

# Pentagon-modellen – en god reform?

*Danmark står muligvis overfor en større reform af dansk forsvarspolitik, hvis Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen indenfor de kommende år laver en fusion til en dansk Pentagon. Men hvad er baggrunden for denne reform-tanke og hvilke fordele kontra ulemper er der ved en sådan ændring i den demokratiske kontrol med Forsvaret?*

**Af cand.mag. i historie Robert Petersen**  
**Publiceret i [Fremtidens Forsvar](#) 28. februar 2012.**

## Indledning

Netop i disse uger arbejder et udvalg i Forsvarsministeriet med en større reform af dansk forsvars- og sikkerhedspolitik. Det drejer sig om udvalget, som skal overveje at slå ministeriet sammen med Forsvarskommandoen. Det sker i en periode, hvor der også på andre områder foregår store ændringer i den demokratiske kontrol. Blandt andet har forsvarsminister Nick Hækkerup bebudet en afgørende ændring i ansættelsen af forsvarschefen, så han eller hun ikke længere behøver at have en ren militær baggrund og ikke nødvendigvis behøver at komme fra toppen af Forsvaret.

Ud fra de officielle udmeldinger fra forsvarsminister Hækkerup, synes ideen om en Pentagon-model først og fremmest at handle om, at spare penge. Som Hækkerup udtalte til Politiken i december:

“Men det er ikke et spørgsmål om, hvorvidt Forsvarskommandoen kan sluge det her eller ej. Det er et spørgsmål om at få lavet analyserne og finde frem til, hvad der er den mest hensigtsmæssige måde at indrette forsvaret på. I den forbindelse vil tilgangen være, at vi har nogle udfordringer, vi skal have løst. Jeg har det sådan, at alle offentlige organisationer skal svare til den tid, de står i, og ikke kun være baseret på deres historiske begrundelse” (...) Jeg står med den udfordring, at der skal spares omkring 15 procent af forsvarets budget. Den øverste ledelse i form af departementet og Forsvarskommandoen bør gå foran. Jeg kan lige så godt sige, at det her kommer til at føre til, at vi kommer til at operere med et lavere budget i ledelsen.”

Et andet aspekt handler om den demokratiske kontrol. I flere forskellige sammenhænge har forsvarsministeren tilkendegivet, at Forsvarets ledelse tidligere har udvist en “misforstået loyalitet” til den forrige regering og at det derfor er nødvendigt med en sammenlægning for at sikre en bedre kontrol. Debatten tog fart lige efter fremkomsten af det såkaldte “papkasse-notat” i februar 2012, som angiveligt beviste, at den daværende chef for Hærens Operative Kommando – generalløjtnant Poul Kiærskou – løj for Folketinget, da han i 2007 “glemte” at oplyse, at Hæren havde taget 500 fanger i Irak og ikke 198. Det fik forsvarsministeren til at begrunde en Pentagon-reform med henvisning til den demokratiske kontrol. Som han udtalte til Information i februar: “Jeg har allerede sat en omorganisering i værk af den øverste forsvarsledelse, som gerne skulle føre til, at vi får samlet kompetencerne i Forsvarskommandoen og departementet, så vi forhåbentlig kan undgå noget lignende i fremtiden.”

Det er pt. uklart om reformen bliver til noget. Der er allerede nu historier fremme om, at Forsvarets ledelse (næppe overraskende) ser med dyb skepsis på reformforslaget. Måske mere overraskende er der også skepsis blandt højtstående civile embedsmænd. Flere departementschefer er (eller har været) imod en reform, fordi det kunne reducere departementschefens centrale rolle i ministeriet som et bindeled mellem ministeren og forsvarschefen. Hvis forsvarschefen er inde i ministeriet er

der ikke længere nogen grund til, at han skal henvende sig til departementschefen for at få ministeren i tale. Muligvis kan det forklare behovet for at ansætte en mere ”civil” forsvarschef, der i mindre grad vil være forankret i Forsvarets top. En anden kilde til modstand er, at den nuværende opdeling gør det lettere at isolere politiske ”møgsager” i det militære system. Selvom journalister til tider har en tendens til at blande Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen sammen, så er der tale om to forskellige myndigheder med forskellige opgaver. Fremover vil en politisk ”møgsag” risikere at ryge direkte på ministerens bord.

Der er også praktiske argumenter imod en fusion. Første gang ideen om en Pentagon-model blev overvejet i 2003-2004 blev ideen skudt ned, fordi det ville koste for meget og fordi det ville være svært at finde passende lokaliteter til en dansk Pentagon med både ministeriets folk og den øverste militære ledelse.

Denne artikel ønsker at se på fordele og ulemper ved en sådan sammenlægning. Jeg vil først og fremmest se på, hvilke fordele og ulemper der er i forhold til den demokratiske kontrol. Giver en sådan reform mening og hvilke risici er der forbundet med at lave en sådan ændring? Kan en Pentagon-model styrke den demokratiske kontrol eller tværtimod risikere at politisere Forsvaret yderligere? Jeg har desværre mindre kendskab til spørgsmål om hvor en dansk Pentagon eventuelt kunne blive placeret og hvad en sammenlægning vil koste, selvom jeg anerkender det er relevante spørgsmål. En Pentagon-model vil næppe blive gennemført, hvis den koster mere end den nuværende separate opdeling.

