



---

# **Stabilisering – fra intention til indsats**

Prioriteringen af forsvarets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser

Katja Lindskov Jacobsen  
Torben Toftgaard Engen

December 2017

*Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget. Formålet med rapporten er at analysere og kortlægge, hvordan forsvarets stabiliseringsbidrag operationaliseres i forsvarets organisation med henblik på at skabe øget dansk sikkerhed.*

*Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.*

*Denne rapport er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Rapportens konklusioner er ikke et udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.*

*Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk/>.*

*Forfattere:*

*Seniorforsker, ph.d. Katja Lindskov Jacobsen*

*Militæranalytiker, major Torben Toftgaard Engen*

ISBN: 978-87-7393-812-6

*This report is a part of the Centre for Military Studies' policy research services for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement. The purpose of the report is to analyse and map how stabilisation contributions from the Danish Armed Forces are operationalised within the defence organisation's own structures.*

*The Centre for Military Studies is a research centre at the Department of Political Science at the University of Copenhagen. The Centre undertakes research on security and defence issues as well as military strategy. This research constitutes the foundation for the policy research services that the Centre provides for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement.*

*This report contains an analysis based on academic research methodology. Its conclusions should not be understood as a reflection of the views and opinions of the Danish Government, the Danish Armed Forces or any other authority.*

*Read more about the Centre and its activities at <http://cms.polsci.ku.dk/>.*

*Authors:*

*Senior Researcher, Dr. Katja Lindskov Jacobsen*

*Military Analyst, Major Torben Toftgaard Engen*

ISBN: 978-87-7393-812-6

## Dansk resumé

Stabiliseringsindsatser udgør kun en mindre del af forsvarets samlede ressourcer. Ikke desto mindre er stabilisering et vigtigt værktøj i bestræbelserne på at imødegå udfordringer fra syd. Udfordringer, der, hvis de ikke adresseres, kan risikere at få negative konsekvenser for dansk sikkerhed. Denne rapport belyser, hvordan dansk forsvar – via stabiliseringsbidrag – er gearret til at imødegå forskelligartede sikkerhedsudfordringer fra syd, herunder voldelig konflikt, skrøbelige statsstrukturer, radikalisering, grænseoverskridende kriminalitet, og afledte effekter såsom flygtningestrømme.

Rapportens formål er at analysere og kortlægge, hvordan forsvarets stabiliseringsbidrag operationaliseres i forsvarets organisation med henblik på at skabe øget dansk sikkerhed (rapporten fokuserer dermed på de særlige stabiliseringsindsatser under Freds- og Stabiliseringsfonden, ikke på militære operationers bidrag til stabilisering). Dette afdækkes ved at besvare to spørgsmål. Først belyses stabiliseringsbegrebets betydning i en dansk kontekst, dels som politisk ambition og dels som forsvarets konkrete stabiliseringsbidrag. Dernæst afdækkes forsvarets strukturer og processer for tilvejebringelse af bidrag til internationale stabiliseringsindsatser. På denne baggrund identificeres tre tæt relaterede prioriterings-dilemmaer: prioritering blandt forskellige politiske målsætninger, prioritering mellem forskellige opgaver i forsvarets portefølje og prioritering af stabiliseringsopgaven i forsvarets værn og kommandoer.

På den baggrund fremføres tre sæt af anbefalinger, der adresserer forskellige dele af den nuværende struktur og politiske kontekst for forsvarets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser, nemlig det politiske, det ministerielle og det udførende niveau. Rapporten anbefaler:

- at der udarbejdes en politik, hvor den politiske hensigt med og prioriteringer vedrørende danske stabiliseringsbidrag tydeliggøres.
- at stabiliseringsopgavens varetagelse bliver et fast punkt på dagsordenen til forligskredsmøderne.
- at minimere risikoen for divergens mellem værnstabe og kommandoers handlingsprogrammer, og forsvarschefens direktiv for Værnsfælles Forsvarskommandos opgaveløsning.

- at J9-sektionen hæves fra sektionsniveau til afdelingsniveau med henblik på at give stabiliseringsområdet større gennemslagskraft.
- at styrke de mekanismer, som skal tilsikre, at stabiliseringsområdet undergår en løbende produktudvikling, eksempelvis ved at se på mulige forsvarsbidrag til indsatser inden for sikkerhedssektorreform og på NATO's Defence Institution Building-koncept.

## English abstract

In a Danish context, contributions to various international stabilisation missions make up a relatively small amount of overall military expenditures. Even so, these contributions to stabilisation are an important tool in current efforts to overcome a variety of security challenges from the global south—challenges that may, if they are not addressed, have negative consequences for Danish security. This report explores how the Danish Armed Forces, notably its stabilisation structures, is geared to address a broad range of security challenges from the global south, including maritime crime, fragile states, radicalisation, poor livelihoods, violent conflict, and the various effects thereof, including mass migration.

The report's aim is to analyse and map how stabilisation contributions from the Danish Armed Forces are operationalised within the defence organisation's own structures (the report focuses on the distinct stabilisation contributions from the Danish Armed Forces under the Peace and Stabilisation Fund, not on military operations' contribution to stabilisation). This is done by focusing on two important questions. First, we ask what different things the term "stabilisation" means in a Danish context—as a policy ambition, expressed in central policy documents, and as specific contributions from different parts of the Danish Armed Forces. Second, we ask how—that is, through which structures and processes—such contributions are generated. From this twofold analysis, the report identified three closely related prioritisation-dilemmas: prioritisation among different political ambitions, prioritisation among different tasks in the military portfolio, and prioritisation of contributions to the stabilisation mission across different branches of the Danish Armed Forces.

The report comes with three sets of recommendations, addressing different levels of the current structure and political context—namely, the political, the ministerial, and the military level. Among other things, the report recommends:

- That a policy paper on stabilisation be produced in order to clarify intentions, ambitions, and prioritisations for the Danish Armed Forces' (and other) contributions to international stabilisation missions.
- That defence contributions to international stabilisation become a focus point of the agenda at the meetings of the parties to the defence agreement.

- Minimising the risk of divergence between the mentioning—or not—of stabilisation in Action Programmes, which are created in the different branches, and in the central directive from the Chief of Defence.
- Elevating the J9 section from Section level to Department level in order to strengthen the section's impact in realising contributions to international stabilisation missions.
- Strengthening the processes aimed at ensuring that international developments toward new best practices for stabilisation missions are incorporated into Danish stabilisation contributions. For such product development, we suggest, for example, looking at broader security sector reform contributions, as well as at NATO's defence institution-building concept.

# Indholdsfortegnelse

<b>1. INDLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 Rapportens formål og struktur .....	2
1.2 Rapportens metode .....	2
1.3 Rapportens afgrænsning .....	3
<b>2. LIDT OM HVAD STABILISERING ER</b> .....	<b>5</b>
2.1 Stabilisering som politisk ambition .....	6
2.2 Det brede stabiliseringsbegrebs dilemmaer .....	13
2.3 Stabilisering som konkret bidrag .....	14
2.4 Delkonklusion.....	17
<b>3. KORTLÆGNING AF FORSVARETS STRUKTURER OG PROCESSER FOR STABILISERINGSINDSATSER</b> .....	<b>19</b>
3.1 Strukturer og processer .....	19
3.2 Forsvarets styringsmekanismer og processer for stabiliseringsindsatser.....	28
3.3 Organisationskulturen.....	30
3.4 Oversættelser .....	32
3.5 Udfordringer i stabiliseringsstrukturen og de tilhørende processer .....	34
3.6 Delkonklusion.....	35
<b>4. KONKLUSION OG ANBEFALINGER</b> .....	<b>37</b>
4.1 anbefalinger til det politiske niveau: Folketing og forligskreds .....	38
4.2 anbefalinger til det ministerielle/tværministerielle niveau .....	39
4.3 anbefalinger til det udførende niveau .....	40
<b>5. NOTER</b> .....	<b>42</b>
<b>6. LITTERATURLISTE</b> .....	<b>51</b>



# 1. Indledning

Trods øget fokus på sikkerhedstrusler fra øst og en styrkelse af det konventionelle forsvar er Danmark nødt til at fastholde sit engagement i internationalt stabiliserings samarbejde. For når stor befolkningstilvækst kobles med høj ungdomsarbejdsløshed og svage statsstrukturer, risikerer disse forhold tilsammen at skabe en incitamentsstruktur, hvor det at se migration som eneste udvej – eller det at vælge pirateri eller en anden form for organiseret kriminalitet som levevej – at forekomme langt mere tillokkende end under andre forhold. Ligeledes er der risiko for, at svage statsstrukturer, hvor myndighederne ikke er i stand til at opretholde lov og orden, kan betyde, at terrororganisationer med internationalt udsyn finder "fristeder" under sådanne forhold. Dette er blot nogle af de udfordringer, der kan sætte Danmark og Europa under pres. Denne rapport handler derfor om, hvordan dansk forsvar kan bidrage til at imødegå sikkerhedsudfordringer fra syd. Mere specifikt fokuserer rapporten på, hvordan forswarets *stabiliseringsindsatser* kan bidrage til at imødegå forskellige sikkerhedsudfordringer fra syd. Mens militære operationer også kan virke stabiliserende og dermed kan betragtes som en del af forswarets samlede bidrag til stabilisering, er fokus i denne rapport med andre ord specifikt på stabiliseringsindsatser og forswarets bidrag hertil.

Truslerne fra syd er ikke traditionelle militære trusler, men det betyder ikke, at deres betydning for dansk sikkerhed kan nedprioriteres. Udfordringerne er reelle, og spørgsmålet er derfor, hvordan det brede spektrum af ikke-militære sikkerhedsudfordringer bedst imødegås. I den sammenhæng har der siden forsvarsforliget 2005-2009 været bred politisk enighed om, at stabiliseringsindsatser er et af de vigtigste værktøjer – En vision, som ses videreført i regeringens Udenrigs- og Sikkerhedspolitik Strategisk Strategi (2016). I kontrast til betoningen af stabiliseringsindsatser i denne strategi (2016) såvel som i andre policy-dokumenter<sup>1</sup> fylder de stabiliseringsindsatser, der udføres af forsaret og Udenrigsministeriet – og som finansieres via Freds- og Stabiliseringsfonden (FSF) – dog relativt lidt i det store billede målt i tildelte ressourcer.

Selv om stabiliseringsbidrag kun udgør en mindre del af forswarets samlede ressourcer og af Udenrigsministeriets humanitære budgetter og udviklingsbudgetter, ses stabilisering fortsat som et vigtigt værktøj i bestræbelserne på at imødegå udfordringer fra syd. Rapportens udgangspunkt er således, at selv om vi befinder os i en situation, hvor der fra politisk side er et ønske om, at forsaret i højere grad skal bidrage til konventionel afskrækkelse på østfronten, vil stabiliseringsopgaven stadig bevare sin relevans. Globale tendenser peger på, at udfordringer fra syd af ikke-militær karakter næppe vil mindskes i de kommende år. Snarere kan vi forvente en række udfordringer, som hverken udvik-

lingsmæssige, diplomatiske eller militære midler vil kunne løse alene. Deraf stabiliseringsopgavens fortsatte relevans.

## **1.1 Rapportens formål og struktur**

Stabiliseringsindsatser, med bidrag fra dansk forsvar, vil indgå i den fremadrettede debat om, hvordan forswarets kapaciteter bedst anvendes for at skabe mest mulig sikkerhed for Danmark. Det er derfor nødvendigt at undersøge, hvordan og gennem hvilke strukturer og processer stabiliseringsopgaven varetages, samt hvilke politiske ambitioner begrebet tillægges. Følgelig indeholder rapporten indledningsvis en analyse af *stabiliseringsbegrebets* betydning i danske policy-dokumenter. Analysen er nødvendig for at belyse, hvorledes begrebets officielle betydning er forudsætningskabende for begrebets oversættelse til konkrete forsvarsbidrag. Rapporten indeholder dernæst en analyse og kortlægning af forswarets eksisterende struktur og processer for bidrag til internationale stabiliseringsindsatser under Freds- og Stabiliseringsfonden. Dette sker for at skabe klarhed over forswarets kapacitet på området og for at opstille anbefalinger til, hvorledes denne kapacitet kan forbedres inden for de nuværende rammer.

Det hovedspørgsmål, som belyses i rapporten, handler om, hvordan forswarets stabiliseringsbidrag operationaliseres i forswarets organisation med henblik på at skabe øget dansk sikkerhed. Dette belyses i henholdsvis kapitel 3 og 4, der besvarer følgende to underspørgsmål:

- Hvad er stabiliseringsbegrebets betydning i en dansk kontekst, dels som politisk ambition og dels som konkret forsvarsbidrag til internationale stabiliseringsindsatser?
- Hvorledes er forswarets strukturer og processer for tilvejebringelse af bidrag til internationale stabiliseringsindsatser indrettet?

Rapportens to hovedkapitler – om henholdsvis *begrebet* og *strukturen* – kortlægger tilsammen forswarets stabiliseringsstruktur, dens udfordringer og optimeringspunkter. Afslutningsvist præsenteres i kapitel 4 dels en opsummering af de identificerede udfordringer, dels en række anbefalinger til, hvorledes de eksisterende strukturer og processer kan optimeres inden for de nuværende rammer.

## **1.2 Rapportens metode**

Rapporten udgør en del af Center for Militære Studiers (CMS) forskningsbaserede myndighedsbetjening og følger CMS' retningslinjer og procedurer for kvalitetskontrol. Rapporten baserer sig dels på et desk-studie af indsamlede offentlige og klassificerede kilder om den danske samtænkte stabiliseringsindsats med særligt fokus på den del af stabiliseringsstrukturen, der omhandler forswarets

organisation. Derudover er der gennemført over 20 interviews og en række møder samt afholdt en workshop med interessenter, eksperter såvel som både nuværende og tidligere praktikere på området. For at opnå en nuanceret forståelse af rapportens undersøgelsesområde er det tilstræbt, at forskellige informanter kan belyse emnet fra forskellige perspektiver, afhængigt af deres nærhed til/afstand fra opgaveløsningen, deres geografiske placering (i forhold til forskellige stabiliseringsindsatser), samt på hvilket niveau de er placeret i forsvarets organisation. Denne bredde i udvælgelsen af informanter har gjort det muligt at holde forskellige perspektiver op imod hinanden og sammenholde dem med beskrivelser af både begrebet og strukturen i forskellige dokumenter. Forfatterne takker alle respondenterne for deres tid og for deres værdifulde inputs. Hvor respondenterne har ønsket anonymitet, er dette sikret i vores brug af interviewmaterialet. Rapportens analyser og konklusioner er alene forfatternes ansvar.

I dokumentanalysen har vi, i tillæg til eksisterende analyser og relevant litteratur på området, både behandlet centrale policy-dokumenter, forligstekster, politiske strategier, resultat- og årsrapporter fra Samtækningsstyregruppen, evalueringer, mål- og resultatkontrakter m.v. Endvidere har vi behandlet enkelte klassificerede dokumenter, da dele af området for rapportens analyse er reguleret gennem praksis og dokumenter, som offentligheden ikke har adgang til.<sup>2</sup> Således har rapportens forfattere tilstræbt at anvende kilder fra alle niveauer i strukturen for at opnå så stor nuancering og kvalificering i beskrivelsen af forsvarets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser som muligt.

### **1.3 Rapportens afgrænsning**

Det, at selve finansieringen til stabiliseringsindsatserne sker via Freds- og Stabiliseringsfonden, synes at være blevet centralt for, hvad der opfattes som et stabiliseringsbidrag. Dette medfører uklarhed om, hvilke af forsvarets aktiviteter der 'tæller' som stabiliseringsbidrag. En vigtig implikation af denne uklarhed er, at det bliver svært at give et klart svar på, hvornår noget er et stabiliseringsbidrag, en operation med et 'stabiliseringssigte' eller en aktivitet, der understøtter og komplementerer en stabiliseringsindsats. I nærværende rapport ses alene på de aktiviteter, der sker i rammen af Freds- og Stabiliseringsfonden – dvs. på de aktiviteter, der i forsvarets egne strukturer betragtes som stabilisering. Rapportens formål er ikke at vurdere disse aktiviteter i forhold til aktiviteter, der på anden vis kan siges at 'stabilisere', ligesom rapportens fokus heller ikke vil være på tildelingen af ressourcer til stabiliseringsområdet.

Identificering, konkretisering og udførelse af stabiliseringsindsatser involverer en lang række aktører og myndigheder, som alle udgør en del af Danmarks samlede stabiliseringsstruktur. Fokus for

denne rapport er imidlertid alene *forsvarets* processer og strukturer for stabiliseringsbidrag, der er godkendt og finansieret af Freds- og Stabiliseringsfonden. Dette betyder, at analysen derfor ikke beskæftiger sig med andre involverede aktører som f.eks. Justitsministeriet eller Udenrigsministeriet, ligesom den heller ikke beskæftiger sig med Forsvarsministeriets øvrige dele som f.eks. Beredskabsstyrelsen, Forsvarsministeriets Personalestyrelse og Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse. Undtagelsen for denne afgrænsning er Hjemmeværnet, idet der på stabiliseringsområdet eksisterer et omfattende samarbejde mellem forsvaret og Hjemmeværnet.

## 2. Lidt om hvad stabilisering er

Det nævnes i de seneste tre forsvarsforlig, det betones i regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi 2017-2018, og der sker årlig afrapportering om netop dette emne. Stabilisering tillægges med andre ord betydelig vægt i en række centrale dokumenter og varetages desuden via øremærkede midler samt gennem en særlig struktur. Med dette udgangspunkt kan det undre, at der ikke findes en klar forståelse og definition af begrebet. På den ene side kan dette forklares ved, at der ikke er stor politisk interesse for klart at definere, hvad stabilisering betyder. Så længe begrebet kan tillægges forskellig betydning, giver dette en vis politisk fleksibilitet, som eksempelvis tjener til at skabe bred politisk opbakning i forbindelse med forligsforhandlinger.<sup>3</sup> Det er lettere at skabe bred politisk enighed om forsvarets opgaveportefølje, når det tilføjes, at forsvaret ikke kun har til opgave at føre krig, men også at bidrage til stabiliseringsindsatser, eksempelvis med henblik på at forebygge nye konflikter og/eller imødegå ikke-traditionelle sikkerhedsudfordringer.

Selv om disse politisk vigtige effekter af stabiliseringsbegrebets fleksibilitet ikke må undervurderes, er det samtidig væsentligt at have øje for, hvordan begrebets fleksibilitet også kan have omkostninger i form af uhensigtsmæssigheder og utilsigtede konsekvenser. Ved at illustrere begrebets fleksibilitet forud for en analyse af stabiliseringsopgavens varetagelse i forsvarets stabiliseringsstruktur bidrager dette kapitel til at tydeliggøre nogle af disse omkostninger. Til det formål gennemgås først begrebets betydning som politisk ambition (udtrykt i forligstekster og centrale policy-dokumenter<sup>4</sup>) for at illustrere, hvori stabiliseringsbegrebets fleksibilitet består. At stabiliseringsbegrebet på den ene side er fleksibelt, men samtidig ikke kan betyde alt, vises ved at beskrive den variation, der fremgår af centrale policy-dokumenter. Det angår svar på fem vigtige spørgsmål: *Hvori* består stabiliseringsopgaven, med *hvem* (hvilke partnere)<sup>5</sup> foretrækkes den udført, *hvor*, *hvornår* (før, under, efter konflikt) og, ikke mindst, *hvorfor* (for at inddæmme, for at årsagsbehandle, som exit-strategi m.v.).

På baggrund af denne analyse af stabiliseringsbegrebets betydning i officielle danske policy-dokumenter bliver det samtidig muligt at illustrere, hvilke vanskeligheder der kan opstå som følge af uklare prioriteringer mellem de forskellige målsætninger, som begrebet rummer. Som eksempel på en uhensigtsmæssig konsekvens kan nævnes risikoen for modstrid mellem to af disse målsætninger. Således påpeges det i evalueringer, interviews, retningslinjer m.v., at hvis formålet er at gøre en forskel i verdens brændpunkter, vil det kræve store og langsigtede stabiliseringsindsatser. Men hvis formålet er, at Danmark ved at bidrage til internationale stabiliseringsindsatser styrker sin status

som pålidelig og foretrukken partner, kan hensynet til dette formål i visse tilfælde betyde, at danske stabiliseringsbidrag i højere grad tager form af små bidrag med det for øje at imødekomme efterspørgsel fra en række foretrukne partnerlande og institutioner. Således er stabiliseringsbegrebets fleksibilitet ikke uden konsekvenser, når de politiske målsætninger, som begrebet rummer, risikerer at være i modstrid.

