedkrav var en jobgaranti i form af en personlig garanti om job, uddannelse, eller fortsatte dagpenge for alle dem, der ville falde ud af dagpenge-systemet ved årsskiftet. Det ville betyde, at først og fremmest kommunerne mod et kontant tilskud fra staten skulle ansætte langtidsledige i servicejob, og at de skulle sættes foran i køen, når job skulle genbesættes. Det var krav, som det var svært at forestille sig, at regeringen ville gå med til.

Forholdet mellem regeringen og Enhedslisten fjernede sig dog gradvist fra det absolutte frysepunkt, i takt med at Venstre skruede prisen op for at indgå en aftale med regeringen. Skulle appetitten i den side af folketingsalen imidlertid blive for stor, forsikrede Enhedslisten den 21. oktober, at partiet ikke ville stille et mistillidsvotum til regeringen, og det ville ikke stemme for et forslag, der kun havde til formål at skifte regeringen ud. Helle Thorning-Schmidt var en bedre statsminister end Lars Løkke Rasmussen var begrundelsen. Det var en melding, der selvfølgelig blev godt modtaget af regeringen, og som gavnede forhandlingsklimaet.

Den 24. oktober indgik regeringen og de offentlige og private arbejdsgivere en aftale om endnu en akutpakke. Formålet var at skabe 12.500 akutjob målrettet de mennesker, der var i fare for at have opbrugt deres dagpenge ved årsskiftet. Private virksomheder, kommuner og regioner ville få en bonus på op til 25.000 kroner, hvis de ansatte en fra den gruppe ledige frem for andre ledige. Finansminister Bjarne Corydon fastslog, at aftalen om akutjob var fuldt og helt dækkende for at løse dagpengeproblemet. Han havde fuld tillid til, at man vil levere varen fra arbejdsgiverside. Enhedslisten kvitterede for, at regeringen ville gøre noget ved dagpengeproblemet, men frygtede samtidig, at regeringen, nu hvor akutpakken var aftalt, kunne hævde, at problemet om dagpengene dermed var løst, og at Enhedslisten trods dette vedblev med at stille urealistiske krav.

En uge senere slækkede Enhedslisten derfor på sine krav, da Johanne Schmidt-Nielsen udtalte, at partiet var parat til nu og her at lægge et af sine hovedkrav om permanente ændringer af dagpengereglerne på hylden for at nå til enighed om en aftale med regeringen. Det afgørende var nu at få et midlertidigt sikkerhedsnet, der betød, at der ikke var nogen, der faldt helt ud af systemet, og som dermed havde nul kroner i forsørgelse efter nytår, hvis akutpakken ikke virkede ef-

ter hensigten. Dermed var forhandlingerne indsnævret fra at handle om alle ledige med risiko for at miste dagpenge til at dreje sig om dem, som hverken ville være berettiget til dagpenge eller kontanthjælp. Hun erkendte, at det var bekymringen for, at regeringen ville indgå en aftale med højrefløjen, hvor der ikke blev gjort noget for at løse problemet, men tværtimod aftalt en kontanthjælpsreform, som forringede vilkårene for kontanthjælpsmodtagerne yderligere for at give lettelser til erhvervslivet, der havde bevæget partiet.

Regeringen forhandlede sideløbende med Venstre, som tilkendegav, at det ikke ville lukke delaftaler i fagministerierne, hvis det ville betyde ekstra regninger til danskerne og erhvervslivet, før partiet kendte det samlede billede. Det undrede regeringen, som henviste til, at det ikke var unormalt, at en regering forhandlede delaftaler på plads decentralt med forskellige partier før slutforhandlingerne i Finansministeriet. Venstres holdning betød, at delaftaler om for eksempel kriminalforsorgen og praktikpladser gik i stå. Udsigten til, at regeringen og Venstre kunne nå hinanden, syntes elimineret, da Venstre den 6. november forlod forhandlingerne i Finansministeriet med den bemærkning fra chefforhandler Peter Christensen, at som det stod nu, ville det klæde finansministeren at sige, at han havde smidt Venstre ud.