### **Hvad teorierne siger**

Historisk set har det i lang tid været anset for ønskeligt, at lave en stram opdeling i en politisk og en militær sfære. Allerede for 200 år siden skrev den preussiske militærteoretiker Carl von Clausewitz, at krig var en fortsættelse af politik med andre midler. Men han gjorde det også klart, at politikere ikke skulle blande sig i rene militære dispositioner – eksempelvis udsendelse af patruljer og lignende. Den amerikanske professor Samuel P. Huntington byggede videre på den opfattelse og anbefalede i sin teori fra 1957 om demokratisk kontrol – benævnt ”objektiv kontrol” – en stram arbejdsdeling mellem militæret og den politiske ledelse. Militæret skulle holde sig ud af politik og koncentrere sig om den militære profession, mens politikerne skulle stå for den øverste politiske ledelse og angive mål samt midler for militæret. Men de skulle ikke blande sig i militære anliggender eller politisere militæret. Det sidste betegnede Huntington som ”subjektiv kontrol”.

I 1960 formulerede den amerikanske militærsociolog Morris Janowitz en modsatrettet teori, hvor militæret i stedet skulle integreres i demokratiet. Janowitz mente, at ideen om en civil-militær adskillelse var illusorisk af flere grunde. For det første gennemgik militæret en gradvis ”civilisering”, fordi militære opgaver mere og mere lignede civile opgaver som følge af den teknologiske udvikling. Der var eksempelvis ikke nogen større forskel på en civil radartekniker og så en militær radartekniker. Den anden tendens var, at opfindelsen af atomvåben havde skabt et behov for at forhindre en automatisk eskalation af krig. I stedet skulle krig bringes ned til det lavest tænkelige niveau, hvilket krævede en omdannelse af militæret til et ”gendarmeri-korps”, der skulle holde orden i verden frem for udelukkende at føre krig og eskalere volden. Et sådan ”gendarmeri-korps” skulle have en demokratisk bevidsthed og på den måde have mange redskaber til rådighed for at løse internationale konflikter. Våbenmagt skulle kun være en option blandt mange andre. Politikerne skulle tilsvarende have en indgående forståelse af militære anliggender.

Ved første øjekast er der en stor forskel på Huntington og Janowitz. Men på den anden side tilkendegav Janowitz også, at militæret fortsat skulle have en vis grad af autonomi for at bevare den militære professionalisme og på den måde udøve egenkontrol. Ligesom Huntington mente Janowitz, at et professionelt militær ville afholde sig fra at blande sig i politik. Janowitz mente også, at trods "civilisering" af de militære opgaver, ville militæret fortsat bevare sin egen unikke organisationskultur.

### **Danske civil-militære relationer før 1989**

Historisk set synes Danmark længe at have fulgt en model for demokratisk kontrol, som forekom identisk med Huntingtons teori om "objektiv kontrol". Det var ikke noget, som skete fra den ene dag til den anden, men der var i stedet tale om en gradvis proces med en masse "trial and error". Det udløste eksempelvis civil-militære konflikter, at krigsministeren under Treårskrigen 1848-1851 var en officer og derfor følte sig fristet til at blande sig i rent operative spørgsmål på slagmarken. I de sidste 100 år har det med få undtagelser været almindeligt, at krigs- eller forsvarsministeren er en civilist, skønt somme tider med en militær baggrund.

Denne arbejdsdeling blev cementeret, da Forsvarsstaben blev skabt i 1950 som den øverste værnssfælles ledelse. Samme år blev Forsvarsministeriet oprettet som følge af en sammenlægning af Marineministeriet og Krigsministeriet. I 1969 blev det ved lov besluttet at oprette Forsvarskommandoen som den øverste militære ledelse, der i 1972-1973 flyttede ud til nye lokaler i Vedbæk. Den primære årsag var, at USA's våbenhjælp til Danmark i 1960'erne blev trappet ned og der var behov for en overordnet koordinerende militær myndighed, som kunne få mest mulig ud af egne nationale midler.

For at skære det ud i pap var den civil-militær adskillelse på ledelses-niveau ikke bare et teoretisk begreb, men i allerhøjeste grad en fysisk realitet. Forsvaret havde i en dansk sammenhæng en vidtstrakt autonomi, var en vigtig initiativ-tager til militære reformer og havde desuden et stort ord at skulle have sagt om, hvem der skulle være kommende forsvarschef. I praksis roterede jobbet mellem de tre værn og det var underforstået, at forsvarschefen og hans nr. 2 – chefen for Forsvarsstaben – ikke kunne komme fra det samme værn. For bare et par år siden var der ifølge den tidligere departementschef Anders Troldborg en liste om, hvem der skulle være forsvarschef helt frem til 2024! Desværre skabte denne arbejdsdeling også en række problemer, som militærhistoriker Michael Clemmesen forklarede i en artikel i 2003:

"For godt 50 år siden oprettedes embedet som Forsvarschef, og sammen med den lille Forsvarsstab blev han placeret i Kastellet. Opgaven var at være regeringens primære militære rådgiver, ansvarlig for forsvarsberedskabet. Den korte afstand til Slotsholmen lettede et tæt samspil med politikerne. Der var dog ikke behov for et specielt tæt samspil. Opgaven var klar: At forsvare Danmark mod Sovjetunionen sammen med vores NATO-allierede. Forsvarets personel var i overvældende grad værnepligtige og derfor billige, og hovedparten af materiellet fik vi fra den store allierede USA. For godt 30 år siden flyttede Forsvarschefen til den nye Forsvarskommando i Vedbæk. Opgaven var stadig den samme og klar. Den gav ikke behov for nogen tæt koordination. Men nu var ressourcesituationen stadig vanskeligere, hvilket ledte til friktion, først mellem værnene og forsvarsstaben, og efterhånden som Forsvarschefens kontrol med værnene øgedes, mellem Forsvarskommando og Forsvarsdepartement. Den fysiske afstand gjorde et uformelt samarbejde på lavere niveau mellem kommando og Departement vanskeligere. I Forsvarskommandoen mente man i hovedsagen, at det var husets opgave at udforme Forsvaret indenfor den givne – altid

utilstrækkelige – økonomiske ramme. Departementet fandt, at dette ignorerede hensynet til den politiske ledelse, som jo netop Departementet var i tæt kontakt med.”

Hvordan den demokratiske kontrol ville have fungeret, hvis Den Kolde Krig var blevet varm, er et åbent spørgsmål. Mindst en højtstående officerer – admiral Jørgen Bork – lagde aldrig skjul på sin skuffelse og mistro over den førte forsvarspolitik i 1980'erne, hvor fodnote-politikken og økonomiske nedskæringer skabte en voksende kløft mellem politikere og højtstående officerer. Da jeg interviewede ham i 2008 vedrørende beslutningen om at nedlægge de sidste danske fregatter, skinnede hans skuffelse stadig igennem over en beslutning, som han betegnede som en “dum, tåbelig, naiv og forbryderisk politisk beslutning.” I sin selvbiografi “Åbent hav” fra 2010 antydede han, at hvis Den Kolde Krig nogensinde skulle blive varm ville han selv bestemme, hvilke ordrer han ville følge og hvilke han ville vende det blinde øje til. Det er ikke et irrelevant aspekt, da han som chef for Søværnet i 1980'erne var ansvarlig for de krigsskibe, der dagligt sejlede op og ned ad østtyske, polske eller sovjetiske krigsskibe i Østersøen. Hvis en Tredje Verdenskrig startede i Europa, kunne det meget vel ske her. Som han skriver i sin bog:

“Min frygt var, at en vægelsindet dansk regering ville blande sig i vores Rules of Engagement, hvilket kunne blive katastrofalt for løsning af vores opgaver i et område med utrolig kort reaktionstid. Som konsekvens heraf havde jeg nøje gennemtænkt, hvilke “rules” jeg ville følge, og hvilke jeg ville undlade at følge. Det kunne så bagefter medføre et Storkors af Dannebrog eller et lille, rødt hus langt ude på landet, men den risiko var jeg parat til at løbe. Jeg var aldrig i tvivl om min opgave og mit ansvar.”

Kort fortalt var der allerede i “de gode, gamle dage” eksempler på “friktion” mellem ministeriet og Forsvarskommandoen, trods tilstedeværelsen af en på papiret klar arbejdsdeling. Dette viser, at “objektiv kontrol” ikke i sig selv kunne sikre harmoniske civil-militære relationer. Ikke desto mindre blev “objektiv kontrol” længe opfattet som den “normale” teori om demokratisk kontrol og det er stadigvæk underforstået, at militæret skal holdes ud af politik i demokratier. Det har imidlertid ændret sig meget i de senere år.

### **Civil-militær integration på de internationale missioner**

I 1989 faldt Berlin-muren og næsten samtidig begyndte overvejelser – både politiske og militære – om at nytænke Forsvarets formål. I 1990 sendte Søværnet korvetten “Olfert Fischer” til Mellemøsten i kølvandet på Iraks invasion af Kuwait. I 1992 fulgte det store danske FN-engagement i det tidligere Jugoslavien, der skulle kulminere med udsendelse af permanent cirka 1.500 danske FN-soldater. Danske soldater led tab, men beviste også – måske til nogens overraskelse – at de kunne fuldføre farefulde internationale opgaver.

De nye internationale opgaver stillede imidlertid også Forsvaret overfor en række problemer. Forsvaret var en militær organisation opbygget til krigsførelse mod andre stater. Desuden var det underforstået, at soldater og officerer skulle gå en stor bue udenom politisk følsomme beslutninger – det blev anset for at være politikernes prerogativ. I praksis gik tendensen på de nye internationale opgaver efter Den Kolde Krig meget hurtigt i retning af en politisering af de førhen apolitiske militære opgaver. I Bosnien skulle danske soldater efter indgåelsen af Dayton-freds aftalen i 1995 få adskilt de stridende parter, støtte en demokratisk udvikling, undertrykke nationalister (bl.a. ved at lukke deres radiotårne ned, så de ikke kunne sprede propaganda), arrestere krigsforbrydere, samle våben ind etc. I mange henseender optrådte danske soldater mere som politifolk eller “NGO”ere i

grønt tøj” end som soldater. Det gentog sig, da danske soldater blev indsat i Kosovo i 1999. De nye opgaver krævede både en større politisk eller ligefrem demokratisk bevidsthed hos de udsendte soldater, men også en integration med civile aktører.

Et stort skridt videre blev taget med den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan efter 2001. Selvom danske soldater i både Irak og specielt Afghanistan deltog i de hårdeste kampe siden 1864, så skulle de også i langt højere grad end tidligere set stå for humanitære stabiliseringsopgaver i samarbejde med civile aktører. Der blev samtidig pålagt voksende restriktioner på magtanvendelse og det blev desuden normalt, at Forsvaret udsendte militærjuridiske rådgivere, som skulle rådgive militære chefer om, hvad de kunne og ikke kunne gøre.

Dette har medført en mindre revolution i den militære mentalitet i Forsvaret. Det bliver i stigende grad erkendt, at Forsvarets ansatte hverken ude eller på hjemmefronten kan undgå at tage stilling til somme tider dybt politiske spørgsmål. I et arbejdshæfte med den sigende titel “Den politiske kriger” fra Forsvarsakademiet i 2010, bliver dette forklaret på følgende måde:

“Militær etik bliver i denne tendenslæsning til andet og mere end det, der foregår ude på kamppladsen. Det drejer sig i lige så høj grad om dét, der foregår på hjemmefronten, i organisationen og på den politiske slagmark. Det er – populært sagt – ikke længere et spørgsmål om at ”gå højre eller venstre om bakken”. Det stiller organisationen og den enkelte soldat overfor en række nye udfordringer: For krigeren er det ikke længere nok at kende sit våben. Han skal også kende den lokale kultur og dens indbyggere. For sagsbehandleren er det ikke nok at kende sine direktiver. Han skal også kende medierne og den politiske dagsorden. Sagt på en anden måde: Både krigeren og sagsbehandleren må kæmpe for at vinde offentlig legitimitet. (...) I de nye ”politiske krige” sigter det militære engagement ikke blot mod at vinde kontrol over et bestemt territorium – hverken på krigerens eller sagsbehandlerens arena – men snarere om at vinde indflydelse på de parter, der former den politiske agenda. I takt med den stigende kompleksitet i opgaveløsningen fordres derfor en større omverdensåbenhed og ”politisk parathed”, som gør både krigeren og sagsbehandleren i stand til at agere som etiske og strategiske aktører på den politiske slagmark. De skal begge udøve etisk og effektiv dømmekraft og træffe professionelle risikovurderinger, hvad enten det drejer sig om at nedkæmpe Taliban eller gennemføre budgetforhandlinger.”

Kort fortalt er den apolitiske soldat afgang ved en stille død. I stedet har vi fået den “politiske kriger” eller den “demokratiske kriger”. Men det bør også nævnes, at ophævelsen af den klassiske civil-militære opdeling bestemt ikke har været en uproblematisk udvikling. Det er tværtimod netop her, at baggrunden de seneste års civil-militære kriser og for ideen om en Pentagon-model skal søges.

### **Civil-militær integration i Danmark**

Indtil cirka 2001 ville det have været svært at finde tegn på større ændringer i de hjemlige civil-militære relationer. Så sent som i 2003 ønskede Flyvevåbnet hverken at be- eller afkræfte, om danske kampfly havde kastet bomber mod Taliban i Afghanistan. Folketinget vidste ingenting om de danske jægere og frømands indsats i Afghanistan i 2002, som de danske parlamentarikere selv havde været med til at beslutte. Selv Forsvarsministeriet fik ikke alt at vide om, hvad de danske specialstyrker havde lavet – eksempelvis om, hvor mange afghanske fanger der var blevet taget. Det var uholdbart og Forsvaret blev efter politisk pres tvunget til at åbne op for offentligheden. I løbet af

få år havde Forsvaret (trods påstande om det modsatte) udviklet en høj grad af åbenhed overfor medierne og dermed offentligheden.

Denne udvikling blev delvist fremskyndet af de første af en række civil-militære konflikter. I 2001 var der en sag om forsvarschefen, som tilsyneladende havde ignoreret politiske instrukser og stemt på en finsk kandidat til posten som formand for EU's Militærkomite, fordi han anså finnen for at være den bedst egnede. Det udløste i første omgang en diskussion om, hvorvidt der var sket et brud på forsvarsforbeholdet mod et militært samarbejde i EU, men i anden række også om, hvorfor forsvarschefen havde ignoreret politiske instrukser. Året efter røg ministeriet i clinch med Forsvarskommandoen i en sag om en afskedsparade til ære for forsvarschef Christian Hvidt, som medierne hævdede, ville koste op til 40 mio. kroner. Forsvarschefen insisterede på, at beløbet var 300.000 kroner. Sagen udviklede sig i en meget dramatisk retning og ministeren overvejede at fyre forsvarschefen, mens general Hvidt på sin side lagde op til en åben konfrontation med ministeren. Da det stod klart, at general Hvidt stod alene i Forsvaret, valgte han i stedet at gå af i utide.