På den ene side er stabiliseringsbegrebet således fleksibelt og flertydigt, når man ser på, hvorledes det anvendes i forligstekster og policy-dokumenter. Men på den anden side betyder stabilisering også noget meget konkret og håndgribeligt, når man ser på, hvilke specifikke bidrag det danske forsvar har ydet i forskellige internationale stabiliseringsindsatser. Ved at beskrive stabilisering som et konkret forsvarsbidrag bliver det muligt at belyse, hvilke valg og fravalg der foretages i denne oversættelse fra begreb til bidrag. Her peger kapitlet eksempelvis på, hvordan stabiliseringsopgaven i høj grad er kommet til at handle om forskellige former for militær kapacitetsopbygning. Den omkostning, som påpeges her, er, at ikke alle de politiske stabiliseringsambitioner vil kunne imødekommes med denne form for stabiliseringsbidrag. Stabiliseringsbegrebet betyder med andre ord både for meget (som politisk ambition) og for lidt (som konkret bidrag). Vel vidende, at begrebets fleksibilitet kommer med politiske fordele, afsluttes kapitlet med en opfordring til at præcisere begrebets betydning med henblik på at tydeliggøre prioriteringer og undgå modstrid.

## **2.1 Stabilisering som politisk ambition**

Forsvarsforlig<sup>6</sup> er udtryk for en bredt forankret politisk beslutning om forsvarets opgaveportefølje samt de budgetmæssige rammer herfor.<sup>7</sup> Siden 2005-2009-forliget har forsvarets forligsbestemte opgaveportefølje impliceret, at dansk forsvar skal bidrage til internationale stabiliseringsindsatser. Den politiske stabiliseringsambition udspringer imidlertid ikke alene af forligsteksterne. Hvor det for forsvarsforligene gælder, at et nyt forlig erstatter det gamle, tegner der sig et mere kompliceret billede for så vidt angår de policy-dokumenter, hvori den politiske stabiliseringsambition beskrives. For nærværende læner både Freds- og Stabiliseringsfonden og aktører i forsvarets stabiliseringsstruktur sig særligt op ad fire dokumenter i forsøget på at indkredse stabiliseringsbegrebets betydning og oversætte den forligsbestemte opgavebeskrivelse til konkrete stabiliseringsbidrag.<sup>8</sup> Disse dokumenter er dels Regeringsgrundlaget og den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi, dels to policy-dokumenter – *Fred og Stabilisering. Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater*, som Udenrigsministeriet udgav i 2010, og *Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter*, som Udenrigs-, Forsvars- og Justitsministeriet udgav i 2013. Freds- og Stabiliseringsfonden henviser også til disse policy-dokumenter i sine retningslinjer for, hvad fonden yder

støtte til,<sup>9</sup> og desuden beskriver centrale personer i stabiliseringsstrukturen disse papirer som vigtige for at forstå den politiske ambition bag forsvarets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser.<sup>10</sup>

Som sagt kan stabiliseringsbegrebets fleksibilitet illustreres gennem en analyse af fem spørgsmål i oversættelsen af 'stabilisering' til konkrete forsvarsbidrag (hvad, hvordan, hvem, hvor og hvorfor). Disse spørgsmål gennemgås nedenfor med henblik på at belyse, hvilke ambitioner og betydninger stabiliseringsbegrebet tillægges i ovennævnte forligstekster og policy-dokumenter.

### **Hvad er stabiliseringsopgaven?**

Spørgsmålet om, hvori stabiliseringsopgaven består, er ikke klart defineret i de tre forligstekster. For det første er selve opgavebeskrivelsen uklar. Nogle steder beskrives konkrete opgaver, som bidrager til at skabe 'forudsætningerne for' stabilisering.<sup>11</sup> Andre steder beskrives opgaver, som kan pågå 'sideløbende med' stabiliseringsindsatser – som eksempelvis militær kapacitetsopbygning.<sup>12</sup> For det andet er stabiliseringsopgavens vægtning i forhold til andre af forsvarets internationale opgaver uklar. Er stabilisering eksempelvis ét af tre hovedområder for forsvarets internationale opgaver (2009) eller én blandt mange opgaver på et bredt spektrum af internationale indsatser (2013)? Så selv om stabilisering med de seneste tre forsvarsforlig har været defineret som en del af forsvarets opgaveportefølje, findes der ikke en entydig definition af begrebets betydning, herunder hvori selve opgaven består, og hvordan den ønskes prioriteret i forsvarets samlede opgaveportefølje.

Sammenlignet med forligsteksterne er der, i centrale policy-dokumenter, særligt to bemærkelsesværdige punkter i beskrivelsen af *militær kapacitetsopbygning*. For det første beskrives det både som noget, der er blevet lagt 'tiltagende vægt på'<sup>13</sup> og som noget mere bredt favnende end i forligstekster – demobilisering medregnes eksempelvis.<sup>14</sup> For det andet er der i begge policy-dokumenter stor fokus på forudsætningerne for, at militær kapacitetsopbygning kan have en stabiliserende effekt. Således tilføjes det, at 'det er vigtigt ikke at se kapacitetsopbygning af et lands væbnede styrker [...] som isolerede indsatser,' da man derved risikerer, at de militære kapaciteter, som forsvaret har bidraget til at opbygge, 'bliver til redskaber for en kommende despot'.<sup>15</sup> I tråd hermed præciseres det yderligere, 'at danske bidrag til kapacitetsopbygning af sikkerhedsstyrker – både militær og politi – også fremadrettet vil være forbundet med klare fingeraftryk i form af uddannelse og træning inden for menneskerettighederne og international humanitær ret'.<sup>16</sup>

Trods disse forskelle er der i både forligstekster (navnlig 2013) og policy-dokumenter enighed om, at forsvarets evne til at udføre 'stabilisering' skal udvikles, herunder at forsvarets evne 'til at deltage i militær kapacitetsopbygning internationalt skal styrkes.'<sup>17</sup>

### **Hvordan bør stabiliseringsopgaven varetages?**

Angående stabiliseringsopgavens varetagelse er der i forligstekster og policy-dokumenter enighed om, at 'samtænkning' er centralt. Eksempelvis beskrives *samtænkt stabilisering* som 'en prioritet i udenrigspolitikken',<sup>18</sup> som 'den røde tråd'<sup>19</sup> og som 'vejen frem'.<sup>20</sup> Ser man nærmere på de tre forligstekster kan man både spore kontinuitet – i den grundlæggende tanke om øget samtænkning af civile og militære midler – og en vis variation over tid. Nærmere bestemt ændres to ting. Den ene handler om forholdet mellem civile og militære aktører i varetagelsen af stabiliseringsopgaven. Her er betoningen ændret: fra et fokus på, at forsvaret skal bidrage til at definere civile aktiviteter i *det militære indsatsområde*, til hvordan stabiliseringsopgavens varetagelse i mere bred forstand handler om, at civile og militære virkemidler skal 'samtænkes'.<sup>21</sup> Dertil kommer et ændret fokus for *niveauet* i dette forhold. Hvor 2005-forliget beskriver 'det militære indsatsområde' som fokus for relationen mellem civile og militære aktører, betoner de næste forlig (særligt 2013-forliget) i højere grad det tværministerielle niveau. Den variation giver anledning til uklarhed. Handler stabilisering eksempelvis (stadig) om, i hvilket omfang forsvaret skal bidrage til at understøtte grundlæggende civilrettede målsætninger og opgaver i et militært indsatsområde? Handler stabilisering om at gentænke brugen af militære virkemidler, så de kan bringes i spil *uden for* det militære indsatsområde? Eller måske om begge dele? Dertil kommer en ændring i beskrivelsen af *forholdet mellem forskellige dele af forsvarets organisation*. I 2013-forliget ses et øget fokus på behovet for tværgående planlægning og indsættelser mellem forsvarets forskellige værn, kommandoer og styrelser. Dette uddybes i kapitel 3, hvor vi beskriver forsvarets struktur og processer for bidrag til internationale stabiliseringsindsatser.

### **Hvem samarbejder vi med i internationale stabiliseringsindsatser?**

Angående rammerne for stabiliseringsopgaven er der på den ene side enighed om, hvem stabiliseringsopgaven kan udføres sammen med, nemlig 'i FN, NATO, eller anden relevant ramme'.<sup>22</sup> Samtidig er der i ovennævnte forligstekster en bemærkelsesværdig forskel i, hvordan og hvor eksplicit der prioriteres mellem disse forskellige rammer. I 2013-forliget uddybes det således, at man giver særlig opmærksomhed til NATO-rammen. Her har beskrivelser i tidligere forligstekster af, hvordan forsvaret 'i væsentlig højere grad end hidtil' skal kunne deltage i fredsstøttende, fredsbevarende og lignende opgaver,<sup>23</sup> samt betoningen af FN's evne til 'fredsbevaring og fredsopbygning',<sup>24</sup> sendt andre signaler. Så selv om der i bred forstand er enighed om stabiliseringsopgavens *mulige ramme*, er der samtidig en vis variation i prioriteringen af disse mulige samarbejdsrammer. Nærmere bestemt ses en ændring i fokus fra 'fredsbevaring' o. lign.<sup>25</sup> (2004) til en mere eksplicit benævnelse af



NATO som foretrukken ramme.<sup>26</sup> Også i policy-dokumenter er der umiddelbar enighed om, at ambitionen er, at det altid sker 'sammen med andre', og at dette både kan betyde i en FN- eller NATO-ramme såvel som en nordisk eller bilateral ramme (som nævnt ovenfor). Samtidig er der ingen klart definerede prioriteringer af, hvilken af disse mulige partnere der er den foretrukne. Et vigtigt spørgsmål er derfor, hvordan og gennem hvilke mekanismer det tilsikres, at fordelingen mellem samarbejdspartnere, som opstår gennem forsvarets konkrete stabiliseringsbidrag, stemmer overens med et flertydigt ønske om både at stabilisere i FN-, NATO-, nordisk og bilateral ramme. Og hvad bliver prisen for denne vidtfavnende partnerskabsambition? Det vender vi tilbage til i afsnittet om stabiliseringsbegrebets dilemmaer.

### **Hvor på landkortet og hvor på konfliktspektret?**

På den ene side er der bred politisk enighed om, at dansk forsvar altovervejende skal bidrage til internationale stabiliseringsindsatser i de prioritetslande, som beskrives i regeringsgrundlag og i Udenrigsministeriet.<sup>27</sup> Hvad angår stabiliseringsopgavens geografiske prioritering, står der desuden i Freds- og Stabiliseringsfondens retningslinjer, at denne afhænger af 'løbende evaluering og justering i overensstemmelse med udviklingen i dansk udenrigspolitik'.<sup>28</sup> Således ses en vis pragmatisme angående spørgsmålet om, *hvor* dansk forsvar skal bidrage til stabiliseringsindsatser, nemlig i prioritetslande, som ændrer sig afhængigt af den politiske udvikling. For nærværende indebærer denne pragmatisme en betragtelig geografisk spredning i, hvor dansk forsvar bidrager til internationale stabiliseringsindsatser. Således nævnes det eksempelvis i regeringsgrundlaget 2016, at Danmark fortsat vil bidrage til internationale stabiliseringsindsatser med fokus på 'indsatser i vores nærområde som i Baltikum' samt i 'Irak og Syrien'.<sup>29</sup> Og i regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi udvides det geografiske fokus til også at omhandle Afrika (eksempelvis 'FN's fredsbevarende mission i Mali'), Mellemøsten (ikke alene Syrien og Irak)<sup>30</sup> og fortsat dansk deltagelse 'i indsatsen for at stabilisere Afghanistan'.<sup>31</sup>

Denne anseelige geografiske spredning konflikter imidlertid med principper, som står centralt i andre dokumenter, navnlig Udenrigsministeriets policy-dokument fra 2010. Her fremhæves det, at vi – for at kunne 'gøre en forskel i de skrøbelige stater' – er nødt til at 'fokusere vores kræfter i få lande'.<sup>32</sup> Dertil kommer, at det konflikter med principper i Freds- og Stabiliseringsfondens retningslinjer, hvor vigtigheden af en langsigtet, fokuseret 'programtilgang' betones. De potentielt u hensigtsmæssige konsekvenser af stor geografisk spredning i forsvarets stabiliseringsbidrag påpeges desuden både i evalueringer<sup>33</sup> og i en række af de interviews, som har været udført i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport. Så på den ene side er der enighed om en vis pragmatisme omkring,

hvor man fra politisk side ønsker, at forsvaret (og andre myndigheder) skal koncentrere deres stabiliseringsindsatser. På den anden side påpeges det, at denne pragmatisme potentielt indebærer en så omfattende geografisk spredning, at det er i modstrid med andre centrale principper i de dokumenter, som skal tjene til at præcisere stabiliseringsbegrebets betydning for de aktører, som har til opgave at udføre konkrete stabiliseringsindsatser. Hertil kommer, at en række interviewpersoner påpegede, at stor geografisk spredning indebærer udfordringer for så vidt angår arbejdet med at foretage solide risikovurderinger for projekter i så mange forskellige lande.

I tillæg til det geografisk betingede svar på, *hvor* forsvaret skal stabilisere, handler et parallelt spørgsmål om, *hvor på konfliktspektret* disse indsættelser skal ske: før, under, efter konflikt? I forhold til dette spørgsmål er der på den ene side bred *enighed* om, at stabiliseringsindsatser 'kan finde sted både før, under og efter en konflikt'.<sup>34</sup> Samtidig er der dog ingen eksplicit beskrivelse af den ønskede fordeling mellem disse forskellige indsatstyper (før, under, efter konflikt). I begge policy-dokumenter er et tydeligt fokus på forebyggelse som ét af fem fokusområder,<sup>35</sup> Danmark vil prioritere<sup>36</sup> og lægge vægt på.<sup>37</sup> Uden for disse dokumenter ses der dog samtidig et stigende fokus på stabiliseringsindsatser *under* konflikter, jf. f.eks. den seneste bevilling til stabiliseringsindsatser i Syrien.<sup>38</sup>

### **Hvorfor skal vi stabilisere? Fem formål.**

Helt overordnet er formålet med stabiliseringsindsatser og danske bidrag hertil at skabe øget sikkerhed for Danmark ved eksempelvis 'at skabe stabile lande, der kan modstå konflikter, bekæmpe fattigdom, sårbarhed, usikkerhed og brud på menneskerettighederne'.<sup>39</sup> Brydes denne målsætning ned til mere håndgribelige dimensioner i beskrivelserne af stabilisering i centrale policy-dokumenter, kan der dog straks spores en mangfoldighed af stabiliseringsambitioner, som er mere eller mindre samstemmende. Hvis ikke vi har øje for de forskellige målsætninger, som stabiliseringsbegrebet tillægges i centrale policy-dokumenter, mindskes muligheden for at sikre synergi og undgå modstrid, når det bredt formulerede stabiliseringsbegreb skal oversættes til konkret praksis – i denne rapport med fokus på bidrag fra forsvaret. Derfor beskrives nedenfor, hvordan særligt fem forskellige formål kan læses ud af de beskrivelser af stabiliseringsbegrebet, som findes i centrale danske policy-dokumenter.

*Er formålet at inddæmme (deeskalere) uønskede effekter (under konflikt)?*

Angående målsætningen om at 'håndtere negative, grænseoverskridende effekter' af konflikter<sup>40</sup> gennem stabiliseringsindsatser med bidrag fra forsvaret er der f.eks. to fortolkninger af, hvad 'håndtere' betyder: at håndtere disse effekter ved at inddæmme dem og/eller ved at adressere de underliggende årsager til konflikt. I rapporter fra Freds- og Stabiliseringsfondens styregruppe nævnes inddæmning i flere sammenhænge.<sup>41</sup> Og på samme måde nævnes inddæmning også i andre dokumenter, hvor denne ambition kobles til en beskrivelse af konkrete indsatser. I *Strategiske mål for Danmarks partnerskab med Mali*, som rammesætter danske stabiliseringsindsatser i Mali, nævnes det eksempelvis, at 'den nuværende konflikt i det nordlige Mali skal inddæmnes'<sup>42</sup> – en beskrivelse, der knyttes til danske stabiliseringsbidrag som de 'finansielle bidrag til den afrikansk-ledede internationale støttemission i Mali' (2013).<sup>43</sup>

*Er formålet at årsagsbehandle for at løse eksisterende/undgå nye konflikter?*

I begge policy-dokumenter står det at skabe bedre lokale levevilkår centralt for visionen for, hvad stabiliseringsindsatser skal opnå. F.eks. ved 'at afhjælpe fattigdom'<sup>44</sup> eller i mere bred forstand adressere de underliggende årsager til konflikt'<sup>45</sup> – herunder ulighed og fattigdom – 'frem for at symptombehandle'.<sup>46</sup> Som eksempel på en sådan årsag nævnes det blandt andet, hvordan 'et stigende pres fra store ungdomsårgange uden beskæftigelsesmuligheder' i mange tilfælde er en bidragende faktor til ustabilitet.<sup>47</sup> Hvis 'årsagen' til den ustabilitet, der søges adresseret, ikke omhandler svagheder i den militære del af det pågældende lands sikkerhedsstruktur, indebærer denne formålsbeskrivelse en vis uklarhed, hvad angår forholdet mellem denne målsætning og *forsvarets* bidrag til stabiliseringsindsatser. Det vender vi tilbage til nedenfor.

*Er formålet at gøre skrøbelige stater bedre i stand til at håndtere egen sikkerhed?*

Et andet formål er gennem 'langsigtet kapacitetsopbygning af modtagerlandets militære strukturer og kapaciteter' at gøre skrøbelige stater 'i stand til selv at håndtere egen sikkerhed'.<sup>48</sup> Ser man nærmere på beskrivelsen af dette formål i forskellige policy-dokumenter, synes der imidlertid at være flere forskellige målsætninger på spil. I nogle tilfælde fremhæves det, at formålet er at forebygge nye konflikter i den pågældende stat og/eller i regionen.<sup>49</sup> I de interviews, vi har foretaget, kobles dette formål desuden til en anden målsætning, nemlig at mindske risikoen for, at danske soldater fremover sendes på komplicerede, farlige og langvarige missioner i Afrika. I andre tilfælde, nærmere bestemt der, hvor danske styrker er indsat i militære kamphandlinger, kobles opbygning af modtagerlandets militære kapaciteter til et andet formål, nemlig at gøre den pågældende hær i stand til at 'overtage opgaven med at beskytte befolkningen' fra de soldater, som er udsendt for 'i en

overgangsperiode' at skabe sikkerhed for den pågældende stats befolkning.<sup>50</sup> Dette kobles så igen til et relateret formål, nemlig at skabe betingelserne for, at danske styrker kan afslutte den igangværende mission. Forebyggende stabilisering synes således at have varierende betydning i lande, hvor der er indsat danske styrkebidrag og i lande, hvor der ikke er. Endelig knyttes beskrivelsen af forsvarets bidrag i begge tilfælde til endnu et formål, nemlig at forhindre, at de pågældende lande og regioner 'bliver et fristed for terrorister'.<sup>51</sup>

#### *Er formålet at genopbygge?*

Én ting er at forebygge nye konflikter. En anden – tæt relateret – er at genopbygge sikkerhedsstrukturer i en stat med det formål at sikre, at netop afsluttede konflikter ikke blusser op igen. Dette kan, som nævnt ovenfor, ske i en kontekst, hvor danske soldater allerede er indsat i militære kamphandlinger. Men i lande, hvor dette ikke er tilfældet, formuleres formålet med dansk forsvars bidrag til opbygning af landets sikkerhedssektor i stedet som *genopbygning*. Formålet er her at genopbygge en legitim og kyndig sikkerhedssektor i landet, som kan sikre befolkningens sikkerhed og derved spille en vigtig rolle i at stabilisere et post-konflikt-samfund.

#### *Er formålet at styrke relationer til partnere, der ses som vigtige for dansk sikkerhed?*

Et andet formål handler om, at danske bidrag til internationale stabiliseringsindsatser er med til at skabe øget anerkendelse og styrket status som foretrukken partner hos de lande og institutioner, der anses for at have afgørende betydning for dansk sikkerhed.<sup>52</sup> Dette fremhæves blandt andet i beskrivelser af, hvordan danske stabiliseringsindsatser har 'været med til at give Danmark større international vægt'<sup>53</sup> og af, hvordan Danmark, gennem 'vores deltagelse i komplicerede stabiliseringsindsatser,' har opbygget 'international troværdighed'.<sup>54</sup> Ligeledes fremhæves det, at Freds- og Stabiliseringsfonden 'har faciliteret dansk indflydelse internationalt'.<sup>55</sup> Denne effekt kan være *direkte*, ved at dansk forsvar stiller med stabiliseringsbidrag, når det f.eks. efterspørges i NATO-sammenhænge. Den kan også være *indirekte*, som når dansk forsvar bidrager til stabiliseringsindsatser i Østafrika, hvilket er med til at konsolidere en vigtig alliance med Storbritannien, som blandt andet kan sikre Danmark øget indflydelse i NATO.<sup>56</sup>

Således legitimeres stabiliseringsindsatser og forsvarets bidrag hertil både i forhold til deres betydning for dansk sikkerhed i form af *inddæmning* af eksempelvis flygtningestrømme, *årsagsbehandling* af konflikt og skrøbelighed, *flertydige forebyggelsesformål*, *genopbygning* og endelig ved, at dansk forsvars bidrag til disse indsatser er med til at øge Danmarks status som foretrukken partner hos aktører, der anses for afgørende for dansk sikkerhed og indflydelse. Disse forskellige formål

kan være komplementerende, men når det kommer til at beslutte, hvilket formål et konkret bidrag skal indfri, er der risiko for modstrid og dilemmaer.