Regeringen havde nemlig fremlagt en erhvervsskattepakke som et ultimativt krav, som Venstre slet ikke kunne acceptere. Pakken indeholdt en stigning i personskatterne på 2,4 milliarder kroner, som blandt andet skulle finansiere afskaffelsen af sukker- og fedtafgiften, som havde øget grænsehandlen og belastet erhvervslivet administrativt, og afskaffelsen af den i skattereformen fra juni forhøjede beskatning af nødhjælpsarbejdere og andre, der arbejdede i udlandet. Enhedslisten havde nikket ja til pakken, så realitet var nu, at forhandlingerne skulle afsluttes mellem den og regeringen.

De endte med, at regeringen og Enhedslisten indgik en finanslovsaftale den 11. november. De foregående måneders altoverskyggende problem om at finde en løsning for de personer, der faldt ud af dagpengesystemet, blev løst ved, at de i de første seks måneder af 2013 fik et halvt år på en ydelse, der varede til kontanthjælp, hvis de modtog et tilbud om et uddannelsesforløb på op til seks måneder. Desuden skulle der skabes 13.500 fleksjob over en treårig periode, flere seniorjob og en øget brug af jobrotation.

Partiet havde fået indrømmelser på en række andre områder, som for eksempel en økonomisk hjælpepakke til socialt udsatte grupper, en række initiativer mod social dumpning i form af øget skattekontrol med udenlandske virksomheder og straksbøder fra Arbejdstilsynet, billigere tandlægebesøg for lavindkomstgrupper, fjernelse af besparelser på danskundervisning for udlændinge og DSB's budget. En vurdering lød på, at aftalen med Enhedslisten havde kostet regeringen cirka fem milliarder kroner.

Regeringen havde ud over hovedaftalen med Enhedslisten indgået nogle delforlig med en bredere kreds af partier. Alle partier undtagen Liberal Alliance havde indgået en aftale, der skulle skaffe flere praktikpladser og styrke erhvervsuddannelserne. Den havde indgået en aftale om kriminalforsorgen med Enhedslisten, De Konservative og Liberal Alliance om, at der skulle oprettes 200 nye fængselspladser, forstærke indsatsen mod rockere og bander, skærpe kursen over for negativt stærke fanger samt en mere effektiv indsats for hjemsendelse af udlændinge. Desuden havde den indgået en aftale med Enhedslisten og Liberal Alliance om fordelingen af 770 millioner kroner til nye initiativer inden for forskning og innovation. Regeringen var i alt væsentligt kommet igennem med sit oprindelige udspil til en meget stram finanslov og havde dermed fastholdt sin overordnede økonomiske politik. Det var regeringens vurdering, at

den samlede finanslov isoleret set ville styrke beskæftigelsen med omkring 21.000 job.

Hvordan det end vendes og drejes, var finanslovsforhandlingerne endt med et synligt nederlag for Enhedslisten, når det endelige resultat sammenlignes med den stribe af krav, partiet havde fremsat. For slet ikke at tale om, når det sammenlignedes med Johanne Schmidt-Nielsens bombastiske erklæring i juni 2013 efter regeringens skatteaftale med højrefløjen om, at de svinestreger over for de ledige og førtidspensionister, der her var begået, skulle der rettes op på krone for krone, hvis regeringen skulle gøre sig nogen som helst forhåbninger om at lave finanslov med Enhedslisten. Det havde partiet nu gjort, uden at det var sket krone for krone. En jobgaranti og en permanent ændring af dagpengesystemet var forsvundet under forhandlingerne og erstattet af en garanti for, at ingen ville ende uden kontanthjælp i de første seks måneder af 2013, hvis de tog imod et uddannelsesstilbud. Milliardærs-katten var også forsvundet, og en ny regnemaskine til Finansministeriet var det heller ikke blevet til. Det var unægtelig et resultat, der lå langt fra Enhedslistens oprindelige krav. I praktisk politik er det sjældent klogt at fremsætte ultimative krav, medmindre man er parat til at tage konsekvensen heraf.

