

# AFGHANISTAN

ERFARINGSOPSAMLING 2001 – 2014



**DEL III**

**Danske erfaringer med  
stabiliseringsprojekter og CIMIC**

Oberstløjtnant Steen Bornholdt Andersen  
Specialkonsulent Niels Klingenberg Vistisen  
Forskningsassistent Anna Sofie Schøning

AFGHANISTAN  
ERFARINGSOPSAMLING 2001–2014  
DEL III

# Danske erfaringer med stabiliseringsprojekter og CIMIC



# INDHOLD

---

RESUMÉ	9
Introduktion	9
Metode og Kildegrundlag	9
Grundlaget for de danske operationer	10
Erfaringer fra anvendelsen af samtænkte stabiliseringsmidler	11
Erfaringer fra CIMIC indsatsen	12
Fra Erfaringer til Læring	12
OPGAVEN	15
METODE OG KILDEGRUNDLAG FOR ERFARINGSOPSAMLINGEN	17
Erfaringer	17
Kildematerialet og adgangen til arkiver	18
Interviews og rundbordssamtaler	19
Rapportens struktur	20
GRUNDLAGET FOR DE DANSKE OPERATIONER I AFGHANISTAN	23
Den danske stabiliseringsindsats var samtænkt	23
Den danske stabiliseringsindsats var internationalt forankret	25
Det samlede danske landmilitære engagement i Afghanistan	25
CIMIC – doktrin, direktiver og praksis	27
Den multinationale rammes betydning for den danske samtænkte indsats	28
ERFARINGER FRA ANVENDELSE AF SAMTÆNKTE	31
STABILISERINGSMIDLER I AFGHANISTAN 2001-2014	
Helmandplanerne	32
Indikatorerne for fremskridt	33
Helmand <i>Provincial Reconstruction Team</i> (PRT)	34
Stabiliseringsrådgiverne og <i>District Stabilisation Teams</i>	35
Samtækningsmidler og stabiliseringsindsatsmidler	38
Projekthåndtering og Infrastrukturprojekter	40
Rekruttering af stabiliseringsrådgivere og deres ansættelsesvilkår	42
Uddannelse og forberedelser	43
Overdragelse og erfaringsopsamling	45
Forholdet mellem stabilisering og CIMIC	46
Bidrag til højere stabe og hovedkvarterer	47
Politiuddannelse og retsstatsområdet	48
De danske erfaringer med stabilisering og samtænkning	49

Layout: Lone Ravnkilde & Viki Rachlitz

Trykt i Danmark af: Eurographic

Forsidefoto: Christian Munk & Stig Schmidt Knudsen

ISBN 978-87-7605-811-1 (print)

ISBN 978-87-7605-812-8 (pdf)

© København 2016, forfatterne & Forsvarsakademiet

ERFARINGER FRA CIMIC-INDSATSEN I AFGHANISTAN 2001-2014	53
Kabul 2002-2006	53
Mazar-e Sharif 2003-2005	54
Feyzabad 2005-2008	54
Chagcharan 2005-2009	55
Helmand 2006-2014	55
Integration af CIMIC i kampgruppens planlægning og øvrig stabsvirksomhed	56
CIMIC-projekter og projekthåndtering	58
CIMIC og den sikkerhedsmæssige virkelighed	60
CIMIC transportkapacitet	61
Rekruttering til CIMIC	62
Uddannelse	63
Overdragelse og erfaringsopsamling	64
Midlerne: CIMIC eller Samtænkning?	66
CIMIC samarbejde med stabiliseringsrådgiverne	67
Kvindeligt CIMIC-personel	68
Danske CIMIC-erfaringer fra den samtænkte Afghanistan indsats	69
FRA ERFARINGER TIL LÆRING	71
BILAG	75
Bilag 1: Opgavebeskrivelse.	75
Bilag 2: Interviewfortegnelse.	78
Bilag 3: Fortegnelse over væsentligste erfaringer fra CIMIC og den samtænkte indsats i Afghanistan 2001 -2014.	80

# RESUMÉ

---

## INTRODUKTION

Denne rapport er Forsvarsakademiets bidrag til opsamlingen af den danske samtænkte Afghanistan-indsats 2001-2014, som de politiske partier bag Afghanistanindsatsen med udgangen af 2014 besluttede sig for at gennemføre. Rapporten, som er et af tre studier, skal give en kortfattet, realistisk og anvendelig opsamling af de danske erfaringer med de projekter, som Forsvaret inden for rammen af forsvarsbudgettet har gennemført til støtte for militære operationer (de såkaldte CIMIC-projekter) samt erfaringer fra de stabiliseringsprojekter, som blev udført i samarbejde mellem Forsvaret og Udenrigsministeriet i Afghanistan, og som blev finansieret gennem Globalrammen og dennes efterfølger Freds- og Stabiliseringsfonden.

Forsvarsakademiet er yderligere anmodet om at undersøge i hvilket omfang og hvordan, stabilisering og operativ militær indsats blev samtænkt, idet indsatserne med henblik på den videre perspektivering for fremtidige indsatser i muligt omfang søges sammenholdt med indikatorerne for Fremskridt: Sikkerhed, Regeringsførelse og Udvikling.

Rapporten beskriver således kun et udsnit af den samlede indsats i Afghanistan 2001-2014, nemlig stabiliseringsmidler for ca. 16 mio. kr. og CIMIC-midler for ca. 7 mio. kr.

## METODE OG KILDEGRUNDLAG

Rapporten er kildebaseret og opsamler først og fremmest erfaringer fra eksisterende skriftlige kilder, herunder projektdokumenter, direktiver og rapportering for CIMIC, stabilisering og samtænkning. Arbejdsgruppen har haft fri adgang til at søge i Forsvarsministeriets og Forsvarets arkiver, mens arbejdsgruppen alene har kunnet anmode om specifikt relevant materiale fra øvrige involverede danske myndigheders arkiver. Selvom arbejdsgruppen tidligt erkendte, at relevante dokumenter kunne befinde sig i britiske arkiver, har det inden for tidsrammen ikke været muligt for gruppen at få adgang til disse. I det omfang, at de skriftlige kilder har været mangelfulde eller uklare, er de blevet suppleret af rundbordsamtaler og interviews med et bredt udsnit af de relevante aktører.

Erfaring forstås i rapporten som den viden og den forståelse af effekt og konsekvenser, som enkeltudsendte, enheder og myndigheder har opnået og erkendt i forbindelse med arbejdet med stabilisering og CIMIC i Afghanistan.

Der er repræsenteret to erfaringsniveauer i opgaven. Det ene og mest fremtrædende er de udsendtes egne vurderinger fra samtidige rapporter. Det andet er erfaringer, der er identificeret af arbejdsgruppen selv ud fra observationer i kildematerialet og via interviews. Sidstnævnte er især gældende for erfaringer, som er gjort gradvist over en længere periode og derfor kun er identificerbare retrospektivt.

## GRUNDLAGET FOR DE DANSKE OPERATIONER

Den danske Afghanistan-indsats fra 2001 til 2014 skal ses som bidrag til og som integreret i en international indsats i en særdeles kompleks og udfordrende kontekst i et land med svage eller ingen samfundsinstitutioner kendetegnet ved korruption samt et generelt højt voldsniveau. Den danske indsats var ydermere samtænkt, hvilket vil sige at indsatsen i det pågældende kriseramte område ikke kun var en militær opgave, men en tværministeriel opgave. Samtænkningen omfattede bistand til samfundsopbygning som f.eks. politi, lokal administration, infrastruktur samt tilvejebringelse af basale tjenesteydelser som vand, elektricitet og transport. De såkaldte samtækningsprojekter, som blev planlagt i fællesskab af civile stabiliseringsrådgivere og de udsendte militære enheder, men udført af de militære enheder, skulle således i situationer, hvor sikkerhedssituationen umuliggjorde de civile bistandsorganisationers tilstedeværelse, tilgodese elementære humanitære behov, bistå genopbygning af den lokale administration, eller fremme enkeltes eller grupperes retssikkerhed, idet der samtidig blev fastsat en øvre økonomisk ramme på 50.000 USD for et projekt.

Danmark havde i årene 2001-2014 uafbrudt indsat militære enheder i Afghanistan i omfattende operationer. Det er karakteristisk for missionen, at indsatsens målsætninger, intensitet og vilkår løbende er blevet ændret i et omfang, hvor det er vanskeligt at drage direkte sammenligninger mellem indsatsen til destruktion af ammunition mv. i og omkring hovedstaden Kabul, indsatsen i Feyzabad, Mazar-e Sharif og Chagcharan alle i det relativt sikre nordlige og vestlige Afghanistan til den kamphærgede og usikre Helmand-provins.

Udover at danske styrker har været indsat i geografisk forskellige områder, har indsatsen i betydelig grad ændret karakter i de år, man var indsat. Den mest markante ændring kan iagttages i Helmand, hvor oprørsbekæmpelsen indledningsvis var rettet direkte mod at bekæmpe Taliban med våbenmagt i besværlige operationer i hele provinsen på hold 1-4. På hold 5-12, hvor Danmark havde ansvar for et fast operationsområde, fandt et strategisk skifte sted: Fra *Taliban-centric* til *Population-centric*. Da missionen på lignende måder ændrede karakter flere gange i perioden, er det derfor vanskeligt at drage direkte sammenligninger mellem indsatsens forskellige faser.

## ERFARINGER FRA ANVENDELSEN AF SAMTÆNKTE STABILISERINGSMIDLER

Det helt centrale element i den internationale stabiliseringsindsats i Afghanistan var de såkaldte *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), som koordinerede sikkerheds- og stabiliseringsindsatsen i hver af de afghanske provinser. Danmark og danske bidrag indgik i skiftende perioder i PRT'er under ledelse af Tyskland, Litauen, Sverige og Storbritannien. Den danske samtænkte indsats i Helmand var således forankret i Helmand PRT, som under britisk ledelse koordinerede de allierede landes bidrag til at stabilisere sikkerhedssituationen og til udvikling af *Governance* og *Development* i provinsen.

De britiske Helmand Planer var dermed styrende for både den danske samtænkte indsats og for udførelsen af de enkelte elementer i den samtænkte indsats. De danske Helmand Planer, som blev udarbejdet parallelt med de britiske planer, var en samlet strategisk beskrivelse af en dansk national strategisk plan for indsatsen og den ønskede udvikling i Afghanistan. Det er dog en gennemgående erfaring fra de udsendte aktører, at man blandt de udsendte efterspurgte en dansk plan for, hvorledes den samtænkte indsats skulle realiseres fra dansk side bl.a. for at undgå tendensen, at de nye hold lavede nye planer hver 6 måned frem for at bygge videre på de foregående.

Samtidig med, at de danske styrker tilgik Helmand, finansierede Udenrigsministeriet først én civil rådgiver, og i forbindelse med, at Danmark i 2007 fik et fast operationsområde i Helmand, bidrog man med finansiering af yderligere et antal udviklingsrådgivere i de PRT-afdelinger, som understøttede de danske fokusområder - primært uddannelse og sundhed samt med en udsendt diplomat, som stedfortrædende chef for det britisk ledede PRT. I takt med styrkeforøgelsen, den såkaldte *Surge* (2010-2012), styrkedes også den civile rådgivning yderligere gennem udsendelse af en civil rådgiver på højt niveau indenfor regeringsførelse og en officer udsendt fra Forsvaret til planlægningssektionen i PRT'et. Det er her en generel erfaring, at jo større indsats man bidrager med, jo større indsigt og indflydelse får man.

Sikkerhedssituationen var utvivlsomt den væsentligste enkeltfaktor for udførelsen af stabiliseringsprojekter og deres effekt. Og netop sikkerhedssituationen medførte, at banale forhold som transportkapacitet fik en direkte og negativ indflydelse på projekternes succes og levedygtighed. For at opnå optimal opgaveløsning og undgå tab af civil indflydelse er gode transportmuligheder og sikringskapacitet væsentlig. Dermed bliver også smidige godkendelsesprocedurer essentielle, da de kan sikre hurtig implementering og påvirkning af lokalsamfundet. Alligevel er det aktørernes egen opfattelse, at de samtænkte midler i høj grad medvirkede til at bygge bro mellem det eksisterende lokalsamfund og den langsigtede stabiliserings- og udviklingsbistand.

## ERFARINGER FRA CIMIC INDSATSEN

Samarbejdet mellem lokale civile myndigheder og en udsendt militær enhed (Civil Military Co-operation – CIMIC) varetages i militært regi af en enhed, der som speciale har netop disse relationer. CIMIC viste sig i Afghanistan som et vigtigt og anvendeligt værktøj i oprørsbekæmpelse, og selvom den opnåede effekt oftest var kortvarig, bidrog CIMIC-indsatsen i høj grad til at skabe direkte kontakt til både lokale myndigheder og civilbefolkningen.

Gennem årene i Afghanistan indgik danske CIMIC-enheder både som en selvstændig dansk kapacitet i alliancesammenhæng og som et integreret element i de udsendte danske kontingenter. Der er imidlertid en nedre grænse for enhedens størrelse, såfremt enheden skal kunne opnå effekt. Såfremt en CIMIC-enhed tildeles en alliancepartner og medbringer ressourcer, som værtsenheden kan disponere over, øges interessen for at inddrage CIMIC-enheden i beslutningsprocesserne. Ligeledes øges effekten, såfremt CIMIC-kapaciteten inddrages tidligt i den militære planlægning og i myndighedens prioritering af indsatsen.

CIMIC var i de indledende faser i Afghanistan-indsatsen præget af fraværet af faste procedurer for projekthåndtering, som førte til, at hvert hold udviklede egne procedurer, hvilket vanskeliggjorde overdragelse holdene imellem. Ønsket om en procedure, der sikrede hurtig implementering af erfaringer fra missionsområdet førte til, at CIMIC ændrede sin overdragelsesprocedurer fra en tung skriftlig End-of-Tour-rapportering til en mundtlig procedure, der blev ledet af den ansvarlige og doktrinudviklende militære skole i Danmark. Den ændrede procedure har medført hurtigere udmøntning af erfaringerne, men synes samtidig at have svækket Forsvarets generelle evne til læring på området, idet erfaringsoverdragelsen dels er personspecifik, dels risikerer alene at blive forankret i den missionspecifikke kontekst, fordi den i flere tilfælde ikke er blevet dokumenteret skriftligt.

Først med opstillingen af en permanent og indsættelsesklar CIMIC-kapacitet i Forsvaret i 2010 er en systematisk erfaringsopsamling, som kan nyttiggøres ved fremtidige internationale indsættelser, for alvor sikret.

## FRA ERFARINGER TIL LÆRING

Når erfaringer fra en længere periode opsamles og sammensættes, vil manglerne oftest være dominerende, men alt tyder på, at såvel de samtænkte projekter og CIMIC-indsatsen i det mindste på kort sigt har bidraget til lokal stabilisering. Alt tyder desuden på, at de danske myndigheder blev mere åbne og dygtigere til at samtænke indsatsen i Afghanistan.

De personlige relationer mellem cheferne for de skiftende militære kontingenter og de udsendte civile stabiliseringsrådgivere har haft stor betydning for oparbejdelse af gensidig tillid og forståelse. Imidlertid har den måde, hvorpå de militære enheder opstilles, uddannes og deployeres på og den procedure, som finder anvendelse ved Udenrigsministeriets rekruttering af rådgiverne, ikke altid givet de bedste muligheder for at opbygge gode relationer forud for mødet i missionsområdet.

I lighed med andre skrøbelige stater er det en væsentlig erfaring, at ukritisk tilførsel af store pengesummer til lokalsamfundene i missionsområdet kan øge risikoen for inflation og skævvridning af de lokale samfundsstrukturer, ligesom de udsendte konstant må forholde sig til korruption i det lokale samfund. Derfor er det nødvendigt at give handlefrihed til de udsendte enheder og rådgivere, som afbalanceres med midlernes anvendelse.

I rapporten fremhæves vigtigheden af institutionel lagring af erfaringer for at give mulighed for institutionel læring. Selvom der i forhold til overdragelsen mellem holdene er sket forbedringer, der gør det muligt at bygge videre på tidligere holds erfaring, er det vigtigt, at der sker en systematisk overdragelse, samt at skriftlig dokumentation bliver overdraget og arkiveret. Skiftende journaliseringssystemer i statens arkivering har medvirket til, at det kan være vanskeligt at opsamle og lære af tidligere erfaringer. Relevant materiale for denne rapport er blevet hjemsendt, men kan ikke genfindes i arkiverne. Andet materiale er formentlig blevet arkiveret i Helmand PRT, hvor det formentlig kan genfindes i britiske nationale arkiver, men altså ikke er umiddelbart tilgængeligt for dansk brug. Det har således ikke været muligt at genfinde den rapportering, som danske enheder og enkeltpersoner i PRT Helmand har udarbejdet. Det er derfor en vigtig erfaring, at rapportering af national interesse bliver gemt, da det kan være problematisk at skaffe denne rapportering i partnerlandes arkiver. For bedst muligt at bygge videre på erfaringer er det yderligere vigtigt, at mundtlige erfaringer bliver fastholdt på skrift.

## OPGAVEN

---

Som et led i den politiske beslutning om at opsamle de erfaringer, der er gjort i forbindelse med den danske Afghanistan-indsats 2001-2014, har Forsvarsakademiet fået til opgave at opsamle erfaringerne med samtænkning og CIMIC<sup>1</sup> fra den samtænkte danske Afghanistan-indsats 2001-2014.

Opsamlingen skal præsenteres i en kortfattet, realistisk og anvendelig samlet fremstilling og skal tage udgangspunkt i allerede eksisterende materiale som direktiver, rapportering, debriefinger af udsendte enheder og personel fra relevante ministerområder. Der kan tillige gennemføres interviews og rundbordssamtaler med relevante ressourcepersoner. Rapporten indgår sammen med og supplerer to andre rapporter om henholdsvis de internationale erfaringer med at skabe sammenhæng i indsatserne i Afghanistan og udviklingsbistanden til Afghanistan 2001 – 2014 og med samlet sigte på, hvad man fra dansk side kan lære af indsatsen og med sigte på fremtidige samtænkte indsatser i skrøbelige stater.

### OPGAVEANVISNING<sup>2</sup>

Forsvarets bidrag til Afghanistan-erfaringsopsamlingen vil indebære en opsamling af de danske erfaringer med projekter, som Forsvaret har gennemført til støtte for militære operationer (de såkaldte CIMIC-projekter) samt stabiliseringsprojekter udført i samarbejde mellem Forsvaret og Udenrigsministeriet med henblik på at undersøge, i hvilket omfang og hvordan stabilisering og operativ indsats i Afghanistan blev samtænkt. Det er således hensigten at trække på den eksisterende danske erfaring med samtænkning på det operative og taktiske niveau.

Forsvarsakademiet er anmodet om at afgrænse erfaringsopsamlingen til danske erfaringer med de civilt orienterede projekter, som Forsvaret inden for rammen af forsvarsbudgettet har gennemført til støtte for militære operationer (de såkaldte CIMIC-projekter) samt erfaringer fra de stabiliseringsprojekter, som blev udført i samarbejde mellem Forsvaret og Udenrigsministeriet i Afghanistan, og som blev finansieret gennem Globalrammen og dennes efterfølger Freds- og Stabiliseringsfonden.

Forsvarsakademiet er yderligere anmodet om at undersøge, i hvilket omfang og hvordan stabilisering og operativ militær indsats blev samtænkt, idet indsatserne med henblik på den videre perspektivering for fremtidige indsatser i muligt omfang søges sammenholdt med indikatorerne for Fremskridt: Sikkerhed, Regeringsførelse og Udvikling.

<sup>1</sup> Civilian-Military Co-operation  
<sup>2</sup> Se bilag 1, Opgavebeskrivelse



16 Forsvarsakademiet har noteret sig, at opgaveanvisningen fremhæver, at det ikke er hensigten med rapporten at placere ansvar eller vurdere den politiske proces bag beslutningen om, at Danmark skulle bidrage militært og civilt til den internationale indsats i Afghanistan, ligesom erfaringsopsamlingen i henhold til opgaveanvisningen ikke beskæftiger sig med militære aktiviteter på det taktiske og operative niveau, og spørgsmål omkring håndtering af tilbageholdte eller om samtækningskonceptet i bredere forstand.

## METODE OG KILDEGRUNDLAG FOR ERFARINGSOPSAMLINGEN

---

17 Rapporten er udarbejdet af en arbejdsgruppe udpeget af Forsvarsakademiet. Rapporten er kildebaseret, idet en større gennemgang af arkivmateriale ligger til grund for rapporten. Arkivmaterialet er gennemgået uden en bærende tese om eller forventning til hvilke erfaringer, der ville fremtræde. De tilgængelige skriftlige kilder er efterfølgende blevet sammenstillet og kritisk opvejet mod hinanden med henblik på at identificere erfaringer fra de områder, der undersøges og også med henblik på at påvise i hvilket omfang parallelle erfaringer fra henholdsvis samtænkning og CIMIC kan sammenholdes. Det gælder f.eks. emner som projektforhold, uddannelse, rekruttering og erfaringsopsamling.

Hensigten med den kildestyrede metode er at reducere risikoen for, at hypoteser og andre formodninger styrer hvilke erfaringer, der bliver opsamlet. I det omfang, at kilderne er uklare, er der gennemført interviews og rundbordsamtaler for at validere de skriftlige kilder og skabe en højere grad af indsigt i de gjorte erfaringer. I erfaringsopsamlingen har denne tilgang den fordel, at selvom deltagerne i samtaler og interviews forventeligt udtrykker deres subjektive og retrospektive holdning, vil udgangspunktet i de samtidige, skriftlige kilder sikre mod, at der videreformidles erfaringer, som er blevet til i ”bagklogskabens klare lys”.

### ERFARINGER

Erfaring forstås i rapporten som den viden og den forståelse af effekt og konsekvenser, som enkeltudsendte, enheder og myndigheder har opnået og erkendt i forbindelse med arbejdet med stabilisering og CIMIC i Afghanistan. De primære kilder til at identificere erfaringerne fra indsatsen i Afghanistan er de udsendte styrkers End of Tour-rapporter og de mundtlige seminarer, der under den sidste del af den militære indsats i Afghanistan afløste den omfangsrige og skriftbaserede End of Tour-rapportering. Denne tilgang muliggør, at Forsvarsakademiet kan fremlægge de udsendtes egne vurderinger af, hvad de gerne ville have gjort anderledes, og hvad de syntes virkede på udsendelsestidspunktet eller umiddelbart derefter.

## ERFARING

Erfaring beskriver i denne rapport den viden og den forståelse af effekt og konsekvenser af stabiliseringsindsatsen og anvendelsen af Civilian-Military Co-Operation, som aktørerne<sup>3</sup> har opnået, erkendt og dokumenteret i den samtænkte danske indsats i Afghanistan 2001 – 2014.

Metodevalget giver adgang til to erfaringsniveauer. Dels de primære erfaringer, der har form af eksplicit nedskrevne erfaringer fra perioden, f.eks. nedfældet i rapporter og notater og som ofte også omfatter en anbefaling om, hvorledes erfaringen kan nyttiggøres. Og dels de erfaringer, der er identificeret af arbejdsgruppen selv ud fra observationer i kildematerialet og via interviews. Sidstnævnte er især gældende for erfaringer, som er gjort gradvist over en længere periode og derfor kun er identificerbare retrospektivt.

## KILDEMATERIALET OG ADGANGEN TIL ARKIVER

Kildematerialet består primært af arkivmateriale omhandlende CIMIC, stabilisering og samtænkning i Afghanistan. Arkivmateriale omfatter bl.a. projektdokumenter, direktiver og rapportering for CIMIC, stabilisering og samtænkning. Arbejdsgruppen har haft fri adgang til at søge i Forsvarsministeriets og Forsvarets arkiver<sup>4</sup>, mens arbejdsgruppen alene har kunnet anmode om specifikt relevant materiale fra øvrige involverede danske myndigheders arkiver<sup>5</sup>.

Arkivmateriale har været omfattende og er som følge af arkivernes opbygning og vekslende journaliseringspraksis ofte vanskelige at søge målrettet i. Det har været en fordel for arbejdsgruppen at have fri adgang til et arkiv, fordi materialerne ikke altid er arkiveret, hvor det umiddelbart var ventet. Fri arkivadgang har derfor lettet arbejdet med at finde materiale, der direkte formidler erfaringer eller indeholder informationer, der danner grundlag for erfaringer. Den frie adgang kan således medvirke til, at relevant materiale ikke overses.

Under arkivsøgningen er det blevet klart, at langt fra al relevant rapportering fra perioden er blevet arkiveret. Der har i Forsvaret ikke været praksis for at gemme arbejdsdokumenter, hvorved en række overvejelser og dermed også potentielle erfaringer er gået tabt. Det samme gælder i endnu højere grad rapportering fra de civile rådgivere til Udenrigsministeriet, hvor kun et ganske sparsomt materiale er bevaret. I forhold til dansk politisk indsats i Afghanistan findes der ikke et arkiv fra missionen, da man fra den udsendende myndigheds side alene anså opgaven for at have karakter af udlån af personel.

<sup>3</sup> I rapporten anvendes begrebet "aktører" om de konkrete personer, der deltog i planlægning og gennemførelse af CIMIC og Samtænkning i Afghanistan og i Danmark.

<sup>4</sup> Forsvarskommandoens, Hærens Operative Kommandos arkiver m.fl.

<sup>5</sup> Udenrigsministeriet, Rigspolitichefen.

Det har samtidig været svært at vurdere, om vidnesbyrd om sagsbehandling i tilknytning til dokumenter indeholdende de løbende erfaringer (rapporter, indrapporteringer mv.) og større eksterne rapporter, er gået tabt på grund af mangelfuld arkivering, eller om sådanne former for erfaringsbearbejdning aldrig har fundet sted. Dette gælder særligt i forhold til de arkiver, hvor arbejdsgruppen ikke har haft fri søgeadgang.

Forsvarsakademiet identificerede tidligt i processen, at britiske arkiver måtte rumme kildemateriale, der er relevant for rapporten. Det drejer sig om kommunikation mellem den militære myndighed *Task Force Helmand* og den danske kampgruppe og ikke mindst materiale vedrørende *Helmand Provincial Reconstruction Team*, som i praksis varetog stabiliseringsindsatsen i Helmand, og som begge var under ledelse af Storbritannien. Sådant materiale er ikke hjemtaget til Danmark ved afslutningen af missionen. Derudover ville materiale fra det britiske *Helmand Monitoring and Evaluation Program* kunnet have indgået i vurderingen af indikatorerne for fremskridt. Det har imidlertid ikke været muligt at få adgang til de britiske arkiver inden for opsamlingsopgavens tidsramme<sup>6</sup>.

## INTERVIEWS OG RUNDBORDSSAMTALER

Fraværet af egentlige skriftlige erfaringsopsamlinger på området har været slående. Det har yderligere været en udfordring, at erfaringsoverdragelse i missionsområdet ofte er foregået mundtligt og direkte mellem enheder. Relevant viden er derfor normalt blevet overdraget mellem funktionsansvarlige enkeltpersoner, mens den ikke nødvendigvis er blevet opsamlet og forankret i de dele af Forsvaret, der har haft ansvaret for opstilling, uddannelse og udsendelse af det næste bidrag. Arbejdsgruppen har derfor gennemført en række interviews og rundbordssamtaler med nøglepersoner for at uddybe og kvalificere arkivmateriale.

Interviewpersonerne er udvalgt med henblik på at inddække den samlede periode med de forskellige opgaver og de skiftende militære operative indsatser, som dansk CIMIC og samtænkning har været involveret i med henblik på, at særligt interessante fund i kilderne kunne uddybes og valideres. Der er således interviewet et bredt udsnit af personer, som var inddraget i formuleringen af policy og opgaver. Listen omfatter derfor danske styrkechefer, chefer for CIMIC, CIMIC-officerer og -befalingsmænd, politifolk, civile rådgivere og stabsofficerer<sup>7</sup>.

Ved interviews med nøglepersoner har fremgangsmåden været semi-strukturerede interviews, der har fulgt et fast interviewskabelon. De semi-strukturerede interviews har sikret, at arbejdsgruppen undgik at farve interviewpersonens beretning og i høj grad har ladet personen selv tale om sine erfaringer. På samme måde har skabelonen sikret,

<sup>6</sup> Der er ikke identificeret publicerede NATO eller britiske evalueringer eller andre offentliggjorte dokumenter af relevans for opgavebeskrivelsen og rapporten.

<sup>7</sup> Se bilag 2

20 at så mange relevante erfaringer som muligt drøftedes under rundbordssamtalerne. Skemaet bidrog samtidig til, at arbejdsgruppen har kunnet sammenholde de forskellige personers erfaringer om de forskellige dele af det civil-militære samarbejde, stabilisering og samtænkning.

Når man har flere interviewpersoner samlet, kan det medvirke til, at de kan hjælpe hinanden til at huske, hvilket både kan være positivt, men også problematisk. Det er generelt en risiko, når man arbejder med interviews, at interviewpersonen let kan komme til at ytre sig omkring erfaringer, som vedkommende har tilegnet sig retrospektivt eller på anden hånd, eksempelvis under påvirkning af kolleger, medier og den senere faktiske udvikling. Derfor anvendes interviews primært til at validere de skriftlige kilder og kun med betydelig forsigtighed til at identificere nye erfaringer. Herved kan arbejdsgruppen forholde sig kritisk til data fra interviewserien og rundbordssamtalerne, og det undgås, at de retrospektive erindringer får overvægt.

## RAPPORTENS STRUKTUR

Arbejdsgruppen har tilstræbt en systematisk beskrivelse og præsentation af de erfaringer, som gennem studier af det foreliggende skriftlige materiale og gennem en række supplerende interviews med nøglepersoner har identificeret omkring de CIMIC- og stabiliseringsprojekter, som er blevet gennemført med dansk finansiering og deltagelse. Omend der er lagt en begrænsning på omfanget af den samlede rapport, vil rapporten søge at dække hele perioden og sammenhængen mellem de udførendes uddannelse, organisation, den operative situation og projekternes planlægning. Herved et det målsætningen, at læseren vil have et grundlag for at vurdere omfanget af erfaringerne fra CIMIC-indsatsen og stabiliseringsprojekterne, der blev gennemført i Afghanistan 2001 – 2014 af stabiliseringsrådgiverne og Forsvarets enheder og som blev finansieret af Udenrigsministeriet samt hvorvidt og i hvilket omfang, de kan bringes videre til andre og fremtidige indsatser i skrøbelige stater.

Rapportens hovedindhold og opsamling af erfaringer er placeret i tre kapitler. Det indledende af disse kapitler – ”Grundlaget for de danske operationer i Afghanistan” – er i hovedsagen en redegørelse for hvilke ressourcer, Danmark indsatte og den internationale ramme for de danske bidrag.

De to efterfølgende kapitler om henholdsvis stabilisering og CIMIC omfatter de konkrete og mest betydningsfulde erfaringer, som arbejdsgruppen har identificeret og udvalgt i det foreliggende kildemateriale. Erfaringsopsamlingen er fastholdt i en række afsnit, hvoraf nogle er unikke for enten den pågældende faglige sektor eller de konkrete operative vilkår, mens andre er gjort på tværs af faglige, geografiske, sikkerhedsmæssige, operative og andre skel, og derfor kan genfindes for projekter uanset om de gennemføres som led i militære operationer, eller om de er civilt prægede.

21 Det afsluttende kapitel ”Fra erfaringer til læring” peger på udvalgte erfaringer og perspektiverne for, at man i en senere dansk indsats i skrøbelige stater med en ustabil sikkerhedssituation kan omsætte de i Afghanistan gjorte erfaringerne til læring.

Erfaringerne i rapporten er alle underbygget af det kildemateriale, som arbejdsgruppen har haft adgang til. Arkivmaterialet har imidlertid vist sig mangelfuldt på visse områder. I det kildemateriale som enten ikke er tilflydt de benyttede arkiver eller, som arbejdsgruppen af andre årsager ikke har haft adgang til, kan der således ligge erfaringer, som ikke er opsamlet. Det er arbejdsgruppens vurdering, at netop den til tider spinkle og mangelfulde arkivering kan ses som en erfaring i sig selv, fordi den gør efterfølgende erfaringsopsamling og evaluering vanskelig.

I den samlede erfaringsopsamling vil hovedfokus ligge på Helmand fra 2006 til 2012, da det var her, at den største danske samtænkte indsats fandt sted. Indsatserne i andre områder vil dog også blive berørt i det omfang, de vurderes at indeholde relevante erfaringer.

# GRUNDLAGET FOR DE DANSKE OPERATIONER I AFGHANISTAN

Hensigten med dette kapitel er at fremstille et billede af de danske landmilitære bidrag, som indgik i den internationale indsats i Afghanistan 2001 – 2014. Beskrivelsen af rammerne tager sit udgangspunkt i, at den danske indsats i hele perioden skal ses som bidrag til og var fuldt integreret i den internationale indsats, og således ikke kan ses som isolerede og uafhængige bidrag. Kapitlet vil således omfatte retningslinjerne for, hvorledes den stabiliseringsindsats, som stabiliseringsrådgiverne og Forsvarets enheder finansieret af Udenrigsministeriet, gennemførte i de respektive operationsområder, og hvorledes de militære doktriner for stabilisering og CIMIC udvikledes i perioden i perioden 2001 – 2014.

Der indgår af relevans for denne rapport to overordnede politiske elementer i den danske indsats i Afghanistan: At indsatsen var nationalt samtænkt, og at indsatsen var fuldt integreret i den internationale koalition.

## MILEPÆLE I CIVIL/MILITÆR SAMTÆNKNING I DANMARK

2004	Forsvarsforslaget 2005 – 2009 indfører samtænkning som koncept og opretter en embedsmandsgruppe under ledelse af Udenrigsministeriet.
2005	Forsvarskommandoens udsender "Direktiv for CIMIC og CIMIC relation til "Samtækningsinitiativet".
2007	Regeringsgrundlaget 2007 udbygger samtækningsinitiativet om at samtænkningen også omfatter bistand til samfundsopbygning og at internationale krisestyringsoperationer ikke kun er en militær opgave.
2008	Afghanistan <i>Task Force</i> oprettes, hvor ministerier og myndigheder mødes på ugentlig basis og koordinerer indsatsen i Afghanistan.
2010	Forsvarsforslaget 2010-2014 opretter Globalrammen på 150 mio. DKK årligt til samtænkte civile og militære indsatser.
2010	Etablering af Freds- og Stabiliseringsfonden og en fast etableret samtækningsstruktur med Udenrigsministeriet, Justitsministeriet,
2010	Forsvarsministeriet og Statsministeriet. Offentliggørelse af dansk politik for skrobelige stater.
2010	Forsvaret udgiver en revideret doktrin for landoperationer, hvori stabiliseringsoperationer er integreret.

## DEN DANSKE STABILISERINGSINDSATS VAR SAMTÆNKT

Regeringen præsenterede i forsvarsforslaget fra 2004 et samtækningsinitiativ, hvor samtænkning blev beskrevet som den integrerede tilgang af den samlede danske indsats med henblik på at stabilisere og normalisere forholdene i indsatsområdet.

## FORSVARSFORLIGET 2005-2009

”Den militære indsats skal samtænkes med øvrige danske indsatser for at opnå maksimal effekt af den samlede indsats og styrke Danmarks muligheder for at påtage sig et ansvar. De relevante aktører bør bringes sammen så tidligt som muligt i forberedelsen af udsendelsen af danske militære styrkebidrag, så det derved bliver muligt fra starten at definere eventuelle relevante civile stabiliseringsindsatser i det militære indsatsområde.”

Såvel samtækningsinitiativet som det senere regeringsgrundlag fra november 2007 fastslog, at internationale krisestyringsoperationer ikke kun var en militær opgave. Samtænkningen skulle også omfatte bistand til samfundsopbygning som f.eks. politi, lokal administration, infrastruktur samt tjenesteydelser som vand og elektricitet og transport.

Det er i dette lys, at Forsvarets i 2005 introducerede et direktiv<sup>8</sup> for implementering af forsvarsforligets samtækningsinitiativ. Direktivet var først og fremmest et dokument, der fastlagde forvaltningsbestemmelserne, hvor der i samarbejde med Udenrigsministeriet blev fastsat formål for projekter, der kunne finansieres med samtænkte midler, der blev stillet til rådighed fra Globalrammen.

De såkaldte samtækningsprojekter (forkortet SP i afrapporteringerne) skulle således tilgodese elementære humanitære behov, hjælpe sårbare og udstødte, skabe umiddelbare resultater i form af materiel hjælp til lokalbefolkningen, bistå genopbygning af den lokale administration, eller fremme enkeltes eller grupperes retssikkerhed, idet der samtidig blev fastsat en øvre økonomisk ramme på 50.000 USD for et projekt. Direktivet fremhæver at anvendelse af ressourcer kun finder sted i situationer, hvor sikkerhedssituationen umuliggør de civile bistandsorganisationers tilstedeværelse. Den militære styrkechef havde bemyndigelse til at udvikle projekterne, men var pålagt at rådføre sig med den stabiliseringsrådgiver, som Udenrigsministeriet udsendte til den militære enhed, idet et projekt ikke kunne iværksættes uden gensidig accept.

Efter 2005 fortsatte Forsvaret en militær konceptudvikling for samtænkning, idet man erkendte, at der ikke fandtes en fælles operationel definition af begrebet. Arbejdet med at udvikle yderligere retningslinjer og opnå en dybere forståelse for en samtænkt indsats førte til, at man i 2010 indarbejdede stabilisering i den danske landmilitære doktrin. Målsætningen om stabilisering er nu en integreret del af alle landoperationer. Formålet med stabilisering er at etablere en tilstand, der skaber grundlag for civil genopbygning og sikrer udviklingen af et samfund i retning mod langsigtede strategiske mål.

## SAMTÆNKNING<sup>9</sup>

Regeringen forstår samtænkning som en integreret tilgang, hvor alle myndigheder eller dele af en organisation (f.eks. FN), der bidrager med indsatser i en given skrøbelig situation, arbejder i fællesskab mod et fælles defineret mål. Dette omfatter samarbejde om planlægning, gennemførelse og erfaringsopsamling i forbindelse med politiske, udviklingsmæssige, sikkerhedspolitiske og humanitære indsatser.

## DEN DANSKE STABILISERINGSINDSATS VAR INTERNATIONALT FORANKRET

Fælles for de danske civile og militære bidrag og indsatser var, at Danmark fra starten forankrede indsatsen i koalitionen, og at de forskellige bidrag blev opfattet som fast integrerede i den ”lead-nation”-struktur, som koalitionen skabte i Afghanistan.

Beslutningen om at integrere både de civile og de militære styrkebidrag i andre landes rammer medførte også en dansk forventning om, at danske bidrag fulgte de operative rammer, som den nation, Danmark afgav bidragene til, besluttede. I Helmand i 2006-2014 var de danske enheder således underlagt det britiske *Provincial Reconstruction Team* (PRT), og det forventedes derfor, at Storbritannien stillede sit koncept for stabilisering af Helmand til rådighed også for danske bidrag. I det konkrete tilfælde betød det, at Danmark samtidig accepterede, at målet for indsatsen i Helmand var at skabe en fungerende lokal administration, levere de basale civile ydelser til befolkningen, skabe sikkerhed samt adressere de grundlæggende årsager til konflikten i samfundet. De tre områder *Governance*, *Development* og *Security* skabte herved de overordnede operative linjer. Danmark udviklede på den baggrund ikke en dansk national policy for stabilisering af Helmand.

## DET SAMLEDE DANSKE LANDMILITÆRE ENGAGEMENT I AFGHANISTAN

Fra 2002 til 2006 udsendte Danmark et mindre bidrag til Kabul med ca. 50 soldater, hvis primære opgave var ammunitions- og minerydning. Heraf var én CIMIC-officer, som rådede over ganske få midler. CIMIC-indsatsen i Kabul var begrænset til området snævert omkring basen, hvor den danske enhed opholdt sig. Indsatsen var ikke en del af den samtænkte planlægning og indgik heller ikke i en overordnet stabiliseringsindsats.

Fra 2003 til 2007 udsendtes hold, der hver var på seks soldater, til det britisk ledede PRT i Mazar-e Sharif i det nordlige Afghanistan. Her kørte de patruljer til støtte for den civile genopbygningsindsats.

<sup>8</sup> FKO DIR PL. 190-1, Forsvarskommandoens direktiv for CIMIC og CIMIC relation til ”Samtækningsinitiativet”, maj 2005

<sup>9</sup> Fred og Stabilisering. Danmarks indsats i skrøbelige stater 2010-2015, p. 6

I 2005 til 2008 udsendtes en dansk stabiliseringsrådgiver og ca. 50 soldater til det tyske PRT i Feyzabad, hvor de dels kørte lange patruljer i den uvejsomme nordlige provins, dels var stabsofficerer i blandt andet den tyske CIMIC-sektion. Der var rådighed over både CIMIC-midler og stabiliseringsmidler.

Danmark udsendte i 2005 ti soldater til det litauisk ledede PRT i Chagcharan i det centrale Afghanistan, hvor de dels kørte patruljer, dels var stabsofficerer, heraf én CIMIC. I 2009 blev patruljen trukket hjem, mens man fastholdt et antal stabsofficerer indtil 2011.

I 2006 blev kamptropper under operativ ledelse af en britisk ledet *Task Force* sendt til Helmand-provinsen i det sydlige Afghanistan. I 2006 og 2007 (hold 1-4) var de danske soldater indsat over hele Helmandprovinsen, primært i selvstændige, længerevarende kamppatruljer. Der var i denne periode udsendt et CIMIC-detachement på i alt 10 soldater, der indgik direkte under det britiske hovedkvarter i Lashkar Gah, hvorfra man støttede alle enheder i Helmand, samt én dansk stabiliseringsrådgiver (finansieret af udenrigsministeriet) til det engelske PRT samme sted.

Fra 2007-2012 havde den danske kampgruppe med op til 700 soldater fast operationsområde og ansvar for sikkerheden i Nahr-E Saraj distriktet med hovedbyen Gereshk. CIMIC, som fortsat bestod af ca. ti soldater, indgik nu direkte i den danske kampgruppe. Hertil kom indledningsvis én stabiliseringsrådgiver, senere tre (2008) og til sidst fire stabiliseringsrådgivere (2011). Stabiliseringsrådgiverne indgik sammen med britiske og amerikanske kolleger direkte i det civilt ledede Helmand PRT, mens den danske kampgruppe, herunder CIMIC, var underlagt den militære *Task Force Helmand*.

Fra 2010 til 2013 udsendtes et mindre antal politiembedsmænd til Gereshk, hvor de i rammen af den danske kampgruppe uddannede afghansk politi. Ved Helmand PRT bestred en udsendt fra Udenrigsministeriet i perioden 2008-2013 posten som stedfortrædende chef for Helmand PRT (*Deputy Head of Mission*) og chef for planlægningsafdelingen samt rollen som ældste danske civile repræsentant (*Senior Civilian Representative*) i PRT Helmand, mens et antal civile rådgivere varetog stabiliserings-opgaver inden for bl.a. uddannelses-, sundheds- og retsstatssektoren.

Fra 2012 skiftede dansk fokus fra skabelse af sikkerhed til uddannelse af de afghanske sikkerhedsstyrker med base i Camp Bastion. Man fastholdt dog et kompagni i Nahr-E Saraj distriktet i Camp Price. Kompagniet havde to CIMIC soldater tilknyttet. Danmark fastholdt en stabiliseringsrådgiver i distriktet indtil 2013 og et antal civile rådgivere ved Helmand PRT, indtil styrkerne blev hjemtaget i 2014.

I hele perioden har Danmark tillige haft op til 15 officerer udsendt til stabe og hovedkvarterer bl.a. i Kabul, Kandahar og Camp Leatherneck. Kun enkelte af disse stillinger har i perioder været indenfor CIMIC og stabilisering, hvor de væsentligste var udsendelsen af en civil embedsmand fra Forsvaret som *Chief Governance* i *Regional Command South* (2009-2010), samt en major som stabsofficer i Helmand PRT (2010-2011).

## CIMIC – DOKTRIN, DIREKTIVER OG PRAKSIS

*Civil-Military Cooperation* (CIMIC) er en militær funktion, som har til formål at understøtte den militære operation gennem samarbejde med civile myndigheder, lokalbefolkningen, flygtninge, NGO'er eller andre civile aktører i operationsområdet. Den militære CIMIC-enhed kan gennem direkte kontakt til civile myndigheder og lokalbefolkningen gennemføre mindre og hurtige projekter, der enten direkte understøtter igangværende operationer, og som den lokale befolkning også kan nyde godt af (fx en gangbro over en kanal), eller gennemføre andre tiltag, som kan vinde befolkningens sympati og dermed bidrage til at forbedre sikkerheden i det pågældende område.

### NATO CIMIC DEFINITION

The co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO Commander and civilian actors, including national population and local authorities, as well as International Organisations and Non Governmental Organisations. CIMIC supports the Commander in achieving this. CIMIC is a command responsibility.

