

På sporet af den tabte tid: det danske forsvars politiske økonomi, 2001-2011

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

Artiklen beskriver fire strukturelle optioner for det danske Forsvar. Forsvaret kan være et stabiliseringsforsvar, et kampagneforsvar, et interventionsforsvar eller et kombinationsforsvar. Disse forskellige typer væbnede styrker er struktureret efter længden på missionerne og militærets rolle heri. I perioden 2001-2011 bevægede Forsvaret sig fra et stabiliseringsforsvar til et kampagneforsvar. Imidlertid var Forsvaret organiseret og modtog bevillinger som om det var et interventionsforsvar. Denne grundlæggende ubalance mellem mål og midler efterlader i 2011 Forsvaret i en bevillingsmæssig krise med udsigt til store besparelser, men manglende bevidsthed om hvilke opgaver, som skal prioriteres. Artiklen påpeger, at en måde at prioritere Forsvarets opgaver på, kan være at strukturere det som et kombinationsforsvar, der i højere grad end i dag, ser Forsvaret som en del af den samlede statslige sikkerhedsindsats.

Regeringen sagde nej. I april 2003 tilbød USA danske styrker ansvaret for en region i det centrale Irak. Amerikanernes plan var, at de danske styrker skulle oprette et brigadehovedkvarter og derfra lede en multinational styrke – i alt skulle det danske bidrag være på omkring 800 soldater (Ritzau, 2003a). Oppositionen var skeptisk overfor det amerikanske forslag. »Der er ikke nogen mening i, at Danmark i forhold til andre lande som USA og Storbritannien skal gå ind med et så stort militært bidrag« udtalte Mogens Lykketoft (S), som foretrak et fokus på genopbygning og

nødhjælp for den danske indsats (Ritzau, 2003b). Efter at regering og opposition havde været uenige om deltagelsen i invasionen af Irak, ønskede regeringen borgfred om den danske deltagelse i besættelsen af Irak. Det var en grund til at sige nej til amerikanerne, som var så meget desto mere kærkommen for regeringen, som ikke var begejstret for udsigten til at betale regningen for en stor mission til Irak.

Den beslutning, som regering og opposition stod overfor i 2003, handlede om de to spørgsmål, der har sat rammerne for Forsvarspolitikken i perioden 2001-2011: Skal missionerne være lange eller korte og skal det militære bidrag være muliggørende eller afgørende? Siden Danmark ikke havde mulighed for at stille så mange soldater til en mission fokuseret på militære afgørelser i lang tid, ville et ja til amerikanernes tilbud have været betinget af en kort udsendelsesperiode (for eksempel et år). Det var et sådant »interventionsforsvar«, Forsvaret ønskede at indrette sig på, og det virker som om amerikanerne havde gjort deres hjemmearbejde, da det netop var den type mission, som de bad Danmark udføre i Irak. Fordi regeringen og oppositionen sagde nej til den korte og intensive model, satte beslutningen i 2003 det danske Forsvar ind på et spor, hvor det var di-

mensioneret til korte interventioner, men faktisk udførte lange militære kampanjer – både i Irak og, fra 2006, i Afghanistan. I 2011 havde dette misforhold mellem de missioner, som de væbnede styrker var indrettet til at udføre, og dem de faktisk udførte, udhulet Forsvarets økonomi. Dermed var dansk forsvarspolitik rykket tilbage til start. De forsvarspolitiske mål og Forsvarets ressourcer til at udfører dem hang ikke sammen før 2005 og de hænger ikke sammen i 2011 på trods af de omfattende reformer og nye missioner, som Forsvaret har gennemført i mellemtiden. Tværtimod står Forsvaret i 2011 med udsigt til omfattende besparelser i budgetperioden 2015-2020. Ud fra den betragtning har perioden fra 2001-2011 været en tabt tid for det danske Forsvar.

Denne artikel handler om de valg, som generaler, embedsmænd og politikere har stået overfor de sidste ti år. Den handler om de valg, som man har truffet, og de valg, som man kunne have truffet. I den forbindelse er det vigtigt at skelne mellem udenrigs- og sikkerhedspolitiske valg og forsvarspolitiske valg. I den danske statsforvaltning er udenrigs- og sikkerhedspolitiske valg Udenrigsministeriets ressort, mens forsvarspolitikken primært handler om at stille de midler til rådighed, som kan realisere udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter. Imidlertid er forsvarspolitikken ikke blot udførende. Den måde, som man vælger at indrette Forsvaret på, har store konsekvenser for, hvilke forsvarspolitiske redskaber som politikerne rent faktisk kan vælge at anvende i en konkret situation. Denne artikel vil fokusere på, hvordan Forsvarets *politiske økonomi* er konstituerende for de muligheder, Danmark har på det sikkerhedspolitiske område.