## 2.2 Det brede stabiliseringsbegrebs dilemmaer

Stabiliseringsbegrebet rummer forskellige politiske ambitioner, hvilket risikerer at medføre prioriteringsdilemmaer, når der skal udarbejdes forslag til konkrete stabiliseringsbidrag. Ikke alene er der ingen klar beskrivelse af, hvilken fordeling der ønskes opnået, når man ser på *den samlede portefølje af stabiliseringsbidrag*. Der er heller ikke tydeligt, gennem hvilke mekanismer det tilsikres, at fordelingen af forsvarets konkrete bidrag stemmer overens med de mangfoldige politiske stabiliseringsambitioner.

### Prioritering: når 'både-og' bliver til 'enten-eller'

Der er ikke altid tale om et 'enten-eller'-valg, når mangfoldige politiske stabiliseringsambitioner oversættes til konkrete bidrag. I visse tilfælde vil 'enten-eller'-valg imidlertid opstå. Og når det sker, giver de bredt formulerede politiske stabiliseringsambitioner ikke klare retningslinjer for, hvordan der skal prioriteres. Det gælder eksempelvis, når det ikke er muligt at adressere alle fem målsætninger for, *hvorfor* forsvaret skal bidrage til internationale stabiliseringsindsatser. – Hvilken målsætning står da øverst på den politiske ønskeliste? Det gælder ligeledes i den situation, hvor der skal prioriteres mellem forskellige målsætninger for hvor (geografisk), hvornår (på konfliktspektret) og med hvem forsvaret skal stabilisere. Et eksempel på et enten-eller-valg er spørgsmålet om *enten* at prioritere en bred vifte af partnere (for at skabe mere sikkerhed for Danmark ved at styrke disse partnerrelationer) *eller* at prioritere færre, større og mere langsigtede programmer (for at øge sandsynligheden for, at indsatsen bidrager positivt til udviklingen i 'verdens brændpunkter'<sup>57</sup>).

### Implicitte valg og fravalg: Når ét valg bliver til to

Andre dilemmaer opstår i situationer, hvor valg omkring enkelte spørgsmål (eksempelvis *hvor*) indirekte indebærer, at der samtidig træffes valg omkring andre vigtige stabiliserings spørgsmål (såsom *hvorfor*). Når det eksempelvis skal besluttes, *hvor og med hvem* dansk forsvar skal deltage i internationale stabiliseringsindsatser, indebærer disse valg i visse tilfælde også et valg mellem forskellige formål. Med andre ord risikerer der at opstå dilemmaer omkring implicite valg og fravalg, når øjensynligt simple valg af eksempelvis geografi samtidig er afgørende for svaret på, hvorfor Danmark skal stabilisere. Et eksempel herpå er, når der træffes valg omkring, *hvor* forsvaret bidrager til stabiliseringsindsatser. I mange tilfælde vil et sådant valg være betingende for, hvilke målsætninger (f.eks. årsagsbehandling, inddæmning eller genopbygning) det bliver muligt at tilgodese.

Valg omkring, hvor forsvaret stabiliserer og med hvem, har med andre ord stor betydning for, hvilke af de mange politiske stabiliseringsmålsætninger som det med disse bidrag bliver muligt at indfri – og omvendt for, hvilke ambitioner og formål der således gives mindre opmærksomhed.

## 2.3 Stabilisering som konkret bidrag

Selv om der således er uklarhed om stabiliseringsbegrebets eksakte betydning, har stabilisering alligevel, siden det blev en forligsbestemt del af forsvarets opgaveportefølje, været effektueret i form af specifikke bidrag fra forsvaret og støtte gennem Freds- og Stabiliseringsfonden (og før det gennem Globalrammen). Nedenfor præsenteres et resumé af disse aktiviteter, opsummeret under to hovedoverskrifter: *støtte i form af donationer* og *støtte i form af bidrag*, der involverer personel fra det danske forsvar. Inden for begge disse hovedoverskrifter er der betydelig variation, både hvad angår den internationale samarbejdsramme, det geografiske fokus samt hvor på konfliktspektret (før, under, efter). Nedenfor udfoldes denne variation gennem konkrete eksempler på forskellige stabiliseringsbidrag fra dansk forsvar, støttet gennem Freds- og Stabiliseringsfonden.

### **Støtte i form af mandskab: udførende/uddannende**

Hvad angår stabiliseringsopgaver, som er udført af personel fra forsvaret, har Freds- og Stabiliseringsfonden støttet en række forskellige projekter, som kan inddeles i to overordnede typer opgaver. I én opgavetype er danske soldater *det udførende element* i en militær gerning. Dette har eksempelvis været tilfældet, når danske officerer har været udstationeret til FN's mission i Sydsudan og i forbindelse med fjernelse af kemiske våben fra Syrien, hvor dansk forsvar bidrog med beskyttelse af søtransporten.<sup>58</sup> I begge disse tilfælde foregik denne type stabiliseringsopgave således i en FN-ramme, og fokus for de konkrete bidrag var ikke direkte anvendelse af væbnet militær magt.<sup>59</sup> Dette vender vi tilbage til senere i dette kapitel.

I andre, langt mere hyppige indsats typer, handler stabiliseringsopgaven i stedet om, at danske soldater yder støtte til andre landes militær med henblik på at styrke deres evne til at udføre en militær gerning. Her er eksemplerne flere. De spænder over opgaver såsom træning i at evakuere sårede,<sup>60</sup> træning af irakiske sikkerhedsstyrker,<sup>61</sup> navigationstræning med den kenyanske flåde,<sup>62</sup> oplæring i informationsdeling af specialoperationsstyrker fra Nigeria og Cameroun,<sup>63</sup> uddannelse af officerer i den afghanske hær,<sup>64</sup> kapacitetsopbygning af det georgiske hjemmeværn<sup>65</sup> og missionsforberedende uddannelse af FN-soldater. Dertil kommer rådgivning på strategisk niveau, eksempelvis i forbindelse med udarbejdelsen af AU's maritime strategi,<sup>66</sup> etableringen af en ny træningskapacitet i Georgien,<sup>67</sup> uddannelsesrådgivning ved International Peace Support Training Centre i Kenya,<sup>68</sup> samt på

forskellige danske ambassader (Afghanistan, Nigeria, Nairobi).<sup>69</sup> Som disse eksempler er med til at illustrere, lægges der således stor vægt på disse indsats typer i den nuværende oversættelse af stabiliseringsopgaven til konkrete forsvarsbidrag.

Ofte henvises der til sådanne trænings- og uddannelsesindsatser som 'militær kapacitetsopbygning'.<sup>70</sup> I 2013-resultatrapporten opsummeres anvendelsen af Freds- og Stabiliseringsfondens midler eksempelvis med en bemærkning om, at 'Langt hovedparten af støtten går til kapacitetsopbygning, konflikt-håndtering og konfliktforebyggende indsatser'<sup>71</sup> – sådan som det også ses af ovenstående eksempler på forsvarrets konkrete stabiliseringsbidrag.<sup>72</sup> Når man ser på forsvarrets konkrete bidrag, indsnævres betydningen af stabiliseringsbegrebet således i den forstand, at selve opgaven i betydelig grad er kommet til at handle om militær kapacitetsopbygning.

### **Støtte i form af donationer: materiel/midler**

Ikke alle stabiliseringsbidrag involverer udsendelse af personel fra forsvaret til eksempelvis kapacitetsopbygningsopgaver. I nogle tilfælde tager støtten i stedet form af materieldonationer eller finansielle donationer. F.eks. donerede forsvaret gennem Freds- og Stabiliseringsfonden i 2015 'materiel til den østafrikanske reaktionsstyrkes hurtigt deployerbare fremskudte styrkehovedkvarter',<sup>73</sup> og i 2016 blev der eksempelvis ydet støtte til kapacitetsopbygning af den maliske nationalgarde.<sup>74</sup> Andre eksempler på materieldonationer er opbygning af vedligeholdelseskapaciteter (Kenya) samt indkøb af uniformer og medicin/forbindinger (Afghanistan, gennem Afghan National Army (ANA) Trust Fund). Dertil kommer materiel støtte, der i mere direkte forstand understøtter de lokale/regionale styrkers militære virke. Det gælder eksempelvis støtte til evakuering af sårede somaliske styrker i AMISOM eller transport af ammunition (gennem ANA Trust Fund-donation). En anden form for donation sker, når man fra dansk side yder finansiell støtte gennem multilaterale trustfonde. Den danske støtte til de afghanske sikkerhedsstyrker er eksempelvis ydet gennem NATO ANA Trustfund (2013-2017). Andre eksempler er Freds- og Stabiliseringsfondens støtte til NATO-indsatser i Ukraine<sup>75</sup> og Irak<sup>76</sup> samt til counter-IED-træning i Pakistan.<sup>77</sup> Hertil kommer desuden finansiell støtte til det arbejde, som FN's minerydningsorganisation (UNMAS) udfører i Irak<sup>78</sup> og til International Peace Support Training Centre i Kenya.<sup>79</sup>

Når der ydes finansiell støtte til internationale stabiliseringsindsatser, er spørgsmålet om, hvordan disse midler anvendes, ikke nødvendigvis noget, man fra dansk side har stor indflydelse på. For at sikre danske aftryk på sådanne donationer har man i eksempelvis Afghanistan og Kenya tilknyttet henholdsvis en forsvarsattaché og en militær rådgiver for blandt andet at sikre en dansk stemme i de

fonde, som vi donerer stabiliseringsmidler til. Så selv om denne opdeling i mandskab, midler og materiel hjælper til at skabe overblik over forsvarets mange forskellige stabiliseringsbidrag, er der ikke tale om et 'enten-eller', da et samspil netop ofte tilstræbes.

Hvis man således ser på de bidrag, som dansk forsvar har stillet med til forskellige internationale stabiliseringsindsatser, hvilke fællestræk kan så udledes? Sagt med andre ord, hvad betyder stabiliseringsbegrebet, hvis dets mening udfyldes gennem en analyse af, hvad der karakteriserer forsvarets konkrete bidrag?

### **Uden direkte anvendelse af væbnet militær magt**

For det første ses af ovennævnte oversigt over forsvarets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser, at disse bidrag altovervejende tager form af opgaver, hvor forsvarets kapaciteter anvendes, uden at danske soldater er implicerede i direkte brug af militær magt.<sup>80</sup> I stedet bringes Danmarks militære midler i anvendelse med henblik på at uddanne, træne og rådgive militære styrker i andre lande. Hertil kommer forskellige bidrag, der på anden vis støtter op om evnen til at udføre militære kamphandlinger hos modtagerlandets militære styrker. Dette kræver nemlig ikke alene uddannelse og træning, men også udstyr – lige fra uniformer (Afghanistan) over radioer (Mali) til større kapaciteter som eksempelvis vedligeholdelsesfaciliteter (Østafrika). Med andre ord kan stabiliseringsopgaven siges at være kendetegnet ved, at danske soldater ikke direkte anvender væbnet militær magt. Der er i den forstand snarere tale om en gentænkning af, hvordan militære midler kan bruges til at opnå indflydelse uden direkte magtanvendelse. Dette karakteristika udgør desuden en vigtig del af svaret på, hvordan stabiliseringsopgaven adskiller sig fra forsvarets andre internationale opgaver, hvor direkte anvendelse af væbnet militær magt netop er en del af opgaveløsningen.

Det, at danske soldater således ikke sendes ud i kamphandlinger, når det handler om stabiliseringsindsatser, gør imidlertid ikke disse indsatsstyper risikofri. De risici, som stabiliseringsopgaver rummer, når det eksempelvis handler om at opbygge sikkerhedssektoren i et givent modtagerland, handler ikke så meget om risiko for tab af danske soldater (der ganske vist er til stede, særligt i Afghanistan). Det handler snarere om risikoen for misbrug af de forsvarskapaciteter, som danske forsvarsbidrag er med til at opbygge. Det er med disse risici for øje, at det i policy-dokumentet fra 2010 pointeres, at 'Det er vigtigt ikke at se kapacitetsopbygning af et lands væbnede styrker eller politi som isolerede indsatser'. Hvis en militær kapacitetsopbygning finder sted uden opbygning af de nødvendige civile kontrolmekanismer, kan sikkerhedsstyrkerne blive til redskaber for en kommende despot'.<sup>81</sup> Desuden har man netop – grundet bekymring for misbrug af militære kapaciteter – afslut-



tet forskellige stabiliseringsprojekter før tid (f.eks. kapacitetsopbygning af reaktionsstyrker i Rwanda og kystvagtssamarbejde i Yemen).<sup>82</sup>

## 2.4 Delkonklusion

Gennem en analyse af stabiliseringsbegrebets betydning i centrale, officielle policy-dokumenter – særligt forligstekster (siden 2005) og policy-dokumenter (2010, 2013) – har vi i dette kapitel vist fire ting:

### Ingen klar definition

Selv om stabilisering er en del af forsvarets opgaveportefølje, findes der i en dansk politisk kontekst *ingen entydig definition* af begrebets betydning. Snarere peger analysen på forskellige uklarheder, hvoraf én handler om *stabiliseringsopgavens varetagelse* og en anden om *stabiliseringsopgavens fordeling* blandt forsvarets forskellige værn og kommandoer. Dertil kommer en uklarhed omkring, hvordan der bør prioriteres mellem forskellige samarbejdsrammer – NATO, FN, Norden og forskellige bilaterale rammer. Endelig peger kapitlet på en betydelig variation for så vidt angår spørgsmålet om, *hvorfor* dansk forsvar skal bidrage til internationale stabiliseringsindsatser. Stabiliseringsopgavens vigtighed fremhæves både med henvisning til dens betydning for dansk sikkerhed i form af *inddæmning* af eksempelvis flygtningestrømme, *årsagsbehandling* af konflikt og skrøbelighed, flertydige *forebyggelsesformål*, *genopbygning* og endelig med henvisning til, at dansk forsvars stabiliseringsbidrag er med til at øge Danmarks status som foretrukken partner hos aktører, der anses for afgørende for dansk sikkerhed og indflydelse. Disse mange forskellige formål *kan* være komplementerende, men som kapitlet viser, er der også risiko for modstrid og dilemmaer. Og i situationer, hvor der opstår 'enten-eller'-valg, giver de bredt formulerede politiske stabiliseringsambitioner ikke klare retningslinjer for, hvordan opgavevaretagelsen bør prioriteres, ud over at det skal foregå i en samtænkt ramme.

### Militær kapacitetsopbygning

Analysen af forligstekster, policy-dokumenter og konkrete forsvarsbidrag har synliggjort, hvordan betydningen af militær kapacitetsopbygning varierer. I forligstekster beskrives det eksempelvis som noget, der kan pågå 'sideløbende med' stabiliseringsopgaver. I policy-dokumenter nævnes militær kapacitetsopbygning dels som eksempel på et stabiliseringsbidrag, dels som noget, der fordrer parallelle demokratiske kontrolmekanismer. Ser man på konkrete stabiliseringsindsatser, udgør forskellige former for militær kapacitetsopbygning en væsentlig del af forsvarets samlede bidrag, hvorved stabiliseringsbegrebet indsnævres til primært at betyde militær kapacitetsopbygning. Den-

ne oversættelse har imidlertid ikke foranlediget debat om den umiddelbare diskrepans i forhold til forligstekster eller om forholdet mellem den brede politiske stabiliseringsmålsætning og denne indsnævring af stabiliseringsbegrebet til militær kapacitetsopbygning.

### **Uden direkte anvendelse af væbnet militær magt**

Stabiliseringsopgaven kan siges at være kendetegnet ved, at den ikke indebærer danske soldaters direkte anvendelse af militær magt, men snarere en gentænkning af, hvordan militære midler kan bruges til at opnå indflydelse uden direkte magtanvendelse. Dertil kommer, at selv om stabiliseringsbidrag i forsvarrets egen organisation forstås som de aktiviteter, der udmøntes i rammen af Freds- og Stabiliseringsfonden, er der imidlertid til tider uklarhed om, hvorfor – ud over af finansieringsgrunde – ét bidrag betegnes 'stabilisering', mens et andet ikke gør. Det gælder særligt i forhold til internationale operationer, der omtales som havende et stabiliserings-sigte.

Vi har således tydeliggjort, at der gemmer sig en række uklarheder bag den politiske enighed om, at stabilisering er en vigtig opgave, som forsvaret skal kunne løse og udvikle. Disse uklarheder skyldes blandt andet forskellige visioner for, hvordan vi bedst skaber mere sikkerhed for Danmark: ved at gøre en positiv forskel i verdens brændpunkter gennem stabiliseringsindsatser (afhjælpe fattigdom, opbygge legitime stats- og sikkerhedsstrukturer m.v.), gennem stabiliseringsbidrag, der øger vores status hos vigtige samarbejdspartnere – eller en kombination af begge? Såfremt begge målsætninger ønskes prioriteret, bliver det imidlertid vigtigt at tydeliggøre, hvordan det kan sikres, at de to målsætninger ikke konflikter. Eksempelvis vil det at opnå styrket status fordrer tilstedeværelse i en lang række forskellige lande (Mali, Afghanistan, Østafrika, Ukraine, Irak m.v.), mens det at gøre en mærkbar forskel fordrer en 'programtilgang' med færre, større og mere langsigtede stabiliseringsindsatser. Med andre ord er spørgsmålet ikke kun, om stabiliseringsbegrebets flertydighed er udtryk for ambitiøse politiske målsætninger. Spørgsmålet er i høj grad også, hvordan der vægtes mellem de forskellige målsætninger, og hvordan det sikres, at de ikke er i modstrid. Denne flertydighed er vigtig, fordi den betyder, at når stabilisering oversættes til forskellige former for forebyggende indsatser eller bidrag hertil, bringes disse flertydige forebyggelsesambitioner i spil på forskellig vis. Ikke alene er det vigtigt at synliggøre, hvilken form for forebyggelse der er tale om. Det er også vigtigt at sikre, at forebyggelsesbegrebets flertydighed ikke giver anledning til dilemmaer – eksempelvis i oversættelsen af et flertydigt stabiliseringsbegreb til konkrete forsvarsbidrag.

### **3. Kortlægning af forsvarets strukturer og processer for stabiliseringsindsatser**

Dette kapitel beskriver forsvarets strukturer og processer for tilvejebringelse af bidrag til internationale stabiliseringsindsatser samt de bagvedliggende kulturer og styringsmekanismer. Kapitlet er struktureret ud fra et organisationsperspektiv, hvor analysen går fra det politiske niveau og ned til de udførende led i forsvaret. Fokus for analysen er på den oversættelse, der sker fra de politiske stabiliseringsambitioner (se kapitel 2), til udformningen af konkrete bidrag fra forsvaret og dets underliggende værnstabe, kommandoer og styrelser. Kapitlet vil således sammenfattende kortlægge forsvarets strukturer og processer for deltagelse i internationale stabiliseringsindsatser og de rammer, hvor disse bidrag tilvejebringes og gennemføres.