Den fælles NATO-doktrin, ”NATO Civil-Military Co-Operation Doctrine” (AJP-9) udgjorde fra missionens start grundlaget for den danske uddannelse og indsats. Der blev ikke suppleret med eller skabt en selvstændig national dansk doktrin. Forsvarskommandoen og Hærens Operative Kommando udgav begge direktiver for CIMIC med et grundlag for uddannelse, planlægning og indsættelse - gældende for alt civilt-militært samarbejde, både hjemme og i alle missionsområder. I begge direktiver, som løbende er blevet opdaterede, understreges det, at CIMIC i missionsområdet følger NATO's doktrin, men at danske styrker bør tilpasse indsatsen til den konkrete situation og nationale direktiver, ligesom direktiverne skaber sammenhæng mellem den militære enhed og en evt. tilknyttet stabiliseringsrådgiver fra Udenrigsministeriet i en samtænkt indsats. Hertil kom de missionsspecifikke direktiver, hvor CIMIC indgik i det chefdirektiv, som Chefen for Hærens Operative Kommando gav til den udsendte danske styrkechef.

Både i Forsvarskommandoens direktiv om implementering af retningslinjer for samtækningsinitiativet (2005), og Hærens Operative Kommandos CIMIC-direktiv (2007), fremgår det eksplicit, at CIMIC skulle ses i et bredere perspektiv. De to direktiver fastslog, at CIMIC udgjorde et af Forsvarets bidrag til stabilisering, og at CIMIC var en del af den samtænkte indsats. CIMIC-kapaciteten kunne endvidere omfatte en begrænset humanitær bistand til det lokale, civile samfund til støtte for dansk militær tilstedeværelse i et operationsområde. Dette sidste gav anledning til begrebsforvirring for den praktiske udførelse af CIMIC og i særlig grad også de projekter, der blev finansieret af den fælles

pulje, også selvom Forsvarskommandoen slog fast, at Forsvaret ikke gennemfører genopbygning, og at CIMIC-projekterne skulle adskilles fra samtækningsprojekterne. I en notits fra den tværministerielle *Task Force Afghanistan* i 2009 om finansiering af stabiliseringsindsatsen, fremgik det, at CIMIC-midler kunne anvendes til små *consent-winning* og *force protection* arbejder, mens stabiliseringsmidler blev øremærket til egentlige om end begrænsede projekter. I praksis forekommer det ofte, at kampgruppen og stabiliseringsrådgiveren inden for de rammer, der lå i ordningerne, anvendte de to finansieringskilder fleksibelt og pragmatisk.

Definitionen på CIMIC og den opgave, som CIMIC-enheder og -officerer havde, ændrede sig ikke væsentligt i perioden, og der kom kun mindre justeringer til de gældende direktiver.

### DEN MULTINATIONALE RAMMES BETYDNING FOR DEN DANSKE SAMTÆNKTE INDSATS

I alle indsatserne i Afghanistan indgik de danske militære enheder som et bidrag til en anden og som oftest større nations indsats og i en multinational ramme. I alle tilfælde var det erfaringen, at de danske bidrag var kompetente og værdsatte af den større partner. Udover generelt at være tilstrækkeligt uddannet og forberedt, så tilførte de danske bidrag operative muligheder, som partneren havde behov for, f.eks. flere muligheder for lange patruljer, fleksible midler eller hele kapaciteter (f.eks. CIMIC-teams), som partneren ikke selv rådede over.

Det er dog også en erfaring, at de danske bidrag måtte tilpasses den ramme, de indgik i, og at der ikke var fuld frihed til at sammensætte og udøve samtænkning efter en dansk model. Danske prioriteter og fokusområder måtte tilpasses koalitionen og de nære partners politik og prioriteringer. Når PRT Helmand ændrede planer eller prioriteter, eller når der skete et skifte i oprørsbekæmpelsesstrategien, påvirkede det også de danske enheder og den danske indsats. Særligt det store amerikanske bidrag til Helmand fra 2009 betød en ændring i rammerne. Det danske bidrag blev proportionalt endnu mindre, og derfor blev det politiske og operative spillerum også mindre. Flere, større, internationale aktører medførte også, at der kom flere midler og flere projekter til det danske område. Og disse fulgte ikke nødvendigvis de eksisterende danske planer og prioriteter. Den samlede indsats var derfor i bedste fald ukoordineret, og i værste fald modarbejdede indsatserne hinanden.

Det var ligeledes en erfaring, at selvom et dansk bidrag var underlagt et hovedkvarter i missionen, f.eks. et tysk, engelsk eller litauisk PRT, og at de danske enheders operative indsats blev koordineret og fastlagt af disse hovedkvarterer, så var der behov for yderligere national planlægning med national samtænkt planlægning med anvisninger om, hvordan den samtænkte indsats i praksis skulle udføres og ikke mindst prioriteres. Det er arbejdsgruppens indtryk, at koordinationen i missionsområdet fandt sted gennem samvirke baseret på god vilje og kompromisser mellem de civile og militære udsendte. Den faste samtækningsstruktur i København kunne ikke genfindes i missionsområdet.

Det er ligeledes en vigtig erfaring, at Danmark nød godt af det internationale samarbejde i PRT'et, hvor andre kunne bistå med ingeniører, *Military Stabilisation and Support Teams* (MMST) og anden stabiliseringsfaglig ekspertise, som var nødvendig for, at de danske bidrag kunne gennemføre den nødvendige planlægning på det taktiske niveau.

## ERFARINGER FRA ANVENDELSE AF SAMTÆNKTE STABILISERINGSMIDLER I AFGHANISTAN 2001-2014

I dette kapitel vil der blive fokuseret på den konkrete indsats, som blev gennemført i det direkte samarbejde mellem de danske militære kontingenter og de stabiliseringsrådgivere, som Udenrigsministeriet finansierede og stillede til rådighed for den samtænkte indsats i missionsområdet. Der blev i den samlede periode 2001-2014 afholdt udgifter for sådanne projekter for i alt 15,6 mio. DKK. Heraf er i alt 11,9 mio. DKK afholdt til projekter i Helmand i perioden 2006-2014.

De danske erfaringer med samtænkning af den danske indsats i Afghanistan og med stabilisering af det afghanske samfund omfatter både erfaringer fra samarbejdet i Danmark, praktiske erfaringer fra missionsområdet med stabilisering og samtænkning i samarbejdet med allierede og i mødet mellem den civile udviklingsbistand og den militære sikkerhedsindsats.

SAMTÆNKTE DANSKE CIVILE BIDRAG TIL STABILISERINGSINDSATSEN I AFGHANISTAN			
BIDRAG	PERIODE	RÅDGIVERE	MIDLER
DANCON i Kabul Multinational brigade	2002-2006	Ingen	
MOT-hold til PRT Mazar-e Sharif, Britisk PRT	2004-2006	1 stabiliseringsrådgiver	
PRT Feyzabad Tysk PRT	2005-2008	1 stabiliseringsrådgiver	SP/SIP: 3.7mill. <sup>1</sup>
PRT Chagcharan Litauisk PRT	2005-2009	Ingen	
	2006-2007	1 stabiliseringsrådgiver	
PRT HELMAND, Britisk PRT	2007-2014	1 stedfortrædende chef for PRT, samt rådgivere indenfor uddannelse og sundhed	
	2008-2014	1-4 stabiliseringsrådgivere i District Stabilisation Team (DST)	SP/SIP: 11.9 mill. <sup>1</sup>
DANCON i Helmand Britisk Task Force	2010-2013	2-4 polititjeneste til mentor- og uddannelsesvirksomhed af det afghanske politi	

<sup>1</sup> Samtænkningmidler blev disponeret af styrkechefen, men anvendelsen skulle godkendes af stabiliseringsrådgiveren

Erfaringsopsamlingen, som bygger på dokumentation fra Samtækningssekretariatet, rapportering fra de danske militære styrkebidrag og som er fulgt op med validerende interviews med centrale sagsbehandlere i Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen, kampgruppechefer, og ikke mindst udsendte polititjenestemænd, stabiliseringsrådgivere m.fl., vil tage udgangspunkt i indsatsen i Helmand, hvor den overvejende danske militære indsats fandt sted.



Den danske Helmandplan blev udarbejdet i samtækningssekretariatet og *Task Force Afghanistan* og i tæt dialog med Storbritannien, hvis britiske Helmandplan satte den politiske scene for de danske bidrag, som alle var tæt integreret i den britiske indsats. Den danske Helmandplan var et politisk dokument, som beskrev dels de opnåede resultater og dels den udvikling, man politisk stræbte efter, og om hvorledes man fra dansk side samarbejdede internationalt for at stabilisere det afghanske samfund.

Rammen for den danske politiske styring af den danske stabiliseringsindsats var Storbritanniens nationale *Helmand Plan*, som over tid udviklede sig til *Helmand Road Map*, en multinational Helmandplan, som i sidste ende blev til den afghanske Helmandplan, som også den afghanske provinsguvernør underskrev.

Den danske Helmandplan var således ikke tiltænkt at danne grundlag for operative planer, som enheder og stabiliseringsrådgivere kunne udarbejde og som kunne lægges til grund for koordineret samarbejde. Dette grundlag forudsattes fastlagt af Storbritannien, som var den allierede nation, som stillede sig i spidsen for Helmand PRT. Forsvarskommandoen tog derfor i 2008 initiativ til en skitse for udviklingen i det danske militære bidrag til Helmand for perioden 2008 til 2012. Det blev et godt grundlag for planlægning af de danske bidrag, ikke mindst udviklingen i Hærens bidrag, men den bidrog fortsat ikke med det operationaliserbare koncept for stabilisering, som den udsendte enhed udtrykte behov for.

Selvom der således ikke var en hensigt om at udvikle et eget dansk koncept for stabilisering i Helmandprovinsen, er det alligevel en gennemgående erfaring fra interviews og rundbordssamtaler, at aktørerne i missionsområdet forventede og savnede en overordnet dansk planlægning for den samlede indsats, fordi det planlægningsgrundlag, som den allierede partner stillede til rådighed, ikke altid tilfredsstillede de udsendte danske bidrags behov. Dette behov kommer også til udtryk i interviews og rundbordssamtaler, hvor man udtrykker, at den specifikke danske indsats derfor forekom tilfældig.

#### ERFARINGER MED HELMANDPLANERNE

- Den danske beslutning om at acceptere britiske Helmand Plan som grundlag for indsættelse og anvendelse af danske bidrag medvirkede til en koordineret allieret indsættelse i Helmandprovinsen.
- De danske Helmandplaner var tiltænkt at være politiske dokumenter, som præsenterede den danske offentlighed for de politiske målsætninger for indsatsen i Afghanistan, mens der i missionsområdet var forventninger om, at planerne kunne fungere som planlægningsgrundlag for den samtænkte danske indsats i Helmand.

En del af formålet med denne erfaringsopsamling er at sammenholde de danske erfaringer med indikatorerne for fremskridt med henblik på at undersøge, om indsatserne understøttede formålet med den samtænkte indsats. De tre operationslinjer i Afghanistan var regeringsførelse, udvikling og sikkerhed, på engelsk *Governance, Development* og *Security*. Indikatorerne for fremskridt indenfor disse linjer er dog vanskelige at tilvejebringe, idet kilder og data til det fandtes i Afghanistan, men kun i meget begrænset grad blev gemt og arkiveret i Danmark. I manglen på egentlige data og vurderinger, ville det være relevant at søge at udlede indikatorerne fra den rapportering, som blev sendt hjem rutinemæssigt. Også her har det vist sig overordentlig vanskeligt at tilvejebringe disse rapporter, da de ikke er arkiveret i danske arkiver. Alene månedsrapporterne fra de militære bidrag er systematisk arkiveret og har været til rådighed for denne opsamling.

I 2010 iværksatte Helmand PRT projektet *Helmand Monitoring and Evaluation Program* (HMEP), som Danmark medfinansierede med henblik på netop at måle fremskridt. Data og rapporter fra programmet er ikke arkiveret i Danmark og har derfor ikke kunnet anvendes. Hertil kommer, at de af de udsendte rådgivere, som har bidraget til denne opsamling, har vurderet, at projektet kun havde begrænset værdi, og at resultatet ikke var særligt anvendeligt. I alle tilfælde dækker det kun perioden 2010 til ca. 2013. Beskrivelsen af udviklingen i de danske områder, som den fremgår af f.eks. afrapportering på Helmandplanerne, dækker kun dele af perioden, og er generelt mere indadskuede, idet rapporteringen primært måler egen målopfyldelse i forhold til det, man ville, end måling og rapportering af frem- eller tilbageskridt på den afghanske side.

Det er et væsentligt forhold for en generel vurdering af, om indsatserne understøttede målene, at der har været flere store skift i den danske indsats undervejs. Bidraget til Helmand må således ses som forskellige faser: Hold 1-4, hvor danske styrker var indsat i bevægelige operationer i hele provinsen, hold 5-12 hvor Danmark havde eget operationsområde, og hvor der tillige var et strategiskifte fra *Taliban-Centric* til *Population-Centric* samt et geografisk skifte fra nord mod syd indenfor distriktets grænser, samt yderligere en ændring af opgaveporteføljen i retning af uddannelse af de afghanske sikkerhedsstyrker fra hold 12. Det er således kun indenfor hver periode, at det er relevant at se på sammenhængen mellem indsats og indikatorer for fremskridt, men det giver kun en kortsigtet og taktisk vurdering. Den egentlige vurdering af om indsatsen understøtter stabilisering, skal ses over en lang periode, fordi stabilisering og udvikling tager lang tid og er et langt sejt træk.

Det er ligeledes en erfaring, at det er vanskeligt at opstille indikatorer for fremskridt undervejs, blandt andet fordi man let kommer til at måle indsatsen i forhold til egne interne mål og ikke hvilke fremskridt, der faktisk er opnået i missionsområdet. Sådanne mål bør have fokus fra en missions spæde start for at sikre, at målepunkterne understøtter den fælles indsats med de lokale myndigheder i missionsområdet.

## ERFARINGER MED INDIKATORER FOR FREMSKRIDT

- Anvendelse af indikatorer for fremskridt kan være et nyttigt redskab til at sikre ensartet grundlag for rapportering for hele den samtænkte indsats.

## HELMAND PROVINCIAL RECONSTRUCTION TEAM

Det helt centrale element i stabiliseringsindsatsen i Afghanistan var de såkaldte *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), som koordinerede sikkerheds- og stabiliseringsindsatsen i hver af de afghanske provinser. Den danske samtænkte indsats i Helmand var således forankret i et velfungerende britisk ledet PRT, som havde ansvaret for ledelse og koordination af de allierede landes bidrag til udvikling af *Governance* og *Development* i provinsen. Som ovenfor anført var et af Helmand PRT's mest markante produkter *Helmand Road Map*, som fastlagde og koordinerede den internationale stabiliserings- og udviklingsbistand til provinsen.

Helmand PRT var under ledelse af en britisk ambassadør, fordi briterne så den civile indsats som styrende for den samlede indsats i området. Helmand PRT koordinerede tillige den civile og militære indsats med *Task Force Helmand*, hvori det danske styrkebidrag indgik, Helmand PRT var herunder også foresat for de danske stabiliseringsrådgivere, som ude i distrikterne samarbejdede med de militære kampgrupper.

I forbindelse med udsendelsen af det militære bidrag til Helmand udsendte Udenrigsministeriet i 2006 et factfinding-team, som i en rapport<sup>10</sup> identificerede elementerne til en samtænkt dansk indsats i Helmand, men en plan herfor ses ikke efterfølgende udarbejdet.

Samtidig med, at de danske styrker tilgik Helmand, finansierede Udenrigsministeriet først én rådgiver, og i forbindelse med, at Danmark fik et fast operationsområde og PRT'et konsolideredes, bidrog man yderligere med en udsendt diplomat, der var udpeget som stedfortrædende chef for det britisk ledede PRT (samt chef for PRT planlægningsafdeling), og som tillige var ældste danske repræsentant (Senior Civilian Representative). Derudover placerede man et antal udviklingsrådgivere i de afdelinger, som understøttede de danske fokusområder, primært uddannelse og sundhed. I takt med styrkeforøgelsen, den såkaldte *Surge* (2010-2012), kom der yderligere en civil rådgiver på højt niveau indenfor regeringsførelse og en officer udsendt fra Forsvaret til planlægningssektionen i PRT'et.

<sup>10</sup> Danish Assistance to the Helmand Province, Afghanistan, Factfinding Mission, marts 2007. Et opfølgende beslutningsforløb vedrørende rapportens anbefalinger har ikke kunnet tilvejebringes fra arkiverne.

Gennem interviews fremstår det som en klar erfaring fra den første tid og de første hold i Helmand, at der manglede en forankret og gennearbejdet plan for stabiliseringen på distriktsniveau. Såvel CIMIC- som samtækningsprojekter blev iværksat ad hoc og oftest uden indbyrdes koordination og sammenhæng. Denne sammenhæng kom først ret sent, for mens den militære planlægning løbende blev justeret, havde stabiliseringsrådgiverne vanskeligheder med at få godkendt de udarbejdede distriktsplaner. Først i 2011 blev distriktsplanen for Gereshk godkendt.

Erfaringer med det forøgede bidrag i PRT Helmand fra perioden 2010-2011 er, at det ikke kun gav større dansk indflydelse i PRT Helmand, men også en bedre indsigt i provinsens situation. Dette bidrog direkte til at understøtte den danske kampgruppes indsats på distriktsniveauet. Derudover var erfaringen, at fastholdelsen gennem adskillige år af en meget erfaren rådgiver, som det var tilfældet på uddannelsesområdet, understøttede danske projekter, både på stabiliseringsområdet og på udviklingsområdet. Det var også erfaringen, at Helmand PRT politiske afdeling, som samarbejdede med de afghanske politikere, men hvor Danmark ikke havde en rådgiver placeret, spillede en nøglerolle for beslutninger og indsigt i planer og operationer i Helmand.

## ERFARINGER MED SAMTÆNKT DANSKE BIDRAG TIL PRT HELMAND

- Tilstedeværelse og indflydelse følges ad. Små bidrag giver begrænset indsigt og indflydelse i den internationale overordnede planlægning – store bidrag åbner for indsigt og større indflydelse.
- Opstilling af målsætninger og planlægning af udførelsen af den samtænkte indsats giver hurtigere indflydelse og mere effektive resultater.

## STABILISERINGSRÅDGIVERNE OG DISTRICT STABILISATION TEAMS

Som støtte til stabiliseringsindsatsen udsendte Udenrigsministeriet stabiliseringsrådgivere. I Mazar-e Sharif var der én udsendt rådgiver integreret i det svensk-britiske PRT. Ligeledes var der til bidraget i Feyzabad (2005-2008) udsendt én rådgiver, mens der i Helmand var udsendt op til fire rådgivere til den danske kampgruppe, og et varierende antal på PRT-niveau. Der var ikke udsendt stabiliseringsrådgivere til det danske kontingent i Chagcharan, som støttede sig til de litauiske rådgivere i PRT Chagcharan og til de danske rådgivere i Helmand.

Den udsendte rådgiver i Feyzabad<sup>11</sup> var samplaceret med det tyske PRT, og havde efter det foreliggende et fortroligt og godt samarbejde med både PRT'et og med de danske styrkechefer, som var kollokeret med de tyske styrker. Rådgiveren refererede til den danske ambassade i Kabul, og anvendte midler herfra til samtækningsprojekterne. Erfaringerne fra den begrænsede indsats i Feyzabad er, at et samlet bidrag med både en stabiliseringsrådgiver og et mindre militært bidrag supplerede hinanden godt. De fleksible danske midler gav betydelig dansk indflydelse i det tyske PRT og vurderedes at have en god stabiliserende effekt i den ganske fredelige provins.

Der blev udarbejdet en særlig teknisk aftale mellem Forsvars- og Udenrigsministeriet om, at Forsvaret understøttede de udsendte rådgivere med logistisk støtte, transport mv. i forbindelse med opgaveløsningen i missionsområdet. Forsvaret erfarede, at ansvarsfordelingen indledningsvis ikke var helt afklaret i Helmand, men at det blev bedre.

Efter at den danske kampgruppe fik sit eget operationsområde i Helmand fra 2007, blev der udsendt stabiliseringsrådgivere, som blev samplaceret med kampgruppen. De udsendte stabiliseringsrådgivere indgik i det multinationale *District Stabilisation Team* (DST), som opererede i det distrikt, som kampgruppen havde ansvar for. Stabiliseringsrådgiverne indgik organisatorisk i Helmand PRT og skulle også fungere som rådgivere for andre militære enheder i distriktet. Rådgivere fra andre nationer, primært Storbritannien og USA, skulle således - inden for deres ressort - også rådgive den danske kampgruppe.

Stabiliseringsrådgiverne ved kampgruppen blev med tiden meget værdsatte af de militære chefer og CIMIC- detachementet for deres samfundsforståelse og for de konkrete bidrag til planlægning og projekter i operationsområdet. Erfaringen var, at når rådgiverne og de militære chefer havde mødt hinanden i Danmark forud for udsendelse, så modvirkede det nogle af de civil-militære samarbejdsproblemer, som løbende opstod i missionen.

Stabiliseringsrådgiverne, som både kunne være generalister og specialister, var normalt tildelt ansvarsområder, f.eks. uddannelse, retsstat, sundhed, politik, infrastruktur eller tilsvarende. Stabiliseringsrådgiverne manglede dog i nogle tilfælde den tekniske indsigt til at varetage den samlede projektplanlægning og projektstyring og måtte undervejs søge støtte ved enten dansk CIMIC eller britiske ingeniørtropper.

Der var ikke udpeget en formel leder af det DST, hvor danskerne arbejdede sammen med briter og amerikanere. Alt skulle derfor koordineres ved samarbejde og konsensus på distriktsniveauet, alt imens de danske rådgiver refererede ledelsesmæssigt til den ældste danske repræsentant i Laskhar Gah og fagligt til den relevante afdeling i PRT'et.

<sup>11</sup> Det tyske PRT og det tyske militære bidrag var placeret på adskilte lokaliteter.

Erfaringerne med denne konstruktion var, at det forringede mulighederne for et integreret samarbejde med den danske kampgruppe, som var meget hierarkisk og fokuseret på de umiddelbare opgaver i operationsområdet, og som efterspurgte en daglig leder af Helmand DST.

Stabiliseringsrådgiverne skulle sikrings- og sikkerhedsmæssigt støttes af den danske kampgruppe, men i takt med at det britiske PRT konsoliderede sine interne procedurer og integrerede blandt andet de danske stabiliseringsrådgivere tættere i PRT'et, blev rådgiverne underlagt de britiske sikkerhedsrestriktioner, som blandt andet indebar, at transport af civile skulle finde sted i civile køretøjer, og at de således ikke længere kunne transporteres i militære køretøjer sammen med de militære samarbejdspartnere. Det betød, særligt i takt med at sikkerhedssituationen forværredes og ikke mindst i forhold til projekter udenfor Gereshk by, at kampgruppen nogle gange kunne deltage i møder og monitere projekter, mens de civile rådgivere ikke kunne deltage, fordi den rådige transport- og sikringskapacitet var disponeret til andre opgaver. Erfaringen er, at de civile rådgivere har behov for at kunne transporteres sammen med de militære styrker, som de arbejder sammen med, ellers overtager de militære styrker dele af kontakten med det civile samfund. Herved svækkes og vanskeliggøres tilsyn af projekter og mentorering af lokale bliver meget vanskelig.