I denne artikel vil politisk økonomi bliver forstået som prioritering af opgaver og fordelingen af ressourcer, der finder sted på baggrund af politiske beslutninger, men som samtidig danner grundlaget for disse. Set fra

den politisk-økonomiske vinkel er det ikke den ophidsede diskussion om Irak-krigen, hvorvidt og hvordan danske styrker har taget fanger i Afghanistan og andre af de emner, der har fyldt meget i debatten i og udenfor Christiansborg, der er de centrale spørgsmål. Det centrale for forsvarspolitikken har ikke været disse politiske debatter, men de mere stilfærdige, strukturelle valg, som oftest er foretaget langt fra offentlighedens søgelys. Artiklen vil opstille fire strukturelle alternativer for det danske Forsvar, henholdsvis et stabliseringsforsvar, kampagneforsvar, interventionsforsvar og kombinationsforsvar. Det er artiklens argument, at Forsvarets politiske økonomi har været defineret af den struktur, som et stabliseringsforsvar gav, for siden at udvikle sig til et kampagneforsvar. I de næste år vil Forsvaret muligvis udvikle sig til et kombinationsforsvar. Imidlertid har hverken den politiske, administrative eller militære ledelse været tilstrækkeligt bevidste om, hvilken model Forsvaret fungerede efter. Det er en stor del af forklaringen på de økonomiske problemer, som Forsvaret står i.

Forsvaret som værktøjskasse

I 2003 sendte Danmark ca. 400 soldater til det sydlige Irak, som en del af den britiske styrke i Basra, mens den multinationale division tilfaldt polakkerne. De polske styrker forlod Irak i 2005 i bevidstheden om, at de havde gjort sig gældende i deres område, mens de danske styrker forlod Irak i 2007 sammen med briterne. Amerikanerne var ikke imponerede: »dybest set har briterne lidt nederlag i det sydlige Irak«, fortalte en højtstående efterretningsperson *Washington Posts* Thomas Ricks i 2007 (Ricks, 2009: 177). Havde regeringen taget imod det amerikanske tilbud, ville Danmark have kunnet forlade Irak inden den hjemlige konsensus brød sammen og med muligheden for at have fået succes på vores egne præmisser, snarere end at lide nederlag på briternes præmisser.

At regeringen sagde nej viser ikke alene, at

»militariseringen« af dansk sikkerhedspolitik (Heurlin, 1993) er mindre entydig, end det kan synes ved første øjekast. Ydermere viser den politiske prioritering, som regeringens afvisning udgjorde, at Forsvarets politiske økonomi har været en afgørende faktor for »aktivismens« faktiske udførelse. På den ene side har regeringen, særligt under Anders Fogh Rasmussen (V), fremhævet det danske engagement i krigene i Irak og Afghanistan som et værdipolitisk spørgsmål, hvor Danmark var parat til at betale prisen og bære byrden for at stå skulder ved skulder med sine vestlige allierede (Rasmussen, 2003). At både prisen og byrden imidlertid har været nøje afmålt, illustrerer ovenstående eksempel. På den anden side har for eksempel SF's Holger K Nielsen understreget, at »S og SF vil gøre op med militariseringen af dansk udenrigspolitik efter et regeringsskifte« (Nielsen, 2011). Dog har SF gradvist tilsluttet sig forsvarsforligskredsen i 2009 samt stemt for indsættelsen af luftstyrker mod Libyen i marts 2011. »Militariseringen« er med andre ord sket med stemmer fra ikke alene SF, men også fra socialdemokraterne og de radikale.

Brudlinen i dansk forsvarspolitik går ikke (længere) mellem de, som ønsker en aktiv brug af militære magtmidler, og de der foretrækker en sikkerhedspolitik baseret på civile midler, som ulandsbistand (Rasmussen, 2005). Fra 2004 begyndte Forsvaret at portrættere sig selv som »værktøjskasse«, som regering og Folketing kunne anvende til at løse en række stadig mere komplekse problemer i en globaliseret verden. Den opfattelse af Forsvaret har politikerne på begge sider af folketingssalen taget til sig. Det betyder imidlertid, at Forsvaret bliver betragtet som en statsinstitution, der skal levere løsninger – også på problemer indenfor andre ministerområder. Det er et brud med opfattelsen af Forsvaret under den Kolde Krig og i perioden umiddelbart efter, hvor Forsvaret blev betragtet som en forsikringspolice, som kun skulle indløses i en national nødsituation. Forsvar-

spolitikken er blevet et element i en sikkerhedspolitik, der omfatter flere og flere sektorer uden for den traditionelle militære sektor af sikkerhedspolitikken. Selv hvis man ønsker et andet fokus på den danske sikkerheds- og udenrigspolitik, betyder det således ikke nødvendigvis en mindre rolle for Forsvaret – men snarere en anden rolle. For første gang i nyere tid er det definerende spørgsmål for dansk forsvarspolitik ikke Viggo Hørups »hvad skal det nytte?«; spørgsmålet er snarere »hvordan skal det nytte?«

Hvordan-spørgsmål handler om ressourcer snarere end retorik. Et studie af de sidste ti års forsvarspolitik baseret på, hvad regering og opposition har sagt, vil således give et langt mere sort-hvidt billede af forsvarspolitikken, end en analyse af Forsvarets politiske økonomi. En sådan analyse vil understrege, hvordan forsvarspolitikken har været drevet af en grundlæggende mangel på sammenhæng mellem retorik og ressourcer og mangel på sammenhæng mellem langsigtede forsvarspolitiske planer og aktuelle udenrigspolitiske behov. Sammenhængen mellem politikken og økonomien fremgår tillige af udsigterne for Forsvaret de næste ti år. For ønsket om en nytænkning af sikkerheds- og forsvarspolitikken bliver understreget af en bred politisk opbakning til at spare ca. ti procent af forsvarsbudgettet samtidig med, at de danske styrker gradvist bliver trukket tilbage fra Afghanistan. Er tilbagetrækningen fra krigen i Afghanistan afslutningen på den »militaristiske« politik og begyndelsen på en ny? Netop fordi forsvarspolitikken handler om, hvordan Forsvarets værktøjskasse anvendes, er de valgmuligheder, som en ny regering står overfor, når der skal spares og prioriteres i Forsvaret strukturelt set de samme, som de var for ti år siden. I denne artikel gennemgås fire typer Forsvar, som regering og Folketing kan vælge imellem og redegøre for den politiske økonomi i disse valg. Først er det imidlertid værd at se på udgangspunktet for reformerne af Forsvaret i 2005.

