



Executive summary

Dansk veteranpolitik er for nærværende ikke-eksisterende. Tiltag og forslag har været spredt fægtning baseret mere på holdninger end på egentlig viden om behovet blandt veteraner og ikke mindst generel viden om veteranområdet.

Derudover eksisterer der ikke nogen dansk officiel definition af veteraner, hvilket forstærkes af det faktum, at selv om en soldat kan defineres som veteran, er det ikke ensbetydende med, at han føler sig som én.

Derfor indleder dette brief med at argumentere for et forslag til en definition, der kan danne grundlag for de videre drøftelser.

Endelig peger konklusionen på tre områder, der bør sættes ind på indledningsvis. For det første skal området undersøges til bunds, for det andet skal det institutionelt forankres og for det tredje skal områdets aktører og tiltag samles og koordineres. Derved vil en dansk veteranpolitik kunne varetage den rolle veteraner har brug for, nemlig en politik der afklarer og styrker sammenhængen mellem de områder, der er relevante for danske veteraner.

Januar 2009

På vej mod en dansk veteranpolitik?

Michael Jedig Jensen

mjj@diis.dk

www.diis.dk/mjj

Denne publikation indgår i DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier, som foretages på en bevilling fra Forsvarsministeriet.

INDLEDNING

Veteranpolitik i Danmark, eller snarere manglen på samme er præget af ikke at have defineret, hvem der er veteraner, dels ikke at være gennemgribende undersøgt og endelig at have interesse for et større antal aktører. Ser man på diskussioner og tiltag på veteranområdet i såvel Danmark som i udlandet er det tydeligt, at emnet for det første har berøring med en lang række andre områder, men ikke mindst er præget af mange følelser og værdier. Den nyligt opdukkede strid mellem det officielle flyvevåben og de gamle pilotveteraner om opstillingen af en buste af det danske flyver-es fra anden verdenskrig, Kaj Birksted, illustrerer alle ovenstående pointer og giver samtidig anledning til en række grundlæggende spørgsmål. Spørgsmål som hvem og hvad der definerer en veteran, hvilken rolle en veteranpolitik skal spille og i den forbindelse hvilken afgrænsning der kan være tale om, er nogle af de spørgsmål der vil blive behandlet i dette brief. Indledningsvis vil dette brief derfor komme med et bud på en dansk definition af veteraner, og ud fra denne definition kortlægge det veteranpolitiske landskab. Afslutningsvis vil briefet gennem såvel danske som udenlandske tiltag og erfaringer komme med et sæt anbefalinger i retning af en fremtidig dansk veteranpolitik.

DANSKE VETERANER – HVEM ER DE?

Som det første er det nødvendigt at gøre sig klart, hvem det er vi taler om. I Norge defineres veteraner som:

”militært personel som har afsluttet en tids- og sted-afgrænset skarp operation i indland eller udland”,

mens den britiske definition peger på:

”alle der på ethvert tidspunkt har tjent i Hendes Majestæts væbnede styrker uafhængigt af tjenestetidens længde”

De to definitioner er vidt forskellige, da den norske definition ekskluderer den del af de militært ansatte, der ikke har deltaget i ”skarpe” operationer, mens den britiske definition til gengæld inkluderer alle, der har været ansat i de væbnede styrker. Forskellen afspejles bedst i deres formål, hvor fokus i Norge er rollen som kompetencecenter, mens det i Storbritannien er som serviceyder. Præmissen for den norske definition er oprettelsen af *Forsvarets Veteranadministrasjon (FVA)*, der fungerer som kompetencecenter i forhold til veteranområdet, dvs. eksempelvis fungerer som rådgivende myndighed, koordinerer og varetager alle tiltag og indsatser samt har kontakten til frivillige veteranorganisationer. I Storbritannien har man ligeledes oprettet *Service Personnel and Veterans Agency (SPVA)*, der om end i et langt større omfang i såvel antal veteraner som ydelser, er omdrejningspunkt for al veteranaktivitet i Storbritannien, herunder administrering af pension, støtte til sårede og efterladte samt repatriering. Den bredere definition og de bredere målsætninger gør således SPVA til et regulært supplement til det offentlige social-, sundheds- og velfærdssystem i forhold til FVA. Således vil det også være nødvendigt at definere indholdet af dansk veteranpolitik i forhold til andre eksisterende systemer.

I Danmark har man ligesom i Sverige og Holland ikke officielt defineret begrebet ”veteran”, men derfor eksisterer der stadig holdninger til begrebet blandt aktørerne på området. I Danmark definerer De Blå Baretter (DBB), støttet af Hærens Konstabel- og Korporalforening (HKKF), veteraner efter World Veteran Federation Constitution, der udover at anerkende nationale veterandefinitioner, anerkender alle som veteran, der:

”som medlem af en organiseret militær organisation eller en behørig anerkendt ikke-militær bevægelse eller organisation har deltaget i væbnede handlinger, eller har tjent i FN fredsstøttende operationer eller i lignende operationer i regi af FN, NATO eller andre lignende internationale politiske eller militære traktatbaserede organisationer”.