Vanskelighederne med at forlade de sikrede områder uden tilstrækkelig sikring førte til, at stabiliseringsrådgiverne rent praktisk måtte anmode CIMIC om at varetage tilsynsopgaver og også mødeaktiviteter med de civile afghanske myndigheder mv., hvorved CIMIC i nogen grad blev en understøttende funktion for stabiliseringsrådgiverne både hvad angik administrative forhold og egentlig projektarbejde. Det gav anledning til småkonflikter, idet CIMIC i forvejen havde mange opgaver og selv havde begrænset mulighed for at køre ud, og fordi CIMIC ikke så sig selv som assistenter for stabiliseringsrådgiverne.

#### STABILISERINGSRÅDGIVERNE OG *DISTRICT STABILISATION TEAM*

- Manglende ledelse i DST påvirkede koordinationen mellem civile og militære bidrag til stabiliseringsindsatsen.
- For at opnå optimal opgaveløsning og undgå tab af civil indflydelse er gode transportmuligheder og sikringskapacitet væsentlig.

## SAMTÆNKNINGSMIDLER OG STABILISERINGSINDSATSMIDLER

Formålet med den samtænkte danske indsats var som tidligere anført at stabilisere det afghanske samfund med henblik på at skabe en sikkerhedssituation, der muliggjorde en effektiv udviklingsbistand, som kunne medvirke til at normalisere det afghanske samfund. Den danske styrkechef fik derfor rådighed over såkaldte samtækningsmidler (2006-2009; SP) senere kaldet stabiliseringsmidler (2009-2013; SIP). Midlerne blev tildelt fra Globalrammen (Udenrigsministeriet) og var tiltænkt mellemstore projekter (under 50.000 USD) af mere varig betydning end de typiske CIMIC-projekter og med hurtigere implementering end projekter fra udviklingsbistanden.

Hvert hold havde rådighed over 1.4 millioner DKK. Det var den militære styrkechef, som forvaltede midlerne, men alle projekter skulle godkendes af stabiliseringsrådgiveren. Det fungerede i praksis smidigt og gav ikke anledning til uoverensstemmelser. Senere, i 2011, kunne midler fra den såkaldte Globalramme anvendes til kapacitetsopbygningsprojekter, men da godkendelsen af disse skulle ske i København, trak det så meget ud, at rådgiverne og de militære enheder fandt, at værdien af projekterne blev begrænset<sup>12</sup>.

STABILISERINGSPROJEKTER HELMAND 2006 - 2013			
PROJEKTTYPE	ANTAL	PRIS DDK	GENNEMSNITSPRIS DDK
Regerings- og samfundsopbygning	51	2.552.023	50.036
Infrastruktur	120	4.095.968	34.420
Beskyttelsesforanstaltninger <sup>13</sup>	12	922.211	76.851
Nødhjælp og humanitært arbejde	24	969.493	55.285
Uddannelse	41	2.200.487	56.423
Kvinder	11	240.469	21.860
Diverse	18	939.842	55.285
Annulleret	9	N/A	N/A
I alt	286	11.920.492	50.023

<sup>12</sup> Godkendelsesproceduren ligner procedurerne for andre programmer og er bl.a. indført for at beskytte projekterne mod korruption.

<sup>13</sup> Beskyttelse omfatter foranstaltninger og projekter, som havde til formål at beskytte og bevare Afghan National Security Forces (ANSF) evne og mulighed for at fungere fra beskyttede faciliteter. En væsentlig del af ressourcerne blev anvendt til udførelse af beskyttelsesforanstaltninger af ANSF check-points og andre faciliteter.

De danske militære kontingenter i Helmand disponerede pengene til projekter i overensstemmelse med den overordnede hensigt om at iværksætte egentlige stabiliseringsinitiativer<sup>14</sup>. Det vil sige, at midlerne skulle opfylde et eller flere af følgende formål:

- Imødekomme elementære humanitære behov
- Hjælpe sårbare og udstødte
- Skabe umiddelbare resultater i form af materiel hjælp til lokalbefolkningen
- Bistå (gen)opbygningen af den lokale administration
- Fremme den enkeltes og grupperes retssikkerhed

Det er imidlertid indtrykket, at den labile sikkerhedssituation og en svag infrastruktur i praksis medvirkede til, at mængden af forskellige og meningsfulde projektmuligheder blev reduceret til langt færre variationer end rammerne muliggør, hvilket bekræftes under interviews og rundbordssamtaler. Sikkerhedssituationen indebar, at planlægning og gennemførelse af CIMIC-projekter og i særlig grad de civile stabiliseringsprojekter kun kunne gennemføres i de geografiske områder, hvor man kunne opretholde et tåleligt sikkerhedsniveau. Man fik således fokus på, hvad der sikkerhedsmæssigt var muligt og formentlig derfor ses, at stabiliseringsmidlerne i lighed med CIMIC-midlerne i stigende omfang blev anvendt til kapacitetsopbygning og konkrete infrastrukturprojekter mens uddannelsesaktiviteter og humanitært arbejde kom til at udgøre en relativ lille andel af ressourcerne. Det ser ud til, at det i praksis var omkostningsniveauet, der var styrende for om et projekt endte som et CIMIC-projekt, eller om det var stort nok til at blive et SP/SIP-projekt. Der er eksempler på, at et opstartet projekt simpelthen efterfølgende blev omkonverteret, fra f.eks. et CIMIC projekt til at blive bogført som et samtækningsprojekt. Opdelingen i forskellige puljer kunne under de aktuelle sikkerhedsvilkår ikke styre projekternes type og formål – det var primært et spørgsmål om projektet gav mening, og om det lå indenfor rammerne for finansiering.

Den overordnede erfaring med de tildelte midler og forskellige puljer er, at det er væsentligt at have en smidig og fleksibel godkendelsesprocedure, således at de umiddelbart kan anvendes til identificerede projekter. Opdeling i puljer til forskellige formål gav ikke mening for aktørerne i missionen, idet midlerne anvendtes, hvor det var relevant uden så megen skelen til, hvilken kasse pengene kom fra. Det vigtigste for aktørerne var en hurtig iværksættelse af projekterne. Det fandt man nødvendigt af hensyn til sikkerheden og vigtigt af hensyn til stabiliseringsmissionen og et samfund som det afghanske.

<sup>14</sup> Retningslinjer for militært-civilt samarbejde ved humanitære- og genopbygningsindsatser finansieret af Udenrigsministeriet, rev. OKT 2006.

## STABILISERINGSMIDLER

- En smidig godkendelsesprocedure fører til hurtig implementering. De samtænkte midler har i høj grad medvirket til at være brobygger mellem det eksisterende lokalsamfund og den langsigtede stabiliserings- og udviklingsbistand.

## PROJEKTHÅNDTERING OG INFRASTRUKTURPROJEKTER

Stabiliseringsprojekterne begyndte ofte på initiativ af stabiliseringsrådgiverne, som normalt i dialog med den lokale distriktsledelse identificerede behov i lokalsamfundet. Indledningsvis var de fleste projekter rettet mod etablering af faciliteter som skoler, administrationsbygninger mv. I takt med, at flere af de større projekter kunne afsluttes og efterhånden, som flere bygninger stod færdige, blev det klart, at der manglede uddannede lokale embedsmænd til at anvende dem. Gradvist i perioden skete der således et skifte fra et fokus på fysiske projekter til et fokus på kapacitet, dvs. de mennesker, som indgik i de lokale regeringsstrukturer. Blandt rådgiverne betegnedes dette skifte som ”mennesker frem for mursten”. Herigennem kom også et fokus på at overdrage projekthåndtering og monitoring til afghanerne selv for derigennem at udvikle deres kapacitet til at håndtere det. Erfaringen er, at opbygning af basale institutioner og kompetente embedsmænd forudsætter en langvarig indsats, og at det kræver, at stabiliseringsrådgiveren selv kan bidrage med faglig ekspertise.

I 2009 udsendtes *Military Stabilisation and Support Teams* (MSST) til hver enkelt kampgruppe, herunder den danske, hvor de skulle støtte og referere til stabiliseringsrådgiverne i deres arbejde. Hovedformålet var at understøtte stabiliseringsindsatsen. Et MSST bestod af fem eller seks militære specialister, herunder ingeniører, håndværkere, men også specialister i informationsoperationer. De kom hovedsagelig fra en stående enhed i Storbritannien, men der indgik også personel fra den britiske militære reserve. De bistod stabiliseringsrådgiverne med at monitere projekter, hvor rådgiverne pga. sikkerhedssituationen ikke selv kunne komme, og hvor de besad den tekniske og håndværksmæssige ekspertise. Erfaringen var, at sådanne specialister tilførte en meget anvendelig kompetence til både stabilisering og CIMIC, og som den danske struktur ikke selv kunne levere. MSST'et ved den danske kampgruppe var dog i nogen grad begrænset i sin støtte, fordi også det var afhængigt af tildeling af en sikkerhedseskorte og køretøjer fra kampgruppen, og det blev ofte nedprioriteret under henvisning til sikkerhedssituationen og den løbende kampindsats.

De store projekter, som for nogles vedkommende var udviklingsprojekter eller PRT projekter, skulle også monitoreres af stabiliseringsrådgiverne, eller de skulle støtte, når der kom monitoringshold fra f.eks. Kabul. Disse store projekter blev udført af en afghansk

entreprenør, som havde vundet kontrakten ved et udbud. Erfaringen i Helmand var, at denne proces favoriserede de store entreprenører, som kunne have base i udlandet, mens de lokale ikke havde en reel chance for at vinde et udbud. Som med andre projekter oplevede også de danske stabiliseringsrådgivere en høj grad af korruption og politik i forbindelse med de store projekter, ligesom disse projekter oftest tog meget længere tid at bygge end forudset. Da stabiliseringsrådgiverne ikke var involveret i processen, som blev styret direkte fra ambassaden i Kabul, havde de heller ikke mulighed for at opdage eventuelle uregelmæssigheder eller gribe ind, hvis det ikke gik efter planen. Erfaringen er, at store projekter, særligt udviklingsprojekter, skal koordineres og tænkes ind i den samlede plan for stabilisering i et lokalområde, fordi projekter påvirker hinanden internt, ligesom stabiliserings- og CIMIC projekter påvirker hinanden.

Erfaringen fra de større projekter er, at de var meget vanskelige at håndtere for det lokale afghanske samfund, fordi den lokale kapacitet var lav, og fordi det var vanskeligt at sikre, at der rettidigt kom lærere til den nybyggede skole, anklagere og dommere til det nybyggede justitscenter, læger til klinikken, og så fremdeles. Der var derfor en meget konkret risiko for, at de større projekter ikke førte til den ønskede kapacitetsopbygning. Erfaringen med større projekter er ligeledes, at der skal en reel håndværksmæssig og faglig kapacitet til som supplement til stabiliseringsrådgiveren, når den kapacitet ikke er til stede i lokalsamfundet, f.eks. pga. sikkerhedssituationen.

Man erfarede dertil, at nogle projekter havde højere status end andre, og at der eksisterede en slags konkurrence, hvor et iværksat dansk projekt kunne blive overhalet af en anden nation, som kunne færdiggøre det hurtigere, havde flere midler til rådighed, eller var en nation, som de afghanske beslutningstagere opfattede som en mere attraktiv partner. Erfaringen er, at der ikke var en tilstrækkelig mulighed for koordinering i missionsområdet.

Samarbejdet mellem stabiliseringsrådgiverne og de lokale myndigheder fungerede som udgangspunkt godt, men man erfarede ofte, at der ikke var en enig afghansk side. Afhængigt af niveau (provinsledelse, distriktsledelse, borgmester, lokalsamfund) og valg af lokal partner, skiftede prioriteringer og konkrete projektønsker regelmæssigt. Hertil kom, at man fra dansk side konstant måtte være opmærksom på risikoen for korruption i det afghanske samfund.

Sikkerhedssituationen var imidlertid den faktor, som mest gennemgribende påvirkede stabiliseringsindsatsen. De praktiske muligheder for at få en dialog med de afghanske myndigheder og opfølgende tilsyn med projekterne var helt afgørende for, om projekterne udvikledes på en gunstig måde. Ofte måtte rådgiverne vælge mellem at opgive en aktivitet eller bede de militære styrker – og herunder især CIMIC, som man i forvejen havde samarbejdsrelationer med – om at varetage rådgivernes interesser.

## PROJEKTHÅNDTERING

- Stabiliseringsrådgiverne kan kun vanskeligt udvikle, udføre og føre tilsyn med stabiliseringsprojekter når sikkerheden frarøver dem muligheden for at bevæge sig væk fra baserne.
- En centraliseret udbudsproces kan modvirke korruption men samtidig gøre at man på lokalt plan mister indflydelse på og indsigt i projekter.
- Manglende opmærksomhed på den lokale afghanske administrations begrænsninger i forhold til stabiliserings- og udviklingsmidlernes anvendelse førte til reduceret effekt af mange projekter.

## REKRUTTERING AF STABILISERINGSRÅDGIVERE OG DERES ANSÆTTELSVILKÅR

Udenrigsministeriet tilstræbte at rekruttere rådgivere igennem det Internationale Humanitære Beredskab (IHB) men denne pulje af eksperter, som er villige til at stille sig til rådighed for en række opgaver for Udenrigsministeriet, kunne ikke levere tilstrækkeligt mange kandidater og frivillige. Og selvom der blev igangsat rekruttering i en bredere kreds<sup>15</sup>, var det i hele perioden meget vanskeligt at rekruttere rådgivere.

Det var hensigten, at stabiliseringsrådgiverne, for at sikre kontinuitet i indsatsen, skulle være udsendt i mindst ét år, men særligt i begyndelsen var det vanskeligt at rekruttere egnede til så lange udsendelser. Nogle var udsendt i så lidt som tre måneder, mens andre forblev udsendt i flere år. Rådgiverne var ansat på ét-årige kontrakter med UM/DANIDA, hvor ansættelsen fulgte den praksis, som DANIDA almindeligvis anvender. Erfaringen er, at jo længere en rådgiver er udsendt, desto højere bliver vidensniveauet og erfaringen og dermed effekten, mens det omvendt tærer på rådgiverens psyke med så lang en udsendelse i et højrisiko område. Det var erfaringen, at man kunne være udsendt for længe, og at rådgivere med lange udsendelser til sidst blev trætte, og dermed mindre effektive. I begyndelsen havde Udenrigsministeriet ikke nogen opfølgning til hjemvendte rådgivere, som var ansat på korttidskontrakt og ikke blev anset som en del af ministeriet, men alene som eksterne konsulenter.

Der blev rekrutteret rådgivere med både civil (ofte med baggrund i udviklingsverdenen) og militær baggrund, såvel som udenlandske rådgivere til danske stillinger. Stabiliseringsrådgivere med militær baggrund, f.eks. reserveofficerer, erfarede, at de passede godt ind i det militære miljø, men at de manglede erfaring med udviklingsarbejde. Tilsvarende

<sup>15</sup> Der blev i den forbindelse rekrutteret direkte fra Forsvarsministeriets departement og fra reserveofficerer med udsendelseserfaring.

fundt stabiliseringsrådgivere med udviklingsbaggrund, at de ikke kendte nok til den militære profession, f.eks. planlægning mm. i forhold til den opgave de skulle løse, og at de også manglende kendskab til den særlige militære terminologi og de militære beslutningsprocedurer, som spillede en rolle for samarbejdet.

Kun til den relativt sent oprettede stilling som stedfortrædende chef for Helmand PRT udsendte Udenrigsministeriet en diplomat. I alle andre tilfælde var stabiliseringsrådgiverne eksternt rekrutteret på tidsbestemte kontrakter.

Erfaringen er, at den danske praksis med ad hoc rekruttering til stabiliseringsrådgiverstillingerne havde vanskeligt ved at bemane stillingerne med enkeltpersoner med de rette kompetencer og i de ønskede udsendelsesperioder.

Man erfarede på de indledende hold (2008) i Helmand, at der skulle være mindst tre stabiliseringsrådgivere tilknyttet kampgruppen for at sikre, at der altid var mindst én tilstede i området, fordi rådgivernes ansættelsesvilkår betød, at de efter seks uger ophold i missionsområdet for at undgå nedslidning var fraværende i to uger. Til gengæld var rådgiverne normalt udsendt i længere perioder end kampgruppens folk, der var udsendt i 6 måneder. Hermed sikredes overlap og kontinuitet, omend nogle stabiliseringsrådgivere kun blev udsendt i kortere perioder pga. vanskeligheder med rekruttering.

## REKRUTTERING OG ANSÆTTELSVILKÅR

- Det var vanskeligt at rekruttere egnede kandidater til at varetage rollen som stabiliseringsrådgivere under særdeles udfordrende sikkerhedsvilkår i Afghanistan. Anættelse af eksterne konsulenter på korttidskontrakt kan bidrage med den ønskede indsats, men betyder på længere sigt et kompetencetab og at erfaringer vanskeligt institutionaliseres.

## UDDANNELSE OG FORBEREDELSE

Stabiliseringsrådgivere til Afghanistan modtog ikke en decideret uddannelse eller faglig forberedelse forud for deres udsendelse. De civile rådgivere havde normalt erfaring fra udviklingsarbejde i andre lande og enkelte havde anden erfaring fra eller kendskab til Afghanistan, men det fremgår af de gennemførte interviews, at de hverken fandt sig forberedt på stabiliseringsoperationer i rammen af oprørsbekæmpelse eller i at samarbejde tæt med militære enheder.

De adspurgte rådgivere peger på, at man ikke fik forberedende briefinger i Udenrigsministeriet forud for udsendelse, ligesom de ikke fik en opgaveanvisning for den indsats, man forventede af dem. I interviews gives der klart udtryk for, at de fandt sig selv dårligt forberedt på den overordnede opgave, de mødte i missionsområdet, og at megen forberedelse hvilede på de rådgivere, som allerede var i missionsområdet, og som de så kunne lære af.

De civile gennemførte et sikkerhedskursus forud for udsendelsen. Reserveofficerer, som i direkte forlængelse af en udsendelse med Forsvaret blev rekrutteret af Udenrigsministeriet til en stabiliseringsrådgiverfunktion, modtog ikke supplerende uddannelse til deres nye position. Udenrigsministeriet havde indledningsvis vanskeligt ved at tildele de udsendte relevant sikkerhedsudrustning. Nogle af de første udsendte var reserveofficerer, som brugte den beskyttelsesvest og hjelm, de havde fået af Forsvaret. Der blev imidlertid ret hurtigt etableret en fast procedure for tildeling af materiel.

Rådgiverne har i en del tilfælde under interviews tilkendegivet at de ikke erindrer at have modtaget forberedende briefinger i Udenrigsministeriet forud for deres udsendelse, ligesom de savnede en tilstrækkelig opgaveanvisning for den indsats, man forventede af dem. På denne baggrund opfattede flere sig selv som dårligt forberedt på den overordnede opgave, de mødte i missionsområdet, og at megen forberedelse hvilede på de rådgivere, som allerede var i missionsområdet, og som de så kunne lære af.

Forsvaret foreslog på et tidligt tidspunkt, at stabiliseringsrådgiverne kunne deltage i forberedelserne hos den militære enhed, som skulle udsendes. Forsvaret fremsatte også ønsket for at deres enheder selv kunne blive uddannet i samarbejdet med en stabiliseringsrådgiver, men da rådgiverne ikke blev udsendt i cyklus med de militære styrkerotationer, og normalt blev rekrutteret og ansat meget kort tid før deres udsendelse, var dette kun sjældent muligt.

Det er en gennemgående erfaring, at stabiliseringsrådgiverne fandt deres uddannelse og forberedelse utilstrækkelig, og at det medførte en skæv start i forhold til de militært udsendte, som de mødte som en sammenkittet og professionel enhed. Stabiliseringsrådgiverne fremhæver samstemmende, at der var en lang oplæringsfase i missionen, før de kunne bidrage effektivt.

#### UDDANNELSE

- Det øger stabiliseringsrådgivernes indsats, såfremt de modtager en effektiv og fyldstgørende uddannelse og forberedelse på samarbejdet i et udfordrende sikkerhedsmiljø med militære enheder.

#### OVERDRAGELSE OG ERFARINGSOPSAMLING

Udenrigsministeriet gennemførte med støtte af en ekstern konsulent et erfaringsseminar januar 2008 i Dubai for alle på det tidspunkt udsendte rådgivere, relevante sagsbehandlere i Udenrigsministeriet, repræsentanter for Forsvaret og DIIS. I den afsluttende rapport blev erfaringer fra Feyzabad, Helmand, de forskellige hovedkvarterer, ambassaden samt rådgivere fra Helmand opsamlet. Den afsluttende rapport fremsatte en række konkrete anbefalinger omkring uddannelse af rådgivere samt styrkelse af planlægningen af samtænkning. Der er imidlertid ikke identificeret opfølgende tiltag i det rådige arkivmateriale.

Formentlig som konsekvens af vanskelighederne med at rekruttere stabiliseringsrådgivere til indsatsen i Afghanistan var det vanskeligt at sikre overlap i missionsområdet og dermed mulighed for personlig overdragelse mellem den udgående og den indgående rådgiver. Personlig erfaringsoverdragelse herunder overdragelse af projekter og kontakter i lokalsamfundet var derfor en undtagelse.

Det vides, at Helmand PRT regelmæssigt rapporterede til de britiske myndigheder, og at der i perioder regelmæssigt er udarbejdet rapporter fra de enkelte DST, men hverken disse eller rapportering i den nationale kæde til ambassaden i Kabul har kunnet genfindes i arkiverne eller er på anden vis blevet gjort tilgængelig for rapporten af de relevante danske myndigheder. Det vides, at der i 2010 blev introduceret systematisk rapportering fra de danske stabiliseringsrådgiver til den danske stedfortrædende chef ved Helmand PRT, men det er ikke lykkedes at genfinde dette materiale. Og endelig er det gennem interviews belyst, at enkelte rådgivere på eget initiativ udarbejdede skriftlige overdragelsesdokumentation, men disse er ikke genfundet i arkivmaterialerne, ligesom der ikke er identificeret skriftlig end-of-tour-lignende rapportering.

Der er ikke identificeret en hjemtagelsesprocedure omfattende en formel debriefing af rådgiverne eller en systematisk opsamling af den enkeltes erfaringer fra indsatsen. I enkelte tilfælde er der dog gennemført en samtale med den udsendte. Enkelte rådgivere, som i forvejen havde en tilknytning til Forsvaret, har senere fungeret som undervisere i stabiliseringsoperationer på Forsvarets skoler.

#### ERFARINGSOPSAMLING

- Seminarer, hvor nøgleaktører fra den samtænkte indsats samles for at identificere og opsamle erfaringer, bidrager til udvikling af den samtænkte indsats.
- Udeladelse af systematisk erfaringsopsamling og overdragelse af projekter og personlige kontakter medvirker til forringet effekt og tab af kompetencer.

## FORHOLDET MELLEM STABILISERING OG CIMIC

Der blev i perioden 2001 – 2014 ikke skabt en fælles doktrin for begrebet stabilisering, og hvorledes regeringsområderne konkret kunne bidrage til en samtænkt stabiliseringsindsats. Manglen på en doktrin for stabilisering, dvs. en operationaliseret arbejds metode for, hvordan man rent praktisk udfører stabilisering medførte, at stabiliseringsrådgiverne primært tog udgangspunkt i personlige erfaringer og interesser snarere end en fælles forståelse for, hvad man skulle sigte på at opnå.

Netop hvordan, man skulle forstå stabiliseringsindsatsen, blev en interessekonflikt mellem den militære ledelse og stabiliseringsrådgiverne om præcis, hvor, hvornår og hvordan stabilisering skulle udføres. Mens stabiliseringsrådgiverne som udgangspunkt tænkte mere langsigtet og primært på hovedbyen Gereshk, hvor størstedelen af befolkningen boede, havde den militære ledelse fokus på at opnå en gunstig sikkerhedssituation og ønskede derfor vægt på stabilisering af yderområderne og landdistrikterne, hvor de militære enheder kæmpede. Det er ikke en unik situation for det danske operationsområde. Det kom til at gælde det meste af Afghanistan.

Helmand PRT introducerede gradvist lokalt udarbejdede distriktsplaner, som blev et godt grundlag for ressourcernes prioritering. Men selvom det førte til en øget forståelse for den fælles opgave, så er det en erfaring fra interviews med både civile og militære, at den enkelte danske aktør i pressede situationer, hvor en indsats skulle prioriteres på grund af sikkerhedsforholdene eller manglen på ressourcer, forsvarede sit eget ressort og udviste mindre tilbøjelighed til at samtænke indsatsen. Der er dog også eksempler på, at gode personlige relationer førte til fælles løsninger. Det bemærkes her, at samtækningsstrukturen i den danske centraladministration med et formelt koordinationsforum for den samtænkte indsats ikke kan genfindes i missionsområdet.

På trods af dansk formel differentiering mellem stabiliseringsindsatsen og CIMIC-bidragene var der i missionsområdet ofte tale om en klar sammenhæng og ofte også et direkte sammenfald. I praksis blev det ofte den sikkerhedsmæssige situation eller de samlede omkostninger, der blev bestemmende for, om man endte med et CIMIC- eller et stabiliseringsprojekt. Der er ikke noget, der tyder på, at afghanerne havde øje for, om et projekt var CIMIC-relateret, eller om det var stabiliseringsrelateret.

I den indledende fase i Helmand (2006 – 2007) blev mange stabiliseringsopgaver udført af et blandet team bestående af danske CIMIC-teams samt britiske ingeniører og specialister fra *Task Force Helmand*. De blev kaldt *Development and Influence Teams* og udførte reelt en stabiliserende opgave som umiddelbar opfølgning af de militære operationer i provinsen. Erfaringen i missionsområdet var, at denne kombination var effektiv.

## FORHOLDET MELLEM STABILISERING OG CIMIC

- Der er ikke udviklet en fælles forståelse (doktrin) for, hvorledes man operationaliserer den politiske samtænkning i missionsområdet.
- Der blev i det praktiske samarbejde i missionsområdet reelt ikke skelnet mellem CIMIC og stabiliseringsindsatsen.

## BIDRAG TIL HØJERE STABE OG HOVEDKVARTERER

Udover det primære militære bidrag, udsendes oftest også et antal stabsofficerer til missionens hovedkvarterer. Ved at bidrage til de multinationale hovedkvarterer kan Danmark indhente erfaringer, modtage oplysninger eller påvirke udviklingen i planlægning mv. Nogle af disse officerer sad også i funktioner, hvis hovedopgave var CIMIC, stabilisering og samtænkning. Både i hovedkvarteret ved *Task Force Helmand*, det overordnede *Regional Command South* i det centrale ISAF hovedkvarter i Kabul, sad der i store dele af perioden danske officerer i CIMIC-funktioner. Der blev dog ikke skabt en kontinuerlig kontakt og dialog mellem danskerne på de forskellige niveauer eller ned til den danske kampgruppe. De færreste af de udsendte officerer var eksperter på de områder og funktioner, de blev udsendt i, men var generalister.

I 2009-2010 forsøgte Forsvaret at etablere en rød tråd på området god regeringsførelse, helt fra Kabul og ned til kampgruppen, bl.a. ved at udsende to civile embedsmænd til nøglefunktioner ved den regionale kommando, og erfaringen var, at det gav en øget faglig indflydelse og dansk profilering. Men da stillingerne ikke kunne genbesættes, var effekten kortvarig. Forsvaret udsendte også en major til Helmand PRT, hvor de militære planlægningskompetencer var et supplement til den civile kompetence. Enkelte kom efter deres udsendelse til at arbejde med samme område hjemme, men deres erfaringer er sjældent blevet nyttiggjort efter endt udsendelse.

## STABS BIDRAG

- Udsendelse af civile og stabsofficerer i nøglefunktioner gav indsigt og indflydelse, men blev kun sjældent udnyttet fuldt ud.



## POLITUDDANNELSE OG RETSSTATSOMRÅDET

Behovet for uddannelse af det afghanske politi blev erkendt meget tidligt i indsatsen, men blev særligt aktuelt på hold 5 (2008), da Danmark fik et fast operationsområde omkring storbyen Gereshk. Her var udbredt korruption blandt det lokale politi en medvirkende faktor til destabilisering. I lighed med Storbritannien, som tidligt udsendte politifolk som mentorer for det lokale politi, sendte også Danmark i 2010 polititjenestemænd til Gereshk for at uddanne det lokale politi, samt senere også polititjenestemænd tilen politiskole i Laskha Gah. Disse polititjenestemænd blev udsendt af Udenrigsministeriet som et samtænkt bidrag sammen med det militære bidrag, modsat andre danske politifolk, som var udsendt under EU's politimission, EUPOL.

De danske politifolk var udsendt som del af et *Police Mentoring and Liaison Team* (POMLT), hvor to danske ledende politifolk var suppleret med et antal militærpolitisergerter samt en mindre militær sikringsenhed til beskyttelse. På trods af korruptionen og de øvrige problemer med det lokale politi var erfaringen med POMLT, at det var den bedste måde at uddanne politiet på. En konkret erfaring var, at det gav størst udbytte at lægge fokus på mellemliderniveauet, mens det var meget vanskeligere at yde mentorvirksomhed til cheferne i det afghanske politi, da disse ofte var viklet ind i det politiske spil og eventuelt også korruption. Den danske model med kombinationen af politi og soldater, som i øvrigt boede på politistationen, blev rost af samarbejdspartnerne som *Best Practice*.

Erfaringen med udsendelse af politifolk til uddannelse af lokalt politi, beskyttet af en dedikeret enhed fra Forsvaret var, at det var effektivt og understøttede stabilisering og sikkerhed. Erfaringerne var også, at der opstod interessekonflikter mellem politiet og kampgruppen i missionsområdet, fordi samarbejdsrelationerne ikke gensidigt var klart definerede og koordinerede.

Det var også en erfaring, at det lokale politi spiller en nøglerolle for det lokale samfunds stabilisering og borgernes sikkerhed. I interviews bliver der derfor peget på, at et politi-bidrag bør indsættes allerede fra begyndelsen af en dansk samtænkt stabiliseringsindsats.

For Rigspolitiet, som udsendte politifolkene på vegne af Justitsministeriet, blev udsendelsen alene set som en administrativ afgivelse, hvor ansatte blev stillet til rådighed for Udenrigsministeriet, som finansierede udsendelsen, og ikke som en egentlig operativ opgave, som politiet havde ansvar for at skulle løse.

En af de danske stabiliseringsrådgivere i distriktet var en retsstatsrådgiver (*Rule of law advisor*), som havde fokus på de lokale dommere og anklagere. I 2011 besluttedes det at styrke indsatsen gennem udsendelse af en senior retsstatsrådgiver til PRT'et med fokus på mentorering af provinsanklageren. Indsatsen på retsstatsområdet gav de erfaringer, at det dels var vanskeligt at rekruttere danske rådgivere med de rette kompetencer (juridisk baggrund og gode evner til mentorering), dels meget vanskeligt at flytte det

afghanske samfund på dette område. En af årsagerne hertil var, at institutioner og strukturer i samfundet var svage, hvis de overhovedet eksisterede, så man startede stort set på bar bund. Meget af tiden i Gereshk var der således hverken en dommer eller en anklager, som kunne mentoreres.

### POLITUDDANNELSE OG RETSSTATSOMRÅDET

- Kapacitetsopbygning af et troværdigt politi har stor betydning for lokalsamfundets stabilisering.
- Politi- og retsstatsområdet er ikke fuldt integreret i den samtænkte danske stabiliseringsindsats.

## DE DANSKE ERFARINGER MED STABILISERING OG SAMTÆNKNING

Det danske samtænkningkoncept og den konkrete danske stabiliseringsindsats i Afghanistan har været under konstant udvikling siden udsendelsen af de første militære bidrag og de første stabiliseringsrådgivere. Der er i perioden på departementsniveau etableret en praksis for, hvorledes danske stabiliseringsindsatser varetages af Udenrigs- og Forsvarsministeriet, og hvorledes de økonomiske rammer forvaltes.

I de sparsomme rapporter fra missionsområdet om den bredere stabiliseringsindsats og gennem interviews fremgår det, at man fra både stabiliseringsrådgiverne og fra militær side fandt, at man i missionsområdet supplerede hinanden godt i den fælles stabiliseringsindsats, selv om der ikke var opstillet en fælles forståelse for, hvorledes den politiske intention om samtænkning og stabilisering skulle operationaliseres og koordineres i missionsområdet. Stabilisering var for de udsendte derfor primært en politisk hensigt og ikke en veldefineret proces, som var kendt og delt mellem de relevante aktører. Erfaringerne med at tilknytte stabiliseringsrådgivere samt fleksible stabiliseringsmidler til de militære enheder er derfor, at det tilfører en kapacitet og at det øger forståelsen for et civilt fokus, som den militære enhed ikke alene kan levere med sine CIMIC-enheder.

De danske erfaringer med bidragene til Helmand PRT er, at dette var et knudepunkt for planlægning og for beslutninger. Det var helt afgørende for dansk indsigt, involvering og indflydelse at være placeret her. Der forefindes imidlertid stort set ingen dokumentation i danske arkiver om, hvorledes beslutningsprocessen og dansk indflydelse herpå blev gennemført. Erfaringen fra samtaler og interviews med personer, der var udsendt til Helmand PRT er dog, at når der er tale om stabilisering eller oprørsbekæmpelse, er det

50

vigtigt for indsigt og indflydelse at have dansk repræsentation i PRT'ets politiske sektion. Et dansk bidrag i form af udsendte embedsmænd som del af ledergruppen i et PRT har tillige stor betydning for at opnå indflydelse. Det forekommer samtidigt, at forudsætningen for at en sådan embedsmand accepteres af partnerne er, at der ydes substantielle bidrag til missionen.

Det er tilbagevendende blevet udtrykt i interviews med udsendte nøglepersoner, at man i missionsområdet ikke havde en klar ide om, hvordan den politiske intention om samtænkning skulle udmøntes, idet de udsendte stabiliseringsrådgivere havde en forventning om at skulle modtage supplerende og uddybende direktiver for at supplere og uddybe Koalitionens planlægning i missionsområdet. Aktiviteter, som i den politiske Helmandplan var samtænkte, forekom for de udsendte i Afghanistan derfor ofte gennemført uden sammenhæng mellem sikkerhedsindsatsen og den civile bistand. På den baggrund er de udsendtes helt overordnede erfaring, at man manglede en koordinationsmekanisme for bedre at kunne gennemføre en samtænkt dansk stabiliseringsindsats i Afghanistan.

Det er i det hele taget en væsentlig erfaring, at personalesiden har haft stor indflydelse på missionens evne til at stabilisere det afghanske samfund. Rekruttering af rådgivere med de rette kompetencer var meget vanskelig, uddannelsen af dem blev ikke viet tilstrækkelig opmærksomhed, og endelig er det en erfaring fra indsatsen, at erfaringer, som blev gjort i missionsområdet, sjældent blev forankrede i den hjemlige struktur.

Indsatsen foregik i afghanske områder med fravær af basal infrastruktur og en befolkning med et generelt lavt uddannelsesniveau og en konstant mangel på uddannet embedsværk. Stabilisering og CIMIC i det miljø var vanskeligt, fordi de lokale meget hurtigt aflæste det danske fokus på projekter, og hvilke typer projekter, der blev prioriteret, samt den danske rotationscyklus med nye midler og nye prioriteter to gange årligt. Undervejs erfarede man, at der var afghanere, der udnyttede de vestlige styrker og deres tilstedeværelse til at duplikere flere CIMIC og stabiliseringsprojekter, mens priserne blev skruet i vejret. Dette gjaldt såvel landsbyens ældste som embedsmændene ved distriktsledelsen, som man jf. Helmandplanen skulle støtte og kapacitetsopbygge. Som en af de interviewede udtrykte det; *"så gik vi altid en eller andens ærinde."*

På grund af den manglende løbende erfaringsopsamling tog man kun i begrænset omfang ved lære af ovenstående erfaringer. I stedet blev erfaringer lært på ny, når projekter blev gentaget enten i et andet område, eller når det næste hold ankom.

Det er også en generel erfaring fra både CIMIC og stabiliseringsindsatsen, at man i udgangspunktet var for fokuseret på egne arbejdsmetoder og vestlige processer, og at det matchede dårligt med den afghanske måde at udføre projekter på. Erfaringen var, at de centraliserede mekanismer til at forebygge korruption, f.eks. hemmelige udbud, samtidigt kunne vanskeliggøre monitoring af bl.a. korruption i lokalområdet. Den vestlige forvaltningstradition, som de udsendte stabiliseringsrådgivere og CIMIC efterlevede, savnede også erkendelse af den etablerede rolle, som korruption spiller i det afghanske samfund,

51

hvor korruption til en vis grad kan sidestilles med brugerbetaling, og som derfor faktisk understøttede de skrøbelige regeringsstrukturer. De vestlige tilgange var således på nogle områder en hæmsko for en stabilisering af samfundet, fordi det skabte grundlaget for ekstrem korruption, og fordi det var vanskeligt ikke at støtte én aktør frem for andre. De lokale magtstrukturer og fraktioner udnyttede situationen og fik fordel af den, og derfor var det ikke alle lokale aktører, som havde interesse i en stabilisering eller udvikling i lokalsamfundet.

## ERFARINGER FRA CIMIC-INDSATSEN I AFGHANISTAN 2001-2014

Den danske CIMIC-indsats i Afghanistan var en videreførelse af den CIMIC-struktur og de CIMIC-erfaringer, som dansk forsvar havde fra indsatsen i Irak. Indsatsen varierede dog i høj grad i de forskellige geografiske indsatser i Afghanistan og over hele perioden. Kun til indsatsen i Helmand 2006-2012 har der været tilknyttet en egentlig CIMIC-enhed, som med enkelte justeringer bestod af en deling på ca. 10 mand.

DANSKE CIMIC-BIDRAG I AFGHANISTAN			
BIDRAG	PERIODE	ANTAL CIMIC	MIDLER
DANCON i Kabul Multinational brigade	2002-2006	1 CIMIC-officer i hele bidraget	Begrænsede CIMIC-midler.
MOT-hold til PRT Mazar-e Sharif, Britisk PRT	2003-2007	6 observatører, ingen dedikeret til CIMIC	N/A
PRT Feyzabad Tysk PRT	2005-2008	2 CIMIC-stabsofficerer ud af 50 danskere	CIMIC: 0.5 mill.
PRT Chagcharan Litauisk PRT	2005-2009	1 CIMIC-stabsofficer ud af 10 danskere	CIMIC: 850.000 kr. forbrug: 146.000 kr.
DANCON i Helmand Britisk Task Force	2006-2014	Ca. 10 CIMIC i CIMICDET	CIMIC: 6.9 mill.

CIMIC-enhederne gennemførte en regelmæssig rapportering om forløbet af de enkelte projekter og indtil 2008 også en omfattende End-of-Tour rapportering, som ligger til grund for dette kapitel. Henset til, at hovedparten af de indsatte CIMIC-ressourcer blev indsat i Helmand, vil operationerne i Helmand have en overvægt i denne del af erfaringsopsamlingen.

### KABUL 2002-2006

Det danske bidrag til Kabul (først og fremmest ammunitionsryddere) havde en CIMIC-officer tilknyttet, men der blev ikke gennemført større projekter. De få projekter, der blev gennemført, bestod bl.a. af indsamlinger til lokale afghanere, sportsarrangementer og lign. Der er derfor ikke væsentlige erfaringer med CIMIC fra denne periode.

## MAZAR-E SHARIF 2003-2005

Det danske bidrag til PRT Mazar-e Sharif bestod af hold på seks officerer og befalingsmænd, hvoraf ingen var tillagt CIMIC-funktioner. Opgaverne bestod i at opsøge og indhente informationer om lokalsamfundene i provinsen ved at gennemføre patruljer i let pansrede køretøjer, og til at kortlægge behov for projekter og genopbygning i provinsen til brug for det på det tidspunkt britisk ledede PRT.

## FEYZABAD 2005-2008

I lighed med styrkebidraget til Mazar-e Sharif indgik det danske bidrag i Feyzabad i et PRT, der her var under ledelse af Tyskland. Det danske bidrag gennemførte patruljer i den nordlige og relativt stabile provins Badakhshan. De udsendte patruljer opsøgte og indhentede informationer om lokalsamfundene med vægt på de områder, som lå fjernt fra Mazar-e Sharif, idet det tyske mandat hindrede de tyske styrker i at operere og være til stede i de fjerneste dele af provinsen. De danske patruljer planlagde og udførte i samarbejde med de lokale samfund mange små CIMIC-projekter.

Projekterne tjente ofte til at opnå beskyttelse og goodwill de steder, hvor patruljerne overnattede, og hvor muligheden for at få egentlig udviklingsbistand til basale skole- og uddannelsesbehov ikke var til stede. Projekterne blev begrænset af, at der ikke var plads i bilerne til at medbringe ret meget på de lange patruljer. De fleste projekter var derfor rettet mod skolemateriale (bøger, små borde, stole) eller udrustning til vinterbrug for lokalbefolkningen. Det, der blev medbragt, gjorde god gavn og medvirkede til patruljernes sikkerhed og mulighed for at få viden om de lokale forhold.

Der var sjældent plads til, at CIMIC-officeren fra staben kunne køre ud med patruljen, fordi bilerne var fuldt læssede. Man erfarede derfor hurtigt og anbefalede på den baggrund, at patruljemedlemmerne burde blive CIMIC-uddannet forud for udsendelse. Kombinationen af en stabsofficer med speciale i CIMIC samt observatørpatruljer, som identificerede og udførte projekterne, fungerede dog efter omstændighederne godt.

Samarbejdet i Feyzabad med det tyske PRT var velfungerende. Her var det erfaringen, at de fleksible danske midler gav stor effekt og havde betydning. Det gav også muligheder og indflydelse i den tyske sektor, som var påvirket af et begrænsende tysk mandat og det medvirkede yderligere til, at den samlede indsats i PRT'ets område blev bedre koordineret. Indledningsvis voldte iværksættelsen af danske projekter vanskeligheder, fordi alle projekter skulle godkendes ved Hærens Operative Kommando eller på ambassaden i Kabul, hvilket var tidskrævende og blev opfattet som besværligt, men dette blev hurtigt ændret, så små projekter umiddelbart kunne iværksættes<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Godkendelsesproceduren ligner procedurerne for andre programmer og er bl.a. indført for at beskytte projekterne mod korruption.

Den samlede erfaring med CIMIC fra indsatsen i Feyzabad er, at CIMIC understøttede de militære patruljers sikkerhed og opgaveløsning, og at CIMIC også bidrog til det tyske PRTs arbejde med at udføre stabilisering og genopbygning. De danske muligheder for at køre længere væk fra basen betød, at det relativt lille danske bidrag ydede en markant og synlig indsats for PRT'et i Feyzabad.

## CHAGCHARAN 2005-2009

Det danske bidrag til det litauiske PRT i Chagcharan bestod af patruljer såvel som stabsofficerer. Patruljerne havde i perioder meget vanskeligt ved at køre i det bjergrige terræn, fordi køretøjerne ikke var optimale til forholdene. Stabsofficererne, herunder én CIMIC-officer, fandt det meget vanskeligt at arbejde i staben pga. sprogbarriererne og en oplevelse af en manglende vilje til at integrere danskerne i den operative planlægning. Senere i missionen blev patruljerne hjemtaget, hvorefter der kun var stabsofficererne tilbage. Herefter var mulighederne for danskerne for at udføre projekter meget begrænset.

## HELMAND 2006-2014

På de første tre hold i Helmand (ISAF RC(S) 1-3, 2006-2007) var det danske CIMIC-detachement afgivet til den engelske styrke. CIMIC-detachementet var fysisk placeret sammen med det engelske *Task Force* hovedkvarter i provinshovedstaden Lashkar Gah, blandt andet fordi briterne ikke selv rådede over en CIMIC-kapacitet, mens hovedparten af den danske kampgruppe var placeret i Camp Bastion nordvest for Lashkar Gah. Det danske detachement udsendte såkaldte *CIMIC Support Teams* (CST), bestående af en officer og en befalingsmand. Disse teams var fast allokeret til hovedbyerne Lashkar Gah og Gereshk og udsendte teams til de danske og britiske kompagnier, som havde behov for det. De danske teams blev ofte suppleret med en engelsk ingeniørsoldat med kompetence til at vurdere bygninger og andre konstruktioner, noget som de danske generalister ikke kunne. Det danske bidrag, som vurderedes velfungerende og efterspurgt af samarbejdspartnerne, opererede derfor over hele Helmandprovinsen og støttede både danske og britiske enheder.

De danske enheder gjorde den generelle erfaring, at CIMIC ikke altid var et naturligt og nødvendigt element i forbindelse med bevægelige kampoperationer i ørkenen. Alligevel efterspurgt enhederne fast tilknyttede CIMIC-teams, som umiddelbart kunne indsættes, når behovet opstod. I praksis viste det sig vanskeligt for den danske kampgruppe af få tildelt et team, hvis operative indsættelser blev prioriteret af den engelske *Task Force*.

På hold 2 (2006-2007) efterspurgte den danske styrkechef og den danske stabiliseringsrådgiver tilgang af funktionelle specialister med specifikke kompetencer indenfor f.eks. byggeri, konstruktion og landbrug med henblik på udvikling af nødvendige samfunds-funktioner. Allerede tidligt blev der således erkendt et behov for mere specialiserede CIMIC-funktioner og for bidrag, der direkte kunne understøtte civilbefolkningen<sup>17</sup>.

Da den danske kampgruppe fra hold 4 fik tildelt et selvstændigt operationsområde, blev CIMIC-detachementet samtidigt integreret i kampgruppen og skulle således kun støtte denne. CST'erne blev fast tildelt til kompagniernes områder, og det medførte, at man opnåede et meget bedre lokalkendskab. Erfaringerne med at tilknytte et fast CST er meget positive, men i en række interviews påpeges det, at kompagnichefens fokus i nogle tilfælde var rettet så meget mod de kinetiske operationer, at det blev vanskeligt for CIMIC at få den rette støtte til at udføre sit arbejde.

#### GENERELLE ERFARINGER MED CIMIC I ALLIANCESAMMENHÆNG

- Et CIMIC-detachement kan bidrage som selvstændig dansk kapacitet i alliancesammenhæng. Der er imidlertid en nedre grænse for enhedens størrelse, såfremt enheden skal kunne opnå indflydelse.
- Såfremt en CIMIC-enhed tildeles en alliancepartner og medbringer ressourcer, som værtsenheden kan disponere over, øges interessen for at inddrage CIMIC-enheden i beslutningsprocesserne.
- CIMIC er et vigtigt og anvendeligt værktøj i oprørsbekæmpelse.

#### INTEGRATION AF CIMIC I KAMPGRUPPENS PLANLÆGNING OG ØVRIG STABSVIRKSOMHED

CIMIC er en militær stabsfunktion og et tjenestoområde på linje med operationer, efterretninger og logistik m.fl. Arkivstudierne og de validerende interviews har endvidere vist, at der i tilknytning til de generelle erfaringer, også er erfaringer, der knytter sig til mere specifikke forhold omkring den enkelte CIMIC-funktion og de funktionsvilkår og funktionskrav, der knyttede sig til CIMIC i Afghanistan.

For langt de fleste af de udsendte kampgrupper blev CIMIC-indsatsen koordineret med bataljonens næstkommanderende, som oftest havde ansvar for den daglige kontakt til det civile samfund, herunder guvernøren, borgmesteren, politichefen m.fl. Dette samarbejde fungerede godt og gav gennemslagskraft overfor de lokale samarbejdspartnere,

<sup>17</sup> Det har ikke været muligt at identificere national sagsbehandling af skrivelsen.

men betød, at den civile indsats, herunder CIMIC, fandt sted sideløbende snarere end koordineret med stabschefens og operationssektionens planlægning af kampenhedernes indsats. Flere CIMIC-officerer har i interviews givet udtryk for, at CIMIC ofte ikke blev indtænkt i den indledende planlægning og direktivgivning om militære kampopgaver. Der gives tillige udtryk for, at der manglede specifikke planer for CIMIC-indsatsen og frustration over, at CIMIC ofte blev et appendiks - noget der bare skulle være der - men som ikke blev prioriteret i planlægningen.

Både i skriftlige kilder og interviews peges der på, at CIMIC og efterretningssektionen i høj grad kunne understøtte hinanden i en stabiliseringsmission, hvor befolkningen var i centrum. Flere interviews peger på, at der var stor sammenhæng mellem CIMIC's behov for oplysninger og kampgruppens efterretningsbehov om lokalsamfundet og trusselsbilledet. CIMIC kunne levere informationer fra patruljer og samtaler, og efterretningssektionen kunne levere informationer om modstanderen og situationen, samt indsamle og bearbejde al informationen i databaser og sikre kontinuerlige analyser.

Der forekommer at være bred enighed om, at de første års indsættelse med vægt på bekæmpelse af fjenden (Taliban), førte til utilstrækkelig viden for CIMIC om lokalsamfundene og de lokale magtstrukturer og interesser. På senere hold, hvor efterretningssektionen blev udvidet, og der kom større fokus på at beskytte civil-befolkningen, blev samfundsforståelsen stadig vigtigere, og heri spillede CIMIC en væsentlig rolle.

Flere af de udsendte CIMIC-soldater har i interviews og rundbordssamtaler peget på, at personlige relationer havde stor betydning for CIMIC's muligheder for at udvikle sin opgaveportefølje. I nogle kompagniområder oplevedes det, at kompagnichefen var meget villig til at udsende patruljer med et rent CIMIC-sigte, mens andre måtte koble sig på patruljer, der egentligt havde et andet formål, for at løse deres opgave. Erfaringen var, at de egentlige kampopgaver sugede al opmærksomhed til sig, og det havde stor betydning for CIMIC's muligheder i området. Manglen på integration af CIMIC og hvad, der oplevedes som personafhængighed førte til, at CIMIC-soldaterne ofte oplevede deres indsats som fragmenteret, tilfældig og kortsigtet.

#### CIMIC INTEGRATION I KAMPGRUPPENS PLANLÆGNING

- CIMIC's militære effekt forøges gennem integration i den operative planlægning, herunder et tæt samarbejde med efterretningsvirksomheden.
- CIMIC's gennemslagskraft i forhold til lokale myndigheder, institutioner og lokalbefolkning øges gennem tætte og synlige ledelsesrelationer.

## CIMIC-PROJEKTER OG PROJEKTHÅNDTERING

De gennemførte CIMIC-projekter i Afghanistan har spændt vidt. Der har været projekter lige fra penge til mad for nødlidende, eller en *shura* (formelle møder) med lokale, konstruktion af små gangbroer, brønde, simple reparationer på bygninger, skoler, broer og anden infrastruktur, samt projekter, der konkret skulle bidrage til de danske og allierede styrkers sikkerhed, såkaldt *Force Protection*. Det karakteristiske ved CIMIC-projekterne er imidlertid, at de er relativt billige og hurtige at gennemføre, når en aftale først er truffet.

CIMIC PROJEKTER HELMAND 2006-2013			
PROJEKTTYPE	ANTAL	PRIS DDK	GENNEMSNITSPRIS DDK
Regerings- og samfundsopbygning	184	1.132.949	6.157
Infrastruktur	635	3.082.104	4.854
Beskyttelsesforan- staltninger <sup>18</sup>	96	1.728.546	18.006
Nødhjælp og humanitært arbejde	21	157.750	7.512
Uddannelse	6	48.700	8.117
Kvinder	12	67.826	5.652
Diverse	107	720.744	6.930
Annuleret	15	3.500	N/A
I alt	1076	5.213.573	8.175

I de validerende interviews var det tydeligt, at man i missionsområdet var bevidst om, at projekterne i sig selv ikke var afgørende, men at den kontakt, der blev skabt til lokalbefolkningen, var det vigtigste. Dette stod i nogen kontrast til den opfattelse, man medbragte hjemmefra om, at projekterne var det væsentlige, og denne opfattelse fremstår meget tydeligt af rapporteringen fra missionerne til Danmark. Der bestod derfor et pres på CIMIC (og de danske styrker) for at lave projekter, der kunne måles kvantitativt, f.eks. antallet af brønde, og at bruge alle de tildelte midler, som var det et succeskriterium i sig selv.

Det er en væsentlig erfaring, at CIMIC opsøgning af projekter, som kunne få tilslutning fra lokalbefolkningen, hurtigt førte til en praksis, som var vanskelig at bryde senere i missionen. Presset for at skabe aftaler om projekter førte i lighed med anden vestlig finansiering af arbejde i missionsområdet til inflation i priser på arbejde, mursten mm. De udsendte officerer og befalingsmænd har endvidere i rundbordssamtaler givet udtryk for, at projekterne ofte ikke var kritiske for lokalsamfundet, men noget, som kun

blev skabt, fordi de udenlandske styrker betalte. Rundbordssamtalerne viste yderligere, at CIMIC oplevede, at lokalbefolkningen umiddelbart efter rotation af et dansk hold pressede det nye CIMIC-hold for flere af de samme projekter,<sup>18</sup> som forgængeren netop havde gennemført.

CIMIC erfarede, at små projekter, de såkaldte *Quick Impact Projects* (QIP) både faciliterede kontakt og bidrog til sikkerhedsindsatsen, men at effekten ofte var ekstremt kortvarig. Endvidere erfarede de, at de færreste projekter kom et samlet lokalsamfund til gode, men næsten altid var til gavn for en meget begrænset del, f.eks. én familie. Erfaringen med *QIPs* er, at de kun i det omfang, at der sker en løbende opfølgning, bidrager til en varig relation til det lokale samfund, og at projekter og bidrag til fælles goder ikke i sig selv skabte sikkerhed for de militære enheder.

Som nævnt ovenfor var monitorering af projekterne vigtigt, men i mange tilfælde havde CIMIC-detachementet ikke den tekniske viden til at inspicere f.eks. et byggeri, en vej eller tilsvarende. Her støttede det engelske *Military Stabilisation and Support Team* (MSST) med ingeniørsoldater og håndværkere, som havde bedre tekniske kompetencer. Der tilgik ikke faglige ressourcepersoner på trods af efterspørgslen i 2007 efter netop sådanne danske funktionelle specialister. Det er erfaringen, at den danske faglige kompetence var i underkanten til selv mindre konstruktions- og infrastrukturprojekter.

Det understreges både i den løbende afrapportering og i interviews, at der i projektplanlægningen skulle udvises tålmodighed. Uanset projekternes størrelse eller formål er det en tilbagevendende erfaring, at de fleste projekter tager længere tid end planlagt, både efter dansk og afghansk målestok, hvilket skyldtes både de formelle godkendelsesprocedurer og de afghanske sædvaner.

Det er ligeledes en gennemgående erfaring, at projekter skulle monitoreres for at sikre, at de faktisk blev udført og, at de blev korrekt udført. Og selvom det hurtigt blev erfaret, at utilstrækkelig monitorering medførte øget risiko for fejl, svindel og fejlslagne projekter, var det vanskeligt at gennemføre de nødvendige tilsyn som følge af de sikkerhedsbestemte bevægelsesbegrænsninger. I nogle tilfælde blev projekter betalt på baggrund af billeder, som den afghanske entreprenør selv havde taget, fordi tilsyn med en CIMIC-patrulje ikke var mulig på grund af sikkerhedssituationen, eller fordi en eskortestyrke blev prioriteret til en anden opgave, hvorfor tilsynet måtte opgives.

En tilsyneladende lille - men meget væsentlig - erfaring var, at det var en dårlig idé at betale lokale entreprenører i amerikanske dollars. Det medførte, at Taliban lettere kunne identificere, hvem der arbejdede for udlændingene og herunder Danmark, og at de herefter opkrævede særlige vekselgebyrer. Herefter blev kun den lokale valuta, afghani, anvendt til betaling af lokale, selvom nogle større entreprenører gerne ønskede dollars.

<sup>18</sup> Årsagen er sandsynligvis, at lokalbefolkning primært havde interesse i de penge, der fulgte med projekterne og ikke projekterne i sig selv.

## PROJEKTER OG PROJEKTHÅNDTERING

- Små og simple goodwill-projekter understøtter aktivt militære operationer og virker effektivt i forhold til en lokalbefolkning, men effekten er kortvarig og skal følges op for at blive fastholdt i tid og rum.
- Ukritisk tilførsel af store pengesummer til lokalsamfundene i missionsområdet fører let til inflation og skævvridning af de lokale samfundsstrukturer. Nødvendigheden af kontrol med midlernes anvendelse og forsvarlig gennemførelse af infrastruktur-projekter stiller krav om kapacitet til teknisk vejledning og kontrol.

## CIMIC OG DEN SIKKERHEDSMÆSSIGE VIRKELIGHED

Det fremgår meget klart af mange kilder og af de validerende interviews, at sikkerhedssituationen i praksis kom til at diktere arbejdsvilkår og taktiske muligheder for CIMIC indsættelse og anvendelse. Selv om CIMIC er en støttefunktion for gennemførelse af militært operative opgaver, er det således en erfaring, at CIMIC regelmæssigt kom til at løse opgaver, der almindeligvis måtte bragtes som udviklingsopgaver og som opgaver med et humanitært sigte, fordi de organisationer, der skulle varetage opgaverne af sikkerhedsmæssige årsager, så sig ude af stand til det.

Rapporteringen viser også, at CIMIC-enhederne og de militære myndigheder havde en veludviklet forståelse for, hvor grænsen mellem den militære indsættelse med CIMIC hørte op, og hvornår en konsoliderende stabiliseringsindsats kunne og burde overtage. I 2007 vurderede CIMIC, at udviklingen i Lashkar Gah havde nået et niveau, hvor traditionel udviklingsbistand kunne og burde igangsættes, mens Gereshk på samme tidspunkt ikke var åben for bistandsprojekter, fordi sikkerhedssituationen stillede krav om en fortsat omfattende militær tilstedeværelse i byen. På et senere hold blev situationen i Gereshk by så forbedret, at byen kunne overlades til de lokale myndigheder og til en egentlig stabiliseringsindsats, mens CIMIC i højere grad arbejdede uden for byen i tilknytning til de indsatte militære enheder. CIMIC støttede dog fortsat civilsamfundet og stabiliseringsindsatsen i Gereshk by, bl.a. gennem fysisk monitorering af projekter og deltagelse i koordinationsmøder.

I kompagniområderne omkring Gereshk var der på samme måde stor forskel på, hvornår CIMIC kunne udføres. Sikkerhedssituationen var næsten altid den afgørende faktor. CST'erne erfarede, at når der var hårde kampe, var det meget vanskeligt at bevare kontakt med de lokale og umuligt at gennemføre og monitorere selv små projekter. Samtidig erfarede man, at i forbindelse med kampoperationer i ørkenen - hvor der ikke var en blivende eller regelmæssig militær tilstedeværelse - var der mindre mulighed for at udføre CIMIC.

## SIKKERHEDSSITUATIONENS BETYDNING

- Sikkerhedsniveauet har en altoverskyggende betydning for mulighederne for at gennemføre selv begrænsede CIMIC-projekter.

## CIMIC TRANSPORTKAPACITET

Den fysiske transport af CIMIC for at gennemføre kontaktbesøg, møder, projektplanlægning og projektopfølgning blev ofte hæmmet af svagt udviklet vejnet og den alvorlige sikkerhedssituation. Enhver bevægelse fra basen skulle planlægges og forberedes nøje for at reducere de mange og forskelligartede risici mest muligt. Det er derfor en gennemgående erfaring i hele perioden, at mulighederne for at få tildelt eskorte og beskyttelse, samt mangel på egnede køretøjer, har påvirket CIMIC-detachementets mulighed for at løse opgaverne.

CIMIC-enheder havde ofte ældre materiel end kampenhederne, f.eks. mindre beskyttede køretøjer, eller manglede ligefrem køretøjer, og det påvirkede muligheden for at køre ud. Sammenhængen mellem mobilitet og mulighed for direkte kontakt til civilsamfundet underbygges af den effekt, de danske observationshold ved PRT Feyzabad havde. Ved PRT Chagcharan, hvor de danske hold var meget begrænset af krævende klimatiske vilkår, terrænet, samt af ældre køretøjer og materiel, havde det stor indflydelse på, hvad de kunne iværksætte og opnå. Og i Helmand betød ældre køretøjer med utilstrækkeligt beskyttelsesniveau, at CIMIC-holdene enten blev forhindret i at kunne køre til flere af de steder, de ønskede, eller at man var afhængig af ekstern støtte.

CIMIC-holdene kunne således af hensyn til sikkerheden sjældent selvstændigt forlade basen og var derfor i praksis afhængige af tildeling af eskorte fra andre militære enheder. Muligheden for at få denne eskorte kom derfor til at indgå i den danske kampgruppes almene prioritering af enhedernes opgaver.

CIMIC-enhederne søgte løbende at finde andre muligheder for at få transportmuligheder. Herunder anvendtes muligheden for at koordinere transport med de civile stabiliseringsrådgivere, muligheden for at køre med engelske civile beskyttelseshold eller med engelske militære enheder. Praksis viste, at CIMIC og stabiliseringsrådgivere ofte vil have behov for at kunne deltage i de samme møder og ofte med fordel kan gennemføre projektmonitoring sammen. Imidlertid kunne den civile stabiliseringsrådgiver ikke køre med de militære køretøjer uden særlig (civil) tilladelse. Der var derfor behov for løbende at kunne samarbejde om og koordinere transport.

## TRANSPORT OG MOBILITET

- Muligheden for rettidig og koordineret transport påvirker direkte den operative effekt.
- Mangelfuld transportkapacitet øger risikoen for svindel med danske midler.

## REKRUTTERING TIL CIMIC

Forsvaret råder over en faglig udviklings- og uddannelsesstruktur på CIMIC-området, men har først fra 2010 rådet over en hjemlig CIMIC-enhed. I langt hovedparten af perioden blev CIMIC-officerer og befalingsmænd derfor i lighed med andre militære funktioner, der ikke findes i den hjemlige og nationale struktur, udpeget som enkelt-personer til udsendelse af den centraliserede personeltjeneste, men kunne også melde sig frivilligt til en bestemt funktion. Et antal meldte sig frivilligt af interesse til CIMIC, men de færreste af de udsendte CIMIC-officerer og befalingsmænd havde erfaring med CIMIC forud for deres udsendelse.

Kravene til personalet om i fuldt omfang at leve op til omfattende militære færdigheder, en god fysisk form og stærke personlige egenskaber, har øjensynligt gjort rekruttering vanskelig, idet udpegningen af officerer og befalingsmænd i en række tilfælde skete så sent, at de ikke kunne gennemføre dele af uddannelsen eller ikke kunne uddannes sammen med resten af holdet. I rundbordsamtalerne har flere af de udsendte udtrykt, at det forekom dem, at CIMIC ikke blev prioriteret i Forsvaret, fordi de dygtige officerer og befalingsmænd i stedet blev disponeret til andre funktionsområder.

Når der var behov for erstatning for en repatrieret CIMIC-officer eller -befalingsmand, skete dette sjældent, fordi der sjældent var egnet personel til rådighed med kort varsel i den hjemlige struktur. En overordnet erfaring fra en langvarig indsats med et mellemstort CIMIC-bidrag er derfor, at der er behov for en veludbygget hjemlig struktur for at kunne uddanne og udsende rette personel i rette tid.

## REKRUTTERING

- De omfattende militære funktionskrav, der blev sat for CIMIC, vanskeliggjorde rekruttering og udsendelse.

## UDDANNELSE

Uddannelsen af CIMIC-personel omfattede et kombineret opstillings- og uddannelsesforløb af op til 3 måneders varighed, hvoraf 2 uger var afsat til en formel og generel kompetencegivende efteruddannelse i CIMIC. Senere blev uddannelsen udvidet med et projekthåndteringsmodul af én uges varighed med deltagelse fra Udenrigsministeriet. Uddannelsesforløbet blev afsluttet af et øvelsesforløb for det samlede danske kontingent, og hvor CIMIC personel skulle få mulighed for at afprøve færdigheder og samarbejde med resten af kampgruppen i et realistisk scenarie. Det var oftest først her, at CIMIC-enheden mødte de øvrige enheder i kampgruppen. På de afsluttende øvelser for den samlede danske enhed indgik kun nogle ganske få CIMIC-momenter, som oftest blev indspillet i kampoperationernes pauser.

Nogle CIMIC-hold deltog samlet i en uddannelse af to ugers varighed ved det hollandske CIMIC Center<sup>19</sup>, som forberedte dem godt på CIMIC-doktrinen på et operativt niveau, mens den ikke helt afspejlede den taktiske virkelighed, der mødte dem i missionen. Men kurset rystede holdet godt sammen, og bibragte dem en god forståelse for CIMIC.

På de første hold skulle CIMIC følge med enheder i kamp (såkaldt *Combat-CIMIC*), og da en del CIMIC-officerer og -befalingsmænd var ældre og kom fra kampstøtteenheder, blev uddannelsen justeret, så der kom stort fokus på militære færdigheder, f.eks. skydning, førstehjælp, marchtræning, og dette i sådan en grad, at det helt overskyggede faglig øvelse og uddannelse indenfor egentlig CIMIC. Frafaldet under uddannelsen var generelt højt, hvilket i vidt omfang kan tilskrives, at der blev sat samme fysiske krav til CIMIC som til kampenhederne, og at det var vanskeligt at finde personer, der både levede op til kravene om modenhed, alder og gode kontaktfærdigheder og som samtidig kunne leve op til skarpe fysiske krav og kampfærdigheder på linje med kampenhederne. En del ellers kvalificerede officerer og befalingsmænd blev derfor sorteret fra kort tid før udsendelsen.

Det fremgår klart af den løbende rapportering, at såfremt CIMIC skal være effektiv i missionsområdet, forudsætter det en grundig missionsspecifik uddannelse og indføring i de lokale og specifikke samfundsforhold og samfundsrelationer.

De fleste erfarede, at kulturforståelsesdelen af den hjemlige uddannelse, som skulle forberede dem på det afghanske og muslimske samfund var nyttig og anvendelig, men langt fra tilstrækkelig, fordi den var for generel og for ukonkret om samfundet i Helmand. Man erfarede dog i missionsområdet, at de indlærte kontaktfærdigheder havde mindre betydning, fordi de afghanske samtalepartnere respekterede og accepterede pæn og høflig dansk optræden.

<sup>19</sup> Civil-Military Centre of Excellence i Haag, som siden 2005 oppebærer en NATO-akkreditering i CIMIC doktrinudvikling og uddannelse.



Det har været karakteristisk for både interviews og rundbordssamtaler, at de udsendte udtrykker, at uddannelsen kun i ringe grad forberedte dem på de opgaver og den virkelighed, de mødte i missionsområdet, og at dette billede gælder for hele perioden. Det blev ligeledes tilkendegivet, at CIMIC-uddannelsesaktiviteter ofte måtte vige for anden uddannelse. Deres retrospektive konklusion er, at den enhed, som forestod uddannelsen, betragtede CIMIC som en sekundær opgave.

#### UDDANNELSE

- Kravene til militære færdigheder og fysisk kondition kan konflikte med castingprofilen for en god CIMIC-officer/befalingsmand.
- Uddannelsen har kun i mindre grad forberedt den enkelte udsendte på den virkelighed, man mødte i missionsområdet.
- Uddannelsen i samfundsforhold, kulturelle forhold og omgangsformer bidrager ikke kun til at forberede de udsendte men også til at gøre CIMIC mere effektiv.