#### **3.1 Strukturer og processer**

Som beskrevet i kapitel 2 udtrykkes de politiske ambitioner for, hvad der ønskes opnået gennem Danmarks stabiliseringsindsatser, i en række centrale dokumenter, herunder Udenrigsministeriets politik for stabilisering (2010), i et policy-dokument udarbejdet af både Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet (2013), i vedtagelsen af de seneste tre forsvarsforlig,<sup>83</sup> og, senest, i Regeringens Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Strategi.<sup>84</sup>

Hvor analysen af forligsteksterne i rapportens kapitel 2 havde fokus på stabiliseringsbegrebets betydning, er fokus i dette kapitel på, hvilke rammer for strukturen omkring forsvarets stabiliseringsbidrag disse forligstekster er med til at definere. Det nuværende forsvarsforlig angiver, at disse indsatser finansieres med midler fra Freds- og Stabiliseringsfonden, hvis midler administreres af en tværministeriel styregruppe bestående af afdelingschefer fra Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Statsministeriet og Justitsministeriet.<sup>85</sup>

Den tværministerielle styregruppe er både et forum for strategiske og operative beslutninger og har desuden bemyndigelse til at forvalte Freds- og Stabiliseringsfondens midler. Den tværministerielle stabiliseringsstruktur er en formalisering af koordinationen mellem ministerierne og består af Samtækningsstyregruppen, det selvstændige Stabiliseringskontor under Udenrigsministeriets Center for Global Sikkerhed samt Freds- og Stabiliseringsfonden. For det første skal styregruppen sikre sammenhængen i politikker og strategier på stabiliseringsområdet. For det andet skal den udstikke retningslinjer for og godkende anvendelsen af midler fra Freds- og Stabiliseringsfonden.<sup>86</sup> Styregruppen betjenes af et mindre tværministerielt samtækningssekretariat, som bistår med koordinati- on af indsatser og samarbejder på tværs af ministerier, policy-udvikling, forvaltning af Freds- og

Stabiliseringsfondens indsatser samt erfaringsopsamling. I andre analyser af den danske stabiliseringsstruktur har netop dette tværministerielle niveau været det primære fokus. I nærværende rapport er fokus i stedet på forsvarets egne strukturer, navnlig på, hvordan stabiliseringsopgaven oversættes nedad, dvs. fra begrebets optræden i politiske dokumenter til udformningen og gennemførelsen af konkrete stabiliseringsbidrag. Således har beskrivelsen af Freds- og Stabiliseringsfonden i denne rapport primært til hensigt at synliggøre den overordnede ramme, dels i kraft af fondens rolle i finansieringen af stabiliseringsbidrag, dels i kraft af dens prioriteringer.

### **Det politiske niveau**

Freds- og Stabiliseringsfonden er med en bevilling på 1 milliard kroner over 3 år (75 millioner kroner årligt til forsvarets område) dedikeret til at styrke forsvarets bidrag til stabiliseringsindsatser i krydsfeltet mellem sikkerhed og udvikling.<sup>87</sup> Det vil sige, at der over en 3-årig periode anvendes 225 millioner kroner på stabiliseringsindsatser ud af forsvarets samlede budget på 60 milliarder kroner i samme periode. Fonden er en formalisering af forsvarsforliget og fondens retningslinjer for selve koordinationen og samtænkningen af stabiliseringsindsatser. Den er således udtryk for en stabiliseringsstruktur med et særskilt budget til stabiliseringsprojekter og aktiviteter, hvilket giver fleksibilitet til styregruppens arbejde – og fremhæves som en nødvendighed, når det handler om hurtigt at kunne reagere og gøre det på en måde, der samtidig involverer forskellige ministerier og underliggende myndigheder.





Konkret dækker fonden de omkostninger, der direkte relaterer sig til stabiliseringsprojekternes gennemførelse, herunder også udgifter til rejse, udstationering, variable ydelser, logistik, drift og øvrige udgifter, der kan relateres direkte til gennemførelsen af godkendte stabiliseringsprojekter og aktiviteter. Fondens midler dækker dog ikke lønudgifterne til det personel fra de projektudførende myndigheder i forsvaret, der gennemfører projekterne.<sup>88</sup> Der er derved et delt ansvar for finansieringen af projekterne, hvilket af centrale aktører i den nuværende stabiliseringsstruktur beskrives som en hæmning i forhold til at frigive ressourcer fra forsvarets struktur til varetagelse af stabiliseringsopgaven.<sup>89</sup> Forsvarets myndigheder skal udspare ikke bare personer til udførelsen af projekterne, men også lønsummen til dækning af deres deltagelse. I praksis har det medført, at det er svært at få forsvarets myndigheder til at prioritere personel til stabiliseringsprojekter. Det skal rettelig bemærkes, at samme begrænsning også gør sig gældende for Udenrigsministeriet og Justitsministeriet, som bidrager til konkrete stabiliseringsprojekter. Men forsvaret er 'særlig udsat', idet det er her, man kigger hen, når der skal udføres projekter, som involverer 'mandskab' frem for blot donationer.<sup>90</sup>

Der skelnes i Freds- og Stabiliseringsfonden mellem DAC<sup>91</sup>-midler (fra Udenrigsministeriet) og non-DAC-midler fra Forsvarsministeriet. DAC-midlerne kan alene anvendes til udviklingsprojekter, og eksempelvis kan militære kapacitetsopbygningsprojekter således finansieres ifølge OECD's retningslinjer for anvendelse af DAC-midler. Stabiliseringsbidrag kan som udgangspunkt ikke finansieres via disse midler. Ændringer i OECD's retningslinjer har imidlertid åbnet nye muligheder for, at DAC-midler kan finansiere forsvarsbidrag til stabiliseringsaktiviteter relateret til f.eks. sikkerhedssektorreform og fremme af menneskerettigheder. Non-DAC-midler kan derimod anvendes til finansiering af en langt bredere palet af militære stabiliseringsbidrag såsom militær kapacitetsopbygning, rådgivning, uddannelse, træning, donation af materiel og penge til militære formål (se evt. kapitel 2, afsnit 2.3). Cirka 1/3 af midlerne i Freds- og Stabiliseringsfonden anvendes til Non-DAC-programmer og projekter.

### **Forsvarsministeriet**

**Det første led** i oversættelsen fra politisk ambition<sup>92</sup> til konkret bidrag består i, at den forligsbestemte stabiliseringsopgave, herunder den tværministerielle stabiliseringsstruktur og de dertilhørende stabiliseringsmidler, videregives til Forsvarsministeriet. Her består 'oversættelsen' i den konkretisering af stabiliseringsopgaven, som finder sted med Samtækningsstyregruppens udformning af retningslinjer for anvendelse af fondens midler.<sup>93</sup> Det er derved de politiske ambitioner, som oversættes til dels en policy og dels en strategi for området i første led af oversættelserne. **I andet led** oversættes stabiliseringsopgavens beskrivelse i forligstekst, strategier og regeringsgrundlag gennem Forsvarsministeriets udarbejdelse af årlige mål- og resultatplaner til forsvaret. Disse mål- og resultatplaner angiver blandt andet Forsvarsministeriets ambitioner for, hvorledes stabiliseringsopgaven skal løses, samt på hvilke parametre opgavevaretagelsens succes bedømmes.<sup>94</sup> Nærmere bestemt er disse mål- og resultatplaner formuleret som en vision for forsvarets virke, med dertilhørende fokusområder, med tilknyttede målbeskrivelser og målepunkter til vurdering af opgavevaretagelsens succes.<sup>95</sup> Blandt andet fremgår det af den seneste mål- og resultatplan, at forsvaret skal opstille fleksible operative kapaciteter, der kan indsættes inden for det fulde konfliktspektrum.<sup>96 97</sup> Det specificeres desuden yderligere, at dette skal ske ved, at forsvaret opstiller, udruster og uddanner enheder, der kan indgå i humanitære operationer eller yde støtte til genopbygning eller fremskudt tilstedeværelse ('forward presence').<sup>98</sup> Stabiliseringsopgaven oversættes for så vidt angår andet led i processen fra forligsteksten til målsætninger for forsvaret.

**Figur 1: Led i oversættelsen fra politisk ambition til konkret stabiliseringsbidrag**

Led	Niveau		Dokumenter
1	Politisk niveau		Regeringsgrundlag Nationale strategier Forsvarsforlig Freds- og Stabiliseringsfondens retningslinjer
2	Forsvarsministeriet		Forsvarsministeriets årlige mål- og resultatplan
3	Forsvarschefen og Værnsfælles Forsvarskommando		Forsvarschefens årlige direktiv for Værnsfælles Forsvarskommandos opgaveløsning
4	Værnstabe og kommandoer		Værnstabe og kommandoers handlingsprogrammer

Som sagsområde er stabiliseringsopgavens varetagelse forankret i Forsvarsministeriets afdeling for Sikkerhedspolitik og Operationer (SPO) og specifikt kontoret for Internationale Operationer (SIO). Kontoret er blandt andet ansvarligt for at etablere og følge op på politiske beslutninger om internationale indsættelser af kapaciteter fra forsvaret, beredskabet og Hjemmeværnet, herunder internationalt sikkerhedssamarbejde, stabilisering, kapacitetsopbygning og samtænkning. I praksis varetages deltagelsen i Freds- og Stabiliseringsfondens styregruppe af chefen for afdelingen for Sikkerhedspolitik og Operationer, hvorunder dette kontor er organisatorisk placeret. Tre til fire medarbejdere i kontoret for internationale operationer har stabiliseringsindsatserne som en del af deres sagsområde, og disse medarbejdere varetager desuden kontakten med Værnsfælles Forsvarskommando.<sup>99</sup>

Mellem det ministerielle niveau og forsvaret findes en række udsendte militærrådgivere og militærattacheer, som betjener begge niveauer. Militærattacheernes rolle er blandt andet at samtænke diplomatiets og forsvarets indsatser i den region, hvortil den pågældende militærattache er udsendt.<sup>100</sup> Dertil kommer, at de er med til at identificere nye stabiliseringsprojekter samt til at skabe optimale rammer for gennemførelsen af igangværende projekter. Med henblik på at varetage denne opgave deltager militærattacheerne eksempelvis i forskellige regionale fora, hvor de tilvejebringer kontakter til centrale aktører samt idéer til mulige fremtidige stabiliseringsindsatser. Det er ligeledes militærattacheen, der fører kontrol med samarbejdspartnere for at sikre, at en given indsats opnår den ønskede effekt. Til forskel fra militærattacheerne er militærrådgiverne derimod dem, som gennemfører den direkte projektstyring omkring stabiliseringsindsatserne. Militærattacheernes antal og de tilhørende omkostninger fastlægges i finansloven, i modsætning til militærrådgiverne, som er en del

af forsvarrets struktur. Militærrådgiverne kan aflønnes via Freds- og Stabiliseringsfondens midler, dog ikke allerede udsendte.<sup>101</sup>

### **Det militære niveau**

Det **tredje led** i oversættelsen består i, at forsvarschefen udgiver et årligt direktiv for Værnsfælles Forsvarskommandos (med tilhørende værnstabe og kommandoer) opgaveløsning – et direktiv, som er udarbejdet på baggrund af Forsvarsministeriets årlige mål- og resultatplan.<sup>102</sup> Direktivet fungerer i praksis som en nedbrydning, prioritering og konkretisering af Forsvarsministeriets mål- og resultatplan, idet direktivet angiver, hvordan forsvarrets (og de ansvarlige og støttende myndigheds) forskellige opgaver ønskes prioriteret af forsvarschefen.<sup>103</sup> Forsvarschefens direktiv<sup>104</sup> foreskriver endvidere, at stabiliseringsopgaven skal varetages af Operationsstaben, samt at de øvrige stabe<sup>105</sup> skal yde støtte i opgaveløsningen.<sup>106</sup> Når det kommer til den konkrete varetagelse af stabiliseringsopgaven, brydes direktivet så igen ned til mere detaljerede handlingsprogrammer ude i de enkelte værnstabe og kommandoer. Det er på baggrund af forsvarschefens direktiv og prioritering, at Hærstaben, Marinestaben, Flyverstaben og Specialoperationskommandoen udarbejder deres handlingsprogrammer. I forsvarschefens direktiv omhandlende den operative virksomhed prioriteres stabiliseringsindsatser som nummer tre ud af de fem overordnede opgaver for forsvaret. Over stabiliseringsopgaven er kun kollektivt forsvar og håndhævelse af suverænitet, og under befinder internationale operationer og andre opgaver sig (eksempelvis sø-redning og flagdag m.v.).<sup>107</sup>

Inden vi bevæger os ned i de enkelte værnstabe og kommandoer, er det nødvendigt først at nævne de supplerende elementer til forsvarschefens årlige direktiv. Værnsfælles Forsvarskommando udgiver også et direktiv, hvor de politiske ambitioner, Forsvarsministeriets årlige mål- og resultatplan samt direktivet oversættes til mere detaljerede beskrivelser af, hvad disse forskellige beskrivelser af stabiliseringsopgaven og dens varetagelse, prioritering etc. betyder for forsvarrets konkrete bidrag til internationale stabiliseringsindsatser.<sup>108</sup> Der sker således endnu en oversættelse – fra X, Y, Z til det, der i forsvarsterminologi kaldes bestemmelse O.140-1. Denne bestemmelse angiver mere detaljerede beskrivelser af målsætning, evaluering, rapportering, ressourcer og tilrettelæggelse i forbindelse med implementeringen af forsvarrets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser. Bestemmelsen foreskriver ligeledes, at tilrettelæggelsen af stabiliseringsindsatserne skal varetages af koordinationsgruppen,<sup>109</sup> med chefen for Operationsstabens J9-sektion (se nedenfor)<sup>110</sup> som formand samt deltagelse af repræsentanter fra alle værnstabe og kommandoer. Formålet med denne koordinationsgruppe er alene at prioritere, koordinere og tilvejebringe ressourcer til stabiliseringsindsatser, idet gruppen ikke har beslutningskompetence. Koordinationsgruppen har kun afholdt et møde siden

Operationsstabens oprettelse i 2014. Det blev fremhævet af interviewpersoner på forskellige niveauer i forsvarets stabiliseringsstruktur, at en mulig forklaring på dette kan være, at Operationsstabens J9-sektion ikke har haft de fornødne personelressourcer til at varetage formandskabet for denne koordinationsgruppe.<sup>111 112</sup>

Operationsstaben er for nuværende inddelt i ni afdelinger og sektioner, som varetager forskellige aspekter af forsvarets nationale og internationale indsættelser. Stabiliseringsopgaven er forankret i J9-sektionen for Stabilisering og Verifikation, hvor fire medarbejdere er dedikeret til arbejdet med at tilvejebringe og koordinere forsvarets bidrag til internationale stabiliseringsopgaver. Eksempler på dette arbejde er følgende:

- Rådgivning af forsvarschefen og Forsvarsministeriet vedrørende stabiliseringsindsatser.
- Sagsbehandling af stabiliseringsprogrammer og projekter.
- Planlægning, koordinering og gennemførelse af stabiliseringsprojekter.
- Erfaringsindsamling og rapportering på stabiliseringsområdet.
- Planlægning og gennemførelse af besøg ved stabiliseringsprojekterne.

For at komme fra den politiske stabiliserings-målsætning og stabiliseringsopgavens beskrivelse i direktivet til tilrettelæggelsen af specifikke stabiliseringsbidrag sker der endnu en 'oversættelse' i J9-sektionen. Oversættelsen består i, at der på dette niveau udarbejdes konkrete bevillingsnotitser som led i anmodning om midler fra Freds- og Stabiliseringsfonden til et af J9 indstillet stabiliseringsprojekt. Oversættelsen i J9 består således i den konkretisering af politiske ambitioner, forsvarschefens og Værnsfælles Forsvarskommandos direktiver, der sker, når disse tekster udmøntes til detaljerede opgavebeskrivelser for konkrete stabiliseringsprojekter.<sup>113</sup>

J9 fungerer derudover som bindeled mellem den ministerielle del af stabiliseringsstrukturen og forsvaret. Sektionen er det sted i forsvarets egen struktur, hvor idéer/anmodninger fra forskellige dele af strukturen samles, sagsbehandles og prioriteres. J9 udgør også det kontaktpunkt, hvor forsvarsministeriets ansvarlige sagsbehandler kan henvende sig, når der kommer en specifik anmodning om et stabiliseringsbidrag fra dansk forsvar, fra eksempelvis NATO, FN, Storbritannien eller modtagerlande. I sådanne tilfælde kan Forsvarsministeriets sagsbehandler f.eks. henvende sig til J9 med henblik på at afklare, hvorvidt forsvaret har kapaciteter, der gør det muligt at besvare den givne henvendelse.<sup>114</sup> J9 fungerer derudover som bindeleddet og kontaktpunkt til forsvarets udsendte stabili-



seringsstruktur. J9 spiller således en central rolle i forhold til at imødekomme efterspørgsel efter stabiliseringsbidrag til konkrete projekter, idet sektionen hjælper med at konkretisere, hvilke kapaciteter forsvaret kan opstille som svar på en given henvendelse. Det er med andre ord her, at ambition, målsætning og tilrettelæggelse oversættes til konkrete stabiliseringsprojekter.

Idet J9 ikke har selvstændige kapaciteter, som kan stilles til rådighed for en given stabiliseringsopgave, afhænger J9's mulighed for at oversætte henvendelser/efterspørgsel til konkrete bidrag af, hvilke samt hvor mange kapaciteter de enkelte værnstabe, kommandoer og/eller styrelser vælger at stille til rådighed for en given stabiliseringsopgave. Med andre ord afhænger tilvejebringelsen af et specifikt stabiliseringsbidrag fra værnstabe og kommandoer alene af 'oversættelsesprocessen' af forespørgslen mellem ministeriet og Værnsfælles Forsvarskommando.

Værnstabene og kommandoerne er organisatorisk sidestillet med J9, hvilket betyder, at J9 i den nuværende struktur for forsvarets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser alene har en koordinerende funktion. Dette giver anledning til en altafgørende præmis for sidste og fjerde led i oversættelsen, nemlig den proces, hvorved forsvarets værn og kommandoer stiller kapaciteter til rådighed og derved muliggør den egentlige udførelse af en given stabiliseringsopgave. J9's tilbagemelding på Forsvarsministeriets anmodning afhænger med andre ord af de enkelte værnsprioriteringer af stabiliseringsopgavens varetagelse.

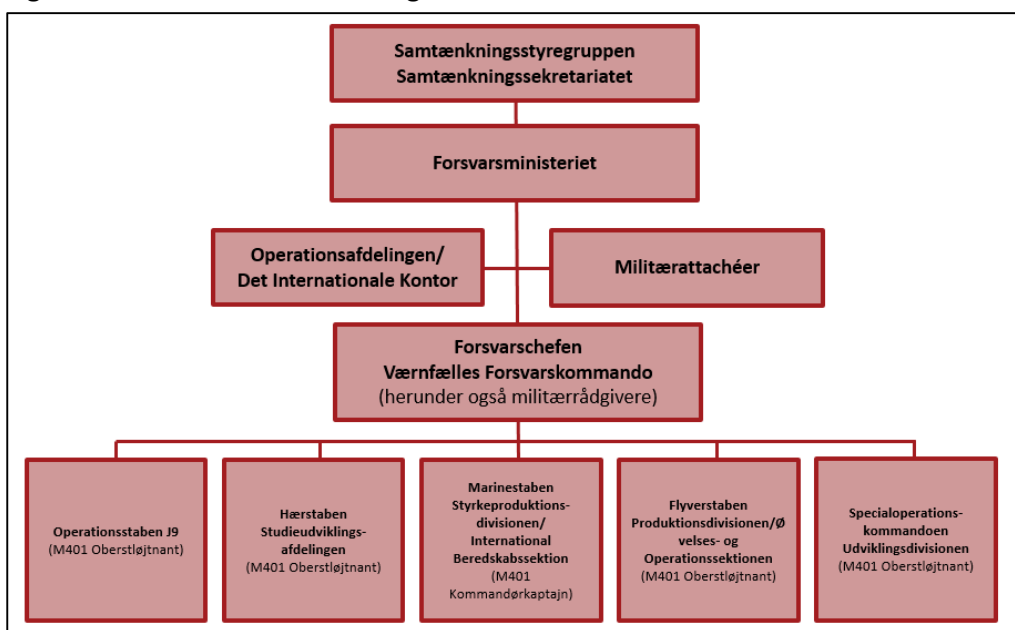
For så vidt angår værnstabenes og kommandoernes afgivelse af kapaciteter til et givet stabiliseringsprojekt sker prioriteringen – eller undladelse – imidlertid ikke alene på baggrund af J9's henvendelse (på vegne af ministeriet), men også på baggrund af de respektive værnstabe og kommandoers handlingsprogrammer. **Fjerde led** i oversættelsen af de politiske ambitioner sker i værnstabenes og kommandoernes handlingsplaner,<sup>115</sup> hvor oversættelsen fra politisk ambition<sup>116</sup> til konkret bidrag sker i udarbejdelsen af handlingsprogrammer. Her nedbrydes direktivet til konkrete programmer, som både er en prioritering af de forskellige opgaver og en direkte befaling til underliggende myndigheder om blandt andet løsningen af stabiliseringsopgaven.