Disse sager viste faren ved, at der skete en sammenblanding af politik og militære forhold. I gamle dage ville forsvarschefen ikke behøve at sidde i et EU-organ og afgive en stemme, ligesom ministeren ville lade det være op til Forsvaret at bestemme, om der skulle være en parade eller ej. Denne gamle opdeling var under afvikling og det blev i stedet normalt, at officerer skulle tage stilling til selv betændte politiske spørgsmål og politikere begyndte at blande sig i militære spørgsmål. Hvor langt det kunne gå blev allerede set i 2004, da forsvarsminister Søren Gade – som reaktion på anklager om tortur af irakiske fanger i den danske bataljon i Irak – tog det uhørte skridt og hjemkaldte den militære ledelse fra Basra-området. Den daværende forsvarschef Jesper Helsø var flere år efter stadigvæk rystet over, at det skete, men gav også i et interview udtryk for en vis forståelse for reaktionen:

“Jeg tror heller ikke, at ministeren kunne have ageret anderledes med det, som blev forelagt ministeren. Fordi man kan i dag diskutere med rette, om reaktionen var rigtig, men jeg er ikke et øjeblik i tvivl om, at på den tid, lige præcis på den tid, hvor ord som Abu Ghraib, tortur, fremfærd mod civile, kultursammenstød, alt muligt andet florerede i den politiske verden, så kunne ministeren vanskeligt havde ladet 2 og 5 været lige og ikke agere. Rent militært... rent militærteknisk set var det på grænsen af, hvad man egentlig kunne tillade at acceptere, men set i lyset af det civile kontrols prerogativ og den politiske situation herhjemme, så var der ikke andet for end at prøve den sag.”

En mere alvorlig civil-militær konflikt lurede samtidig nede under overfladen i de år. Det internationale engagement kostede allerede i 2002-2003 dyrt og Forsvarets økonomiske tal var i rødt. Samtidig døjede Forsvaret med et forældet og udhulet territorialforsvar, som forekom mindre og mindre relevant. Der var kort sagt betydelig politisk utilfredshed med Forsvarskommandoens måde at bestyre tingene på.

### **Pentagon-modellen fødes**

Disse forhold udløste de første overvejelser om en egentlig sammenlægning i en Pentagon-model. En tilhænger af ideen var bl.a. Venstre-politikeren Søren Gade, som i bogen “Den forandrede verden” omtalte eksistensen af en “usund konkurrence” mellem ministeriet og Forsvarskommandoen. Denne konkurrence skulle fjernes og derfor skulle de to aktører fusionere. I en kronik i *Berlingske Tidende* i februar 2003 argumenterede Gade sammen med folketingskandidat

Kristian Pihl Lorentzen for dristige ændringer i Forsvarets struktur i forbindelse med et nyt forsvarsforlig. Som de sammen skrev:

“En afgørende målsætning for de kommende forsvarsforhandlinger må derfor være, at vi får rationaliseret og slanket forswarets øverste ledelse (niveau 1). Det kan ske ved at sammenlægge Forsvarskommandoen med Forsvarsministeriet. Denne model er i USA kendt som “Pentagon-modellen”, og den skal vi studere nøje i forhold til danske forhold. Først og fremmest fordi der er penge at spare (...) Men en dansk Pentagon-model ville med sikkerhed gøre os i stand til at overføre ressourcer fra bureaukrati til uddannelse af soldater. Der bruges for mange ressourcer på administration og sagsbehandling i toppen af forsvarret, når man sammenligner med de ressourcer, der bruges på at uddanne soldater i bunden af systemet. Fremtidens forsvar er derfor nødt til at rydde ud i det stadig stigende bureaukrati og detailstyring.”

Hvorfor blev Pentagon-reformen så ikke til noget, da der året efter blev indgået forsvarsforlig med Søren Gade som ny forsvarsminister? Ifølge et notat fra Forsvarskommandoen den 3. september 2004 var det både en dyr og dårlig løsning at flytte Forsvarskommandoen ind i ministeriet. Godt nok var der ledige lokaler umiddelbart ved siden af ministeriet på Holmens Kanal 22, men det ville koste 28 mio. kroner at flytte derind. Løsningen blev i stedet at flytte Forsvarskommandoen tilbage til det indre København, hvor der var ledige lokaler på Holmen. En flytning til de allerede eksisterende militære anlæg i Kuglegården på Holmen ville “kun” koste 23,8 mio. kroner med årlige driftsomkostninger på 1,6 mio. kroner. Forsvaret ville desuden slippe for at betale 25 mio. kroner, som det ville koste at flytte de myndigheder, der i forvejen residerede i bygningerne. Endelig var der på Holmen også plads til Hjemmeværnskommandoen og Forsvarets Kommunikationstjeneste. Flytningen fra Vedbæk til Holmen blev gennemført i 2006.

Der var formodentlig også en anden grund til, at ideen om en Pentagon-model blev droppet for knap et årti siden. Forsvarsforliget i 2004 betød, at territorialforsvaret blev nedlagt, værnepligten blev beskåret og hele den militære organisation blev lagt om til internationale opgaver. Det skete netop efter udspil fra Forsvarskommandoen, som på den måde imødekom den voksende politiske kritik. Set i det lys var Forsvaret allerede på rette vej og der var ingen grund til at gribe politisk ind.