Det afspejlede sig også i Enhedslistens hovedbestyrelse, hvor aftalen skulle vedtages inden folketingsgruppen kunne stemme for finansloven. Her stemte 15 ja, 9 nej, og en var fraværende. Flere mente, at aftalen var et brud på en partibeslutning fra 2010 om ikke at stemme for en finanslov, der blot opsummerede et års nedskæringspolitik vedtaget sammen med de borgerlige partier. De mente derfor, at partiet burde have stået fast på de ultimative krav og forladt forhandlingerne og ladet regeringen indgå en aftale med de borgerlige partier.

Nu blev partiets forhandlere i stedet væk fra det traditionelle pressemøde med forligsparti-

erne foran glasdøren og indkaldte til et separat pressemøde. Det var et ganske andet scenarie end det, journalisterne var vant til, da VK-regeringen indgik finanslovsforlig med dens støtteparti Dansk Folkeparti. Dengang kunne støttepartiet næsten ikke få armene ned af begejstring over resultatet, desuagtet at det ikke havde rokket alverden ved den overordnede økonomiske politik – som en finanslov jo er et samlet udtryk for – men nok ved udlændingepolitikken. Dengang blev resultatet talt op og ikke ned af støttepartiet, som det skete nu, selvom Enhedslisten trods alt også havde fået gennemført en række ændringer. Det var måske også nemmere for Dansk Folkepartis ledelse, som via topstyringen af partiet havde en medlemskreds, der havde en næsten ubetinget tillid til, at hvad ledelsen gjorde, var det rigtige, end det var for Enhedslistens forhandlere, som havde en hovedbestyrelse bestående af medlemmer, som havde en grundkritisk indstilling til en ledelse.

På pressemødet vedkendte Johanne Schmidt-Nielsen, at partiet havde fejlvurderet den parlamentariske situation ved at tro, at Enhedslisten var den eneste reelle forhandlingspartner for regeringen. Ved taktisk at spille på den kompromisvillighed, Venstre havde lagt for dagen i begyndelsen af forhandlingsforløbet, havde finansminister Bjarne Corydon bibragt Enhedslisten den opfattelse, at regeringen godt kunne finde på at gentage scenariet fra skattereformforhandlingerne i juni og indgå en aftale med Venstre. Når Enhedslisten valgte at sige ja til en aftale, der fuldstændig åbenlyst ikke gjorde det, der var behov for, som hun udtrykte det, så var det for at forhindre, at mange tusinde mennesker ville have nul kroner at leve for fra første januar. Det var for deres skyld og ikke regeringens og for at forhindre en aftale med højrefløjen, at partiet sagde ja. Finansloven blev vedtaget den 19. december med alle partiernes stemmer undtagen Liberal Alliance, som stemte imod.

Den 30. november indgik alle Folketingets

partier minus Enhedslisten et nyt forsvarsforlig for perioden 2013 til 2017, selvom det gældende forsvarsforlig først udløb med udgangen af 2014. Forliget betød, at forsvar i løbet af perioden skulle spare 2,7 milliarder kroner blandt andet gennem en langt bedre økonomistyring, personalereduktioner og effektiviseringer. Regeringen havde ønsket at hente en del af besparelsen ved at suspendere den almindelig værnepligt, men det havde Venstre, Dansk Folkeparti og De Konservative kraftigt modsat sig. Det endte med, at antallet af værnepligtige reduceredes fra 5.000 årligt indkaldte til 4.200. Som sædvanligt skabte spørgsmålet om kasernelukninger problemer, men det veg partierne uden om i første omgang ved at beslutte at bede forsvarschefen om i 2013 at komme med en anbefaling af, hvilke kaserner forsvar kunne undvære. Forsvarsminister Nick Hækkerups forslag om at integrere Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriets departement i en sammenlagt organisation blev der heller ikke taget stilling til i forliget. Det måtte eventuelt tages op senere. I det hele taget veg politikerne tilbage fra at foretage grundlæggende ændringer i forsvarets konstruktion på baggrund af de anerkendte indsatser, de tre værn havde leveret i de komplicerede internationale operationer, de havde medvirket i med en i øvrigt bred opbakning fra befolkningen.

