

Peter Viggo Jakobsen

Policy-fællesskaber, standard- og krisestyringsprocedurer: det oversete institutionelle grundlag for den brede opbakning til Danmarks aktivistiske udenrigspolitik¹

Artiklen identificerer de institutionelle mekanismer, som har skabt og vedligeholdt den overraskende høje politiske opbakning, som har kendetegnet den aktivistiske udenrigspolitik i næsten 60 år: de internationale militære operationer og udviklingsbistanden. Den høje og konstante opbakning skyldes to policy-fællesskaber, der inddrager de centrale aktører og anvender standard- og krisestyringsprocedurer i form af ekspertudredninger, kommissioner, flerårige budgetaftaler, konsultationer, politiske forlig og strategier til at skabe kompromiser på de to policy-områder. Den høje politiske opbakning understøttes af manglende folkelig interesse for de to områder og behovet for at fremstå som en troværdig international samarbejdspartner. Nøglen til at forstå den udenrigspolitiske aktivismes fremtidige udvikling ligger derfor ikke i udlandet eller i meningsmålingerne, som det normalt antages. Den ligger på Slotsholmen.

Udenrigspolitisk aktivisme har i årtier gjort Danmark til en af verdens førende udviklingsdonorer målt i forhold til bruttonationalindkomsten (BNI) og en af verdens største tropwpebidragydere målt per indbygger. Aktivismen på disse to områder har med få undtagelser været båret af bred parlamentarisk opbakning i næsten 60 år. Den høje opbakning er overraskende. Nok har der traditionelt været større enighed om udenrigspolitikken end indenrigspolitikken i de fleste stater. Men udenrigspolitikken i demokratier er blevet stadig mere demokratiseret og politiseret (Raunio og Wagner, 2017), og jo længere man bevæger sig væk fra situationer kendetegnet af et højt trusselsniveau, desto større bliver valgfriheden og rummet for demokratisering og politisering (Peters og Wagner, 2014).

Den høje politiske opbakning til den aktivistiske udenrigspolitik kan ikke forklares med konsensus, selvom denne betegnelse ofte bruges i litteraturen (se fx Lundsgaarde, 2013: 43; Marcussen, 2015; Olesen, 2015). Udviklingsbistandens historie er præget af tilbagevendende uenigheder omkring metoder og midler og bistandens størrelse. Perioden efter 2001 har været præget af store

konflikter pga. af nedskæringerne af udviklingsbistanden fra 1,06 pct. af BNI til de nuværende 0,7 pct. (se figur 2 nedenfor). Det samme gælder de militære operationer efter Berlinmurens fald, hvor de økonomiske og menneskelige omkostninger steg markant. Uenigheden var særlig stor i forbindelse med Irak-engagementet, der blev iværksat i 2003 og forlænget i 2006 med meget snævre Venstre (V)-Konservative (K)-Dansk Folkeparti (DF)-flertal. Det er derfor højst overraskende, at skiftende regeringer lykkedes med at fastholde en bred politisk og folkelig opbakning til det militære engagement i Afghanistan, selvom Danmark havde de største tab per indbygger af alle de deltagende lande, og de færreste troede på, at krigen kunne vindes (Jakobsen og Ringsmose, 2015). Heurlin (2013: 101, 119-120) undrer sig også: Danmark var engageret i en krig med omkostninger af uhørt omfang, ingen trussel retfærdiggjorde den, og alligevel var den politiske enighed ”uden historisk sidestykke”.

Formålet med denne artikel er afdække, hvordan skiftende regeringer har skabt og vedligeholdt brede politiske flertal og folkelig opbakning på de to policy-områder til trods for, at de har været kendetegnet af tilbagevendende konflikter og store eksterne chok. Dette spørgsmål er underbelyst i aktivismeforskningen. Enten tages den brede opbakning for givet og forklares uden analyse med henvisning til den danske konsensuskultur, og det forhold at danske mindretalsregeringer er afhængig af oppositionen for at kunne føre deres politik ud i livet. Alternativt ses opbakningen som en funktion af graden af trusselsniveau/pres fra allierede, hvor en høj trussel/pres resulterer i høj grad af enighed og omvendt (Olesen, 2012), eller som resultat af national identitet, strategisk kultur eller udenrigspolitisk rolleopfattelse (Jakobsen, 2017; Kaarbo og Cantir, 2013; Rasmussen, 2005; 2017; Wivel, 2014). Her bliver graden af opbakning en funktion af værdi-/identitetsmæssig enighed. Fælles for disse analyser er, at de undersøger graden af opbakning på et givet tidspunkt og forklarer variationer med henvisning til variationer i trusselsniveauet og/eller forskydninger i national identitet, strategisk kultur, værdier eller den dominerende opfattelse af, hvad der er ”rigtig og normal” dansk udenrigspolitik. Analyserne interesserer sig ikke for, hvordan de brede flertal konkret skabes og vedligeholdes i det daglige politiske arbejde på Christiansborg. De eksisterende forklaringer blackbokser arbejdet på Christiansborg ved at slutte direkte fra ændringer i de eksterne omgivelser og/eller den nationale identitet/kultur/rolleopfattelse til ændringer i graden af politisk og folkelig opbakning. Det gør imidlertid disse forklaringer ude af stand til at forklare, hvordan opbakningen kan fortsætte på samme høje niveau, når der sker store skift i de eksterne omgivelser, som det eksempelvis var tilfældet efter afslutningen på den kolde krig, hvor den politiske og folkelige opbakning til den udenrigspolitiske aktivisme

ikke ændrede sig. De store ændringer i den danske udenrigspolitiske identitet og rolleopfattelse, der fandt sted løbet af 1990'erne som følge af Danmarks øgede krigsdeltagelse på Balkan, satte sig heller ikke spor i den politiske og folkelige opbakning (Jakobsen, 2016a). Omvendt skete der et fald i opbakningen til både udviklingsbistanden og de internationale operationer efter terrorangrebet 11. september 2001. Denne variation illustrerer problemet med at black-bokse det politiske arbejde på Christiansborg med at skabe og vedligeholde den brede politiske opbakning. Den rejser også spørgsmålet, hvad der vil ske med opbakningen som følge af den russiske annektering af Krim, Brexit og valget af præsident Trump.

Denne artikel åbner den sorte boks og afdækker, hvordan skiftende regeringer har anvendt en række institutionelle procedurer til at skabe og fastholde den høje grad af opbakning og kompromisvilje på de to policy-områder i situationer, hvor der er sket store skift i Danmarks eksterne omgivelser og den udenrigspolitiske identitet og rolleopfattelse. Den bidrager også ved at påvise områdernes store ligheder. Det er ikke gjort før, fordi de to områder lever hver sit liv. Det er et fåtal af politikere, embedsmænd og forskere, som har indsigt i begge områder, og de fleste aktører på de to policy-områder har set med stor skepsis på de seneste års bestræbelser på at samtænke den militære og den udviklingspolitiske aktivisme (Jakobsen, 2014).

De trusselsbaserede og kultur-/identitetsbaserede forklaringsmodeller, som dominerer aktivismeforskningen, tillægger internationale faktorer størst vægt. De forudsiger et skift i aktivismen som følge af den russiske annektering af Krim, Brexit og valget af Trump (Rasmussen 2017). Budskabet i denne artikel er derimod, at aktivismens udvikling i høj grad afhænger af danske regeringers evne til at fastholde den brede opbakning på de to områder. Småstater kan kun gøre en international forskel i samarbejde med andre, og et renommé som en pålidelig samarbejdspartner er som minimum nødvendigt for, at det kan lade sig gøre. Størst sandsynlighed for at få international gennemslagskraft har småstater, der opfattes som rollemodeller af andre stater (Jakobsen, 2009: 87-88). Bred indenrigspolitisk enighed kan derfor betragtes som en nødvendig betingelse for succesrig udenrigspolitisk småstatsaktivisme, fordi bred enighed er en forudsætning for kunne føre en konsistent udenrigspolitik over længere tid og opbygge et renommé som en pålidelig samarbejdspartner.

Forståelse for, hvordan den brede politiske opbakning skabes, er følgelig nødvendig for at kunne afklare, om den udenrigspolitiske aktivisme vil overleve den turbulente internationale situation, som Brexit, Krim og Trump har kastet Danmark ud i. Den er også nødvendig for at kunne vurdere, om aktivismen vil skifte karakter. Artiklen supplerer derfor de eksisterende forklaringer ved at

afdække de institutionelle mekanismer, som udgør fundamentet for den brede politiske enighed bag den udenrigspolitiske aktivisme. Det er artiklens budskab, at aktivismens fremtid i højere grad bestemmes af kompromisviljen på Slotsholmen end af eksterne chok og folkelig opbakning. Den udenrigspolitiske aktivisme har tidligere overlevet store eksterne chok, og det vil den også gøre denne gang, fordi alle potentielt regeringsbærende partier indgår i de politiske fællesskaber på de to områder og har en fælles interesse i at indgå de brede aftaler, der udgør forudsætningen for en succesrig udenrigspolitisk aktivisme. De institutionelle standard- og krisestyringsmekanismer, der afdækkes i denne artikel, er centrale for at skabe og fastholde den kompromisvilje, som brede politiske aftaler kræver.

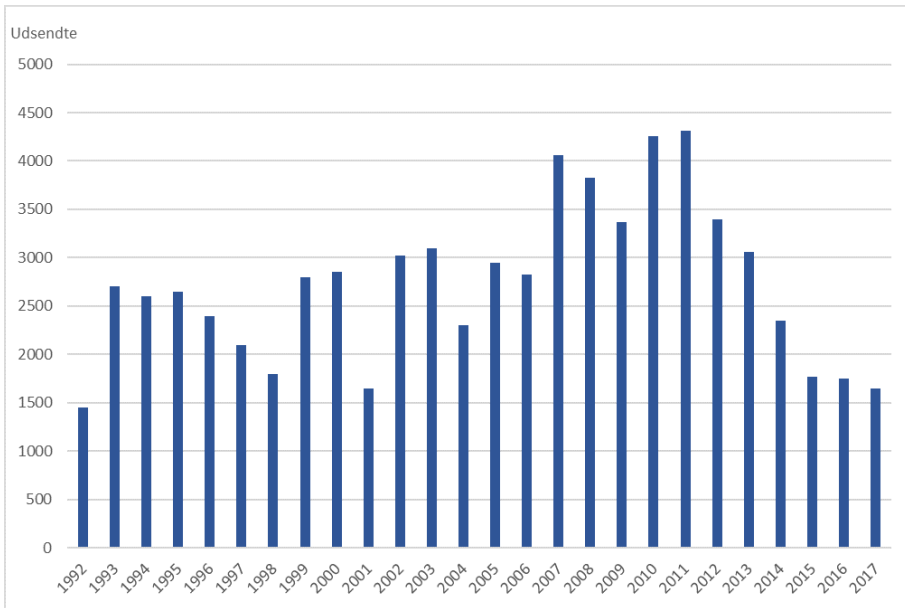
Artiklens argument er todelt. Første del definerer aktivismebegrebet og demonstrerer, at de internationale operationer og udviklingspolitikken fungerer som policy-fællesskaber. Anden del identificerer de standard- og krisestyringsprocedurer, som de to policy-fællesskaber anvender til at skabe og vedligeholde bred opbakning. De to policy-områder analyseres hver for sig, hvorefter sammenbruddet af den brede enighed efter 2001 forklares. Konklusionen opsummerer analysens hovedresultater og påpeger deres positive betydning for den udenrigspolitiske aktivismes fremtid.

Aktivismen og dens to flagskibe

Aktivisme er kendetegnet af frivillighed, initiativrigdom, risikovillighed, højt ressourceforbrug og et ønske om fremme danske interesser og værdier. For at kunne betegnes som aktivisme skal initiativer og bidrag derfor være proaktive, frivillige, af større omfang end andres staters og eksplicit været båret af et ønske om at gøre noget godt og rigtigt, som flugter med danske værdier og Danmarks udenrigspolitiske identitet eller selvforståelse (Jakobsen og Kjærsgaard, 2017: 378).

To policy-områder i dansk udenrigspolitik lever op til disse aktivismekriterier: deltagelsen i internationale militære operationer og udviklingsbistanden. Danmarks militære aktivisme begyndte allerede i mellemligstiden med udsendelsen af soldater til operationer vedtaget af Folkeforbundet. Men den blev først institutionaliseret i 1960'erne, hvor Danmark stillede store bidrag til tre forskellige FN-operationer, øremærkede soldater til FN-tjeneste, og udviklede et FN-træningsprogram med de øvrige nordiske lande (Jakobsen, 2006). Bidragene til internationale operationer steg markant i 1990'erne, og tendensen fortsatte, da USA gik i krig mod terror i 2001. Antallet af udsendte danske soldater kulminerede med godt 4.000 om året i 2007-2011 (se figur 1). De militære bidrag gives frivilligt til støtte for operationer, som ikke truer Dan-

Figur 1: Samlet antal udsendte danske soldater 1992-2017^{a)}



a. Da de fleste udsendelser varer seks måneder, skal det samlede antal udsendte deles med to for at få antallet af kontinuerligt udsendte.

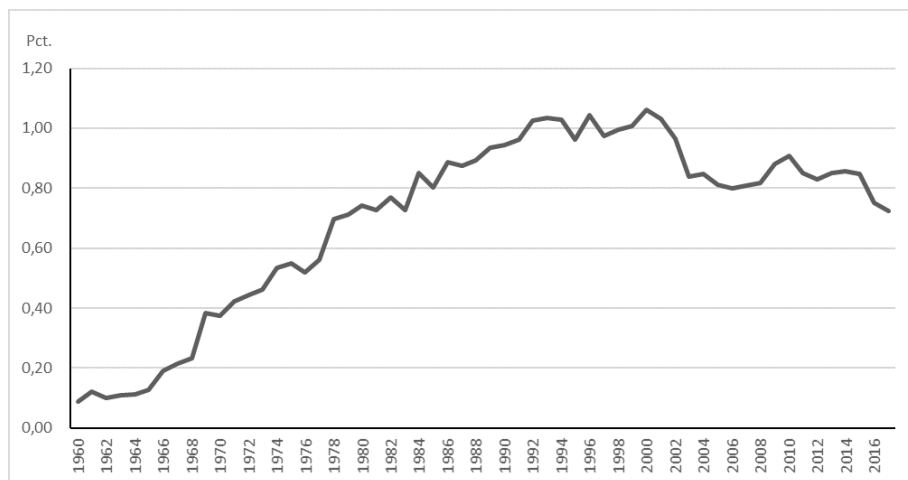
Kilder: Forsvarets Personeltjeneste og Socialforskningsinstituttet, <http://forpers.dk/hr/Pages/Udsendte.aspx>

marks sikkerhed direkte, de indebærer menneskelige og politiske risici, de er større end de fleste andre landes målt per indbygger, og udbredelse af danske interesser og værdier spiller en stor rolle i deres legitimering. Sikkerhed, humanitær assistance, udviklingsbistand og demokratisering har været hovedkomponenter i de strategiske narrativer, som er blevet anvendt for at mobilisere og vedligeholde politisk og folkelig opbakning til de militære operationer i ex-Jugoslavien, Afghanistan, Irak, Libyen og Irak/Syrien (Jakobsen og Ringmose, 2015). De militære operationer var også interessedrevne, men det ville have været umuligt at skabe den brede politiske opbakning uden værdi- og identitets-elementet. Politikernes evne til at få interesser og værdier til at gå op i en højere enhed, så de flugtede med den gældende udenrigspolitiske rolleopfattelse og identitet har været en forudsætning for den brede politiske og folkelige opbakning (Jakobsen, 2016b).

Det var også i 1960'erne, at den danske udviklingsbistand begyndte sin himmelflugt. Danmark nåede FN-målsætningen om at bruge 0,7 pct. af BNI på udviklingsbistand i 1978 og satte dernæst 1 pct. som mål. Det blev nået

i 1990'erne, og bistanden toppede med 1,06 pct. i 2000. Siden da er Danmarks udviklingsbistand faldet til 0,7 pct. af BNI (se figur 2), hvor den ser ud til at blive. Alle partier i Folketinget ønsker, at Danmark forbliver blandt de kun seks lande i verden, som lever op FN's målsætning (Frandsen, 2017). Udviklingsbistanden lever også op til alle aktivismekriterierne: Den er frivillig, indebærer politiske risici, er højere end de fleste andre landes og bæres af et idealistisk/identitetsbåret ønske om at hjælpe verdens fattigste.

Figur 2: Dansk udviklingsbistand i pct. af BNI 1960-2017



Kilde: OECD.Stat.

Aktivismen på de to områder har med få undtagelser været båret af bred parlamentarisk opbakning gennem alle årene, og forklaringen herpå findes nedenfor i deres opbygning som policy-fællesskaber og i de institutionelle procedurer, som skiftende regeringer gennem årene har taget i brug for at skabe og vedligeholde den høje opbakning.

De internationale operationers policy-fællesskab

Et policy-fællesskab kendetegnes ved ”et institutionaliseret, privilegeret samspil mellem en lille eksklusiv gruppe af særligt interesserede, ressourcestærke aktører inden for et afgrænset politikområde, som deler en fælles forståelse af områdets problemer og løsninger”. Definitionen er inspireret af Damgaard (1981), der opstiller tre krav for, at et politikområde kan betegnes som særligt. Det skal være klart afgrænset fra andre politikområder, beslutninger skal tages

af en klart afgrænset kreds af aktører med særlig interesse for det pågældende område, og disse aktører skal have uforholdsmæssig stor indflydelse på den førte politik. Daugbjerg (1998) tilføjer et fjerde kriterium: Aktørerne skal have en fælles forståelse for områdets mål og midler, og hvordan dets problemer løses. Disse fire faktorer skaber til sammen den kompromisvilje, der skal til for at skabe kontinuitet og stabilitet på et politikområde over længere tid. De bevirker også, at radikale ændringer sjældent vil forekomme, da problemer og løsninger defineres indenfor rammerne af den fælles forståelse.

De internationale operationer opfylder alle fire kriterier. De udgør et klart afgrænset policy område, hvor beslutningerne tages af en lille ressourcestærk gruppe med en fælles forståelse af området. Medlemskredsen er delvist lovbestemt. Grundlovens § 19 forpligter regeringen til at konsultere Udenrigspolitisk Nævn forud for udsendelsen af danske soldater til internationale operationer, der kræver magtanvendelse. Enkeltmandsudsendinger og udsending af ubevæbnede militærobservatører sker derimod uden at involvere Folketinget.

Væbnede bidrag vedtages efter en formel proces, som involverer Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, regeringen, Udenrigspolitisk Nævn, Forsvarsudvalget og Folketingets medlemmer. Den starter med en international forespørgsel til Udenrigsministeriet om styrkebidrag. Udenrigsministeren vurderer forespørgslen politisk, og Forsvarsministeriet udarbejder militære optioner, som forelægges regeringen. Regeringen vil så orientere Udenrigspolitisk Nævn om sine overvejelser, inden den fremlægger et lovforslag for Folketinget til første behandling. Herefter sendes forslaget til Forsvarsudvalget, hvor medlemmerne har mulighed for at stille spørgsmål og foreslå ændringer, der besvares af Forsvars- og Udenrigsministeriet. Udvalget behandler forslaget en eller to gange og udfærdiger en betænkning med anbefalinger. Denne betænkning danner grundlag for andenbehandlingen i Folketinget, der ender med afstemning og vedtagelse af udsendelsen. Folketinget har aldrig afvist et beslutningsforslag om udsending af et internationalt styrkebidrag.

Den formelle beslutningsproces viser, at de centrale aktører i policy-fællesskabet udgøres af regeringens ministre, embedsmænd i Udenrigs- og Forsvarsministeriet og medlemmerne i Udenrigspolitisk Nævn og Forsvarsudvalget, som tager del i de centrale forhandlinger om beslutningsforslagenes udformning. Det er en begrænset kreds af personer, da der i reglen er betydeligt overlap mellem medlemmerne i Udenrigspolitisk Nævn og Forsvarsudvalget. Ved større eller risikofyldte udsendinger tager regeringen ofte direkte kontakt til partilederne i oppositionen, hvilket gør kredsen af centrale beslutningstagere endnu mindre.

Tænketanke og forskere, som arbejder på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område, spiller også en rolle. Det gælder særligt Center for Militære Studier (CMS) på Københavns Universitet, De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Projekter på Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) og Forsvarsakademiet, som alle er finansieret over forsvarsbudgettet. Derudover indgår Centre for International Law, Conflict and Crisis på Københavns Universitet og Center for War Studies på Syddansk Universitet også i policy-fællesskabet. Forskere fra alle disse institutioner leverer regelmæssigt analyser og rådgivning til policy-fællesskabets ministerier, myndigheder, regeringen og Folketingets politikere. Forskerne på de nævnte institutioner deltager også regelmæssigt i den offentlige debat og udtaler sig i medierne om de internationale operationer.

Forskerne er ikke centrale i policy-fællesskabet, og deres rolle er primært legitimerende. Men deres anvendelse i forsvars- og sikkerhedspolitikken er vokset og blevet stadig mere institutionaliseret siden 1981, hvor eksterne sikkerhedspolitiske forskere for første gang formelt fik en rådgivende og legitimerende funktion med oprettelsen af Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (Heurlin, 1981).

Policy-fælleskabets politiske betydning og omfang voksede i takt med, at de internationale operationer efter Berlinmurens fald udviklede sig til at blive forsvarets primære opgave og *raison d'être*. Transformationen af forsaret og de internationale operationers voksende betydning kan aflæses direkte i budgetudviklingen i tabel 1. Denne eksplosion skete samtidig med, at det samlede forsvarsbudget konstant blev beskåret.

Tabel 1: Forsvarsministeriets udgifter til internationale operationer (mio. kr.)

1988	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2014
91	638	998	919	1.192	1.212	1.792	2.864	3.347	1.911	2.238

Kilde: Jakobsen (2016a: 752).

Skiftet fra nationalforsvar til militær aktivisme, altså indgriben i konflikter, som ikke udgør en direkte trussel imod dansk sikkerhed, skabte en øget risiko for politisering. Det voksende internationale engagement skulle derfor begrundes bedre, og Forsvarets ledelse og de involverede politikere var bekymrede over manglende politisk og folkelig interesse. Som Gitte Lillelund Bech, formand for Udenrigspolitisk Nævn (2006-10) og forsvarsminister (2010-11), udtrykte det: "Folk interesserer sig for velfærd og sundhed. Det, vælgerne interesserer sig allermindst for, er udviklingsbistand. På næstsidsstepladsen finder man Forsvaret" (citeret i Ringsmose og Brøndum, 2018: 200-201). Meningsmålinger viser

godt nok, at flertallet bakker op om de internationale operationer (Jakobsen og Ringsmose, 2015: 213). Men forsvarspolitikken får en bundplacering, hvis man beder befolkningen vægte den i forhold til andre policy-områder (Hansen og Stubager, 2017: 25; Holm, 1982: 111-112).

Dette legitimeringsbehov var en central drivkraft bag oprettelsen af en afdeling for forsvars- og sikkerhedspolitiske studier ved Dansk Udenrigspolitisk Institut i 2000 (DIIS fra 2003), oprettelsen af Dansk Institut for Militære Studier (DIMS) i 2007 og styrkelsen af forsknings- og formidlingskapaciteten ved Forsvarsakademiet, der tog fart efter DIMS blev til CMS og flyttet fra Forsvarsakademiet til Københavns Universitet i 2010. De forsvars- og sikkerhedspolitiske studier på DIIS og CMS finansieres begge 100 pct. af Forsvarsministeriet, som derfor har meget stor indflydelse på de to institutioners arbejde. Jeg var chef for den forsvars- og sikkerhedspolitiske afdeling på DIIS (2003-2005), og alle projekter skulle godkendes af Forsvarsministeriet, der på denne måde sikrede sig, at der kun blev lavet rapporter og aktiviteter, som legitimerede den førte politik. Styringen af CMS fungerer på samme måde, og det giver Forsvarsministeriet stor indflydelse, at bevillingerne til CMS og DIIS kan forsvinde hver gang, der forhandles forsvarsforlig.

Policy-fællesskabets sidste komponent, en fælles forståelse om løsninger og problemer, findes også på forsvarsområdet. Det er min egen erfaring fra 20 års deltagelse i netværket, og det fremgår også af litteraturen (se især Heurlin, 2004). Denne forståelse skabes dels gennem den socialisering, der finder sted i de konsultationer og forhandlinger, der løbende finder sted på området. Men den er først og fremmest et produkt af fire strukturelle træk, som giver de politiske deltagere et stærkt fælles incitament til at indgå kompromiser. For at kunne dække hele den 60-årige analyseperiode på en systematisk måde fokuserer jeg på disse strukturelle træk i det følgende.

Det første strukturelle karakteristikon, som bidrager til at skabe kompromisvilje, er hensynet til rigets sikkerhed og de udsendte, der sætter deres liv på spil (Heurlin, 2004: 20-21, 167; personlig erfaring). Det giver området en særlig status og lægger et stærkt pres på politikerne for at nå til enighed. En illustration heraf er den usædvanlige praksis, at partier bag militære operationer, der koster menneskeliv, skiftes til at repræsentere det politiske niveau ved begravelser (Jakobsen, 2013: 191). Områdets særlige status ses også af, at deltagelse i forsvarsforlig betragtes som en lakmustrøst af, om et parti er ansvarligt og regeringsdueligt. Ønsket om at blive betragtet som et ansvarligt parti var en central drivkraft bag DF's forgæves bestræbelser på at blive en del af forsvarsforliget i 1999. Samme motivation drev Socialistisk Folkeparti (SF), da partiet for første gang kom med i et forsvarsforlig tyve år senere. Ønsket om at nægte

DF denne status spillede en rolle for Socialdemokratiet (S), da det holdt DF ude af forsvarsforliget i 1999 (Jastrup, 1999), og DF og dele af K og V søgte af samme årsag at holde SF ude i 2009 (Fyens Stiftstidende, 2009).

For det andet bidrager områdets lukkethed til at øge kompromisviljen ved at mindske risikoen for, at politiske modstandere lækker informationer til pressen. Oplysninger, der ”vedrører statens sikkerhed eller rigets forsvar”, er undtaget Offentlighedslovens bestemmelser (L606, 2013: § 31), og det samme gælder oplysninger af sikkerhedsmæssig betydning for Danmarks samarbejdspartnere i EU og NATO (Statsministeriet, 2013). Som Forsvaret påpeger i sin kommunikationsstrategi, er dets åbenhed desuden reguleret af hensynet til pårørende og medarbejdere, operationssikkerheden og den politiske beslutningsproces (Forsvarskommandoen, 2013: 6). Disse hensyn er også årsagen til, at medlemmerne i Udenrigspolitisk Nævn kan pålægges tavshedspligt (L54, 1954).

Kompromisviljen fremmes for det tredje af, at internationale operationer rummer større indenrigspolitiske risici end gevinstmuligheder. Regeringer kan tabe stemmer på fejlslagne militære operationer men sjældent vinde dem på succesrige. Danske folketingsvalg afgøres af de policy-områder, som optager befolkningen – sundhed, velfærd, arbejdspladser og, i nyere tid, flygtninge/migranter. Det er politisk farligt at vedtage en militær operation med snævert flertal, fordi det giver modstanderne jagttegn til at kritisere regeringen, hvis operationen går skævt. Irak-krigen udviklede sig til en stor indenrigspolitisk belastning for V-K-regeringen, hvilket var stærkt medvirkende til, at den erklærede ”sejr” og trak sig ud i 2007. Brede flertal fjerner denne risiko ved at give oppositionen et medansvar, som gør det svært at være kritisk. Det illustreres af oppositionspartiernes manglende lyst til at kritisere og evaluere fejltagelser begået i Afghanistan- og Libyen-operationerne.

En sidste strukturel faktor, som bidrager til at fremme kompromisviljen blandt potentielle regeringspartier, er hensynet til Danmarks allierede. Alle regeringer har været udsat for pres fra allierede for at udsende og forlænge bidrag til internationale missioner. Interessen i at undgå at komme i klemme mellem vigtige allierede og en kritisk opposition giver alle potentielle regeringspartier et stort incitament til at lave brede aftaler, så Danmark kan fremstå som en loyal og troværdig alliancepartner. Siden starten af 1990’erne har alle danske regeringer aktivt brugt militære styrkebidrag til at skabe give Danmark mere prestige og indflydelse i NATO, USA, Storbritannien og Frankrig (Jakobsen, Ringsmose og Saxi, 2018). Dette behov forstærkes af Danmarks lave forsvarsbudget. Danmark har siden optagelsen i NATO brugt en meget lavere andel af BNP på forsvarsbudgettet, end NATO/USA anbefaler. Alle danske regeringer har brugt styrkebidrag som kompensation herfor, og det er et centralt

argument for, at forsvarsforliget indgået i januar 2018 kun hævdede forsvarsbudgettet til 1,3 pct. af BNP i 2024 i stedet for de 2 pct., som USA forlanger (Jakobsen, 2018).

Militære procedurer: beslutningsforslag, konsultationer, forlig, samtænkte strategier, kommissioner og embedsmandsudvalg

De fire strukturelle faktorer beskrevet ovenfor giver som nævnt partierne på Christiansborg et stærkt incitament til at indgå kompromiser, men de skaber dem ikke automatisk. For at identificere hvilke institutionelle procedurer skiftende regeringer har anvendt for at skabe og vedligeholde bred politisk opbakning til udsendelsen af militære bidrag, stiller analysen i det følgende to spørgsmål:

- 1) Hvilke standardprocedurer anvendes til at skabe og fastholde bred opbakning?
- 2) Hvilke krisestyringsprocedurer anvendes for at håndtere konkrete trusler mod opbakningen?

Policy-fællesskabet bruger fire standardprocedurer i sit daglige arbejde for at skabe og vedligeholde bred politisk opbakning. Den første og vigtigste er de flerårige *forsvarsforlig*, som fastlægger ambitionsniveau, kapaciteter og budget for de internationale udsendelser. De flerårige aftaler gør det lettere at enes om konkrete udsendelser, da forligspartierne ikke skal finde nye penge hver gang en udsendelse skal besluttes. Det er kutyme, at et parti med regeringsambitioner går med i forsvarsforlig for at vise ansvarlighed, og har et parti først tilsluttet sig et forsvarsforlig, kommer det under pres for at tage medansvar for konkrete udsendelser i forligsperioden. SF gik som nævnt med i et forsvarsforlig for første gang forud for sin indtræden i S-Radikale Venstre (R)-SF-regeringen i 2011, og partiet støttede alle regeringens udsendelser.

Standardprocedure 2, brugen af *samtænkte strategier og programmer*, er af nyere dato. Den blev taget i brug som krisestyringsinstrument i 2007 for at fastholde den brede politiske opbakning til Afghanistanindsatsen (Jakobsen og Ringsmose, 2015: 219). Siden da er den blevet institutionaliseret og anvendt ved alle længerevarende indsættelser. Siden 2008 er der lavet samtænkte civil-militære strategier og programmer for Afghanistan (2008-2015), antipirateri (2011, 2015), Arktis (2011), Libyen (2011), Mali/Sahel (2013) og Islamisk stat (2016). Brugen af samtænkte strategier er en effektiv måde at skabe brede flertal på, fordi kombinationen af humanitær assistance, udviklingsbistand, diplomati og militær magt gør det lettere for Folketingets partier at finde ele-

menter, de kan bakke op om og sælge til deres kernevælgere. Mens DF fremhævede Danmarks nationale sikkerhedsinteresse i at bekæmpe terrorister i sine begrundelser for at støtte Afghanistanindsatsen, begrundede R og S primært deres støtte idealistisk ved at fremhæve støtten til Afghanistans kvinder, den humanitære assistance og udviklingsbistanden.

Standardprocedure 3 er fremlæggelsen af *beslutningsforslag med tidsbegrænsede mandater* i Folketinget. Det er blevet fast praksis, selvom grundloven blot kræver, at regeringen hører Udenrigspolitisk Nævn (Jakobsen, 2006: 90). Formålet er dels at sikre bredest mulig politisk opbakning, dels at sende et klart signal til de udsendte om, at de har hele Danmark bag sig. Anvendelsen af tidsbegrænsede mandater øger graden af kollektivt medejerskab og tvinger regeringer til løbende at informere og konsultere oppositionen.

Standardprocedure nr. 4 er da også brugen af *uformelle konsultationer* med oppositionen før beslutningsforslag fremlægges i Folketinget. Sådanne konsultationer har været fast praksis siden Berlinmurens fald, men de er blevet intensiveret i kølvandet på den dybe uenighed om Irak-indsatsen. Konsultationerne bruges til at luge elementer ud, som er uspiselige for oppositionen, og resultatet har været hurtige folketingsbehandlinger og brede flertal (Jakobsen, 2016b). Proceduren blev også anvendt under Irak-krigen. V-K-regeringen fjernede et specialoperationsstyrkebidrag i et forgæves forsøg på at få S og R til at støtte angrebet i 2003 (Møller, 2017: 120). I 2005 fik Udenrigsminister Per Stig Møller (V) derimod skabt bred opbakning til en forlængelse af det danske hærbidrag ved at lade Niels Helveg Petersen (R) og Mogens Lykketoft (S) være medforfattere på beslutningsforslaget om forlængelsen (Møller, 2017: 165).

Når standardprocedurerne ikke er tilstrækkelige til at sikre den brede opbakning, tager regeringer to *krisestyringsprocedurer* i brug: *forsvarskommissioner* og *ekspertudvalg* (se tabel 2). Fokus her er på perioden efter 1989, hvor de internationale udsendelser blev dimensionerende for forsvarspolitikken og fik en hovedrolle i den aktivistiske udenrigspolitik. Forsvarskommissioner og ekspertudredninger fra tidligere perioder har ingen direkte relevans for nutidens internationale operationer, men de er med i tabel 2 for at vise, at de har fungeret som krisestyringsprocedurer på forsvarsområdet siden nederlaget i 1864.

Der er forskellige årsager til, at forsvarskommissioner og ekspertudvalg nedlægges (Heurlin, 2004, 2013; Petersen, 1997). Det kan skyldes ændringer i de internationale omgivelser, såsom krigsafslutninger eller udbrud, hvilket var centrale årsager i 1866, 1919, 1946/50, 2003 og 2016, eller indenrigspolitiske uenigheder/ændringer i partisammensætningen i Folketinget, hvilket var tilfældet i 1902, 1969, 1984, 1988, 1997 og 2008 (se tabel 2). Uanset konteksten har målet hver gang været at få (gen)etableret bred politisk enighed om Forsva-

rets indretning og anvendelse. Som det fremgår af tabel 2, mislykkedes det i to tilfælde. Kommissionen af 1969 fik ikke bygget bro over de uenigheder, der var opstået mellem R og S og V og K. Dyvig-udvalget, der blev nedsat i 1984, fik heller ikke sat en stopper for fodnotepolitikken, hvor et flertal tvang regeringen til at tage afstand til NATOs atompolitik.²

De fire kommissioner og ekspertudvalg nedsat efter 1989 har imidlertid alle medvirket til at skabe og fastholde den brede politiske opbakning, der har kendetegnet de internationale operationer i perioden.

Udviklingspolitikken policy-fællesskab

Udviklingspolitikken blev helt bevidst designet som policy-fællesskab med Folketingets enstemmige vedtagelse af Danmarks første lov om udviklingsbistand i 1962. Betænkningen, der lå til grund for loven slog fast, at:

Det er af afgørende betydning for skabelsen af et solidt og stabilt grundlag for Danmarks samarbejde med udviklingslandene, at erhvervslivets interesse for bistanden vækkes, og dets aktive medvirken sikres. En forudsætning herfor er, at der tages hensyn til erhvervslivets synspunkter ved tilrettelæggelsen af den danske bistandsindsats (Betænkning 280, 1961: 26).

Befolkningen havde også behov for at blive vækket. Betænkningen betegnede den folkelige opbakning som ”begrænset” og anbefalede en bredspektret oplysningskampagne med det formål at ”fastholde og videreudvikle” den folkelige interesse for ”udviklingslandenes forhold” (Betænkning 280, 1961: 16, 31).

Loven oprettede to organer til at administrere området: Styrelsen for internationalt udviklingssamarbejde og Rådet for internationalt udviklingssamarbejde, som policy-fællesskabets medlemmer siden da har siddet i: de folkelige organisationer, landbruget, andelsbevægelsen, industrien, fagbevægelsen og universiteterne. Industrien måtte overtales til at deltage (Holm, 1982: 137), og landbruget var heller ikke særlig aktivt i starten. Men som det fremgår af betænkningen, skulle alle de relevante aktører med for at sikre bredest mulig opbakning og medansvar for bistandspolitikken. Det var en fremsynet beslutning, fordi interessen fra industrien og landbruget steg, da pengene blev store i løbet af 1970’erne.