En undersøgelse af værnenes handlingsprogrammer har vist følgende:

- Hærens handlingsprogram: Stabiliseringsindsatser er en sekundær opgave.<sup>117</sup>
- Søværnets handlingsprogram: Stabiliseringsindsatser er en prioriteret opgave.<sup>118</sup>
- Flyvevåbnets handlingsprogram: Stabiliseringsindsatser er ikke inkluderet i opgavehierarkiet.<sup>119</sup>
- Specialoperationskommandoen: Stabiliseringsindsatser er en prioriteret opgave.<sup>120</sup>

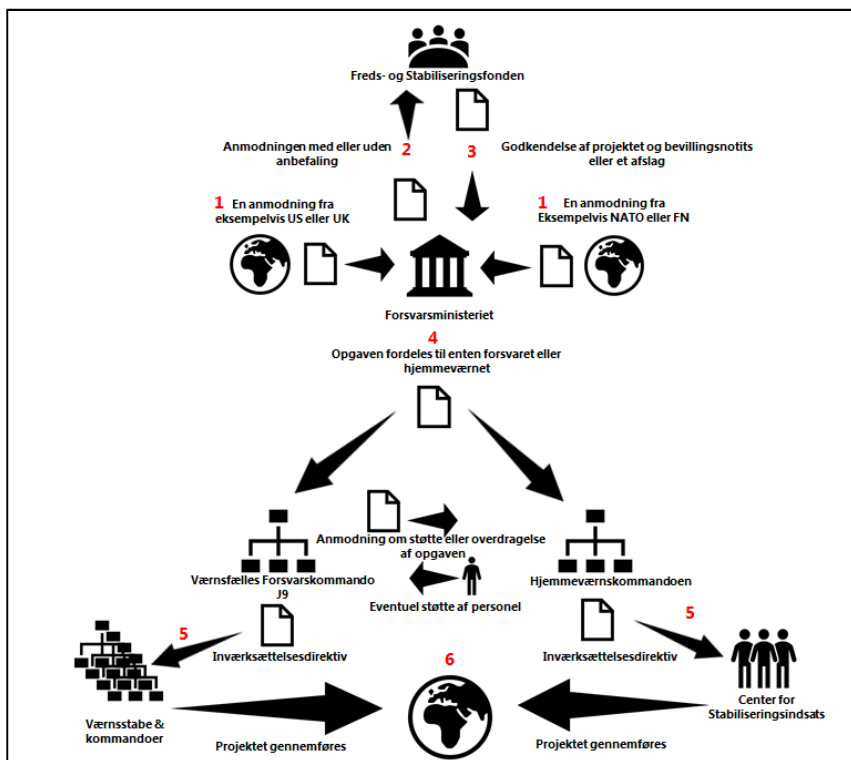
I tillæg til den forskel – dvs. hvordan/hvorvidt stabiliseringsopgavens varetagelse beskrives i specifikke handlingsprogrammer – har de enkelte værnstabe og kommandoer også valgt forskellige modeller for forankringen af stabiliseringsopgaven, jf. figur 2 (organisationsdiagrammet). Hærstaben har forankret opgaven i studie- og udviklingssektionen, dog uden at øremærke personel direkte til opgaven. Marinestaben har oprettet et stabiliseringselement i deres internationale beredskabssektion, som alene har til opgave at varetage stabiliseringsopgaven. På trods af at stabiliseringsopgaven ikke indgår i Flyvevåbnets handlingsprogram, er opgaven imidlertid forankret i Flyverstabens Øvelses- og Operationssektion. Her er dog ikke disponeret personel, som alene har til opgave at sagsbehandle stabiliseringsområdet. Endelig er Specialoperationskommandoen, som en forholdsvis ny myndighed, først nu i gang med at udvikle deres mulige bidrag til varetagelse af stabiliseringsopgaven, som for nuværende er forankret i kommandoens udviklingsdivision.

**Figur 2: Forsvarets stabiliseringsstruktur**



I 2011 oprettede Hjemmeværnet Kapacitetsopbygningscentret, nu kaldet Center for Stabiliseringsindsatser, som er ansvarlig for Hjemmeværnets internationale opgaver, herunder bidrag til Danmarks internationale stabiliseringsindsatser. Hjemmeværnets internationale opgaver består hovedsageligt i at støtte forsvaret i dets opgaveløsning. Med oprettelsen af Center for Stabiliseringsindsatser blev det nemmere at stille hjemmевærnskapacitet til rådighed for den del af forsvarets opgaveløsning, der omhandler stabiliseringsindsatser. Hjemmевærnssoldaterne udgør en fleksibel kapacitet med både militære og civile kompetencer og kvalifikationer.<sup>121</sup> I praksis tildeles Hjemmевærnet stabiliseringsopgaver, enten ved at de direkte kontaktes af Forsvarsministeriets Internationale Kontor med en konkret opgave, eller ved at J9 henvender sig til centret for personelstøtte til et eller flere projekter. Hjemmевærnet kan ligeledes henvende sig til Freds- og Stabiliseringsfonden via Forsvarsministeriet med forslag til nye stabiliseringsprojekter. I nogle tilfælde ses det også, at når forsvarets øvrige værn og kommandoer melder, at de ikke kan stille kapaciteter til rådighed for en given stabiliseringsopgave, så videregives den til Hjemmевærnets Center for Stabiliseringsindsatser.<sup>122</sup>

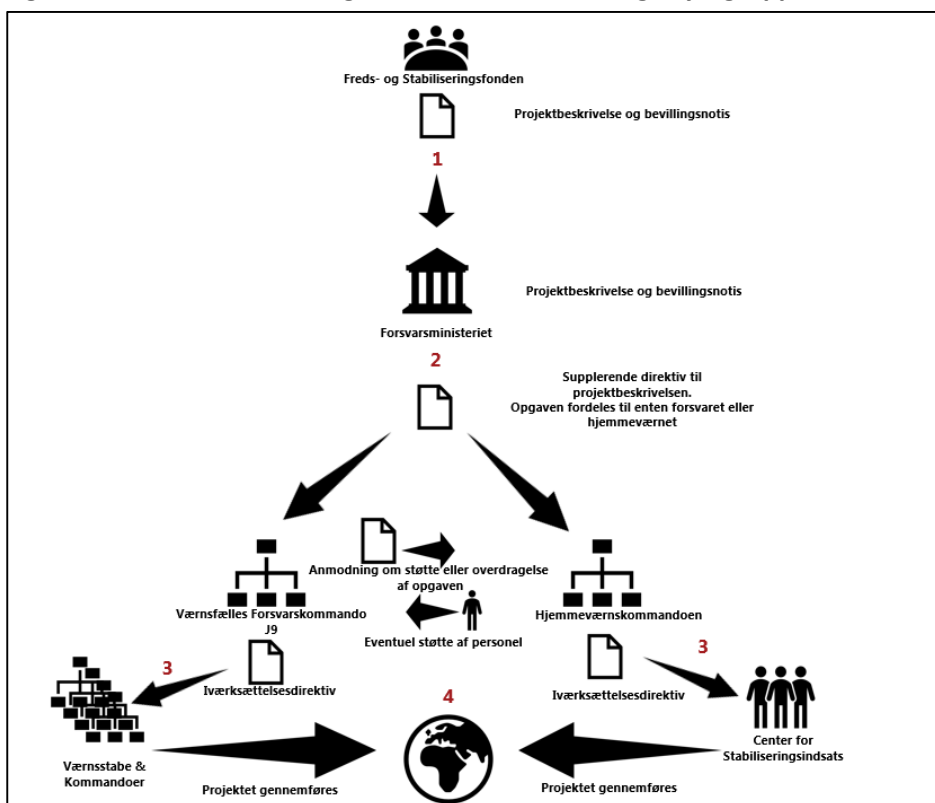
**Figur 3: Processen for eksterne henvendelser**



### 3.2 Forsvarets styringsmekanismer og processer for stabiliseringsindsatser

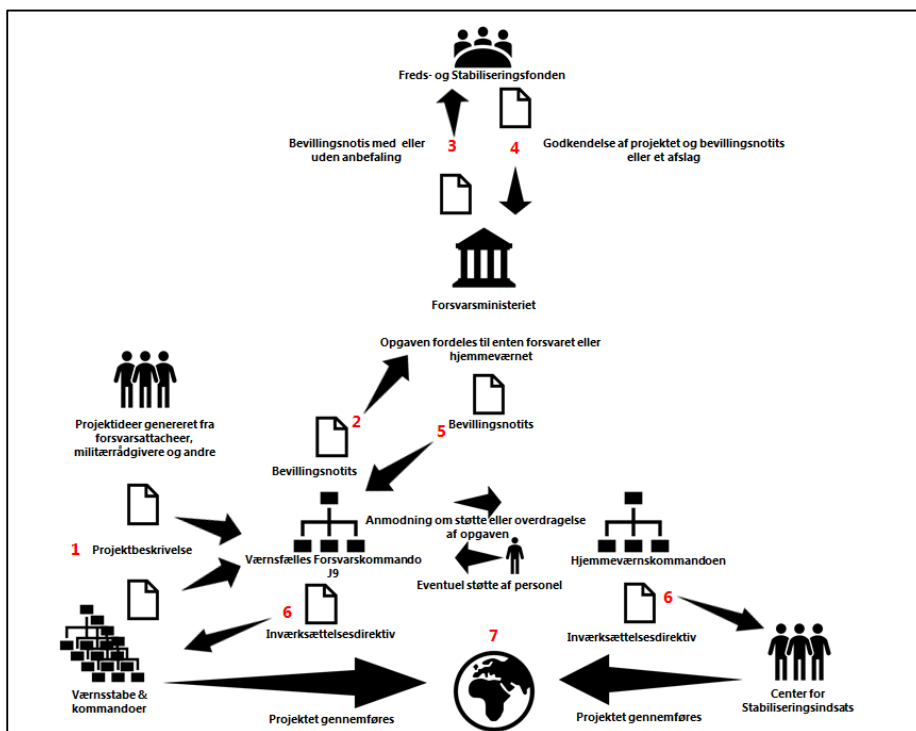
Selve planlægningen af et stabiliseringsprojekt med bidrag fra forsvaret starter ved, at J9 modtager eller selv udarbejder en projektbeskrivelse, som derefter sagsbehandles og fremsendes i form af en bevillingsnotits<sup>123 124</sup> via Forsvarsministeriet til godkendelse af Samtækningsstyregruppen.<sup>125</sup> I visse tilfælde skal den relevante minister også give sin godkendelse. Når projektet er godkendt i Samtækningsstyregruppen, udarbejder J9 derefter et iværksættelsesdirektiv, der sætter rammen for, at den udførende myndighed kan iværksætte projektet. Udarbejdelsen af et iværksættelsesdirektiv sker med accept fra og i koordination med den udførende myndighed, idet Operationsstaben, som ovenfor beskrevet, er sideordnet med de øvrige værnstabe og kommandoer. Dette betyder, at ingen af de værnstabe eller kommandoer i forsvarets struktur, som J9 måtte henvende sig til med henblik på at frigive kapaciteter fra forsvaret til at varetage en specifik stabiliseringsopgave, er forpligtede over for J9 til at stille kapaciteter til rådighed for den konkrete stabiliseringsopgave. Det er derimod alene forsvarschefen, der kan pålægge en værnstab eller kommando at varetage en specifik opgave, også for så vidt angår stabiliseringsbidrag. Finansieringen af de enkelte stabiliseringsprojekter, eller bidrag hertil, sker via midler fra Freds- og Stabiliseringsfonden og forsvarets egne midler. Den udførende myndighed<sup>126</sup> af det respektive projekt afholder selv lønudgifter tilknyttet projektet.<sup>127</sup>

Figur 4: Processen for idéer genereret i Samtækningsstyregruppen



Skabes idéen til et nyt projekt i Samtækningsstyregruppen, udarbejder Samtækningssekretariatet en godkendt bevillingsnotits, som sendes til J9 via Forsvarsministeriet. J9 udarbejder derefter igen et iværksættelsesdirektiv i koordination med den udførende myndighed, hvorefter projektet iværksættes. Under gennemførelsen af stabiliseringsprojekterne rapporteres regelmæssigt om målopfyldelsen af projekterne. J9 er her ansvarlig for, at der bliver fulgt op på rapporteringen, og at eventuelle uhensigtsmæssigheder rettes.<sup>128</sup> Der gennemføres ligeledes en årlig evaluering af de igangværende projekter. J9's årlige rapportering gennemføres som en vurdering af målopfyldelsen ud fra de delmål og mål, der er anført i bevillingsnotits eller bemyndigelse. Såfremt der er afvigelse fra mål og delmål i forhold til tidsplaner og økonomisk forbrug, skal der anføres begrundelse for disse afvigelser. Der skal i den forbindelse udarbejdes et forslag til en justering af mål, delmål samt tidsplaner og økonomi. Alle større, løbende ændringer i relation til bevillingsnotitsen skal godkendes af Samtækningsstyregruppen. Afslutningsvis foretages en evaluering og afrapportering, når projektet afsluttes.<sup>129</sup> J9 modtager de indkomne rapporter, sagsbehandler dem og sender dem til Samtækningsstyregruppen via Forsvarsministeriet.<sup>130</sup> Det er Samtækningssekretariatet, der i praksis opsamler og behandler J9-afrapporteringerne samt eventuelle forslag til ændringer og bevillingsnotits fremsendt af J9. Dette materiale forelægges derefter for Samtækningsstyregruppen og indgår i Udenrigsministeriets samlede evaluering.<sup>131</sup>

**Figur 5: Processer for idéer genereret nede i organisationen**



### 3.3 Organisationskulturen

Kultur forstås som et mønster af fælles, grundlæggende antagelser, som organisationen deler til løsning af interne og eksterne udfordringer. I hverdagen præsenteres kulturen til nye medarbejdere som udtryk for den korrekte måde at opfatte, tænke og føle om alle aspekter i organisationen.<sup>132</sup> Kulturen er derfor en del af organisationen på lige fod med strukturen, processerne og rammerne. De mønstre, som udgør kulturen i organisationen, formes af forskellige diskurser.<sup>133</sup> Diskurserne kan enten fremme eller hæmme opgaveløsningen, hvilket også gælder varetagelsen af stabiliseringsopgaven i forsvaret. På baggrund af interviews, workshop samt dokumentanalyser har vi identificeret følgende diskurser i forsvarets struktur, med betydning for stabiliseringsopgavens varetagelse:

**Rationaliseringsdiskursen:** Besparelsen i forsvarsforliget 2013-2017 bevirkede, at forsvarschefens fokus blev rettet mod en stram styring af de økonomiske midler. Dette fokus er smittet af hele vejen ned igennem forsvarets struktur og har medført, at prioriteten hos især hæren og flyvevåbnet ligeledes har været på opstilling, udrustning, uddannelse og indsættelse af kampenheder. Implicit er forståelsen ved værnstabsene og kommandoerne, at den overordnede politiske prioritet er besparelsen fra forliget 2013-2017. Det fremgår ligeledes af forsvarschefens direktiv,<sup>134</sup> hvor besparelsen og styring af økonomien adresseres først, og derefter forsvarets operative virke.

Det betyder, at stabiliseringsindsatser nedprioriteres, især hvad angår afgivelse af personel – grundet udgifterne forbundet hermed.<sup>135</sup> I praksis ses denne nedprioritering af stabiliseringsopgavens varetagelse for så vidt angår frigivelse af personel eksempelvis ved, at der vælges færre personelkrævende projekter, og at stabiliseringsopgaverne i nogle tilfælde bemannes med reservepersonel eller frivillige fra Hjemmeværnet frem for med fastansatte enkeltpersoner. De frivillige og reservepersonellet anvendes, dels fordi der således ikke opstår længerevarende vakancer i faste stillinger, dels qua deres kombination af civile og militære kompetencer på særlige områder, som netop er centralt for varetagelsen af stabiliseringsopgaver.<sup>136</sup> I både interviews og workshop påpeger personer på forskellige niveauer i forsvarets stabiliseringsstruktur desuden, at en forstærkende årsag til at anvende Hjemmeværnets frivillige i forbindelse med bidrag til internationale stabiliseringsopgaver har været, at deres aflønning kan ske med midler fra Freds- og Stabiliseringsfonden.<sup>137</sup>

**Raison d'être-diskursen:** I en række interviews såvel som i forbindelse med en workshop med deltagelse af centrale personer i forsvarets stabiliseringsstruktur tydeliggøres en **raison d'être**-diskurs, som er med til at forme kulturen i forsvarets organisation og stabiliseringsstruktur. Diskur-

sen handler om, hvordan stabiliseringsopgaven opfattes, eller ikke opfattes, som en 'naturlig' del af kerneopgaven hos de enkelte værn. Hvor nogle værn – hæren og flyvevåbnet – har sværere ved at se, hvordan stabiliseringsopgaven passer ind i deres opfattelse af 'kernen' i deres opgaveløsning, sætter andre værn/kommandoer omvendt spørgsmålstegn ved, hvorfor stabilisering ikke blot forstås som en 'naturlig' del af forsvarets internationale opgaveløsning – frem for som en særskilt opgave, med særskilte processer. Således er der med andre ord en markant uklarhed om stabiliseringsopgavens placering og prioritering i relation til andre opgaver, som de enkelte værn har bedre erfaring med og uddannelse i at varetage. Hæren føler sig således bedst klædt på til eksempelvis at varetage opgaver såsom indsættelse af store enheder i kampopgaver.<sup>138</sup> Og, som det ses især af Flyverstabens handlingsprogram, har stabiliseringsopgaven også meget begrænset bevågenhed i denne værnstab.<sup>139</sup> Pointen er her, at den kultur, som er med til at forme de enkelte værnstabe og kommandoers forståelse af, hvor central stabiliseringsopgavens varetagelse er for deres eksistensberettigelse (kerneopgave, erfaring, etc.), har stor betydning for stabiliseringsopgavens varetagelse.

**Afrikaforskrækkelse-diskursen:** En anden diskurs, som fremkom i interviews med respondenter med forskellig afstand til stabiliseringsopgaven – og berøring med såvel den nuværende som tidligere stabiliseringsstruktur – er det, der eksempelvis henvises til som 'Afrika-forskrækkelse'. Denne diskurs refererer til, at der i nogle dele af forsvaret findes en betydelig modstand mod at gennemføre operationer og projekter på det afrikanske kontinent<sup>140</sup>. Forskrækkelsen angår såvel geografiske udfordringer som kulturelle forskelle. Diskursen er stærkt hæmmende for udførelsen af stabiliseringsprojekter i Afrika, fordi det i praksis betyder, at det kan være særligt svært at frigive kapaciteter fra forsvarets værn, kommandoer og styrelser til at varetage stabiliseringsopgaver på det afrikanske kontinent.<sup>141</sup> Den udfordring, som denne diskurs indebærer, når man samtidig ser på de politiske ambitioner for, hvilke sikkerhedsmæssige udfordringer forsvarets bidrag til internationale stabiliseringsopgaver skal være med til at løse (flygtningestrømme, skrøbelige stater, maritim kriminalitet m.v.), vender vi tilbage til i rapportens afsluttende konklusionskapitel.

**Det uudnyttede potentiale-diskursen:** Hvor ovennævnte aspekter af organisationskulturen kan risikere at hæmme stabiliseringsopgavens varetagelse, findes der dog samtidig også positive aspekter. Et eksempel herpå er særligt udtalt i måden, hvorpå henholdsvis Søværnet og Specialoperationskommandoen forstår og italesætter deres bidrag til internationale stabiliseringsindsatser. Her italesættes stabiliseringsopgaven som en opgave, der giver mulighed for at udfylde et uudnyttet potentiale, i den forstand at stabiliseringsopgaven giver mulighed for at bringe forsvarets kapaciteter i spil på nye måder og i nye sammenhænge. Specialoperationskommandoen har således, siden kom-

mandoens oprettelse i 2014, haft fokus på at udvikle et koncept omkring stabilisering i en specialoperationskontekst. Dette har de seneste år resulteret i en række forskellige pilotprojekter omkring øvelses- og uddannelsessamarbejder med afrikanske partnere.<sup>142</sup> Dette arbejde har Specialoperationskommandoen udført på eget initiativ. I modsætning til Specialoperationskommandoen har Søværnet gennem en længere årrække bidraget til forskellige stabiliseringsindsatser i Østafrika, og stabiliseringsopgavens varetægelse forstås, hos centrale personer i flåden, som en vigtig kerneopgave.<sup>143</sup> Denne positive italesættelse af stabiliseringsopgaven har været en vigtig medvirkende faktor til, at netop disse enheder i forsvaret har fundet det muligt at tildele området personelressourcer.

### 3.4 Oversættelser

I de foregående afsnit er der beskrevet en række oversættelser af stabiliseringsindsatsopgaven, som går fra det politiske niveau, over Forsvarsministeriet, Værnsfælles Forsvarskommandoen og ned til de udførende led i forsvarets organisation. Oversættelsen omhandler dels en konkretisering af stabiliseringsopgaven – det vil sige om, hvordan det politiske ønske om stabilisering kan oversættes til noget, som forsvaret har kapaciteter og kompetencer til at udføre. Dels vedrører oversættelsen prioritering af stabiliseringsopgaven, og på hvilke præmisser dette sker. I den undersøgte struktur sker denne oversættelse mellem niveauerne og i forhold til de parallelle kommunikationsveje, som er henholdsvis den officielle vej fra Samtækningsstyregruppen, Forsvarsministeriet, forsvarschefen, Værnsfælles Forsvarskommando og værnsstabe og kommandoer og sagsbehandlervejen mellem kontoret for internationale operationer, J9 og sagsbehandlerne i værnsstabene og kommandoerne. Denne tostrengede kommunikationsvej, med indlejrede oversættere, har den konsekvens, at der ikke i alle tilfælde er kongruens imellem de budskaber (omhandlende stabiliseringsopgaven), der kommunikerer af henholdsvis den formelle og den uformelle kommunikationsvej. Det faktum, at den eksisterende stabiliseringsstruktur således indebærer to parallelle og ikke nødvendigvis samstemte kommunikationsveje, har forskellige effekter. På den ene side kan det at have en uformel sagsbehandlervej være med til at give en hurtig og fleksibel sagsbehandling uden om niveauerne chefer. På den anden side kan parallelle kommunikationsveje også få den konsekvens, at sagsbehandlingen bliver ukoordineret, og at ledelsens visioner ikke tilgodeses, idet målet alene er at løse én konkret opgave ad gangen.<sup>144</sup>

Såfremt de to kommunikationsveje ikke i tilstrækkeligt omfang er kongruente, indebærer det en risiko for, at to forskellige budskaber kommunikerer ned til de enkelte værn. Det kan give anledning til forvirring omkring stabiliseringsopgaven prioritering, hvis der eksempelvis ikke er overens-

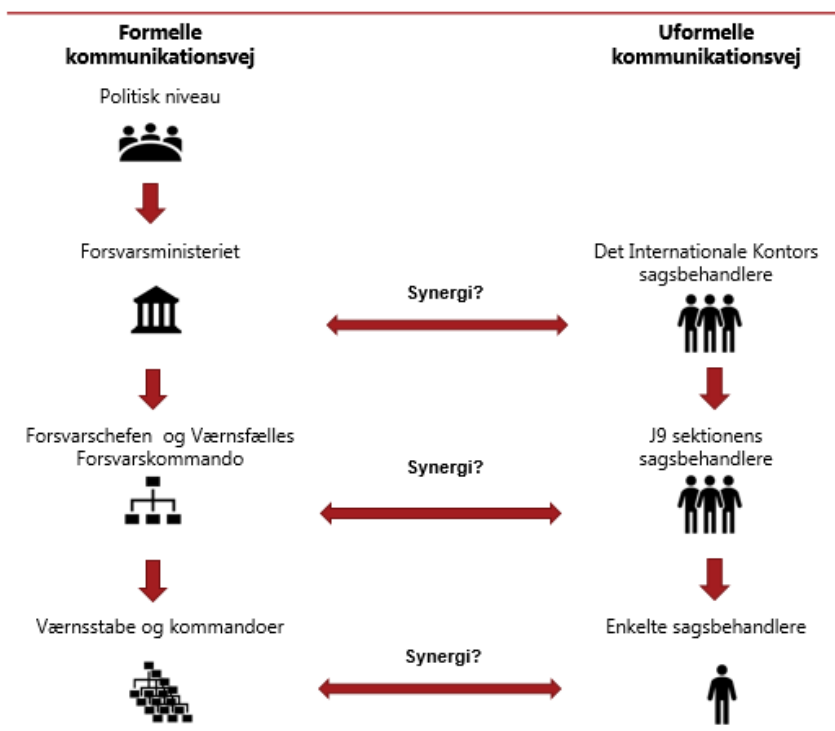


stemmelse mellem kommunikationen fra ministeriets Internationale Kontor og stabiliseringsopgavens beskrivelse i direktivet og videre til handlingsprogrammer.

Yderligere er der en risiko for, at der i oversættelsen mellem niveauerne opstår en diskrepans mellem, hvad det udførende led ønsker at udføre, og hvad det højere ønsker udført. Det ses yderligere i oversættelsen fra 'stabiliseringsopgaver' til 'militær kapacitetsopbygning', hvorved der opstår risiko for, at stabiliseringsopgavens mulige bredde indsnævres i denne oversættelsesproces, og hvor muligheden for andre former for stabiliseringsbidrag fra forsvaret risikerer at blive forbigået. Endvidere er prioriteterne ikke enslydende i oversættelsen fra direktivet til handlingsprogrammerne, hvorved der kan opstå mangel på ressourcer til konkrete projekter.

For at undgå disse uønskede effekter af strukturens parallelle kommunikationsveje vil det være hensigtsmæssigt at styrke synergien mellem de to kommunikationsveje. Dette vil blandt andet styrke muligheden for at drøfte og vurdere, hvorvidt de politiske stabiliseringsambitioner oversættes i overensstemmelse med de politiske ønsker for anvendelsen af forsvarets kapaciteter i internationale stabiliseringsindsatser. Af interviews, workshopafholdelse og dokumentanalyse fremgår det, at de omtalte oversættelser finder sted mellem det politiske niveau og ministerielle niveau, internt i Forsvarsministeriet, mellem Forsvarsministeriet og forsvaret og internt i forsvarets strukturer, jf. figur 6:<sup>145</sup>

**Figur 6: Udfordringer i oversættelserne mellem niveauerne**



### 3.5 Udfordringer i stabiliseringsstrukturen og de tilhørende processer

Igennem interviews med en række nøglepersoner i forsvarets nuværende og tidligere stabiliseringsstruktur, såvel som ved afholdelse af en 'stabiliserings-workshop', har det været muligt at afdække en række udfordringer i forsvarets nuværende stabiliseringsstruktur og dens processer.

**Prioritering af personel og varsling forud for afgivelser:** Det påpeges i både interviews og workshop, at det formentlig vil kunne lade sig gøre at tilvejebringe flere personelressourcer til projekter under Freds- og Stabiliseringsfonden, hvis de blev varslet i god tid omkring afgivelserne. Der er med andre ord risiko for modstridende timings-hensyn, eftersom Freds- og Stabiliseringsfonden netop har sin styrke i, at der gives mulighed for at reagere hurtigt og fleksibelt i krisesituationer.<sup>146</sup> Spørgsmålet bliver så, hvordan disse divergerende timings-hensyn bedst imødekommes på en måde, der sikrer den mest optimale anvendelse af forsvarets kapaciteter i forbindelse med internationale stabiliseringsindsatser. Med andre ord ønsker både fonden og værnstabsene, at forsvaret er i stand til at bidrage, når der opstår mulighed for at stille med kapaciteter til et projekt, der ligger inden for rammen af politiske målsætninger, Freds- og Stabiliseringsfondens retningslinjer og forsvarschefens direktiv. Men samtidig har netop dette timings-hensyn i visse tilfælde vist sig at stå i vejen for, at forsvarets myndigheder kunne tilvejebringe det ønskede personel. Eksempelvis arbejder værnstabsene og kommandoerne normalvis med en 12-måneders planlægningsproces omkring nationale og internationale indsættelser og øvelsesvirksomhed.

Udfordringen er derfor, at når anmodningen om støtte til et stabiliseringsprojekt kommer med kort varsel, vil det ikke altid være muligt for de enkelte værn og kommandoer at opstille 'drømmeholdet' til den konkrete opgaveløsning, da relevant personel eksempelvis er udsendt eller afsat til andre opgaver. Det påpeges således i både interviews og workshoppen, at der er risiko for, at de kapaciteter, som afsættes til en stabiliseringsopgave, der skal løses med kort varsel, bliver sammensat af de soldater, 'som er tilbage i gården', når andet personel er afsat til at varetage andre opgaver.<sup>147</sup> Omvendt er 'løsningen' ikke blot at arbejde med en længere planlægningsperiode, da dette risikerer at mindske den fleksibilitet, som netop er en af styrkerne ved Freds- og Stabiliseringsfondens struktur. Spørgsmålet er snarere, hvordan begge hensyn kan tilgodeses i forsvarets strukturer og processer for bidrag til internationale stabiliseringsindsatser.

**Juridiske udfordringer:** På det juridiske område er der en række uafklarede forhold omkring, hvordan stabiliseringsprojekterne klassificeres og gennemføres. I de tilfælde, hvor en stabiliseringsindsats pågår uden en klar juridisk aftale med de involverede partnerlande, klassificeres eksempel-

vis et uddannelsesprojekt som øvelsesvirksomhed – og ikke som kapacitetsopbygning. Ligeledes betegnes afgivelser af militært personel til stabiliseringsprojekter ofte som en tjenesterejse og ikke som en udsendelse.<sup>148</sup> Den juridiske konsekvens af dette er, at ved en tjenesterejse er forsikringsordninger, tillæg, ydelser og privilegier forbeholdt veteraner, i modsætning til hvis projektet blev klassificeret som en almindelig udsendelse til f.eks. Afghanistan eller Irak. Årsagen til denne forskel er formodentlig, at udsendelse i en international mission kræver et mandat fra Folketinget, hvorimod en lang tjenesterejse eller deltagelse i en international øvelse kan godkendes af enten Forsvarsministeriet eller Værnsfælles Forsvarskommando. Overordnet synes der at være visse udfordringer for så vidt angår klassificering og betegnelse af de konkrete bidrag, som stabiliseringsopgaven oversættes til i de konkrete bidrag. Forsvarsministeriet kan eksempelvis klassificere et stabiliseringsbidrag som 'øvelsessamarbejde', hvor forskellen mellem øvelsessamarbejde og 'militær kapacitetsopbygning' – hvoraf noget pågår midt i en krigszone<sup>149</sup> – er uklar, og derfor ikke uden konsekvens.<sup>150</sup>

**Forankringen:** Det er blevet fremhævet i både interviews og i workshoppen, at løsningen af stabiliseringsopgaven i forsvaret er kendetegnet ved, at den mangler en solid forankring i operationsstaben, værnstabene og i kommandoerne. Indledningsvis opstår problemet ved, at stabiliseringsopgaven ikke er udtrykt klart og enslydende i værnstabenes og kommandoernes handlingsprogrammer, hvorved opgavens betydning og ressourcetildeling ikke sikres ud i forsvarets struktur. Interviewpersoner på forskellige niveauer i forsvarets stabiliseringsstruktur påpeger således, at når opgaven ikke er forankret i et handlingsprogram, bliver det svært for de enkelte myndigheder at have et konkret kontaktpunkt for stabiliseringsopgaven. Og denne mangel vanskeliggør igen værnernes og kommandoernes deltagelse i stabiliseringsprojekter.

### 3.6 Delkonklusion

Den nuværende stabiliseringsstruktur beror på, at der er overensstemmelse mellem de prioriteringer, som rammer forsvarets struktur med henblik på frigivelse af kapaciteter fra de enkelte værn, kommandoer og styrelser. Prioriteringerne af stabiliseringsopgaven sker på den ene side i form af direktivet og på den anden side i form af konkrete anmodninger fra Forsvarsministeriets Internationale Kontor til J9. Samtidig eksisterer der i den nuværende struktur ingen eksplicit mekanisme, hvorved en overensstemmelse mellem disse parallelle kommunikationsveje tilsikres. Der er med andre ord på dette niveau i strukturen ikke blot tale om parallelle kommunikationsveje, men også om en parallel prioriteringsproces, som risikerer at komplicere stabiliseringsopgavens prioritering og formulering i ministeriet. Sådanne divergerende prioriteter kan eksempelvis betyde, at værnstabenes og

kommandoernes fokus på at opfylde hensigterne i direktivet kan risikere at vanskeliggøre tilvejebringelsen af de nødvendige ressourcer til udførelse af stabiliseringsindsatserne.

Nogle vigtige præmisser og udfordringer ved forsvarets nuværende struktur for bidrag til internationale stabiliseringsindsatser handler således om risikoen for konkurrerende prioriteringer.

De konkurrerende prioriteringer ses ikke alene mellem stabiliseringsindsatser og øvrig militær opgaveløsning, men også internt i kapacitetsopbygningen. Forsvarsministeriet har ikke over for Værnsfælles Forsvarskommando tilkendegivet, hvilke stabiliseringsindsatser der prioriteres over øvrige, hvilket betyder, at det er ”først til mølle” i kampen om de tilbageværende ressourcer. Der er med andre ord tale om en dobbelt udfordring for J9. Først afstedkommer den manglende ledelsesmæssige prioritering af stabiliseringsindsatser generelt, at J9 bliver ”andenvælger” i forhold til forsvarets kapaciteter, og dernæst udfordres J9 af, at der fra det ministerielle niveau ikke er prioriteret internt mellem stabiliseringsindsatserne, hvorved alting er lige vigtigt.

De ovenfor beskrevne udfordringer vil ikke kunne løses ved alene at tilføje flere ressourcer til hele forsvarets organisation. I så fald vil det kunne forventes, at divergerende prioriteringer af stabiliseringsopgaven fortsat vil vanskeliggøre opgavevaretagelsen. En vigtig del af udfordringen handler derfor snarere om, hvordan forsvarets ressourcer prioriteres mellem de forskellige forligsbestemte opgaver. Det er eksempelvis dette prioriteringsspørgsmål, der på mange måder bliver afgørende for, at besparelser i forsvaret ender med at ramme den lavest prioriterede opgave – og det er her, at stabiliseringsstrukturen rammes, når den prioritering og ’velvilje’, som J9 er afhængig af, ikke findes hos værn og kommandoer, der i visse tilfælde prioriterer deres ressourcer anderledes. Stabiliseringsopgavens varetagelse i Operationsstabens J9-sektion risikerer med andre ord at blive hæmmet af, at denne sektion er sideordnet med de øvrige stabe og kommandoer. Det betyder for det første, at J9 ikke kan betale for afgivelser af ressourcer. For det andet betyder det, at sektionen ikke er hævet til afdelingsniveau, hvilket begrænser sektionens gennemslagskraft og de personelressourcer, som kræves for at forhandle sig til en ’velvilje’ for afgivelser af ressourcer til stabiliseringsprojekterne.

## 4. Konklusion og anbefalinger

I denne rapport har vi belyst stabiliseringsbegrebets betydning i en dansk politisk kontekst og kortlagt de strukturer i forsvaret, der udmønter politisk hensigt. I både analysen af stabiliseringsbegrebets betydning og i kortlægningen af forsvarets stabiliseringsstruktur har rapporten haft fokus på den oversættelse, der sker, når bredt formulerede politiske stabiliseringsambitioner og opgavebeskrivelser omsættes til konkrete bidrag fra dansk forsvar. Med dette fokus har rapporten identificeret en række mulige optimeringspunkter, der dels omhandler de udfordringer, som begrebets flertydighed risikerer at foranledige, dels en række u hensigtsmæssigheder i måden, hvorpå 'stabiliseringsambitionen' kommunikerer fra det politiske niveau og ned til de udførende led i forsvarets organisation, værn og kommandoer.

Rapporten identificerer tre forskellige, men tæt relaterede prioriterings-dilemmaer:

- Hvordan prioriteres der blandt de mange *forskellige politiske målsætninger*, som omgærder stabiliseringsbegrebet – både angående formål, samarbejdspartnere, geopolitiske hensyn, samt hvor på konfliktspektret danske stabiliseringsbidrag skal fokuseres?
- Hvordan prioriteres der mellem *forskellige opgaver i forsvarets opgaveportefølje* – særligt når de parallelle kommunikationsveje ikke altid sender entydige signaler fra strukturens øverste niveauer til de udførende led i forsvaret?
- Hvordan prioriteres opgavevaretagelsen *på tværs af forsvarets værn og kommandoer* – særligt i lyset af øget fokus i policy-dokumenter på behov for koordineret planlægning og indsættelse?

Hertil kommer, at ikke alene stabiliseringsbegrebet, men også andre centrale begreber – såsom militær kapacitetsopbygning og forebyggelse – er omgærdet af uklarhed. Forebyggelse kan således både henvise til indsatser, der skal forebygge, at migranter kommer til Europa, og til indsatser, der skal forebygge, at store befolkningsgrupper i første omgang ser det nødvendigt at flygte fra voldelig konflikt eller migrere fra ringe levevilkår. Denne tvetydighed er vigtig, når man skal tage stilling til, hvordan konkrete stabiliseringsbidrag fra forsvaret kan imødekomme det ene eller begge betydninger af begrebet. Angående militær kapacitetsopbygning peger rapporten på, at der for nuværende ikke synes at være drøftelser om de mulige konsekvenser af, at stabiliseringsopgaven, når man ser på forsvarets konkrete bidrag, i høj grad oversættes til militær kapacitetsopbygning. Denne begrænsning af begrebets betydning har direkte indflydelse på de politiske målsætninger, som det der-

ved bliver muligt at opnå, hvis stabiliseringsopgaven altovervejende tager form af militært kapacitetsopbygningsbidrag. Derudover peger rapporten på, hvordan stabiliseringsopgavens 'betegnelse' i øvrigt har en række praktiske konsekvenser for de soldater, der skal udføre opgaven.

Såfremt dansk forsvars bidrag til internationale stabiliseringsindsatser yderligere skal bidrage til dansk sikkerhed, er det relevant at se på, hvordan strukturen for disse bidrag kan optimeres, og på, hvordan forventninger og politiske stabiliseringsmålsætninger kan konkretiseres på en måde, der gør det nemmere at evaluere, i hvilket omfang specifikke bidrag kan indfri disse målsætninger. Derfor afsluttes rapporten med tre sæt af anbefalinger, der henholdsvis omhandler det politiske, det ministerielle og det udførende niveau.

#### **4.1 Anbefalinger til det politiske niveau: Folketing og forligskreds**

Hvad angår det politiske niveau, kan der på baggrund af rapportens analyser udledes en række anbefalinger, der omhandler samspillet mellem Folketing, Forligskreds, Forsvarsministeriet og underliggende myndigheder.

##### **a) Stabiliseringsbegrebet: Prisen for fleksibilitet er behov for retning såvel som bevågenhed**

På den ene side har stabiliseringsbegrebets fleksibilitet mindst to vigtige funktioner: Dels er det med til at skabe bred politisk enighed om stabiliseringsopgavens vigtighed, dels låser det ikke Danmark, når der skal træffes valg om, med hvem, hvor og hvorfor vi skal bidrage til en specifik stabiliseringsindsats. På den anden side indebærer denne fleksibilitet imidlertid også forskellige omkostninger, herunder et 'enten-eller'-valg, hvor nogle politiske stabiliseringsambitioner prioriteres frem for andre, uden at der nødvendigvis er en decideret tydeliggørelse heraf. Et eksempel på dette er, når valget står mellem at tilgodese henvendelser fra mange forskellige stabiliseringspartnere eller at udarbejde færre – men større – langsigtede stabiliseringsbidrag og programmer. Omkostningen ved begrebets fleksibilitet er, med andre ord, at der kan opstå dilemmaer i begrebets oversættelse til konkrete stabiliseringsbidrag. For at minimere disse omkostninger anbefales det derfor, at der udarbejdes et policy-dokument eller lignende, hvor hensigten med stabiliseringen så vidt muligt indkredses, og hvor de politiske prioriteringer tydeliggøres for de aktører i forsvarrets struktur, der skal oversætte bredt formulerede ambitioner til konkrete stabiliseringsbidrag. Denne proces kan med fordel tage en inkluderende form, da inddragelse af en bred vifte af centrale aktører kan være med til at sikre ejerskab såvel som en fælles forståelse af stabiliseringsopgaven.

## **b) Øget politisk bevågenhed**

Det er observeret, at der er potentiale for at styrke evalueringen af og opfølgning på den forligsbestemte stabiliseringsopgave. Stabiliseringsbegrebets store fleksibilitet giver en frihed i opgaveløsningen, men kræver samtidig styring med den oversættelse, der sker i denne proces. En styrkelse af evalueringen af stabiliseringsbidragene kan dels bidrage til at skabe øget politisk bevågenhed, som kan forventes at smitte af på opgaveløsningens prioritering i forsvaret, dels til at sikre løbende politiske drøftelser – som minimum i forligskredsen – af den oversættelse, som sker, når bredt formulerede ambitioner koges ned til konkrete bidrag. Det anbefales derfor at sætte stabiliseringsopgavens varetægelse fast på dagsordenen til forligskredsmøder samt at overveje muligheden for tydeligere politiske opfølgingsmekanismer.