Fra international brigade til internationalt forsvar

28,6 procent blev sparet på forsvarsbudgettet fra 1985 til 2004 (Ringsmose, 2008: 356). Selvom Finansministeriet således havde indkasseret »fredsdividenden«, havde Forsvaret ikke tilsvarende omstillet sig fra en sikkerhedspolitisk virkelighed, hvor forsvaret af det nationale territorium mod et angreb fra Warszawa-pagten var den dimensionerende opgave. Forsvarskommissionen af 1988 udkom netop som muren faldt, men gjorde meget ud af, at dens arbejde var afsluttet *inden* omvæltningerne i Øst, og at disse således ikke kunne lægges til grund for fremtidens forsvar. Kommissionen vurderede, at Danmark ikke kunne forvente et angreb fra Øst inden for de næste ti år. Ti år var en periode lang nok til, at man kunne skrue ned for en række af Forsvarets aktiviteter, men en periode for kort til, at man grundlæggende kunne forandre Forsvarets organisation og kapabiliteter, hvis det skulle kunne udføre de samme missioner om ti år. Man kunne med andre ord godt spare, men dårligt tænke nyt. Denne meget konservative tilgang fortsatte frem til Forsvarskommissionen af 1997, hvor man konkluderede, at »Danmark i dag nyder godt af en sikkerhedsgeografisk placering, der indebærer tryghed nærmest uden fortilfælde« (Forsvarskommissionen, 1998: 21). På det tidspunkt var Danmark engageret i missioner på Balkan og analysen skulle give konceptuel ramme for sådanne operationer.

Forsvaret introducerede i 1993 den Internationale Brigade, hvormed man søgte at opstille en styrke, som var baseret på det danske værnepligtsforsvar, som ikke desto mindre kunne udsendes. Den internationale brigade havde en række problemer, blandt andet var man ikke i stand til at rekruttere så mange soldater som planlagt (Rigsrevisionen, 2005: 15). Grundlæggende var problemet, at man satte en struktur udviklet til at uddanne og føre soldater til en type mission til at udføre en anden. Brigaden satte således hærens organi-

sation under pres, fordi den indførte et produktionskrav, der ikke var dækning for i organisationen. Den var baseret på værnepligt, men der var ikke politisk ønske om at udsende værnepligtige og de var ikke tilstrækkeligt uddannede til at umiddelbart at kunne udsendes. I stedet indførte Forsvaret såkaldte reaktionsstyrkekontrakter, hvor værnepligtige kunne melde sig efter endt værnepligt. Det brød med mobiliseringsforsvaret som koncept. Ydermere undervurderede Forsvaret omkostningerne ved at opretholde en international brigade.

Da »9-11« oprandt, havde Danmark således et Forsvar, som kun i ringe grad var organiseret til at møde de sikkerhedspolitiske udfordringer, som Danmark rent faktisk stod overfor. Det faktum, at Forsvaret løste de mest relevante opgaver, som tilføjelser til, hvad man i øvrigt beskæftigede sig med, forplantede sig i hele organisationen, som simpelthen ikke var fokuseret på én kerneydelse. Det kom blandt andet til udtryk i, at forsvarsminister Svend Aage Jensby i december 2002 måtte forklare forsvarsforligspartierne, at Forsvaret stod til et underskud på 1 mia. kr. i 2003 og 2004. »Der er behov for en tilpasning af Forsvarets økonomi med henblik på en bedre balance mellem mål og midler«, udtalte forsvarsministeren (Ritzau, 2002).

Forsvarets økonomiske situation var uholdbar, fordi Forsvaret var organiseret forkert i forhold til de opgaver, som etaten skulle løse. Men denne organisation var resultatet af manglende politisk vilje til at definere mål for Forsvaret efter den Kolde Krig. »9-11« betød politisk vilje til forandring. Med et slag var den konservative tilgang til det sikkerhedspolitiske miljø, som havde retfærdiggjort den manglende innovation på det forsvarspolitiske område, delegitimeret. Der var brug for nye visioner. Tidligere forsvarschef, General Jesper Helsø husker, hvordan departementscheferne fra stats- og finansministeriet henvendte sig til ham og foreslog, at For-