Trods dårlige odds i udgangspunktet havde regeringen overlevet endnu en finanslov. Enhedslisten var igen – om end nødtvunget – blevet støtteparti, men utilfredsheden i dens hovedbestyrelse varslede svære tider for partiledelsen. Det samme kan siges om den nye ledelse i Socialistisk Folkeparti, som godt nok havde fået stor opbakning fra baglandet ved urafstemningen om ny formand, men som ikke endnu havde haft tid til at markere en forskel til den forrige ledelses politik. En sådan forskel skulle aftales med de to andre regeringspartier, og hos dem var der klare grænser for, hvor meget – om overhovedet – der kunne rokkes ved regeringsgrundlaget.

# Boganmeldelse

**Frederik Hjorth og Asmus Leth Olsen  
(2013)**

*Poligak. Hvordan politikerne prøver at snøre dig – og hvorfor du næsten altid snyder dig selv*

Aarhus: Poligak I/S. 217 sider.

Der bliver publiceret store mængder af interessant politologisk forskning, hvoraf kun en begrænset del når offentlighedens opmærksomhed. Det er ærgerligt og kan umuligt skyldes, at politologisk forskning ikke har relevans for en bredere offentlighed. Umuligt, fordi bogen *Poligak* i skrivende stund sælges i 2. oplag og formår at introducere læseren for noget af den mest interessante forskning fra politologiens verden. Der er med andre ord et marked for politologisk forskning. Udbudsproblemet er *Poligak* en tiltrængt løsning på.

*Poligak* er en populærvidenskabelig bog, der har lighedstræk med bøger som Steven Levitt og Stephen Dubners *Freakonomics*, Nicholas Christakis og James Fowlers *Connected*, Daniel Kahnemans *Thinking, Fast and Slow*, Christopher Chabris og Daniel Simons *The Invisible Gorilla* og Richard Thaler og Cass Sunsteins *Nudge* blandt flere. Det er især formen og stilen fra førstnævnte, der i *Poligak* med et fokus på forskning fra politisk psyko-

logi og rationel adfærdsteori appliceres på et hav af politologiske fænomener.

Bogens ni kapitler har en identisk struktur. Læseren bliver først introduceret for en konkret case, som herefter danner rammen for en introduktion af en række relevante videnskabelige studier. Studierne bliver endvidere konkretiseret med anekdotiske fortællinger – med eksempler fra alt fra amerikanske præsidentvalg til kroketklubber i Varde. Dette fungerer i alle kapitler, om end i nogle bedre end andre, med et godt flow og en fin balance mellem det anekdotiske og det systematiske.

Som i de fleste populærvidenskabelige bøger er der også i *Poligak* et gennemgående tema, der besvarer (til tider mærkværdige) spørgsmål ved at trække på empirisk funderede studier. Og akkurat som bogens stilfælsige forbilleder, formidles det hele med humor og stor fortællelyst. Det er befriende og noget, der i høj grad har manglet på det danske bogmarked. Der skal derfor ikke herske tvivl om bogens læseværdighed og brede appel, og selv læsere, der normalt ikke kan se det spændende i politik, vil få vækket deres interesse. Man kan måske ligefrem formulere det således, at folk der almindeligvis ikke kan se det interessante i politik, netop bør læse *Poligak*. Sproget er forståeligt, og komplicerede

fænomener bliver forklaret simpelt uden at blive forsimplet. Dette kan være en stor udfordring, når konklusionerne fra akademiske artikler skal formidles på en måde, hvor intet af det væsentlige bliver tabt. Denne opgave løser forfatterne dog til fulde.

Men hvad er »Poligak« egentlig? Forfatterne besvarer selv spørgsmålet på side 18: »Poligak er den overraskende måde, politik bliver til på, når vi ikke er helt opmærksomme på det, men politikerne er det.« Denne forklaring er identisk med bogens undertitel (»Hvordan politikerne prøver at snøre dig – og hvorfor du næsten altid snyder dig selv«), men den giver ikke en rammende beskrivelse af, hvad bogen beskæftiger sig med. Der gives flere eksempler på, hvordan politikerne forsøger at snøre vælgerne, blandt andet fra Asmus Leth Olsens egen forskning, men en bedre beskrivelse af bogens tematiske fokus gives på side 72: »Vi lever bedst med tanken om, at vi har dannet holdninger til vigtige spørgsmål af de rigtige, gode grunde. Og hvis vi endelig kommer på bedre tanker og ændrer vores holdninger, så er det, fordi vi har tungtvæjende grunde til at gøre det: Vi har fået noget ny information, som vi nøje har taget stilling til. *Men så rationel er du altså ikke*« (kursiv i original).

Selvom flere sider i bogen beskæftiger sig med vælgerne som rationelle aktører, der eksempelvis vil gå langt for en skatteletelse, bruges de fleste kapitler på at beskrive, hvordan kognitive begrænsninger gør den rationelle teoris antagelser mindre realistiske, samt hvordan utallige mere eller mindre tilfældige og ubevidste forhold påvirker vores politiske holdninger og beslutninger. Dette være sig forhold lige fra vind og vejr til politikernes ansigtstræk. På denne baggrund giver det god mening at antyde, at samfundsborgerne jævnlige bliver taget ved næsten – men hvad med politikerne? Lader de sig ikke påvirke på samme måde af de samme forhold som vælgerne? Politikerne er trods alt også

mennesker, må vi antage. Hvis heller ikke politikerne er fuldt rationelle, er det vel ikke kun borgerne, som af og til bliver snydt.

Dette rationalitetsparadoks bliver tydeligt i bogen indledende fortælling om, hvordan tilfældigheder påvirker vores evaluering af politikerne, der gør, at »politikerne ofte bliver straffet for begivenheder, de reelt hverken kunne forudse eller forhindre« (side 15). Selv om politikerne gerne vil forsøge at gøre noget, herunder eksempelvis snøre vælgerne, har de nogle gange mere afmagt end magt. Troen på politikernes overmenneskelige evner bliver ikke just større ved den efterfølgende beskrivelse af Lars Løkke Rasmussens adfærd under klimatopmødet COP15: »*I know I ganged the ... I made this banging, but, eh, perhaps it's because it's too late and I'm a bit tired ...*« lyder ikke som en replik, der kan snøre andre end Løkke selv.

I det indledende kapitel anvendes terrorangrebet den 11. september 2001 som et eksempel på, hvordan almindelige mennesker husker dårligere, end de tror. Pointen er, at vælgerne overvurderer, hvad de egentlig husker fra større begivenheder. Det er dog også her uklart, hvorfor politikerne skulle være undtaget for en sådan svaghed. Det er de selvfølgelig ikke, hvilket eksempelvis Daniel Greenberg har dokumenteret ved at vise, at selv den daværende præsident George W. Bush husker dagen dårligere, end han troede. Når der senere i bogen bruges energi på at fortælle, at politikerne ikke er ret gode til at træffe beslutninger (lige fra egne investeringer til kollektive beslutninger på politiske møder) – og der ligeledes findes eksempler på, hvordan vælgerne snører politikerne – er det svært at købe præmissen om, at politikerne er vælgerne overlegne og i stand til at snøre dem hele tiden – sådan som bogens titel og definition af *Poligak* indikerer.