Dermed udvider WVF definitionen til også at omfatte tidligere modstandsfolk og fjerner samtidig skellet mellem ”skarpe” og ”ikke-skarpe” operationer, der ellers vil have potentiale til at splitte veterangruppen i klassifikationen af missioner, en diskussion der alligevel aldrig vil få en vinder. Da flere læner sig op ad internationale definitioner som WVF's, vil det implicit i en dansk definition ligeledes være nødvendigt at forholde sig til disse definitioner. Centralforeningen for Støttepersonel (CS) er mere i tråd med den norske definition, der mener at:

” En veteran defineres som en soldat/ansat i Forsvaret, der gennem tjenesten har været udsendt i et krigs- eller konflikt-område af kortere eller længere varighed”

hvilket herhjemme er tættest på den holdning Hovedorganisationen af Officerer i Danmark (HOD) har, netop at definitionen som udgangspunkt bør forholde sig til dem, der har været udsendt i missioner. Definitionen der anvendes i del 1 af den svenske udredning om en svensk veteranpolitik, ligner derimod mest den, som anvendes af Forsvaret Personeltjeneste (FPT). Fra svensk side defineres veterangruppen som:

”personel der har været udsendt minimum én gang samt deres pårørende”.

Overordnet set er FPT's definition den samme. Blot er en veterangruppe ikke specifikt navngivet, men indsatsen er defineret til også at omfatte pårørende, der ”indgår i en familiær eller anden følelsesmæssig relation til en veteran”. Til gengæld er definitionen konkretiseret til både at omfatte enhedsudsendte og enkeltmandsudsendte, såvel tjenstgørende som hjemsendte. I valget af definition findes dermed også valget af om enkeltmandsudsendelser som militærrådgiver, FN-observatør eller stabsofficer i konfliktområder, i lige så høj grad som mere operative missioner i Afghanistan retfærdiggør status som veteran. Skal præmissen være risiko, feltmæssig tjeneste, missionens karakter, typen af

mission eller noget helt femte? Disse er præmisses af så flydende karakter, at de i sig selv kalder på en mere simpel definition. Da veteranområdet også betegner et fællesskab og en gruppe af mennesker, der har ydet en særlig indsats i tjenesten gennem udsendelse til konfliktområder, og dermed repræsenterer et sæt værdier, som indgår i en svært beskrivelig form for soldater-etos, bliver det at definere veteraner mere end blot at benævne en gruppe, der kan have brug for særlig hjælp fra arbejdsgivers side. Derfor bør en dansk definition ramme alle udsendte i forbindelse med missioner og som har kæmpet på dansk side. En dansk definition kunne derfor lyde således:

Veteraner er alle, der af Danmark eller under dansk flag har været udsendt i internationale missioner, deltaget i væbnede konflikter eller krige for Danmark.

En yderligere differentiering af veteraner ud fra hvilke missioner, krige og konflikter som man har deltaget i, kan så inden for definitionen markeres ved hjælp af medaljer, ordensbånd, monumenter o.lign. Samtidig er det vigtigt at erkende, at selv om man administrativt vælger at kalde en gruppe mennesker for veteraner, er det stadig op til den enkelte at føle sig som veteran. Modstanden mod at blive kaldt veteran er blandt andet forankret i, at veteranbegrebet mentalt er forbundet med enten gamle krigsveteraner fra verdenskrigene eller billedet af syge veteraner fra Vietnam. Dette er meget misvisende, da 80 % af de hjemvendte ikke har behov for behandling eller anden hjælp, samtidig med at mange veteraner hjemsendes i deres 20'ere. Det ændrer dog ikke ved, at mange i denne gruppe har brug for et tilhørsforhold af forskellige årsager. Derfor vil der være tale om en større italesættelse af begrebet herhjemme i forhold til det danske perspektiv. At være veteran er definatorisk trods alt ikke et spørgsmål om alder, men om erfaring og hvor lang tid man har beskæftiget sig med et område.