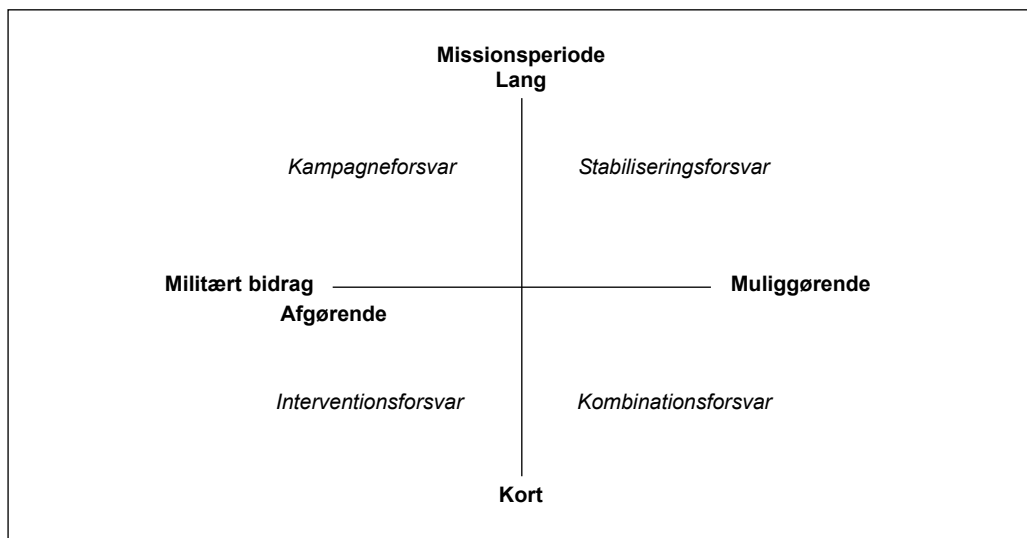
svaret nytænkte måden hele forsvarsbudgettet blev anvendt på. Det var slut med 1990'erne lappeløsninger; nu skulle mission og organisation passe sammen. I Forsvarskommandoen kaldte man det »barmark«-tilgangen (Helsø, 2010; Rasmussen, 2011). Da Helsøstab satte sig til at tænke over, hvordan fremtidens forsvar skulle se ud, stod de over for nogle grundlæggende valg. Dansk forsvarspolitik politiske økonomi kan beskrives i disse valg, som fremstillet nedenfor.

Et grundlæggende valg i dimensioneringen af Forsvarets styrker og organisation var længden af en missionsperiode. En »lang« mission krævede infrastruktur i form af lejre, infrastruktur og andet, der skulle understøtte operationer i lang tid. Først og fremmest afgjorde missionens længde, hvor stort et logistisk apparat, det var nødvendigt at opstille og hvilken type logistik, der var brug for. En »kort« mission, hvor mange styrker skulle hurtigt frem, kunne for eksempel kræve militær lufttransport i store mængder, hvilket både er dyrt at anskaffe og vedligeholde, og som sådant dyrt at afskrive i forhold til den

korte anvendelsesperiode. Lange missioner kunne derimod sikre konstant anvendelse af den logistiske kapacitet, hvilket stillede sine egne krav, der måske til gengæld kunne mødes med lavere omkostninger, fordi lange missioner gav mulighed for at sikre sig logistiske kapaciteter undervejs og – vigtigst – at chartre civil transportkapacitet.

Dimensionen kort-lang missionsperiode skal holdes op imod, hvorvidt det militære bidrag til missionen skulle være »afgørende« eller »muliggørende«. En mission, hvor det militære bidrag er »afgørende«, skal i denne sammenhæng forstås som en mission, hvor målet for missionen kan realiseres ved militære magtmidler, således at det er den militære indsats, der er afgørende for succes eller fiasko. I den modsatte ende af spektret for militære magtmidler finder vi de missioner, hvor militære midler er »muliggørende«. I dette tilfælde er militære midler måske nok en nødvendig, men ikke en afgørende, faktor for missionens succes. Forsvaret kan bidrage med logistisk kapacitet til at muliggøre leveringen af nødhjælp eller katastrofebistand til

Figur 1: Strukturelle alternativer for dansk forsvar



fjerne egne, eller Forsvaret kan bidrage med væbnet magt til at facilitere en opbygning af »governancestrukturer«. Selvom muliggørende militære bidrag kan være fredelige (fx logistisk), så kan de lige så vel være »skarpe« i den forstand, at de militære styrker er i kamp. Den afgørende forskel mellem afgørende og muliggørende militære indsatser eller således ikke intensiteten i eventuelle kamphandlinger, men det formål, som disse kamphandlinger tjener. Dimensionerne »missionsperiode« og »militært bidrag« skaber fire forsvarsformer med fire forskellige politiske økonomier, som vi vil diskutere nedenfor.

Stabiliseringsforsvar

Målet for stabiliseringsmissioner er at skabe eller genskabe sociale, økonomiske og politiske strukturer i et samfund med henblik på at sikre stabilitet. Et forsvar organiseret til at gennemføre stabiliseringsmissioner skal kunne opstille militære styrker, der – i samarbejde med andre landes væbnede styrker – kan muliggøre den civile indsats for at skabe et stabilt samfund, i en lang periode. I 2004 havde det danske forsvar en betydelig erfaring med stabiliseringsoperationer på Balkan, hvor danske soldater havde været udstationeret i Kroatien, Bosnien (1992-2004) og Kosovo (1999-). Stabiliseringsoperationer er primært hæroperationer, idet de kræver tilstedeværelsen af soldater i et forhold til civilbefolkningen, som skaber den grundlæggende sikkerhed, der er en forudsætning for den civile genopbygningsindsats. Stabiliseringsoperationer kan have et højt kamp- og konfrontationsindhold, særligt når stabiliseringsstyrken skal etablere kontrol med et område, men de er ikke »skarpe« i lang tid (i så tilfælde er der i denne artikels forstand tale om en kampagne). Som sådan var stabiliseringsoperationer velegnede til de styrker, som den danske hær kunne stille i 1990'erne. Fra de værnepligtiges rækker kunne man rekruttere soldater, der med beskeden yderligere træning kunne udføre rutinemissioner og i kraft af deres civile tilknytning fungerede

godt i interaktion med lokalbefolkning og civile myndigheder. Interaktionen med de civile myndigheder var nødvendig i det omfang, at hæren skulle sikre ro og orden, men sikkerhedssituationen var sådan, at de civile myndigheder kunne operere på egen hånd. Det gav anledning til introduktionen af begrebet »samtænkning«, der netop på det tidspunkt handlede om at koordinere den civile og militære indsats så de blev »tænkt sammen« i den samlede planlægning.