#### OVERDRAGELSE OG ERFARINGSOPSAMLING

Erfaringsopsamling var en væsentlig og integreret del af styrkerotationen for operationerne i Afghanistan, idet den praksis, der var introduceret under operationerne på Balkan, i store træk blev videreført i Afghanistan.

Styrkechefen<sup>20</sup> skal endvidere overdrage opsamlede erfaringer til det efterfølgende hold, herunder at overordnede retningslinjer for gennemførelsen af – og støtten til – projekter overdrages fra hold til hold.

En overdragelse omfattede indledningsvis fire elementer, men denne model blev løbende justeret i takt med, at erfaringsgrundlaget blev styrket.

Indledningsvis gennemførtes et besøg for det indkommende holds chefer og udvalgt nøglepersonel i missionen, hvor bl.a. chefen for CIMIC ved selvsyn kunne danne sig et indtryk af krav og vilkår for opgaveløsningen, ligesom besøget gav mulighed for interne drøftelser for den samlede forberedelse af udsendelsen.

<sup>20</sup> Bl.a. bilag 1 til CH styrkedirektiv Afghanistan, 2007

Hold 1 - 5 i Helmand udarbejdede en formel End-of-Tour rapport, som typisk blev udarbejdet kort tid (oftest ca. 2 måneder), før enheden returnerede til Danmark. Rapporten fulgte en fast struktur, hvor alle tjenesteområder herunder CIMIC systematisk blev gennemgået og holdets erfaringer, anbefalinger og forslag til doktriner, procedurer, organisation, materiel, uddannelse mv. klart fremgik. Erfaringen var imidlertid, at sagsbehandlingen af de omfangsrige rapporter var så tidskrævende, at der kunne gå op til et år (to uddannelseshold), før erfaringerne kunne nyttiggøres i missionsområdet. Det besluttedes derfor at afløse den formelle rapportering med et seminar umiddelbart efter hjemkomst til Danmark. Her mødtes den hjemkomne enhed og den enhed, der stod for udsendelse ca. 5 måneder senere med de ansvarlige faglige myndigheder for at gennemføre en systematisk debriefing, der hurtigt kunne omsættes til handling. I rundbordssamtalerne udtrykkes der stor tilfredshed med den uformelle seminarform, som gav gode muligheder for at fremkomme med relevante erfaringer. Omvendt må arbejdsgruppen bag denne rapport også pege på, at den uformelle form har medført en mangel – ofte helt manglende – dokumentation for senere beslutning om ændring af doktrin, organisation, uddannelse mv. Selvom den ændrede procedure har medført hurtigere udmøntning af erfaringerne, synes proceduren samtidig at have svækket Forsvarets generelle evne til læring på området – idet erfaringsoverdragelsen dels er personspecifik, dels risikerer alene at blive forankret i den missionsspecifikke kontekst, fordi det fortrinsvis er de direkte involverede parter, som forestår erfaringsoverdragelsen.

Dernæst var der en overdragelsesperiode direkte mellem holdene i missionsområdet, som forløb over nogle uger. Der var som udgangspunkt mulighed for, at hver enkelt person var sammen med sin pendant i ca. en uge. I interviews og rundbordssamtaler gives der imidlertid udtryk for, at forløbet ofte blev anderledes end planlagt. Dels afkortede vejrforhold og sikkerhedssituationen ofte den ideelle overdragelse, dels var den konkrete overdragelsesprocedure overladt til det udgående hold. Nogle hold havde en effektiv overdragelse fra forgængerne, hvor de blev introduceret til lokale samarbejdspartnere, mens andre finder, at der slet ingen overdragelse fandt sted. Erfaringen er, at personlig indstilling og indsats har stor betydning for udbyttet af overdragelsen.

Efter hjemkomst deltog udvalgte officerer og befalingsmænd i uddannelsen af det næstkommende hold, som skulle ud seks måneder senere. Denne ordning har fungeret i en årrække forud for indsatsen i Afghanistan og blev indført for at give en uddannelse, der byggede på de seneste høstede erfaringer, også selvom nogle af disse kunne være forældede, når holdet blev udsendt.

Rundbordssamtaler har vist, at hvert hold udarbejdede nye procedurer for daglige rutiner baseret på egen oplevelse af *Best Practice*, hvilket angiveligt svækkede erfaringsoverdragelsen. Denne praksis besværliggjorde en mere langsigtet erfaringsoverdragelse og fik det indkommende hold til også at udarbejde sin egen procedure. Fra 2010 begyndte man derfor at udsende én CIMIC-officer med forskudt rotation således, at denne blev udsendt to måneder før sit hold for at være brobygger. Erfaringen er, at dette førte til en bedre kontinuitet og til en bedre overdragelse af kontakter og projekter.

Særligt i interviews og i rundbordssamtaler fremstår det ganske klart, at man tydeligvis vægter tætte og personlige relationer til den lokale befolkning meget højt, og at behovet for overdragelse af personlige kontakter stiller særlige krav for at opbygge tillid i overdragelsesperioden mellem holdene.

Endelig står det klart for arbejdsgruppen bag denne rapport, at det har været en udfordring for systemisk opsamling af viden og erfaringer fra et tjenestefelt som CIMIC, at der først sent i perioden er etableret en stående og professionaliseret CIMIC-struktur i Forsvaret, som har kunnet opfange og omsætte erfaringerne fra de udsendte. Meget af det erfarede er blevet til læring for nutiden og ikke for fremtiden og derfor muligvis gået tabt. Stort set ingen af de udsendte CIMIC-officerer har efterfølgende arbejdede i CIMIC-funktioner, og derfor blev deres erfaringer først sent anvendt i den hjemlige struktur til udvikling af en egentlig CIMIC-kapacitet og – så vidt det kan efterspores – heller ikke i nye udsendelser i en CIMIC-funktion.

#### OVERDRAGELSE OG ERFARINGSOPSAMLING

- Erfaringsopsamling havde ledelsesbevågenhed, og der gennemførtes løbende ændringer i overdragelsesprocedurerne.
- Mangel på en fast procedure for projekthåndtering kan føre til at en nye procedurer udvikles på hvert hold og dermed vanskeliggør overdragelse holdene imellem. Det forhold, at der indtil 2010 ikke eksisterede en permanent og i ndsættelsesklar CIMIC-kapacitet i Forsvaret har svækket systemisk erfaringsopsamling.
- Forsvaret har med oprettelsen af en stående CIMIC-enhed fået styrket sin kapacitet til at bidrage til internationale indsættelser.

#### MIDLERNES: CIMIC ELLER SAMTÆNKNING?

Der var specifikt afsat midler til CIMIC-projekter, og hvert hold havde rådighed over et fast beløb, der det meste af perioden var ca. 500.000 kroner. Samlet set brugte hold 1-13 i Helmand (2006-2012) 6,9 millioner danske kroner på CIMIC-indsatsen. Kun et enkelt hold anmodede om forøgelse af rammen, hvilket indikerer, at rammen generelt blev fundet tilstrækkelig.

I den tidlige fase i Helmand var procedurerne for anvendelsen af de danske CIMIC-midler mere fleksible end de britiske, og de var derfor et værdsat bidrag for partnerne i Helmand. Senere fik de engelske kompagnichefer en egen pulje, som de kunne anvende til små projekter og shuraer, og som ikke krævede samme regnskabsføring som de danske, og derfor var endnu mere fleksibel.

Blandt andet på baggrund af erfaringerne med den britiske procedure blev det i 2011 besluttet at tilføje den danske styrkechef en særlig *Commanders Pool* (chefens pulje) af fleksible midler, som kunne anvendes umiddelbart og med kort varsel til projekter, som understøttede missionen. Dette sidestillede i nogen grad den danske styrkechef med de britiske og amerikanske kollegaer. Mange af disse midler, som stammede fra de samtænkte midler, blev brugt til kapacitetsopbyggende projekter, som direkte støttede de afghanske sikkerhedsstyrker, både hæren og politiet. Dette bidrog til stabiliseringsindsatsen ved at udvikle institutionerne til gavn for landets borgere, mens der blev færre projekter, der var rettet direkte mod civile afghanere.

I praksis viser det sig imidlertid, at de skiftende kampgrupper vekslede pragmatisk mellem CIMIC-midler og Commanders Pool, og at det ofte var budgetrammen, der afgjorde om et projekt endte med at blive et CIMIC-projekt eller et Commanders Pool-projekt.

#### MIDLERNES – CIMIC ELLER SAMTÆNKNING

- Det er en erfaring, at når enhederne havde identificeret et "godt" projekt, anvendte man midlerne pragmatisk og med sigte på resultatet.

#### CIMIC SAMARBEJDE MED STABILISERINGSRÅDGIVERNE

CIMIC-detachementet blev ofte anvendt af de civile stabiliseringsrådgivere, f.eks. ved PRT Helmand og senere ved kampgruppen, til at tilse projekter, hvor den civile rådgiver af sikkerhedshensyn ikke selv kunne komme ud. CIMIC supplerede således den civile indsats, men det belastede de i forvejen begrænsede ressourcer. Det medførte nogen frustration blandt officererne, der fandt, at de blev brugt som sagsbehandlere og som administratorer for stabiliseringsrådgiverne og deres arbejde.

I såvel interviews som rundbordssamtaler blev det klart, at CIMIC forberedelser ikke omfattede egentlige samarbejdsrelationer med stabiliseringsrådgiverne, og at det konkrete samarbejde, der blev gennemført i missionsområdet i høj grad afhang af kemi og personlige relationer mellem de to parter og angivelig kun i mindre grad på grund af et interessefællesskab.

I interviews med flere kampgruppechefer blev det klart, at man var opmærksom på, at CIMIC blev brugt til andre opgaver end netop CIMIC og informationsindhentning. Flere af de udsendte chefer gav udtryk for vigtigheden af at føre CIMIC tilbage til dets egentlige kerneopgave, nemlig at understøtte militære operationer, idet flere chefer fandt, at CIMIC blev for involveret i stabiliserings- og udviklingsarbejde. Omvendt var man opmærksom på, at sikkerhedssituationen og humanitære hensyn gjorde, at man ikke så anden mulighed end at indsætte CIMIC i mangel af civile strukturer.

Det var erfaringen, at de militære hold, som havde en udsendelsesperiode på seks måneder, anskuede projekter og fremskridt indenfor tidshorizonten af deres egen periode, ofte uden at skele til, hvad der var lavet af planer før, eller hvad de efterfølgende hold skulle opnå. Stabiliseringsrådgiverne havde et længere perspektiv, som betød, at de ofte nedprioriterede meget kortsigtede indsatser, som kampgruppen fandt nødvendige for at opnå de ønskede operative resultater indenfor deres udsendelsesperiode. Dette var en konsekvens af, at det i praksis ikke viste sig muligt at fastsætte holdbare og langsigtede målsætninger for missionen. Dette gav naturligt anledning til konflikter mellem aktørerne på taktisk niveau i selve operationsområdet og det førte til, at projekterne ikke altid var fuldt koordinerede.

#### CIMIC SAMARBEJDE MED STABILISERINGSRÅDGIVERNE

- Gode personlige relationer mellem CIMIC og stabiliseringsrådgiverne er væsentlige for en koordination af CIMIC og stabiliseringsrådgivernes arbejde.

#### KVINDELIGT CIMIC-PERSONEL

Forsvaret har udsendt mindst tre kvinder i CIMIC-funktioner, hvilket har medvirket til kontakt til de lokale kvinder i Gereshk, som blev meget positivt modtaget af disse. Erfaringen var, at det var nemmest at komme i kontakt med kvinder i en større by som Gereshk, mens det udenfor byerne både var vanskeligere men også mindre væsentligt for missionen. Det er dog også erfaringen, at kontakten til netop kvinderne gav mange værdifulde oplysninger om samfundet, som også kunne nyttiggøres efterretningsmæssigt, og til en bedre forståelse af de lokale samfunds magtstrukturer. Kvindelige CIMIC-officerer oplevede ikke vanskeligheder i forhold til mandlige afghanere, som generelt accepterede, at kvinder har en anden rolle i det danske samfund.

#### DANSKE CIMIC-ERFARINGER FRA DEN SAMTÆNKTE AFGHANISTAN INDSATS

Det er en overordnet erfaring, at CIMIC som funktion virkede efter hensigten og understøttede de militære operationer. Det er også en erfaring, at selvom en CIMIC-kapacitet har potentiale til meget mere (herunder samvirke med og supplerende af stabiliseringsrådgiverne, planlægge og føre tilsyn med også større projekter mv.), så ligger det reelt udover de kompetencer, de danske CIMIC enheder og officerer besad i Afghanistan.

Forudsætningen for en effektiv CIMIC-indsats er, at det er muligt at bevæge sig i operationsområdet, dels for at kunne bevare kontakt med lokalbefolkningen, og dels for at kunne føre tilsyn med projekter, ligesom det er en forudsætning at have fleksible finansielle midler til rådighed. For at kunne løse sine opgaver optimalt bør CIMIC være fuldt integreret i kampenhedernes planlægning og udførelse af operationer. Dette var ikke altid tilfældet.

CIMIC og små projekter, f.eks. *QIPs*, er til gavn for øjeblikkelige militære hensyn og kan ikke opfattes som bidrag til egentlig stabilisering eller genopbygning. Det er også en erfaring fra Afghanistan, at et lokalsamfund meget hurtigt indretter sig på CIMIC's fokus på projekter og, at der bliver et fastlåst gensidighedsforhold, som kan være svært at bryde.

Udvælgelsen og uddannelsen af CIMIC-personel til Afghanistan var i hele perioden svingende og med mangler, men dette til trods løstes opgaven i missionsområdet. Det er dog en erfaring, at der er behov for et bredere rekrutteringsgrundlag, og at uddannelsen skal være væsentligt højere prioriteret, samt at uddannelsen bør omfatte en grundig indføring i det konkrete missionsområde og de herskende samfundsforhold.

Kun de færreste CIMIC-officerer og befalingsmænd har efterfølgende anvendt deres erfaringer eller virket i CIMIC-funktioner. Det er således en erfaring, at Forsvaret indtil 2010, hvor der oprettedes en reelt CIMIC-kapacitet, havde vanskeligt ved at omsætte erfaringerne til læring.

Den samlede danske stabiliseringsindsats var en indsats til oprørsbekæmpelse, hvor der i næsten hele perioden var tale om en meget udfordrende sikkerhedssituation - især i Helmand. Oprørsbekæmpelse var en ny opgave for både Forsvaret og de danske civile myndigheder, og selvom indsatsen var baseret på den tætte integration med de britiske bidrag til den multinationale indsats i Helmand, fremstår det tydeligt, at de udsendte enheder og enkeltpersoner savnede et fælles doktringrundlag. Det medførte, at enhederne i Afghanistan måtte udvikle deres metoder samtidig med, at de var operativt indsat. For Forsvarets vedkommende blev der sent i perioden udviklet og implementeret en doktrin for Forsvarets bidrag til stabiliseringsoperationer, mens der fortsat ikke er dokumenteret fælles procedurer eller strukturer for samtænkning blandt de involverede danske myndigheder på det taktiske niveau i missionsområdet.

Den alvorlige sikkerhedssituation og den asymmetriske krigsførelse i Afghanistan har været en central udfordring for indsatsen i Afghanistan. Det har også været en konkret hindring for gennemførelse af mange stabiliseringsprojekter. Det må forudses, at tilsvarende sikkerhedsproblemer også vil kunne stå i vejen for at gennemføre en civil stabiliseringsindsats i lignende fremtidige missioner. Der er ikke meget, der tyder på, at internationale organisationers indgriben for at sikre en fredelig og stabil udvikling i skrøbelige og konfliktramte stater, umiddelbart fører til en sikkerhedssituation, hvor den humanitære indsats og genopbygning af vitale samfundsstrukturer kan ske uden risiko for civilbefolkning og de humanitære organisationers medarbejdere.

De talrige CIMIC-projekter var en taktisk aktivitet, som generelt altid understøttede taktiske militære formål. På patruljerne i Mazar-e Sharif, i Feyzabad og i Chagcharan var CIMIC-aktiviteter medvirkende til at sikre befolkningens velvilje mod enhederne og bidrog dermed til enhedernes sikring - *Force Protection*. I Helmand bidrog CIMIC-projekterne både til at etablere gode forbindelser til lokalbefolkningen og til at indhente oplysninger om situationen i lokalområdet og havde derfor stor betydning for skabelse af en tålelig sikkerhedssituation i området.

Selvom mange CIMIC-projekter var identiske med samtækningsprojekter, understøttede CIMIC aktiviteterne ikke nødvendigvis mere langsigtede stabiliseringsmål. CIMIC-aktiviteterne sigtede på en kortvarig og gunstig effekt og var integreret med den øvrige militære aktivitet, og den militære indsats i områder, hvor modstanderen - Taliban - var aktiv ikke mindst mod lokalbefolkningen. Der var dog tilfælde, hvor CIMIC-aktiviteter bidrog til en destabiliserende effekt, fordi de favoriserede én part i lokalsamfundet, eller fordi de tilførte penge havde en destabiliserende effekt på lokalsamfundet.

72

Bidragene til de tre PRT'er, Mazar-e Sharif, Feyzabad og Chagcharan understøttede direkte den stabiliseringsindsats, som foregik i disse PRT'er. Danske patruljer, suppleret af stabsofficerer og en stabiliseringsrådgiver, var en velfungerende kombination, så længe sikkerhedssituationen tillod det. Bidragene blev også anset som værdifulde af de nationer, Danmark arbejdede sammen med. I forbindelse med nedlukningen af bidragene er det dog en erfaring, at uden egne stabiliseringsmidler så forsvandt mange af mulighederne for stabiliseringsprojekter også. I Chagcharan stod det klart til sidst, at en håndfuld stabsofficerer uden midler eller patruljer ganske vist bidrog til den internationale indsats som politisk profilering, men at deres indsats ikke havde betydning for at understøtte eller fremme stabiliseringsindsatsen.

I Helmand skal den taktiske indsats ses i forhold til skiftende målsætninger igennem perioden. CIMIC- detachementet har igennem hele perioden understøttet stabiliseringsrådgiverne og andre civile bidrags arbejde, og har dermed også bidraget til stabiliseringen. Stabiliseringsrådgivernes aktiviteter skete i samarbejde med kamp-gruppen og fulgte koncepter og planer i missionsområdet. Både samtækningsprojekterne og CIMIC-projekterne var rettet mod infrastrukturprojekter, og først sent i indsatsen mod kapacitetsopbygning via mentorering. Det var også først midt i perioden, at Danmark bidrog til uddannelse af det lokale politi, et vigtigt element i stabiliseringen.

De samlede danske aktiviteter understøttede således stabiliseringen i lokalsamfundet, men indsatsen forblev relativt snæver, idet der var en mangel på specialister indenfor bl.a. landbrug, administration, og retssystemet. De udsendte enheder og rådgivere forsøgte at sætte ind på alle områder, men manglede væsentlige kapaciteter for at kunne gøre det effektivt, selvom der tidligt – allerede på Helmand Hold 2 – blev peget på en række behov for civil indsats i bred forstand. Set i et snævert dansk perspektiv hænger det sammen med, at den samtænkte indsats var begrænset til Udenrigs- og Forsvarsministeriet, men hertil kommer, at tilførslen af meget store vestlige pengebeløb til et samfund med konkurrerende fraktioner ofte havde en destabiliserende effekt. Så samlet set understøttede indsatsen ikke entydigt den langsigtede stabilisering af lokalsamfundet, selvom der var fremskridt at spore, så længe indsatsen pågik, og der kunne opretholdes et tåleligt sikkerhedsniveau.

Den grundlæggende vurdering er, at den taktiske fremgangsmåde efter omstændighederne har virket ganske effektivt men også kortsigtet. Erfaringerne viser tillige, at en kortsigtet, positiv effekt ikke automatisk fører til en vedvarende stabilisering i et område. En vedvarende langsigtet udviklingsindsats med en permanent tilstedeværelse af både sikkerhedsstrukturen og civile institutioner med ansvar for det samlede land, blev efterspurgt. Det niveau blev ikke opnået, dels fordi sikkerhedssituationen ikke kunne fastholdes på et niveau, hvor udviklingsindsatsen kunne virke, dels fordi landets civile institutioner ikke evnede at tage det fulde ansvar for indsatsen. Hertil kom, at både stabiliseringsrådgiverne og CIMIC-personellet havde vanskeligt ved at identificere afghanske løsninger, fordi de afghanske partnere på forskellige niveauer i samfundet gav udtryk for meget forskellige målsætninger.

73

Det er en vigtig erfaring fra Afghanistan, at når man træder ind som aktør i en oprørsbekæmpelse, så bliver man en part i kampen, og at det påvirker både sikkerhedssituationen, stabilisering og genopbygning. CIMIC- enhederne og stabiliseringsrådgiverne erfarede, at befolkningen måtte tilpasse sig begge parter i konflikten, og at de derfor nogle gange ikke ville eller kunne samarbejde, fordi samarbejdet med de danske enheder kunne koste dem livet. Ligeledes var det erfaringen, at når man ophørte med at være fysisk tilstede i et område, så udnyttede Taliban det opståede vakuum og overtog kontrollen med lokalbefolkningen. De udførte projekter blev derfor ofte ødelagt eller henlå uudnyttede.

Selvom det virker åbenlyst, er det alligevel en helt gennemgående erfaring, at indbyrdes personlige relationer mellem de danske styrker og de civile udsendte aktører har haft meget stor betydning for de opnåede resultater. De personlige relationer fungerede bedst, når aktørerne havde mødt hinanden i Danmark forud for udsendelse, og havde samarbejdet under fælles uddannelse og øvelser. Det skete dog sjældent, at f.eks. stabiliseringsrådgiverne deltog i kampgruppens øvelser, fordi samtænkning ikke nåede ned på det taktiske niveau i forberedelsesfaserne. Næsten alle de civile stabiliseringsrådgivere, der direkte har bidraget til opsamlingen, peger på, at mødet med den militære planlægningsmaskine var næsten intimiderende, fordi alle i staben kendte hinanden indgående, og fordi staben ikke havde fornøden viden til at kunne forstå udviklingsindsats.

Erfaringerne med den danske praksis for rekruttering af civile rådgiver og enkeltmandsudpegning af CIMIC- personel er, at nøglepersonerne oftest først indgår og mødes i den samtænkte ramme i missionsområdet, hvor de militære chefer af mange årsager koncentrerer sig om kampoperationerne. Det er således en næsten enslydende erfaring fra alle samtaler, at det i stedet gav anledning til uoverensstemmelser, og at det har været en hindrende faktor i at skabe det nødvendige gensidige kendskab til opgaver og kapaciteter og for at udvikle den gensidige tillid.

Det kan udledes af erfaringerne, at den samtænkte indsats er blevet overladt til det personlige samarbejde mellem den militære enhed og den udsendte stabiliseringsrådgiver og ofte i selve missionsområdet. Den gode vilje og det personlige engagement ser ud til at være den drivende faktor for den samtænkte indsats mere end en fast og fælles procedure for den militære og den civile indsats i missionsområdet.

En helt særlig erfaring fra den samtænkte indsats i Afghanistan er, at erfaringer hverken er blevet opsamlet eller anvendt systematisk. Der er i forbindelse med indsatsen i Afghanistan gennemført flere egentlige factfinding-missioner enten forud for eller i begyndelsen af en indsats, og der er erfaringer at hente. Når der blev gennemført factfinding-besøg, resulterede det ofte i anvendelige og konkrete forslag og overvejelser, som har vist sig korrekte og fremadskuende. Der er imidlertid kun i få tilfælde fundet dokumentation for, at disse forslag efterfølgende er blevet behandlet eller ført ud i livet. Det har derfor ikke været muligt at undersøge, om det er myndighedernes manglende kapacitet eller lave prioritering, der har ført til, at værdifulde vurderinger ikke blev anvendt til en udvikling af indsatsen.

De civile og militære myndigheder, der håndterede indsatsen, har kun i begrænset omfang opsamlet og lært af erfaringer, og erfaringsopsamlingsprocessen har været træg.

Det gælder både de konkrete erfaringer, som skulle være overdraget fra hold til hold undervejs, men også de erfaringer, som under hele indsatsen skulle have været udbygget fra hold til hold for at justere eller udvikle indsatsen. Der i høj grad tale om, at hvert udsendelsehold gik igennem de samme læringsfaser som holdet før, og at de høstede samme erfaringer som forgængerne, fordi disse ikke blev overført. Erfaringerne er derfor nærmest cykliske, og ikke progressive og udviklende. De erfaringer, som hold 12 fremførte, er i høj grad identiske med de erfaringer, som hold 5 gjorde sig. Det er erfaringen fra den måde, hvorpå udsendelserne og indsatsen blev planlagt og styret, at de udsendte så sig selv mere som et hold, end som del af en længerevarende indsats, som strakte sig før og efter dem selv.

Derudover er det en gennemgående erfaring, at de fleste CIMIC-officerer og stabiliseringsrådgivere blev udvalgt og uddannet til netop den funktion, de skulle udsendes i. Kun ganske få returnerede til en stilling, hvor de kunne nyttiggøre deres erfaringer og dermed sikre læring og udvikling i den samlede organisation.


Da man erkendte, at den formelle End-of-Tour-rapportering fra kampgruppen i Helmand i realiteten forsinkede erfaringsudnyttelsen, førte dette til direkte erfaringsoverdragelse i seminar-form ledet af den ansvarlige uddannelsesmyndighed (for CIMICs vedkommende uddannelsescenteret i Varde) mellem det netop hjemkomne hold og det hold, der var under opstilling. Herved blev tidsfaktoren reduceret, og hertil kommer, at der indførtes en "skæv" rotant, idet CIMIC-detachmentets næstkommanderende umiddelbart efter erfaringsseminaret deployerede til missionsområdet med henblik på at styrke videreførelsen af de erfaringer, som var opnået i missionsområdet, til det indkommende hold.

Erfaringen fra denne opsamling er, at metoden med direkte og mundtlig erfaringsoverdragelse i missionsområdet ikke blev fulgt skriftligt op. Erfaringer og beslutninger er derfor tabt for alle andre end de direkte implicerede. Dette sammenholdt med en praksis om ikke at arkivere det operative materiale fra missionen nationalt betyder, at det er meget vanskeligt at gennemføre en retrospektiv undersøgelse eller erfaringsopsamling.

Det må også konstateres, at den nationale rapportering, der blev hjemsendt fra PRT Helmand beklageligvis ikke er bevaret i arkiverne, hvorved det ikke er muligt at genskabe de løbende vurderinger af bl.a. indikatorerne for fremskridt på PRT-niveau. Overordnet er det derfor væsentligt, at arkivering sker på en måde, der gør det muligt at genfinde erfaringer for at omsætte dem til gavn for nye indsatser.

## BILAG

### BILAG 1



FORSVARSMINISTERIET

## OPGAVEBESKRIVELSE

Kontor: SIN  
Sagsbeh.: LEI  
Sagsnr.: 2015/000452  
Dok.nr.: 317142

18. marts 2015

FORSVARETS BIDRAG TIL ERFARINGSOPSAMLING VEDRØRENDE DEN SAMTÆNKTE DANSKE AFGHANISTANINDSATS 2001-14

**Baggrund for projektet**

Ved udgangen af 2014 afsluttedes den NATO-ledede ISAF-mission i Afghanistan. Fra 2015 vil det fulde ansvar for Afghanistans sikkerhed og politiske, økonomiske og sociale udvikling således ligge hos afghanerne. Partierne bag den danske Afghanistanindsats er enige om, at tiden nu er moden til at opsamle de erfaringer, der er gjort i forbindelse med de seneste cirka 13 års danske indsats i Afghanistan.

Den danske indsats har gennem hele perioden hvilet på et solidt FN-mandat og er udført som en integreret del af en bred international indsats. Det danske militære bidrag er ydet inden for rammerne af den NATO-ledede International Security Assistance Force og har således været underlagt international kommando. Den danske udviklingsindsats er tilsvarende gennemført inden for rammerne af de centrale aftaler mellem Afghanistan og det internationale donorsamfund, herunder Afghanistan Compact (2006) og Tokyo Mutual Accountability Framework (2012).

Den danske militære indsats har haft bred politisk opbakning i form af en række Folketingsbeslutninger, ligesom et meget bredt flertal af Folketingets partier inden for rammerne af forligskredsen har stået bag de overordnede politiske rammer for den samlede politiske, militære, udviklingsmæssige, humanitære og politimæssige indsats fra dansk side i form af koordinerede strategier og planer. Det er på den baggrund ikke hensigten at placere ansvar eller vurdere den politiske proces bag beslutningen om, at Danmark skulle bidrage militært og civilt til den internationale indsats i Afghanistan. Erfaringsopsamlingen skal endvidere ikke beskæftige sig med militære aktiviteter på det taktiske/operative niveau og skal ikke berøre spørgsmålet om håndteringen af tilbageholdte, som belyses i forbindelse med den nedsatte Irak/Afghanistankommission.

### Formål

Erfaringsopsamlingen vil fokusere på samtænkningen af de danske indsatser, som har fundet sted under meget krævende sikkerhedsmæssige forhold. Ambitionen er en realistisk og anvendelig erfaringsopsamling med henblik på en samlet fremstilling af, hvad vi fra dansk side kan lære af indsatsen og med sigte på fremtidige samtænkte indsatser i skrøbelige stater.

### Opgaven

Forsvarets bidrag til Afghanistan-erfaringsopsamlingen vil indebære en opsamling af de danske erfaringer med projekter, som Forsvaret har gennemført til støtte for militære operationer (de såkaldte CIMIC-projekter) samt stabiliseringsprojekter udført i samarbejde mellem Forsvaret og Udenrigsministeriet med henblik på at undersøge, i hvilket omfang og hvordan stabilisering og operativ indsats i Afghanistan blev samtænkt. Det er således hensigten at trække på den eksisterende danske erfaring med samtænkning på det operative og taktiske niveau.

I det omfang, at de gennemførte projekter er sket i samarbejde med internationale partnere, vil opgaven skulle afgrænses til de projekter, der er gennemført ved dansk finansiering og deltagelse.

Med fokus på formålet med en erfaringsopsamling er det hensigten, at der tages udgangspunkt i allerede eksisterende materiale, dvs. retningslinjer for projekterne, rapporteringer fra missionen, allerede indhentede erfaringer fra udsendt CIMIC- og UM-personel eller andre relevante ressourcepersoner, eksempelvis ved rundbordssamtaler m.v..

I det omfang at Forsvaret vurderer, at der forefindes kildemateriale uden for Forsvarets arkiv vil Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet i den forbindelse kunne støtte med identificering og frembringelse af sådan kildemateriale samt kontakt til tidligere stabiliseringsrådgivere samt understøtte kontakten til internationale samarbejdspartnere med henblik på indhentning af kildemateriale derfra. Det er således hensigten alene at anvende allerede eksisterende empiriske data som grundlag for erfaringsopsamlingen.

Endeligt vil de opsamlede erfaringer med samtænkning på taktisk niveau i Afghanistan skulle sættes i kontekst af indikatorerne for fremskridt - *Sikkerhed*, *Regeringsførelse* og *Udvikling* - med henblik på at undersøge om indsatserne understøttede formålet dermed såvel på taktisk niveau, (eksempelvis i form af CIMIC-projekterne som havde til formål at være til støtte for militære operationer), som ud fra et højere samtæknings- og udviklingsperspektiv.

### Produkter

Forsvaret forventes at taske Forsvarsakademiet til at levere et skriftligt produkt inden udgangen af 2015. Produktet vil indgå i en samlet skriftlig rapport, som Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) står for at samle, og som lanceres i 1. halvår af 2016. Forsvarsakademiets analyse udarbejdes på dansk og engelsk. Det samlede omfang af bidraget forventes ikke at overstige 30 sider.

SIDE 2/3

### Organisering

Opgaven gennemføres konkret af Forsvarsakademiet, som dansk forsvars værnsfælles videnscenter, med Dekanetet som primært ansvarlig for opgavens udførelse og kvalitetssikring heraf. Dekanetet gives tillige ansvar for udpegning af forskere til opgaven (og inddragelsen af nødvendige ressourcepersoner fra andre myndigheder) samt koordination og kontakt direkte med Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet og DIIS.

### Tidsramme

Arbejdet med erfaringsopsamlingen igangsættes i 2015 og afsluttes med offentliggørelse i første halvår af 2016. Nærmere tidsplan fastlægges i koordination mellem Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet, Værnsfælles Forsvarskommando, DIIS og FAK.

### Økonomi

Forsvarets bidrag til erfaringsopsamlingen finansieres inden for Forsvarets nuværende økonomiske ramme.

SIDE 3/3

**BILAG 2:**

erfaringer fra den samtænkte indsats i Afghanistan 2001-2014, Forsvarets stabiliserings- og CIMIC-projekter, Forsvarets bidrag til erfaringsopsamling Vedrørende den samtænkte danske Afghanistanindsats 2001 - 2014

**INTERVIEWFORTEGNELSE**

Enkeltmandsudsendte/stabsbidrag		
Ole Kværnø, dekan	Subnational governance spor, mm.	Chief Governance RC(S) & (SW), 2009-2010
Thor Hilton, oberst	Governance, COIN, HQ ISAF	POLAD COMISAF 2009-2010
Kim Nødskov, major	PRT erfaringer	H-PRT J5 2010-2011
CIMIC DEL/DET/S9		
Anne-Kathrine Riebnitzki	Genopbygning og kvindeprojekter	CIMIC ISAF 4 STABAD ISAF 6
Anders Johansen	Opstart CIMIC/STAB ISAF 6	CH CIMIC ISAF 6 & STABAD ISAF 8
Christan Starnov	Opstart CIMIC, Taskforce Helmand	CIMIC ISAF 3
Markus Knuth	Genopbygning RC(7) CJ9 Europol	CIMIC ISAF 6 STABAD
Lars Carl Gruby	Overgang fra TFH til DANBG	CH CIMIC ISAF 4
POLITI		
Jørgen Hoxer, politiinspektør	POMLT erfaringer (samtænkt/stabilisering), Gereshk	2011-2012
FMN		
Nicolai Christoffersen	Sagsbehandler Internationalt kontor	2011-2014
Lars Nygaard	Sagsbehandler/SBH OPI FKO	2010-2012
UMN		
Casper Klyngø	Danish Senior Civilian Representative Deputy Head of Mission	2010-2012
STABAD		
Ole Brams	STABAD	2009-2011
Lars Nejsig	STABAD	2007-2008
Kim Schulz Petersen	STABAD, PRT	2007-2011

Bruno Lauritzen	STABAD/ CH DST	2011-2012
Chefgruppen		
Jens Lønborg	COIN, ansvarsområde, stabilisering	CH ISAF 5
Ken Knudsen	Sen stabilisering, partnering	CH ISAF 12
Jens Riis-Vestergaard	Sen CIMIC	CH ISAF 11
H. C. Mathiesen	Tidlig CIMIC og stabilisering	CH ISAF 2
Mads Rahbeck	Overgang til eget ansvarsområde	NK ISAF 4
Stabsofficerer		
Christian Ishøj	OPI	2008-2010
Rundbordssamtale 1		
Nicholas Veicherts	PRT udvikling	CH DA PRT FEY 4 (2006)
Preben Bille-Brahe	CIMIC	ISAF Hold 3
Henrik Lehmann Madsen	CST	ISAF Hold 13
Frank Carlsen	CST	ISAF Hold 10,14
Rundbordssamtale 2		
Valdemar Secher	CST opstart, PRT	ISAF Hold 2
Brian Karup Weber	CST, planlægning	ISAF Hold 5
Steen Bødker	Patruljer, ADM	ISAF Hold 7
Mads Silberg	CST	ISAF Hold 9
Jens Svensson	CST UK	ISAF Hold 10
Peter Storegaard Jacobsen	CST UK	ISAF Hold 11
Torben Brandt Pedersen	NK CIMIC (OPU)	ISAF Hold 4, 11, 12
Anders S Hansen	NK CIMIC Skævt roterende.	ISAF Hold 11



**BILAG 3**

til Forsvarskademiets rapport: Erfaringer fra den samtænkte indsats i Afghanistan 2001 – 2014, Forsvarets stabiliserings- og CIMIC-projekter, 13 MAJ 2016.  
Forsvarets bidrag til erfaringsopsamling vedrørende den samtænkte danske Afghanistanindsats 2001 – 2014.

**Fortegnelse over  
Væsentligste erfaringer fra CIMIC og den samtænkte indsats i Afghanistan 2001 – 2014.**

<b>Erfaringer med Helmandplanerne</b>	Den danske beslutning om at acceptere britiske Helmand Plan som grundlag for indsættelse og anvendelse af danske bidrag medvirkede til en koordineret allieret indsættelse i Helmandprovinsen. De danske Helmandplaner var tiltænkt at være politiske dokumenter, som præsenterede den danske offentlighed for de politiske målsætninger for indsatsen i Afghanistan, mens der i missionsområdet var forventninger om, at planerne kunne fungere som planlægningsgrundlag for den samtænkte danske indsats i Helmand
<b>Erfaringer med indikatorer for fremskridt</b>	Anvendelse af indikatorer for fremskridt kan være et nyttigt redskab til at sikre ensartet grundlag for hele den samtænkte indsats.
<b>Erfaringer med samtænkt danske bidrag til PRT Helmand</b>	Tilstedeværelse og indflydelse følges ad. Små bidrag giver begrænset indsigt og indflydelse i den internationale overordnede planlægning – store bidrag åbner for indsigt og større indflydelse. Opstilling af målsætninger og planlægning af udførelsen af den samtænkte indsats giver hurtigere indflydelse og mere effektive resultater.
<b>Stabiliseringsrådgiverne og District Stabilisation Team</b>	Manglende ledelse i DST'et påvirkede koordinationen mellem civile og militære bidrag til stabiliseringsindsatsen. For at opnå optimal opgaveløsning og undgå tab af civil indflydelse er gode transportmuligheder og sikringskapacitet væsentlig.
<b>Stabiliseringsmidler</b>	En smidig godkendelsesprocedure fører til hurtig implementering. De samtænkte midler har i høj grad medvirket til at være brobygger mellem det eksisterende lokalsamfund og den langsigtede stabiliserings- og udviklingsbistand.
<b>Projekthåndtering</b>	Stabiliseringsrådgiverne kan kun vanskeligt udvikle, udføre og føre tilsyn med stabiliseringsprojekter når sikkerheden frarøver dem muligheden for at bevæge sig væk fra baserne. En centraliseret udbudsproces kan modvirke korruption men samtidig gøre at man på lokalt plan mister indflydelse på og indsigt i projekter. Manglende opmærksomhed på den lokale afghanske administrations begrænsninger i forhold til stabiliserings- og udviklingsmidlernes anvendelse førte til reduceret effekt af mange projekter.

<b>Rekruttering og ansættelsesvilkår</b>	Det var vanskeligt at rekruttere egnede kandidater til at varetage rollen som stabiliseringsrådgivere under særdeles udfordrende sikkerhedsvilkår i Afghanistan. Ansættelse af eksterne konsulenter på korttidskontrakter bidrager til kortsigtet indsats, men indebærer også betydelige kompetencetab for Udenrigsministeriets evne til at udsende stabiliseringsrådgivere i senere missioner.
<b>Uddannelse</b>	Det øger stabiliseringsrådgivernes indsats, såfremt de modtager en effektiv og fyldestgørende uddannelse og forberedelse på samarbejdet i et udfordrende sikkerhedsmiljø med militære enheder.
<b>Erfaringsopsamling</b>	Seminarer, hvor nøgleaktører fra den samtænkte indsats samles for at identificere og opsamle erfaringer, bidrager til udvikling af den samtænkte indsats. Udeladelse af systematisk erfaringsopsamling og overdragelse af projekter og personlige kontakter medvirker til forringet effekt og tab af kompetencer.
<b>Forholdet mellem stabilisering og CIMIC</b>	Der er ikke udviklet en fælles forståelse (doktrin) for, hvorledes man operationaliserer den politiske samtænkning i missionsområdet. Der blev i det praktiske samarbejde i missionsområdet reelt ikke skelnet mellem CIMIC og stabiliseringsindsatsen.
<b>Stabsbidrag</b>	Udsendelse af civile og stabsofficerer til nøglefunktioner gav indsigt og indflydelse, men dette blev kun sjældent udnyttet fuldt ud.
<b>Politiuddannelse og retsstatsområdet</b>	Kapacitetsopbygning af et troværdigt politi har stor betydning for lokalsamfundets stabilisering. Politi- og retsstatsområdet er ikke fuldt integreret i den samtænkte danske stabiliseringsindsats.
<b>Generelle erfaringer med CIMIC i alliancesammenhæng</b>	Et CIMIC-detachement kan bidrage som selvstændig dansk kapacitet i alliancesammenhæng. Der er imidlertid en nedre grænse for enhedens størrelse, såfremt enheden skal kunne opnå indflydelse. Såfremt en CIMIC-enhed tildeles en alliancepartner og medbringer ressourcer, som værtsenheden kan disponere over, øges interessen for at inddrage CIMIC-enheden i beslutningsprocesserne. CIMIC er et vigtigt og anvendeligt værktøj i oprørsbekæmpelse
<b>CIMIC integration i kampgruppens planlægning</b>	CIMIC's militære effekt forøges gennem integration i den operative planlægning, herunder et tæt samarbejde med efterretningsvirksomheden. CIMIC's gennemslagskraft i forhold til lokale myndigheder, institutioner og lokalbefolkning øges gennem tætte og synlige ledelsesrelationer.
<b>Projekter og projekthåndtering</b>	Små og simple goodwill-projekter understøtter aktivt militære operationer og virker effektivt i forhold til en lokalbefolkning, men effekten er kortvarig og skal følges op for at blive fastholdt i tid og rum. Ukritisk tilførsel af store pengesummer til lokalsamfundene i missionsområdet fører let til inflation og skævvridning af de lokale samfundsstrukturer. Nødvendigheden af kontrol med midlernes anvendelse og forsvarlig gennemførelse af infrastrukturprojekter stiller krav om kapacitet til teknisk vejledning og kontrol.
<b>Sikkerhedssituationens betydning</b>	Sikkerhedsniveauet har en altoverskyggende betydning for mulighederne for at gennemføre selv begrænsede CIMIC-projekter.

<b>Transport og mobilitet</b>	Muligheden for rettidig og koordineret transport påvirker direkte den operative effekt. Mangelfuld transportkapacitet øger risikoen for svindel med danske midler.
<b>Rekruttering</b>	De omfattende militære funktionskrav, der blev sat for CIMIC, vanskeliggjorde rekruttering og udsendelse.
<b>Uddannelse</b>	Kravene til militære færdigheder og fysisk kondition kan konflikte med castingprofilen for en god CIMIC-officer/befalingsmand. Uddannelsen har kun i mindre grad forberedt den enkelte udsendte på den virkelighed, man mødte i missionsområdet. Uddannelsen i samfundsforhold, kulturelle forhold og omgangsformer bidrager ikke kun til at forberede de udsendte men også til at gøre CIMIC mere effektiv.
<b>Overdragelse og erfaringsopsamling</b>	Erfaringsopsamling havde ledelsesbevågenhed, og der gennemførtes løbende ændringer i overdragelsesprocedurerne. Mangel på en fast procedure for projekthåndtering kan føre til at en nye procedurer udvikles på hvert hold og dermed vanskeliggør overdragelse holdene imellem. Det forhold, at der indtil 2010 ikke eksisterede en permanent og indsættelsesklar CIMIC-kapacitet i Forsvaret har svækket systemisk erfaringsopsamling. Forsvaret har med oprettelsen af en stående CIMIC-enhed fået styrket sin kapacitet til at bidrage til internationale indsættelser.
<b>Midlerne: CIMIC eller samtænkning</b>	Det er en erfaring, at når enhederne havde identificeret et "godt" projekt, anvendte man midlerne pragmatisk og med sigte på resultatet.
<b>CIMIC samarbejde med stabiliseringsrådgiverne</b>	Gode personlige relationer mellem CIMIC og stabiliseringsrådgiverne er væsentlige for en koordination af CIMIC og stabiliseringsrådgivernes arbejde.

## **ERFARINGER FRA DEN SAMTÆNKTE DANSKE AFGHANISTAN-INDSATS 2001 – 2014**

Ved udgangen af 2014 sluttede den NATO-ledede ISAF-mission i Afghanistan, og de danske kampenheder blev trukket ud. Partierne bag den danske Afghanistan-indsats besluttede på den baggrund, at tiden nu var moden til at opsamle de erfaringer, der blev gjort i forbindelse med de cirka 13 års danske indsats i Afghanistan. Partierne besluttede også, at erfaringsopsamlingen skulle fokusere på samtænkningen af de danske indsatser, som har fundet sted under meget krævende sikkerhedsforhold.

Denne rapport er del III af erfaringsopsamlingens tre delrapporter:

- Delrapport I** Internationale erfaringer med samtænkning i Afghanistan, udarbejdet af DIIS, Dansk Institut for Internationale Studier.
- Delrapport II** Udviklingssamarbejde i Afghanistan, udarbejdet af konsulenthuset Landell Mills.
- Delrapport III** Danske erfaringer med stabiliseringsprojekter og CIMIC, udarbejdet af Forsvarsakademiet.