En tredje og sidste grund til, at Pentagon-modellen ikke blev gennemført i 2004, var, at civile embedsmænd heller ikke var begejstrede. En dansk Pentagon kunne true departementschefens position og gøre ham til et overflødigt led i ministeriet. Den tidligere departementschef Anders Troldborg lagde under et interview ikke skjul på sin manglende begejstring for ideen og forklarede, hvad der i stedet blev gjort:

“Noget andet er, om Forsvaret skulle være en selvstændig organisation. Skulle man ikke hellere lægge Forsvarskommandoen sammen med ministeriet, så man havde en fælles ledelse? I et par år havde man grundige overvejelser om, hvilken måde man skulle organisere sig bedst. Faktisk endte det med, at man ville have forsvarschefen ind i ministeriet, men det viste sig at være meget besværligt rent fysisk at finde et sted at anbringe ham. Der var også mange, der mente, det var forkert. Jeg syntes ikke, det var nogen særlig god ide. Det endte med, at Forsvarskommandoen, som lå i Vedbæk, flyttede ind på Holmen. (...) Men der er jo meget, man kan tage på telefon eller mail. Det gør vi jo hver eneste dag. Men det at mødes fysisk er noget andet. For eksempel har jeg aldrig afgivet en ubehagelig ordre på en mail eller lignende. Jeg har kaldt dem ind. Det er klart, at hvis man er sammenlagt i et system, så er det noget andet. Der er en stor forskel på, om man organiserer sig i et eller to systemer. Men efter de overvejelser blev det ved, at der var to organisationer. Vi

lavede yderligere et system i ministeriet. Vi gjorde det mindre og lagde alle driftsopgaverne ud. Vi forsøgte at lave en opgavedeling mellem ministeriet og kommandoen, der gik ud på, at man skulle undgå dobbeltarbejde. Vi skulle lave færdige produkter. Det var den ene ting – en ny organisation – den anden ting var, at vi lavede faste rutiner for mange møder. Både for ministeren og for forsvarschefen. Vi skulle holde møder og diskutere forskellige ting og sager og lave fælles oplæg.”

### **Pro et contra**

Det står i dag klart, at en Pentagon-reform kun blev udskudt og ikke aflivet som ide i 2004. Særligt den såkaldte Jægerbogs-sag i 2009 kom som et chok for mange politikere og skabte en opfattelse af, at noget var rivruskende galt med de civil-militære relationer. Forsvarets tiltagende økonomiske problemer (som kun er blevet værre efter forsvarsforliget i 2004) har også bidraget til en voksende krisestemning. Det er nødvendigt at gøre det klart, at det ikke bare er enkelte politikere som Nick Hækkerup der tænker sådan. Det forekommer, at være en udbredt opfattelse langt inde i Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre, SF og Enhedslisten – dvs. den politiske midte og venstrefløjen i dansk politik. Det paradoksale er, at Forsvaret samtidig er mere populært end nogensinde før. Med delvis undtagelse af den fejlslagne invasion og besættelse af Irak i 2003-2007, så har de markante militære indsatser med danske styrker i Afghanistan, Libyen og ud for Somalias kyst hele tiden nydt stor politisk tilslutning. Kort sagt er der stor støtte til de udsendte soldater, men også stor politisk mistillid til Forsvarets top.

Jeg oplevede selv skiftet, da jeg i 2007 interviewede den tidligere radikale udenrigsminister Niels Helveg Petersen, der dengang hverken kunne komme i tanke om nogen problemer med den demokratiske kontrol da han var udenrigsminister i 1990'erne eller siden. Da jeg i 2011 spurgte, hvorfor hans parti støttede en Pentagon-model, fik jeg følgende svar på e-mail fra Helveg: “Det væsentlige argument for Pentagon-modellen er at sikre den bedst mulige civile kontrol med forsvaret. De selvstændige kommandoer sikrer ikke civil kontrol i samme omfang som en P-model ville gøre. Det er netop dette synspunkt dere (sic) ligger bag den amerikanske p-model. Er der penge at spare? Muligvis – men det er ikke hovedargumentet.”

Vil det så virke? Ligesom i 2003-2004 handler overvejelserne om en Pentagon-model i 2012 om flere ting. Om det økonomisk vil give mening, om det vil være muligt at finde passende lokaler og om det rent faktisk vil give en bedre demokratisk kontrol. Jeg har talt med flere af de tidligere forsvarschefer og de er (næppe overraskende) generelt skeptiske. Den tidligere forsvarschef Christian Hvidt udtalte i 2009 følgende om ideen:

“Der er selvfølgelig nogle dage, hvor man kunne have sparet noget transporttid, men hvis man så fik lagt møderne, så det ikke lå midt i myldretiden, så betød det jo ikke noget i praksis. Altså jeg hører til dem, der mener, at det er en god ting, at forsvarschefen – som skal give militær rådgivning – at han ikke sidder midt i det politiske centrum, for så ender det altså med, at han får prioriteret galt. At han giver politisk rådgivning, før han giver militær rådgivning. Nu mener jeg, at i og med at de to organisationer ikke er smeltet sammen, som det er i flere forskellige lande, at nu kan han give militær rådgivning, selvfølgelig påvirket af den politiske virkelighed, men hvis man sidder derinde til daglig, og der er kontinuerlig kontakt med det politiske niveau, så er jeg bange for, at man i visse situationer, fordi det synes at være lidt nemmere, at man så måske kan glemme, at; “hør her! Jeg er soldat!”

Den tidligere forsvarschef Jørgen Lyng udtrykte en lignende frygt under et interview i 2006:



“Afstanden betyder altid et eller andet. Jeg mener, at den både kan have fordele og ulemper. Hvis afstanden bliver for lang – fx hvis man sad i Jylland, så havde det været ødelæggende. Det ville have været for langt. Fordi meget ofte skal der ske noget hurtigt. Så det ville ikke gå. Omvendt vil jeg sige, at afstanden til Vedbæk den var lige i overkanten og hvor man nu bliver placeret på Holmen der er det endnu lettere. Men der er også fordele ved at have det adskilt. For det har vist sig, at ellers sker der nogle ting. Systemet nede under toppen glider over i hinanden og jeg siger det bl.a. på grund af de norske erfaringer. De har prøvet at sætte det i et stort hus og det viser sig, at det var ikke særlig smart. Det var nok ministeriet, der var mest interesseret i at komme væk fra den ordning. Nu er det sådan, at de er på vej tilbage igen. Det ved jeg ikke. I min tid gik det væk fra det i hvert fald. Jeg mener det er meget passende med en vis afstand og den politiske afstand gør ikke noget, fordi man er meget forberedt når man møder op til de møder der. Medmindre det er sådan en brainstorm man har. Derfor gør det ikke noget, at der er lidt fysisk afstand.”

Den tidligere forsvarschef Jesper Helsø var mest kontant i sin afvisning af ideen om en Pentagon-model i en e-mail til mig i 2011: “Og helt grundlæggende er det i Danmark ikke hverken smart eller med nogen form for økonomisk vinding. Dette fremgår ligeledes af div. notater og blev i sin begyndelse af drøftelserne også “kørt ud over kanten” af regeringens topembedsmænd (de fire toneangivende departementschefer). En tåbelig idé at tale om sammenlægning!!”

Den eneste tidligere forsvarschef, som var åben overfor ideen, var admiral Tim Sloth Jørgensen. Måske fordi han på det tidspunkt jeg interviewede ham i februar 2011 selv arbejdede i ministeriet efter sin afgang i utide som følge af Jægerbogs-sagen. Som han forklarede:

“Til gengæld tror jeg så også, kan du sige, at det også vil betyde, at man kunne få en mere effektiv beslutningsproces nogle gange, for det vil være nemmere at skære et led væk, hvor forsvarschefen i Forsvarskommandoen nogle gange skal orientere departementet om noget og dermed departementschefen, før ministeren bliver orienteret om noget. Det led kunne man så springe lidt over og relatere mere direkte, så jeg vil sige, det afhænger af, hvad man vil, beslutningsmæssigt. Jeg synes, det har mange, jeg synes, at ud fra sådan en almindelig, rationel, logisk tankegang har det mange gode sider at have forsvarschefen siddende herinde, så jeg er ikke så fjernt fra og sætte forsvarschefen herind. Man skal bare være klar over, at hvis man gør det, så bliver forsvarschefen også længere væk fra det militære, fordi vi bliver blandet mere ind på en politiske side, kan du sige, ikke? Så afstanden til den egentlige frontsoldat i Afghanistan bliver større, end den er i dag, og der skal man så overveje, hvordan kan man kompensere for det i virkeligheden.”

Et andet aspekt, som er nødvendigt at overveje, er, om en sammenlægning af den øverste militære ledelse og den øverste politiske ledelse kunne medføre, at forsvarschefen ville have sværere ved at aflevere klar militærfaglig rådgivning. Til det svarede Tim Sloth Jørgensen: “Det er klart, hvis du sidder herinde og er en del af beslutningsprocessen herinde, så er det jo sværere at komme ind og sige, man kan sige, i diskussionen kan man sige fra, men hvis beslutningen er taget, så er det endnu sværere at sige fra bagefter, så det er rigtigt. Det er et andet dilemma ud over dem, jeg har nævnt før. Ja, og det er jeg helt enig i.”

For at opsummere kan en Pentagon-model ideelt set skabe en bedre koordination mellem de civile og militære beslutningstagere. Tendensen på de internationale missioner går i retning af en større civil-militær integration og det ville være mærkeligt, hvis denne udvikling ikke også skulle nå Danmark. Dertil kommer så behovet for en stærkere demokratisk kontrol, som har fået en fornyet aktualitet i lyset af de seneste års politiske sager og rod i økonomien.