Daværende forsvarsordfører for Venstre Søren Gade forestillede sig i 2003, at Forsvaret skulle udvikle sine stabiliseringskapaciteter (Gade og Poulsen, 2003). Det ville betyde et forsvar domineret af hæren, hvor værnepligt fortsat var den fortrukne rekrutteringsform. Selvom Gade forestillede sig nogle organisatoriske effektiviseringer (blandt andet en sammenlægning af departement og kommando) var fremtidens forsvar 1990'ernes forsvar. På mange måder er det et sådant forsvar, som Norge og Sverige beholdt i perioden. Den grundlæggende Kold Krigs struktur bevaret, men i et vist omfang gearret til nye sikkerhedspolitiske vilkår. En stående diskussion for sådan et forsvar er, hvor »afgørende« kapaciteter de militære enheder skal have. Netop fordi stabiliseringsopgaverne er ordensopretholdende, mangler de militære styrker nogle grundlæggende færdigheder, som man normalt forbinder med politistyrker. Man kan således argumentere for, at gendarmerienheder bør oprettes for at bedre kunne løse opgaverne (Baumann, 2002). Denne logik var en væsentlig årsag til, at det danske forsvar i 2004 ønskede sig væk fra denne model. Hvis Forsvaret skulle specialisere sig i stabiliseringsoperationer, ville kerneydelsen være i modstrid med organisationens opfattelse af sig selv. Der var brug for at definere en kerneydelse, som afspejlede Forsvarets selvopfattelse.

Interventionsforsvar

Målet for interventionsmissioner er med

væbnet magt at gennemtvinge politiske mål i et fjendtligt miljø – som oftest en fremmed stat. Et forsvar organiseret til at gennemføre interventionsmissioner skal kunne opstille militære styrker, der i kombination mellem forskellige våbenarter og i samarbejde med andre landes væbnede styrker, kan slå afgørende til mod fjendtlige militære styrker. I 2004 var både interventionen i Afghanistan (2001) og Irak (2003) i frisk erindring. Danmark havde bidraget til begge missioner, men i anden fase af kamphandlingerne og med relativt begrænsede styrker. Skarpest havde indsatsen været i Afghanistan, hvor man bidrog med specialstyrker og F-16. I Irak bestod deltagelsen i første omgang i en ubåd, som tjente en endnu mere symbolsk rolle end den danske korvet havde gjort i Irak-krigen i 1991. Indsatsen med bombekampagnen mod Kosovo i 1999 var snarere det, som Forsvaret havde i tankerne, da det ønskede at organisere forsvarret som et interventionsforsvar. Det var den kapacitet, som amerikanerne efterspurgte i Irak. Denne måde at tænke forsvarret på var i overensstemmelse med regeringen Anders Fogh Rasmussens politik om at deltage i forreste line med USA. »Hvis man mener noget alvorligt med vore værdier, med frihed, demokrati og menneskerettigheder«, sagde Anders Fogh Rasmussen, »så må vi også selv yde et aktivt bidrag til at forsvare dem. Også imod svære odds. Selv når der skal træffes upopulære og farlige beslutninger« (Rasmussen, 2003).

I Forsvarets udspil til Forsvarets ordning fra 2004 (det såkaldte K-notat) skitserede man et forsvar, der skulle kunne bidrage til militære afgørelser for derefter hurtigt at kunne blive trukket hjem. Man ville koncentrere de begrænsede danske militære ressourcer i tid for på den måde at opnå den størst mulige militære effekt. Fordi fokuseret var på den militære effekt var tænkningen værnssfælles i den forstand, at man fokuserede på kombinationen af militære magtmidler i den mest optimale konfiguration i den enkelte situation. Et

afgørende begreb var »helstøbte kapaciteter«, idet man planlagde, at det danske forsvar ikke skulle besidde kapaciteter, der ikke kunne anvendes både ud og hjemme. Dette var et brud med mobiliseringsforsvaret, og dermed brød forsvarsplanlæggerne med 1990'ernes dimensionering af forsvarret som en forsikringspolice. Nu var forsvarret en værktøjskasse, som politikerne skulle anvende.

Af sammen grund skulle Forsvaret være professionelt. Selvom værnepligten blev opretholdt, så skulle basisstyrken (også i hæren) være professionel. Værnepligten var et rekrutteringsredskab mere end noget andet. For at kunne understøtte disse interventionsstyrker omfavnede Forsvaret ideen om administrative fællesskaber, der på det tidspunkt var Finansministeriets arketype for effektiv organisation af den offentlige sektor, og centraliserede materielindkøb, personale, regnskab og andre funktioner i hvad man kaldte funktionelle tjenester. Med denne omorganisering håbede Forsvaret at forlade 1990'ernes besparelser til fordel for en forretningsmodel, som hvilede i sig selv. Hvor forsvarrets driftsøkonomi hidtil havde været baseret på, at man havde en struktur for fred og en anden, mobiliseret struktur, for krig, skulle man nu have et Forsvar, der altid var operationsklar og principielt kostede det samme i og uden for mission.