## **4.2 Anbefalinger til det ministerielle/tværministerielle niveau**

### **a) Tydeliggøre valg og fravalg i den samlede stabiliseringsprofil**

Ikke alene er det svært for den udførende del af strukturen at oversætte de bredt formulerede politiske stabiliseringsambitioner til konkrete bidrag. Det er ligeledes svært for det politiske niveau at få overblik over, hvilken samlet profil de mange forskelligartede stabiliseringsbidrag resulterer i. Det gælder særligt, hvad angår svarene på, med hvem, hvor, hvornår og hvorfor der tilgodeses, når man ser på forsvarets konkrete bidrag. Én mulighed er, at der i årsrapporter og bevillingsnotitser i højere grad lægges vægt på at beskrive det forgangne års indsatser, ikke blot som 'samtænkt stabilisering', men eksempelvis i kategorierne forebyggende stabiliseringsbidrag/genopbyggende stabiliseringsbidrag/stabilisering under konflikt, som bilaterale stabiliseringsbidrag/multilaterale stabiliseringsbidrag osv. Sådanne konkretiseringer vil bidrage til at tydeliggøre den fordeling, der tegner sig, og lette evalueringen af, hvilke politiske målsætninger der tilgodeses af dels enkeltstående stabiliseringsbidrag og dels i den samlede stabiliseringsprofil. Det anbefales derfor, at variationsparametre (hvor, hvem, hvornår, hvorfor) tydeliggøres i af-rapporteringer om forsvarets konkrete stabiliseringsbidrag (evt. i Samtækningsstyregruppens årsrapporter). Det vil lette evaluering af den samlede stabiliseringsprofil på politisk niveau for så vidt angår forsvarets bidrag hertil.

### **b) Produktudvikling**

Selv om det anbefales at indkredse begrebets betydning, anbefales det samtidig at overveje konsekvenserne af, at stabilisering i høj grad oversættes til militær kapacitetsopbygning i strukturens udførende led. Militær kapacitetsopbygning er en vigtig opgave og en opgave, som forskellige dele af forsvaret nu har erfaring med. Det er imidlertid ikke en opgave, der kan tilgodeses og

indfri alle de politiske ambitioner for, hvor, hvornår, med hvem og hvorfor dansk forsvar skal bidrage til internationale stabiliseringsindsatser. Der er et stort potentiale på området, og derfor anbefales det, at stabiliseringsområdet bliver produktudviklet. Det kan ske ved at se på den internationale best practice på området, som f.eks. bredere bidrag til security sector reform (SSR) eller NATO's Defence Institution Building-koncept.<sup>151</sup> I forlængelse heraf kunne man med fordel også igangsætte en dansk proces – med fokus på en videre analyse af, hvordan en sådan produktudvikling kan ske. Dette kunne udgøre et dansk bidrag til en styrkelse af international best practice inden for stabiliseringsområdet.

#### **c) Dissemination**

Det har stor værdi, at årsrapporter (tidligere resultatrapporter) fra Samtækningsstyregruppen er offentligt tilgængelige, da det blandt andet er i disse rapporter, at oversættelsen til konkrete bidrag fra forsvaret såvel som fra Udenrigsministeriet og Justitsministeriet beskrives. Givet vigtigheden af disse dokumenter anbefales det at sætte større fokus på dissemination af disse rapporter, både hvad angår det politiske niveau og den bredere offentlighed.

### **4.3 Anbefalinger til det udførende niveau**

#### **a) Parallelle kommunikationsveje**

Effekten af stabiliseringsstrukturens arbejde er betinget af, at der er tilstrækkelig overensstemmelse mellem prioriteringerne på alle niveauer fra Forsvarsministeriet over Værnsfælles Forsvarskommando og ned til de udførende værnstabe og kommandoer i forsvaret. Hertil kommer, at analysen indikerer, at der findes parallelle kommunikationsveje, som i visse tilfælde kan føre til, at modsatrettede prioriteringsprocesser vanskeliggør frigivelse af kapaciteter til stabiliseringsbidragene. Denne udfordring (frigivelse af kapaciteter) hænger desuden sammen med ovennævnte udfordring vedrørende harmonisering af prioriteringerne mellem direktivet og egnede handlingsprogrammer og det deraf afledte potentiale for at styrke forankringen af stabiliseringsopgaven i værnstabene og kommandoerne. Det anbefales derfor at styrke overensstemmelsen mellem direktivet for Værnsfælles Forsvarskommandos opgaveløsning og de enkelte værnstabe og kommandoers handlingsprogrammer i forhold til beskrivelsen af stabiliseringsopgaven og prioriteringen. Operationsstaben bør afholde regelmæssige møder i koordinationsgruppen for at prioritere og koordinere stabiliseringsopgaverne på tværs i forsvaret ud fra direktivet for Værnsfælles Forsvarskommandos opgaveløsning og med henblik på at tilvejebringe de nødvendige ressourcer til stabiliseringsindsatserne.



## **b) Det uudnyttede potentiale**

Der er et potentiale for en mere effektiv stabiliseringsindsats i værnstabene og kommandoerne, som ikke udnyttes fuldt ud grundet manglende ressourcer og gennemslagskraft i Operationsstabens J9-sektion. Dette giver sig udslag i, at J9-sektionen utilsigtet bliver en administrativ flaskehals i forhold til den øvrige organisation på trods af sektionens indsats. Derfor anbefales det, at J9-sektionen hæves fra sektionsniveau til afdelingsniveau for at give stabiliseringsområdet større gennemslagskraft i forhold til den øvrige organisation. Alternativt kunne stabiliseringsområdet placeres i J5 eller J3. Derved integreres stabiliseringsindsatser som en fast og naturlig del af planlægning eller gennemførelse af operationerne. Det anbefales yderligere, at J9 tildeles flere personnormer med henblik på at optimere sagsbehandlingen af stabiliseringsområdet, herunder særligt koordineringen og kontrollen af stabiliseringsindsatserne. En styrkelse af den hjemlige struktur kan ikke stå alene. For at imødegå den udfordring, der ligger i at føre løbende kontrol med stabiliseringsprojekterne, opdyrke nye projekter og skabe regionale lokale rammer om stabiliseringsindsatserne, anbefales det at øge antallet af militærrådgivere og militærattachéer.

## 5. Noter

<sup>1</sup> Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet. "Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", september, 2013: <http://danida-publikationer.dk/upload/microsites/um/ebooks/dks%20samt%C3%A6nkte%20stabiliseringsindsatser%202013.pdf>.; Udenrigsministeriet. "Fred og stabilisering – Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater 2010-2015", september 2010.

<sup>2</sup> Rapporten henviser alene til de klassificerede dokumenter, citerer dem ikke direkte eller bringer samlede uddrag fra dem.

<sup>3</sup> Henrik Ø. Breitenbauch, *Uendelige krig? Danmark samtænkning og stabilisering af globale konflikter*". (København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2015); Peter Viggo Jakobsen, "Samtænkning og det humanitære rum efter Irak og Afghanistan", april 2014: <http://www.krigsvidenskab.dk/samtaenkning-og-det-humanitaere-rum-efter-irak-og-afghanistan#anchor-comment>.

<sup>4</sup> Det at ikke alle disse spørgsmål kan besvares alene gennem en analyse af forligstekster, er med til at tydeliggøre vigtigheden af at inkludere begge dokumenttyper i kortlægningen af den danske politiske stabiliseringsambition.

<sup>5</sup> Ikke alene i en dansk kontekst, men også ved de multilaterale institutioner, som dansk forsvar udfører internationale stabiliseringsindsatser i rammen af, findes ingen entydig definition af, hvad stabilisering betyder. Ved hverken FN eller NATO er det lykkedes at nå til enighed om en definition af stabiliseringsbegrebet.<sup>5</sup> Dette til trods for, at begrebet ofte anvendes, eksempelvis i benævnelsen af en række store FN-missioner, eksempelvis Den Demokratiske Republik Congo og Mali. Også i NATO udføres stabilisering, eksempelvis i forbindelse med genopbygning i post-konflikt situationer,<sup>5</sup> til trods for at man blandt NATO's medlemslande heller ikke er lykkedes med at nå til enighed om en definition af begrebet. Med andre ord er der hos to af de multilaterale institutioner, som vi fra dansk side udfører stabiliseringsindsatser i rammen af, ingen klar definition af begrebet – selvom det praktiseres – også med danske bidrag.

<sup>6</sup> Forsvarsforligene er centrale dokumenter, idet de definerer rammerne for forsvarets budget og opgaver. Desuden er *Lov om Forsvaret* et vigtigt dokument i forhold til at definere den indenrigspolitiske efterspørgsel efter bidrag fra dansk forsvar til internationale stabiliseringsindsatser, fordi det definerer 'forsvarets formål'. Herunder beskrives det i paragraf 1, at 'Det militære forsvar skal bidrage til at fremme fred og sikkerhed' mens paragraf 5 fastlægger, at 'Forsvaret skal kunne deltage i løsningen af tillidsskabende og stabilitetsfremmende opgaver': Forsvarsministeriet, *Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.*, lov nr. 122 (Forsvarsloven), 28. februar 2001.

<sup>7</sup> Med forliget 2010-2014, blev forsvaret 'pålagt at afsætte 65 mio. kr. årligt til stabiliseringsindsatser' og med forliget 2013-2017 blev dette beløb hævet, idet det blev bestemt, at forsvaret skal 'bidrage med 75 mio. kr. om året til Freds- og stabilitetsfonden': Forsvarsministeriet. "Forsvarsforlig 2010-2014", 24. juni 2009: <http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Forligstekst%20inkl%20bilag.pdf>; Forsvarsministeriet. "Aftale på forsvarsområdet 2013-2017". 30. november 2012: [http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Aftale\\_paa\\_forsvarsomraadet\\_2013-2017a.pdf](http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Aftale_paa_forsvarsomraadet_2013-2017a.pdf). Variationen i de konkrete formuleringer af den indenrigspolitiske stabiliseringsdagsorden som den er udtryk i forskellige forsvarsforlig og betydningen af denne variation, kommer vi nærmere ind på i rapportens kapitel 5.

<sup>8</sup> Forfatterens egne interviews.

<sup>9</sup> Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet. "Guidelines – The Peace and Stabilisation Fund", februar 2014.

<sup>10</sup> Formålet med rapporten er ikke at komme med en definition af stabiliseringsbegrebet. Vi beskriver i stedet begrebets betydning i de dokumenter, som personer i forsvarets stabiliseringsstruktur henviser til og læner sig op ad, når stabilisering skal oversættes fra forligstekst til konkret bidrag. Vores udvælgelse af nøgledokumenter er således ikke blot et apriorisk valg, men også udtryk for, hvilke dokumenter forskellige interviewpersoner har anført som vigtige for beskrivelsen af den politiske stabiliseringsambition bag forsvarets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser.

<sup>11</sup>Forsvarsministeriet, "Aftale om forsvarets ordning fra 2005-2009", 10. juni 2004: [http://www.fmn.dk/videnom/Documents/forlig04\\_forligstekst.pdf](http://www.fmn.dk/videnom/Documents/forlig04_forligstekst.pdf).

<sup>12</sup> Forsvarsministeriet, "Forsvarsforlig 2010-2014"; Forsvarsministeriet, "Aftale på forsvarsområdet 2013-2017".

<sup>13</sup> Forsvarsministeriet, "Forsvarsforlig 2010-2014", 14. Desuden er der i 2013-politikpapiret et særskilt afsnit om militær kapacitetsopbygning.

<sup>14</sup>Se Forsvarsministeriet, "Aftale på forsvarsområdet 2013-2017", 43: 'militær kapacitetsopbygningsstøtte herunder fra Hjemmeværnet til demobiliseringsstøtte'.

<sup>15</sup> Udenrigsministeriet, "Fred og stabilisering", 15. Se også: Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 35: 'Et vigtigt element i kapacitetsopbygningen er en styrkelse af den demokratiske kontrol med sikkerhedssektoren.'

<sup>16</sup> Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 39.

<sup>17</sup> Ibid, 36.

<sup>18</sup> Ibid, 9.

<sup>19</sup> Ibid, i-ii.

<sup>20</sup> Forsvarsministeriet, "760 millioner kroner og transportfly til Mali", 26. maj 2017 (18.08.2017): <http://www.fmn.dk/nyheder/Pages/760-millioner-kroner-og-transportfly-til-mali.aspx>.

<sup>21</sup> I politikpapiret fra 2013 står der eksempelvis, at samtænkning 'ofte forveksles med civilt-militært samarbejde': Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 11), mens det i beskrivelsen af konkrete bidrag ses, at denne forveksling sker i den forstand, at Danmark har bidraget med en CIMIC-rådgiver: Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Års- og Aktivitetsrapport: Samtænkt stabilisering 2016", 7, 2016: <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/aarsrapport-2016-for-danmarks-samtaenkte-stabiliseringsindsatser.pdf>. Se også Steputat, Finn & Jørgen Staun, *Civilt-militært samarbejde i internationale operationer – et dansk perspektiv*. DIIS Brief. København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2009, for en analyse af udviklingen af den danske tilgang til samtænkning.

<sup>22</sup> Forsvarsministeriet, "Aftale på forsvarsområdet 2013-2017", 2.

<sup>23</sup> Forsvarsministeriet, "Aftale om forsvarets ordning fra 2005-2009", 4.

<sup>24</sup> Forsvarsministeriet, "Aftale på forsvarsområdet 2013-2017", 3.

<sup>25</sup> Forsvarsministeriet, "Aftale om forsvarets ordning fra 2005-2009".

<sup>26</sup> Forsvarsministeriet, "Aftale på forsvarsområdet 2013-2017".

<sup>27</sup> Se eksempelvis tidligere DANIDA-årsberetninger, der indeholder oversigter over Danmarks prioritetslande.

<sup>28</sup> Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, "Guidelines – The Peace and Stabilisation Fund", 6.

- <sup>29</sup> Regeringen, "Regeringsgrundlag, Marienborgaftalen 2016: For et friere, rigere og mere trygt Danmark", 2016: <http://www.stm.dk/multimedia/Regeringsgrundlag2016.pdf>, 42. Ligeledes 'genforsikringstiltag i Østersøregionen', *ibid.*, 14.
- <sup>30</sup> Regeringen, "Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2017-2018", 11-12, juni 2017: <http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Udenrigspolitik/Aktuelle%20emner/Udenrigspolitisk-og-sikkerhedspolitisk-strategi-2017-2018-final.pdf>.
- <sup>31</sup> Regeringen mener, at Danmark har betydelige interesser i et effektivt europæisk og internationalt samarbejde om migration og i at bidrage til stabilitet og bæredygtig udvikling i Mellemøsten og Afrika.
- <sup>32</sup> Udenrigsministeriet, "Fred og stabilisering – Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater 2010-2015", iii.
- <sup>33</sup> Udenrigsministeriet, "Evaluation of the Danish Peace and Stabilisation Fund", juni 2014: [http://www.netpublikationer.dk/um/14\\_eval\\_danish\\_peace\\_stabilisation\\_fund/Pdf/14\\_eval\\_danish\\_peace\\_stabilisation\\_fund.pdf](http://www.netpublikationer.dk/um/14_eval_danish_peace_stabilisation_fund/Pdf/14_eval_danish_peace_stabilisation_fund.pdf).
- <sup>34</sup> Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 11; Udenrigsministeriet, "Fred og stabilisering – Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater. 2010-2015".
- <sup>35</sup> Udenrigsministeriet, "Fred og stabilisering – Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater. 2010-2015", iii.
- <sup>36</sup> *Ibid.*, 17.
- <sup>37</sup> Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 2.
- <sup>38</sup> Udenrigsministeriet, "Regeringen afsætter 50 millioner til stabiliseringsindsatser i Syrien i 2017", (5. april 2017): <http://um.dk/da/nyheder-fra-udenrigsministeriet/NewsDisplayPage/?newsID=4697B28A-DA69-4ACC-AFF5-43119B63302F>.
- <sup>39</sup> Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 9.
- <sup>40</sup> Udenrigsministeriet, "Fred og stabilisering – Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater. 2010-2015", 19.
- <sup>41</sup> Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Resultatrapport 2013 – Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 1, 2013: <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/Resultatnotits-samtaenkt-stabilisering-2013.PDF>.; Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Samtækningsstyregruppen - Årsrapport 2015", 2, 2015: <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/2015-aarsrapport-for-stabiliseringsindsatser.pdf>.
- <sup>42</sup> Udenrigsministeriet, "Strategiske mål for Danmarks partnerskab med Mali", (16.08.2017): <http://um.dk/da/danida/lande-og-regioner/landepolitikker/mali/strategiske-maal-for-danmarks-parterskab-med-mali>.
- <sup>43</sup> Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Resultatrapport 2013 – Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 7: 'Danmarks bidrag til at inddæmme truslerne fra Sahelregionen blev markant opjusteret i 2013, først og fremmest gennem dansk bidrag for at afhjælpe den nuværende krise i Mali'. Tilsvarende beskrivelse kan findes i: Udenrigsministeriet, "Politikpapir for Danmarks engagement i Somalia", 2008..

<sup>44</sup> Udenrigsministeriet, "Fred og stabilisering – Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater. 2010-2015", I: 'Det vil kræve en stærk og målrettet indsats i skrøbelige stater at afhjælpe fattigdom og imødegå væbnet konflikt og dets konsekvenser.'

<sup>45</sup> Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 12.

<sup>46</sup> Ibid, 2.

<sup>47</sup> Udenrigsministeriet, "Fred og stabilisering – Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater. 2010-2015", 3.

<sup>48</sup> Ibid, 12.

<sup>49</sup> I Østafrika beskrives formålet med militær kapacitetsopbygning blandt andet (!) som et vigtigt bidrag, der kan være med til at gøre regionen bedre i stand til at reagere, såfremt en voldelig konflikt skulle være under opsejling, som eksempelvis i Burundi, hvor en række interviewpersoner fremhævede deres forventninger til den østafrikanske reaktionsstyrke (interview). Både i interviews foretaget specifikt i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport, men også i andre interviews foretaget i forbindelse med andre forskningsprojekter, hvor personer fra den danske udenrigspolitiske struktur i Østafrika henviste til disse forventninger.

<sup>50</sup> Udenrigsministeriet, "Fred og stabilisering – Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater. 2010-2015", 14. Se også Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 7.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Dette ses dog i langt mindre grad beskrevet klart i rapporter og politikpapirer – selvom det er en pointe, der gælder mere bredt for dansk forsvar.

<sup>53</sup> Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 9.

<sup>54</sup> Udenrigsministeriet, "Fred og stabilisering – Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater. 2010-2015", 1.

<sup>55</sup> Desuden fremhæves det i evalueringen fra 2014, at 'Fonden har faciliteret dansk indflydelse internationalt': Udenrigsministeriet, "Evaluation of the Danish Peace and Stabilisation Fund", 1.

<sup>56</sup> Forfatterens egne interviews.

<sup>57</sup> Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter". Hvor det påpeges i både politikpapirer, evalueringer, interviews, og FSF-retningslinjer, at det kræver store, langsigtede programmer, så kræver det imidlertid ikke nødvendigvis store, langsigtede bidrag at opnå styrket status hos en foretrukken samarbejdspartner. Derfor opstår der et dilemma: selvom små projekter risikerer ikke at gøre en mærkbar forskel på en given konflikt, så er det stadig muligt, med sådanne bidrag, at opnå styrket status som foretrukken partner (hvilket bidrager til at skabe sikkerhed for Danmark i en helt anden forstand). I tillæg til ovennævnte politikpapirer, er desuden fastsat særlige retningslinjer for anvendelse af midlerne fra Freds- og Stabiliseringsfonden. Disse retningslinjer beskriver eksempelvis vigtigheden af en såkaldt 'program-tilgang', ud fra en betragtning om at fondens midler anvendes mest optimalt, såfremt størstedelen af midlerne koncentrerer inden for større, programaktiviteter. Fondens retningslinjer er med til at konkretisere betydningen af stabiliseringsbegrebet i den forstand, at for at opnå finansiel støtte fra FSF samt godkendelse af fondens interministerielle styregruppe (og den relevante minister), formes det konkrete stabiliseringsbidrag således, at det lever op til ovennævnte krav. Eksempelvis: Udenrigsministeriet, "Fred og stabilisering – Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater. 2010-2015", 9:

'Indsatsen i Afghanistan er et eksempel på vigtigheden af at holde det langsigtede mål og fred og sikkerhed for øje.'; Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, "Guidelines – The Peace and Stabilisation Fund"; forfatternes egne interviews.

<sup>58</sup> Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 8.

<sup>59</sup> Her er det ikke altid klart, hvori det 'nye' ligger; dansk forsvar har bidraget til stabiliseringsmissioner i en FN-ramme længe forinden 'stabilisering' blev et forligsbestemt hovedområde for forsvarets internationale opgaver.

<sup>60</sup> Forsvaret, "Jægere har trænet nigeriansk specialenhed", 10. marts 2015: <https://www2.forsvaret.dk/nyheder/intops/Pages/J%C3%A6gerehartr%C3%A6netnigerianskspecialenhed.aspx>.

<sup>61</sup> Forsvarsministeriet, "Forsvarsministeriets stabiliseringsindsatser", 1. januar 2017: <http://www.fmn.dk/videnom/Documents/faktaark-forsvarsministeriets-stabiliseringsindsatser-2017.pdf>.

<sup>62</sup> Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Resultatrapport 2013 – Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 5; Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Samtækningsstyregruppen - Årsrapport 2015", 6.

