

Med fare for at blive tabt mellem to stole: Forsvarsattachéerne som en integreret del af udetjenesten

Tema 2: Frontlinjediplomatiet i forandring

Udenrigsministeriet har ikke længere monopol på dansk udenrigspolitik. Derimod ser vi et sektordiplomati i stigende vækst, hvor især forsvarsattachéembedet er højaktuelt i en tid, hvor de tektoniske plader i udenrigspolitikken flytter sig. Vi undersøger det ellers udforskede danske forsvarsattachéembede. Dette gøres med et særlig fokus på de komplekse samarbejdsrelationer, der er vilkåret for forsvarsattachéen både ude på ambassaderne, men også i relationerne til Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen

og Udenrigsministeriet. På trods af forskellige professioner og kulturforståelser fungerer samarbejdet i de fleste tilfælde godt. Som det oftest er i processer med mange forskelligartede aktører, kan der dog opstå misforståelser og videnstab. I en tid, hvor Danmark som småstat forsøger at bibeholde internationalt samarbejde og de diplomatiske dyder, er det vigtigt at tage pulsen på forsvarsattachévirket, så det kan indrettes således, at det bedst muligt kan være med til at fremme danske interesser.

Forsvarsattachéerne er back in business

Traditionelt set har Udenrigsministeriet haft monopol på udenrigspolitikken og diplomatiet, men udviklinger de seneste årtier har udfordret monopolet.¹ Dette skyldes en betydelig sektorisering, da flere ressortministerier nu har internationale ambitioner og i stigende grad udsender specialattachéer til de danske ambassader (Marcussen, 2020: 6). Det er her, at det danske sektordiplomati, det diplomati, som udføres af forskellige ministerier og styrelser, har fået nye betingelser og muligheder (Marcussen og Nielsen, 2019: 127f). Udenrigsministeriets vigtigste opgave i dag er derfor at koordinere andre aktørers internationale aktiviteter, idet de snarere forsøger at forstå helheden i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik frem for diverse sektorspecifikke områder (ibid.).

Det ældste eksempel på sektordiplomatiet er forsvarsattachéembedet (ibid.: 144). Efter den Kolde Krigs ophør gav globaliseringen, *den evige fred* og *historiens endeligt* genlyd. Dette gav anledning til, at flere så forsvarsattachéembedet som værende på vej ud af udenrigspolitikken. I dag ser vi de modsatte tendenser, idet den liberale verdensorden er under opbrud. Det skyldes i høj grad Ruslands stormagtsambitioner, et egenrådigt USA, at Kina vil revitaliseres, samt et EU, der i højere grad står på sidelinjen uden at have etableret sig som en geopolitisk spiller. Den tiltagende betydning af det militære diplomati finder sted på baggrund af forskydninger i de geopolitiske rammevilkår for international politik, hvor Danmark skal forholde sig til et komplekst og foranderligt trusselsbillede. Disse forhold øger relevansen af de danske forsvarsattachéer, der nu er *back in business*.

LINE LINDEGAARD CHRISTENSEN

stud.scient.pol.,
Københavns Universitet,
line-lindgaard@hotmail.com

SOFIE AMALIE JUHL-RASMUSSEN

stud.scient.pol.,
Københavns Universitet,
ku.sofie@gmail.com

CAROLINE THOBY

stud.scient.pol.,
Københavns Universitet,
caroline@thoby.dk



Forsvarsattachéerne er interessante at undersøge nærmere, fordi de bringer *krudt og kugler* til diplomatiet på de danske ambassader. De varetager samtidig et helt specielt virke, hvor komplekse samarbejdsrelationer på tværs af myndigheder kan påvirke, hvorvidt de succesfuldt kan tjene danske interesser og allervigtigst: fremme Danmarks sikkerhed

Forsvarsattachéerne er udsendt af et andet ressortministerium og skal navigere mellem mange forskellige aktører, herunder Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen og Udenrigsministeriet. Samtidig er de en personalegruppe med særlige kompetencer og erfaringer, og det kan resultere i et kultursammenstød mellem det civile og det militære personale på ambassaderne og hjemad til. Forsvarsattachéerne er derfor ikke bare interessante at undersøge nærmere, fordi de bringer *krudt og kugler* til diplomatiet på de danske ambassader, de varetager samtidig et helt specielt virke, hvor komplekse samarbejdsrelationer på tværs af myndigheder kan påvirke, hvorvidt de succesfuldt kan tjene danske interesser og allervigtigst: fremme Danmarks sikkerhed. Dertil kommer, at feltet vedrørende forsvarsattachéer er stort set uoplyst. På baggrund af 25 interviews undersøger vi de samarbejdsrelationer, som forsvarsattachéen indgår i, og hvordan kompleksiteten af disse påvirker attachéens virke (se tekstboks 1).

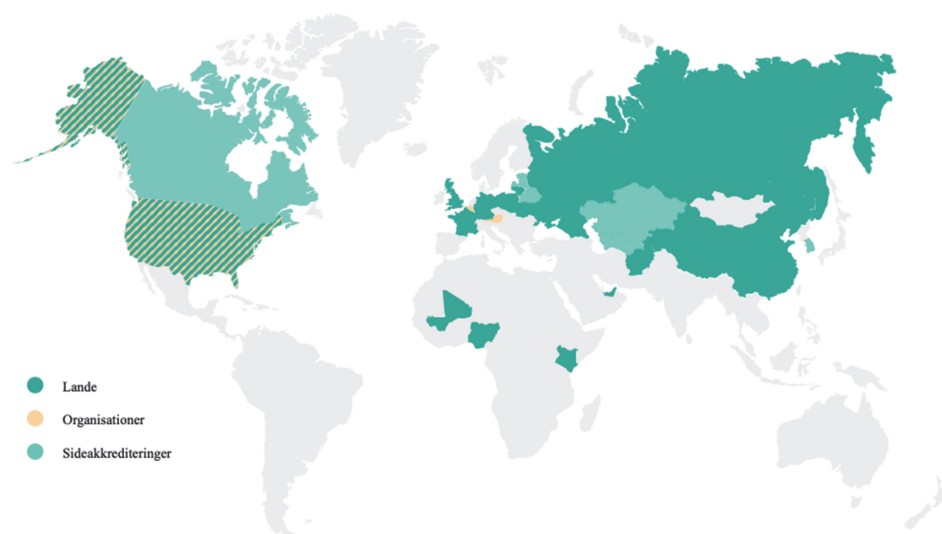
Forsvarsattachévirket - et udforsket felt

Forsvarsministeriet udsender tre forskellige typer af personale til at udføre militærdiplomati på ambassaderne og repræsentationerne: forsvarsattachéer, militærrådgivere og forsvarsrådgivere. Forsvarsattachéerne er akkrediteret til de bilaterale ambassader, og militærrådgiverne er som udgangspunkt udsendt ved de multilaterale repræsentationer. Dog kan der også være udsendt militærrådgivere på bilaterale ambassader, hvor disse fungerer som rådgivere under Freds- og Stabiliseringsfonden.

Forsvarsattachéerne har oftest rang af oberst eller kommandør, og i nogle tilfælde kan Forsvarsministeriet midlertidigt hæve deres rang under deres udsendelse, da en højere rang giver dem nemmere adgang til militære kontakter og informationer i værtslandet. Derudover har Forsvarsministeriet civile forsvarsrådgivere udsendt til Den Danske Repræsentation ved NATO, EU-repræsentationen og ambassaden i Washington. I det følgende omtales forsvarsattachéer, forsvars- og militærrådgivere under ét som *forsvarsattachéer*, medmindre specificering er nødvendig.

Forsvarsattachéernes akkrediteringer og sideakkrediteringer vurderes ift. den sikkerheds- og forsvarspolitiske udvikling (Finansministeriet, 2020: 36). Således har Forsvarsministeriet på nuværende tidspunkt udsendt attachéer til 15 ambassader og fire multilaterale repræsentationer, jf. figur 1.

Figur 1: Kort over Danmarks udsendte forsvarsattachéer og militærrådgivere



Helt overordnet er det forsvarsattachéens rolle at samtænke Forsvarets og diplomatiets indsatser i det land eller den region, som vedkommende er udsendt til. Deres arbejdsopgaver spænder vidt og bredt, men i udgangspunktet laver de indberetninger om forsvars- og sikkerhedspolitiske emner, støtter ambassadøren i forsvars- og sikkerhedsrelaterede spørgsmål, planlægger og afholder besøg fra f.eks. Forsvarsministeren samt indhenter overflyvnings-, landings- og besøgstilladelser.

Når forsvarsattachéerne udsendes, overflyttes de administrativt til Udenrigsministeriets specialattachéordning. Dermed er det Udenrigsministeriet, som håndterer praktiske aspekter såsom bolig, løn og udetillæg, hvilket Forsvarsministeriet faktureres for. Antallet af forsvarsattachéer og omkostningerne hertil fastlægges i Finansloven. Da forsvarsattachéerne udsendes gennem specialattachéordningen, er de formelt set underlagt ambassadørens instruktionsbeføjelse.

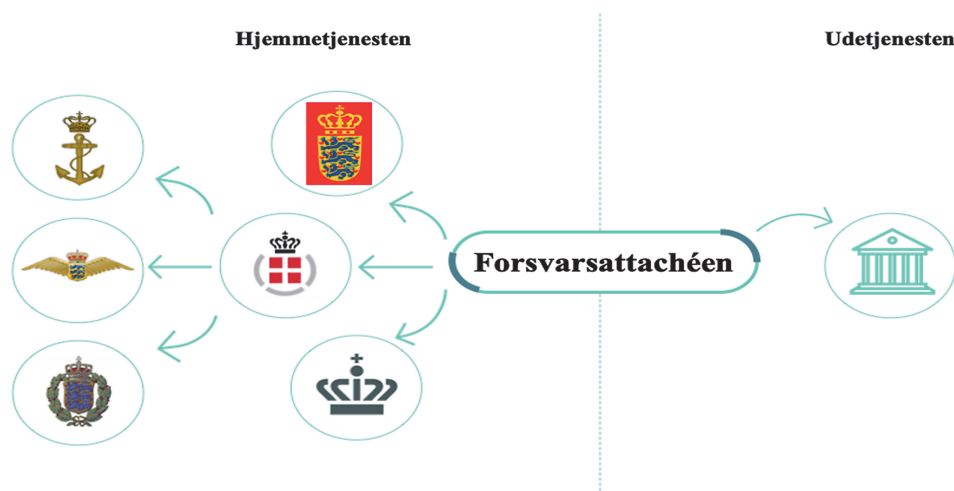
Komplekse relationer og divergerende professionslogikker

Hierarkiske relationer kan forstås som principal-agent-relationer. Det betyder, at principalen, som den overordnede, uddelegerer opgaverne, mens agenten, som den underordnede, udfører opgaverne på principalens vegne. Det er forventeligt, at principalens og agentens mål divergerer, og at agenten ikke nødvendigvis udfører de delegerede opgaver i overensstemmelse med principalens ønsker (ex. Eisenhardt, 1989). Det er disse principal-agent-relationer, der danner rammen for vores analyse.

➤➤ Militærdiplomati kan ses som et oxymoron, da militæret eksisterer for at føre krige eller afskrække med magt, hvorimod diplomatiet forsøger at nå mål gennem forhandlinger og dialog

Det er vigtigt at være opmærksom på den specielle dynamik, der kan være i relationer mellem aktører af militær og civil karakter. Forsvarsattachéer hører til en speciel gruppe agenter, da de er en del af Forsvaret, hvorimod principalen, altså forsvarsattachéens overordnede myndighed, oftest er civil. Militærdiplomati kan ses som et oxymoron, da militæret eksisterer for at føre krige eller afskrække med magt, hvorimod diplomatiet forsøger at nå mål gennem forhandlinger og dialog. Derfor gælder der andre professionslogikker, hvilket ændrer på forudsætningerne for samarbejdet. Den militære professionslogik er karakteriseret af et højt moralsk engagement og de motiveres af mere end ressourcer og autonomi (Feaver, 2003: 58). I de civil-militære forhold vil forsvarsattachéerne og de civile myndigheder, i dette tilfælde Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet, oftest have samme overordnede mål: nationens sikkerhed. I stedet opstår der oftere divergens i, hvordan Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet og forsvarsattachéerne mener, at målet skal opnås. Den overordnede myndighed kan forsøge at imødekomme dette på forskellige måder, men effekten heraf afhænger i høj grad af den iboende informationsasymmetri mellem forsvarsattachéen og den overordnede myndighed. Divergensen kan eksempelvis mindskes ved at rekruttere medarbejdere, der deler myndighedernes opfattelse af, hvilke mål der skal realiseres, og hvordan disse mål forfølges. Hertil kan den overordnede myndighed vælge at overvåge forsvarsattachéens arbejde, omend dette kan være et problematisk værktøj, da overvågning kan være ineffektiv og demotiverende (Feaver, 2003: 64). Incitament i form af f.eks. løn, bonus, forbedrede arbejdsvilkår med mere kan imidlertid benyttes som en motiverende faktor. Her er det dog relevant at have for øje, at hvis incitamentene benyttes ud fra en resultatorienteret kalkule, kan forsvarsattachéen ligeledes opfatte dem som demotiverende, da de er motiveret af at *gøre det rigtige*. Forsvarsattachéen foretrækker at løse sin opgave med minimal indblanding og tilsyn fra myndighederne. Når Forsvarsministeriet

Figur 2: Illustration af forsvarsattachéernes mange chefer



Note: Figuren illustrerer, hvor mange aktører forsvarsattachéen interagerer med i sit virke, herunder Forsvarsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarskommandoen, Søværnet, Flyvevåbnet, Hæren og de civile diplomater ude på ambassaden - i høj grad ambassadøren.

eller Udenrigsministeriet skal vælge instrumenter fra denne værktøjskasse, er det essentielt, at de forstår forsvarsattachéen præferencer og mål.

Forsvarsattachéen skal, med andre ord, navigere imellem mange myndigheder, hvilket skaber en række forskellige betingelser og dynamikker. Dette eksemplificeres i figur 2, hvor det klargøres, at forsvarsattachéen både skal agere ift. de hjemlige myndigheders interesser, herunder Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen og Udenrigsministeriet, men også ambassadøren og de civile diplomater på ambassaderne.