Dette gør hverken politik mindre gakket eller *Poligak* mindre interessant. Tværtimod.

Bogen dokumenterer overbevisende, hvordan politikere såvel som vælgere nogle gange agerer rationelt, men som oftest mindre rationelt. Forfatterne kommer vidt omkring fra lokal til global politik, og der er noget for enhver (politologisk) smag. Der er ligeledes garanti for, at man bliver klogere på politik såvel som sig selv, da bogen formår at introducere væsentlige, men ofte oversete, begrænsninger ved det rationelle perspektiv på individer, der har politiske implikationer. Med *Poligak* får man med andre ord mulighed for at stifte nærmere bekendtskab med egne såvel som andres begrænsninger, der, som sidste kapitel rammende pointerer, er forudsætningen for at være »rigtig klog«.

Det er en rig mængde af studier og eksempler, der finder vej til *Poligak*, og med et trecifret antal af referencer til de 193 sideres indhold er det selvskrevet, at bogen får dækket en overvældende masse. Dette har den klare styrke, at man ikke får mulighed for at kede sig, hvis man ikke finder et bestemt emne interessant – eller hvis man skulle kende det i forvejen. Vi kommer lynhurtigt videre. Svagheden er så omvendt, at de mange studier kun berøres perifært og får en overfladisk behandling. En strammere redaktion på dette punkt ville have været at foretrække.

Redaktionen kunne også med fordel have taget bogens konklusion mere alvorligt. Hvor indholdet isoleret set er spændende og informativt, så sidder i hvert fald denne læser tilbage med en uforløst fornemmelse. Der bliver med andre ord levnet for lidt plads til en overordnet perspektivering. Er politik så gakket, som bogen efterlader et indtryk af? Kan vi al-

drig danne holdninger til politiske spørgsmål af rigtige, gode grunde? Har alle de formidlede studier samme sandhedsværdi? Næppe. Eksempelvis er studiet, der viser, at det at få forevist et flag påvirker ens holdninger (formidlet på side 78), efter bogens udgivelse blevet falsificeret i et større replikationsprojekt (det såkaldte »Many Labs« Replication Project). Ligeledes er studier, der omhandler betydningen af kvinders menstruationscyklus for deres politiske holdninger (formidlet på side 121), blevet kraftigt kritiseret af blandt andre Andrew Gelman fra Columbia University.

Det er af væsentlige grunde ikke bogens formål at diskutere de enkelte studiers begrænsninger, men det ville styrke bogens formål, hvis antallet af inkluderede studier var blevet reduceret med henblik på at gå mere i dybden med de enkelte studier og deres betydning i den virkelige verden.

Mine indvendinger ændrer dog ikke på, at man med *Poligak* er i godt selskab. Emnerne er talrige og kommer vidt omkring i den politologiske sfære, det formidlede stof er spændende, bogen er tro mod den populærvidenskabelige genre, og forfatterne får formidlet det hele med humoristisk sans. Hvis man har lyst til at stifte bekendtskab med nogle af de mere gakkede aspekter af den politiske virkelighed, er *Poligak* derfor et godt sted at begynde.

Erik Gahner Larsen  
Ph.d.-studerende  
Institut for Statskundskab  
Syddansk Universitet

# Abstracts

## **Detainees, international law and »the British Trick«**

Anders Henriksen, lektor i folkeret,  
Det Juridiske Fakultet,  
Københavns Universitet, ahen@jur.ku.dk

The article examines why the handling of detainees has been such a sensitive political issue for the Danish Defence and Danish politicians throughout the military campaigns of the last decade, including the campaigns in Iraq and Afghanistan. To that end, the article provides an overview of the relevant international legal framework for governing the detention of individuals in times of armed conflict as well as of the various creative initiatives that was implemented by the Danish government and the military forces in order to avoid accusations of violations of international law. Furthermore, the article explores why it has been – and continues to be – so important to the Danish politicians and the Danish Defence to make sure that no one can question the legality of the way it conducts war. The final part of the article contains some brief remarks on some of the implications of the increasing political emphasis on legality for, among others, lawyers within the civil service.