<sup>63</sup> Forsvaret. "Jægerkorpset og mobilt kirurghold træner i Afrika". (13. februar 2015): <https://www2.forsvaret.dk/nyheder/intops/Pages/J%C3%A6gerkorpsetogmobiltkirurgholdtr%C3%A6neriAfrika.aspx>; Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Års- og Aktivitetsrapport: Samtænkt stabilisering 2016", 8; Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Resultatrapport 2013 – Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter" 5.

<sup>64</sup> Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Års- og Aktivitetsrapport: Samtænkt stabilisering 2016", 2.

<sup>65</sup> Hjemmeværnet, "Georgien", (16.08.2017): <http://www.hjv.dk/oe/CSI/internationalt-samarbejde/Sider/Georgien.aspx>. Desuden har Hjemmeværnet afholdelse af HR-seminar for officerer fra den maliske nationalgarde: Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Års- og Aktivitetsrapport: Samtænkt stabilisering 2016"

<sup>66</sup> Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Samtækningsstyregruppen - Årsrapport 2015", 6.

<sup>67</sup> Forsvarsministeriet, "Kapacitetsopbygning i NATO", juli 2016: <http://www.fmn.dk/temaer/nato/Documents/2016-NATO-faktaark-kapacitetsopbygning.pdf>.

<sup>68</sup> Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Resultatrapport 2013 – Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 5. Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Års- og Aktivitetsrapport: Samtænkt stabilisering 2016", 6.

<sup>69</sup> Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Resultatrapport 2013 – Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 5.

<sup>70</sup> Eksempelvis: Forsvaret, "Stabilisering og sikkerhed", (11. maj 2016): <https://www2.forsvaret.dk/videnom/udland/Pages/Stabilisering-Sikkerhed2.aspx>: 'Stabiliseringsindsatser kan [...] eksempelvis ske i form af militær kapacitetsopbygning, som øger modtagerlandenes evne til at tage vare på egen sikkerhed.'; Hjemmeværnet, "Center for Stabiliseringsindsatser", (16.08.2017): <http://www.hjv.dk/VidenOm/Sider/center-for-stabiliseringsindsatser.aspx>: 'Hjemmeværnets bidrag til Danmarks internationale stabiliseringsindsatser består af militær kapacitetsopbygning.'

- <sup>71</sup> Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Resultatrapport 2013 – Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 4.
- <sup>72</sup> Dette understreges desuden i beskrivelsen af de enkelte programmer. For stabiliseringsprogrammet i Afghanistan-Pakistan noteres det således, at 'En betydelig andel af programmet har været støtte til kapacitetsopbygning af afghanske sikkerhedsstyrker' Ibid, 17.
- <sup>73</sup> Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Samtækningsstyregruppen - Årsrapport 2015", 5.
- <sup>74</sup> Med 'en donation til indkøb af radioer med henblik på at styrke gardens interne kommunikation': Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Års- og Aktivitetsrapport: Samtænkt stabilisering 2016", 3.
- <sup>75</sup> Eksempelvis med fokus på bekæmpelse af improviserede sprængladninger (IED's) Ibid, 10.
- <sup>76</sup> Her bidrog Fonden med en 'donation på 4,6 mio. kr.': Ibid, 2.
- <sup>77</sup> Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Resultatrapport 2013 – Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 7.
- <sup>78</sup> Ibid, 5.
- <sup>79</sup> Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Års- og Aktivitetsrapport: Samtænkt stabilisering 2016", 6.
- <sup>80</sup> Dette karakteristika indgår i Storbritanniens definition af stabilisering, hvor stabiliseringsindsatser defineres ved at være en måde, hvorpå forsvarskapaciteter bringes i anvendelse med henblik på at opnå indflydelse uden at dette indebærer direkte anvendelse af eller trusler om at anvende væbnet militær magt: Ministry of Defence, "Shaping a Stable World: the Military Contribution", 2016
- <sup>81</sup> Udenrigsministeriet, "Fred og stabilisering – Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater 2010-2015", 10.
- <sup>82</sup> Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 35; Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Forsvarsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, "Strategi for den danske indsats mod pirateri, 2011-2014", 2011, 35: 'Ligeledes har Danmark siden 2010 indgået i en gruppe af lande, der yder kapacitetsopbygning til Yemens kyst-vagt. På grund af den nuværende situation i Yemen er det uvist om disse aktiviteter kan fortsætte, men døren holdes åben herfor.'; Katja L. Jacobsen, "Dansk forsvar sætter Rwanda-projekt på standby", *Politiken*, 22. oktober 2012; Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 37: 'Et eksempel på en dansk indsats, som man på baggrund af en risikovurdering i 2012 valgte at sætte i bero, er opbygningen af en regional fredsbevarende kapacitet i Rwanda.'
- <sup>83</sup> Forsvarsministeriet, "Aftale på forsvarsområdet 2013-2017".
- <sup>84</sup> Regeringen, "Udenrigs- og Sikkerhedspolitik Strategi 2017-2018".
- <sup>85</sup> Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, "Guidelines – The Peace and Stabilisation Fund".
- <sup>86</sup> Ibid.
- <sup>87</sup> Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Resultatrapport 2013 – Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter" ..

- <sup>88</sup> Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, "Guidelines – The Peace and Stabilisation Fund", 15.
- <sup>89</sup> Interview med medarbejderne i Værnsfælles Forsvarskommando J9.
- <sup>90</sup> Interview med centrale personer på politisk niveau.
- <sup>91</sup> Development Assistance Committee.
- <sup>92</sup> Forligsbestemt og regerings-defineret ambition.
- <sup>93</sup> Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, "Guidelines – The Peace and Stabilisation Fund", 4.
- <sup>94</sup> Værnsfælles Forsvarskommando, "Mål- og Resultatplan for Værnsfælles Forsvarskommando 2017", 2016, 4, 5, 6 og 8: <http://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/Vaernsfaelles-Forsvarskommandos-maal-og-resultatplan-2017.pdf>.
- <sup>95</sup> Ibid.
- <sup>96</sup> Det fulde konfliktpektrum omfatter operationer af forskellig intensitet startende med humanitære indsatser over forholdsvis fredelige fredsbevarende indsættelser til egentlig krigsførelse.
- <sup>97</sup> Værnsfælles Forsvarskommando, "Mål- og Resultatplan for Værnsfælles Forsvarskommando 2017", 5.
- <sup>98</sup> Ibid, 12.
- <sup>99</sup> Interview med sagsbehandlere i Forsvarsministeriets Internationale kontor.
- <sup>100</sup> Forsvarsministeriet, "Viden om", (10. april 2017): <http://fmn.dk/videnom/Pages/Forsvarsattacheerogmilitaerraadgivere.aspx>.
- <sup>101</sup> Interview med generalmajor K. Moesgaard, direktør Kristian Fischer, VFK J9 og VFK-U-KOOR Fuldmægtig A. Pyn-diah.
- <sup>102</sup> Værnsfælles Forsvarskommando, "Forsvarschefens direktiv for Værnsfælles Forsvarskommandos opgaveløsning i 2017", december 2016..
- <sup>103</sup> Ibid.
- <sup>104</sup> Herefter benævnt direktivet.
- <sup>105</sup> Koordinationstaben, Hærstaben, Flyverstaben, Marinestaben, Specialoperationskommandoen og Grønlandskommandoen; Forsvarsstaben, "Implementering af ny afdeling for internationalt sikkerhedssamarbejde i Forsvarskommandoen sikkerhedsstab", Januar 2011.
- <sup>106</sup> Værnsfælles Forsvarskommando, "Værnsfælles Forsvarskommandos Årsplanlægning 2017", bilag 2: opgaveanvisninger vdr. den operative virksomhed, december 2016..
- <sup>107</sup> Ibid.
- <sup>108</sup> Værnsfælles Forsvarskommando, "Værnsfælles Forsvarskommandos deltagelse i stabiliseringsindsatser og sikkerhedssamarbejde", juni 2016; Forsvarskommandoen, "Koncept for forsvarets bidrag til samtækning", august 2009.
- <sup>109</sup> Ibid.



- <sup>110</sup> Værnsfælles Forsvarskommandos Operationstab J9 sektionen for Stabiliserings- og Verifikationssektionen.
- <sup>111</sup> Interview med centrale medarbejdere i Operationsstaben.
- <sup>112</sup> Center for Militære Studiers workshop om stabilisering, 13. juni 2017.
- <sup>113</sup> J9 udarbejder på Forsvarsministeriets vegne ligeledes et *Memorandum of Understanding*, som regulerer støttens karakter mellem Danmark og modtagerlandet. Værnsfælles Forsvarskommando, "Værnsfælles Forsvarskommandos deltagelse i stabiliseringsindsatser og sikkerhedssamarbejde".
- <sup>114</sup> Interview med sagsbehandler i Forsvarsministeriets internationale kontor.
- <sup>115</sup> Værnsfælles Forsvarskommando, "Forsvarschefens direktiv for Værnsfælles Forsvarskommandos opgaveløsning i 2017".
- <sup>116</sup> Forligsbestemt og regeringsdefineret ambition.
- <sup>117</sup> Værnsfælles Forsvarskommando, Hærstaben, "Hærens Handlingsprogram 2017", december 2016, 1.
- <sup>118</sup> Værnsfælles Forsvarskommando, Marinestaben, "Søværnets Handlingsprogram 2017", december 2016, 1.
- <sup>119</sup> Værnsfælles Forsvarskommando, Flyverstaben, "Flyvevåbnets Handlingsprogram 2017", december 2016.
- <sup>120</sup> Værnsfælles Forsvarskommando, Specialoperationskommandoen, "Specialoperationskommandoen Handlingsprogram 2017", december 2016, 1
- <sup>121</sup> Interview med medarbejdere ved Center for Stabiliseringsindsatser.
- <sup>122</sup> Center for Militære Studiers workshop om stabilisering, 13. juni 2017.
- <sup>123</sup> Værnsfælles Forsvarskommando, "Værnsfælles Forsvarskommandos deltagelse i stabiliseringsindsatser og sikkerhedssamarbejde", 4.
- <sup>124</sup> Ibid, bilag 1, underbilag 1.
- <sup>125</sup> Ibid, bilag 1, 2.
- <sup>126</sup> Hæren, Flåden, Flyvevåbnet eller Specialoperationskommandoen.
- <sup>127</sup> Ibid, 11.
- <sup>128</sup> Ibid, 1.
- <sup>129</sup> Center for Militære Studiers workshop om stabilisering, 13. juni 2017.
- <sup>130</sup> Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, "Guidelines – The Peace and Stabilisation Fund", Annex B.
- <sup>131</sup> Interview med sagsbehandler i Forsvarsministeriets Internationale Kontor.
- <sup>132</sup> Edgar H. Schein, *Organisationskultur og ledelse*, 2. udgave (København: Forlaget Valmuen, 1994).
- <sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> Værnsfælles Forsvarskommando, "Forsvarschefens direktiv for Værnsfælles Forsvarskommandos opgaveløsning i 2017", 1.

<sup>135</sup> Interview med repræsentanter fra Operationsstaben og J9, Oberstløjtnant Jens Mortensen –og centrale personer på forskellige niveauer i den eksisterende stabiliseringsstruktur.

<sup>136</sup> Interview med major Henrik Lysholm, sagsbehandler ved Center for Stabiliseringsindsatser.

<sup>137</sup> Center for Militære Studiers workshop om stabilisering, 13. juni 2017.

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> Værnsfælles Forsvarskommando, Flyverstaben, "Flyvevåbnets Handlingsprogram 2017".

<sup>140</sup> Interview med centrale personer i på forskellige niveauer i den eksisterende stabiliseringsstruktur.

<sup>141</sup> Interview med centrale personer i på forskellige niveauer i den eksisterende stabiliseringsstruktur.

<sup>142</sup> Center for Militære Studiers workshop om stabilisering 13. juni 2017.

<sup>143</sup> Center for Militære Studiers workshop om stabilisering, 3. juni 2017.

<sup>144</sup> Center for Militære Studiers workshop om stabilisering, 13. juni 2017.

<sup>145</sup> Interview med centrale personer i på forskellige niveauer i den eksisterende stabiliseringsstruktur.

<sup>146</sup> Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Resultatrapport 2013 – Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 3.

<sup>147</sup> Center for Militære Studiers workshop om stabilisering, 13. juni 2017.

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Ibid.

<sup>150</sup> Ibid.

<sup>151</sup> Et centralt papir for så vidt angår NATO's bestræbelser på at forbedre organisationens stabiliseringsengagement, er NATO Public Diplomacy Division. Political Guidance on ways to improve NATO's involvement in Stabilisation and Reconstruction. Bruxelles: NATO, 2011: [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_09/20111004\\_110922-political-guidance.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_09/20111004_110922-political-guidance.pdf).

## 6. Litteraturliste

Breitenbauch, Henrik. *Uendelige krig? Danmark, samtænkning og stabilisering af globale konflikter*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag, 2015.

Forsvaret, ”Jægere har trænet nigeriansk specialenhed”, 10. marts 2015:

<https://www2.forsvaret.dk/nyheder/intops/Pages/J%C3%A6gerehartr%C3%A6netnigerianskspecialenhed.aspx>.

Forsvaret. ”Jægerkorpsset og mobilt kirurghold træner i Afrika”. (13. februar 2015):

<https://www2.forsvaret.dk/nyheder/intops/Pages/J%C3%A6gerkorpssetogmobiltkirurgholdtr%C3%A6neriAfrika.aspx>.

Forsvaret, ”Stabilisering og sikkerhed”, (11. maj 2016): <https://www2.forsvaret.dk/viden-om/udland/Pages/Stabilisering-Sikkerhed2.aspx>.

Forsvarskommandoen, ”Koncept for forsvarets bidrag til samtænkning”, August 2009.

Forsvarsministeriet, ”760 millioner kroner og transportfly til Mali”, 26. maj 2017 (18.08.2017):

<http://www.fmn.dk/nyheder/Pages/760-millioner-kroner-og-transportfly-til-mali.aspx>.

Forsvarsministeriet, ”Viden om”, (10. april 2017):

<http://fmn.dk/videnom/Pages/Forsvarsattacheerogmilitaerraadgivere.aspx>.

Forsvarsministeriet, ”Aftale om forsvarets ordning fra 2005-2009”, 10. juni 2004:

[http://www.fmn.dk/videnom/Documents/forlig04\\_forligstekst.pdf](http://www.fmn.dk/videnom/Documents/forlig04_forligstekst.pdf).

Forsvarsministeriet, ”Aftale på forsvarsområdet 2013-2017”, 30. november 2012:

[http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Aftale\\_paa\\_forsvarsomraadet\\_2013-2017a.pdf](http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Aftale_paa_forsvarsomraadet_2013-2017a.pdf).

Forsvarsministeriet, ”Forsvarsforlig 2010-2014”, 24. juni 2009:

<http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Forligstekst%20inkl%20bilag.pdf>.

Forsvarsministeriet, ”Forsvarsministeriets stabiliseringsindsatser”, januar 2017:

<http://www.fmn.dk/videnom/Documents/faktaark-forsvarsministeriets-stabiliseringsindsatser-2017.pdf>.

Forsvarsministeriet, ”Kapacitetsopbygning i NATO”, juli 2016:

<http://www.fmn.dk/temaer/nato/Documents/2016-NATO-faktaark-kapacitetsopbygning.pdf>.

Forsvarsministeriet, *Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.*, lov nr. 122 (Forsvarsloven), 28. februar 2001.

Forsvarsstaben, ”Implementering af ny afdeling for internationalt sikkerhedssamarbejde i Forsvarskommandoen sikkerhedsstab”, januar 2011.

Hjemmeværnet, ”Center for Stabiliseringsindsatser”, (16.08.2017):

<http://www.hjv.dk/VidenOm/Sider/center-for-stabiliseringsindsatser.aspx>.

Hjemmeværnet, "Georgien", (16.08.2017): <http://www.hjv.dk/oe/CSI/internationalt-samarbejde/Sider/Georgien.aspx>.

Jacobsen, Katja L, "Dansk forsvar sætter Rwanda-projekt på standby", *Politiken*. 22. oktober 2012.

Jakobsen, Peter V, "Samtænkning og det humanitære rum efter Irak og Afghanistan", april 2014: <http://www.krigsvidenskab.dk/samtaenkning-og-det-humanitaere-rum-efter-irak-og-afghanistan#anchor-comment>.

Ministry of Defence, "Shaping a Stable World: the Military Contribution", 2016.

NATO Public Diplomacy Division. Political Guidance on ways to improve NATO's involvement in Stabilisation and Reconstruction. Bruxelles: NATO, 2011: [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_09/201111004\\_110922-political-guidance.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_09/201111004_110922-political-guidance.pdf).

Regeringen, "Regeringsgrundlag, Marienborgaftalen 2016: For et friere, rigere og mere trygt Danmark", 2016: <http://www.stm.dk/multimedia/Regeringsgrundlag2016.pdf>.

Regeringen, "Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2017-2018", juni 2017: <http://um.dk/da/~media/UM/Danish-site/Documents/Udenrigspolitik/Aktuelle%20emner/Udenrigspolitisk-og-sikkerhedspolitisk-strategi-2017-2018-final.pdf>.

Schein, Edgar H, *Organisationskultur og ledelse.*, 2. udgave. København: Forlaget Valmuen, 1994.

Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Resultatrapport 2013 – Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", 2013: <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/Resultatnotits-samtaenkt-stabilisering-2013.PDF>.

Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Års- og Aktivitetsrapport: Samtænkt stabilisering 2016", 2016: <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/aarsrapport-2016-for-danmarks-samtaenkte-stabiliseringsindsatser.pdf>.

Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Samtækningsstyregruppen - Årsrapport 2015", 2015: <http://www.fmn.dk/nyheder/Documents/2015-aarsrapport-for-stabiliseringsindsatser.pdf>.

Steputat, Finn og Jørgen Staun. Civil-militært samarbejde i internationale operationer – et dansk perspektiv. DIIS Brief. København: Dansk Institut for Internationale Studier, 2009: [https://www.diis.dk/files/media/publications/import\\_efter1114/civil-militrt\\_samarbejde\\_internationale\\_operationer.pdf](https://www.diis.dk/files/media/publications/import_efter1114/civil-militrt_samarbejde_internationale_operationer.pdf).

Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, "Guidelines – The Peace and Stabilisation Fund", februar 2014.

Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, "Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter", september, 2013: <http://bit.ly/2kr9B71>.

Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Forsvarsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, "Strategi for den danske indsats mod pirateri, 2011-2014", 2011.

Udenrigsministeriet, "Regeringen afsætter 50 millioner til stabiliseringsindsatser i Syrien i 2017", (5. april 2017): <http://um.dk/da/nyheder-fra-udenrigsministeriet/NewsDisplayPage/?newsID=4697B28A-DA69-4ACC-AFF5-43119B63302F>.

Udenrigsministeriet, "Strategiske mål for Danmarks partnerskab med Mali", (16.08.2017): <http://um.dk/da/danida/lande-og-regioner/landepolitikker/mali/strategiske-maal-for-danmarks-parterskab-med-mali>.

Udenrigsministeriet, "Evaluation of the Danish Peace and Stabilisation Fund", juni 2014: [http://www.netpublikationer.dk/um/14\\_eval\\_danish\\_peace\\_stabilisation\\_fund/Pdf/14\\_eval\\_danish\\_peace\\_stabilisation\\_fund.pdf](http://www.netpublikationer.dk/um/14_eval_danish_peace_stabilisation_fund/Pdf/14_eval_danish_peace_stabilisation_fund.pdf).

Udenrigsministeriet, "Fred og stabilisering – Danmarks politik for indsatser i skrøbelige stater 2010-2015", september 2010.

Udenrigsministeriet, "Politikpapir for Danmarks engagement i Somalia", 2008.

Værnsfælles Forsvarskommando, Flyverstaben, "Flyvevåbnets Handlingsprogram 2017", december 2016.

Værnsfælles Forsvarskommando, Hærstaben, "Hærens Handlingsprogram 2017", december 2016.

Værnsfælles Forsvarskommando, Marinestaben, "Søværnets Handlingsprogram 2017", december 2016.

Værnsfælles Forsvarskommando, "Værnsfælles Forsvarskommandos Årsplanlægning 2017", december 2016.

Værnsfælles Forsvarskommando, Specialoperationskommandoen, "Specialoperationskommandoen Handlingsprogram 2017", december 2016.

Værnsfælles Forsvarskommando, "Forsvarschefens direktiv for Værnsfælles Forsvarskommandos opgaveløsning i 2017", december 2016.

Værnsfælles Forsvarskommando, "Mål- og Resultatplan for Værnsfælles Forsvarskommando 2017", 2016: <http://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/Vaernsfaelles-Forsvarskommandos-maal-og-resultatplan-2017.pdf>.

Værnsfælles Forsvarskommando, "Værnsfælles Forsvarskommandos deltagelse i stabiliseringsindsatser og sikkerhedssamarbejde", juni 2016.