Når professionslogikkerne støder sammen på ambassaderne

Forsvarsattachéembedet er et specielt område inden for det danske sektordiplomati, idet forsvarsattachéen er den eneste udsendte diplomat, der ligesom ambassadøren er akkrediteret i sin egen ret til værtslandet. Dermed er forsvarsattachéen sendt til værtsnationen for at repræsentere forsvarsministeren og forsvarschefen og udfører det militære diplomati på deres vegne. Ambassadøren er den administrative leder og chef på ambassaden, og derfor er forsvarsattachéen formelt set underlagt ambassadørens instruktionsbeføjelse, hvilket betyder, at ambassadøren kan uddelegere opgaver til forsvarsattachéen, som ikke nødvendigvis falder inden for dennes ressortområde. Selvom de to embeder principielt er adskilt, finder der en betydelig koordination og dialog sted mellem ambassadøren og forsvarsattachéen, da opgaver og interesser kan overlappe på især det sikkerhedspolitiske område, hvor der både er elementer af udenrigs- og forsvarspolitik.


Vores data peger på, at relationen mellem ambassadøren og forsvarsattachéen som udgangspunkt er god, men der er forhold, der kan forbedres. Det, som ville kunne skabe et reelt kultursammenstød mellem de civile diplomater og forsvarsattachéerne, er deres forskellige professionslogikker og kulturforståelser. Mødet mellem professioner italesættes af en forsvarsattaché ved at vende situationen om: "Forestil dig, at du tager en diplomat fra Udenrigsministeriet og siger til ham: 'nu bliver du forbindelsesofficer i Forsvarskommandoen'. Det er et lidt anderledes sprog."

Overordnet set finder vi tre dynamikker, der kan føre til et kultursammenstød. Først og fremmest sætter forsvarsattachéerne kollektivet over individet. Dernæst er deres beslutningskultur præget af en højere risikovillighed end de civile diplomater, og sidst men ikke mindst divergerer forsvarsattachéens tilgang til opgaveløsningen fra den civile diplomats.

I Forsvaret er der en klar hierarkisk orden, og forsvarsattachéerne har været gennem en lang karriere i Forsvaret, hvor de har lært at træffe beslutninger og lede soldater under vanskelige forhold. I den militære organisationskultur hersker der en stærk fælles korpsånd, hvor de lærer at sætte kollektivet over individet, og at opgaver løses bedst i fællesskab. Når forsvarsattachéerne udsendes til ambassaderne, er de *helt alene* og afkobles fra det militære kollektiv hjemme i Forsvaret. Mødet med diplomatiet og Udenrigsministeriet kan være

en uvant oplevelse, da de skal navigere i en anden kultur. Det er dog vigtigt at pointere, at forsvarsattachéerne er erfarne mennesker, der forstår at tilpasse sig. Derfor løser mange af forsvarsattachéerne situationen ved “at forsøge at lave et kollektiv omkring dem, som er på ambassaden.” Forsvarsattachéerne peger på, at kollektivet både kan skabes i samtaler ved kaffemaskinen, men også i f.eks. krisesituationer, hvor ambassadøren gør brug af deres specielle kompetencer og erfaringer til at bistå ambassaden. En forsvarsattaché beskriver, hvordan han under et terrorangreb, der ramte værtslandet, kunne bruge sine erfaringer fra tidligere udsendelser i konfliktzoner i en *light version*, hvor han hjalp ambassadens medarbejdere med at bearbejde situationen. Fælles for eksemplerne er, at attachéerne føler, at de ved at løse disse opgaver på ambassaden gør *det rigtige*. De bruger deres militære kompetencer og erfaringer til at gøre noget *irrelevant* ift. Forsvaret, men handlingen gavner ambassaden. Dette viser, at forsvarsattachéerne netop har fundet deres nye kollektiv på ambassaden.

Flere af forsvarsattachéerne påpeger, at de civile diplomater er mere fokuserede på individet og ønsker anerkendelse fra ledelsen hjemme i ministeriet. Her er den militære tankegang anderledes. En militærrådgiver sætter det på spidsen og udtaler: “Når jeg skriver hjem, skriver jeg ikke, at jeg har gjort noget. Det er holdet, som har gjort noget”. Dette kan også være et udtryk for, at forsvarsattachéerne ofte har mere erfaring og hviler mere i sig selv end deres civile modstykke. Netop fordi forsvarsattachéerne kommer fra en virksomhedskultur, hvor det er mere naturligt at arbejde med risici, fremstår de mere risikovillige end deres civile kolleger. En af forsvarsattachéerne forklarer, at de er villige til at tage beslutninger “på et kun delvist oplyst grundlag, og vi erkender i den beslutningsproces, at vi kommer til at begå fejl, og at der er risiko indbygget”. Omvendt kan dette ses som en kontrast til den kultur, der trives i Udenrigsministeriets udøvelse af diplomatiet, hvor tilgangen mere er, at “her har vi et problem, her er syv løsninger, men vi tør ikke at sige, hvilken én vi skal bruge.” Med andre ord kan diplomaternes til tider risikoaverse adfærd støde sammen med forsvarsattachéernes risikovillighed.

 **Vi hylder et princip omkring, at en 80 procent-løsning til tiden er bedre end en 100 procent-løsning, der kommer for sent.**

Dette kultursammenstød kan i nogle tilfælde komme til udtryk i opgaveløsningen. Én attaché beskriver hvordan: “Vi hylder et princip omkring, at en 80 procent-løsning til tiden er bedre end en 100 procent-løsning, der kommer for sent.” For den civile diplomat kan den rigtige proces derimod være et mål i sig selv. I det lys kan forsvarsattachéens mere mål- og resultatorienterede tilgang over for den civile leders procesorienterede tilgang ses som en form for måldivergens. Forskelligheden i opgaveløsningen kommer især til udtryk i indberetningerne, hvor forsvarsattachéerne er “opdraget til at gøre det kort, klart og præcist, så man har pointen med det samme”, hvorimod en civil di-

plomat udtaler: “Vi har fra politisk side behov for at brede os mere ud og beskrive kontekster osv.”

Selvom professionslogikkerne langt hen ad vejen kan forklare, hvorfor samarbejdet ude på ambassaderne nogle gange kan være udfordret, spiller personligheder selvfølgelig også en betydelig rolle. Derfor fremhæver forsvarsattachéerne vigtigheden af en forventningsafstemning mellem ambassadøren og forsvarsattachéen, da de netop kommer fra forskellige kulturforståelser. Forventningsafstemningen er med til at sikre, at ambassadøren forstår forsvarsattachéens anderledes tankegang, samtidig med at attachéen får en fornemmelse af ambassadørens mål.

Dynamikken ude på ambassaden

Vores empiri peger på, at der er nogle helt særlige forhold på spil, der kan påvirke dynamikken mellem forsvarsattachéen og ambassadøren, herunder forsvarsattachéens baggrund, ambassadetype og Danmarks forhold til værtslandet, jf. figur 3. Disse forhold kan være med til at påvirke, hvorvidt relationen mellem forsvarsattachéen og ambassadøren bliver succesfuld eller konfliktfyldt.

Figur 3: De underliggende faktorer, der kan påvirke relationen mellem forsvarsattachéen og ambassadøren



Note: Figuren viser de vigtigste påvirkningsfaktorer, som vi har identificeret på baggrund af vores datamateriale.

Forsvarsattachéens baggrund fungerer som springbræt

Et af de vigtigste forhold er forsvarsattachéernes baggrund. De fleste forsvarsattachéer har været i Forsvaret i 25-30 år, og de afviger derfor fra den typiske unge diplomat. Desuden er embedet ofte deres sidste eller næstsidste udsendelse, før de går på pension fra Forsvaret. Udover forsvarsattachéernes lange militære karriere er der flere baggrundsfaktorer, der spiller ind. Det drejer sig om, hvorvidt de tidligere har været udsendt som forsvarsattaché eller arbejdet i NATO, om de tidligere har varetaget civile opgaver i Forsvaret og

Forsvarsministeriet, eller om de har en akademisk baggrund. Alle disse faktorer har indflydelse på, hvordan relationen udfolder sig.

Fem af forsvarsattachéerne, vi har interviewet, har tidligere været udsendt som forsvarsattaché. De har dermed allerede mødt de krav og forventninger, der stilles til en attaché, og de har også lært at navigere i dem. De har lettere ved blive en del af det civile fællesskab på den nye ambassade, da de samme dynamikker og kulturforskelle er på spil. Nogle af forsvarsattachéerne har ligeledes været udsendt i NATO-regi, og de forskellige NATO-stillinger er ofte attachéernes første reelle møde med diplomatiet. En attaché beskriver det således: “[I NATO, red.] lærer man også et helt nyt spil at kende [...] Det var for en hardcore militærplanlægger lidt frustrerende til at begynde med.” Kendskabet til dette *spil* giver gode forudsætninger for at indgå i samarbejdet på de danske ambassader, og NATO kan derfor være en god militærdiplomatisk *legeplads*.

På samme måde kan tidligere ansættelser i Forsvarsministeriet give et indblik i de civile arbejdsprocesser. Kendskabet til centraladministrationen gør det nemmere for dem at koordinere opgaver og samarbejde med Udenrigsministeriets diplomater. Dermed er risikoen for potentielle samarbejdsproblemer reduceret. Hvis attachéen derudover har suppleret deres militære baggrund med en akademisk uddannelse, vil samarbejdsrelationen gå mere gnidningsfrit, da professionslogikken nærmer sig den civile myndighed. De forskellige baggrunde er med til at give forsvarsattachéerne nogle helt andre forudsætninger for samarbejdet med den civile leder.

Fra enmandshær til militær enhed – ambassadetype og størrelse kan påvirke relationerne

Danmark er en småstat, og der er derfor heller ikke ressourcer til at have attachéer til at repræsentere det danske Forsvar på alle ambassader. På samme måde er det de færreste af de ambassader, hvor Danmark har forsvarsattachéer udsendt, at der er en reel forsvarsafdeling, og forsvarsattachéerne sidder oftest som deres egen *enmandshær* på ambassaden. Derudover er der stor forskel på, i hvor høj grad resten af ambassaden eller repræsentationen arbejder med forsvars- eller sikkerhedspolitiske emner. Både ambassadetype, -størrelse og antallet af udsendte fra Forsvarsministeriet kan have betydning for samarbejdet mellem forsvarsattachéen og de civile diplomater.

De fleste af forsvarsattachéerne italesætter, at samarbejde på tværs af ambassaden både er naturligt og nødvendigt, da de typisk er de eneste i uniform. En tidligere forsvarsattaché siger f.eks., at ”det vil fandme være ensomt, hvis man ikke spillede bold med de andre. Så kunne man sidde der i sit hjørne og skrive hjem.” En anden relevant faktor ift. til ambassadetype handler om, hvilke opgaver ambassaden især arbejder med. Der er nogle ambassader, hvor forsvarspolitikken i højere grad overlapper med ambassadens andre opgaver. Her er tæt samarbejde mellem ambassaden og forsvarsattachéen ekstra nødvendigt. På ambassader, hvor sikkerhedspolitik i høj grad er i fokus, kan man

forestille sig, at der er flere samarbejdsvanskeligheder internt grundet overlap i ressortområder. Forsvarsattachéerne på disse ambassader italesætter dog, at da man er alene som attaché og ofte befinder sig på små ambassader, er det forholdsvist nemt ikke at træde andre over tæerne.



da man er alene som attaché og ofte befinder sig på små ambassader, er det forholdsvist nemt ikke at træde andre over tæerne

På de multilaterale repræsentationer vil der ofte være et større opgaveoverlap på tværs og dermed et større behov for intern koordinering. Derudover er der på disse repræsentationer oftest udsendte medarbejdere fra andre ministerier end Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet. Det tværministerielle arbejde er hverdag og professionslogikken dækker ikke kun Udenrigsministeriets diplomater, men en bredere ressortpalette. Sådanne forhold kræver, at alle udsendte forsøger at integrere de forskellige arbejdsgange, der bliver bragt til bordet, så ikke en enkelt attaché skal forsøge at underlægge sin arbejdsmetode Udenrigsministeriets præmisser.

Af alle ambassaderne og repræsentationerne er det dog Den Danske NATO-Repræsentation, der adskiller sig mest. Her er der et højt antal af udsendte fra Forsvarsministeriet i form af både militærrådgivere og civile forsvarsrådgivere.² Samtidig er overlappet mellem de civile og militære opgaver stort, da begge bevæger sig ind og ud af det politiske gråzoneområde, som sikkerhedspolitikken kan ses som. På NATO-repræsentationen er der i alt otte militærrådgivere, som er udsendt af Forsvarskommandoen, hvilket er langt flere end på nogen anden repræsentation. NATO-repræsentationen er dermed ikke karakteriseret af, at militærrådgiveren er en *enmandshær*. Man kan dermed forvente, at relationerne i højere grad kan resultere i misforståelser og uoverensstemmelser, da ingen af parterne lige så naturligt integrerer sig i den andens organisationskultur. Omvendt er informationsasymmetrien ikke nødvendigvis lige så stor mellem de civile og militære aktører i NATO som på andre ambassader, da alle parter trods alt beskæftiger sig med forsvaret – omend det er praktisk eller politisk.

Kulturforskellene på NATO-repræsentationen manifesteres symbolsk ved, at de civile går i jakkesæt, mens de militære går i uniform. Kulturforskellene italesættes tydeligt fra begge sider, hvor det militærfaglige personale beskrives som mere risikovillige, systematiserede, praktiske og virkelighedsnære, omend de også kan opfattes som hierarkiske og "firkantede". Omvendt italesætter en militærrådgiver med et glimt i øjet de civile som papirflyttende "djøffere", der sjældent har været ude i virkeligheden. På trods af kulturforskellene er de på NATO-repræsentationen opmærksomme på hinandens forskelle og de bestræber sig på at overkomme disse, samtidig med at de respekterer hinandens (nødvendige) forskelligheder. En militærrådgiver udtaler således:

”Mit udgangspunkt er jo ikke, at der nu er én af dem i jakkesæt, der bevidst har gjort sig umage på at ødelægge dagen for [mig, red]. Jeg håber alle kommer ind og tænker, nu giver vi den lige gas. Men når det er sagt, så kommer vi fra vidt forskellige baggrunde.”

På samme måde beskriver en diplomat fra Udenrigsministeriet behovet for at samarbejde:

”Vi er gode til at samarbejde, men i og med at den politiske og den militære verden er forskellig, så skal man arbejde på at forstå hinanden i de forskellige verdener [...] hvis vi ikke gør det, forstår vi ikke, hvilke informationer som er nyttige for hinanden [...] Det er et work in progress.”

Begge citater indledes med en forståelse for den anden part, men glider automatisk over i en pointering af, at de forbliver forskellige. Den civil-militære dynamik, er derfor i høj grad til stede i de forhold, der foregår internt på NATO-repræsentationen. Disse tendenser gør sig selvfølgelig gældende på alle ambassader og repræsentationer, men alt andet lige er det nemmere træde nogen over tærne, jo flere medarbejdere, der interageres med.

Det politiske forhold til værtslandet – en kompleks balancegang

Én tredje faktor, der kan påvirke relationerne, er det politiske forhold til værtslandet. De forsvarsattachéer, som befinder sig i et ligesindet eller sågar et allieret land, har lettere adgang til kernen af det militære- og sikkerhedspolitiske maskinrum. Dette skaber en fordel ift. forsvarsattachéens mulighed for at løse opgaverne og muligheden for at dele information med ambassadøren, da viden ikke er klassificeret i lige så stort omfang. Anderledes står det til for forsvarsattachéerne, der befinder sig i om ikke et fjendeland så et potentielt ikke-ligesindet land, hvor man kan forvente, at samarbejdsrelationerne kan være mere konfliktfyldte grundet barrierer i værtslandet. Her er det dog vigtigt at differentiere mellem de forskellige ikke-ligesindede lande. I nogle af disse, såsom Afghanistan, Mali og De Forenede Arabiske Emirater, er adgangen til regeringsorganerne lettere end i Kina og Rusland. Forsvarsattachéernes udgangspunkt i Kina og Rusland er anderledes, fordi de ikke har den samme adgang til værtslandets forsvars- og sikkerhedspolitiske kerne. Alligevel er forsvarsattachéernes rolle på disse ambassader vigtige, da de har lettere adgang til andre ligesindede militære aktører, der kan dele viden. En viden, der giver ambassaden nogle facetter, de ellers ville misse, hvis der ikke var en forsvarsattaché til stede. Derudover er det værd at nævne, at forsvarsattachéen i Kina har en bred akademisk erfaring, hvilket er en fordel, da de kinesiske akademiske kontakter ofte giver større informationsafkast end kontakterne i den kinesiske regering.

Opsummeret kan det konkluderes, at samarbejdsrelationen mellem ambassadøren og forsvarsattachéen fungerer godt, selvom de tilhører forskellige professionslogikker. Deres samarbejdsrelation påvirkes i nogen grad i en positiv eller negativ retning, alt efter hvilke af de ovennævnte faktorer der er på spil.

Det er derfor vigtigt tidligt i attachéembedet at holde en forventningsafstemning med ambassadøren og få klarlagt relationens rammer.

Komplekse relationer til myndighederne derhjemme

Det vil være en forsimplet opfattelse at tro, at attachéen kun *lever* sit liv på ambassaden. Når det kommer til forsvarsattachéens relationer til myndighederne hjemme i Danmark, bliver billedet mere komplekst. Dette skyldes, at forsvarsattachéerne ikke blot skal koordinere og referere til ambassaden, men en hel skare af aktører, såsom Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen, Hæren, Flyvevåbnet og Søværnet. Billedet er derfor langt mere komplekst end ude på de enkelte ambassader. Grundet det komplekse aktørbillede og distancen i tid og rum kan der let opstå misforståelser og divergerende mål mellem forsvarsattachéen og de hjemlige myndigheder, hvorimod man på ambassaderne har større incitament til at indgå kompromisser og skabe et kollegialt fællesskab.

Forsvarsministeriets værktøjskasse til at sikre gnidningsfrie relationer

Formelt set er forsvarsattachéen udsendt af Forsvarsministeriet, og ministeriet er da også den primære hjemlige myndighed, som forsvarsattachéerne refererer til. Her er det relevant at pointere, at Forsvarsministeriet består af både militærfagligt- og civilt personale, og derfor vil samarbejdet ikke i samme grad være kendetegnet af forskellige professionslogikker. Dette er dog ikke ensbetydende med, at samarbejdet forløber uden gnidninger. I samarbejdsrelationen kan Forsvarsministeriet derfor benytte sig af tre grundlæggende instrumenter for at sikre gnidningsfrie relationer mellem dem og forsvarsattachéen. Disse instrumenter er rekruttering, incitament og overvågning.



Forsvarsattachévirket er kendetegnet ved en enorm arbejdsmæssig frihed, hvilket i sig selv kan være en udfordring, da attachéerne kan begynde at forfølge deres egne mål. Flere af attachéerne påpeger dette problem og udtaler, at de på den ene side trives og gerne vil være attachéer igen, men at de finder det nødvendigt at komme hjem til Forsvaret først

Forsvarsministeriet kan for det første rekruttere forsvarsattachéerne med henblik på de påvirkningsfaktorer, der vedrører attachéernes baggrund. På den måde kan ministeriet forsøge at sikre den bedst mulige opgaveløsning, men i denne rekrutteringsfase er der dog nogle faldgruber. Tidligere udsendelser som forsvarsattaché kan, som nævnt, sikre erfaring. Omvendt er faren ved dette, at forsvarsattachéer, der har været i udetjenesten i mange år, kan blive afkoblet fra Forsvarsministeriet, dets prioriteter og arbejdsgange. Forsvarsattachévirket er kendetegnet ved en enorm arbejdsmæssig frihed, hvilket i sig selv kan være en udfordring, da attachéerne kan begynde at forfølge deres egne mål. Flere af attachéerne påpeger dette problem og udtaler, at de

på den ene side trives og gerne vil være attachéer igen, men at de finder det nødvendigt at komme hjem til Forsvaret først. En militærrådgiver kommer med et skoleeksempel på, hvorfor det er vigtigt for en forsvarsattaché at have været i begge lejre, og hvorfor det er vigtigt at komme hjem til Danmark igen. Han fremhæver, at han havde svært ved at genkende nogle af de beslutninger, han traf, da han sad i administrative funktioner væk fra kampens hede, og at beslutningerne kunne virke helt absurde, når han selv skulle realisere dem i *den virkelige verden*. Dette tydeliggør, hvor hurtigt man bliver socialiseret ind i den kultur, man befinder sig i, og dermed vigtigheden af, at forsvarsattachéerne roterer jævnlige.

Hvor rekruttering er ét instrument i værktøjskassen, kan incitamenter og sanktioner benyttes til at sikre optimal opgaveudførelse under udsendelsen. I Udenrigsministeriet arbejder de fleste ambassader ud fra et indtjeningsmål, der kan danne grundlag for, at ambassaden får frataget personale eller midler (Marcussen, 2017: 92). Dette gør sig ikke gældende for forsvarsattachéerne, der hverken belønnes eller sanktioneres på baggrund af resultater. Forsvarsministeriet baserer i højere grad deres styringsværktøjer på forsvarsattachéens arbejdsadfærd end på en måling af specifikke resultater. Derfor skal Forsvarsministeriet sørge for at benytte sig af de rette incitamenter, hvilket både kan være goder, såsom løn, bolig, udetillæg og ægtefællebidrag mm., såvel som goder i form af en høj grad af frihed til at definere egne arbejdsopgaver. Derudover kan Forsvarsministeriet tillægge forsvarsattachéerne en højere militærgrad, når de udsendes, som dog ofte tilbagejusteres, når de kommer hjem igen. I den forbindelse er det også relevant at påpege, at de fleste forsvarsattachéer ikke nødvendigvis ser attachéstillingen som karrierefremmende ift. Forsvaret, da de er *ude af øje, ude af sind* under udsendelse. Dette indikerer, at stillingen oftere er et *valg* i forsvarsattachéernes karriere, end det er et reelt *karrierevalg*.

Forsvarsministeriet kan også benytte overvågning som en styringsmekanisme. Dog vanskeliggøres overvågning af forsvarsattachéen af den geografiske afstand og tidsforskel mellem parterne. Den primære kontakt mellem Forsvarsministeriet og forsvarsattachéen foregår via den landeansvarlige i ministeriet. Derfor er det den landeansvarlige, som har bedst mulighed for at overvåge forsvarsattachéens arbejde. Generelt italesættes samarbejdet mellem den landeansvarlige og forsvarsattachéen som godt og brugbart. Dog kan det være u hensigtsmæssigt, at der til tider er stor udskiftning blandt de landeansvarlige, hvilket øger sandsynligheden for informationsasymmetri og kan medføre et videnstab. Eksempelvis har én forsvarsattaché gennem to år haft fem forskellige landeansvarlige.

Det primære værktøj som Forsvarsministeriet benytter i koordineringen og til dels overvågningen af forsvarsattachéerne er det årlige prioritetspapir. Her nedfældes det på skrift, hvilke prioriteter og opgaver attachéen skal have for det kommende år. Imidlertid anses prioritetspapiret i højere grad som et fokuseringsværktøj, og der er heller ingen belønning eller straf alt efter, om opga-

verne udføres. Det er dog ofte attachéen selv, der udformer prioritetspapiret, hvilket svækker overvågningsaspektet ved værktøjet.

Selv hvis Forsvarsministeriet benytter sig af disse styringsværktøjer, kan andre faktorer fortsat resultere i, at måldivergensen øges. Travlhed hjemme i ministeriet, få instruktioner og manglende politisk opmærksomhed i flere lande kan betyde, at forsvarsattachéen føler, at han bevæger sig ud på usikker grund. En af forsvarsattachéerne beskriver netop kommunikationen mellem ham og Forsvarsministeriet som en ”envejskommunikation” fra hans side, og at det ville ”berige samarbejdet væsentligt, hvis det bliver en tovejskommunikation.” Hvis forsvarsattachéerne skal have mulighed for at udføre deres opgaver i overensstemmelse med ministeriets interesser, er det vigtigt, at Forsvarsministeriet husker at videreformidle deres mål og politiske prioriteringer til forsvarsattachéen – især når politiske prioriteter hurtigt kan ændre sig.

Lige børn leger bedst – Forsvarskommandoen og værnene


Forsvarskommandoen er den overordnede militære kommandomyndighed i Danmark, herunder findes også de tre værn, Hæren, Flyvevåbnet og Søværnet. Ikke alle forsvarsattachéer kommunikerer direkte med Forsvarskommandoen, og graden af kontakt mellem dem afhænger af, hvor meget operativt samarbejde, der er med værtslandet. Forsvarsattachéen og Forsvarskommandoen medarbejdere deler i højere grad den samme professionslogik, hvilket kan styrke samarbejdsrelationen, men der kan stadig opstå udfordringer.

Hvis forsvarsattachéens opgave er operationelt funderet, er det især vigtigt at have et opdateret netværk i Forsvarskommandoen. Én forsvarsattaché påpeger: ”Man kan være nok så dygtig og komme flyvende ind fra højre, men hvis man ikke har et netværk derhjemme, kan det være rigtig svært at fungere.” Dermed er det en klar fordel i opgaveløsningen, hvis forsvarsattachéen har haft en tidligere stilling i Forsvarskommandoen, hvorfor de hurtigere kan animere deres netværk, da de ved, hvem de skal kontakte.

Det kan til tider være svært for forsvarsattachéen at vide, hvilken af de mange myndigheder de skal henvende sig til. Hvis en attaché kommer fra en tidligere stilling i Forsvarskommandoen og dermed har et glimrende netværk dér, kan det være fristende at gå gennem Forsvarskommandoen, da de deler samme professionslogik, selvom det er Forsvarsministeriet eller Udenrigsministeriet, der er den ansvarlige myndighed for opgaven. Dermed kan de hoppe de lange processer, som ofte kendetegner de civile ministerier, over. Der opstår imidlertid et problem, hvis forsvarsattachéen på den måde går uden om Forsvarsministeriet og direkte til Forsvarskommandoen. Problemet kan refereres til som en *double blind*, og det opstår ved, at Forsvarskommandoen kan være uvidende om, at Forsvarsministeriet holdes ude af loopet og vice versa. Forsvarsministeriet kan i sådanne situationer få opfattelsen af, at forsvarsattachéerne ikke passer deres opgaver, selvom det modsatte potentielt kan være gældende. Dermed kan der opstå situationer, hvor viden går tabt mellem aktørerne.

Forberedelsen kan optimeres

Hvad enten der er tale om relationen mellem forsvarsattachéen og den hjemlige myndighed eller de civile diplomater ude på ambassaden, er det især forberedelse og forventningsafstemning, der kan lette samarbejdet. Gennemgående for alle interviews er italesættelsen af mangel på forberedelse. Langt de fleste forsvarsattachéer vi har talt med forklarer, at den administrative overgang til Udenrigsministeriet har været den sværeste, hvor det især er overgangen til de nye og anderledes systemer, de bruger meget tid på at forstå. Udover en potentiel samtale med HR om de praktiske aspekter, hvilket ikke italesættes af attachéerne som noget, de har deltaget i, så er der ingen forberedelse fra Udenrigsministeriets side – hverken ift. de administrative forhold eller livet på ambassaderne. Dette på trods af, at alle Udenrigsministeriets diplomater bliver sendt på kursus før udsendelse. Omvendt brugte Udenrigsministeriet ressourcer på at sende en forsvarsattaché på en uges HEAT-kursus (Hostile Environment Awareness Training) i England før udsendelse til Afghanistan. Dette var på trods af, at attachéen tidligere havde været udsendt i krig af flere omgange og i højere grad ønskede hjælp til de administrative forhold.

 **attachéerne risikerer at blive tabt mellem to stole og dermed glemte i navigationen mellem de forskellige myndigheder. Problemet opstår, fordi myndighederne er organisatorisk adskilte, mens forsvarsattachéerne arbejder på tværs**

I Udenrigsministeriet har man en forventning om, at attachéerne lærer om det administrative af deres kollegaer ude på ambassaderne. I praksis har diplomaterne her for travlt til at hjælpe. Disse forhold understreger, at attachéerne risikerer at blive tabt mellem to stole og dermed glemte i navigationen mellem de forskellige myndigheder. Problemet opstår, fordi myndighederne er organisatorisk adskilte, mens forsvarsattachéerne arbejder på tværs. Man risikerer derfor, at der ligger en stor og unødvendig koordineringsbyrde på forsvarsattachéernes skuldre, som kunne undgås, hvis de forskellige myndigheder bliver bedre til at tale sammen.

I Forsvarsministeriet har de en plan om, at alle attachéerne inden udsendelse skal nå rundt i ministeriets kontorer, Forsvarskommandoen samt de forskellige værn, hvilket ikke altid følges til dørs. I forlængelse heraf udtaler nogle af forsvarsattachéerne, at de ved udsendelsens start måtte bruge tid på at finde ud af, hvad stillingen indebar. På samme måde følger Forsvarsministeriet heller ikke op på, om forsvarsattachéen bliver forberedt af Udenrigsministeriet. Ligeledes foretages der ikke altid en forventningsafstemning ude på ambassaden, når forsvarsattachéen ankommer. Forsvarsattachéembedet er, som nævnt, det ældste attachéembede i Danmark, og man skulle derfor tro, at koordineringen på tværs af de hjemlige myndigheder ift. forberedelse er velkoordineret. I stedet peger datamaterialet på, at der måske netop er en opfattelse af *business as usual*, og at hvert ministerium går ud fra, at de andre forbereder

forsvarsattachéen. Dette kan igen resultere i, at forsvarsattachéerne nemt bliver tabt mellem to stole.

Ressourcer er sparsomme

Et andet eksempel, der understreger den organisatoriske afkobling mellem de hjemlige myndigheder, er løsningen af eventuelle ressourceproblemer. Forsvarsattachéerne er typisk en *enmandshær*, og derfor er det et gennemgående træk, at de kan mangle ressourcer til at fuldføre deres opgaver. Mange forsvarsattachéer anerkender dog at tilførsel af ekstra ressourcer er *nice to have* frem for *need to have*. En af attachéerne pointerer i den forbindelse, at han må gå ud fra, at Forsvarsministeriet er tilfredse med det arbejde, han leverer, da de ikke direkte udtrykker en utilfredshed, og "så behøver de jo ikke at hælde flere penge efter mig." Dette tyder på, at Forsvarsministeriet ikke tydeligt formår at give feedback og kommunikere klart til forsvarsattachéerne, hvorvidt opgaveløsningen er tilstrækkelig.

Ud af alle de forsvarsattachéer vi har interviewet, er det især forsvarsattachéerne i Kina og Rusland, der italesætter, at ressource manglen reelt påvirker deres opgaveløsning. Disse attachéer befinder sig i et ikke-ligesindet land, og de kan derfor ikke bruge de lokalansatte til fulde, da de sjældent er sikkerhedsgodkendte. Hertil kommer, at de lokalansatte ikke har diplomatisk immunitet, hvilket betyder, at de ikke er beskyttet i tilfælde af konflikt med værtsnationen. En lokalansat ansættes af Udenrigsministeriet, men hvis Forsvarsministeriet ønsker, at den ansatte skal stå til rådighed for mere end et halvt årsværk, kræver dette, at Forsvarsministeriet betaler for det. Hvis forsvarsattachéen derimod ønsker en praktikant, er det ambassadøren, der skal anmode Udenrigsministeriet om det. Ressourceproblemer skal, som eksemplet viser, løses på baggrund af flere forskellige myndigheder og interesser, hvilket i sig selv vanskeliggør, at en løsning kan findes.

Forsvarsattachévirket er ikke business as usual

Overordnet set fungerer samarbejdsrelationen mellem forsvarsattachéen og ambassadøren rigtig godt. Dog er forsvarsattachévirket kendetegnet ved et komplekst sæt af aktører og forskellige professionslogikker, hvilket kan resultere i en række udfordringer. Konsekvenserne af professionslogikken kan påvirkes ude på ambassaderne i en positiv eller negativ retning af forsvarsattachéens baggrund, ambassadetype og det politiske forhold til værtsnationen. Anderledes ser det ud ift. myndighederne derhjemme. Hvor man på ambassaderne har et større incitament til at indgå kompromisser og skabe et kollegialt fællesskab, er relationen hjemad til mere kompleks. Grundet distancen i tid og rum kan der lettere opstå misforståelser og divergerende mål mellem forsvarsattachéen og de hjemlige myndigheder. Her er værktøjer som rekruttering og incitamenter afgørende for forsvarsattachéens opgaveløsning, ligesom det er essentielt, at myndighederne informerer forsvarsattachéerne om, hvad deres reelle mål er. Medtager man både relationen til ambassadøren og myndighederne derhjemme, er der tegn på, at forsvarsattachéen kan blive tabt

mellem to stole – især ift. forberedelse og ressourcer. Tilgangen til attachévirket bør dog ikke være *business as usual*, og derfor formulerer vi en række anbefalinger for sektordiplotiet på forsvarsområdet, som kan fungere som inspiration til virkets fremtidige udformning.

Policyanbefalinger rettet mod Forsvarsministeriet

1) *Formalisér forberedelse og overlevering for forsvarsattachéerne inden udsendelse.* Hver forsvarsattaché har på baggrund af tidligere erfaring forskellige behov for forberedelse før udsendelsen. Ved at tale med forsvarsattachéen om disse behov og dermed tilpasse forberedelsen undgår man at tabe attachéen mellem to stole. Selv hvis den primære forberedelse skal foregå i Udenrigsministeriet, er det vigtigt at følge op på, at denne reelt gennemføres. På samme måde kan der fra Forsvarsministeriet initieres en mere formel overlevering mellem den forhenværende og den nye forsvarsattaché, så der ikke går information tabt i skiftet, hvilket har været tilfældet for flere af attachéernes vedkommende.

2) *Stabilisér kontakten med Forsvarsministeriet ved at undgå for stor rotation blandt de landeansvarlige.* Risikoen for misforståelser og tab af information og viden stiger, jo oftere forsvarsattachéen får en ny landeansvarlig, da samarbejdet og dermed kommunikation skal genopbygges.

3) *Tildel forsvarsattachéerne i lande som Rusland og Kina en assistent, eller justér forventningerne til forsvarsattachéernes opgaveudførelse.* Den foretrukne løsning på ressourceproblemet ville ifølge attachéerne være at udsende en dansk officer, som kan værtsnationens sprog og kan sikkerhedsgodkendes som assisterende forsvarsattaché. Det næstbedste ville være en lokalansat dansker, der kan sikkerhedsgodkendes. Forsvarsministeriet kan også oprette en *flyvende assistent tjeneste* med to-tre assistenter, der kan flyve ud og hjælpe forskellige attachéer i spidsbelastede perioder. Problemet med dette ville selvfølgelig være, at de *flyvende assistenter* skulle være generalister og derfor ikke have nogen nævneværdig forståelse for f.eks. kinesiske eller russiske forhold. Er ressourcerne ikke tilstrækkelige til disse anbefalinger, er det vigtigt at italesætte dette overfor attachéerne og samtidig nedjustere forventningerne til opgaveløsningen på de respektive ambassader for at undgå stress, frustrationer og utilstrækkelighed blandt forsvarsattachéerne. Sidstnævnte forhold gælder på tværs af alle forsvarsattachéer.

4) *Formalisér en jævnlig opdatering af attachéerne vedrørende politiske og forsvarsmæssige emner.* Når forsvarsattachéerne sidder på ambassaderne rundt omkring i verden, afkobles de nemt fra de hjemlige forhold og prioriteter. Ved jævnligt at opdatere dem om, hvilke politiske og forsvarsmæssige prioriteter der fylder i Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen, har forsvarsattachéerne nemmere ved at forstå konteksten for deres arbejdsopgaver og udføre disse i overensstemmelse med myndighedernes ønsker. Opdateringen kan f.eks. foregå over virtuelle møder eller via et månedligt nyhedsbrev.

5) *Etablér et formaliseret forum for kontakten mellem forsvarsattachéerne.* Ved at etablere et formaliseret forum, hvor forsvarsattachéerne kan diskutere attachévirkets format, give gode råd og vidensdele med ligesindede, kan man skabe bedre relationer attachéerne imellem, som også kan benyttes uformelt i den daglige opgaveløsning. Et sådan forum bør give mulighed for, at attachéerne kan tale sammen i mindre grupper, der evt. kan inddeles efter attachéernes placering eller lignende. Attachéerne sidder oftest alene på ambassaderne, og ved at etablere et formaliseret kommunikationsforum skaber man grobund for de mere uformelle og kollegiale fællesskaber, der oftest er de fora, der for alvor fremmer samarbejdet.

6) *Gør rotationsprincippet til et udgangspunkt for rekruttering af forsvarsattachéer.* Erfaring fra tidligere forsvarsattachéstillinger er en styrke i rekrutteringen af en kandidat til en attachépost. For at undgå at forsvarsattachéerne afkobles fra de hjemlige myndigheder og dennes prioriteringer og arbejdsgange, er det dog vigtigt, at forsvarsattachéerne mellem attachéposter vender hjem til Forsvaret. Dette giver yderligere den fordel, at attachéernes tillærte kompetencer kan benyttes i en hjemlig kontekst.

7) *Styrk relationsopbygningen mellem forsvarsattachéen og Forsvarsministeriet gennem gensidige besøg.* For at styrke og lette samarbejdsrelationen yderligere kræver det, at forsvarsattachéen og særligt den landeansvarlige har mulighed for at interagere fysisk. Forsvarsattachéerne forsamlés formelt to gange årligt derhjemme og opfordres samtidig til at afholde møder med de hjemlige myndigheder. Man vil med fordel kunne ændre opfordringen til et krav, der kan initieres af den landeansvarlige, da det er langt fra alle, som i realiteten benytter sig af muligheden. Endvidere kan informationsasymmetrien mindskes, hvis den landeansvarlige besøger forsvarsattachéen på dennes ambassade, da det giver et konkret indblik i forsvarsattachéens virkelighed.

8) *Udbred information om forsvarsattachéembedet, så viden om embedet ikke lever i et vakuum.* Forsvarsattachéembedet er et uudforsket område. Det gælder både for offentligheden, men flere af forsvarsattachéerne italesætter også selv, at de før udsendelsen var i tvivl om verkets format. Derfor er der et behov for at udbrede kendskabet hertil gennem udbygning af Forsvarsministeriets hjemmeside, men også f.eks. oplæg på officersuddannelsen, på andre relevante uddannelser og blandt den almene offentlighed.

Policyanbefalinger rettet mod Udenrigsministeriet

1) *Forbedr forberedelsen ved at sende attachéerne på førudsendelsesforløb.* Udenrigsministeriet tilbyder allerede deres egne ansatte sådanne forløb. Dette ville lette overgangen for attachéerne betydeligt og er relativt nemt at etablere for Udenrigsministeriet. Her er det vigtigt at bruge tid på kort at sætte attachéerne ind i, hvilke administrative systemer der kommer til at være anderledes end dem, de er vant til.

2) *Etablér et specifikt attachékursus for alle specialattachéer.* Man kan yderligere udbygge forberedelsen ved at etablere et kursus specifikt rettet mod attachéer. Dette kan med fordel indeholde en form for faglig indføring af attachéerne i diplomatlivet i Udenrigsministeriet, herunder også hvordan Udenrigsministeriet ser på specialattachéerne på repræsentationerne. Her kunne de andre ressortministerier med fordel deltage i etableringen af kurset, så der allerede hjemmefra er lagt en linje for, hvordan attachéerne bedst indføres i et andet ministerium. Dette skal være med til at gøre samarbejdsrelationen ude på ambassaden mere gnidningsfri.

3) *Formalisér forventningsafstemning mellem specialattachéen og ambassadøren ved attachéens ankomst.* På mange ambassader foregår der allerede en forventningssamtale ved starten af forsvarsattachéens udsendelse. Der er dog flere tilfælde, hvor disse aldrig bliver initierede eller glemt i hverdagens travlhed. Pga. professionslogikken, attachéembedets selvstændighed samt de skiftende chefer er det vigtigt, at forventningsafstemningen finder sted, da den kan have indflydelse på, hvorvidt arbejdsrelationen påvirkes i en positiv eller en negativ retning.

Tekstboks 1: Datamateriale

Vores analyse bygger på et datamateriale bestående af 25 interviews med både nuværende og forhenværende forsvarsattachéer, militærrådgivere og forsvarsrådgivere samt civile medarbejdere fra Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet. Vores datamateriale spænder bredt og har en repræsentativitet på 16 ud af 18 danske ambassader og repræsentationer, hvor der er udstationeret forsvarsattachéer³, ligesom flere af forsvarsattachéerne har været udsendt af flere omgange på forskellige ambassader.

Noter

- 1 Den første tak skal naturligvis gå til alle nuværende såvel som tidligere forsvarsattachéer, militærrådgivere og forsvarsrådgivere, der har afsat tid til at tale med os. Dertil kommer de ansatte i udenrigstjenesten og i Forsvarsministeriet, der ligeledes har deltaget i interviews.
- 2 NATO-Repræsentationen består af en civil søjle, DANATO, en militærsøjle, DAMIREP, samt en administrativ enhed. DANATO består desuden af udsendte civile diplomater fra både Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet
- 3 Danmark har d. 15.11.2020 oprettet en ny ambassade i Irak. Her er der to danske forsvarsattachéer akkrediteret til Irak og sideakkrediteret til Kuwait. De to stillinger var dog ikke offentliggjort på tidspunktet for dataindsamlingen.

Litteraturliste

- Eisenhardt, Kathleen M. (1989), "Agency Theory: An Assessment and Review", *Academy of Management Review*, 14(1): 57-74.
- Feaver, Peter (2003), *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- Finansministeriet (2020), *Finanslov for finansåret 2020. Tekst og anmærkninger § 12. Forsvarsministeriet*, Finansministeriet, <https://fm.dk/media/17679/fl20a12.pdf>
- Marcussen, Martin (2017), *Diplomati fra bar bund. Hverdagens diplomati på de danske ambassader*, København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Marcussen, Martin og Svend Roed Nielsen (2019), *På mission i Danmark. Diplomatisk tiltrækningskraft til debat*, København: Djøfs Forlag.
- Marcussen, Martin (2020), "Udenrigsministeriet anno 2020", *Økonomi & Politik: Udenrigsministeriets 250 års jubilæum*, 93(1): 6-20.