Interventionsforsvaret forblev et mål; det blev aldrig en realitet. Første glimt af denne manglende overensstemmelse mellem forretningsmodellen og praksis, fik man, som nævnt, da regeringen afviste det amerikanske ønske om at stille en interventionsstyrke til Irak. Imidlertid holdt Forsvaret længe fast i, at dette var organisationsmodellen, også selvom realiteten blev en anden. Det underminerede sammenhængen i forsvarspolitikken og forsvarsbevillingerne. For i virkeligheden fik Danmark et kampagneforsvar, og det fungerede efter en ganske anden politisk økonomi.

Kampagneforsvar

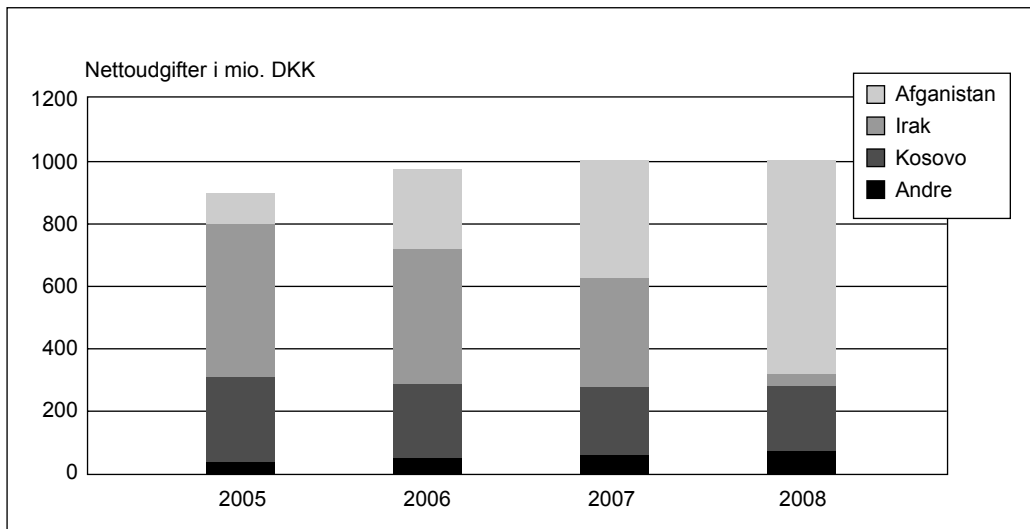
Målet for kampagner er over en længere periode at gennemføre en række militære operationer med henblik på at gennemføre et overordnet politisk mål. Et forsvar organiseret til at gennemføre kampagner skal over længere tid kunne opstille, opretholde og understøtte militære styrker, der i kombination mellem forskellige våbenarter og i samarbejde med andre landes væbnede styrker, kan slå afgørende til mod fjendtlige militære styrker. Den danske indsats i Irak (2003-7) blev ikke en interventionsmission, som ønsket af amerikanerne. I stedet fortsatte Forsvaret med at gøre, hvad det havde gjort på Balkan, men operationsmiljøet i Irak var langt mere fjendtligt, og derfor lå operationerne i Irak et sted mellem stabiliserings- og kampagneoperationer.

Missionen i Afghanistan blev for alvor definerende for det nye forsvar. Det var her, at det nye forsvar for alvor skulle stå sin prøve. Forsvarets mål var at indsætte en bataljonskampgruppe i Helmand i det sydlige Afghanistan.

Da styrkerne blev trukket ud af Irak, kunne dette mål realiseres (Rasmussen, 2011). Imidlertid blev missionen i Afghanistan alt andet end kort. Den blev en fortsættelse af stabiliseringsindsatserne på Balkan og i Irak, men i et miljø, hvor det hurtigt viste sig, at de danske styrker ikke skulle muliggøre en civil indsats, men skabe en militær afgørelse. I søgen efter denne afgørelse indsatte man mekaniserede hærstyrker, med støtte af morterer og kampvogne. Missionen i Afghanistan var med andre ord en klassisk hæroperation, der kombinerede forskellige våbenarter. Det gav store omkostninger i ammunition og materiel samtidig med, at den lange mission skabte store behov for at indrette mere eller mindre permanente installationer. Det krævede en enorm logistisk indsats at forsyne denne operation. Det medførte stærkt stigende udgifter.

Som formanden for forsvarskommissionen af 2008 bekymret konstaterer, så belastede missionerne økonomien, således at Forsvaret kun fik budgettet til at hænge sammen i kraft af ubesatte stillinger: »Forsvaret vil ultimo

Figur 2: Operationsudgifter 2005-8



Kilde: Forsvarskommissionen (2009: 150).

2009 have ca. 2.300 ubesatte stillinger. Når det overhovedet har kunnet lade sig gøre at få økonomien til at hænge sammen indtil nu, skyldes det netop, at den sparede lønsum har kunnet bruges til at dække huller – men den går jo ikke i længden. Belastningen på de soldater, der bliver tilbage i Forsvaret, bliver bare endnu større« (Forsvarskommissionen, 2009: 10). Kampagneforsvaret gav kumulativt øgede udgifter. Udgifterne til internationale operationer steg således med 44 procent fra 2006 til 2010 (Forsvarskommandoen, 2010: 52).¹ På trods af en forøgelse af forsvarsbevillingen for 2010-2015, manglede Forsvaret allerede i 2010 penge. Forsvaret var dermed tilbage til situation fra 2002, hvor opgaverne ikke stemte overens med strukturen og strukturen ikke stemte overens med bevillingen. Som forsvarskommissionen af 2008 konkluderede som et ekko af forsvarsministers Jensbys bemærkninger fra 2002: »er der imidlertid ikke for nærværende balance mellem Forsvarets opgaver og de tildelte ressourcer« (Forsvarskommissionen, 2009: 318). Den afgørende forskel på 2002 og 2010 var, at man nu rent faktisk udførte missioner og at det var disse missioner, der kostede mere, end man fra politisk hold tilsyneladende var villig til at betale for Forsvaret. Forsvarets økonomi var baseret på korte missioner, og de lange missioner underminerede systematisk forsvarlets økonomi og belastede dets strukturer og personale.

Kombinationsforsvar

Målet for kombinationsmissioner er at forme specifikke processer eller påvirke situationer i en globaliseret verden præget af mange forskellige typer af aktører i forskellige sociale, økonomiske og politiske sammenhænge. Et forsvar organiseret til at gennemføre kombinationsmissioner skal kunne bidrage til en national indsats, der involverer mange forskellige elementer (civile såvel som militære), med militære kapaciteter, der muliggør løsningen af specifikke opgaver. Hvis et interventionsforsvar er et »tæskehold«, så er et

kombinationsforsvar en »vognmandsforretning«. Forsvaret er i stigende grad at betragte som en aktør i et offentligt marked for serviceydelser, hvor andre statslige enheder eller international organisationer udbyder eller efterspørger missioner og kapaciteter. Et af Forsvarets primære aktiver i et strategisk miljø således præget af »new public management« er dets logistiske kapaciteter og dets evner til hurtigt at indsætte specialiserede militære enheder. Forsvarets transportkapaciteter og evne til at operere uden infrastruktur kan muliggøre en lang række missioner, og gøre andre statslige institutioner i stand til at gennemføre deres opgaver. Forsvaret kunne således for eksempel bistå med evakueringen af danske statsborgere fra Libanon i 2006.

Vognmandsmetaforen kan dække over det faktum, at kombinationsoperationer kan indeholde et ganske stort element af voldsagt. Man kan for eksempel betegne den amerikanske indsats i Pakistan i disse år som en kombinationsoperation, hvor man på den ene side søger at skabe stabile regeringsstrukturer og økonomisk udvikling og på den anden side har rutinemæssige droneangreb og indsætter specialstyrker mod al-Qaeda og Talebans skjulesteder.

I hele den vestlige verden er der et øget fokus på væbnede styrkers bidrag til en regerings samlede sikkerhedspolitik. Senest har den britiske regering foretaget en analyse af sin samlede sikkerheds- og forsvarspolitiske portefølje (fra ulandshjælp til atomslagstyrke) med henblik på bedre at kunne prioritere ressourcer i forbindelse med dramatiske besparelser på bl.a. forsvar (Securing Britain, 2010). Selvom missionen mod Libyen kan udvikle sig i denne retning, har Danmark endnu ikke officielt gjort kombinationsoperationer til en dimensionerende faktor i forsvarspolitikken. Forarbejdet til 2005-forliget var i høj grad præget af en bevidsthed om, at Forsvarets ressourcer skulle kunne indtænkes og samtænkes i andre statslige myndigheders

indsats for Rigets sikkerhed. Missionerne i Irak og Afghanistan fokuserede imidlertid Forsvaret på internationale operationer. Nu betyder kravene om en 10 procents besparelse på forsvarsbudgettet, at prioriteringer er nødvendige. Det vil rejse et krav om at se Forsvarets kapaciteter i relation til resten af statens magtmidler. Ydermere sker det på et tidspunkt, hvor missionerne i Afghanistan gradvis mindskes. Det vil betyde, at der for første gang siden 2003 ikke er en mission, der dikterer et særligt behov for mennesker eller materiel. På den baggrund vil hæren ikke kunne fastholde, at det værn til stadighed skal tilføres ressourcer samt at værnepligten skal opretholdes for at sikre rekrutteringen til missionerne. Samtidigt vil flyvevåbnet skulle argumentere endog meget godt for at sikre sig nye kampfly af den type og det antal, som man havde forestillet sig før sparekravene. Søværnet vil blive udfordret med at sikre sig budget til at drive og bemane en række platforme, som inkluderer tre nye fregatter, der vil være operative fra 2013. Forsvarets ressourcer må kombineres på nye måder, fordi det operationelle pres vil være af en anden karakter og bevillingerne ligeså, og disse ressourcer må kombineres anderledes til andre statslige sikkerhedsressourcer. Der er med andre ord behov for at tænke nyt og prioritere den militære indsats i forhold til resten af statens indsats for at sikre danske borgere, værdier og interesser.

Konklusioner

På 10 år har dansk Forsvar har bevæget sig fra krise til krise. Imidlertid afspejler den økonomiske krise, som Forsvaret stod i 2002, og den, som Forsvaret står overfor i 2011, to forskellige ting. I 2002 skyldtes krisen, at selvom besparelsen fra afslutningen af den Kolde Krig var blevet indkasseret, var Forsvaret ikke blevet omstillet til en ny tids missioner. Fra 2005 omlagde Forsvaret i løbet af forbløffende kort tid sine aktiviteter. Det er ikke for meget at tale om en »ketchup-effekt«, hvor et årtis opsparat behov for refor-

mer og nytænkning blev omsat til planer på 1-2 år og realiseret på 4-5 år. Det er ingen ringe bedrift. Imidlertid var det nye Forsvar en krigsmaskine, som blev samlet, mens den var i bevægelse mod nye missioner, som trak ressourcer og opmærksomhed. Derfor var det måske forståeligt, at der ikke var tilstrækkelig opmærksomhed om, at den type missioner, som Forsvaret blev sat til at løse ikke var den type missioner, som Forsvaret var dimensioneret til at løse. Ifølge Rigsrevisionen er dette manglende overblik kommet til udtryk i en mangelfuld økonomistyring. Rigsrevisionen påpegede i foråret 2011, at Forsvarsministeriet ikke havde udstukket retningslinier i form af en resultatkontrakt for Forsvarskommandoen og at Forsvarskommandoen ikke havde de nødvendige styrings- og informationssystemer til at foretage økonomistyring (Rigsrevisionen, 2011). Om det manglende overblik og den manglende ledelse resulterede i en mangel på sammenhæng mellem organisation og mission eller om den manglende sammenhæng gjorde økonomistyring umulig er ikke endegyldigt afgjort med Rigsrevisionens rapport. Rapporten viser imidlertid den grundlæggende ubalance i Forsvarets økonomi og den manglende evne til at tage hånd om problemet. For hverken den civile eller militære ledelse af de væbnede styrker har øjensynligt evnet at løse den grundlæggende ubalance mellem mål og midler indenfor dansk forsvarspolitik. Forsvarets økonomi kunne kun hænge sammen, hvis missionerne var korte (men så kunne de til gengæld også være intensive kampoperationer). Imidlertid blev missionerne lange og dyre. At det endte sådant var et udtryk for, hvilke missioner politikerne efterspurgte, men også et udtryk for, hvordan Forsvaret valgte at organisere og opstille sine styrker. I 2011 er der således atter et misforhold mellem mål og midler i dansk forsvarspolitik. Imidlertid er de valg, som Forsvaret og dets politikere står overfor, de samme: man kan sammensætte et Forsvar af dimensionerne korte-lange missioner og afgørende-mulig-

gørende missioner. Det kræver en integration af mål og midler, som det ikke har været muligt at gennemføre de sidste ti år. I den forstand har perioden 2001-2011 været Forsvarets tabte tid.

Note

1. Det tal er behæftet med nogen usikkerhed pga Forsvarets regnskabsmetoder. Rigsrevisionen bemærker, at Forsvaret i 2007 formålsfordelte halvdelen af omkostninger til internationale operationer; i 2008 formålsfordelte man to tredjedele af omkostningerne (Rigsrevisionen, 2010: 14).

Referencer

- Baumann, Tage (2002), *Kriger i åbent landskab*, København: Fremad.
- Forsvarskommandoen (2010), *Årsrapport 2010*, København: Forsvarskommandoen.
- Forsvarskommissionen af 2008 (2009), »Notat vedr. budgetredegørelse for forsvarets virksomhed 2004-2008«, Beretning fra Forsvarskommissionen af 2008, Bilagsbind 2, *Dansk forsvar; globalt engagement*, København: Forsvarsministeriet, pp. 527-44.
- Forsvarskommissionen af 1997 (1998), *Forsvaret i 90'erne – Beretning fra Forsvarskommissionen af 1997*, København: Forsvarsministeriet.
- Gade, Søren og Troels Lund Poulsen (2003), *Den forandrede verden*, København: Lyngholm Business.
- Helsø, Jesper (2010), Interview med forfatteren.
- Heurlin, Bertel (1993), »Nye prioriteringer i dansk udenrigspolitik«, i Nikolaj Pedersen og Christian Thune, red., *Dansk udenrigspolitisk årbog 1993*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut/Jurist- og økonomforbundets forlag, pp. 30-50.
- Nielsen, Holger K. (2011), »Libyen-aktion er velbegrundet«, *Information*, 15. april.
- Rasmussen, Mikkel V. (2011), *Den gode krig?*, København: Gyldendal.
- Rasmussen, Mikkel Vedby. (2005), »»What's the use of it?«: Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force«, *Cooperation and Conflict*, 40(1).
- Rasmussen, Anders Fogh (2003), *60 året for 29. august 1943*, Statsminister Anders Fogh Rasmussens tale den 29. august.
- Ricks, Thomas E. (2009), *The Gamble. General Petraeus and the Untold Story of the American Surge in Iraq, 2006-8*, London: Allen Lane.
- Rigsrevisionen (2011), *Beretning til statsrevisorerne om forsvarets økonomistyring*, København: Rigsrevisionen.
- Rigsrevisionen (2010), *Notat til statsrevisorerne om beretning om Forsvarets understøttelse af sine militære operationer i Afghanistan*, København: Rigsrevisionen.
- Rigsrevisionen (2005), *Beretning til statsrevisorerne om rekruttering til hærens reaktionsstyrker*, januar.
- Ringsmose, Jens (2008), »Friedens assurancepræmie«: *Danmark, NATO og forsvarsbudgetterne*, Odense: Syddansk universitetsforlag.
- Ritzau (2003a), »Danmark tilbudt at lede sektor i Irak«, 15. april.
- Ritzau (2003b), »Dansk afvisning af amerikansk ønske om soldater«, 24. april.
- Ritzau (2002), »Milliardunderskud i forsvaret«, 12. december.
- Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, October 2010.