Minus-områderne er til gengæld, at forsvarschefen kan rykke endnu længere væk fra den militære organisation og ende med at blive set som forsvarsministerens politiske arm. Der er også en reel mulighed for, at Forsvaret kan ende med at blive yderligere bøjet af politisk pres. Det er lige nu blevet normalt at mene, at Forsvaret (nærmere bestemt Forsvarets ledelse) er en udemokratisk stat i staten. Det paradoksale er, at nogle af de værste civil-militære kriser er indtruffet samtidig med, at Forsvaret har åbnet meget op i forhold til politikerne og offentligheden. Nogle ville hævde, at det er fordi åbenheden simpelthen ikke har slået rod eller har været på skrømt. Men det er også værd at overveje, om de seneste års problemer ikke snarere skyldes en uheldig sammenblanding af politiske og militære hensyn, netop fordi den gamle civil-militære opdeling er blevet fjernet.

### **Konklusion**

Kan en sammenlægning af Forsvarskommandoen og Forsvarsministeriet anbefales? Der er umiddelbart meget, der taler for det. Mange af vores vigtigste allierede har en lignende integreret civil-militær ledelse, tendensen på de internationale operationer går i retning af en større civil-militær integration og der er en voksende forståelse af, at Forsvaret behøver en demokratisk bevidsthed snarere end en apolitisk opfattelse af verden.

Det må samtidig konstateres, at Huntington havde en væsentlig pointe, da han i sin teori om "objektiv kontrol" advokerede for en knivskarp civil-militær arbejdsdeling. De seneste års civil-militære kriser (i et ellers politisk stabilt demokrati som det danske) viser de uheldige følger når højtstående officerer blander sig i politiske sager eller når politikere blander sig i militære problemstillinger. Både Jægerbogs-sagen og Lækage-sagen springer i særlig grad i øjnene.

Det bør også omtales, at en Pentagon-model ikke i sig selv er en garanti for gode civil-militære relationer. I Pentagon-modellens hjemland – USA – ignorerede den daværende forsvarsminister Donald Rumsfeld militær rådgivning og gav ordre til, at invadere Irak med et minimum af styrker i 2003. Det var en af de beslutninger, som bidrog til at skabe et inferno i Irak i de følgende år. Militært pres førte senere til Rumsfelds afgang i 2006. I 2008 blev chefen for USA's styrker i Mellemøsten, admiral William Fallon, tvunget til at træde tilbage efter at have kritiseret Bush-regeringens militante kurs overfor præstestyret i Iran. I 2009 blev chefen for ISAF i Afghanistan, general Stanley McChrystal, fyret efter at have udtalt sig nedladende om bl.a. USA's præsident.

Tilsvarende problemer har vist sig i Storbritannien, som også har integreret den øverste militære og politiske ledelse. Der har i de senere år været militær kritik af politiske ledere, der har sendt britiske styrker i krig med et utilstrækkeligt antal tropper og mangelfuldt udstyr. Men som den tidligere britiske officer Frank Ledwidge skriver i bogen "Losing Small Wars: British Military Failure in Iraq and Afghanistan", gik britiske generaler selv villigt ind i de seneste års krige. Ledwidge afviser dolkestøds-legenderne og påviser, at britiske generaler selv havde en stor del af ansvaret for de problemer, som britiske soldater løb ind i. Ikke mindst fordi generalerne gladeligt fortalte politikerne, hvad de troede de gerne ville høre. Som Ledwidge skriver:

"The approach taken by senior British commanders reflected more of what might be called a "Yes, Prime Minister" culture than the required application of professional critical thought, let alone a will actively to challenge their masters. "We allowed ourselves to be politicised, and to be too acquiescent in rolling over to political bidding," admitted Major General Andrew MacKay. "In this atmosphere of "protecting ministers" or devoting enormous energy to "getting the message right" the wrong people prosper."

Det er i den forbindelse en god ide at minde om, hvad demokratisk kontrol ideelt set bør handle om. På den ene side skal demokratisk kontrol sikre en stærk politisk kontrol med de væbnede styrker, men på den anden side bør militæret også forblive så militært professionelt, at det kan udføre de militære opgaver og give god militærfaglig rådgivning til de civile ledere. Det har altid været en svær balancegang og det fungerede som omtalt heller ikke perfekt i de gamle dage. Men i retrospektiv er vi på mange måder gået fra aske til ilden. De civil-militære relationer i Danmark har i løbet af det seneste årti oplevet flere kriser og konflikter end under hele Den Kolde Krig. Det er svært at købe synspunktet om, at det hele blot skulle handle om, at Forsvaret – nærmere bestemt Forsvarskommandoen – er blevet “afsløret” som en udemokratisk stat i staten. Tværtimod er disse kriser netop indtruffet i takt med, at Forsvaret er begyndt at åbne op. Det er muligt at sige mange pæne ord om målet om, at integrere militæret bedre i demokratiet og det er under alle omstændigheder i den retning udviklingen går. Men det bør også nævnes, at den samme udvikling har medført en politisering af militære forhold. En Pentagon-model (specielt hvis den gennemføres af de forkerte grunde) kan faktisk forværre disse problemer. En Pentagon-model vil derfor kun give mening, såfremt den på den ene side kan sikre, at politiseringen af Forsvaret stopper (eller i det mindste bringes ned til et minimum) og samtidig kan garantere en stærk politisk kontrol og en høj grad af militær effektivitet. Dette bør være målet med Pentagon-modellen, såfremt den bliver gennemført.