DET VETERANPOLITISKE LANDSKAB

Som nævnt er der mange aktører på veteranområdet eller måske nærmere betegnet interessenter. Udover den enkelte veteran påvirker arbejdsgiver, pårørende, faglige organisationer, det politiske niveau, internationale organisationer og andre nationer området. Alle har deres fokusområder og interesser, men ikke mindst deres målgrupper. Hærens Konstabel og Korporalforening har naturligt en stor målgruppe, da konstabelgruppen udgør den største andel af udsendt personel. Samtidig har denne gruppe særlige behov, da mange i gruppen vil skulle sluses tilbage i et liv uden uniform, og dermed drejer veteranpolitik sig pludselig også om omsættelse af kompetencer og jobsikring. Derudover er en stor del af denne gruppe udsendt til deltagelse i egentlige kampoperationer, og har derfor tendens til at have død, invaliditet og psykiske problemer tættere inde på livet end andre udsendte personelgrupper. Stiller man dette overfor Hovedorganisationen af Officerer i Danmark (HOD) er der her ligeledes en interesse i at få fokus på alle de enkeltmandsudsendinger der finder sted, og som officersgruppen typisk trækker størstedelen af. Officersgruppen står typisk heller ikke overfor at skulle sluses ud til et civilt job efter udsending. Centralforeningen af Stampersonel (CS) står midt imellem sammen med DBB, der i højere grad favner alle definitioner af veteraner. Skal alles ønsker og interesser dækkes, kan en veteranpolitik på denne måde hurtigt blive altfavnende og dermed ufokuseret, hvilket taler for i stedet at lade en veteranpolitik samle området, og dermed knytte veteranområdet sammen med ikke blot den eksisterende lovgivning og personalepolitik, men i særlig grad skabe bindeleddet mellem den offentlige side og de frivillige, private organisationer og netværk som eksempelvis DBB, herunder Kammeratstøtteordningen, og STSOP samt de kompetencer på veteranområdet, der sidder omkring på forskningsinstitutioner, i behandlingssystemet og de faglige organisationer. Således kan en veteranpolitik fungere som spiller i forhold til de organisationsfaglige forhandlinger, udvikling af personalepolitik, oplæg til tilpasning af forhold på området

og ikke mindst dækning af veteraners særlige behov. Men endnu vigtigere kan en veteranpolitik afhjælpe et centralt problem, nemlig at definere hvor de enkelte delområder er organiseret og dermed hvor man skal søge hen, afhængig af hvilket behov man som veteran eller pårørende står med. Egentlig administration og drift af specifikke områder vil så kun være relevant i de tilfælde, hvor området ikke kan varetages naturligt af andre myndigheder eller er meget veteranspecifikt og dermed kalder på en særlig ekspertise.

Netop dette er tilfældet med mange af de tiltag og forslag der ser dagens lys, herunder forslag om national flagdag, oprettelsen af økonomisk støttefond, forslag om etablering af veteranhuse som i Holland og ikke mindst forsvarsministerens tilkendegivelse på HKKF's landsmøde om oprettelsen af et veterankontor som en samlet indgangsvinkel for alle veteranrelaterede henvendelser. Generelt kan disse tiltag og ideer deles op i to grupper. Den ene gruppe er anerkendelse af en indsats og skabelse af et minde om de ofre, der er bragt i den forbindelse. Det er vigtigt her ikke at forveksle anerkendelse med hæder, ligesom det er vigtigt at adskille soldatens indsats fra den politiske beslutning. Læser man debatter på internetblogs, er det tydeligt at anerkendelse af soldaters indsats hos mange kobles sammen med deres mening om den krig eller konflikt soldaterne er blevet en del af. Hvad veteraner og deres pårørende beder om, er heller ikke at blive hædret for at slås i en krig ikke alle er enige om, men blot at få anerkendt indsatsen i sig selv, dvs. at de sætter deres liv og forlighed på spil i udførelsen af deres arbejde. Hvad de pårørende ønsker er ikke at skulle forsvare politiske beslutninger, og ikke at skulle tie om sønnens, mandens eller faderens udsending. Derfor er det i italesættelsen af veteranområdet vigtig, at få skelnet mellem den politiske beslutning og udførelsen. Anerkendelsen kan som det er gjort i mange lande ske gennem mindedage og monumenter, hvor det er muligt at mindes særlige indsatser og adressere anerkendelsen i form af højtideligheder og samling af veteraner med deres pårørende. For tiden er en arbejdsgruppe under formandskab af forhenvæ-

rende forsvarschef Jesper Helsø i færd med at se på etableringen af et nationalt mindesmærke for faldne, sårede og invaliderede i international tjeneste, dog senere konkretiseret til omkomne soldater, politifolk og andre siden 1948, der har mistet livet i tjeneste for Danmark i udlandet. Nyligt er der ligeledes lagt op til beslutning om at gøre den 31. august til national mindededag i Danmark til ære for dem, der er faldet i tjenesten. Datoen er valgt, fordi det var beslutningsdagen for at indsætte korvetten Olfert Fischer i den første Golf-krig i 1990, hvilket efterlader spørgsmålet om, hvilken rolle de mange udsendte før 1990 spiller. Om de skal mindes ved en anden lejlighed eller om vi kun skal mindes soldaters indsats posthumt er stadig et valg, der står tilbage. I modsætning til den udadvendte aktivitet som nationale mindedage og monumenter, har mange veteraner ligeledes behov for indadvendte aktiviteter. Muligheden for at samles og tale om emner andre må have svært ved at forstå, kan gives ved at tillade de mange foreninger fri afbenyttelse af forsvarrets etableringer, og dermed muligheden for at kunne afholde arrangementer, som er nødvendige for veteranerne i bearbejdelsen af deres oplevelser.