Dansk udviklingspolitik er siden 1962 blevet formuleret, implementeret og justeret i et institutionaliseret, privilegeret samspil mellem disse aktører. Det er lykkedes de ansvarlige ministre, udenrigsministeriets embedsmænd og organisationerne repræsenteret i Styrelsen og Rådet at udforme dansk bistandspolitik med bemærkelsesværdig lille indblanding fra Folketinget. Forsøg på at oprette

Table 2: Krisestyring i forsvarsfællesskabet: kommissioner og ekspertudvalg

Kommission/ekspertudvalg	Kriser og resultater
Kommissionen af 1866 (1866)	Nederlaget i 1864 → Lovene om Hærens og Søværnets Ordning af 1867 og 1868
Kommissionen af 1902 (1908)	Systemskiftet 1901 → Lovene om Hæren og Søværnets Ordning af 1909
Kommissionen af 1919 (1922)	Afslutningen af 1. Verdenskrig → Lovene om Hærens og Søværnets Ordning af 1922, som dog aldrig blev gennemført
Kommissionen af 1946 (1949)	Afslutningen på den tyske besættelse → Lov om Forsvarets ordning af 1950
Kommissionen af 1950 (1951)	Indtræden i NATO; fortsættelse af Kommissionen af 1946 → Lov om Forsvarets ordning af 1951
Problemer omkring dansk sikkerhedspolitik (Udenrigsministeriet, 1970)	1969: Mulighed for at træde ud af NATO med et års varsel → Seidenfaden-udvalget leverer argumenterne for fortsat NATO-medlemskab
Kommissionen af 1969 (1972)	Ny V-K-R-regering skaber uenighed om forsvarspolitikken → Uenigheden forhindrer den i at få nogen politisk betydning
Danmarks sikkerhedspolitiske situation i 1980'erne (Udenrigsministeriet, 1984)	Fodnotepolitikken skaber stor indenrigspolitisk uenighed om alliancepolitikken → Dyvig-udvalget mislykkes med at skabe grundlaget for at genoprette bred enighed
Forsvarskommissionen af 1988 (1989)	Ny V-K-R-regering, fodnotepolitikken sammenbrud og tøbruddet mellem Øst og Vest → Genopretning af bred politisk enighed om forsvarspolitikken og aftaler om Forsvarets ordning 1990-1992
Forsvarskommissionen af 1997 (1998)	S-R uenighed om størrelsen af forsvarsbudgettet for 1995-1999; V beslutning om at stå udenfor 1995-1999-forliget i starten (V går med i 1996) → Forsvarsforliget 2000-2004
De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik (Udenrigsministeriet, 2003)	USA's krig mod terror, ny V-K-regering → Bruun-udvalget leverer de sikkerhedspolitiske argumenter bag Forsvarsforliget 2005-2009
Forsvarskommissionen af 2008 (2009)	Ny parlamentarisk situation, store uforudsete udgifter til Afghanistankrigen, behov for at genetablere bred enighed om forsvarspolitikken → Forsvarsforliget 2010-2014
Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid (Udenrigsministeriet, 2016)	Flygtninge/migrationskrise, russisk aggression i Ukraine, løfte til NATO om øget forsvarsbudget, ny V-regering → Taksøe-Jensen-udredningen legitimerer forøgelsen af forsvarsbudgettet i Forsvarsforliget 2018-2023 og styrkelsen af Forsvarets internationale kapacitet

Note: Militærkommissionerne af 1872, 1879 og 1898, der var nedsat af Krigs- og Marineministerierne og udelukkende bestod af officerer, er ikke medtaget, da deres primære formål var militærfaglige, ikke at danne grundlag for bred parlamentarisk enighed.

et stående Folketingsudvalg for udviklingsbistand blev forpurret af policy-fællesskabets politiske deltagere, og udviklingspolitikken blev derfor henvist til Folketingets udenrigsudvalg, hvor den ikke blev viet særlig megen opmærksomhed (Olsen, 2002: 16; Pedersen, 2008: 122). Policy-fællesskabets autonomi voksede yderligere som følge af de voksende bevillinger, områdets professionalisering og en tiltagende lukkethed i Styrelsens og Rådets arbejde (Torm, 2016; Sperling, 2012; Vilby, 2012). Magtbalancen i fællesskabet udviklede sig over tid til fordel for ministeren og Danidas embedsmænd, som varetog den daglige drift og spillede en central rolle i udformningen af de danske udviklingsstrategier, principper og politikker (Lundsgaarde, 2013: 62).

De frivillige udviklingsorganisationer har spillet en vigtig rolle mht. oplysningsvirksomhed og som implementeringspartnere for Udenrigsministeriet, men de befinder sig nederst i magthierarkiet og har ikke haft nogen indflydelse på budgetniveauet. Det kom tydeligst til udtryk i årene efter 2001 hvor V-K-regeringerne beskar deres bevillinger kraftigt, uden at de kunne forhindre det. Deres indflydelse har også været svækket af stærk indbyrdes konkurrence om bevillinger, som har gjort det let for Udenrigsministeriets embedsmænd at ”styre” dem i Rådet. Det samme gælder udviklingsforskerne, der primært spiller en legitimerende rolle (personlig erfaring fra deltagelse i ekspertgrupper, som har udarbejdet udviklingsstrategier, evalueringer o.l. siden 2000). Udenrigsministeriet har stor strukturel magt over udviklingsforskerne, fordi de er afhængige af bevillinger og konsulentopgaver, som ministeriet kontrollerer.

Udviklingsområdet lever også op til policy-fællesskabet sidste kendetegn: en fælles forståelse af problemer og løsninger (Lundsgaarde, 2013: 56-59; Olsen, 1995; 2002). Fire strukturelle forhold giver aktørerne i policy-netværket en stærk interesse i at finde kompromiser på området. Den første og væsentligste kompromisskabende faktor har været de store bevillinger, som gjorde det muligt at give alle medlemmer en bid af kagen. Policy-netværkets primære udfordring fra starten af 1970’erne til 2001, hvor bevillingerne begyndte at falde (se figur 2), var ”afløb” – at få brugt pengene på fornuftig vis uden at det gav anledning til kritik fra aktører udenfor netværket (Brunbech og Olesen, 2013: 108).

Den anden kompromisskabende faktor er de politiske risici som den manglende folkelige interesse skaber. Meningsmålinger viser, at befolkningen støtter udviklingsbistanden, men prioriterer den lavt, når den skal rangordnes med andre policy-områder (Holm, 1982: 110-112; Lundsgaarde, 2013: 46; Olsen, 2002: 7-8). Den manglende opbakning gør det lettere at tabe end vinde stemmer på området. Man vinder ikke valg på løfter om højere udviklingsbistand, men man kan blive sårbar for kritik, hvis der sker svindel, eller projekter slår

fejl. Det kostede ikke V, K og DF vælgere at sænke udviklingsbistanden til 0,7 pct. af BNI efter 2001, og RV-S-SF-regeringen (2011-15) undlod at opfylde sit valglofte om at øge bistanden, mens den sad ved magten. Det giver aktørerne i netværket et stærkt incitament til at indgå kompromisser og undgå uenigheder, der kan føre til politisering og nedskæringer på området.

Den tredje strukturelle kompromisfremmer er hensynet til internationale partnere og Danmarks internationale prestige. Udviklingsprojekter løber i reglen over flere år og udføres i samarbejde med internationale organisationer, partner- og donorlande. Det er forbundet med internationale omkostninger at bryde sådanne aftaler, fordi det skader Danmarks omdømme som en troværdig samarbejdspartner og førende udviklingsdonor. Den politiske interesse i at fastholde og udnytte den prestige, som Danmarks udviklingsbistand har kastet af sig, giver de regeringsbærende partier et stærkt incitament til at indgå brede aftaler på området. Interessen i at fastholde den internationale prestige og indflydelse, som topdonorpositionen skabte, blev i løbet af 1980'erne og 1990'erne næsten et mål i sig selv på samme måde, som det var tilfældet med de internationale operationer (Jakobsen, 2017).

Den fjerde og sidste strukturelle kompromisskabende faktor er den stærke værdi- og identitetsbaserede begrundelse for at give udviklingsbistand. Ønsket om at give udviklingsbistand ligger i logisk forlængelse den danske velfærdsstatsideologi, og værdierne afspejles ikke bare i politikernes argumenter om behovet for at afhjælpe fattigdom, men også i befolkningens opfattelse af, at Danmark har en moralsk forpligtelse til at give udviklingsbistand. Det siger næsten 70 pct. af de adspurgte i de årlige meningsmålinger, som Udenrigsministeriet har fået lavet siden 2012 (www.um.dk). Den idealistiske komponent gør det svært at være imod at hjælpe verdens fattige, og ingen politiske partier sætter i dag spørgsmålstegn ved, at Danmark skal være topdonor og leve op til FN's 0,7 procentmål (Jakobsen, 2017; Olsen, 2002) Topdonorpositionen skaber prestige og indflydelse og får værdi- og interessevaretagelse til at gå op i en højere enhed.

Udviklingsprocedurerne: rammelovgivning, femårsplaner, principper, ekspertudvalg og regeringsstrategier

Analysen af udviklingsprocedurerne styres af de samme to spørgsmål, som styrede analysen af forsvarsprocedurerne, for at afdække de institutionelle mekanismer, som regeringer har anvendt for at skabe og opretholde bred politisk opbakning til udviklingsbistanden:

- 1) Hvilke standardprocedurer anvendes til at skabe og fastholde bred opbakning?
- 2) Hvilke krisestyringsprocedurer anvendes for at håndtere konkrete trusler mod opbakningen?

Tre *standardprocedurer* har bidraget til at skabe bred opbakning til udviklingspolitikken. Den første er *rammelovsprincippet*, som blev indført med den første udviklingslov i 1962. Princippet gør det lettere at indgå brede politiske aftaler og forlig, fordi politikerne kun skal forholde sig til de store linjer og ikke gå ned i konkrete projekter. Det giver også policy-netværkets deltagere stor frihed og fleksibilitet til at udmønte den konkrete politik og tilgodese medlemmernes forskellige interesser (Pedersen, 2008: 121-122).

Standardprocedure 2, de *rullende budgetplaner*, blev indført i 1967 (Betænkning 565, 1970: 8). Disse flerårige budgetplaner justeres årligt og ”rulles” et år frem i tid. De bidrager ligesom rammelovsprincippet til at skærme policy-netværket fra indblanding udefra og letter arbejdet med at enes om konkrete projekter med en længere tidshorisont, som derefter er svære at ændre.

Den tredje standardprocedure er de *fem generelle principper*, som har været retningsgivende for anvendelse af de danske bistandsmidler siden 1960’erne. Af disse principper fremstår *fattigdomsorienteringen* som det helt centrale. Fattigdomsbekæmpelse er omdrejningspunktet i den første udviklingslov fra 1962 og fremhæves stadig i gældende lov som et hovedformål (L555, 2012: § 1). Selvom der løbende har været uenighed om, hvordan målet bedst opnås, og metoderne har ændret sig over tid, er fattigdomsorienteringen stadig en målsætning og et landevalgskriterium, som alle kan enes om. En stor del af den danske bistand anvendes stadig med dette mål for øje (Bladt, 2011; Olsen, 1995: 208; Lundsgaarde, 2013: 44-45).

Det andet gennemgående princip har været *50/50-fordelingen mellem multilateral (FN) bistand og bilateral bistand*, der blev indført omkring 1967 (Betænkning 565, 1970: 66). Spidsformuleret blev den bilaterale bistand brugt til at understøtte danske erhvervsinteresser, mens den multilaterale blev brugt til at fremme værdier – de fattige, FN, kvinder mv. Selvom erhvervsorganisationerne og de borgerlige partier fra slutningen af 1970’erne søgte at øge den bilaterale andel, blev balancen stort set opretholdt helt frem til slutningen af 1980’erne på det retoriske plan. Reelt blev fordelingen gradvist udhulet i den bilaterale bistands favør, og EU’s andel steg på bekostning af FN’s, men udhulingen blev ignoreret for ikke at åbne for en svær fordelingsdiskussion (Boel, 1986: 126-127; Brunbech og Olesen, 2013: 101-102; Olsen, 1995: 208). Princippet bidrog til at skabe kompromisvilje ved at give alle aktørerne i policy-

fællesskabet en bid af udviklingskagen, og de borgerlige partier og erhvervslivet affandt sig med fordelingen, fordi den blev udhulet, og fordi erhvervslivets andel voksede igennem det meste af perioden.

Det tredje princip var målet om at give *0,7-1 pct. af BNI* i udviklingsbistand. 1 procentmålet blev formuleret i slutningen af 1960'erne for så at blive nedjusteret til det officielle FN mål om 0,7 pct. af BNI i starten af 1970'erne. 1 procentmålet dukkede imidlertid op igen, da 0,7 procentmålet blev nået i 1978. 1 procentmålet blev nået i 1992 og fastholdt, indtil V-K-regeringens tiltræden i 2001. Procenttallene blev mål i sig selv (Boel, 1986). Uenigheden mellem V, K, DF og Liberal Alliance (LA) (fra 2008) og de øvrige partier i 2001-2010 og 2015-17 handlede primært om procentandelen. Hvordan pengene skulle bruges, var der ikke den store uenighed om, idet regeringerne baserede deres planer på de alment accepterede generelle principper for dansk udviklingsbistand. Selvom 0,7-1 procentmålet således var en kilde til konflikt og strid i 2001-2010 og 2015-2017, har det først og fremmest skabt kompromisvilje ved at bidrage til stigende bevillinger i 1970-2001.

Det fjerde princip var kravet om *politisk upartiskhed* i valget af udviklingsprojekter og modtagerlande. Det blev slået fast i bekendtgørelserne fra 1961 og 1970, som lagde grunden for de første to udviklingslove. Princippet blev fastholdt frem til afslutningen af 1980'erne (Boel, 1986: 127), hvor de politiske konditionaliteter gjorde deres indtog i bistandspolitikken. Upartiskheden bidrog til at mindske politiseringen af valget af samarbejdslande ved at føre diskussionen over i en teknisk sfære, så politiske faktorer som styreform og forholdet til USA og andre vestlige lande kunne undgås. De spillede en rolle. Vietnam og Nicaragua blev fravalgt, mens de lå i konflikt med USA, men det blev begrundet med andre forhold. En politisering blev derved undgået (Boel, 1986: 130).

Princippet om upartiskhed blev mod slutningen af 1980'erne afløst af *konditionalitetsprincippet*. Et bredt folketingsflertal besluttede i 1989 på Danidas anbefaling, at respekt for menneskerettighederne fremover skulle være et af de kriterier, som blev lagt til grund for valget af samarbejdslande, og det blev starten på en proces, hvor stadig flere politiske krav kom til (Brunbech og Olesen, 2013: 107). Op gennem 1990'erne blev demokrati, miljø og kvinders rettigheder føjet til listen, og efter terrorangrebet 11. september 2001 fulgte krav om terrorbekæmpelse, sikkerhedssektorreform og god regeringsførelse (Bladt, 2011). Det nye konditionalitetsprincip gjorde det muligt løbende at inddrage nye hensyn og tilgodese de værdier, som optog politikerne og befolkningen.

Udviklingsfællesskabet har suppleret de tre standardprocedurer med to *krisestyingsprocedurer*, der til forveksling ligner dem, der anvendes på forsvarsom-

Table 3: Krisestyling i udviklingsfællesskabet: ekspertudvalg og regeringsstrategier

Ekspertudvalg/regeringsstrategi	Konkrete kriser og formål
Betænkning nr. 280 om tilrettelæggelse og udvidelse af Danmarks bistand til udviklingslandene (1961)	Internationalt pres for øget dansk bistand og indenrigspolitisk kritik af dens koordination → Folketinget vedtager enstemmigt den første lov om udviklingsbistand
Betænkning 565 om Danmarks samarbejde med udviklingslandene (1970)	Internationalt pres for øget bistand, pressekritik af fejlslagne projekter og begrænset folkelig opbakning → Folketinget vedtager den reviderede lov om udviklingsbistand i 1971
Betænkning vedrørende udviklingsforskning (1973)	Hård kritik og politisering af Institut for Udviklingsforskning → Kritisk analyse som anbefaler reorganisering af instituttet efterfulgt af ny evaluering, hvilket folketingsflertal tiltræder
Betænkning vedrørende udviklingsforskning (1980)	Opfølgning på folketingsbeslutning om ny evaluering → Nok en kritisk analyse som anbefaler, at Centeret fortsætter, hvilket også sker
Betænkning 958 om principperne for den danske bistand til udviklingslandene (1982)	Gunnar Myrdal kritik af vestlig bistand, kollaps af Ny Økonomisk Verdensorden dagsordenen, kritik af FN-systemet og rigsrevisionskritik af danske bistandsprojekter → Bredt folketingsflertal bag dagsorden, som fastholder de gældende principper/standardprocedurer
Strategisk Planlægning. Handlingsplan (Danida, 1988)	1987 Brundtland-rapport og problemer med Danmarks bilaterale bistand → Bredt folketingsflertal vedtager syv kriterier for landevalg i 1989 og åbner døren for konditionalitetsprincippet
En verden i udvikling (Regeringen, 1994)	Afslutningen på den kolde krig → Bred enighed i Folketinget om større vægt på sikkerhed, demokrati, menneskerettigheder, kvinders rolle i udviklingsprocessen og miljøhensyn
Partnerskab 2000 (Regeringen, 2000)	FN lancerer 2015-mål, planmæssig opdatering af eksisterende strategi → Vedtagelse af dagsorden med støtte til strategien af bredt folketingsflertal
Frihed fra fattigdom – frihed til forandring (Regeringen, 2010)	Ny udviklingsminister og bred enighed om behov for opdatering af Partnerskab 2000 → Dagsorden vedtages af snævert flertal i Folketinget med V-K regeringen, DF og LA's stemmer. De øvrige partier stemmer imod i protest mod regeringens nedskæringer på udviklingsbudgettet, ikke fordi de er utilfredse med strategien, som de selv har været med til at formulere
Retten til et bedre liv (Regeringen, 2012)	Ny S-SF-R-regering, ny udviklingsminister → Ny lov om internationalt udviklingssamarbejde vedtaget enstemmigt af Folketinget
Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid (Udenrigsministeriet, 2016)	Flygtninge/migrationskrise i syd, russisk aggression i Ukraine, FN 2030 mål, ny V-regering → Input til Verden 2030-strategien
Verden 2030 (Regeringen, 2017)	Ny V-regering → Vedtagelse af lov og 5-årig forligsaftale om udviklingsbistanden med bredt folketingsflertal

rådet: *ekspertudvalg* og *regeringsstrategier*. Som det fremgår af tabel 3, starter brugen af disse krisestyringsprocedurer med nedsættelsen af ekspertudvalget, der i 1961 laver *Betænkning 280*, som baner vej for vedtagelsen af Danmarks første udviklingslov året efter.

Krisestyrelsen ændrer karakter gennem årene. Danida griber taktstokken og udarbejder på egen hånd Handlingsplanen af 1988, der fører til politisk enighed om nye kriterier for landevalg og indførelsen af konditionalitetsprincippet. Den manglende inddragelse af de øvrige aktører i policy-fællesskabet blev genstand for kritik (Petersen, 2004: 551-552), hvorfor de blev inddraget i Udenrigsudvalgets beretningsarbejde om Handlingsplanen. Belært af disse erfaringer blev krisestyrelsen fremover grebet anderledes an. Regeringen, ikke Danida, blev afsender for alle de efterfølgende udviklingsstrategier, og de blev alle til i en inklusiv proces, som inddrog alle policy-fællesskabets aktører. Denne praksis har med en enkelt undtagelse i 2010 resulteret i bred opbakning til strategierne i Folketinget. I 2017 slog regeringen ind på en ny praksis, hvor strategien blev vedtaget som et femårigt politisk forlig, ligesom det er tilfældet på forsvarsområdet. Funktionen er den samme: at sikre bred politisk opbakning.

V-K-regeringerne (2001-2009) er de eneste, der har afvejet fra denne krisestyrelsespraksis. De koblede udviklingsbistanden sammen med de militære indsatser i Afghanistan og Irak og gav demokratisering og terrorbekæmpelse i Mellemøsten topprioritet uden at udarbejde nye udviklingsstrategier med bred inddragelse af policy-fællesskabet og forespørgselsdebatte i Folketinget. En del af årsagen til afvigelsen skal sandsynligvis findes i den vrede, som V-K-regeringernes og DF's nedskæringer på udviklingsbistanden skabte. Vreden ville sandsynligvis have fået de øvrige partier til at stemme imod nye regeringsstrategier uanset deres indhold. V-K-regeringernes beslutning om ikke at fremlægge udviklingsstrategier i 2001-2009 kan derfor tolkes som et forsøg på at undgå at grave grøfterne dybere. V-K-regeringernes rullende 5-årsplaner baserede sig på policy-fællesskabets standardprocedurer, hvorfor størstedelen af bistandsmidlerne blev anvendt efter policy-fællesskabets eksisterende generelle principper.

Hvorfor brød den brede enighed sammen efter 2001?

Ovenstående analyse har påvist, at de to policy-områder kan karakteriseres som policy-fællesskaber, og at skiftende regeringer har anvendt en række institutionelle standardprocedurer til at skabe kompromisser og bred politisk enighed i det løbende arbejde, som bliver suppleret med kriseprocedurer, når enigheden trues. Analysen viser imidlertid også, at den brede enighed på udviklingsom-

rådet brød sammen pga. de nedskæringer, V-K-DF gennemtrumfede mod de andre politiske partiers vilje efter 2001. V-K-DF's gennemtrumfning af Irak-krigen fik samme resultat på det militære område. Det rejser spørgsmålet, hvor megen forklaringskraft man kan tillægge policy-fællesskaberne og deres institutionelle procedurer.

Sammenbruddet i det brede flertal skyldtes en ændring af den parlamentariske magtbalance, som gjorde det muligt for V-K-regeringerne at danne flertal med DF, som i 2001 ikke indgik i nogen af de to policy-fællesskaber. Som Pedersen (2011) har påvist i sin analyse af folketingsforlig, afhænger partiernes vilje til at indgå brede forlig af de gevinster, de kan opnå. Hun påviser ligeledes, at de institutionelle normer og mekanismer, der styrer partiets adfærd (det jeg her har kaldt standard- og krisestyringsprocedurer) påvirkes, når den parlamentariske magtbalance ændrer sig. Det er derfor ikke overraskende, at den traditionelle enighed og de gængse spilleregler bryder sammen, når et nyt parti udenfor de to policy-fællesskaber bliver tungen på den parlamentariske vægtskål.

Sammenbruddet af den brede uenighed på de to policy-områder skyldtes et usædvanligt sammentræf af internationale og nationale begivenheder. Terrorangrebet 11. september 2001 ændrede DF's modstand mod internationale militære operationer, fordi de nu handlede om at bekæmpe international islamisk terrorisme. Folketingsvalget samme år gjorde DF til tungen på den parlamentariske vægtskål, og det gjorde V-K-regeringen i stand til at bryde med den traditionelle flertal på de to områder, fordi DF var for internationale operationer og imod den høje udviklingsbistand. Det udnyttede V-K-regeringen til at føre en udenrigspolitik, der flugtede mere med dens egne ideologiske præferencer, og som øgede Danmarks prestige i NATO og Washington.

At bruddet med de institutionelle spilleregler på de to områder blev så kortvarigt og begrænset, understreger omvendt policy-fællesskabernes og procedurernes betydning. På udviklingsområdet blev udviklingsbudgettet reduceret markant fra 1,06 pct. til 0,8 pct. i de år, V-K-regeringerne sad ved magten. Men standardprocedurerne for, hvordan udviklingsbistand gives, blev respekteret, og V-K-regeringen brugte også den normale krisestyringsprocedure, da den formulerede en ny udviklingsstrategi i 2010.

På det militære område begrænsede sammenbruddet af den brede enighed sig til to beslutninger vedrørende Irak. Bruddene på policy-fællesskabets standardprocedurer endte med at true V-K-regeringen på livet, fordi oppositionen fik frit spil til at kritisere den lidet succesfulde Irak-operation. Alle regeringer har siden brugt alle eksisterende procedurer til at skabe og fastholde bred politisk opbakning til militære udsendelser. Derudover blev DF optaget i det mi-

litære policy-fællesskab med sin indtræden i forsvarsforliget i 2004, og partiet har siden da taget bredt ansvar på det forsvarspolitiske område og overholdt policy-fællesskabets institutionelle spilleregler.

Konklusion

Formålet med artiklen var at forklare den overraskende høje politiske opbakning til den udenrigspolitiske aktivismes to flagskibe: internationale operationer og udviklingsbistanden. Analysen har påvist, at begge policy-områder fungerer som policy-fællesskaber. De er kendetegnet ved at være klart afgrænset i forhold til andre policy-områder, og beslutninger tages i et tæt institutionaliseret samarbejde af små eksklusive grupper af ressourcestærke aktører, som ser en fælles interesse i at finde kompromiser, der kan danne grundlag for brede folketingsflertal (se tabel 4).

Analysen afdækkede også de standard- og krisestyringsprocedurer, som skiftende regeringer anvender for at skabe og vedligeholde den høje opbakning, kompromisvilje og kontinuitet, der kendetegner de to områder. Standardprocedurerne tjener til at fastlægge budgetrammer og ressourceanvendelse for flere år ad gangen, hvilket reducerer antallet af budgetslagsmål og skærmer områderne fra ekstern indblanding og kritik. De sikrer også, at alle aktører inddrages og tilgodeses, når ressourcerne anvendes, og krisestyringsprocedurerne gør det muligt at håndtere kriser og uforudsete udviklinger internt i fællesskaberne. Det er den institutionaliserede anvendelse af disse procedurer og deres løbende justering, der har fået de to policy-områder til at fungere som succesrige kompromismaskiner i årtier.

Procedurernes betydning dokumenteres også af tabel 2 og 3. De viser, at de to policy-netværks krisestyringsprocedurer gentagne gange har håndteret store skift i Danmarks internationale omgivelser, så de ikke ødelagde den brede politiske opbakning. Det har de også gjort i kølvandet på Krim-annekteringen, Brexit og Trumps valgsejr. Taksøe-Jensen-udredningen og Verden 2030-strategien skabte grundlaget for brede politiske forlig på begge områder, som skaber stabile arbejdsbetingelser for de to policy-netværk i årene fremover. Det seneste forsvarsforlig (2018-23) øger Forsvarets kapacitet til internationale operationer, og udviklingsforliget (2017-21) har skabt bred opbakning til en bistandsprocent på 0,7 og en øget samtænkning af det humanitære og det udviklingspolitiske område. De to policy-fællesskaber ser derfor ud til kunne vedligeholde den brede politiske opbakning på de to områder i årene fremover. Den brede enighed kan trues, hvis fremtidige valg ændrer den parlamentariske magtbalance markant, og nye partier udenfor policy-fællesskaberne bliver tungen på den parlamentariske vægtskål. Risikoen for, at internationale eksterne chok

Table 4: Den aktivistiske udenrigspolitikks to policy-fællesskaber

Afgrænset område	Internationale operationer	Udviklingsbistand
Lille eksklusiv ressourcestærk gruppe	Forsvarsledelsen, Forsvarsministeriet, og Udenrigsministeriet, regeringen, Udenrigspolitisk Nævn, Forsvarsudvalget, partilederne og udvalgte forskere	Danida, Udenrigs/udviklingsministeren, organisationer repræsenteret i Rådet og Styrelsen og udvalgte udviklingsforskere
Institutionaliseret samarbejde I: Standardprocedurer	Beslutningsforslag, konsultationer, forsvarsforlig og samtænkte strategier	Rammeloavgivning, femårsplaner, generelle bistandsprincipper og udviklingsforlig (siden 2017)
Institutionaliseret samarbejde II: Krise- styringsprocedurer	Forsvarskommissioner og embedsmandsudvalg	Ekspertudvalg og regeringsstrategier
Særlig forståelse	Rigets sikkerhed, hensyn til fremmede magter, soldaterne og deres familier, udenrigspolitisk identitet, international prestige	Mindske fattigdom, eksportere dansk velfærdsstatsideologi, udenrigspolitisk identitet, hensyn til internationale partnere, international prestige
Store bidrag	Største bidragyder per indbygger siden starten af 1990'erne i prioriterede operationer	Over 0,7 pct. af BNI siden 1978
Lille folkelig interesse	Flertalsopbakning i meningsmålinger, men lavt prioriterede politikområder	
Bred politisk enighed	Brede flertalsbeslutninger i årtier med enkelte markante undtagelser: Irakbidragene 2003 og 2006; V(-K) regeringernes nedskæringer på udviklingsbistanden 2001-2010	

ødelægger den brede enighed, er markant mindre, da policy-fællesskaberne historisk set plejer at enes om deres håndtering.

Noter

1. Jeg vil gerne takke redaktørerne, Rasmus Brun Pedersen, Mikkel Runge Olesen, Gorm Rye Olsen, Anders Wivel og de to anonyme reviewere for nyttige kommentarer, som hjalp mig til at skærpe mit argument betydeligt.
2. Udover Dyvig-udvalget oprettede regeringen (V-K-Centrum Demokraterne-Kristelig Folkeparti) sammen med S i 1983 et særligt folketingsudvalg vedrørende dansk sikkerhedspolitik med det formål at få genoprettet den brede enighed om sikkerhedspolitikken. Dette udvalg kunne heller ikke bygge bro over konflikten om NATOs atompolitik, der først sluttede, da R gik i regering med V og K efter folketingsvalget i 1988.

Litteratur

- Betænkning 280 (1961). *Betænkning om tilrettelæggelse og udvidelse af Danmarks bistand til udviklingslandene, afgivet af det af regeringen den 13. januar 1961 nedsatte udvalg*. København.
- Betænkning 565 (1970). *Betænkning om Danmarks samarbejde med udviklingslandene afgivet af det af regeringen den 2. april 1969 nedsatte udvalg*. København.
- Elmegaard Bladt, Lene (2011). Landevalg i dansk udviklingsbistand 1962-2010. Hvem blev valgt og hvorfor? *Temp - Tidsskrift for Historie* 2 (3): 37-64.
- Boel, Erik (1986). "Politisk ro" som politisk mål. *Politica* 18 (2): 122-139.
- Brunbech, Peter Yding og Thorsten Borring Olesen (2013). The late front runner: Denmark and the ODA percentage question, 1960-2008, pp. 89-121 i Thorsten Borring Olesen, Helge Pharo og Kristian Paaskesen (red.), *Saints and Sinners: Official Development Aid and Its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*. Oslo: Akademika Publishing.
- Damgaard, Erik (1981). Jerntrekanter eller løse netværk? *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 62 (4): 396-411.
- Daugbjerg, Carsten (1998). *Policy Networks under Pressure: Policy Reform, Pollution Control and the Power of Farmers*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Forsvarskommandoen (2013). *Forsvarets Kommunikationsstrategi 2014-2017*. København.
- Frandsen, Kasper (2017). Dansk ulandsbistand rammer laveste niveau i over 30 år. *Altinget.dk* 19. april. <https://www.alinget.dk/udvikling/artikel/dansk-ulandsbistand-rammer-laveste-niveau-i-over-30-aar> (15. august 2018).
- Fyens Stiftstidende (2009). Farvel til hængekøjen, leder, 27. juni.

- Hansen, Kasper Møller og Rune Stubager (2017). *Folketingsvalget 2015 – oprør fra udkanten*. København: DJØF Forlag.
- Heurlin, Bertel (1981). Sikkerhedspolitisk ekspertise i den danske politiske proces. *Økonomi og Politik* 55 (3): 272-290.
- Heurlin, Bertel (2004). *Riget, magten og militæret*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Heurlin, Bertel (2013). Forsvarskommissioner og krig, pp. 109-132 i Kristian Søby Kristensen (red.), *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*. København: DJØF Forlag.
- Holm, Hans Henrik (1982). *Hvad Danmark gør. En analyse af dansk u-landspolitik*. Aarhus: Politica.
- Jakobsen, Peter Viggo (2006). *Nordic Approaches to Peace Operations: A New Model in the Making?* London and New York: Routledge.
- Jakobsen, Peter Viggo (2009). Small states, big influence: The overlooked Nordic influence on the civilian ESDP. *Journal of Common Market Studies* 47 (1): 81-102.
- Jakobsen, Peter Viggo (2013). Hvorfor er danskerne så krigsglade og tolerante overfor tab?, pp. 181-205, i Kristian Søby Kristensen (red.), *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*. København: DJØF.
- Jakobsen, Peter Viggo (2014). Samtænkning og det humanitære rum efter Irak og Afghanistan. *Krigsvidenskab.dk*. <https://www.krigsvidenskab.dk/samtaenkning-og-det-humanitaere-rum-efter-irak-og-afghanistan#anchor-comment> (15. august 2018).
- Jakobsen, Peter Viggo (2016a). Denmark and UN peacekeeping: Glorious past, dim future. *International Peacekeeping* 23 (5): 741-761.
- Jakobsen, Peter Viggo (2016b). Danmark går ikke i krig mod ISIL for at vinde, men for at være med. *Ræson* 26 (02/16): 60-67.
- Jakobsen, Peter Viggo (2017). The United Nations and the Nordic Four: Cautious sceptics, committed believers, cost-benefit calculators, pp. 281-293 i Peter Nedergaard og Anders Wivel (red.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*. London: Routledge.
- Jakobsen, Peter Viggo (2018). Hvad vil Danmark betale for sit venskab med USA? *Ræson* 36 (4): 10-18.
- Jakobsen, Peter Viggo og Jens Ringsmose (2015). In Denmark, Afghanistan is worth dying for: How public support for the war was maintained in the face of mounting casualties and elusive success. *Cooperation and Conflict* 50 (2): 211-227.
- Jakobsen, Peter Viggo og Kristine Kjærsgaard (2017). Den danske FN-aktivismes storhed og fald 1945-2016. *Politica* 49 (4): 377-400.
- Jakobsen, Peter Viggo, Jens Ringsmose og Håkon Lunde Saxi (2018). Prestige-seeking small states: Danish and Norwegian military contributions to US-led operations. *European Journal of International Security* 3 (2): 256-277.

- Jastrup, Morten (1999). Hækkerup: Forsvarsforlig med firkløveret. *Information*, 11. marts.
- Kaarbo, Juliet og Cristian Cantir (2013). Role conflict in recent wars: Danish and Dutch debates over Iraq and Afghanistan. *Cooperation and Conflict* 48 (4): 465-483.
- L54 (1954). *Lov om Det udenrigspolitiske Nævn*. Udenrigsministeriet.
- L555 (2012). *Lov om internationalt udviklingsamarbejde*. Udenrigsministeriet.
- L606 (2013). *Lov om offentlighed i forvaltningen*. Justitsministeriet.
- Lundsgaarde, Erik (2013). *The Domestic Politics of Foreign Aid*. London: Routledge.
- Marcussen, Martin (2015). Konsensus er død. *Udvikling* 42 (6): 10-13.
- Møller, Per Stig (2017). *Udenrigsminister i krig og fred*. København: Gyldendal.
- Olesen, Mikkel Runge (2012). *Two Danish Activist Foreign Policies? Changing Perceptions of Threat and "Activism" in Danish Foreign Policy 1988–2011*. København: DIIS Report.
- Olesen, Mikkel Runge (2015). Forsvarspolitisk konsensus på prøve i Danmark. *International Politikk* 73 (3): 412-422.
- Olsen, Gorm Rye (1995). Kompromisets kunst. *Politica* 27 (2): 195-212.
- Olsen, Gorm Rye (2002). Danish aid policy in the post-Cold War period: Increasing resources and minor adjustments. *CDR Working Paper* 02.15. København: Center for udviklingsforskning.
- Pedersen, Helene Helboe (2011). Etableringen af politiske forlig som parlamentarisk praksis. *Politica* 43 (1): 48-67.
- Pedersen, Jan (2008). Det bilaterale program i støbeskeen 1962-1975, pp. 116-257 i Carsten Due-Nielsen, Ole Feldbæk og Nikolaj Petersen (red.), *Idealer og realiteter: Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*. København: Gyldendal.
- Peters, Dirk og Wolfgang Wagner (2014). Executive privilege or parliamentary proviso? Exploring the sources of parliamentary war powers. *Armed Forces & Society* 40 (2): 310-331.
- Petersen, Nikolaj (1997). Forsvarskommissioner i dansk politik efter anden verdenskrig. *Militært Tidsskrift* 126 (2): 153-167.
- Petersen, Nikolaj (2004). Europæisk og globalt engagement 1973-2003. *Dansk Udenrigspolitik historie bd. 6*. København: Danmarks Nationalleksikon.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2005). "What's the use of it?": Danish strategic culture and the utility of armed force. *Cooperation and Conflict* 4 (1): 67-89.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2017). Nationalists, national liberals and cosmopolitans: Danish foreign policy debates after Brexit and Trump, pp. 51-73, i Kristian Fischer og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2017*. København: DIIS.
- Raunio, Tapio og Wolfgang Wagner (2017). Towards parliamentarisation of foreign and security policy? *West European Politics* 40 (1): 1-19.

- Ringsmose, Jens og Christian Brøndum (2018). *Frihedens pris: så lav som mulig – NATO, Danmark og forsvarsbudgetterne*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Sperling, Maria von (2012). Åben for hvem? *Information*, 2. november.
- Statsministeriet (2013). *Cirkulære om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt*. <https://www.offentlighedsportalen.dk/dokument/pdf/160665> (15. august 2018).
- Torm, Uffe (2016). Bistandens faldende folkelige forankring. *Globalnyt.dk*, 3. november. <https://globalnyt.dk/content/bistandens-faldende-folkelige-forankring> (15. august 2018).
- Vilby, Knud (2012). En debat-tråd, der vil noget. *Ulandsnyt.dk*, 30. januar. <https://globalnyt.dk/content/en-debat-trad-der-vil-noget> (15. august 2018).
- Wivel, Anders (2014). Still living in the shadow of 1864? Danish foreign policy doctrines and the origins of Denmark's pragmatic activism, pp. 109-134 i Kristian Fischer og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2014*. København: DIIS. <http://um.dk/da/danida/oplysning/danskernes-holdninger-og-kendskab-til-udviklingsbistand/> (9. november 2018).