## **About British-Danish Military Cooperation and its Consequences**

Kristian Søby Kristensen, seniorforsker,  
Center for Militære Studier,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet, ksk@ifs.ku.dk

After September 11, Great Britain has become Denmark's primary military partner, and Danish military contributions to international operations has most often been anchored in a close and cooperative military and political British-Danish relationship. This article investigates that relationship and asks how Great Britain becomes Denmark's primary partner. The answer is that cooperation develops more because of a range of discrete military, bureaucratic and political reasons than because of any long-term strategic aims. On that basis the article discusses the foreign policy consequences of the close relationship and concludes that cooperating with Great Britain often in itself turns into a priority in how Denmark participates in international operations. »Are the Brits in?« becomes an important question in deciding where, when and how Danish military power is used.

## **Which Lessons has the Danish Army Learned in Afghanistan?**

Lennie Fredskov Hansen, brigadegeneral, forsvarsattaché i Moskva. Fra august 2010 til februar 2011 chef for en kampgruppe med danske og britiske styrker i Afghanistans Helmand provins., lennie.fredskov@mil.dk

The Danish Army has always collected and used lessons learned, but in Afghanistan this process has been optimized. Lessons learned have resulted in a wide range of changes to doctrine and organization. Changes include a fundamentally different approach to operations in a full spectrum and complex environment with many different actors. New acquisitions have been affected by the lessons learned and existing equipment has been modified in a number of ways. The training of officers and soldiers at all levels has been adapted and targeted towards operations in a complex environment. Danish and British forces have worked extremely closely together. Key to a successful cooperation has been a common language, common tactics, techniques and procedures which are fundamental preconditions for avoiding misunderstandings and blue-on-blue incidents. Measurement of effect is difficult in a country with a large illiterate population. Consequently focus should be on visible rather than statistically significant results.

### **Denmark's Approaches to Stabilisation Operations since 2004: Towards the Comprehensive Approach**

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

Denmark's comprehensive approach to stabilisation operations has been a central compo-

nent in Danish contributions to international operations since 2004, not least in Afghanistan. A formal concept of comprehensive approach was introduced as part of the Defence Agreement for the period of 2005-2009, inspired by the situation in Iraq and the experiences of international partners. The Danish approach to stabilisation was further developed on the ground in Iraq and Afghanistan, and came to play a central role in the political negotiations over and control with the efforts in Afghanistan. The Afghan mission challenged actors to learn how to cooperate on the ground, but also prompted the emergence of an integrated model for stabilisation in Copenhagen where, from 2009 and onwards, a formal structure for stabilisation was consolidated. The publication of a new government stabilisation policy in 2013 marks a final shift from emphasis on post-conflict to conflict prevention.

### **When is it Over? Why and How to Measure War Efforts**

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

In July 2013 the last Danish combat troops left Afghanistan, and onwards the Danish presence in Afghanistan will be limited to military instructors and development experts. However, how can one know that these efforts are the right ones right now? The article argues that the question can be answered through the use of performance measurements. Initially, the article argues that strategic debate among politicians should not cease with the first shot. Instead it should continue for the entire duration of a war. Strategic debate presupposes information from the battlefield, and performance measurements can supply this information. Building on the

Danish Afghanistan strategy, the Helmand plans, and the reporting on these, the article discusses how performance measurements can be used for future Danish military engagements. For this discussion the article makes

use of historical examples and concepts from the literature on performance measurements. Lastly, the article present four recommendations for the future.