Det sidste eksempel grænser op til det, den anden gruppe handler om; at støtte og hjælpe de veteraner og pårørende, som gennem deres indsats er blevet ramt på den ene eller anden måde. Bevægelsen ind på området, hvor det defineres hvilke tiltag der skal ske for at hjælpe veteraner og deres pårørende strækker sig bredt ud over andre ministeriers område, og kræver derfor en langt større indsigt end der er til rådighed nu. De indtil videre sparsomme undersøgelser der har været lavet i dansk regi, har været snævre i deres fokus, og eftersom en veteranpolitik på mange områder afspejler det nationale velfærdssystem, kan andre landes undersøgelser ikke bruges uden en nærmere revidering. Ser man eksempelvis på den svenske delbetænkning, peger det på, at der i undersøgelsen af området bør fokuseres på at kortlægge sammenhængen mellem allerede eksisterende offentlige ydelser som dækket under den almindelige sygesikring, Forsvarets nuværende initiativer, medarbejdernes

rettigheder, arbejdsgiveransvaret, aktørerne, omfanget og ikke mindst behovet, som der gives udtryk for blandt veterangruppen. De to undersøgelser betragter, omend overfladisk, ligeledes veteranens ansættelse i et helhedsperspektiv, hvor der ses på perioderne før, under og efter udsendelse. Vælges dette perspektiv, åbnes op for flere forbindelser til rekruttering, fastholdelse, udslusning og karriere, hvilket alt andet lige komplicerer udarbejdelsen af den egentlige veteranpolitik. Dette peger derfor ligeledes på, at en veteranpolitik ikke skal være den der fast-lægger og forankrer alle disse områder. De skal alle forankres i hvert deres ekspertise-felt, mens veteranpolitikken skal fokusere på samspillet mellem disse områder i forhold til veteraner.

KONKLUSION

Grundlæggende set er det nødvendigt indledningsvis at få lavet en fælles dansk definition af veteraner og veterangruppen som helhed. Ser man derudover på veteranområdet, er det for nærværende fragmenteret og ikke grundigt belyst. Dermed foregår tiltag og debatter på de enkelte aktørers individuelle grundlag frem for et samlet og konsolideret. Derfor har Danmark brug for at skabe det grundlag igennem en grundig og samlet undersøgelse af en række beslægtede områder. En undersøgelse bør omfatte en kort-lægning af hidtidige tiltag i DK og allerede etablerede muligheder i det nuværende offentlige system, et oplæg til en definition, en opgørelse over de enkelte aktørers fokus-områder og grupper samt en behovsanalyse blandt de danske veteraner. Dermed vil det kunne fastslås, om der eksisterer huller mellem behovet og de allerede etablerede ordninger, og i så fald på hvilke områder disse huller findes.

Et andet væsentligt punkt er forankringen af området. Forsvarsministerens forslag om oprettelsen af et centralt indgangspunkt vil være oplagt til formålet, og her er forsvarrets pårørendeportale, der med fordel kan anvendes som skabelon på mange områder, netop sat i søen. Lanceringen af pårørendeportalen viser samtidig med al tydelighed, at

der er behov for netop ét sted, der samler alle tiltag og tilbud for veteraner og pårørende. Det vil kunne henvise veteraner og pårørende til de institutioner, organisationer og fonde, der sidder med den ekspertise og kompetence den enkelte har behov for. Samtidig vil det muliggøre og hjælpe til en koordineret indhentning af information og et samarbejde mellem institutioner og frivillige organisationer.

Udover at få undersøgt området til bunds og få samlet og koordineret arbejdet, er det i det indledende arbejde ligeledes vigtigt at få samlet, drøftet og evalueret de initiativer der har set dagens lys

over de seneste år. Dette gælder såvel Forsvarets egne som de frivillige organisationers tiltag, men der er behov for at se dem som en helhed der skal være til hjælp og støtte for den enkelte veteran og pårørende, og ikke være med til at forvirre og skævvride området. De frivillige tiltag skal værdsættes, men koordineres og sættes i perspektiv i forhold til behov, omfang og andre tiltag, således at de styrker området frem for at fragmentere det. En veteranpolitik bør således ikke erstatte hverken personalepolitik eller andre politikker men derimod supplere dem.

DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

STRANDGADE 56 • 1401 KØBENHAVN K • DENMARK
TEL. +45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk